



**LUISS GUIDO CARLI**  
**LIBERA UNIVERSITÀ INTERNAZIONALE DEGLI STUDI SOCIALI**

---

FACOLTÀ DI SCIENZE POLITICHE  
CATTEDRA DI RELAZIONI INTERNAZIONALI

**TESI DI LAUREA**

**“NAZIONALISMO ED AUTODETERMINAZIONE: IL  
CASO BASCO NEL CONTESTO EUROPEO”**

**RELATORE**

CHIAR.MO PROF. ROBERTO TOSCANO

**CANDIDATA**

ILARIA PICCIOLI

MATRICOLA 043652

**CORRELATORE**

CHIAR.MO PROF. GIAN CANDIDO DE MARTIN

---

**ANNO ACCADEMICO 2002/2003**

---

## RINGRAZIAMENTI

---

*Questo lavoro non sarebbe lo stesso senza il prezioso aiuto di tutti coloro che mi hanno dedicato tempo e trasmesso passione, in tutta la loro diversità di opinioni e punti di vista.*

***Santiago Larrazábal**, professore di diritto forale presso la Universidad de Deusto, Bilbao;*

***Adoración Castro Jover**, professoressa di diritto ecclesiastico presso la Universidad del País Vasco, San Sebastián;*

***Javier Corcuera**, professore di diritto costituzionale presso la Universidad del País Vasco, Bilbao;*

***Jone Goirizelaia**, deputata di Batasuna;*

***Marceliano Gutiérrez**, funzionario della Segreteria della Sicurezza di Stato, Ministero degli Interni, Regno di Spagna;*

***Carlos Pérez-Desoy**, consigliere diplomatico dell'Ambasciata di Spagna presso lo Stato italiano;*

***Rafael Hueso**, direttore dell'Ufficio di cooperazione transfrontaliera ed interregionale del Governo basco, Vitoria;*

***Fred Shepardson**, direttore dell'International Institute for self-determination, Washington, D.C.;*

***Sergio Lariccia**, professore di diritto amministrativo presso l'Università La Sapienza, Roma;*

***Patrizia Leonardi**, coordinatrice della Segreteria della Presidenza della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige.*

*Un ringraziamento particolare al presidente **Francesco Cossiga** per tutto il suo interessamento per il mio lavoro e a **Xabier Arzalluz**, ex presidente e storico leader del Partido Nazionalista Vasco, che si era reso disponibile ad un'intervista fino a qualche giorno prima degli attentati di Madrid.*

*Grazie a tutti quelli che mi hanno aiutato e sopportato, **alla mia famiglia**, a **Flavia**, **Sara**, **Livia** e **Piera** per la loro affettuosa presenza nella mia vita.*

*Non posso dimenticare l'impareggiabile contributo umano che **la città di Bilbao**, le sue strade e la sua gente, che mi hanno accompagnato per un lungo periodo durante l'elaborazione di questa tesi. Grazie a **Luis**, **José**, **Stefano**, **Jeanne**, **Alessandro**, **Cecilia**, e a tutti quelli che non nomino ma a cui penso. E, soprattutto, grazie a **Pedro**, senza il quale anche la mia vita sarebbe un'altra cosa.*

## **INDICE**

---

### **Introduzione**

---

#### **PARTE I**

##### **Il nazionalismo e i conflitti etnici in Europa Occidentale**

1. Premessa
2. Teorie sul nazionalismo
3. Il fenomeno
  - L'ideologia
  - Il comportamento
  - La mobilitazione: la triade nazionalista
    - Il passato glorioso
    - Il degrado del presente
    - L' utopia del futuro
  - 3.4. I miti
    - 3.4.1. La lingua
    - 3.4.2. La razza
    - 3.4.3. Il concetto di “popolo eletto”
  - 3.5. Nazionalismo etnico e nazionalismo ufficiale
4. Revival etnico contemporaneo: il caso dell'Europa Occidentale
5. Verso un'identità europea?

#### **PARTE II**

##### **La protezione delle minoranze e il diritto di autodeterminazione tra autonomia e secessione**

###### **A- Protezione delle minoranze**

1. Il concetto di minoranza
2. La protezione delle minoranze a livello sovranazionale
  - 2.1. Nel sistema della Nazioni Unite
  - 2.2. In ambito europeo
3. La protezione delle minoranze a livello nazionale
  - 3.1. Rilevanza giuridica delle minoranze all'interno dell'ordinamento statale
  - 3.2. Soluzione federale

### 3.3. Soluzione regionale

4. Un caso di protezione delle minoranze applicata: la tutela linguistica in Europa occidentale

## **B- Autodeterminazione**

1. Concetto ed origini
2. Il principio di autodeterminazione nel diritto internazionale
3. I beneficiari del diritto di autodeterminazione
4. Autodeterminazione ed integrità territoriale
5. Quando l'autodeterminazione interna non basta: la secessione
  - 5.1. I perché sì e i perché no della secessione
  - 5.2. La secessione nel diritto internazionale
  - 5.3. La secessione nel diritto interno
6. Ripercussioni sull'ordine internazionale

## **PARTE III**

### **Il caso basco**

#### Premessa

1. La storia ed i miti del nazionalismo basco: presupposti del conflitto
  - 1.1. Presupposti per la nascita dei nazionalismi periferici in Spagna
  - 1.2. Presupposti per la nascita del nazionalismo basco
  - 1.3. I miti
  - 1.4. Il nazionalismo basco
    - 1.4.1. Sabino Arana Goiri e le origini del nazionalismo basco
    - 1.4.2. L'evoluzione del nazionalismo basco tra le due guerre
    - 1.4.3. Il franchismo e l'opposizione basca: Euzkadi eta Askatasuna (ETA)
    - 1.4.4. La transizione, la democrazia e l'autonomia
    - 1.4.5. L'attualità
2. Il conflitto basco
  - 2.1. Il caso basco
  - 2.2. Le ragioni del conflitto
  - 2.3. La tensione esterna: il conflitto istituzionale con lo stato spagnolo
    - 2.3.1. Il regime di autonomia
    - 2.3.2. Il regime linguistico
  - 2.4. La tensione interna: il conflitto sociale

3. La proposta Ibarretxe: il superamento dello statuto e l'aggravarsi del conflitto
  - 3.1. La proposta Ibarretxe
  - 3.2. Analisi del plan Ibarretxe e conseguenze istituzionali
  - 3.3. Pro e contra della proposta Ibarretxe

## **PARTE IV**

### **L'autodeterminazione ai tempi dell'Europa unita**

#### Premessa

1. Il principio di autodeterminazione nell'Europa contemporanea
  - 1.1. Integrazione ed autodeterminazione
  - 1.2. L'Europa delle Regioni
    - 1.2.1. Il regionalismo genuino
    - 1.2.2. Il regionalismo etno-centrista
2. L'autodeterminazione soft in ambito europeo e strumenti di applicazione
  - 2.1. Il principio di sussidiarietà
  - 2.2. La rappresentanza nelle istituzioni europee e il Comitato delle Regioni
  - 2.3. Le regioni comuni e la cooperazione transfrontaliera
3. I Paesi Baschi nel contesto europeo
  - 3.1. I Paesi Baschi e l'autodeterminazione classica
  - 3.2. I Paesi Baschi e l'autodeterminazione soft
  - 3.3. La rappresentanza dei Paesi baschi in Europa
    - 3.3.1. Attuale configurazione
    - 3.3.2. Potenziali sviluppi contenuti nella proposta Ibarretxe
  - 3.4. La cooperazione transfrontaliera
    - 3.4.1. Attuale configurazione
    - 3.4.2. Sviluppi auspicabili e difficoltà di attuazione

#### **Conclusioni**

---

#### **Bibliografia**

## INTRODUZIONE

---

Il fenomeno nazionalista si è ripresentato con virulenza eccezionale ed inaspettata all'indomani del crollo del regime bipolare, in una fase di estrema incertezza sulle sorti dell'ordine mondiale. Il fatto più interessante della reviviscenza improvvisa con cui si è manifestato è l'area di azione che ha coinvolto: non ne sono infatti stati interessati unicamente gli stati del terzo mondo, o comunque quelli in cui lo state building non aveva ancora raggiunto uno stadio avanzato e vivevano nell'immobilismo generato dall'equilibrio incrociato est-ovest, ma i vicini di casa dei più stabili stati europei, giungendo perfino a mettere in discussione i confini e la forma di stato di questi ultimi.

È difficile sistematizzare i movimenti nazionalisti che hanno interessato l'Europa occidentale entro una categoria statica; in questo caso, il fenomeno è iscritto nel codice genetico degli stati in cui è sorto e ha uno stretto legame di dipendenza con il processo di costruzione della nazione del XIX secolo, con propaggini nel passato. Non si può tuttavia escludere l'esistenza di un complesso di cause che hanno scatenato questo revival, anche in considerazione del fatto che ha interessato un'area in cui i conflitti identitari sembravano essere relegati alle guerre di religione del XVI e XVII secolo.

Ad esempio, è senz'altro significativo che la recrudescenza delle rivendicazioni nazionaliste in Europa occidentale sia coincisa con il declino pressoché inarrestabile del prestigio dello stato nazione, mutilato nelle sue competenze effettive sia da progressive concessioni di sovranità verso l'alto – con l'istituzione delle Comunità europee e dell'Unione europea da un lato e con la costituzione di un apparato di

difesa confluito sostanzialmente in quello americano della NATO dall'altro – e verso il basso, per effetto della pressione esercitata dalle entità substatali nella prospettiva di ritagliarsi un'azione autonoma.

In un contesto del genere, il crollo del comunismo e la rinascita dei nazionalismi oppressi in Europa dell'est e l'accelerazione della costruzione dell'Unione e delle sue istituzioni in un lasso di tempo relativamente breve hanno reso possibile ai movimenti nazionalisti operanti nei vari stati europei una maggiore autonomia di espressione politica e di manifestazione delle proprie rivendicazioni senza il carico ideologico a cui li relegava il semplificato linguaggio propagandistico bipolare.

Degno di analisi è il fatto che se in Europa orientale la rinascita del nazionalismo si presentava come una logica conseguenza dell'oppressione subita dalle minoranze nazionali sotto il regime comunista, in Europa occidentale la situazione era alquanto diversa. I principi democratici a cui si ispiravano le costituzioni degli stati ed i vincoli a carattere europeo ed internazionale a cui erano legati circa la protezione delle comunità allogene sul proprio territorio sembravano tutto ad un tratto insufficienti a garantire un sistema efficace di tutela e la stabilità delle istituzioni nazionali.

Il principio di protezione delle minoranze, che rappresenta uno dei capisaldi del regime instaurato all'indomani della prima e della seconda guerra mondiale come palliativo alle modifiche confinarie, è tra i punti più controversi del diritto internazionale e costituisce l'argine al nazionalismo ufficiale – quello dello stato centrale – e ai suoi tentativi di sopraffazione delle lealtà alternative. Pertanto, nella trattazione di questa tesi, risulterà indispensabile uno sguardo d'insieme circa le applicazioni concrete della protezione delle minoranze in ambito internazionale ed europeo oltre che l'individuazione degli strumenti a disposizione degli stati per rendere la tutela effettiva, anche attraverso l'adozione di una forma di stato più

adeguata, con particolare enfasi alla formula dell'autonomia regionale e del federalismo.

Quando le rivendicazioni poste dalle minoranze nazionali subiscono un'evoluzione verso un'autoaffermazione a tutto tondo, che non si esaurisce in forme più meno sviluppate di autonomia, il dilemma degli stati riproduce il dilemma della comunità internazionale: fino a che punto il principio di autodeterminazione può ritenersi applicabile nel contesto dell'Europa occidentale, specialmente nella sua versione più estrema e radicale della secessione? Quest'aspetto, anch'esso molto controverso, verrà esaminato alla luce del più recente diritto internazionale, sottolineandone non solo la liceità giuridica che pare limitata ad alcune ipotesi, ma soprattutto l'inopportunità politica nella maggior parte dei casi.

Il fatto che ogni stato europeo sia un caso a se stesso, dato il lungo trascorso storico caratteristico ed unico di ciascuno, non può più costituire un limite all'elaborazione di una strategia comune, che permetta di giocare sulla flessibilità delle frontiere europee senza provocare strappi istituzionali insanabili, che influenzerebbero anche il futuro dell'Unione. Senza contare che la costruzione europea non può prescindere da una democratizzazione dal basso che il processo di integrazione non ha, fino a questo momento, preso in troppa considerazione. Adottare un approccio più locale significa applicare alla realtà più immediata il principio di sussidiarietà, e predisporre a livello statale un sistema strumentale che ne consenta la realizzazione. In questa ottica, il quadro di riferimento politico e giuridico che l'Europa fornisce può rappresentare un espediente che garantisca simultaneamente una partecipazione più democratica e la stabilità sistemica. Tra gli strumenti che consentono il raggiungimento di questo duplice obiettivo si può annoverare il potenziamento del ruolo delle regioni, che costituiscono l'ente territoriale intermedio tra lo stato nazionale e il megastato europeo; e, quando alle regioni vivono minoranze autoctone radicate sul territorio, enfatizzarne la capacità di agire sia in ambito statale

che europeo ed internazionale significa creare i presupposti per un'autonomia di ampio respiro, particolarmente se le minoranze autoctone in questione hanno carattere nazionale ed aspirano ad uno status di maggiore indipendenza. In altri termini, l'Europa fornisce una molteplicità di strumenti per regolare pacificamente le dispute tra i nazionalismi delle minoranze e le ragioni dello stato nazionale. A volte, sarebbe scorretto negarlo, i mezzi già esistenti si sono dimostrati inadeguati, anche per la riluttanza degli stati a vedersi privati di crescenti porzioni di sovranità dall'alto e dal basso; tuttavia, con indispensabili migliorie, sia a livello generale che a livello particolare, questo sembra il percorso da seguire.

Chi è partitario di una edificazione dell'Europa che non soffochi né le legittime riserve degli stati nazionali né soprattutto l'opinione ed eventualmente il dissenso dei loro cittadini non può non salutare con soddisfazione quelle iniziative che mirano ad intensificare uno scambio più equo tra le istituzioni e quelli che esse rappresentano. Considerare l'Europa un'opportunità per tutti, e non solo per gli stati, permette di trovare delle soluzioni adeguate anche in quelle situazioni in cui i confini statali costituiscono più un ostacolo che una delimitazione del senso di appartenenza.

È proprio in questo contesto che il caso dei Paesi Baschi risulta esemplificativo, anche in luce ai recenti sviluppi della posizione nazionalista, che si avvicina sempre più pericolosamente ad uno strappo con il governo centrale. Una soluzione sul piano nazionale, oltre a rivelarsi inattuabile data l'attuale fase di stallo, sarebbe tra l'altro limitata per via della vastità del fenomeno nazionalista in Europa occidentale e il nuovo quadro di relazioni in cui la Spagna si trova coinvolta, che provoca una inevitabile e necessaria "europeizzazione" delle tensioni interne. In un certo senso, l'Europa, che ha avuto in origine un ruolo fondamentale nel processo di pacificazione franco-tedesca, è chiamata a farsi carico anche della risoluzione dei conflitti inerenti i rapporti degli stati membri con le rispettive articolazioni interne.

Verranno perciò analizzati quali sono questi strumenti e in cosa potrebbero rivelarsi perfettibili, in particolare nell'ambito delle minoranze nazionali e delle loro rivendicazioni, e in che modo l'Europa possa compiere fino alle ultime conseguenze il suo "progetto di pace".

Ancora una volta, i Paesi Baschi rappresenteranno il caso empirico volto a dimostrare tanto l'efficacia che i limiti di una soluzione parziale e, tutto sommato, raggiungibile – dato il quadro di riferimento che è rigorosamente iscrivibile in seno all'attuale configurazione dell'Europa – a quelle rivendicazioni del nazionalismo che appaiono legittime nel contesto più generale della necessità di democratizzazione dell'integrazione europea.

Si può affermare che in potenza l'Europa dispone, attualmente, del più flessibile apparato di proposte che permette una modulazione del principio di autodeterminazione pressoché infinita: il modello tracciato per i Paesi Baschi rientra nella necessità più generale di un approccio dal basso nella costruzione dell'Unione e permette inoltre di attenuare degli attriti che possono essere assorbiti dall'attuale strumentazione a disposizione.

Si cercherà in definitiva di dimostrare che il quadro di soluzione per i conflitti etnici ed identitari è da ricercare nell'ambito delle opportunità che ha creato l'Europa: di quanto qualsiasi soluzione nazionale sia insufficiente e fallimentare nel processo di devoluzione dei poteri sovrani da parte dello stato nazione; e di come alcuni cambiamenti sistemici non determinino necessariamente il passaggio ad un altro sistema, ma che anzi contribuiscano a stabilizzare quello attuale e ad accentuarne le caratteristiche di solidarietà trasversale. Solamente se l'Europa diventa, e, soprattutto, se viene percepita un'opportunità da ogni categoria, che sia stato, minoranza, opposizione o cittadino farà fede al suo obiettivo ultimo, che, come

recita il preambolo del progetto di Costituzione citando Tucidide, è diffondere il potere non nelle mani di pochi, ma nelle mani dei più<sup>1</sup>.

## **PARTE I**

---

### **IL NAZIONALISMO E I CONFLITTI ETNICI. L'EUROPA OCCIDENTALE.**

---

#### **PREMESSA**

---

Approfondire il fenomeno del nazionalismo consente di accedere ad una chiave di lettura suggestiva sugli eventi storici e politici. L'incidenza con cui che l'ideologia nazionalista ha marcato gli ultimi due secoli di storia recente merita, ai fini della

---

<sup>1</sup> “La nostra costituzione si chiama democrazia [...] perché il potere non è nelle mani dei pochi, ma nella mani dei più”, *Tucidide, II, 37*, Preambolo del Progetto di Costituzione Europea, 18 luglio 2003

nostra trattazione, un'analisi, seppur non dettagliata, ma almeno il più possibile esaustiva sul *malum terribile* accusato di avere provocato due guerre mondiali.

Il suo successo si attribuisce alla facilità di diffusione e di entusiastico sostegno da parte delle masse, nonché alla primordialità dei sentimenti che suscita, e tra i suoi meriti è annoverata la nascita e lo sviluppo del concetto di stato-nazione e della sua istituzionalizzazione nel quadro dell'Europa risorgimentale, così come dei movimenti di liberazione nazionale nelle ex-colonie di ogni continente. Per converso, allo stesso modo è ritenuto responsabile delle più odiose tragedie del secolo passato, prime della fila, come accennato, le due guerre mondiali. Inoltre, si calcola che le violenze etniche legate a movimenti nazionalistici di varia natura hanno condotto, nel giro di trent'anni, dal 1945 al 1975, a più di dieci milioni di vittime in tutto il mondo<sup>2</sup>.

Tra gli anni '60 e gli anni '70, il nazionalismo è tornato a disturbare i sonni tranquilli della vecchia Europa all'interno dei confini nazionali degli stati e, in concomitanza con la fine dell'ordine internazionale bipolare, sembra rivivere una seconda giovinezza.

Non sorprende pertanto che lo studio delle sue origini, delle cause che l'abbiano generato e della sua influenza sull'ordine politico internazionale sia stata tra le preoccupazioni principali di politologi, sociologi e storici da qualche generazione a questa parte. Sono state elaborate una serie di teorie estremamente suggestive al fine di trovare un "filo rosso" in grado di fornire un quadro esplicativo; ma la maggior parte delle spiegazioni monocausali si sono rivelate spesso carenti o comunque insufficienti a rappresentare la complessità di un fenomeno che è stato definito in modo molto puntuale come "una categoria ribelle alla conoscenza scientifica"<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> D.L. Horowitz, *Ethnic Groups in Conflict*, Berkley-Los Angeles – London, University of California Press, 1985, che cita H.R. Isaac, *Idols of the Tribe*, New York, Harper & Row, 1975

<sup>3</sup> M. Leclercq, *La Nation et son idéologie*, Anthropos, Paris, 1979 ; recensione in « Revue Française de Science Politique », IV, agosto 1980

Definire il nazionalismo in maniera complessiva non è cosa agevole: Acosta Sanchez lo identifica in “un’ideologia ed azione politica volta alla costruzione della nazione o alla difesa della nazione già esistente”<sup>4</sup>, e utilizza volutamente una formula elementare allo scopo di individuare un valido punto di partenza per un’investigazione più dettagliata. Ovviamente, si resta abbastanza sul vago; ma del resto il fenomeno richiede un certo respiro esplicativo, per lo meno al principio, per evitare schemi troppo predefiniti che finirebbero per intrappolarlo.

Un autorevole autore, Gellner, definisce il nazionalismo “il principio per cui l’unità politica e l’unità territoriale debbano coincidere”<sup>5</sup>. Questa definizione, di certo più elaborata e allusiva della precedente, rischia di confondere l’ideologia e i suoi presupposti con l’applicazione empirica a casi specifici: in pratica, fa coincidere un intero fenomeno con l’aspirazione alla creazione di uno stato indipendente, che non è necessariamente un elemento costitutivo del sentimento nazionalistico.

E’ necessario tuttavia chiarire alcuni punti fumosi della definizione di Acosta Sanchez, che è stata presa in esame come pilastro della trattazione successiva del tema in questo capitolo. Lo stesso autore provvede a fugare questi dubbi, quando sottolinea che è importante tracciare una distinzione netta tra il nazionalismo e l’imperialismo, che spesso, nella propaganda imperialista europea del XIX e XX secolo, sono stati confusamente sovrapposti. L’imperialismo non è, infatti, né costruzione né difesa della nazione, ma l’espansione dello stato<sup>6</sup>.

E’ del tutto sterile parlare di nazionalismo senza metterlo in relazione con ciò che si propone di rappresentare e di promuovere, ovvero, la nazione. La nazione può definirsi come un gruppo di persone che si percepiscono come parte di una comunità, tenuta insieme da legami e tradizioni storiche, culturali, linguistiche e

---

<sup>4</sup> J. Acosta Sanchez, “Los Presupuestos Teóricos del nacionalismo y el nuevo ciclo del fenómeno”, in *Revista de Estudios Políticos (Nueva Epoca)*, num 77, Luglio-Settembre 1992

<sup>5</sup> E. Gellner, *Nations and Nationalism*, Oxford, 1983

<sup>6</sup> J. Acosta Sanchez, *op. cit.*

concentrata in una definita porzione di territorio o comunque riconducibile ad una certa area geografica (caratteristiche “oggettive”), che conservi la consapevolezza della propria nazionalità e del senso di appartenenza e di solidarietà comunitaria (caratteristiche “soggettive”)<sup>7</sup>.

Nel corso della storia, il termine nazione è stato utilizzato in modo improprio – e in alcuni casi intenzionalmente – per definire gli stati: ad esempio, l’Organizzazione delle Nazioni Unite è il consesso degli stati del mondo; i popoli e le etnie non vi sono rappresentati, tranne che in particolari circostanze e nel caso *sui generis* del popolo palestinese<sup>8</sup>. In alcuni casi, la denominazione di stato-nazione è legittima: ma ciò è di certo l’eccezione e non la regola. La maggior parte degli stati è composta da due o, ancor più frequentemente, da più comunità etniche che si contendono la gestione della *leadership*: generalmente, la conquista delle posizioni di potere è ad appannaggio della comunità etnica dominante. Di fatto, pochi stati possono considerarsi stati-nazione in piena regola, cioè etnicamente omogenei: in Europa, la patria tradizionale degli stati-nazione e del risorgimento nazionale, paradossalmente solo Portogallo, Grecia, Islanda, Malta, e Norvegia rispettano i canoni. Nel resto del mondo, la situazione non è certo più confortante: secondo una statistica di Walter Connor, fino al 1971, su 132 stati indipendenti, soltanto 12 risultavano etnicamente omogenei, pari al 9,1% del totale<sup>9</sup>.

Nessuna sorpresa, dunque, se nella stragrande maggioranza dei casi gli stati abbiano avvertito il bisogno di applicare all’interno dei loro confini una politica di assimilazione e di omogeneizzazione culturale: in Africa e in Asia, dopo la decolonizzazione, le linee guida di molti governi sono impostate su un’impronta fortemente assimilatrice, con l’obiettivo di combattere le forze centrifughe e di

---

<sup>7</sup> J. G. Kellas, *Nazionalismi ed etnie*, Il Mulino, Bologna, 1993

<sup>9</sup> A.D. Smith, *Il revival etnico*, Il Mulino, Bologna, 1984

rinforzare, non importa quanto artificialmente, il senso di appartenenza delle varie etnie ad un modello predefinito, che, in generale, coincide con quello dell'etnia dominante<sup>10</sup>. In Europa, in un lasso di tempo più diluito, si è assistito allo stesso fenomeno, sebbene con modalità e risultati molto variegati.

#### **4. TEORIE SULL'ORIGINE DEL NAZIONALISMO**

---

E' ora di chiedersi quali sono le condizioni che rappresentano il terreno fertile per la nascita di sentimenti nazionalistici. Sebbene ogni fase ed eventuale revival sia caratterizzato e generato da una serie di fattori contingenti, la ricerca dell'insieme di cause e concause del fenomeno nazionalista è in realtà un quesito di carattere storico. Compito della scienza politica è creare modelli che consentano la spiegazione di un determinato evento su basi scientifiche e, di conseguenza, il meno possibile formalizzate nella realtà. Il caso di studio specifico è in ultima analisi la manifestazione empirica particolare della teoria più generale; d'altro canto determinate circostanze storiche, economiche e sociali possono assumere una loro rilevanza nella spiegazione del *singolo* fenomeno.

Il nazionalismo, come già accennato in precedenza, è stato oggetto di studio tra i più privilegiati. Teorie sulla nascita del nazionalismo sono riscontrabili in ogni corrente di pensiero ed ogni autore vi ha apportato la propria sfumatura. Non si intende qui naturalmente stabilire quale teoria sia più valida rispetto alle altre; per motivi di esposizione e di trattazione, verranno citate quelle che risultano più attuali e strumentalmente più funzionali al tema oggetto di tesi.

---

<sup>10</sup> A.D. Smith, *Ibidem*

Una gran parte di studiosi esperti di nazionalismo, pur nel considerevole ventaglio di opinioni, hanno ricollegato strettamente la nascita di questo fenomeno alla “modernizzazione”.

Deutsch individua nella mobilitazione sociale provocata dalla modernizzazione, e la conseguente aumentata complessità della comunicazione sociale tra gli individui, il progresso delle tendenze nazionali presenti all’interno di una determinata comunità<sup>11</sup>.

Hechter prende in esame il contesto britannico, il che è piuttosto significativo se si considera il fatto che la Gran Bretagna è stata la pioniera europea della modernizzazione e dell’industrializzazione nel secolo scorso. Secondo la teoria di Hechter, che viene ulteriormente elaborata da Prebisch e da Wallerstein e sistematizzata nel concetto di “dipendenza”, la modernizzazione, lungi dall’essere un fattore di coesione e di omogeneizzazione etnica, è in realtà il detonatore dei conflitti etnici. Le regioni periferiche, emarginate ed escluse, o comunque meno avvantaggiate dal progresso economico, sociale e civile, rispetto al nucleo, sono relegate ad una posizione marginale e gradualmente assumono un atteggiamento ostile verso le regioni dominanti. Questo “colonialismo interno”, determinato dall’ineguaglianza di condizioni e di opportunità innescata dalla modernizzazione, genera nelle regioni sfavorite un sentimento ostile verso chi invece ne ha tratto vantaggio; e se queste regioni hanno carattere nazionale, questo sentimento si traduce in nazionalismo. Il nazionalismo gallese, scozzese ed irlandese nascono, secondo Hechter, in reazione al “colonialismo interno” imposto dall’Inghilterra. Questa situazione di svantaggio sarebbe inoltre perpetuata da una divisione del lavoro che emargina le popolazioni delle aree escluse a ruoli di subalternità e di stratificazione gerarchica alla cui sommità è preposta l’élite del nucleo, in genere

---

<sup>11</sup> K.W. Deutsch, *Nationalism and Social Communication: an Inquiry into the Foundations of Nationality*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 1966

l'etnia dominante, che gestisce il potere effettivo<sup>12</sup>. Il caso della Scozia, tuttavia, falsifica in parte la teoria, perché, data la particolare struttura istituzionale di questa regione, i suoi abitanti occupano delle posizioni di prestigio all'interno della propria area di competenza. Tuttavia, è interessante, come fa giustamente notare Kellas, che, a prescindere dai singoli casi specifici, una certa gerarchizzazione della divisione del lavoro esiste nelle società multietniche, per lo più favorevole all'etnia dominante<sup>13</sup>.

La posizione probabilmente più originale è quella di Gellner, che, sulla scia dell'ideologia marxista - che non condivide - , mette in stretta correlazione la nascita del nazionalismo con l'avvento della società industriale. Questo nuovo tipo di organizzazione sociale originata dallo sviluppo industriale necessiterebbe di un apparato istituzionale che trova la sua migliore espressione nello stato-nazione. Lo stato-nazione sarebbe pertanto l'organizzazione politica funzionale a un certo stadio di sviluppo economico, in particolare, quello industriale del XIX secolo. La struttura feudale, fortemente decentralizzata e priva di un'autorità politica in grado di imporre un preciso indirizzo, era inadatta a sostenere le sfide e le necessità che l'economia su base industriale avrebbero presentato<sup>14</sup>.

I conflitti nazionalistici all'interno degli stati-nazione, nel quadro di questa teoria, sono spiegati in termini economici: l'ineguale diffusione dello sviluppo economico provoca divari sociali che assumono carattere nazionalista quando la classe sfavorita coincide con una nazione, dotata di comuni caratteri culturali e un senso di solidarietà intraetnica. Nella sua visione rigida e monocausale, non c'è spazio per uno stato che riesca a conciliare interessi non necessariamente in conflitto: lo sviluppo economico e una politica economica più o meno pianificata e l'apertura

---

<sup>12</sup> M. Hechter, *Internal Nationalism Revisited*, in E. A. Tiryakian e R. Rogowski (a cura di), 1985

<sup>13</sup> J. G. Kellas, *op. cit.*

<sup>14</sup> E. Gellner, *op. cit.*

alle rivendicazioni di specificità culturale di componenti allo gene della popolazione, cioè alle nazioni “altre” rispetto alla nazione superiore. Di fatto, viene riprodotta in altri termini – cioè non marxisti – la teoria del “colonialismo interno” di Hecter e rielabora, anche senza accettarne i presupposti filosofici, la teoria marxista sul nazionalismo.

Contrariamente a Gellner, per cui non è ipotizzabile alcuna alternativa allo stato-nazione e al nazionalismo “ufficiale” che ne è il corollario, Marx aveva però sostenuto che, con l’avvento della dittatura del proletariato, il nazionalismo non avrebbe avuto più ragione d’essere: ciò che generava nazionalismo non era lo stadio dello sviluppo economico, ma il modello su cui quest’ultimo si basava. Marx identificava le nazioni etniche con le classi sociali oppresse e vedeva nel nazionalismo un confuso insieme di rivendicazioni e aspirazioni frustrate che contraffacevano i veri bisogni fondamentali. Tanto Marx che Lenin riconoscevano la forza dirompente del nazionalismo che poteva essere facilmente strumentalizzato dalla borghesia; i primi marxisti, Kautskij tra gli altri, misero in atto un tentativo di incanalare la sua forza distruttrice e generatrice verso la propria causa.

Il ruolo di dipendenza di alcune regioni rispetto al nucleo dello stato, quantomeno in termini economici, non è sempre vero. La “privazione relativa”, concetto già tratteggiato da Marx<sup>15</sup>, non sempre trova riscontri positivi nella realtà: esempi viventi di questa perplessità sono la Catalogna e i Paesi Baschi, le province in assoluto più avanzate e sviluppate della Spagna con forti rivendicazioni autonomiste e, nel secondo caso, addirittura indipendentiste, o la Slovenia nella ex- Jugoslavia.

Teorie che si basano su relazioni esclusivamente economiche sono comunque insufficienti ad una spiegazione veramente esaustiva dei movimenti etnici, che obbliga a considerare altri fattori almeno altrettanto rilevanti. E’ piuttosto significativo che a volte gli stessi nazionalisti, facendo ricorso ad argomentazioni di

---

<sup>15</sup> K. Marx, *La dominazione britannica in India*, in “Opere”, vol. XII, Roma, Editori Riuniti, 1978

carattere economico, danno voce a rivendicazioni di matrice psicologica e politica<sup>16</sup>. La componente economica rappresenta senza dubbio un elemento fondamentale perché fornisce un rivestimento pseudoscientifico al discorso politico; ma è parziale e fuorviante considerarla l'unica causa e il solo detonatore. La natura sostanzialmente eurocentrica di queste teorie costituisce un ulteriore limite: c'è la tendenza a fornire una spiegazione storicizzata e localizzata, facendo riferimento ad un determinato periodo storico e ad una certa regione del mondo. Perdoni, pertanto, gran parte della loro forza esplicativa per mancanza di generalità ed astrattezza che permetterebbero di spiegare anche situazioni lontane e diverse da quelle europee. I movimenti di liberazione in Africa, America Latina ed Asia, senza contare i vari movimenti etnici attivi a livello europeo e i sentimenti nazionalisti che hanno condotto alla secessione dalla Gran Bretagna degli Stati Uniti in America del Nord e della colonie spagnole dalla madrepatria, possono avere, ed in molti casi effettivamente hanno, origine da ciò che si può definire un senso di “scomodità economica”; ma ritenere ciò l'unica ragione è sicuramente riduttivo.

C'è a questo punto da chiedersi quale siano i fattori che controbilancino la lettura in chiave economicista della comparsa del fenomeno nazionalista. Si è già rilevato che molti tra gli autori già citati, pur imperniando la propria riflessione sulle condizioni economiche come brodo di coltura del sentimento nazionalista, lo ricollegavano all'esistenza di una preesistente “coscienza di nazione”. Questo sentimento veniva in un certo senso rinfocolato da fatti contingenti, tra cui, ad esempio, un mutamento di carattere economico, di segno positivo o negativo. Il fattore etnico, tuttavia, non è semplicemente un additivo; in molti casi, anzi, risulta determinante.

Anderson sottolinea l'impulso psicologico che il nazionalismo riesce a suscitare, passando dalla psicologia sociale alla sociobiologia. La nazione, “comunità immaginata”, assume le caratteristiche di una nuova religione: da la possibilità di

---

<sup>16</sup> cfr. A.D. Smith, *op. cit.* e § 4 di questo capitolo

sperare in una vita eterna, nella perpetuazione di riti e tradizioni familiari, nella trasmissione dei propri geni culturali e biologici; rappresenta la continuità della famiglia estesa<sup>17</sup>. Questa teoria che fa del nazionalismo un vero e proprio sistema religioso è di straordinaria attualità. Con qualche forzatura alla teoria, contro l'esplicito volere dell'autore, che invece mette in correlazione la progressiva attenuazione del sentimento religioso a favore di quello nazionalistico, non sarebbe forse troppo azzardato considerare, per converso, quanto, in alcune aree del mondo, la religione si sia convertita nel catalizzatore di aspre rivendicazioni di indipendenza economica e nazionale. La rivoluzione khomeinista in Iran, lo scontro tra cattolici e protestanti in Irlanda, la fondazione di Israele, la Polonia di Solidarność rappresentano esempi di come a volte la religione si presti a fornire al nazionalismo la piattaforma teorica e pratica che consente di incanalare la forza dirompente di sentimenti irrazionali in veri e propri progetti politici<sup>18</sup>.

Il nazionalismo così considerato, o meglio, considerato anche da questo punto di vista, si guadagna un'indipendenza che la relazione di necessità che il fattore economicista gli negava. La lettura troppo eurocentrica del fenomeno risulta attenuata e lo rende possibile oggetto di analisi in ogni tipo di società, dovunque vi sia una divisione del potere basata sul criterio della nazionalità: questo è il caso degli imperi nazionali europei, delle colonie in America, Africa ed Asia.

Un altro autore che vincola il fattore etnico al nazionalismo è Anthony D. Smith, che si spinge anzi a chiarire come si sviluppa il passaggio tra l'appartenenza ad un'etnia all'adesione ad una nazione. Pur riconoscendo gli elementi di modernità insiti nel fenomeno del nazionalismo, ne individua i presupposti nell'etnicità, caratteristica più atavica ed irrazionale. L'avvento della modernizzazione, lo

---

<sup>17</sup> B. Anderson, *Imagined Communities. Reflections on the Origin and the Spread of Nationalism*, London, Verso/NBL, 1983

<sup>18</sup> cfr. § 3.4.3 di questo capitolo

sviluppo delle comunicazioni e della mobilità, la nascita del capitalismo, della stampa e dello stato burocratico centralizzato sono state di certo determinanti all'affermazione del fenomeno così come oggi è conosciuto. Ma l'analisi di Smith approfondisce la prospettiva di questi fattori, affermando che "le nazioni moderne e il nazionalismo hanno soltanto ampliato ed approfondito il significato e la portata di concetti e strutture etniche più antichi [...] c'è una straordinaria identità tra le nazioni e le etnie, tra il nazionalismo e l'etnicismo: continuità, ma non identità"<sup>19</sup>. Lo scopo fondamentale dell'etnicismo, così come quello del nazionalismo, è in ultima istanza tenere fuori gli stranieri e mantenere il più possibile inalterata la propria identità, le tradizioni e i miti; il nazionalismo in particolare si serve a questo proposito dell'istruzione di massa. Un'istruzione così intesa non è però funzionale, come sosteneva Gellner, alla creazione di condizioni favorevoli per la formazione di una cultura superiore, guardiana della modernizzazione e dell'industrializzazione; è anzi rivolta al passato, al recupero di tutto ciò che è stato e che spiega – o pretende di spiegare – alla comunità tutto quel che adesso è, e perché.

## 5. IL FENOMENO

---

### 2.1. L'ideologia

Passando in rassegna le posizioni di vari autori sulle origini del nazionalismo, si è potuto constatare che al riguardo non è possibile una cristallizzazione del concetto di nazione, né l'individuazione che sia valida *per se*. Ad ogni modo, è risultato evidente che gli strumenti di interpretazione di un fenomeno sociale sono sempre da combinare e bilanciare con attenzione e che le spiegazioni monocausali dimostrano

---

<sup>19</sup> A.D. Smith, *op. cit.*

tutta la loro limitatezza ed insufficienza. Il nazionalismo, quindi, è il prodotto di una serie di contingenze storiche, economiche e sociali e del fattore etnico, che ne rappresenta la manifestazione ancestrale.

Finora si è parlato del nazionalismo definendolo, per necessità di esposizione, con il termine abbastanza neutrale ed impreciso di fenomeno; quando invece è perlomeno altre due cose. E' tanto un'ideologia quanto una forma di comportamento<sup>20</sup>. Diventa un'ideologia nella sua forma più sviluppata, e si fonda sull'idea di nazione, che è la piattaforma per i conseguenti comportamenti nazionalistici. L'idea di nazione è un concetto a sua volta piuttosto fumoso ed ha subito un'evoluzione significativa nel corso della storia. Tra i vari autori che si sono preoccupati di fornire un quadro teorico al concetto, c'è chi la considera un prodotto della natura, ma più frequentemente la si ricollega ad un deliberato disegno: "comunità immaginata"<sup>21</sup>. L'idea di nazione è quindi sistematizzata quasi scientificamente dai pensatori politici, e sublimata ad ideologia.

L'idea di nazione si può far risalire all'antichità; ma il concetto di nazione proprio dei Greci e degli Ebrei è certamente molto diverso da quello del Risorgimento europeo o dalle manifestazioni neonazionaliste degli ultimi anni. Tuttavia, proprio l'esempio di queste due popoli contiene *in nuce* gli elementi costituenti del comportamento nazionalista: forte senso di identità e di coesione della propria comunità. Nel caso degli Ebrei in particolare l'idea astratta di nazione ha subito un'evoluzione progressiva in ideologia – il sionismo – che ha portato avanti una vera e propria politica di costruzione dello stato.

L'ideologia nazionalista contiene una componente fortemente idealista, al proporre la realizzazione concreta di un'idea astratta; ma ovviamente, nelle circostanze

---

<sup>20</sup> J.G. Kellas, *op. cit.*

<sup>21</sup> B. Anderson, *op. cit.*

contingenti, ha sempre difeso precisi interessi particolari, specialmente di classe, come del resto ogni altra grande ideologia di ogni tempo.

Il nazionalismo in senso moderno si sviluppa a partire dalla Rivoluzione Francese, quando si coniuga con il concetto di sovranità popolare, che da questo momento in poi rappresenterà la fonte di legittimità per l'autorità statale e comincerà ad erodere senza tregua, in ambito europeo, il diritto all'esistenza di sproporzionati imperi multinazionali. Da qui comincia ad ingrossarsi senza sosta la portata rivoluzionaria dell'idea di nazione fino ad attentare al vecchio ordine nell'equiparare i cittadini tra loro, in nome dell'appartenenza. Il nazionalismo nato dalla Rivoluzione Francese, che avrà un'influenza decisiva sul Risorgimento europeo e condurrà alla formazione degli stati-nazione del XIX secolo, era incessantemente incalzato un altro tipo di nazionalismo, che si andava sviluppando in termini etnici e linguistici. Questo nazionalismo trasversale, non ufficiale, non formalizzato paventava un altro, e forse ancor più problematico fenomeno: cominciava a porre le basi per minacciare anche i confini degli stati, assumendo un carattere di "esclusività" – o dentro o fuori - in base alle caratteristiche culturali e biologiche dei membri della supposta comunità.

Questo si è rivelato un problema pressante per ogni stato a composizione multietnica – cioè è comune a quasi ogni stato del mondo – che può assumere atteggiamenti distinti in base alla tollerabilità alle differenze che è in grado di sopportare – per ragioni storiche, culturali e di virtù civica - . Uno stato può in rispondere alla sfida o mediante la concessione di diritti particolari a tutela delle minoranze con l'adozione di misure legislative ed istituzionali che consentano la preservazione della specificità con le formule attualmente a disposizione oppure intensificando il processo di omogeneizzazione culturale cominciato con la nascita dello stato-nazione.

L'ideologia nazionalista non si è mai convertita in un grande sistema di idee come il liberalismo ed il marxismo; tuttavia la sua capacità di influenzare trasversalmente

l'azione politica è stata in certi casi addirittura più dirompente. E' curioso che Stalin, durante la seconda guerra mondiale, abbia dovuto far appello alla "grande Russia patriottica" per mobilitare la popolazione contro l'invasione nazista del 1942. Neanche un'ideologia ben strutturata e dal forte carico emotivo come il comunismo ha potuto ciò che ha potuto il ricordo della Russia di Pietro il Grande nella memoria storica dei compagni sovietici.

## **2.2. Il comportamento**

A causa dei suoi valori di riferimento e delle sue aspirazioni apparentemente non negoziabili, il comportamento nazionalistico appare diverso da ogni altro comportamento politico; il che, di conseguenza, riduce l'elemento razionale nelle aspettative dei costi e benefici intrinseci nell'attività politica e fa sì che i governi assumano un atteggiamento piuttosto ostile nei confronti delle manifestazioni nazionalistiche, nel timore di non saperle gestire in maniera adeguata particolarmente nel caso di un'imprevedibile *escalation*.

All'interno del nazionalismo, è riscontrabile una vasta gamma di comportamenti, che variano dalla semplice propaganda culturale al terrorismo. Un'attività così variegata si rileva anche all'interno di uno stesso movimento nazionalista, che non è quasi mai omogeneo, ma presenta posizioni spesso confliggenti e contraddittorie, e allo stesso tempo complementari. Quando la complementarità è ridotta a favore di una molteplicità di azioni divergenti ne perde la coesione interna che autoelimina ogni possibilità di vedere realizzata qualche rivendicazione. Più sono divisi, più è facile che i nazionalisti vengano sconfitti. La "comunità immaginata" ha diverse aspirazioni: si può essere autonomisti, separatisti, irredentisti. Quanto meno è omogeneo, tanto più il movimento sarà debilitato dalle sue stesse divisioni interne e dagli antinazionalisti che applicheranno la tattica del *divide et impera*.

Inoltre, il comportamento nazionalistico è fortemente influenzato, nelle sue manifestazioni, dal contesto politico in cui si trova ad operare. Vale a dire che il comportamento varierà considerevolmente nel caso in cui il movimento agisca, nel caso di rivendicazioni nazionali all'interno di stati già esistenti, in uno stato a carattere autoritario o in uno pluralista e democratico.

### **2.3. La mobilitazione: il concetto di triade nazionalista**

Per comprendere come l'ideologia del nazionalismo lavora, cioè in che modo diventa fattore dinamico e propulsivo dell'azione politica, è necessario prendere in considerazione i valori di base a cui fa riferimento, e la maniera in cui li presenta e li rende intelligibili alla nazione. E' abbastanza paradossale notare che, nonostante la modernità del fenomeno, i movimenti nazionalistici tendano a enfatizzare le origini della propria storia in chiave mitica, contrapponendo generalmente immagini idealizzate del passato della nazione con la miseria del presente, prospettando condizioni future di prosperità e ritorno alla gloria di un tempo. Il mito della storia, infatti, motiva l'azione politica, fornendogli uno schema concettuale di riferimento, obiettivi ed argomentazioni; mentre crea le precondizioni per una mobilitazione di massa, provvede alla diagnosi delle cause della situazione corrente, ed individua lo specifico comportamento da assumere per redimere la nazione. Questa struttura triade non è una scoperta del nazionalismo moderno; ha radici molto più antiche, che affondano nella tradizione cristiana di peccato e redenzione e, ancor prima, nel mito classico dell'"età dell'oro" e del suo declino<sup>22</sup>. Per il nazionalismo moderno, questa struttura si è rivelata duplicemente efficace: ha consentito una più precisa definizione di comunità nazionale, o, almeno, l'ha semplificata in maniera considerevole, ed ha innalzato i toni dello scontro politico.

---

<sup>22</sup> M. Levinger, "Myth and mobilisation: the triadic structure o nationalist rhetoric", *Nation and nationalism*, VII (2), 2002, che cita A.D. Smith, *Theories of Nationalism*, London: Duckworth, 1971

Da un punto di vista prettamente metodologico, questo approccio permette di cogliere l'infrastruttura di base del fenomeno nazionalismo e di come l'ideologia che lo fomenta, per quanto sia alimentata da irrazionali, sia in realtà finalizzata al raggiungimento di obiettivi politici del tutto razionali. Consente, inoltre, di tracciare un minimo comune denominatore tra i vari movimenti, delimitando un preciso oggetto di studio scientifico a prescindere dalle sue peculiari forme storiche.

E' abbastanza curioso infatti che uno degli elementi costitutivi della retorica nazionalista di ogni dove sia che la nazione sia stata caratterizzata da un passato glorioso, in cui la comunità viveva in uno stato di assoluta armonia e purezza. L'irrompere di un imprevedibile agente esterno o una serie di eventi traumatici all'interno hanno condotto allo sfaldamento dell'antica perfezione; il declino della nazione è in genere imputato ad un determinato evento storico. La triade si compie nell'indicare la via d'uscita, che sottintende la possibilità per la nazione di riscattarsi attraverso la prospettiva di un futuro utopico, in cui, mediante una mobilitazione generale, la nazione potrà riacquistare l'integrità perduta.

La contrapposizione di passato, presente e futuro rappresentati in una forma a tal punto semplificata serve a due obiettivi retorici ben precisi: incita ad intraprendere una lotta collettiva, mentre fornisce giustificazioni ed argomentazioni per delle azioni politiche ben definite, facendole apparire necessarie ed inevitabili.

### **2.3.1. Il passato glorioso**

L'invenzione di un passato glorioso è una caratteristica di praticamente tutti i nazionalismi, perché contribuisce all'origine alla legittimazione della causa nazionalista. La "fabbricazione della storia" supera ogni contingenza, la rende anzi eterna e, in un certo senso, sacra<sup>23</sup>. Tra gli altri esempi storici, Mazzini sosteneva che l'Italia è sempre esistita e trovava la sua giustificazione nella topografia della

---

<sup>23</sup> B. Anderson, *op. cit*

Alpi e del bacino del Mediterraneo, che la rendevano prima di tutto “geograficamente nazione”.

Più recentemente, per effetto del crollo dell’Unione Sovietica, sono venuti crescendo i sentimenti nazionalistici in Europa Orientale. Il caso della Serbia è esemplificativo al riguardo: con il fiero discorso di Milosevic per il sesto centenario della battaglia di Kossovopolije del 1389 si inaugura il dolorosissimo processo di progressiva disgregazione della Jugoslavia di Tito<sup>24</sup>.

Il passato elegiaco crea dei modelli di impari perfezione da seguire per emulare la grandezza originari. Il tema del “ritorno” emerge spesso nella retorica nazionalista: un caso per tutti è la Terra Promessa, che ha portato alla nascita, dopo millenni, dello stato di Israele. Si fa riferimento ad un mondo di valori, di credenze, di tradizioni, il cui recupero può far ritornare in vita la nazione: Mazzini attribuiva alla nazione italiana doti civilizzatrici, consentendogli il duplice obiettivo del riconoscimento della peculiarità del “genio italiano” da parte delle altre nazioni europee all’esterno e della progressiva identificazione in caratteri costitutivi all’interno<sup>25</sup>.

Le immagini idealizzate del passato, ovvero la fabbricazione della propria storia, rinsaldano la legittimità dei movimenti nazionalisti e suscitano un forte attaccamento emotivo; la ricostruzione di un’identità etnica dal punto di vista morale, inoltre, fornisce la *Weltanshaung* di riferimento.

### **2.3.2. La miseria del presente**

Il concetto di perdita è l’elemento centrale della retorica nazionalista e la diagnosi di come ci sia giunti traccia il percorso del recupero. Il nazionalismo è tutto un

---

<sup>24</sup> A. Hastings, “Special people”, *Nations and Nationalism*, V (3), 1999

<sup>25</sup> M. Levinger, *op. cit.*, che cita G. Mazzini, “Duties to country” in *The Duties of Man and Other Essays*, London: J.M. Dent, 1907

recupero, in fondo; guardarsi indietro per andare avanti, o, ancor meglio, per uscire fuori.

La perdita può riguardare uno o più aspetti della nazione, il linguaggio, l'integrità culturale, il territorio storico, la purezza della razza, le istituzioni politiche. Può essere causata da un agente esterno, come una sconfitta militare e l'assimilazione con i conquistatori, o da un processo di decadenza interno. Solo per il fatto di identificare la natura e l'identità della perdita, viene demarcata la nazione e il suo carattere fondamentale, l'esclusività. Chi è membro della nazione ha perso i tratti distintivi che lo identificavano come tale, è privo, anzi è *stato privato* di una parte del suo patrimonio di memoria collettiva; ed è perciò chiamato a ripristinarli tanto in nome della comunità quanto a favore della sua personalità mutilata. Il nazionalismo, sebbene la forte carica comunitaria che lo caratterizza, si appella spesso anche all'individuo nella sua dimensione collettiva, l'uomo nel suo contesto sociale: il recupero della nazione diventa anche un interesse personale.

### **2.3.3. Il futuro utopico**

Comune a quasi tutti i nazionalismi è la prospettiva utopica di una perfetta reintegrazione della comunità, che riconduca direttamente alla perduta età dell'oro del passato. Ovviamente ogni movimento nazionalistico individua il suo "percorso di recupero", che dipenderà dalla causa che l'élite nazionalista ritenga responsabile della perdita.

Ernst Moritz Arndt, uno dei maggiori pensatori nazionalisti tedeschi dell'epoca napoleonica, individua ad esempio nella Pace di Vestfalia del 1648 la disgrazia che ha condotto la nazione tedesca a trovarsi senza uno stato unitario e per di più occupata dall'ingombrante vicino francese; e l'unica via di uscita sembra il ritorno al passato, alla comunità solidale e fiera che era riuscita a fiaccare l'esercito

romano<sup>26</sup>, attraverso un processo dal basso che avrebbe portato in un secondo momento alla costruzione della patria. Questo processo necessita un'unità di volontà e di spirito senza precedenti da parte di un popolo *in nuce* etnicamente e culturalmente omogeneo, concetto tra l'altro condiviso dalla maggior parte dei pensatori tedeschi del XIX secolo<sup>27</sup>.

In Francia, che nello stesso periodo già poteva contare su una tradizione statale piuttosto solida ed il nazionalismo si esprimeva attraverso il recupero di una vaga "virtù repubblicana", che affonderebbe le sue radici nella tradizione greca e romana che a sua volta culminerebbe nella Rivoluzione Francese: "I francesi sono stati il primo popolo del mondo ad aver costituito una vera democrazia, equiparando gli uomini gli uni agli altri e dando loro pieno diritto di cittadinanza"<sup>28</sup>.

A prescindere dalle variazioni di prospettiva e di contenuto, in ogni caso gli obiettivi prefissati dal futuro utopico si raggiungono mediante il rovesciamento della situazione presente di degrado in cui versa la comunità nazionale. E' proprio questo elemento di irrazionalità che rende infalsificabili le ideologie nazionaliste e le avviluppa in concezioni storiciste che si trasformano in miti sacri<sup>29</sup>. La presunta infalsificabilità di carattere quasi religioso delle loro posizioni si innesca nel quadro della grande strategia dei movimenti nazionalisti: un'accurata operazione di riscrittura della storia – quando non si tratti di vero e proprio revisionismo o fabbricazione – è funzionale a suscitare una forte spinta emotiva alla mobilitazione della comunità immaginata e fornisce semplificate coordinate storico-politiche intellettualmente soddisfacenti per giustificarne le azioni.

---

<sup>26</sup> Al proposito, è significativo che proprio in quegli anni veniva tradotta e diffusa l'opera di Tacito, "La Germania", e alcuni passi riletti e reinterpretata in chiave nazionalistica; vedi al riguardo anche Fiche.

<sup>27</sup> M. Levinger, *op. cit.*

<sup>28</sup> M. Levinger, *op. cit.*, che cita Robespierre, riportato da R. Bienvènu in *The Ninth of Termidor: the Fall of Robespierre*, New York, Oxford University Press, 1968

<sup>29</sup> K. Popper, *La miseria dello storicismo*,

Il processo iniziale di mobilitazione è generalmente portato avanti da un nucleo ristretto, che convenzionalmente si denominerà élite nazionalista; man mano che il nucleo comincia ad acquistare una base, ridefinisce continuamente le proprie linee di azione secondo una logica di *escalation*: quando le rivendicazioni nazionaliste vengono frustrate, la posta del gioco tende a farsi sempre più alta.

## **2.4. I miti**

Il nazionalismo si nutre di miti; ciascun movimento specifico è più orientato verso uno in particolare, ma si può ritenere che generalmente vi sia una certa complessità e sovrapposizione nei vari comparti ideologici. Per chiarezza di esposizione, si passeranno in rassegna quelli, tra tutti, che hanno avuto una considerevole rilevanza nel corso della storia e che continuano ad influenzare le moderne ideologie nazionaliste: la lingua, la razza e il concetto di “popolo eletto”.

### **2.4.1. La lingua**

Uno dei miti più persistenti del nazionalismo è sicuramente la lingua. Tra l’altro, è proprio su rivendicazioni di carattere linguistico che si basano molti movimenti indipendentisti e secessionisti del revival etnico contemporaneo in Europa occidentale e non solo<sup>30</sup>.

L’identificazione dei gruppi linguistici e le nazioni, sulla base dell’assunto che “il linguaggio esprime l’esperienza collettiva del gruppo”, si deve a Herder<sup>31</sup>, che attribuisce al linguaggio una funzione centrale, in quanto veicolo di un più forte vincolo di appartenenza. L’approccio di Herder ha trovato molti consensi, specialmente in Europa orientale: molti studiosi hanno cominciato a considerare la

---

<sup>30</sup> vedi § 5 di questo capitolo

<sup>31</sup> A.D. Smith, *op. cit.*, che cita F. M. Barnard, *Herder’s Social and Political Thought: from Enlightenment to Nationalism*, Oxford, Clarendon Press, 1965

lingua come elemento fondante della nazione, tra gli altri Gellner, che l'ha inquadrata nella sua teoria più generale del nazionalismo come fenomeno della modernizzazione.

Ci sono alcune differenze nazionali dotate di contrassegni inamovibili, come appunto la lingua, che, nonostante la progressiva omogeneizzazione culturale procedente da una diffusa modernizzazione, non si appiattiscono immediatamente: e ciò crea il dilemma di due lingue e due culture, una ufficiale e l'altra irredentista, e la nascita di due nazionalismi<sup>32</sup>, che Kellas denomina rispettivamente ufficiale ed etnico<sup>33</sup>.

Di certo, la lingua è un forte catalizzatore di sentimenti nazionali; ma perché assurga ad elemento costitutivo e, in alcuni casi, persino determinante, è necessario che sia accompagnata da un passato e da un patrimonio culturale altrettanto consistente. La lingua funziona così da amplificatore e da manifesto delle rivendicazioni nazionaliste.

La purezza della lingua, nella retorica nazionalista, è spesso minacciata di estinzione o di contaminazione dall'azione aggressiva ed assimilatrice di un'altra nazione. L'ex-Iugoslavia sull'orlo del conflitto etnico che ne ha determinato il dissolvimento a seguito di costi umani altissimi, è un valido esempio di come le varie lingue nazionali siano state un propulsore potente della cause dei diversi nazionalismi, quello serbo in particolare. Al proposito, è interessante il dibattito che si è svolto all'interno dell'Accademia di Serbia delle Scienze e delle Arti (SANU) nel 1986 con riguardo alla corruzione della lingua serba da parte di elementi non serbi e da precise politiche aggressive contro di essa. Il memorandum denuncia che

---

<sup>32</sup> A.D. Smith, op. cit. , che cita E. Gellner, "Scale and Nation" in *Philosophy of the Social Sciences*, III, 1973

<sup>33</sup> J.G. Kellas, op. cit. , vedi § 4 di questo capitolo

“in Croazia il patrimonio culturale serbo è stato oggetto di alienazione, usurpazione, noncuranza e disprezzo; l’uso della lingua soppresso e l’alfabeto cirillico sempre meno valorizzato da sofisticate ed efficaci politiche di assimilazione che minano ai vincoli culturali tra i serbo-croati e il resto dei serbi [...] Nessun’altra nazione iugoslava è stata privata in modo così brutale della sua integrità culturale e spirituale [...] E’ ideologicamente legittimo snaturare e dissipare senza sosta il patrimonio letterario serbo, attribuendolo ad autori montenegrini o bosniaci [...]”<sup>34</sup>.

Contemporaneamente, anche altre nazioni in Iugoslavia avvertivano con risentimento la contaminazione della propria lingua. Una pubblicazione del HDZ (Unione Democratica Croata) del 1990 riporta una serie di parole accompagnate da un commento. Questi termini vengono tacciati di stranieri in quanto serbi e ne viene allegato l’equivalente in croato<sup>35</sup>: la “redenzione” passa per il recupero di ciò che si sente minacciato.

Gli sloveni, d’altro lato, percepiscono l’identificazione del serbo-croato alla lingua ufficiale di fatto della Federazione nei consessi internazionali come un attentato alla propria identità linguistica<sup>36</sup>.

Molte rivendicazioni nazionaliste, anche contemporanee, si sono basate proprio sulla perdita di tale purezza culturale e linguistica al fine di mobilitare le masse e, per dirla con George Mosse, di “nazionalizzarle”. Il Québec, di lingua francese, ha sempre accampato la propria diversità linguistica per motivare la necessità dell’indipendenza dal Canada anglofono; in Spagna, l’unità dello stato è fortemente minacciata dalla presenza di forti minoranze nazionali che sottolineano considerevolmente la loro allogenia linguistica; in Corsica, il decentramento

---

<sup>34</sup> M. Levinger, *op. cit.*, che cita G. Stokes, *From Stalinist to Pluralism*, II edition, Oxford University Press, New York, che riporta Memorandum SANU 1989 [1986]

<sup>35</sup> M. Levinger, *op. cit.*

<sup>36</sup> M. Levinger, *op. cit.*, che cita D. Rupel, “The Slovene national question” in G. Stokes, *op. cit.*

amministrativo è passato per un riconoscimento della lingua locale da parte del governo di Parigi.

La lingua è la voce della memoria di un popolo: Milan Kundera, scrittore ceco che ben conosce quale importanza il mosaico di popoli che compongono la mappa etnica dell'Europa orientale attribuisce al proprio passato, ha scritto che “il primo passo per liquidare un popolo è cancellare la sua memoria. Distruggerne i libri, la cultura, la storia”<sup>37</sup>.

La rilevanza attribuita alla lingua dai movimenti nazionalisti di ogni tempo del resto non è mai passata in sordina. Mussolini impose l'italianizzazione dei termini stranieri durante la guerra con gli Stati Uniti e gli stati dell'Alleanza; allo stesso modo fece Franco durante la lunga dittatura a cui fu a capo in Spagna. Un protonazionalismo di matrice linguistica si rileva ancora nel caso italiano: prima dell'Unità, di fatto l'Italia poteva considerarsi una nazione soltanto, e vagamente, dal punto di vista linguistico. Questo fu il cavallo di battaglia dei primi “patrioti” italiani, per lo più dei letterati: Dante, Petrarca, Machiavelli, che, anche se in termini molto diversi rispetto al nazionalismo moderno di età risorgimentale, sottolineavano che la nazione Italia esisteva come conseguenza dell'italianità della lingua.

#### **2.4.2. La razza**

La “purezza della razza” è un altro dei miti ricorrenti della retorica nazionalista. Parlare di popoli riporta direttamente al tema dell'etnicità, ad una dimensione completamente astorica. Il concetto di razza non nasce con l'idea di nazione, contrariamente a ciò che ritiene Gellner, secondo cui il nazionalismo, e di conseguenza ciò che ne deriva o che ne è in qualche modo collegato, è in maniera necessaria frutto di una società basata su uno stato nel contesto industriale. Le

---

<sup>37</sup> M. Kundera, *The Book of Laughter and Forgetting*, trad. inglese di M. Hendry Heim, New York, Knopf, 1981

differenze etniche non solo esistono da sempre, ma da sempre vi è stata rivolta attenzione. Il revival razziale ed etnico a cui si è assistito di recente altro non è che una riedizione in termini moderni di un sentimento presente fin dall'età del ferro, nel I millennio a.C., che ha subito una certa attenuazione durante il periodo dell'impero romano ed è riemerso durante il suo declino nel V secolo a.C.. E' interessante notare che molte delle etnicità europee si fanno risalire – anche dagli stessi nazionalisti - al millennio seguente<sup>38</sup>.

Senza dubbio, il concetto di razza è un detonatore di una serie di comportamenti che fanno percepire l'altro come diverso, irrimediabilmente lontano, ed in qualche forma nemico. E' dimostrabile in più di un caso che la diversità e l'unicità, in fondo, sono dei costrutti, cioè sono dei concetti autoindotti. In molte regioni dell'Africa le potenze colonizzatrici hanno disegnato dall'esterno i confini etnici o incoraggiato l'emergere di gruppi anche dove non c'era alcuna tradizione posteriore in questo senso, per regioni di governabilità o di amministrazione, e spesso per biechi calcoli politici dalle conseguenze disastrose.

Il caso del Ruanda al proposito è tristemente esemplificatorio. Al fine di stabilizzare il proprio dominio sul territorio, i colonizzatori belgi fecero leva sull'esistenza di comunità blandamente definite per accentuarne gli attriti e le frustrazioni e praticare con successo il *divide et impera*; la conflittualità tribale e la gestione del potere inequamente distribuita tra le comunità fin dal tempo del potere coloniale ha condotto ad una campagna di odio razziale e poi al genocidio dei Tutsi. In anni recenti in ex-Iugoslavia, la Serbia ha praticato una sistematica pulizia etnica in nome di una supremazia culturale e razziale del popolo serbo nell'ambito della federazione iugoslava; una supremazia dovuta ad uno *status* quasi genetico che i

---

<sup>38</sup> C. Renfrew, "The roots of ethnicity: archaeology, genetics and the origins of Europe" in Atti della X Conferenza, Unione Internazionale, Accademia dei Lincei, 8 gennaio 1993

nazionalisti serbi non solo non si vedevano riconosciuto, ma anzi calpestato ed offeso<sup>39</sup>.

Con ciò non si vuole negare che una diversità esista; ma si vuole prendere in considerazione il fatto che molto spesso è solo un artificio retorico che rende il vicino di casa talmente minaccioso per la propria identità che non si vede altra via d'uscita che la sua eliminazione (effettiva o figurata). Imputare alla diversità dell'altro il degrado della situazione presente rappresenta un supporto psicologico notevole alla causa della mobilitazione nazionalista: un nazionalista tedesco del XIX secolo, Friedrich Ludwig Jahn, fondatore del movimento nazionalista Gymnastics, imputava tanto a cause esterne che a cause interne il declino della nazione; il fattore esterno più incisivo, come sostenuto anche da altri pensatori contemporanei<sup>40</sup>, era stata l'imposizione da parte di potenze straniere di una pace ingiusta – la pace di Vestfalia – . Individuava come fattore interno la perdita della “purezza della razza”, colpevole di aver “minato alla vitalità della razza tedesca”, rincarando la dose in questo modo: “Animali mezzosangue non hanno una capacità reale di auto-propagazione: alla stessa maniera popoli meticci non riescono a provvedere alla propria sopravvivenza nazionale”<sup>41</sup>. La connessione con le teorie nazional-socialiste di qualche decennio più tardi salta agli occhi: anche Hitler, nel *Mein Kampf*, imputava all'odiosa pace di Versailles la condizione di prostrazione in cui versava la Germania di Weimar; la teoria della superiorità della razza ne sarà un conseguente e purtroppo non marginale corollario. In Europa, l'unico popolo di cui l'ideologia nazista avesse un certo rispetto, etnicamente parlando, era quello inglese, in quanto si riteneva anch'esso di razza ariana: combattere contro individui della stessa razza eletta fu forse uno dei pochi rammarichi del Führer.

---

<sup>39</sup> cfr. § 3.4.2 di questo capitolo per il nazionalismo serbo e le rivendicazioni linguistico-culturali

<sup>40</sup> cfr. E. M. Arndt, § 3.2.3. di questo capitolo

<sup>41</sup> M. Levinger, *op. cit.*, che cita P. Kluckhohn, *Die Idee des Volkes in Schrifttum der deutschen Bewegung*, Berlin, Junker & Dünnhaupt, 1934

Difendersi dalla “contaminazione etnica” di una comunità allogena rappresenta per i nazionalisti una risposta al bisogno di continuità che impone l’appartenenza ad una storia e ad un complesso di tradizioni minacciate da tentativi di assimilazione. Sabino Arana, ideologo del nazionalismo basco e inventore del termine con cui si identifica la patria basca, “Euskadi”, non accetta i presupposti basilari di una società multiculturale quando afferma: “Gli stranieri potrebbero stabilirsi in Biscaglia [provincia di Euskadi] sotto la tutela dei propri rispettivi consoli, ma non potrebbero mai essere naturalizzati. Per quanto riguarda gli spagnoli, le Giunte Generali non ne autorizzeranno l’entrata nei primi anni dell’indipendenza nel territorio di Biscaglia, al fine di cancellare definitivamente qualsiasi traccia che la dominazione spagnola abbia lasciato nel carattere, nelle abitudini e nelle lingue”<sup>42</sup>. Per i nazionalisti esclusivi, sia ufficiali che etnici, sembra non esserci nessuno spazio per delle nazionalità – e perciò delle lealtà – concentriche.

### **2.4.3. Il popolo eletto**

Il nazionalismo, nel perseguire l’unità e l’identità per la nazione di cui è ideologia, si basa sulla ferma convinzione di compiere la missione insita nel proprio destino nazionale. Ciò è dovuto in prima istanza al potente mito del popolo eletto, che possiede vere e proprie caratteristiche religiose.

Generalmente, il nazionalismo moderno riesuma parte dell’antica mitologia etnica per servire ai nuovi propositi, conferendo alla causa nazionalista una credibilità storica ed un richiamo ancestrale che la presenta come l’unica alternativa possibile.

Il concetto di “popolo eletto” ha chiaramente un’aurea religiosa: un certo popolo è stato scelto dalla divinità per portare avanti una determinata missione di carattere

---

<sup>42</sup> S. de Pablo, J.L. de la Granja, L. Meers, *Documentos para la historia del nacionalismo vasco de los Fueros a nuestros días*, Barcelona, Ariel Practicum, 1998, che riporta S. Arana Goiri, “La pureza de raza”, in *Bizkaitarra*, 31 marzo 1895

religioso, politico ed economico che ha per scopo la propria redenzione e in secondo piano anche quella dell'umanità.

Esempi di popoli che si considerano prescelti sono riscontrabili in ogni area del mondo, a prescindere dallo specifico credo religioso; anche se il caso classico rimane l'Antico Testamento, nella forma di patto che vincola la divinità al popolo e viceversa. Gli ebrei erano stati scelti da Dio per portare avanti la missione religiosa affidatagli; dall'altro lato avevano il dovere attenersi al volere della divinità, palesato nella morale delle leggi di Mosè: qualsiasi deviazione dal sentiero predefinito dal patto avrebbe provocato l'ira di Dio e incidentalmente anche la perdita del proprio *status* privilegiato<sup>43</sup>. Se il Vecchio Testamento individuava soltanto negli ebrei il popolo eletto, il Nuovo Testamento universalizza questo concetto e lo estende "a tutte le nazioni"<sup>44</sup>.

Hastings individua un duplice approccio nel considerarsi popolo eletto all'interno di questa logica mistica, distinguendo tra l'applicazione "orientale" ed "occidentale" delle prescrizioni della Bibbia e specificando la loro influenza sul comportamento nazionalistico.

Con l'imperatore Costantino, la religione diventa parte integrante della cosa pubblica, viene, cioè, istituzionalizzata e la storia dell'impero è riscritta in termini religiosi. In Europa orientale, la chiesa, nei secoli, è cresciuta di pari passo con lo stato e si è affermata come contrassegno di identità culturale e, per ultimo, nazionale: l'istituzione ecclesiastica si sarebbe rivelata perciò funzionale alla nazione. Questo binomio è rafforzato nel caso in cui lo stato si dissolve: in questo frangente, la nazione arriva ad identificarsi nella chiesa stessa: in Serbia per secoli non c'è stata nessun'altra istituzione nazionale a parte la chiesa nazionale serba. Lungi dal trarre deduzioni affrettate, vale la pena riflettere sul fatto che, nel corso

---

<sup>43</sup> A.D. Smith, "Ethnic election and national destiny", *Nations and Nationalism*, V (3), 1999

<sup>44</sup> A. Hastings, *op. cit.*, che cita Matteo (28:19).

della recente operazione di pulizia etnica, all'eliminazione fisica dei bosniaci musulmani e la distruzione delle loro moschee seguiva la costruzione di chiese ortodosse, quasi in segno di vendetta in nome del progetto mai realizzato di "Grande Serbia". Identificare la nazione con la chiesa non è ad unico appannaggio della Serbia: tra gli altri, la Polonia, nel corso degli eventi storici travagliati di cui è stata protagonista, che hanno condotto più di una volta ad un letterale slittamento dei suoi confini sulla carta geografica dell'Europa centro-orientale, ha fatto appello alla propria appartenenza alla chiesa cattolica per mantenere un senso di identità e di compattezza nazionale.

L'approccio "occidentale" si differenzia considerevolmente dal modello orientale. Roma è stata per lungo tempo baluardo del paganesimo e il rovinoso declino di un potentissimo impero che si autopercepiva esportatore di cultura e di civiltà lasciava poco spazio a miti di questo genere. In Occidente, la strada che ha condotto verso l'idea di nazione ha sempre avuto connotazioni più politiche che religiose. Con questo non si vuole escludere che la religione non abbia dispiegato la sua influenza al di qua del mar Adriatico; ma il testo di riferimento dell'Occidente è il Vecchio Testamento, che offre una visione di più ampio respiro, più attenzione agli aspetti politici, sebbene trasfigurati misticamente, che a quelli esegetici e più intimistici del Nuovo Testamento<sup>45</sup>.

Considerazioni specifiche a parte, la teoria, piuttosto affascinante, di Hastings, è che il mito di popolo eletto discende dalla cristianità, così come il concetto di nazione.

L'aspetto religioso è senza dubbio una componente fondamentale anche su altri fronti. In tempi recenti, si è assistito ad un revival religioso da parte dell'Islam militante, di carattere generalmente transnazionale. Non è questa la sede per spiegare il fenomeno ed argomentare potenziali cause e conseguenze; non è del tutto fuori luogo, però, mettervi in connessione alcuni movimenti nazionalistici

---

<sup>45</sup> *Ibidem*

all'interno del mondo arabo, che fanno leva sull'elemento religioso come caratteristica distintiva della propria specifica identità e assurgono la religione a vendicatrice delle proprie rivendicazioni nazionali frustrate. Ciò è particolarmente vero per le fazioni nazionalistiche palestinesi, ma anche per il FLN algerino e la rivoluzione iraniana del 1979, per cui l'elemento religioso è *instrumentum regni* per la realizzazione di obiettivi politici e nazionali ben definiti.

La percezione di sé stessa come portatrice di una missione da compiere non vincola una nazione ad un determinato periodo storico o ad un credo religioso. A prescindere dalle cause che hanno delineato il suo compito, il mito del “manifest destiny” fa parte del codice genetico di un popolo. La Francia gaullista ha facilmente utilizzato il vecchio mito della sua missione civilizzatrice e del suo inimitabile destino culturale al fine di opporsi alla creazione di un'Unione Europea su criteri troppo anglosassoni. Gli approdi recenti non possono negare che non ci sia riuscita. Allo stesso modo, l'influenza che continua ad esercitare culturalmente ed economicamente nelle sue ex-colonie può anche essere letta in questo senso. Gli Stati Uniti, prima democrazia del mondo moderno, seguono il percorso che ritengono tracciato dal proprio destino per la difesa della libertà e della democrazia nel mondo, anche quando ciò implica l'intervento militare<sup>46</sup>.

In termini generali, il popolo eletto si considera moralmente superiore rispetto agli altri, speciale perché prescelto, e quindi unico ed insostituibile; l'etnocentrismo ne esce rafforzato e ravvivato con nuovo entusiasmo, contribuendo a marcare delimitazioni più decise con i non-membri e creando le precondizioni per un sistema politico e sociale per cui l'altro è potenzialmente percepito come un sabotatore o un nemico.

---

<sup>46</sup> Sebbene esista una vasta ed antica ... letteratura al proposito, basterebbe riferirsi al Discorso sullo Stato dell'Unione pronunciato dal Presidente G.W. Bush poco prima della II guerra del Golfo.

## 2.5. Nazionalismo etnico e sociale versus nazionalismo ufficiale

Ciò che è stato fino ad adesso genericamente denominato “nazionalismo” assume delle forme definite a seconda della contingenza storica e, soprattutto, dal tipo di interessi che mira a difendere. Kellas distingue tra tre categorie di nazionalismo: etnico, sociale ed ufficiale<sup>47</sup>.

Il nazionalismo etnico è generalmente esclusivo ed escludente, non ammette individui che non condividano la stessa radice etnica, cioè una comune discendenza. Non c'è possibilità di far parte della comunità in un contesto del genere: non si può diventare curdo o palestinese<sup>48</sup>.

Il nazionalismo sociale, pur tenendo in considerazione le origini etniche, estende la nazionalità anche agli individui che intrattengano con la nazione rapporti sociali e culturali: vale a dire che si può venire a far parte della comunità nazionale anche se non le si appartiene da un punto di vista strettamente etnico e se se ne accolgano la cultura, le tradizioni, la lingua: è il caso dei catalani, dei russi.

Certamente, si tratta di tassonomie estremamente stilizzate, degli archetipi: nella realtà le demarcazioni tra queste due forme di nazionalismo sono quantomai sfumate. Tuttavia, entrambe esercitano la stessa funzione all'interno dello stato che non condivide un'etnicità comune ed una cultura omogenea definite all'interno di una unità territoriale determinata: rappresentano, cioè, una grave minaccia ai suoi confini, al collante sociale e alle istituzioni politiche.

Il nazionalismo ufficiale è il nazionalismo di stato. E' l'ideologia non specifica, la “cultura superiore”<sup>49</sup>, che lo stato estende a tutti coloro che sono legati ad esso mediante il vincolo della cittadinanza, a prescindere da discendenze etniche e tradizioni culturali e linguistiche. Intorno a questo tipo di ideologia si sono venuti

---

<sup>47</sup> J.G. Kellas, *op. cit.*

<sup>48</sup> ovviamente ciò è anche dovuto al fatto che, in mancanza di uno stato e perfino di un'autonomia amministrativa, essere curdo o palestinese è dimostrabile soltanto sulla base di criteri etnici.

<sup>49</sup> E. Gellner, *op. cit.*

formando gli stati-nazione, sul modello europeo: all'interno degli stati nazionali, ovvero nella grande maggioranza degli stati del mondo, il nazionalismo propugnato dallo stato, omogeneo e comunemente espressione del mondo di valori della nazione dominante, si trova a fronteggiare l'impulso eversivo di ideologie nazionali alternative.

Per comprendere come in concreto si configura questa sfida, è necessario risalire alla natura della politica, che riguarda essenzialmente il potere e, quindi, l'autorità<sup>50</sup>. Chi, all'interno di uno stato, detiene il potere politico, domina il sistema politico ed è detentore dell'autorità legittima; negli stati democratici, il potere e l'autorità sono attribuiti sulla base della sovranità popolare. Il nazionalismo ufficiale è ad appannaggio del gruppo che detiene il potere: se si tratta di una comunità etnica specifica, il proprio nazionalismo etnico verrà espresso in termini ufficiali, vale a dire, patriottici. Dall'altro lato, se il gruppo etnico non detiene il potere politico, il suo nazionalismo si configura in opposizione a quello dello stato, come una sfida all'autorità. Certamente, esistono varie forme di confronto: partiti nazionalisti, movimenti extra-parlamentari, organizzazioni terroristiche, eserciti di liberazione nazionale, ecc. . L'adozione di una determinata strategia da parte del nazionalismo etnico e sociale dipende in primo luogo dal contesto politico in cui si trova ad agire: nell'ambito di un sistema democratico e, più specificatamente, nel quadro di una politica consociativa, il nazionalismo non combatterà lo stato, ma cercherà di acquisire il più ampio grado di autonomia possibile compatibile con la sovranità dello stato stesso e di ricavare nicchie di potere e di influenza nella gestione della cosa pubblica. A questo proposito, il caso di fiamminghi e valloni nello stato belga segue questo modello: i rispettivi partiti nazionali competono per una distribuzione del potere favorevole alla propria comunità nazionale, ma sempre all'interno del

---

<sup>50</sup> J.G. Kellas, *op. cit.*

contesto statale<sup>51</sup>. In un sistema non democratico o particolarmente chiuso alle istanze di decentramento, i sistemi di lotta politica tendono ad esacerbarsi e gli attori politici ad assumere la forma di organizzazioni clandestine e terroristiche e le posizioni si assestano verso la linea di rottura.

Ciò non è sempre vero, perché fenomeni terroristici si sono verificati in contesti non necessariamente autoritari: in Alto-Adige prima dell'accordo De Gasperi-Grüber, nei Paesi Baschi anche dopo la caduta di Franco e l'instaurazione di un sistema democratico, in Corsica, solo per citare alcuni esempi. Eppure nella maggior parte dei casi sono sintomatici di un disagio, di un senso di scomodità di una fascia della popolazione che percepisce l'autorità centrale come un pericolo alla sua sussistenza. Di fronte alla minaccia dei nazionalismi etnici, lo stato adotta a sua volta delle strategie mirate a preservare la disgregazione dello stato e ad indebolire il sentimento nazionalista antagonista. In una prima fase storica, i vari stati ed imperi nazionali tentarono una riaffermazione (violenta o meno) del principio di nazionalità ufficiale: ne sono validi esempi l'impero russo con la "russificazione" dei non-russi, l' "anglicizzazione" di gallesi e scozzesi da parte dell'Inghilterra<sup>52</sup> e la "ispanizzazione" di baschi, catalani e galiziani nella Spagna franchista, in cui le specificità culturali e linguistiche vengono di fatto proibite in nome della cultura superiore della Castiglia e della sua storia. E' il processo identificato come "costruzione della nazione", che è avvenuto in circostanze temporali non coincidenti nelle diverse aree del pianeta e, spesso, come dimostra l'esempio spagnolo, in maniera diversa anche all'interno di una stessa regione. In molti stati dell'Africa e dell'Asia, questo processo è ancora in corso ed è reso particolarmente difficoltoso dalla mescolanza di etnie che convivono su uno stesso territorio. Particolarmente emblematico per la sua recentissima salita alla ribalta è il caso dell'Afghanistan,

---

<sup>51</sup> *Ibidem*

<sup>52</sup> *Ibidem*

creato dal nulla per ammortizzare gli attriti tra gli interessi russi ed inglesi durante il XVII ed il XIX secolo in Asia centrale, che ha sempre presentato e continua attualmente a presentare enormi problemi di governabilità, nonostante tutta attenzione dedicatagli dal mondo occidentale e l'ingente presenza militare .

La strategia alternativa disponibile agli stati nazionali per contrastare il dilagare di rivendicazioni che minano alla loro legittimità è accettarle in un contesto di sostenibilità istituzionale. Le diversità culturali e linguistiche vengono riconosciute e vengono tutelate nel quadro di un decentramento amministrativo e nella prospettiva di un sistema di lealtà concentriche, che renda l'individuo tanto membro della sua comunità quanto cittadino dello stato. E' il caso della Gran Bretagna con la Scozia, della Spagna post-franchista delle Comunità Autonome – limitatamente alle dichiarazioni di principio - , del Canada<sup>53</sup>.

Il nazionalismo etnico, come si è accennato, rappresenta una minaccia di livello rosso per il modello dello stato-nazione, e, di conseguenza, per l'ordine internazionale in generale, finché esso continui a basarsi su un sistema di stati. I suoi effetti destabilizzatori, tuttavia, non condurranno necessariamente ad un frazionamento territoriale indefinito: a meno che non scoppi una vera e propria guerra civile, e forse neanche in questo caso<sup>54</sup>, lo stato resta generalmente il più forte.

### **3. IL REVIVAL ETNICO CONTEMPORANEO E L'EUROPA OCCIDENTALE**

---

Il conflitto interetnico certamente non è un fenomeno recente, ma è piuttosto significativo che sia diventato molto più intenso ed endemico nel XX secolo,

---

<sup>53</sup> *Ibidem*

<sup>54</sup> cfr, a titolo di esempio, la situazione di vera e propria guerra civile che si è verificata in Irlanda del Nord tra unionisti protestanti e indipendentisti cattolici negli anni '70 e che subisce periodici revival; la Gran Bretagna continua a esercitarvi piena autorità e alcuni esperimenti di autorità condivisa, sia nel passato che in tempi più recenti, sono stati sospesi per decisione unilaterale. Provvedimento costituzionalmente legittimo, ma che presenta anche un preciso significato politico e dimostrativo.

disinteressando solo pochissimi paesi nel mondo. Spesso come conseguenza di una lunga dominazione imposta dall'esterno, gli stati africani ed asiatici nati sulle ceneri delle ex-colonie hanno dovuto affrontare in maniera congiunta ed innaturale, e nella maggior parte dei casi privi di un adeguato apparato amministrativo, tanto il processo di costruzione dello stato quanto quello di costruzione della nazione, con metodi quasi mai indolori. Tuttavia, da nessun'altra parte il revival ha lasciato più sorpresi come in Europa, che è stata la regione più toccata dalla rinascita dei sentimenti nazionalistici negli ultimi tre decenni. La foga nazionalista ha assunto due forme: si è cioè sia rivitalizzata nelle comunità nazionali dominanti ed ufficiali, come nella Francia gaullista, in Polonia, ecc.; oppure ha provocato l'ondata rivendicativa da parte delle comunità nazionali inglobate nei confini degli stati-nazione, che è il caso che si sottoporrà ad analisi. Questo è il caso, solo per citare alcuni esempi, degli scozzesi, dei gallesi, degli irlandesi, dei baschi, dei catalani, dei corsi, dei sardi, dei croati, degli slovacchi, dei serbi, e, al di là dell'Atlantico, della comunità francofona del Québec<sup>55</sup>.

La prima domanda che ci si pone è se questi movimenti abbiano qualcosa in comune e, di conseguenza, quali circostanze siano state favorevoli ad una loro rinascita.

In generale, i vari movimenti nazionalisti sono progressivamente passati da un atteggiamento di accomodamento e di assimilazione con la comunità etnica dominante a forme più aggressive di riaffermazione della propria diversità, assestandosi per lo più su posizioni autonomiste, puntando cioè all'autogoverno e alla coesistenza con le istituzioni dello stato in un contesto federale o decentrato. Alla teoria generale esistono delle eccezioni di casi particolari che le si oppongono, di cui alcuni particolarmente rilevanti: il Partito Nazionale Scozzese, l'ala independentista dell'ETA – con l'illegalizzata Herri Batasuna –, quella dell'IRA – e

---

<sup>55</sup> A.D. Smith, *op. cit.*

il suo braccio politico Sinn Fein -, il Parti Québécois, che propugnano la secessione dai rispettivi stati di origine e la formazione di uno stato indipendente<sup>56</sup>.

Questi movimenti hanno origine in generale intorno alla prima guerra mondiale, e, in alcuni casi, la loro fondazione risale alla fine del XIX secolo<sup>57</sup>. Desti una certa curiosità il fatto che i nazionalismi etnici, “di quartiere”, comincino a mobilitarsi, come per reazione, quando il processo di costruzione della nazione ufficiale giunge la suo apice: tutti i documenti su cui si fonda la legittimità nazionale dello stato-nazione in formazione sono stati redatti tra il 1840 e il 1919; il che presuppone una storia riletta ed interpretata con la funzione di dotare lo stato di riferimenti culturali, storici ed etnici unificanti<sup>58</sup>.

Lo stato-nazione che si afferma come modello in Europa nel corso del XIX secolo è appunto un prototipo che risulta efficace nell'affrontare le sfide poste dagli effetti economici e sociali che l'avvento della modernizzazione inevitabilmente porta con sé. La teoria di Gellner aderisce perfettamente a questa situazione e fornisce validissimi strumenti esplicativi; ciò che non è riuscita a spiegare è proprio il suo effetto collaterale, cioè la nascita dei micronazionalismi, e specialmente il suo acuirsi in tempi recenti<sup>59</sup>.

Alle soglie della prima guerra mondiale, tutti gli stati avevano assunto in misura più o meno imperfetta, la forma dello stato-nazione, ove possibile. In quel frangente storico, rappresentava la sopravvivenza, allo stesso modo dei grandi agglomerati regionali a vario grado di sofisticazione, come l'Unione Europea, in tempi recenti. Quanto però il concetto di nazione fosse in realtà molto poco attento alla realtà dei

---

<sup>56</sup> *Ibidem*

<sup>57</sup> E', tra gli altri, il caso del nazionalismo basco, che nasce nel 1895 con la fondazione della prima cellula di quello che sarà il Partito Nazionalista Basco (PNV), per mano di Sabino Arana Goiri, cfr. S. de Pablo, J.L. de la Granja, L. Meers, *op. cit.*

<sup>58</sup> S. Romano, “Stato, etnie e nazionalità in Europa dopo il 1989”, *Modernizzazione e sviluppo*, III, 1992

<sup>59</sup> cfr. E. Gellner, *op.cit.* e § 2 di questo capitolo

fatti è stato palesato proprio dal fiorire di ideologie nazionalistiche centrifughe: e, dopo la guerra, dal macroscopico incidente tedesco, che tagliava fuori dai confini milioni di individui di inconfutabile nazionalità tedesca. Una misura che si cercò di addolcire, in ossequio ai trattati di pace della seconda guerra mondiale, mobilitando dodici milioni di persone da molte regioni dell'est europeo verso i nuovi confini della patria tedesca<sup>60</sup>.

Dopo il 1945, tuttavia, si assiste ad una certa quiescenza da parte dei movimenti nazionalisti europei; ma stavolta bisognava risorgere dalle ceneri di una guerra fratricida che aveva prostrato l'economia del continente e soprattutto c'era un nemico esterno da combattere, e le sue quarte colonne: gli stati dell' Europa occidentali collaborano a fianco degli Stati Uniti nell'impegno di respingere il comunismo in una politica di contenimento che ha il suo culmine nel 1975, con la Conferenza di Helsinki.

La rinascita dei movimenti e delle rivendicazioni di carattere nazionalistico si può attestare intorno agli anni '60, quando oramai la ripresa economica era oramai avviata e la situazione internazionale consentiva un maggiore respiro. Si allargano gli spazi culturali, il consumismo si espande; nascono nuovi partiti, c'è più domanda di democrazia, che comincia a concretizzarsi in nuove alternative di governo: in questa fase, i partiti nazionalisti europei iniziano a partecipare alle elezioni in contrapposizione ai partiti di stato, a volte in chiave sovversiva, sposando la tesi marxista; e lo stato tenta il primo approccio delle politiche regionali – come in Scozia e in Bretagna – alimentando le aspettative autonomiste<sup>61</sup>.

La “perdita dell'impero”<sup>62</sup>, cioè di prestigio internazionale, e lo spostamento dei centri di dominio verso ovest da un lato est dall'altro hanno favorito il brodo di

---

<sup>60</sup> cfr. S. Romano, *op.cit.*

<sup>61</sup> E. Gellner, *op.cit.*

<sup>62</sup> cfr. A.D. Smith, *op. cit.*

coltura dei movimenti nazionalistici: la reazione psicologica a questo straordinario cambiamento geopolitico ha creato un clima di sfiducia e delegittimazione nei confronti dello stato-nazione, constatandone l'ineluttabile declino; da un punto di vista politico e più che mai militare, gli stati europei, specialmente occidentali, che erano ancora stati sovrani, venivano percepiti in tutto e per tutto dipendenti dagli aggiustamenti macropolitici dei due blocchi. La crisi di Suez, in questo contesto, rappresenta forse il più lapalissiano episodio che dimostra l'impossibilità di un'azione di politica internazionale indipendente dalla volontà superiore di Stati Uniti ed Unione Sovietica<sup>63</sup>.

Questa debilitazione dello stato apre uno spiraglio alle minoranze e alle classi scontente, che acquistano uno spazio di manovra al fine di vedere accolte le proprie rivendicazioni.

Se sul piano internazionale, lo stato-nazione ha perso il lucido dell'epoca coloniale, dal punto di vista della politica interna, invece, si rafforza, specialmente nell'ambito della politica economica: cominciano le politiche di pianificazione economica, che hanno poco riguardo per le strutture economiche locali ed il loro funzionamento; il che conduce gli stessi movimenti nazionalisti a presentare con argomentazioni economiche delle istanze che sono catalogabili come "bisogni psichici"<sup>64</sup>, come il riconoscimento della propria allogenia e il concetto di diritto ad una diversità di trattamento, specialmente in ambito culturale.

La forza e il peso politico dei partiti nazionalisti in Europa occidentale varia da stato a stato. Molto dipende dalla capacità di mobilitazione delle masse e dalla presenza o meno di fratture e divisioni nella compagine nazionalista: ovviamente l'amministrazione centrale approfitta delle discrepanze per infiltrarsi ed accentuare

---

<sup>63</sup> *Ibidem*

<sup>64</sup> *Ibidem*

le incomprensioni fino a renderle insanabili: ciò, per l'appunto, indebolisce la causa nazionalista.

Dipende inoltre dall'abilità dei partiti di stato di spendersi sul piano regionale e sposare alcune rivendicazioni nazionaliste su base locale, come nel caso del Belgio, dove, dopo il 1965, il Partito Socialista e il Partito Cristiano Liberale si scissero in ala fiamminga e ala vallone, sostenendo in questo modo le istanze delle rispettive comunità. Il risultato analogo di mantenere sotto controllo la crescita del sostegno ai partiti nazionalisti è stato raggiunto in Francia e in Gran Bretagna, mediante l'azione decentrata dei rispettivi delegati di partito<sup>65</sup>.

Un altro fenomeno piuttosto singolare può ritenersi corresponsabile dell'incremento dell'appoggio ai partiti nazionalisti negli anni recenti. Con l'istituzionalizzazione e la stabilizzazione progressiva del conflitto di classe, i partiti di classe tendono a perdere i loro tratti originari e ad assumere le caratteristiche proprie di un partito di governo; e ciò è particolarmente vero per la maggior parte dei partiti comunisti europei dopo il tracollo dell'Unione Sovietica. L'ampliamento della base d'appoggio dei partiti nazionalisti si deve anche alla disillusione dell'ex classe operaia nei confronti del proprio partito naturale; la soluzione di respiro universale che prospettava il comunismo è sostituita da una molto più immediata e istintiva: la risposta etnica<sup>66</sup>.

L'ideologia dei neonazionalismi attinge molto dal nazionalismo del secolo scorso e da miti etnici e storici<sup>67</sup>; tuttavia, rispetto agli antenati, il nuovo revival ha in generale guardato più a sinistra e si è interessato a problemi economici e sociali in grado molto superiore che prima della seconda guerra mondiale, sia adottando la

---

<sup>65</sup> J.G. Kellas, *op. cit.*

<sup>66</sup> Il caso della Lega Nord in Italia potrebbe leggersi anche in questa chiave; sul punto cfr. anche A.D. Smith, *op. cit.*, riguardo alla rinascita del sentimento nazionalistico scozzese e gallese negli anni '60 dopo la delusione dei risultati raggiunti dal Partito Laburista a livello regionale.

<sup>67</sup> vedi § 3.4.

piattaforma marxista e l'idealtipo delle nazioni proletarie, rifacendosi alle lotte di liberazione nazionale delle ex-colonie<sup>68</sup>, sia, in tempi più recenti, pianificando politiche di welfare di taglio socialdemocratico. E' il caso del Parti Québécois, che pure affonda origini nell'area della destra conservatrice, dell'Unione Democratica Bretona ed in parte in Catalogna. Nelle Province Basche la tendenza è stata attenuata dalla tradizione conservatrice e cattolica del Partito Nazionalista Basco, che è stata in parte la causa della nascita dell'ala separatista dell'ETA (Euskadi ta Askatasuna), dall'ideologia marxista e rivoluzionaria<sup>69</sup>.

Oltre a riferirsi a sistemi ideologici ben definiti o comunque definibili, il fenomeno neonazionalista è attraversato trasversalmente da un romanticismo che porta ad esaltare il senso di comunità e delle realtà locali; il che porta anche a situazioni paradossali, per cui movimenti nazionalistici, specialmente di estrema sinistra, arrivano a considerare con avversione il processo di integrazione europea, che può essere invece in grado di creare le condizioni per gestire le diversità in modo più vantaggioso e neutrale dello stato-nazione.

#### **4. VERSO UN'IDENTITÀ EUROPEA?**

---

Se lo scopo principale del revival etnico che l'Europa, sia occidentale che orientale, sta sperimentando da tre decenni a questa parte è la trasformazione dello stato nel "veicolo della comunità storica"<sup>70</sup>, non sembra esserci altro spazio per una dimensione che non sia locale e substatale, verso un frazionamento territoriale, anche non istituzionalizzato, coincidente con la distribuzione geografica delle tribù

---

<sup>68</sup> Il "mito del Che", a pochi anni dalla sua scomparsa, diverrà un simbolo per la lotta di liberazione nazionale anticoloniale; ma fu sfruttato anche dalla retorica dei nazionalismi etnici che si rifacevano alla teoria del colonialismo interno e della dipendenza. Cfr. sul punto A.D. Smith, *op. cit.*, M. Hechter., *op. cit.* e §2 di questo capitolo.

<sup>69</sup> A.D. Smith, *op. cit.*

<sup>70</sup> A.D. Smith, *op.cit.*

d'Europa. Culture ben radicate sono di fatto incompatibili e persino antitetiche con la formazione di una coscienza cosmopolita, specialmente in un contesto in cui non c'è nessuna tradizione e nessun mito a cui attingere per la costruzione di un'identità allargata. L' "Europe de les patries" potrebbe avere ben altri confini di quelli che aveva in mente De Gaulle quando si opponeva all'erosione di competenze della Francia a favore di quello che considerava un nebuloso progetto federalista.

Tuttavia, l'integrazione europea e i passi importanti compiuti dalle sue istituzioni verso una federazione di stati in Europa occidentale ed orientale costringono a porsi il problema della compatibilità tra il senso di appartenenza alla propria ristretta comunità nazionale e la lealtà al megastato in via di formazione.

Sebbene non si possa fare leva su una cultura – nel senso più ampio possibile - condivisa, ci sono però alcuni aspetti che tendono ad accomunare, più che a dividere, gli eterogenei abitanti del vecchio continente. L'identità europea sta forse nell'individuare un minimo comune denominatore che renda l' "essere europeo" insieme membro della propria comunità e della più estesa *Weltanschauung* europea.

Al fine di ricercare questo substrato comune, si cercherà di individuare quelle "esperienze europee"<sup>71</sup> che fanno degli europei, se non una nazione o una *Gemeinschaft*<sup>72</sup>, quantomeno una *Gesellschaft*<sup>73</sup> che basa la propria pacifica e collaborativa convivenza su dei valori condivisi.

Comparare le varie nazionalità e distinguerne le specificità è senza dubbio un lavoro molto più agevole. Se il ceppo indoeuropeo delle lingue sembra essere il filo rosso che congiunge le culture tra di loro, ci si imbatte dopo poco importanti eccezioni: il basco, il finlandese, l'ungherese, che non vi appartengono; i sistemi politici sono stati e in parte continuano ad essere tra i più disparati, particolarmente tra est ed

---

<sup>71</sup> A.D. Smith, "National identity and the idea of European unity", *International Affairs*, 68 (1), gennaio 1992

<sup>72</sup> cfr. E. Durkheim

<sup>73</sup> Ibidem

ovest europeo; la tradizione giuridica non è più compatta; e meno che mai la tradizione religiosa (specialmente se il progetto di aprire l'ingresso a un paese a stragrande maggioranza musulmana di ottanta milioni di abitanti come la Turchia). Un discorso ancora a parte meriterebbe ogni *specificum* nazionale circa la cultura e le tradizioni ad essa collegate.

Tuttavia, delle tradizioni condivise esistono; ed abbracciano la sfera linguistica, politica, giuridica e religiosa. Non sono comuni nella stessa misura a tutte le nazioni europee: alcune ne condividono anche solo una minima parte; ma ogni popolo ha in qualche misura contribuito alla loro esistenza. Il diritto romano, la democrazia, le istituzioni parlamentari, le radici giudaico-cristiane, il patrimonio culturale del Rinascimento e dell'Umanesimo, l'Illuminismo ed il Romanticismo<sup>74</sup> e, non ultimo, la dolorosissima esperienza del doppio conflitto mondiale. E' significativa, a questo proposito, la lunga diatriba che coinvolge non solo l'élite di Bruxelles ma anche l'intera opinione pubblica europea circa l'opportunità di una Turchia nell'Unione, e il senso da dare a questo punto all'identità europea e alle istituzioni comunitarie, oltre che efficaci strumenti che perseguono una politica economica integrata. Sulla stessa scia, si inserisce il dibattito sull'opportunità del riferimento alle radici giudaico-cristiane dell'Europa nel preambolo della Costituzione, caldeggiata dalla Santa Sede e dai partiti cristiani di centro, e finalmente ritenuta inadeguata dal Presidente della Commissione, Giscard D'Estaing.

Il successo che potrà avere ogni definizione di identità europea e un sistema di lealtà concentriche che permetta di appartenere contemporaneamente a più comunità è difficile da prevedere; si tratta tuttavia di un percorso necessario per non tornare indietro. La vera sfida non sta nell'elaborare una teoria della convivenza in senso astratto; sta, invece, nel trovare concreti margini d'azione per rendere il megastato una opportunità e non una minaccia per le minoranze nazionali.

---

<sup>74</sup> A.D. Smith, *op.cit.*

## **PARTE II**

---

### **LA PROTEZIONE DELLE MINORANZE E IL PRINCIPIO DI AUTODETERMINAZIONE TRA AUTONOMIA E SECESSIONE**

---

#### **PREMESSA**

---

Come già accennato nel capitolo precedente, solamente una bassissima percentuale degli stati del mondo – attestabile intorno al 10%<sup>75</sup> - può considerarsi etnicamente e culturalmente omogenea. Il problema posto dalla presenza di minoranze etniche e nazionali all'interno degli stati ha avuto un diverso andamento ed un'altra intensità ed è stato trattato in maniera assai variegata nel corso della storia; e di recente si impone come uno dei più pericolosi fattori di instabilità internazionale in un sistema organizzato su base statale.

In questo capitolo, si esamineranno, nella prima parte, le varie soluzioni che sono state proposte dalla comunità internazionale, in ambito comunitario ed infine a livello statale, anche menzionando le diverse situazioni nazionali che abbiano avuto il proposito di creare una coesistenza pacifica e al limite vantaggiosa per le minoranze autoctone che si trovano intrappolate nei confini di uno stato in cui, in misura diversa, non si riconoscono. Lo scopo è quello di conciliare l'esistenza di *ethnos* differenti con un *demos* in cui tutti si rispecchino, salve le proprie peculiarità, con l'interesse dello stato dell'integrità territoriale.

La seconda parte di questo capitolo è dedicata all'analisi del principio di autodeterminazione, sancito dalla Carta delle Nazioni Unite e da molti documenti internazionali ed invocato con frequenza da parte di minoranze con caratteristiche nazionali, e a quella che a prima vista appare come l'immediata conseguenza della sua applicazione: la secessione e la costituzione di uno stato indipendente. Verranno esaminate le circostanze in cui può ritenersi legittima, sia dal punto di vista del diritto internazionale che costituzionale, ove previsto, e soprattutto sull'opportunità. Il saggio che il politologo Allen Buchanan dedica a questo tema<sup>76</sup> costituirà un solido punto di riferimento. Verranno infine delineate quali

---

<sup>75</sup> S. Mancini, Introduzione, *Minoranze autoctone e stato – Tra composizione dei conflitti e secessione*, Milano, A. Giuffrè editore, 1996, pag. 1

<sup>76</sup> A. Buchanan, *Secessione*, Arnoldo Mondadori Editore, Milano, 1995

conseguenze sull'ordine internazionale apporterebbe un diritto alla secessione configurato come ultima risorsa e alcune tra le possibili alternative in grado di venire incontro alle esigenze di decentralizzazione da una parte e di integrità territoriale dall'altra.

Protezione delle minoranze e secessione sono esaminate parallelamente in questo capitolo perché sono unite a doppio filo da un legame ambiguo: da una parte, la rivendicazione di una piena sovranità territoriale può considerarsi come la degenerazione del conflitto che oppone minoranze e stato centrale dovuto alla scarsa soddisfazione di istanze meno radicali, quali la tutela linguistica ed un livello adeguato di autogoverno; dall'altra, bisognerà indagare se la convivenza tra il principio di protezione delle minoranze e il diritto di secessione sia davvero diventata inconciliabile, in un contesto in cui parlare di tutela o di sistema garantista non significa più molto di fronte al desiderio di costituire uno stato che abbia voce propria, indipendente e sovrano. Il caso iugoslavo ne è l'esempio vivente: nonostante il regime autoritario, la Jugoslavia costituiva un modello di tutto rispetto nel campo della tutela delle minoranze attraverso le istituzioni dello stato federale; eppure poco o niente si è potuto contro il desiderio di autodefinizione in senso nazionale di Croazia e Slovenia; e poi di Serbia e di Kosovo<sup>77</sup>.

## **A – PROTEZIONE DELLE MINORANZE**

### **1. IL CONCETTO DI MINORANZA**

---

---

<sup>77</sup> P. Fois, "La protezione internazionale delle minoranze: il caso dell'Europa" in M. Pinna (a cura di), *L'Europa delle diversità, Identità e culture alle soglie del terzo millennio*, Franco Angeli, 1993

Il concetto di minoranza presuppone l'esistenza del principio maggioritario; è proprio in riferimento ad esso che si delineano le due nozioni di maggioranza e minoranza<sup>78</sup>. Prima di addentrarsi nell'analisi della particolare categoria di minoranza oggetto della tesi, vale a dire quella nazionale ed etnico-linguistica, è imprescindibile fare alcune considerazioni riguardo alla natura del rapporto che lega minoranza e maggioranza.

Il principio maggioritario ispira un procedimento decisionale collettivo, per cui, nell'ambito di una determinata deliberazione, la decisione di un organo collegiale che ne deriva sarà quella adottata a maggioranza di voti; dall'altro lato, il diritto al dissenso delle minoranze è garantito, supportato dal fatto che la minoranza occasionale possa tradursi, nel corso di un'altra deliberazione, nella maggioranza e viceversa. In questo caso, la minoranza è un'opposizione, cioè una minoranza occasionale, che non comporta necessariamente l'esistenza di un gruppo sociale stabile<sup>79</sup>, ed è in genere portatrice di determinate istanze politiche nella sua sede naturale, che, negli stati democratici, è costituita dal parlamento.

La nozione sociologica di minoranza indica una porzione sociale distinta dal gruppo maggioritario, cioè quello dominante, e ha carattere permanente<sup>80</sup> all'interno del tessuto sociale. La minoranza permanente non ha di per sé un rilievo giuridico; lo assume quando il legislatore – generalmente costituzionale – le assegna particolari diritti, volti alla sua tutela, e uno *status* giuridico finalizzato, nella migliore delle ipotesi, a forme avanzate di protezione collettiva, come l'autonomia. Tuttavia, ciò non si verifica necessariamente; un'applicazione pedissequa del principio di maggioranza a livello statale, ad esempio, di fatto nega alle minoranze un riconoscimento della loro diritto alla diversità e comporta una grave distorsione dei

---

<sup>78</sup> A. Pizzorusso, *Minoranze e maggioranze*, Torino, Einaudi, 1993

<sup>79</sup> *Ibidem*

<sup>80</sup> *Ibidem*

propositi insiti nel principio stesso, vale a dire, democratizzare il processo decisionale attraverso l'allargamento del dibattito. In un contesto in cui il voto di ciascuno ha lo stesso peso, la minoranza permanente rimarrà sempre e comunque minoranza; così come il gruppo dominante resterà maggioranza. Ne "La democrazia in America", Tocqueville individua nella tirannia della maggioranza il pericolo dello snaturamento della democrazia per consunzione interna; per questo, il sistema dei pesi e contrappesi risulta indispensabile per un sistema genuinamente democratico.

Applicare il principio di maggioranza, ad esempio, per le decisioni su questioni che riguardano la minoranza permanente è una grave distorsione del principio democratico: i gruppi a favore o contro sono già predefiniti, almeno in potenza, prima della discussione.

La minoranza che assume rilevanza in questo contesto è quella che assume appunto un carattere permanente, in quanto contrapposta alla maggioranza del complesso sociale sulla base di fattori etnici, linguistici, culturali per i quali è e, soprattutto, si percepisce differente.

A sua volta, una minoranza permanente può essere discriminata o volontaria<sup>81</sup>: è discriminata quando sia relegata, contro la propria volontà, alla condizione di minoranza sia dalla presenza di discriminazioni negative che dalla mancanza di discriminazioni positive, che come risultato non le consentono di partecipare alla vita sociale e politica su base di uguaglianza con i membri della maggioranza. Se volontaria, aspira a mantenere i fattori di differenziazione che la distinguono dalla maggioranza e si oppone all'assimilazione con essa. I fattori in questione sono quello etnico, culturale, linguistico, religioso e sono spesso combinati tra di loro. La minoranza volontaria più tenace è indubbiamente quella che si è formata intorno ad una coscienza nazionale.

---

<sup>81</sup> *Ibidem*

Come già per il nazionalismo, è necessario individuare una definizione di minoranza che servirà lo scopo dell'oggetto in analisi. Molti studiosi concordano nel dare credito a quella che Francesco Capotorti ha elaborato in un rapporto sulle minoranze etno-linguistiche redatto per conto delle Nazioni Unite: “una minoranza etno-linguistica è un gruppo numericamente inferiore al resto della popolazione di uno stato, in posizione non dominante, i cui membri – appartenenti allo stato – possiedono dal punto di vista etnico, religioso o linguistico, caratteristiche che si differenziano da quelle del resto della popolazione, e manifestano anche in maniera implicita un sentimento di solidarietà allo scopo di conservare la loro cultura, le loro tradizioni, la loro religione o la loro lingua”<sup>82</sup>. Questa definizione risulta particolarmente equilibrata ed esplicativa. Si limita a menzionare le minoranze etno-linguistiche senza accennare al fattore nazionale, perché di fatto non è un elemento costitutivo dell'essere minoranza; mentre lo sono senza dubbio i fattori sovresposti, che possono poi eventualmente essere sistematizzati in un'ideologia di ispirazione nazionalista.

La minoranza non è necessariamente, anche se di regola lo è, numericamente inferiore al resto della popolazione di uno stato: per questo la portata dell'affermazione è successivamente moderata dalla specificazione “in posizione non dominante” . In Sudafrica, la minoranza bianca ha coinciso a lungo con il gruppo dominante; e non necessitava certo di una disciplina specifica volta alla sua tutela.

I membri della minoranza devono essere cittadini dello stato: ma questa è una tautologia, dato che senza l'appartenenza allo stato mancherebbe un termine di riferimento, cioè la maggioranza da cui consegue l'essere minoranza.

---

<sup>82</sup> F. Capotorti, *Study on the Rights of Person Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, Onu, New York, 1991

Ciò che forse completerebbe la definizione di Capotorti e la renderebbe più “politica” sarebbe sottolineare che la percezione della propria identità, il percepirsi minoranza, o popolo, o etnia abbia infinita più importanza dell’esserlo veramente. La minoranza deve percepirsi in quanto tale ed assumere di conseguenza un atteggiamento “anche implicito” volto alla conservazione delle proprie differenze. A questo proposito, è interessante la classificazione che propone Salvi circa il grado di percezione dell’identità etnica<sup>83</sup>.

La percezione della propria identità si articolerebbe in quattro livelli differenti, che variano da una debole e media intensità, e che non rappresenta una minaccia credibile alla solidità delle istituzioni statali, come il caso dei bretoni in Francia e i sardi in Italia, a gradi via via più problematici: un sentimento di opposizione tra la propria cultura e quella del paese “ospitante” fino ad un risentimento aggravato da misure di ostilità diffusa contro lo stato stesso: è rispettivamente il caso dei baschi – sostanzialmente delle province spagnole – e gli irlandesi dell’Ulster contro la Gran Bretagna.

La capacità di autodefinirsi e di percepirsi diversi effettua un notevole passo in avanti quando le rivendicazioni delle minoranze cominciano a delinearsi proprio sulla base della loro percezione di diversità. Guy Héraud propone a sua volta una graduatoria di livelli di intensità che una minoranza ascende, fino ad assestarsi sulla posizione che meglio rispecchia la sua coscienza collettiva<sup>84</sup>. Da una vaga autoaffermazione e rivendicazione del diritto a proclamarsi diversi – stadio nel quale sono collocabili attualmente i corsi – si passa ad una fase di autodefinizione più elaborata, in cui la minoranza si “immagina”, tracciando i propri confini – come i palestinesi –; per passare poi ad un terzo livello che presuppone la scelta tra

---

<sup>83</sup> G. Lizza, *Territorio e potere*, Torino, UTET, 2003 che cita S. Salvi, *Le lingue tagliate*, Milano, Rizzoli, 1975

<sup>84</sup> *Ibidem*, che cita G. Héraud, « Les Communautés linguistiques en quête d’un statut », *Plural Societies*, 1982

secessione – distacco dal territorio dello stato di origine, sia per riunirsi ad uno stato già esistente o per fondarne uno nuovo -, autorganizzazione – ovvero la facoltà di darsi statuti e leggi autonome -, e autogestione – cioè autoamministrazione nell’ambito dello statuto che la comunità si è data a seguito di una negoziazione con il potere centrale.

Esempi di queste tre soluzioni sono rispettivamente gli irlandesi dell’Ulster, i gallesi e gli alto-atesini, tra gli altri. Ciò ovviamente presuppone che la secessione sia effettivamente un’opzione<sup>85</sup>.

La presenza di minoranze volontarie, che esprimano il desiderio di mantenere la propria diversità, rappresenta per lo stato una minaccia, anche solo potenziale, alla sua integrità territoriale. Tutelare le minoranze, in modo da rendere effettiva e garantita la loro identità, non significa soltanto rispondere ad un richiamo etico astratto o compiere gli obblighi contratti a livello internazionale; vuol dire anche prevenire un conflitto sociale ed istituzionale in potenza e ridurre considerevolmente il pericolo di orientamento delle minoranze stesse verso posizioni indipendentiste e separatiste.

## **2. TUTELA DELLE MINORANZE A LIVELLO SOVRANAZIONALE**

---

La tutela delle minoranze è stata oggetto di interesse prima del diritto internazionale e solo successivamente del diritto interno. Al principio, infatti, si trattava di dover provvedere alla protezione di gruppi minoritari non omogenei al resto della popolazione di uno stato da eventuali atti di prevaricazione da parte dello stato stesso: è il caso delle minoranze religiose in primo luogo, e solo più tardi delle

---

<sup>85</sup> In realtà, la secessione non è quasi mai riconosciuta come un’alternativa tra le altre, in principio sancita dal diritto internazionale come conseguenza naturale dell’autodeterminazione, ma sempre più limitata nella pratica degli stati e quasi mai ravvisabile a livello costituzionale. cfr. parte B di questo capitolo.

minoranze etniche e linguistiche. Le norme di diritto internazionale, tuttavia, non hanno efficacia nell'ordinamento interno finché non sono ratificate dallo stato e tradotte in leggi statali; di conseguenza, è in ogni caso necessario il consenso dello stato e la sua buona volontà di applicarle. La maggior parte degli ordinamenti attuali – in primo luogo quelli democratici - prevede un meccanismo automatico di traduzione in legge delle norme internazionali; in ogni caso l'applicazione delle stesse e l'adempimento degli obblighi previsti cela quasi sempre un margine di discrezionalità da parte degli stati. In questo senso, le norme internazionali, che in molti casi sono più garantiste delle previsioni di diritto interno, sono in concreto meno efficaci di quest'ultimo<sup>86</sup>.

Sembra tuttavia opportuno notare che la tendenza attuale, cominciata con qualche titubanza al ridosso della fine della guerra fredda, ha intrapreso un percorso più “informale”: le norme di diritto internazionale sul trattamento delle minoranze, attraverso l'azione del Consiglio di Sicurezza, e anche in sua assenza, hanno passato le frontiere, alcune volte anche con la forza<sup>87</sup>.

I primi esempi di tutela internazionale delle minoranze sono ravvisabili in trattati che risalgono al XVII e XVIII secolo e si riferiscono a minoranze religiose che vivevano in uno stato che adottava un credo ufficiale diverso dal proprio. Il più antico è il trattato di Vienna del 1606, per cui il re d'Ungheria ed il principe di Transilvania consentivano alla minoranza protestante residente nei territori di loro giurisdizione di professare la propria religione; il trattato di Vestfalia del 1648 vincola la Francia ed il Sacro Romano Impero a equiparare in Germania la religione protestante con quella cattolica. Come si rileva, le minoranze venivano protette non in quanto tali, ma nell'ambito di un accordo internazionale tra stati con i rispettivi interessi.

---

<sup>86</sup> A. Pizzorusso, *op. cit.*

<sup>87</sup> Tra gli altri, l'intervento della Nato in Kosovo è stato giustificato con queste argomentazioni.

Quest'approccio si perpetua anche in una fase successiva, contemporaneamente ad un allargamento della portata dei diritti da tutelare: l'atto finale del Congresso di Vienna del 1815 riconosce ai polacchi il diritto di tutelare le proprie tradizioni culturali e religiose nell'ambito degli stati in cui erano stati spartiti<sup>88</sup>.

E' alla fine della prima guerra mondiale che il problema delle minoranze assume un'importanza centrale sia all'interno della Società delle Nazioni che nei trattati di pace successivi al conflitto, come conseguenza della ridefinizione dei confini europei. E' significativo tuttavia notare come, anche in questa circostanza, non è inserita nessuna norma specifica nel patto costitutivo dell'organizzazione; vengono invece adottati una serie di atti stipulati tra gli stati interessati, ancorati al sistema di garanzie della Società. Anche in questa occasione, la tutela delle minoranze non rileva in quanto oggetto di previsione normativa astratta e generale, ma ne viene identificato il perimetro di applicazione a precise circostanze: le minoranze che godranno della protezione accordata dagli atti saranno, in ultima analisi, quelle menzionate nei trattati di pace<sup>89</sup>. Trattati sulle minoranze vengono stipulati tra le potenze vincitrici e la Polonia, la Jugoslavia, la Romania, la Grecia, la Cecoslovacchia; nei trattati di pace vengono inserite delle clausole dello stesso tenore per l'Austria, la Bulgaria, l'Ungheria e la Turchia; scambi di note tra la Società e Lettonia ed Estonia sono alla base della tutela delle rispettive minoranze nei due stati; e in casi specifici, come per Germania e la Polonia per l'Alta Slesia, si ricorre a trattati bilaterali<sup>90</sup>.

La tutela prevista si dispiegava tanto in senso negativo, imponendo cioè il principio di non discriminazione – equiparazione dei diritti con il gruppo maggioritario – , che in senso positivo, sancendo il principio di non assimilazione mediante l'adozione di

---

<sup>88</sup> *Ibidem*

<sup>89</sup> P. Fois, *op. cit.*

<sup>90</sup> A. Pizzorusso, *op. cit.*

misure atte a preservare la diversità delle minoranze e a promuoverne la lingua e la cultura per garantirne la sopravvivenza<sup>91</sup>.

All'indomani del primo conflitto mondiale, quindi, si era persa l'occasione di sistematizzare in un quadro generale ed omincomprensivo il trattamento delle minoranze, relegando di fatto la materia ad una pura questione tra stati, sebbene con la garanzia di un'organizzazione internazionale – che presto avrebbe comunque perso credibilità – . Di ciò è un esempio lampante il fatto lo *status* di minoranza veniva accordato senza nessun altro criterio che ragioni di contingente opportunismo politico.

A partire dalla seconda guerra mondiale, la struttura del sistema internazionale cambia in maniera considerevole, con la fondazione, da parte dei quattro stati alleati vincitori del conflitto, di un'organizzazione internazionale permanente con scopi molto più ambiziosi: “mantenere la pace e la sicurezza internazionali”, “sviluppare relazioni amichevoli tra gli stati”, “conseguire la cooperazione internazionale nel campo economico, sociale, culturale ed umanitario” e “promuovere ed incoraggiare il rispetto dei diritti dell'uomo”<sup>92</sup>. La tutela delle minoranze vedrà, nell'ambito delle Nazioni Unite, un nuovo – ed alterno – sviluppo. Contemporaneamente, in Europa si assiste ad uno sforzo analogo.

## **2.1. Tutela delle minoranze nel sistema delle Nazioni Unite**

La tutela delle minoranze, nel secondo dopoguerra, assume certamente un rilievo ben più modesto. Si tende infatti a proteggere con più efficacia i diritti di libertà degli individui. Nello statuto non si fa neanche cenno alle minoranze, spinti dal timore che, assieme alla proclamazione del diritto di autodeterminazione e dei diritti

---

<sup>91</sup> P. Fois, *op. cit.*

<sup>92</sup> Statuto delle Nazioni Unite, art. 1

individuali, la tutela di un'entità collettiva ben definita avrebbe condotto a ridisegnare la mappa di gran parte del pianeta.

Allo stesso modo, la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, approvata da lì a breve, non avrebbe previsto nessuna norma di tutela specifica per questa categoria, implicitamente riportando il problema della minoranze ad una mera questione di rispetto dei diritti individuali; si riteneva che un'esauriva protezione di questi ultimi potesse rimpiazzare una disciplina specifica per le minoranze. E' interessante notare che il problema non venne dimenticato accidentalmente: nella risoluzione che condusse all'adozione della dichiarazione del 1948, nella sezione C, si ammetteva la rilevanza della questione, che tuttavia non aveva potuto trovare spazio nell'ambito della dichiarazione per via degli aspetti particolari che il problema assumesse in ogni stato<sup>93</sup>. Fu pertanto una lucida scelta politica quella di non occuparsene immediatamente. Si era senz'altro in presenza di alcune situazioni che consigliavano di trattare il tema con una certa cautela: prima tra tutti, l'importanza di configurare un'impalcatura di taglio genuinamente internazionale, che costituisse un modello applicabile anche al di fuori del contesto europeo.

I provvedimenti che vengono adottati man mano che se ne presenti la necessità continuano ad indicare una vaghezza di intenti, cioè, in ultima istanza, una mancanza di volontà politica: l'Assemblea Generale<sup>94</sup> prima e il Consiglio Economico e Sociale<sup>95</sup> poi raccomandano di dedicare una speciale attenzione alle minoranze che si venissero a creare negli stati di nuova formazione o in fase di ridefinizione frontiera, riapplicando il solito rimedio di emergenza locale, già largamente utilizzato nel 1919.

---

<sup>93</sup> F. Capotorti, "Il regime delle minoranze nel sistema delle Nazioni Unite e secondo l'art. 27 del Patto sui diritti civili e politici", *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, V, gennaio-aprile 1992

<sup>94</sup> con la risoluzione 532 B (VI) del 4 febbraio 1952

<sup>95</sup> con la risoluzione 502 F (XVI) del 3 agosto 1953

Da un punto di vista strutturale, nel 1947 l'organizzazione comincia ad adottare delle misure favorevoli per la minoranze: mediante l'istituzione della Sottocommissione per la prevenzione delle discriminazioni e per la protezione delle minoranze, l'ECOSOC si dota di uno strumento indispensabile per l'elaborazione di mezzi di tutela efficaci e generali.

Si deve al suo lavoro se la protezione delle minoranze viene espressamente citata e prevista nel Patto per i diritti civili e politici del 1966, all'art. 27, che afferma che: “in quegli stati in cui esistano minoranze etniche, religiose o linguistiche, agli individui appartenenti a dette minoranze non potrà essere negato il diritto di fruire della propria cultura, di professare la propria religione e di fare uso della propria lingua, nell'ambito della comunità stessa”<sup>96</sup>.

Questo articolo è, a tutt'oggi, l'unica forma di tutela esplicita che le Nazioni Unite hanno previsto per le minoranze. Ad una prima occhiata, non sembra di trovarsi di fronte ad un sistema di protezione molto complesso: tuttavia, non è poca cosa, se si considera il fatto che sia stato approvato all'unanimità da quegli stessi stati che venti anni prima si erano rifiutati di inserire nella Convenzione contro il genocidio un articolo che mettesse al bando il genocidio culturale<sup>97</sup>.

E' molto interessante, come fa notare Capotorti, che nell'art. 27 si faccia riferimento a “le minoranze, ove esistano”, cioè rende irrilevante il riconoscimento da parte dell'ordinamento giuridico e costituzionale dello stato per l'applicazione della norma, affidandosi invece al criterio dell'evidenza. Un dettato del genere risulta piuttosto incisivo, perché priva quegli stati riluttanti a forme di tutela che prevedano anche il pluralismo istituzionale – come la Francia, tra quelli democratici – della facoltà di negare l'esistenza di gruppi minoritari sul suo territorio.

---

<sup>96</sup> cfr. Patto sui diritti civili e politici, 18 dicembre 1966

<sup>97</sup> F. Capotorti, *op. cit.*

Le categorie di minoranza che l'articolo prende in considerazione – religiosa, etnica e linguistica – coprono con sufficiente approssimazione le situazioni riscontrabili nella realtà. Per quanto riguarda le minoranze religiose, nello specifico, la loro protezione è garantita da quasi tutti gli ordinamenti – anche se in maniera disomogenea – , ed è oramai entrato a far parte di quel nucleo duro di diritti fondamentali che nessuno oggi, in sede ufficiale, arriverebbe a contestare. Le minoranze linguistiche e quelle etniche – tra cui si fanno rientrare le minoranze nazionali<sup>98</sup> - presentano maggiori complessità, in maniera particolare le seconde, dato che puntano al cuore del principio dell'unità e dell'indivisibilità dello stato.

Una questione centrale che si è posta al proposito dei diritti tutelati dall'art. 27 riguarda la loro natura o meno di diritti collettivi. I diritti come tali sembrano essere riconosciuti agli individui, anche alla luce della precedente giurisprudenza dell'organizzazione, e specialmente dell'impiego dell'espressione “individui appartenenti a minoranze ...”<sup>99</sup>; ma implica che le misure di tutela debbano avere un carattere collettivo, quando, ad esempio, menziona la cultura, la lingua, il credo religioso, che sottintendono l'adozione di misure “sovraindividuali”<sup>100</sup>.

Oltre a provvedimenti di carattere negativo, che presuppongono l'astensione dello stato dall'agire in un determinato senso, in questo caso, il principio di non assimilazione delle minoranze, necessariamente si deve interpretare che siano a carico dello stato l'adozione di pratiche positive che rendano possibile l'esercizio del diritto in questione. Gli individui appartenenti alle minoranze, cioè, dovranno essere messi in condizione di poter esercitare i propri diritti individuali. Questa duplice protezione era prevista anche nei trattati di pace di Versailles<sup>101</sup> ed è

---

<sup>98</sup> *Ibidem*

<sup>99</sup> in inglese nel testo originale: “persons belonging to .....minorities”

<sup>100</sup> cfr. P. Fois, *op. cit.* e « Autonomie, minoranze, nazionalismi, Unione Europea », *Comuni d'Europa*, estratto dal n. V, maggio 1992

<sup>101</sup> ad esempio, il trattato con la Polonia del 28 giugno 1919 prevedeva la tutela positiva delle lingue minoritarie attraverso l'intervento delle autorità pubbliche anche nel campo dell'insegnamento, ove

ragionevole ritenere che non si possa interpretare in senso restrittivo una norma che al contrario si propone di ampliare le modalità di tutela vigenti in precedenza. Una discriminazione positiva, infine, permette di equiparare effettivamente i membri della minoranza con la maggioranza e ciò contribuisce a ridurre la legittimità di pretese secessionistiche<sup>102</sup>.

Come già previsto nell'ambito dei trattati stipulati sotto garanzia della Società delle Nazioni, il Protocollo addizionale allegato al Patto prevede la facoltà di segnalare eventuali infrazioni commesse dallo stato ai danni delle minoranze del Patto stesso da parte dei soggetti beneficiari dei diritti. La Commissione dei diritti dell'uomo non ha ovviamente nessun potere giurisdizionale – e men che mai coercitivo - nei confronti degli stati, il cui comportamento è stato oggetto di segnalazione; non è da sottovalutare, tuttavia, il peso politico che accertamenti del genere possono assumere in un contesto di un'economia globalizzata e quotata in borsa in cui gli stati tentano di “farsi pubblicità” e, nel caso dei paesi del terzo mondo, che vedono vincolata la concessione di aiuti umanitari al rispetto dei diritti umani.

La prima dichiarazione lapalissiana circa la posizione delle Nazioni Unite in materia risale a tempi molto recenti. Dal rapporto di Capotorti sullo stato dell'applicazione dell'art. 27<sup>103</sup>, nel 1992 si perviene all'approvazione della Dichiarazione sui diritti delle persone appartenenti alle minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche<sup>104</sup>, che sancisce l'interpretazione “progressista” dell'articolo stesso, pervenendo alla conclusione che gli stati sono tenuti ad incoraggiare la promozione

---

esistesse una “considerevole proporzione” di cittadini polacchi allogliotti, menzionato in A. Pizzorusso, *op. cit.*

<sup>102</sup> cfr. parte B di questo capitolo

<sup>103</sup> F. Capotorti, *Study on the Rights of Person Belonging to Religious and Linguistic Minorities*, Onu, New York, 1979, citato in S. Lariccia, “Minoranze in Europa”, *Enciclopedia del Diritto*, V Aggiornamento, Milano, Giuffrè editore, 2001

<sup>104</sup> con la risoluzione 47/135 del 18 dicembre 1992

dell'identità delle minoranze (art. 1, §1)<sup>105</sup> e che gli individui appartenenti a tali gruppi minoritari hanno il diritto di partecipare in maniera effettiva alle decisioni prese a livello nazionale e, se del caso, regionale che concernono la minoranza stessa – ovviamente compatibilmente con l'ordinamento interno, (art. 1, § 3)<sup>106</sup> – .

Le linee guida di come questa discriminazione positiva dovrà prendere forma sono enunciati all'art. 4: lo stato è tenuto ad adottare misure atte a creare condizioni favorevoli per lo sviluppo della cultura, della lingua e delle tradizioni della minoranza (§2)<sup>107</sup>, a prevedere l'insegnamento anche nella lingua della minoranza (§3)<sup>108</sup>, e a promuovere la conoscenza della cultura della minoranza nel resto del paese (§4)<sup>109</sup>.

Il corollario della Dichiarazione è evidente, e un po' tradisce l'interesse dello stato che si nasconde dietro quest'attacco di filantropia: “Nulla in questa dichiarazione può farsi valere come contrario agli scopi e ai principi delle Nazioni Unite, tra cui la sovranità, l'integrità territoriale e l'indipendenza politica degli stati” (art. 8, §4)<sup>110</sup>.

Tutta questa cautela è dovuta al timore degli stati di indulgere alle rivendicazioni separatiste e secessioniste di cui è potenzialmente portatrice ogni minoranza. Si è cercato perciò di delimitarne al massimo l'operatività in questo senso attraverso una

---

<sup>105</sup> in inglese nel testo originale: “States [...] shall encourage conditions for the promotion of that identity”, art. 1, §1

<sup>106</sup> in inglese nel testo originale: “Persons belonging to minorities have the right to participate effectively on decisions on national level and, where appropriate, regional level concerning the minority to which they belong or the region in which they live, in a manner not incompatible with national legislations” (art. 1, § 3)

<sup>107</sup> in inglese nel testo originale: “States shall take measures to create favourable conditions [...] to develop their culture, language, religion, traditions and customs [...]” (art. 4, §2)

<sup>108</sup> in inglese nel testo originale: “States shall take appropriate measures so that [...] persons belonging to minorities have adequate opportunities to learn their mother tongue or to have education in their mother tongue” (art. 4, §3)

<sup>109</sup> in inglese nel testo originale: “States should [...] take measures in the field of education, in order to encourage knowledge of the history, traditions, language and culture of the minorities [...]”(art. 4, §4)

<sup>110</sup> in inglese nel testo originale: “Nothing in this declaration may be construed as permitting any activity contrari to the purposes and principles of the United Nations, including sovereign equality, territorial integrity and political independence of states” (art. 8,§4)

serie di concessioni che permettano un dispiego di diritti sufficiente a non determinarne l'estinzione, senza dover mettere in discussione i propri confini.

## **2.2. Tutela delle minoranze in Europa**

Il problema delle minoranze, certamente, non riguarda soltanto l'Europa; tuttavia, qui si è posto come una questione di estrema gravità in concomitanza con la crisi che ha travolto, fino a determinarne la dissoluzione, la Jugoslavia, e con lo smembramento dell'Unione Sovietica. Anche in questa forma, non si renderebbe giustizia al raggio d'azione del fenomeno: l'est europeo non è l'unica area del continente ad esserne coinvolta: in occidente, la presenza di minoranze nazionali ben radicate, come i baschi, i corsi, gli alto-atesini, gli irlandesi dell'Ulster, non è meno destabilizzante e le loro rivendicazioni non sono meno giustificate. Il fatto che si trovino a far parte di stati democratici non è di per sé una garanzia, come notato in precedenza per il caso iugoslavo<sup>111</sup>, e ad ogni modo non è un'argomentazione valida da opporre quando si parla di indipendenza e non di semplice autonomia.

Proprio a causa di questa variegata umanità che popola l'Europa, si è cercato di far convergere gli interessi degli stati che includessero gruppi minoritari in progetti continentali, a volte basandosi sulle prescrizioni delle convenzioni internazionali, talvolta ampliandole e altre volte addirittura anticipandole.

La prima manifestazione nel contesto europeo sul tema della tutela delle minoranze è la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, elaborata dal Consiglio d'Europa nel 1950. Si è ritenuto importante introdurre il concetto di minoranza – e della sua tutela – all'indomani della seconda guerra mondiale, con stati dai confini nuovamente modificati e importanti presenze allogene nei loro territori. Nonostante il buon proposito di inserire una disposizione

---

<sup>111</sup> cfr. con Premessa in questo capitolo

*ad hoc*<sup>112</sup>, l'art. 14 della Convenzione stabilisce un generico principio di non discriminazione in capo ad una serie di fattori, tra cui anche l'appartenenza ad una minoranza nazionale. Una conferma a questo provvedimento è fornito dal Trattato CE del 1957 che, all'art. 13 attribuisce al Consiglio europeo la facoltà di agire contro quelle misure che comportino "discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età e le tendenze sessuali". Il Trattato di Maastricht sull'Unione Europea dichiara a sua volta, all'art. 6, di aderire all'ampia tutela prevista dalla Convenzione europea per i diritti umani<sup>113</sup>.

E' evidente che la tutela accordata alle minoranze era velatamente accennata e in ogni caso, i provvedimenti e la protezione si limitavano ad un divieto di discriminazione negativa, senza prevedere l'azione delle autorità pubbliche volta a facilitarne lo sviluppo<sup>114</sup>.

Per quanto si avvertisse la necessità di regolare la materia in modo più incisivo<sup>115</sup>, il vero punto di svolta giunge in un contesto politico ben differente.

La Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa (1973-1975) si svolge nel quadro della distensione tra il blocco atlantico e quello sovietico, che consente l'emergere di un rinnovato spirito di collaborazione, basato su concessioni reciproche: l'Atto Finale della conferenza sancisce la volontà da parte degli stati membri di prendere in considerazione le rivendicazioni legittime che le minoranze

---

<sup>112</sup>La relazione presentata all'Assemblea consultiva da parte della Commissione per le questioni giuridiche suggeriva l'elaborazione di una disposizione che vietasse ogni forma discriminatoria per la sola appartenenza ad una minoranza nazionale, cfr. S. Lariccia, *op. cit.*

<sup>113</sup> *Ibidem*

<sup>114</sup> cfr. F. Capotorti, "Il regime delle minoranze nel sistema delle Nazioni Unite e secondo l'art. 27 del Patto sui diritti civili e politici", *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, V, gennaio-aprile 1992 e § 2.1 parte A di questo capitolo

<sup>115</sup> L'Assemblea, pur sostenendo che la Convenzione proteggesse in maniera sufficiente i diritti delle minoranze, ritenne – con la risoluzione 136/57 – che fosse necessario soddisfare l'esigenza delle minoranze di vedere protetti i propri interessi collettivi, compatibilmente con la salvaguardia degli interessi dello stato, cfr. S. Lariccia, *op. cit.*

nazionali sostengono e di facilitarne la messa in pratica<sup>116</sup>. Questo documento apre il passo ad una fase estremamente positiva, sia a livello paneuropeo, in seno all'OSCE e al Consiglio d'Europa, sia a livello comunitario.

In ambito OSCE, la Carta di Parigi per una nuova Europa (novembre 1990) sembra finalmente affermare con chiarezza l'impegno per una disciplina generale del problema delle minoranze, che interessa tanto i diritti degli individui appartenenti alla minoranza quanto il diritto collettivo alla preservazione della diversità<sup>117</sup>; e il documento conclusivo della riunione di Copenhagen sulla "dimensione umana" dello stesso anno, oltre a ribadire la tutela in chiave negativa e positiva, rincara notevolmente la dose quando stabilisce come un modello valido da emulare, ove possibile, la creazione di amministrazioni locali autonome nelle regioni dello stato in cui risiedano le minoranze in questione<sup>118</sup>.

Di particolare rilievo è poi l'istituzione dell'Alto Commissario per le minoranze nazionali, prevista dal documento conclusivo della riunione di Helsinki del 1992, con il compito di individuare le aree di crisi più calde ed il potere di ricorrere a consultazioni in quei casi in cui ritiene in pericolo la pace e la sicurezza internazionali, nonché di indicare ipotesi di risoluzione in situazioni specifiche. E' importante fare presente che tutti i documenti adottati in seno all'OCSE non costituiscono progetti di trattati e non hanno alcun valore vincolante; tuttavia –

---

<sup>116</sup> "The participating states, recognizing the contribution that national minorities or regional cultures can make to cooperation among them in various field of culture, intend, when such minorities exist within their territories, to facilitate this contribution, taking into account the legitimate interests of their members"

<sup>117</sup> "We affirm that the ethnic, cultural, linguistic and religious identity of national minorities will be protected and that persons belonging to national minorities have the right freely to express, preserve and develop that identity without any discrimination and in full equality before the law"

<sup>118</sup> "[...] The participating states note the efforts undertaken to protect and create conditions for the promotion of the ethnic, cultural, linguistic and religious identity of certain national minorities by establishing [...] appropriate local or autonomous administration corresponding to the specific historical and territorial circumstances of such minorities [...]", art. 35

come già osservato per le raccomandazioni della Sottocommissione per i diritti dell'uomo – non è da sottovalutare la valenza politica che assumono.

In ambito europeo, è imprescindibile attribuire in gran parte al Consiglio d'Europa – e nello specifico alla Conferenza permanente dei poteri locali e regionali d'Europa – il merito di aver prestato particolare attenzione alla tutela delle minoranze. In tempi recenti, ha dato la luce a due documenti fondamentali che hanno permesso un decisivo passo in avanti nel trattamento della materia. La loro validità e la sostanziale novità delle situazioni che trattano è confermata dalla reticenza mostrata da alcuni stati al momento di ratificarli<sup>119</sup>.

La Carta europea delle lingue regionali e minoritarie rappresenta il testo guida a cui conformare le diverse legislazioni nazionali in materia di trattamento delle minoranze linguistiche. Approvata dal Consiglio dei Ministri nel 1992, è entrata in vigore nel 1998 e si riferisce in maniera specifica ad una serie di situazioni concrete che necessitano di una tutela puntuale perché si adempia l'impegno di discriminazione positiva da parte delle autorità statali. Tra gli altri, si riconosce alle minoranze il diritto di esprimersi nella propria lingua nei settori della giustizia, dell'amministrazione, nelle attività culturali, di avere accesso al settore dei media in situazione di parità e, ove necessario, in condizione di privilegio con il resto della società, di intrattenere liberamente contatti transfrontalieri con membri o associazioni della minoranza di appartenenza che risiedano e siano cittadini di uno stato terzo.

Con tutta evidenza, si tratta di affermazioni piuttosto pregnanti, se si considera lo scarso zelo con cui la questione era stata esaminata finora.

---

<sup>119</sup> come, ad esempio, la Francia, notoriamente poco incline a decentralizzare e a riconoscere e tutelare nazionalità non francesi nel territorio nazionale, sul punto cfr. anche S. Lariccia, *op.cit.*

Non è di scarso rilievo, anche se è quasi un'ovvietà, il fatto che in ogni disposizione che comporta un'estensione più o meno importante di diritti alle minoranze, si tende a sottolineare che gli stati, pur riconoscendo l'esistenza di queste "formazioni sociali", non sono disposti ad andare oltre. All'art. 5 non viene messo in discussione nessun'altra situazione giuridica esistente, prima fra tutti la sovranità e l'integrità territoriale degli stati<sup>120</sup>; il che fa apparire il riconoscimento più un *actio maiestatis* che un genuino interesse per culture, popoli, lingue in pericolo di estinzione.

Una particolare attenzione merita la Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali, approvata nel 1995 dallo stesso Consiglio d'Europa. Questo documento è frutto di una intensa attività diplomatica, che ha visto coinvolti i paesi membri ai più alti gradi di rappresentanza tra il 1992 e il 1993<sup>121</sup> ed ha condotto all'elaborazione di una struttura di tutela molto completa e soprattutto sostenibile dal punto di vista istituzionale, dal momento che consente una protezione efficace senza il pericolo di un potenziale effetto domino di rivendicazioni volte alla frammentazione degli stati esistenti. Non presenta aspetti di particolare novità rispetto ad altri documenti già approvati<sup>122</sup> nel ribadire il diritto ad un'identità diversa, a misure di tutela positiva che creino le condizioni per la preservazione e lo sviluppo della propria lingua e della propria cultura, anche al di là dei confini nazionali, senza ingerenza da parte delle autorità; tuttavia, la solennità e i precedenti diplomatici<sup>123</sup> che hanno contribuito alla sua nascita fanno pensare ad una maggiore intensità nelle intenzioni da parte degli stati membri.

---

<sup>120</sup> sul punto, cfr. § 3 parte B

<sup>121</sup> specialmente nelle riunioni di Lugano (giugno 1993) e Vienna (ottobre 1993)

<sup>122</sup> cfr., a titolo di esempio, la Carta europea delle lingue regionali e minoritarie per quanto riguarda la tutela delle minoranze linguistiche

<sup>123</sup> la Carta menziona, tra i precedenti, la Dichiarazione dei Capi di Stato e di Governo con cui si è conclusa la riunione di Vienna (ottobre 1993): "[...] wishing to follow-up the Declaration of the Heads of States and Government of the member states [...]"

La Comunità Europea prima, e, dopo Maastricht, l'Unione Europea hanno recepito queste disposizioni, inglobandole in certi casi nel proprio statuto<sup>124</sup>. A livello comunitario, alcuni provvedimenti adottati dal Parlamento europeo sono stati piuttosto chiari circa l'interesse suscitato dalla questione nei rappresentanti diretti delle popolazioni<sup>125</sup>; per citare un esempio, la Carta comunitaria delle lingue e delle culture regionali e sulla Carta dei diritti delle minoranze etniche della Comunità Europea, che inizialmente hanno avuto parecchie difficoltà negli uffici governativi, sono ritenute ora dei veri e propri pilastri nel percorso verso un riconoscimento sempre più marcato delle minoranze e della necessità di ritagliare loro un margine di autonomia.

Per quanto riguarda l'Unione Europea, piuttosto che analizzare le varie risoluzioni che il Parlamento europeo ha adottato particolarmente a favore delle minoranze linguistiche<sup>126</sup>, è molto più interessante verificare come in concreto i gruppi minoritari possano far sentire la loro voce all'interno delle istituzioni europee.

Il Trattato di Maastricht, nella parte V – Disposizioni istituzionali –, capo IV, agli artt. 198A, 198B e 198C, prevede la creazione del Comitato delle regioni, un organo consultivo autonomo composto dai rappresentanti delle collettività regionali e locali dei paesi membri dell'Unione Europea. La costituzione di quest'organo risponde all'esigenza di dare visibilità e possibilità di esprimere opinioni di indirizzo nel corso del processo decisionale a quelle entità locali e regionali in cui per tre quarti si applicano le disposizioni dell'UE. A sua volta, questa necessità deriva dal bisogno di democratizzare il *decision-making* e renderlo il più possibile vicino al cittadino, secondo quanto prevede il principio di sussidiarietà.

---

<sup>124</sup> cfr. ad esempio art. 6 del Trattato di Maastricht che vincola automaticamente gli stati membri al rispetto della Convenzione europea dei diritti dell'uomo

<sup>125</sup> che si presume che presentino un punto di vista più vicino a quello dei cittadini

<sup>126</sup> tra le più recenti, degne di menzione sono la risoluzione del 9 febbraio 1994 sulle minoranze linguistiche nella Comunità Europea e quella del 13 dicembre 2001 sulle lingue regionali minoritarie europee

La Commissione e il Consiglio sono tenuti, a norma dei trattati, alla consulta del Comitato ogniqualvolta siano in discussione politiche comunitarie operanti in settori che riguardano la realtà locale e regionale, in primo luogo quelli a carattere “sociale”: cultura, istruzione, sanità pubblica, reti transeuropee. Il trattato di Amsterdam del 1999 ha aggiunto a queste materie di consultazione obbligatoria altre cinque categorie: politica occupazionale, politica sociale, ambiente, formazione professionale e trasporti, comprendendo la maggior parte delle materie di competenza dell’Unione. Inoltre, ha facoltà di esprimere la propria opinione – non vincolante – a sua discrezione.

Il Comitato è composto da 222 membri, nominati dal Consiglio su proposta degli stati membri; ogni stato prevede una procedura particolare per la nomina, ma in via generale si può dedurre che siano rappresentati al livello politicamente più alto i membri delle diverse collettività in maniera territorialmente omogenea.

L’autonomia locale incide pertanto sulla formulazione delle politiche comunitarie; ciò consente alle minoranze – territorialmente localizzate – di essere rappresentate in seno all’Unione da organi direttamente eletti e che si presuppone usino più cura del governo centrale nel tutelare gli interessi regionali.

L’istituzione di questo Comitato – e il dibattito che si è generato tra gli anni ’70 e ’80 circa le questioni della regionalizzazione e della cooperazione transfrontaliera – costituisce un importante passo avanti ai fini della rappresentanza democratica sia a livello europeo che a livello internazionale delle entità non puramente statali; e riconosce che in alcuni campi lo stato-nazione, che è simultaneamente attaccato da rivendicazioni dal basso ed erosione progressiva di competenze dall’alto, non rappresenta il rimedio ottimale<sup>127</sup>.

---

<sup>127</sup> al riguardo, cfr. cap. IV

L'effettivo funzionamento di quest'organo e la sua capacità di rappresentazione sono comunque limitati: gli aspetti più prettamente politici saranno analizzati più avanti, nella parte IV di questo lavoro.

### **3. LA PROTEZIONE DELLE MINORANZE A LIVELLO STATALE**

---

Data l'efficacia "condizionata" delle norme internazionali in ambito statale, la rilevanza della tutela sovranazionale assume sostanzialmente un valore politico, salva la discrezionalità del legislatore statale circa la ricezione dei provvedimenti e la sua traduzione in un linguaggio e in una formula giuridici intelligibili all'ordinamento interno. Per questa ragione, il modo e l'intensità con cui le minoranze sono effettivamente protette dipende in larga misura dalle previsioni di diritto interno dei singoli ordinamenti.

Nella stragrande maggioranza dei casi, la tutela si applicherà nella circostanza in cui le minoranze siano volontarie<sup>128</sup>; ovvero abbiano manifestato il desiderio di conservare la differenza dal resto della maggioranza. A seconda del grado di autodefinizione, che è un fattore mutabile nel tempo, le minoranze possono passare dalla semplice rivendicazione di diritti a strategie più aggressive, come pretese di autonomia o addirittura di indipendenza dai vincoli statali. Nei confronti delle varie espressioni di volontà della minoranza, lo stato adotterà distinti comportamenti politici, distinguibili sommariamente in due categorie: punterà all'eliminazione delle differenze o tenderà alla loro preservazione.

L'eliminazione delle differenze si può perseguire con intensità e con approcci diversi: dall'ipotesi più estrema, il genocidio, che si può attuare attraverso trasferimenti – più o meno obbligati – di massa, sulla scia di quelli che hanno

---

<sup>128</sup> cfr. § 1 di questo capitolo

coinvolto più di dieci milioni di tedeschi dopo la seconda guerra mondiale - , e, passando a metodi più ortodossi, e anche più plausibili nell'attualità almeno europea, mediante l'integrazione e l'assimilazione allo stato e alla cultura nazionale. In genere, questi metodi danno dei risultati positivi quando la minoranza tende a rivendicare diritti di uguaglianza al resto della comunità sociale dello stato; falliscono quando si imbattono in una precisa identità, definita su caratteri nazionali, che anzi percepisce il tentativo di annessione culturale da parte dello stato come un'aggressione<sup>129</sup>. Per questa ragione, tali politiche tendono a riscuotere un certo successo in paesi di immigrazione e non in uno stato sul cui territorio si trovino a vivere minoranze storiche con precise rivendicazioni e, in più, con una patria geograficamente definita a loro sostegno<sup>130</sup>.

Nel caso in cui lo stato decida di accettare la sua natura multinazionale, si preoccuperà innanzitutto di rendere inoffensive le comunità allogene, praticando un controllo egemonico cooptandole nell'élite governativa; oppure, nei sistemi democratici, si applicheranno varie formule di politica consociativa<sup>131</sup>, tendenti ad una rappresentazione omogenea delle varie realtà nazionali ed una gestione in condominio del potere pubblico.

I singoli interventi politici sono abbastanza volubili nel tempo e non presuppongono una continuità nel comportamento dello stato come invece implica il suo ordinamento interno, e, nello specifico le scelte costituzionali che determinano la forma di stato; che è, in ultima analisi, determinante ai fini dell'elaborazione dei meccanismi di protezione per le minoranze autoctone<sup>132</sup>.

---

<sup>129</sup> S. Mancini, *op. cit.* che riporta J. McGarry, B. O'Leary, "The Political Regulation of National and Ethnic Conflicts" in *Parliamentary Affairs*, 1994

<sup>130</sup> S. Mancini, *op. cit.*

<sup>131</sup> Cfr. J. G. Kellas, *op. cit.*, per le varie forme di politiche consociativiste basate sul progetto di A. Lijphart.

<sup>132</sup> S. Mancini, *op. cit.*

### 3.1. La rilevanza costituzionale delle minoranze

Le carte costituzionali e gli ordinamenti possono riconoscere o meno l'esistenza di minoranze autoctone sul proprio territorio; e possono o meno accordare di conseguenza determinate forme di protezione tanto sul piano di diritti di libertà ed espressione – in senso negativo e positivo – che sul piano istituzionale, stabilendo una struttura della distribuzione dell'autorità che prende in considerazione la presenza di unità che necessitano un trattamento di riguardo.

Gli ordinamenti per cui l'esistenza delle minoranze non presuppone nessuna particolare cautela o provvedimento sono l'opera di un legislatore timoroso della portata eversiva delle comunità minoritarie, che non ha alcun interesse a riconoscere un particolare *status* giuridico ai suoi membri; oppure fa confluire scientemente il fattore etnico verso il concetto più ampio di cittadinanza, da *ethnos* a *demos*, in un contesto in cui l'uguaglianza è il valore stabilizzante del sistema stato<sup>133</sup>, come nel caso della Francia. Il fattore etnico non rileva come elemento differenziale: tuttavia, si può dubitare sulla buona fede della dichiarazione nei casi in cui si assiste ad un processo di assimilazione della minoranza con le caratteristiche dell'etnia maggioritaria.

Quando il concetto di minoranza è contemplato nell'ambito dell'ordinamento di uno stato, quando cioè in capo agli individui di un gruppo minoritario deriva uno *status* giuridico specifico dovuto alla propria appartenenza alla categoria, si verificano in generale due condizioni: agli individui vengono riconosciuti una serie di diritti e di obblighi, mentre alla minoranza, collettivamente considerata – cioè ai suoi organi di rappresentanza -, viene assicurata una speciale autonomia<sup>134</sup>. Come già osservato con riferimento alla tutela prevista nei trattati internazionali, c'è differenza

---

<sup>133</sup> cfr. definizioni di R. Toniatti, riportate da S. Mancini, *op. cit.*: stato nazionalista repressivo, nel primo caso; stato agnostico, nel secondo.

<sup>134</sup> S. Mancini, *op. cit*

nell'attribuire diritti anche alla minoranza come tale, e non solo agli individui che la compongono: ciò presuppone appunto un'istituzionalizzazione della rappresentanza minoritaria, che si prenderà cura degli interessi collettivi del gruppo e tenderà a riservarsi un margine di autonomia – e di cogestione del potere politico – all'interno della comunità statale. Quest'ipotesi genera spesso la necessità di un adattamento della struttura dello stato conseguente alla presenza di formazioni sociali, subordinate all'autorità statali ma concorrenti, che concili l'integrità territoriale e l'unità dello stato con questa tutela delle minoranze avanzata. Si tende in questi casi a dotare lo stato di un assetto federale o regionale, che costituiscono sfumature di diversa intensità all'interno del contesto autonomista.

Tanto la soluzione federale che la soluzione regionale, in misura differente ma nello stesso senso, attenuano la sovranità statale in quei settori che si considerino competenza delle rispettive unità federate o regioni, senza mettere in discussione i confini e la sovraordinazione del potere centrale.

### **3.2. La soluzione federale**

Il modello federale rappresenta un progetto d'avanguardia nella gestione della tutela delle minoranze etniche, linguistiche e nazionali; costituisce la forma più avanzata compatibile con l'integrità statale.

Passando all'analisi della struttura di questa soluzione, si adotterà una generalizzazione proposta da Tarlton<sup>135</sup>, che suddivide le federazioni in due categorie: simmetriche o asimmetriche. Lo stato federale simmetrico presuppone che i territori che costituiscono le entità federate siano simmetrici – ovvero omogenei – dal punto di vista sociale e culturale, come nel caso dell'Australia, degli Stati Uniti, della Germania; mentre gli stati asimmetrici sono composti da unità federate che

---

<sup>135</sup> C.D. Tarlton, "Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation", *Journal of Politics*, 27, 1965, riportata da S. Mancini, *op. cit*

corrispondono alla localizzazione di vari gruppi etnici e nazionali presenti nel paese, come in Canada, in Svizzera e in Belgio. E' evidentemente a questa seconda formulazione a cui si fa riferimento nel quadro della risoluzione delle rivendicazioni etniche ed identitarie in seno a stati multinazionali.

Una struttura del genere può rivelarsi molto valida allo scopo che si prefigge, perché consente la convivenza a gruppi nazionali eterogenei nel quadro di istituzioni comuni, ferma la loro volontà di mantenere la propria identità. Per sua stessa natura, il sistema federale ripartisce il potere attribuendo agli stati membri ampie competenze circa la gestione del proprio territorio oltre alla co-gestione del potere politico a livello nazionale. È imprescindibile in ogni caso che, pur nell'ambito di un decentramento molto accentuato, come è quello previsto dal federalismo, gli stati membri che rappresentano le minoranze nazionali siano tenuti ad accettare il nucleo duro di norme costituzionali che attribuiscono la sovranità allo stato centrale, la sua supremazia nei confronti delle unità federate, la rigidità delle competenze attribuite allo stato centrale e agli stati federati.

Nonostante la subordinazione che accomuna le sorti degli stati federati nei confronti dello stato federale, questi possono dotarsi di uno statuto autonomo che regola il funzionamento degli organi locali e la gestione della cosa pubblica all'interno del proprio territorio, rimanendo ovviamente vincolati al dettame costituzionale. Inoltre, ad essi sono generalmente attribuite per costituzione le competenze residuali, cioè tutte quelle che non sono indicate come prerogativa dello stato centrale. Questa separazione di ambiti di gestione del potere è una garanzia dell'autonomia degli stati membri, che è stata recentemente attenuata dalla diffusione della teoria degli *implied powers*, specialmente negli Stati Uniti, che estende la competenza dello stato centrale senza un limite ben definito nel perseguimento delle attività assegnategli dalla costituzione; il che ha condotto a convertire in materie di competenza concorrente anche quelle che erano di esclusiva competenza degli stati

federati<sup>136</sup>. Una tendenza recente punta quindi sull'attenuazione di una rigida separazione delle sfere di azione e punta sostanzialmente a favorire intese tra stato centrale e stati membri.

Certamente, ogni situazione concreta rappresenta un caso specifico: è però significativo il fatto che nelle federazioni a carattere plurietnico gli stati membri rimangano pienamente competenti nella regolamentazione delle misure atte a proteggere la minoranza che rappresentano, e, in primo luogo, la disciplina linguistica<sup>137</sup>; naturalmente, entro i limiti costituzionali.

Oltre alla facoltà di dotarsi di una propria carta e di legiferare e dare esecuzione ai provvedimenti nelle materie di propria competenza, gli enti federati, come accennato, concorrono alla gestione della cosa pubblica anche a livello federale, mediante la partecipazione al processo di revisione costituzionale come categoria indifferenziata<sup>138</sup> - il consenso del singolo stato essendo richiesto soltanto quando un emendamento vada a modificare un interesse vitale dello stato in questione - , la presenza di esponenti degli stati membri nel governo centrale, con particolare riguardo al fattore etnico<sup>139</sup>, e dalla rappresentazione nella camera alta del parlamento, in cui sono tradizionalmente rappresentati gli stati<sup>140</sup>.

### 3.3. La soluzione regionale

---

<sup>136</sup> *Ibidem*

<sup>137</sup> *Ibidem*

<sup>138</sup> *Ibidem*

<sup>139</sup> particolarmente negli Stati Uniti, in cui la rappresentanza etnica a livello federale e governativo è stata una delle prime manifestazioni del poi dilagante fenomeno del *politically correct*

<sup>140</sup> cfr. con la proposta avanzata in Italia per il "Senato delle Regioni" e quella recentemente delineata dal Partito Socialista Spagnolo (PSOE), circa il Senato delle *Comunidades Autonomas*

Il decentramento politico volto alla tutela delle minoranze all'interno di un territorio dello stato, è, come si è visto, particolarmente efficace nella formula dello stato federale. Un'altra soluzione ipotizzabile, di intensità minore, è costituita dalla struttura regionale.

La migliore dottrina è concorde nel ritenere che lo stato regionale è catalogabile alla stregua del modello federale; lo caratterizza il fatto di esserne una variante debole, non con riferimento al livello di presunta sovranità attribuita ad entità federate e regioni – dato che la sovranità in ultima istanza è attribuzione esclusiva dello stato – ma al contenuto dell'autonomia, più ampia, concessa alle unità, nel caso del federalismo.

La prima differenza, di carattere formale ma che assume un rilievo anche dal punto di vista sostanziale, riguarda il criterio di ripartizione delle competenze: agli enti federati sono attribuite per costituzione le competenze residuali<sup>141</sup> – cioè non specificamente elencate come proprie dello stato federale –, mentre le competenze delle regioni sono scrupolosamente enumerate. Ovviamente, si tratta di una distinzione astratta e generica; non mancano casi in cui anche alle regioni è attribuita la competenza residuale<sup>142</sup>.

Inoltre, la partecipazione delle regioni al procedimento di revisione costituzionale non è minimamente paragonabile con lo spazio riservato agli stati federati, anche se

---

<sup>141</sup> cfr. § 3.2. di questo capitolo

<sup>142</sup> come in Portogallo, Madeira e Azzorre, cfr. S. Mancini, *op. cit.*; al proposito cfr. , per il caso italiano, la proposta della commissione bicamerale 1999, presieduta dall'allora presidente del consiglio Massimo D'Alema, di modifica di riforma del senato in senso federale, al fine di rafforzare il taglio regionale del decentramento all'interno delle istituzioni e la modifica costituzionale circa l'elencazione delle competenze dello stato, lasciando alla regione competenza sul resto delle materie; per il caso spagnolo, la recente proposta – settembre 2003 - di José Luis Rodríguez Zapatero, segretario generale del PSOE (Partido Socialista Obrero Español) circa il Senato delle Autonomie va nella stessa direzione.

anche in questa circostanza non mancano casi in cui la voce delle regioni ha un ruolo particolarmente rilevante<sup>143</sup>.

Questa formula di decentramento può assumere caratteri più o meno marcati, in uno spettro di situazioni possibili che si articola dallo stato regionale puro allo stato federale puro: in casi di “regionalismo forte”, come in Belgio e in Spagna, la differenza tra i due modelli, almeno dal punto di vista formale, tende sostanzialmente a svanire. Per quanto riguarda più specificamente l’efficacia, per la tutela delle minoranze non è molto differente l’adozione di un modello piuttosto che l’altro, nel caso in cui esista una reale volontà politica; è significativo che, ad esempio, Italia e Spagna, che hanno adottato una struttura regionale, hanno previsto una autonomia “aggravata” in quelle regioni che corrispondono alle patrie storiche di minoranze nazionali<sup>144</sup>.

---

<sup>143</sup> è il caso, tra gli altri, della Spagna, i cui la Costituzione attribuisce l’iniziativa di revisione costituzionale, oltre che al governo e alle camere, anche alle assemblee delle Comunità Autonome; ma, nel corso del procedimento, possono intervenire solo attraverso i senatori che le rappresentano

<sup>144</sup> in Italia il Trentino-Alto Adige, il Friuli-Venezia Giulia, la Valle d’Aosta, la Sicilia e la Sardegna; in Spagna, la Catalogna, i Paesi Baschi e la Galizia. cfr. S. Mancini, *op. cit*

## **B – AUTODETERMINAZIONE DEI POPOLI**

### **Concetto ed origini**

---

Il principio di autodeterminazione è sicuramente tra i punti più controversi e meno facilmente definibili nell'ambito del diritto internazionale. La sua forza dirompente sul processo di decolonizzazione posteriore alla seconda guerra mondiale e la sua inclusione come principio generale del diritto all'interno dei fondamentali documenti internazionali dopo il 1945 hanno condotto ad un esame più scrupoloso del significato che una sua applicazione letterale avrebbe apportato a situazioni reali.

Una definizione generale e il più possibile omnicomprensiva di questo principio considera l'autodeterminazione il diritto dei popoli di definire liberamente il proprio regime politico, economico, sociale e culturale; si configura pertanto tanto come diritto collettivo di un'entità plurale quanto diritto individuale del singolo di

partecipare alla sua realizzazione<sup>145</sup>. E' evidente che si tratta di un concetto potenzialmente applicabile in una infinità di situazioni e con gradazioni di intensità estremamente differenziate. Proprio i contorni piuttosto vaghi che lo caratterizzano gli hanno spesso addossato responsabilità ed accuse che poco hanno a che fare con una sua applicazione moderata e misurata; determinate argomentazioni formulate apparentemente contro il principio di autodeterminazione sono in realtà rivolte a fenomeni che gli sono soltanto collegati in via secondaria e conseguente, come la minaccia della pace e della stabilità internazionale procedente dall'esercizio di un incondizionato diritto alla secessione. In realtà, l'autodeterminazione si esplica attraverso forme distinte, di cui la secessione rappresenta soltanto l'espressione più radicale. Molte resistenze ad un'applicazione anche minima di questo principio sono infatti imputabili ad una visione conservatrice e in certi casi persino paranoica dell'ordine internazionale basato sullo stato-nazione centralizzato. Di conseguenza, risulta indispensabile conoscerne la portata, le implicazioni, le applicazioni che se ne sono state fatte e che possono essere ipotizzate in senso progressista nei limiti della sostenibilità dell'ordine e del diritto internazionale – il che non vuol dire difendere ad ogni costo lo stato nazione così come si presenta.

Il concetto di autodeterminazione nasce con la Dichiarazione di indipendenza nordamericana del 1776 che tanta influenza avrà sul romanticismo e sul risorgimento europeo del secolo successivo, nonostante in Europa assumerà caratteri fortemente nazionali per via del presupposto storico di Vestfalia<sup>146</sup>; ma l'elaborazione più vicina all'attualità è stata fornita da Lenin in "Tesi sulla rivoluzione socialista" del 1916, in cui l'autodeterminazione sul piano politico, economico e sociale è considerata alla stregua di un diritto negato all'Austria, alla

---

<sup>145</sup> S. Mancini, *op. cit.*, pag. 230

<sup>146</sup> La pace di Vestfalia del 1648 è stata convenzionalmente designata dalla migliore storiografia il punto di partenza della formazione degli stati-nazioni e della coscienza nazionale in Europa

Russia e ai Balcani. E' interessante sottolineare che l'emancipazione a cui si riferisce non ha connotazioni nazionali, bensì democratiche<sup>147</sup>. Sulla linea di Marx, il nazionalismo rientrava nell'etica socialista fintantoché contribuisse alla causa di mobilitazione delle masse diseredate, nell'ottica della rivoluzione<sup>148</sup>. Fu tuttavia con la fine della prima guerra mondiale che l'autodeterminazione cominciò a configurarsi con le caratteristiche con cui tuttora viene identificata. Il quinto dei famosi "quattordici punti" del presidente Wilson dichiarava che l'attribuzione della sovranità sui territori rimasti orfani del crollo degli imperi avrebbe dovuto prendere in massima considerazione gli interessi delle popolazioni coinvolte<sup>149</sup>. Che anche Wilson, come Lenin, intendesse un'autodeterminazione in senso democratico e comunque non nazionale è dimostrato dalla creazione di stati multinazionali che non hanno superato il secolo: ad esempio, Jugoslavia e Cecoslovacchia, che hanno recentemente messo fine, con modalità opposte, alla propria integrità territoriale. La portata estremamente limitata e riduttiva dell'applicazione del principio di autodeterminazione di stampo wilsoniano ha reso possibile una parziale e calcolata accettazione di qualche rivendicazione nazionale, come nel caso dell'Italia, e la formazione di un cordone di micro-stati vagamente nazionali che isolassero in quarantena il "virus rosso"<sup>150</sup>; non ha comunque trovato nessun riscontro al di fuori dei confini europei. E' curioso che lo *status* dei possedimenti coloniali delle potenze vincitrici non subì alcuna modifica e che le colonie delle potenze sconfitte furono di fatto spartite in zone d'influenza mediante il sistema dei mandati della Società delle Nazioni tra Francia e Gran Bretagna.

## 1. L' AUTODETERMINAZIONE NEL DIRITTO INTERNAZIONALE

---

<sup>147</sup> S. Mancini, *op.cit.*, pag. 233

<sup>148</sup> cfr. § 1 del I capitolo

<sup>149</sup> S. Talbott, "Self-Determination in an Interdependent World", *Foreign Policy*, Primavera 2000

<sup>150</sup> espressione coniata da E. Hobsbawm

Una vera svolta nel trattamento e nell'impulso del principio di autodeterminazione avviene all'indomani della seconda guerra mondiale, in un contesto geopolitico che per ragioni storiche, economiche, sociali e morali risulta profondamente diverso. Un accenno alla necessità di consultare i popoli coinvolti al momento di tracciare i confini dei mutamenti territoriali e al diritto di scegliere liberamente il proprio governo sarà inserito nella Carta Atlantica del 1941, senza nominare direttamente il problema delle colonie, di cui in una prima fase Francia e Gran Bretagna desideravano mantenere il controllo. E' significativo al proposito che Churchill sottolineò alla Camera dei Comuni che il principio di autodeterminazione a cui si riferiva la Carta non intendeva che il recupero della sovranità dei popoli soggetti al dominio nazista durante la guerra<sup>151</sup>.

Il concetto è più sviluppato nella Carta delle Nazioni Unite: tra i compiti fondamentali della neonata organizzazione è elencato quello di “sviluppare relazioni amichevoli tra le nazioni, fondate sul rispetto dell'uguaglianza dei popoli e del loro diritto all'autodeterminazione” (art. 1§2), che viene poi meglio definito nei suoi aspetti economici, sociali e culturali (art. 55) e ribadito come scopo ultimo del regime di amministrazione fiduciaria (art. 76). Nell'elencarlo tra le finalità fondamentali delle Nazioni Unite, si ravvisa però un'incongruenza di fondo: ci si rende conto che non viene stabilita nessuna procedura specifica a cui i singoli stati firmatari siano tenuti ad attenersi, a differenza di come è stato regolato un altro compito importante, cioè il mantenimento della pace e la sicurezza internazionale, a cui sono dedicati ben due capitoli di procedura. Di conseguenza, gli stati si trovano vincolati ad un mero obbligo di risultato, che perseguiranno in maniera autonoma secondo procedure non definite; il che ovviamente attenua la portata del principio, contribuendone ad accentuare la vaghezza e perciò la difficoltà di attuazione. Non

---

<sup>151</sup> S. Mancini, *op.cit.*, pag. 235

sembra che si possa dubitare circa la sua cogenza nei confronti degli stati e della comunità internazionale della sua effettiva realizzazione: di altri precetti della Carta che prescrivono obblighi programmatici<sup>152</sup> non è stata contestata la forza vincolante e la stessa prassi successiva è a favore dell'esistenza di una norma entrata ormai a far parte del diritto internazionale generale. Inoltre, il principio di autodeterminazione è stato anche oggetto specifico di documenti internazionali che, pur non vincolanti, con il loro effetto di *soft law* hanno comunque contribuito al suo consolidamento e alla sua evoluzione.

Tra gli atti non vincolanti di particolare rilevanza è da annoverare la risoluzione 1514 del 1960 sui popoli coloniali che ha dato un impulso decisivo allo smantellamento del sistema coloniale nella parte in cui proclama la necessità di tutelare l'integrità territoriale delle popolazioni non indipendenti. Tuttavia, risulta evidente come nel periodo tra la fine della seconda guerra mondiale e la fine della guerra fredda il concetto di autodeterminazione sia stato applicato in senso restrittivo rispetto alle prescrizioni della Carta, che ne fa un precetto generale, diritto di tutti i popoli<sup>153</sup>. L'assunto di base che si può dedurre è che i confini ad occidente erano da considerarsi stabiliti e che gli storici stati-nazione erano le uniche entità titolate a possedere lo *status* di soggetti di diritto internazionale; di conseguenza, il diritto di autodeterminazione era ad appannaggio solo di quelle popolazioni in determinate aree del pianeta. Un'applicazione così selettiva di un principio così universale non solo era del tutto incoerente, ma era anche comprensibilmente osteggiato da quei popoli, come, ad esempio, quello tedesco, che ritenevano di potersici legittimamente appellare.

Nel 1966, l'approvazione all'unanimità dei Patti internazionali sui diritti dell'uomo conduce ad una nuova fase di elaborazione del concetto di autodeterminazione. Sia

---

<sup>152</sup> come il progresso sociale e un più elevato tenore di vita (preambolo), tra gli altri

<sup>153</sup> come, tra l'altro, ribadisce la risoluzione 1514, al § 2

il Patto sui diritti civili e politici<sup>154</sup> che quello sui diritti economici, sociali e culturali affermano – all’art. 1 – che “tutti i popoli hanno il diritto di disporre di se stessi. In virtù di questo diritto, essi determinano liberamente il proprio regime politico e assicurano il proprio sviluppo economico, sociale e culturale”<sup>155</sup>. L’autodeterminazione è in questo contesto considerata alla stregua di un diritto umano e ne viene ribadita la portata universale, essendo diretta a tutti i popoli e non soltanto a quelli coloniali<sup>156</sup>. Tuttavia, ai popoli non è riconosciuto un ruolo attivo; sta agli ordinamenti interni degli stati adottare le misure necessarie per rendere possibile l’autodeterminazione.

L’universalità del principio è ribadita in una serie di atti internazionali. Tra gli altri, degna di menzione è certamente la Dichiarazione sulle relazioni amichevoli tra gli stati del 1970<sup>157</sup>, che, pur enfatizzandone l’importanza nel contesto coloniale, non dimentica di definire l’autodeterminazione come un vero e proprio diritto di cui beneficiano tutti i popoli che si configura anche come un corrispettivo obbligo in capo agli stati<sup>158</sup>. Inoltre, è particolarmente interessante la distinzione che vi è tracciata tra “autodeterminazione esterna” ed “autodeterminazione interna”, identificando la prima nel diritto dei popoli di liberarsi dalla dominazione coloniale

---

<sup>154</sup> cfr. § 2.1. di questo capitolo circa il suddetto Patto e il trattamento delle minoranze nazionali (art. 27)

<sup>155</sup> in inglese nel testo originale: “All peoples have the right of self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development”, *UN’s International Covenant on Civil and Political Rights and International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, artt.1

<sup>156</sup> questa interpretazione è suffragata dal fatto che la Repubblica Federale Tedesca, la Francia e i Paesi Bassi emisero una dichiarazione formale di protesta quando l’India affermò nel corso del dibattito che questo principio era applicabile solo ai popoli coloniali. Cfr. S. Mancini, *op.cit.*, pag. 238-239

<sup>157</sup> approvata dall’Assemblea Generale con la risoluzione 2625/1970 come appendice alla Dichiarazione sulle relazioni amichevoli e la cooperazione tra stati

<sup>158</sup> “By virtue of the principle of equal rights and self-determination of peoples enshrined in the Charter of the United Nations, all peoples have the right freely to determine, without external interference, their political status and to pursue their economic, social and cultural development and every state has the duty to respect this right in accordance with the provisions of the Charter” – *Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-operation Among States in Accordance with UN Charter* – 24 October, 1970

e razzista o dall'occupazione straniera e a costituirsi come entità statale indipendente e sovrana; e la seconda nel diritto dei popoli e delle minoranze che vivano in stati sovrani di essere governati da un governo rappresentativo dell'intera cittadinanza, senza distinzioni di etnia, sesso, religione. L'autodeterminazione esterna sembra perciò essere confinata, dal diritto internazionale generale e più che mai dalla prassi degli stati, ad una serie di circostanze specifiche: nei casi sopraelencati in primo luogo e poi nell'ipotesi in cui a un popolo sia negata la possibilità di raggiungere l'autodeterminazione interna all'interno di uno stato sovrano. Il principio di autodeterminazione si è evoluto all'interno di un contesto che riconosce la sovranità territoriale degli stati esistenti; si presuppone che l'esercizio di tale diritto si espliciti all'interno di questo quadro giuridico, nei limiti del possibile <sup>159</sup>.

All'indomani di questa dichiarazione, il principio ha sempre trovato ampio credito da parte delle maggiori fonti del diritto internazionali: in un suo parere espresso in relazione alla Namibia e al Sahara Occidentale (1971), la Corte Internazionale di Giustizia esprime con chiarezza che il principio di autodeterminazione non si limita ad essere un motivo ispiratore della Carta delle Nazioni Unite, bensì un vero e proprio diritto a cui i popoli beneficiari possono legittimamente appellarsi. Questa interpretazione progressista è stata tra l'altro confermata dalla giurisprudenza della stessa Corte nel caso relativo a Timor Est (1995)<sup>160</sup>. Pur riconoscendo che la comunità internazionale ha spinto la propria volontà politica fino ad una definizione innovativa e potenzialmente rivoluzionaria del concetto di autodeterminazione, è senz'altro altrettanto vero che non si è dotata di un meccanismo di garanzia di attuazione del principio stesso; mancanza di un sistema coercitivo che difetta nella

---

<sup>159</sup> cfr. Dichiarazione sulle relazioni amichevoli *supra*, Dichiarazione di Vienna della Conferenza delle Nazioni Unite sui diritti umani (25 giugno 1993) e Dichiarazione in occasione del 50° anniversario della fondazione delle Nazioni Unite (9 novembre 1995) e § 4 di questo capitolo.

<sup>160</sup> S. Mancini, *op.cit.*, pag. 241

maggior parte dei casi nel diritto internazionale, ma che in questa situazione rischia di rendere vani gli sforzi per la sua traduzione in atto.

L'Atto Finale della Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa (Helsinki, 1975) contribuisce ad approfondire la portata teorica di questo che ormai è più corretto definire diritto: gli stati firmatari, ovvero la maggior parte degli stati europei e correlative garanzie trasversali incrociate<sup>161</sup>, si impegnano a riconoscere l'uguaglianza dei diritti dei popoli ed il loro diritto all'autodeterminazione, ribadendo l'ambito di integrità territoriale in cui la stessa autodeterminazione deve essere, nei limiti del possibile, esercitata (parte VIII). In questa sede viene inoltre ribadito il diritto di stabilire nella forma di loro preferenza e nel momento in cui desiderino il proprio regime politico interno ed esterno, senza ingerenze esterne, e il diritto a perseguire uno sviluppo economico, culturale e sociale autonomo (ibidem)<sup>162</sup>. L'elemento di novità che salta agli occhi è il fattore temporale: l'esercizio del diritto – in quanto fondamentale – non è vincolato a limiti di tempo e può essere fatto valere in qualsiasi momento. Nonostante l'apprezzabile approfondimento della portata del principio, neanche in questo contesto si riesce a predisporre strumenti procedurali atti a garantirne l'effettiva realizzazione; gli stati continuano a vedersi perciò vincolati ad un mero obbligo di risultato.

---

<sup>161</sup> Austria, Belgio, Bulgaria, Canada, Cipro, Cecoslovacchia, Danimarca, Finlandia, Francia, Gran Bretagna, Grecia, Islanda, Irlanda Italia, Iugoslavia, Liechtenstein, Lussemburgo, Malta, Monaco, Norvegia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Repubblica Democratica Tedesca, Repubblica Federale Tedesca, Romania, San Marino, Santa Sede, Spagna, Svezia, Svizzera, Turchia, Ungheria, U.R.S.S. e U.S.A. .

<sup>162</sup> “The participating states will respect the equal rights of peoples and their right to self-determination, acting at all times in conformity with the purposes and the principles of the Charter of the United Nations and with the relevant norms of international law, including those relating to territorial integrity of states.

By virtue of the principle of equal rights and self-determination of peoples, all peoples always have the right, in full freedom, to determine, when and as they wish, their internal and external political status, without external interference, and to pursue as they wish their political, economic, social and cultural development” – *Helsinki Final Act*, 1975, part VIII

Il documento internazionale che senza dubbio si spinge molto lontano nella definizione del concetto di autodeterminazione è la Carta di Algeri (1976), frutto di una riunione di esperti e politici nell'ambito di un consesso non ufficiale. Proprio per quest'ultima ragione, il testo risulta piuttosto esplicito e dota l'esercizio del diritto di un sistema di garanzie piuttosto significativo. Certamente, il fatto di non costituire un compromesso tra stati non lo rende suscettibile neanche di una coercitività a livello meramente morale – il famoso “rispetto per la parola data” –; tuttavia, rappresenta un punto di arrivo importante per l'evoluzione del diritto stesso e contribuisce a far chiarezza su alcuni aspetti che risultavano ancora oscuri. L'autodeterminazione è considerata come l'espressione collettiva più sofisticata dei diritti individuali basilari, quando si configura come il diritto ad un governo democratico rappresentativo, senza nessuna distinzione di sesso, razza, colore ed in grado di assicurare il rispetto effettivo dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (art. 7); viene ribadito con forza anche l'imprescrittibilità e l'inalienabilità dell'esercizio del diritto (art. 5); e il diritto ad un'autodeterminazione esterna in caso di dominazione coloniale, straniera o razzista (art. 6). Il sistema di garanzie e sanzioni che la Carta elenca agli artt. 22 ss., pur non costituendo un obbligo di carattere vincolante, rappresenta un tentativo originale di collegare il rispetto del diritto di autodeterminazione ai principi generali del diritto internazionale, configurando la violazione del primo come una trasgressione di obblighi nei confronti dell'intera comunità internazionale (art. 22) e, in casi estremi, addirittura un crimine internazionale (art. 27)<sup>163</sup>.

---

<sup>163</sup> L'art. 27 si limita a citare il caso di violazione di diritto all'esistenza – che si configura generalmente nell'ipotesi di genocidio – ma la sua formulazione lascia intendere che il diritto all'esistenza non è che la più grave ed irreparabile delle violazioni dei diritti fondamentali dei popoli e consente un'interpretazione molto più permissiva circa l'annovero di potenziali diritti fondamentali violati che rientrerebbero nella fattispecie di crimini internazionali.

Incombe ai membri della comunità internazionale il ristabilimento dei diritti violati (art. 30); e spetta ai popoli stessi far valere le loro ragioni in caso di violazione dei propri diritti attraverso la lotta politica, sindacale e, in ultima istanza, mediante il ricorso all'uso della forza (art. 28). In questo modo, la Carta di Algeri riesce a far luce su un punto estremamente interessante: chiarisce chi sono i beneficiari del diritto e a chi spetta l'obbligo di vigilare sulla sua effettività<sup>164</sup>.

## **2. I BENEFICIARI DEL DIRITTO DI AUTODETERMINAZIONE**

---

Come è stato dimostrato, il diritto internazionale, quello pattizio sulla scia di quello consuetudinario, attribuisce ai popoli il diritto di autodeterminazione. Per l'accesso all'esercizio del diritto è necessario di conseguenza definire quale sia la categoria che rientri nella definizione di "popolo". In generale, il diritto di autodeterminazione, quando è stato esercitato, lo si è fatto basandosi su una combinazione di accordi e patti tra stati e la prassi degli stati stessi, senza una particolare elaborazione teorica<sup>165</sup>; il che di certo non ha contribuito a precisare, nel proprio interesse dei beneficiari, a chi il diritto fosse indirizzato.

Uno sforzo di designazione di confini al riguardo è stato effettuato in un documento elaborato dal Meeting Internazionale degli Esperti, incaricato dall'UNESCO dello studio dei diritti dei popoli<sup>166</sup>. Secondo i risultati del lavoro, sono considerati popoli quei gruppi di individui che sono accomunati da una serie di caratteristiche distintive rispetto ad altri gruppi umani, quali una comune tradizione storica, stessa identità razziale o etnica, omogeneità culturale, unità linguistica e religiosa, affinità

---

<sup>164</sup> S. Mancini, *op.cit.*, pag. 244

<sup>165</sup> cfr. § 123, *Act of Supreme Court of Canada, Reference jurisdiction, Governor in Council referring to Supreme Court three questions relating to secession of Quebec from Canada*, Toronto, February 1998

<sup>166</sup> S. Mancini, *op.cit.*, pag. 245 che riporta International Meeting of Experts on Further Studies of the Concept of the Rights of People, UNESCO, Paris, 27-30 novembre 1989, SHS-89/Conf.602/7, § 23

ideologica, riferimento territoriale definito e una vita economica comune, nonché la coscienza e la volontà di essere popolo.

E' interessante notare che questa definizione di popolo non è poi così distante da quella che di minoranza fornisce Capotorti in un rapporto sulle minoranze etno-linguistiche redatto per conto delle Nazioni Unite<sup>167</sup>; ed è proprio in relazione a questa vaghezza che ci si ritrova di fronte ad un problema così spinoso. Concedere l'esercizio di autodeterminazione a tutti i gruppi che non condividono con l'etnia dominante delle caratteristiche specifiche – in linea con una interpretazione progressista del diritto stesso – significa riconoscere la necessità di stabilire una gradazione di intensità tra le diverse forme che l'autodeterminazione può assumere, di cui l'autodeterminazione esterna, cioè la secessione dallo stato di appartenenza, rappresenta l'ipotesi più radicale e circoscritta, così come è attualmente circoscritta dal diritto internazionale, ad una serie di casi specifici.

Da un punto di vista teorico, una distinzione di questo tipo è senza dubbio importante perché consente di giocare con una gamma di sfumature per una possibile applicazione del diritto di autodeterminazione, adattandole a situazioni specifiche e avendo riguardo sia delle caratteristiche del gruppo beneficiario sia del contesto istituzionale che esiste in ciascuno stato. La realtà poi è un'altra cosa: esistono categorie di popolo per cui il diritto di autodeterminazione viene applicato con modalità più o meno intense, ma comunque stridenti con le loro effettive necessità, per ragioni politiche e per volontà degli organismi internazionali: al riguardo, il caso dei curdi è talmente lampante da non necessitare nessun altro commento.

La questione circa la soggettività internazionale dei popoli beneficiari del diritto è piuttosto controversa. Secondo il diritto internazionale generale, soggetti di diritto internazionale sono solo gli stati che effettivamente esercitino la sovranità su

---

<sup>167</sup> cfr. § 1 parte A di questo capitolo

territorio e popolazione – requisito dell’effettività – ed il cui ordinamento giuridico interno sia indipendente – requisito dell’indipendenza – e, in casi limite, i movimenti di liberazione nazionale nella situazione in cui riescano a costituire un’organizzazione di governo che controlli una parte del territorio; accanto agli stati, le organizzazioni internazionali<sup>168</sup>.

Secondo un’autorevole dottrina<sup>169</sup>, nella maggior parte dei casi per diritti dei popoli non si intende altro che i diritti degli stati; il termine popolo è utilizzato a scopo enfatico: il diritto dei popoli a sfruttare le risorse del proprio territorio vale il corrispettivo diritto di ciascuno stato. Situazione radicalmente diversa è quando al popolo è attribuito un diritto che potenzialmente lo contrappone al suo stato di appartenenza: e questo è precisamente il caso del diritto di autodeterminazione. Il diritto collettivo all’autodeterminazione, tuttavia, non rende il popolo soggetto di diritto internazionale; lo stato è sì vincolato al rispetto del diritto, ma non con il popolo, bensì con la comunità internazionale.

Non mancano tuttavia pareri differenti: la lettera dei Patti, che designa i popoli come titolari del diritto di autodeterminazione<sup>170</sup>, la possibilità di gestire alcuni aspetti della propria autodeterminazione esterna e alcune disposizioni previste dal Protocollo facoltativo aggiunto che danno facoltà di agire giudizialmente, fanno presagire una soggettività internazionale quantomeno allo stato embrionale<sup>171</sup>. L’ipotesi è suggestiva e ha il merito di fornire un’interpretazione progressiva del diritto internazionale; è dovere tuttavia riferire che si tratta di un’opinione di assoluta minoranza.

---

<sup>168</sup> B. Conforti, *Diritto Internazionale*, Editoriale Scientifica, 5° edizione, Napoli, 1999, pagg. 11- 22

<sup>169</sup> B. Conforti, *op. cit.*, pagg. 22-23

<sup>170</sup> vedi § 1.2. di questo capitolo e artt. 1 dei Patti sui diritti dell’uomo, 1966

<sup>171</sup> S. Mancini, *op. cit.*, pag. 246 che cita A. Cassese, *Self-Determination of Peoples. A Legal Reappraisal*, Cambridge, 1995, pag. 143 e ss.

Successivamente a questa lunga premessa, è finalmente possibile definire con una certa precisione chi siano i beneficiari del diritto di autodeterminazione. Senz'ombra di dubbio, lo sono i popoli coloniali e soggetti a dominazione straniera, per cui l'esercizio del diritto ha significato – e significa ancora per il popolo palestinese, tra gli altri – l'accesso all'indipendenza e la costituzione di stati sovrani: in questo contesto, l'autodeterminazione si realizza nella sua versione esterna<sup>172</sup>.

Per quanto riguarda le altre categorie di popolo, non sembra che il diritto internazionale e pattizio abbiano sottilizzato troppo, annoverando il resto delle fattispecie sotto il nome di minoranze, per poi al limite specificarne il carattere peculiare che le rende distinte: etniche, linguistiche, culturali, ecc.. Il diritto in questione si configura in questo caso come autodeterminazione interna: alla minoranza residente sul territorio di uno stato unitario o plurinazionale si ritiene garantita l'autodeterminazione quando vengano rispettate le libertà fondamentali, la partecipazione politica in condizioni di parità con gli altri gruppi, i suoi diritti culturali e linguistici. Sebbene non sia ancora possibile riferirsi ad un vero e proprio diritto all'autonomia, non sembra eccessivo affermare che sia proprio la concessione dell'autonomia politica – che possiede vari livelli di intensità – a garantire la forma più avanzata di tutela compatibile con la sovranità dello stato e che meglio serve la causa dell'autodeterminazione interna. Si può perciò concludere che l'intera materia oggetto di studio della tutela delle minoranze può farsi risalire ad un problema di autodeterminazione interna: vale a dire che le varie forme di protezione delle minoranze che sono state fino ad oggi elaborate hanno costituito la versione strumentale ed applicata del principio di autodeterminazione combinato con quello dell'integrità territoriale.

### **3. AUTODETERMINAZIONE ED INTEGRITÀ TERRITORIALE**

---

<sup>172</sup> vedi § 1.2. di questo capitolo

Il principio di autodeterminazione sembra vivere una seconda giovinezza al termine della guerra fredda; la sua influenza ha progressivamente lasciato da parte le rivendicazioni anticoloniali e ha cominciato a sposare la causa di movimenti nazionalistici e secessionisti nel cuore della vecchia Europa e dei suoi martoriati confini.

Come già osservato, la vaghezza del principio espresso nella Carta delle Nazioni Unite ha subito rettifiche e modulazioni sia attraverso successive elaborazioni di documenti internazionali e sia specialmente nella prassi degli stati; i quali hanno finito per accordare al concetto di autodeterminazione un senso pieno – di sovranità territoriale – solo nella circostanza in cui il popolo in questione fosse precedentemente soggetto a dominazione coloniale e razzista o straniera. Un principio elaborato in questi termini non poteva che trovare applicazione in maniera pressoché esclusiva nel contesto coloniale. Una serie di dichiarazioni e di convenzioni vincolanti hanno teso a smorzare la portata rivoluzionaria di questo principio, ribadendo la necessità di conciliarlo con altri fondamentali pilastri del diritto internazionale, quali l'inviolabilità delle frontiere e il divieto di minaccia o uso della forza contro l'integrità territoriale e l'indipendenza politica degli stati. Prima di esaminarle, non si può evitare di notare la contraddizione in termini di un'argomentazione di questo tipo; a parità di validità ed indipendenza dei due principi – chi potrebbe affermare che uno sia sovraordinato all'altro? - , ci si domanda per paradosso se affermare, all'inverso, che il diritto di integrità territoriale è esercitabile quando sia compatibile con quello di autodeterminazione non abbia ugualmente senso.

I Patti per i diritti dell'uomo (1966), in cui appare chiarissima la volontà di dare rilevanza al principio di autodeterminazione, non si riferiscono direttamente alla norma internazionale che prevede la tutela dell'integrità territoriale: ma nella

sostanza manifestano questa intenzione quando definiscono l'ambito di applicazione del diritto in un contesto normalmente compatibile con l'integrità territoriale<sup>173</sup>.

La Dichiarazione sulle relazioni amichevoli tra gli stati del 1970, pur promuovendo il diritto di autodeterminazione<sup>174</sup>, specifica, subito dopo, che nessuna delle disposizioni autorizza o incoraggia in alcun modo ad attentare all'integrità totale o parziale di uno stato sovrano ed indipendente che si attiene ai precetti di uguaglianza di diritti e di autodeterminazione dei popoli e che si sia dotato di un governo rappresentativo della totalità degli individui residenti sul suo territorio<sup>175</sup>.

L'Atto Finale di Helsinki (1975) ribadisce il concetto, sottolineando che il diritto all'autodeterminazione dei popoli verrà combinato di volta in volta con il principio di integrità territoriale degli stati<sup>176</sup>.

Dello stesso tenore sono i contenuti della Dichiarazione in occasione del 50° anniversario della fondazione delle Nazioni Unite, del 1995, e del documento conclusivo della Conferenza sulla sicurezza e cooperazione in Europa del 1989, tenutasi a Vienna: in quest'ultimo caso, proprio in coincidenza con l'imminente crollo dei regimi comunisti ed il successivo diffondersi di rivendicazioni separatiste ed indipendentiste, il concetto di integrità territoriale è espresso con un tono particolarmente perentorio<sup>177</sup>.

---

<sup>173</sup> nel testo inglese, l'espressione è particolarmente allusiva: "normally attainable within the framework of an existing state"

<sup>174</sup> al riguardo cfr. § 2 di questo capitolo

<sup>175</sup> testo originale in inglese: "[...] be constructed as authorizing or encouraging any action which would dismember or impari, totally or in part, the territorial integrity or political unity of sovereign and independent states conducting themselves in compliance with the principle of equal rights and self-determination of peoples [...] and thus possessed of a government representing the whole people belonging to the territory without distinction [...]"

<sup>176</sup> testo originale in inglese: "[...] the participating states will respect the equal rights and self-determination of people and their right of self-determination, acting at all times in conformity with the purposes and principles of the Charter of the United Nations and with relevant norms of international law, including those relating to territorial integrity of states"

<sup>177</sup> " the participating states [...] confirm their committment strictly and effectively to observe the principle of the territorial integrity of the states. They will refrain from any violation of this principle and thus from any action aimed by direct or indirect means [...] at violating the territorial integrity,

Risulta perciò piuttosto chiaro che, secondo il diritto internazionale e il comportamento assunto dalla grande maggioranza degli stati, il diritto di autodeterminazione è esercitabile nella misura in cui sia compatibile con il principio dell'integrità territoriale. Eccezioni a questa che oramai sembra una norma consolidata sono ammissibili soltanto in casi assolutamente ben definiti: nelle due circostanze di scuola, ovvero dominazione coloniale, razzista e straniera; e nel caso in cui al popolo sia impedita la realizzazione della propria autodeterminazione sul piano interno, ovvero l'accesso ad un governo rappresentativo che tuteli le sue libertà fondamentali.

Questa apparente linearità nel diritto internazionale certamente non corrisponde alle situazioni reali in cui il principio di autodeterminazione viene invocato. Anzi, nella maggior parte delle circostanze che si sono create di recente in Europa – spesso in Europa orientale, ma con una certa frequenza anche in Europa occidentale – l'elemento territoriale ha rappresentato il cardine delle rivendicazioni nazionaliste; o per lo meno ha funto da catalizzatore per molte di esse<sup>178</sup>. Tuttavia, è proprio attraverso un esame approfondito di queste rivendicazioni che l'applicazione del principio di autodeterminazione può adattarsi secondo le varie necessità: sarebbe estremamente azzardato, oltre che pericoloso per la stabilità internazionale, ipotizzare un'unica soluzione per qualsiasi conflitto etnico o disputa territoriale. L'autodeterminazione, nella realtà, può essere sfumata in modo tale da abbracciare sia progetti di sovranità territoriale piena, che autonomici, sia apparati di protezione delle minoranze, che costruzioni istituzionali "spurie". Nell'adozione della misura adeguata alla circostanza sta l'impiego del principio di autodeterminazione come

---

political independence or the unity of a state. No actions or situations in contravention of this principle will be recognized as legal by the participating states" – *CSCE 1989 Vienna Meeting*, principle 5

<sup>178</sup> è il caso, tra i molti citabili, della Corsica in Francia, dei Paesi Baschi in Spagna, dell'Irlanda del Nord nel Regno Unito, dell'Alto-Adige in Italia

strumento per la prevenzione dei conflitti, attraverso un processo graduale di creazione di strutture sempre più sofisticate di autogoverno<sup>179</sup>.

Molto genericamente, si possono distinguere varie categorie di rivendicazioni che fanno leva sul principio in esame<sup>180</sup>; e si noterà che in molti casi l'elemento territoriale a cui ci si riferisce non è che un tentativo di legittimare delle posizioni che poco hanno a che vedere con la sovranità territoriale.

L'autodeterminazione di tipo anti-coloniale è quella invocata dai popoli che sono stati soggetti a dominazione coloniale e straniera; in questa circostanza, tanto il diritto internazionale che la prassi degli stati hanno mantenuto un atteggiamento univoco, nel senso di concedere l'autodeterminazione esterna a tutto tondo, che certamente comprende la sovranità territoriale. L'autodeterminazione sub-statale si riferisce a quei gruppi che, nel contesto di uno stato esistente, tentano di creare un'entità sub-statale in cui si riconoscono, per ragioni storiche, culturali, etniche, geografiche. Ci si riferisce generalmente a questi movimenti come secessionisti o separatisti; tuttavia, in circostanze non estreme, il conflitto che li oppone allo stato può essere risolto mediante una maggiore concessione di autonomia o la riforma dello stato centrale in senso federale, come nel caso del Québec in Canada<sup>181</sup> - anche se recentemente con qualche difficoltà - .

Un altro tipo di autodeterminazione che presenta senza dubbio maggior complessità è quella che si può definire trans-statale, che coinvolge popoli che condividano etnia, tradizioni, storia e lingua comuni e che si ritrovino a vivere in più stati diversi,

---

<sup>179</sup> cfr. Discorso inaugurale, pronunciato dal direttore del Centro UNESCO di Catalogna Féliz Martí, della Conferenza internazionale "The implementation of the right to self-determination as a contribution to conflict prevention", organizzata dallo stesso Centro, Barcellona, 21-27 novembre 1998

<sup>180</sup> per la catalogazione ivi considerata, cfr. M.H. Halperin, D.J. Scheffer, P.L. Small, *Self-Determination in the new World Order*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C., 1992, pagg. 46 ss.

<sup>181</sup> .H. Halperin, D.J. Scheffer, P.L. Small, *op.cit.* , pag. 48

come nel caso dei baschi e dei curdi<sup>182</sup>. In un contesto di questo tipo, la difficoltà è data dal fatto che il trattamento da riservare a questi gruppi non dipende dalla scelta di un solo governo e gli sforzi dovrebbero concentrarsi nell'elaborazione di un approccio comune, che potrà progressivamente tradursi in forme ben più sofisticate di cooperazione transfrontaliera. In queste situazioni, una soluzione pacifica sarà possibile quanto più gli stati in questione siano democratici e favorevoli alla decentralizzazione politica e amministrativa; e quanto più le circostanze locali non abbiano favorito l'affermazione di un nazionalismo radicale, restio al compromesso e che rivendica con decisione un'autodeterminazione di tipo esterno.

Ovviamente, molto diversa e molto meno problematica dal punto di vista degli stati al fine del mantenimento della propria integrità territoriale è la rivendicazione di popoli dispersi, cioè non concentrati geograficamente in una determinata area dei propri territori: una risposta di tipo democratico-rappresentativa per la realizzazione dell'autodeterminazione interna sembra sufficiente a soddisfare le aspirazioni a cui possano accedere.

Quasi nessun problema per gli stati a regime democratico pone poi una domanda di maggiore rappresentatività per un più completo riconoscimento delle diversità sul piano interno. Certamente, non pone nessun problema dal punto di vista dell'integrità territoriale; dato che esistono stati chiaramente democratici, come la Francia, che hanno resistito strenuamente ad un decentramento politico che riconoscesse la natura plurinazionale dello stato francese, e per cui il dibattito sulle riforme istituzionali risulta particolarmente "doloroso": il fatto che dal 1539<sup>183</sup> la lingua ufficiale sia solo il francese – a dispetto delle rivendicazioni delle minoranze linguistiche occitana, basca, catalana e bretone – ne è la prova. E' sicuramente più

---

<sup>182</sup> *Ibidem*

<sup>183</sup> editto di Villers-Cotteret, emanato nel 1539 da Francesco I, in cui si proclamava la lingua francese come l'unica ufficiale dello stato.

complicata un'immediata realizzazione dell'autodeterminazione interna nell'ambito di stati non-democratici che ancora sono riluttanti ad una tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali e che non posseggono né la cultura né le strutture per renderle effettive. Il fatto che nel diritto internazionale si è andata affermando una norma consuetudinaria secondo cui il modo in cui uno stato tratta i propri cittadini non è più una mera questione interna, ma rileva per la totalità della comunità internazionale<sup>184</sup> contribuisce a non far cadere in quiescenza le rivendicazioni di popoli e minoranze che non si vedano riconosciuta nessuna protezione; ed in alcuni casi, quando non esiste un'alternativa meno traumatica, si percorre la strada della secessione<sup>185</sup>.

#### **4. SE L'AUTODETERMINAZIONE INTERNA NON BASTA: LA SECESSIONE**

---

Come si è illustrato<sup>186</sup>, secondo il diritto internazionale ed il comportamento seguito dalla maggior parte degli stati, quei popoli che non si trovino ad essere governati da una dominazione coloniale e razzista o straniera o a cui non sia comunque impedita l'autodeterminazione interna mediante l'istituzione di un governo rappresentativo e provvisto di un adeguato apparato di tutela per le diversità culturali e linguistiche non hanno titolo all'autodeterminazione esterna. Le loro rivendicazioni, quantunque legittime, devono trovare spazio all'interno dei confini precostituiti degli stati di cui

---

<sup>184</sup> si ricordi che sulla base di questo assunto, molti governi hanno tentato di giustificare di fronte alla propria opinione pubblica il maggior numero di interventi umanitari degli ultimi tempi, tra cui anche le cosiddette "guerre umanitarie", a partire da quella del Kosovo (1998) e quella più recente in Iraq (2003)

<sup>185</sup> cfr. ad esempio la risoluzione del conflitto che ha opposto l'Indonesia e Timor Orientale. Nel 1975, l'Indonesia aveva occupato con la forza l'ex-colonia portoghese e in un voto popolare gli abitanti dell'isola dichiararono chiaramente l'intenzione di liberarsi del regime brutale imposto da Jakarta. L'Indonesia rinunciò alle sue pretese sul territorio grazie anche alla pressione della comunità internazionale, Nazioni Unite in testa, e Timor Orientale si è avviata – anche se non del tutto pacificamente – verso la secessione e la costituzione in uno stato sovrano ed indipendente.

<sup>186</sup> cfr. § 3 e § 4 della parte B di questo capitolo

fanno parte ed essere comunque compatibili con la sovranità di questi ultimi sul territorio e sulla popolazione coinvolti. L'autodeterminazione esterna è perciò considerata alla stregua di una risorsa estrema da concedere solo nel caso in cui a un popolo sia impedito di disporre di se stesso<sup>187</sup>.

Tuttavia, con il crollo del comunismo è sembrato di sprofondare in un'era di cataclisma internazionale: nel giro di un lasso di tempo incredibilmente breve si è assistito alla riunificazione di due stati sovrani – la Repubblica Federale di Tedesca e la Repubblica Democratica Tedesca –, la dissoluzione della più estesa federazione della terra – l'Unione Sovietica – lo smembramento della Jugoslavia ed il tramonto dei regimi comunisti in Europa orientale, il tutto trovando una comunità internazionale del tutto impreparata a fronteggiare la situazione in maniera univoca e a rispondere coerentemente alle domande di autodeterminazione che crescevano a macchia d'olio in ogni angolo del pianeta. Il diritto internazionale era cioè chiamato a risolvere un rompicapo di enorme portata: come conciliare il principio di integrità territoriale – su cui si fonda la stabilità delle relazioni tra gli stati – e rispondere alle rivendicazioni – anche legittime – di modificazione di confini<sup>188</sup>. Ci si è trovati di fronte al quesito se, a prescindere dalle disposizioni in materia di autodeterminazione (esterna ed interna) contemplati dal diritto internazionale consuetudinario e pattizio, fosse possibile tracciare una linea di frontiera meno teorica e più pratica in cui collocare un “diritto alla secessione”, che contemplasse tanto gli aspetti morali quanto quelli più prettamente giuridici; se, insomma, fosse possibile imparare dalla dura lezione dell'89 una nuova forma di convivenza che consentisse un'associazione volontaria e non imposta all'entità statale.

---

<sup>187</sup> S. Mancini, *op. cit.*, pag. 270

<sup>188</sup> S. Mancini, *op. cit.*, pagg. 255-256

Il diritto di *secedere*<sup>189</sup> e il diritto di resistenza non sono sicuramente dei concetti emersi alla fine della guerra fredda: come giustamente osservato<sup>190</sup>, sono delle problematiche a monte di qualsiasi processo costituente di stampo democratico: riconoscere il diritto di affrancarsi da un regime tirannico e liberticida è contemplato da molti testi basilari dei più illuminati pensatori politici di ogni tempo: Platone, Hobbes, Locke, Rousseau, Hegel, Marx e Mill, tra gli altri, hanno riconosciuto che il diritto alla rivoluzione non solo sia moralmente accettabile, ma in un certo senso “costituzionalmente previsto”<sup>191</sup>. Il diritto di *secedere*, diversamente dal diritto alla rivoluzione, non è stato protagonista di una letteratura altrettanto generosa; e ciò la dice lunga sul riscontro che ha incontrato sulla sua strada in un sistema internazionale basato sulle relazioni tra stati sovrani, specialmente dal punto di vista di rigetto morale. Il problema che in prima istanza ci si pone è il seguente: la possibilità o meno di individuare in quali casi la secessione sia legittima, almeno da un punto di vista morale, a parte i casi pacifici previsti dal diritto internazionale e la prassi seguita almeno fino agli anni '90, che è stata tendenzialmente avversa ad internazionalizzare la questione e ha teso a considerarla come crisi interna agli stati. Il revival etnico contemporaneo ha prepotentemente portato alla ribalta la necessità di identificare con più chiarezza e soprattutto con meno ipocrisia quelle situazioni almeno moralmente suscettibili di secessione che lo stato del diritto internazionale contemporaneo e la naturale ostilità degli stati non consentono. Ci si chiede inoltre se la circostanza politica che ha condotto alla formazione di ventidue repubbliche sulle ceneri dell'Unione Sovietica possa aver creato le precondizioni per la

---

<sup>189</sup> non esiste, secondo i più autorevoli dizionari italiani, il verbo *secedere*, che è una forma latina; verrà utilizzata (in corsivo) come succedanea del sostantivo secessione

<sup>190</sup> G. Miglio, *Presentazione* in A. Buchanan, *Secessione*, Arnoldo Mondadori Editore, Milano, 1995

<sup>191</sup> se la Costituzione è il contratto che vincola un popolo al proprio governo, quando quest'ultimo varca i limiti dei poteri delegatigli e si appropria di ambiti da cui la competenza era stata convenzionalmente esclusa, il popolo può esigere un ripristino della propria sovranità: la rivoluzione rappresenta una risorsa estrema, ma non per questo moralmente insostenibile.

formazione di una norma di diritto internazionale meno severa in materia di secessione.

#### **4.1. I perché sì e i perché no alla secessione**

La secessione è una forma di rifiuto e di opposizione all'autorità dello stato<sup>192</sup>: ed è proprio mediante la comprensione delle ragioni che conducono a negarla che si proverà a delineare la prospettiva di un diritto morale alla secessione che non è ancora contemplato nel diritto internazionale; e dall'altro lato, si tenterà di formulare quali ipotesi alternative di ricomposizione si possono applicare a conflitti che rivendicano *prima facie* la separazione dallo stato di appartenenza.

La secessione, innanzitutto, è solo un modo – e neanche il più drastico – di rigettare la sovranità dello stato: a differenza della rivoluzione, che mira a rovesciare il governo e contesta l'autorità dello stato, la secessione tende a restringerne la sovranità al fine della creazione di un'entità statale indipendente e ne contesta l'autorità su un determinato gruppo che occupa il territorio in questione; si differenzia dalla disobbedienza civile, che si limita alla contestazione di determinate politiche governative; e dall'emigrazione, che non si oppone alla potestà territoriale dello stato, ma solo all'autorità di quest'ultimo sugli individui che se ne sottraggono<sup>193</sup>. La secessione, pertanto, per sua natura si basa su una rivendicazione territoriale ben definita.

Stabilire se la secessione è a priori moralmente accettabile o meno è certamente molto complesso; ogni caso specifico è un coacervo di situazioni storiche, politiche, economiche e sociali per cui asserire generici “come e quando” sarebbe non solo molto difficile, ma soprattutto troppo superficiale. Si cercherà dunque di elencare, con qualche semplificazione, le ragioni per cui viene invocata e considerarne i pro e

---

<sup>192</sup> A. Buchanan, *op. cit.*, pag. 22

<sup>193</sup> A. Buchanan, *op. cit.*, pagg. 31-33

i contra, per poi trarre le conseguenze per la creazione di un nucleo embrionale di condizioni.

Una ragione che si radica fundamentalmente nei principi della filosofia politica – che pure ha toccato il tema solamente di sfuggita – sembrerebbe vincolare strettamente la secessione con il concetto più ampio di libertà: l'argomento, piuttosto semplice, tenderebbe a giustificare le pretese secessionistiche al fine di tutelare il principio di libertà. Naturalmente, in nessuna concezione ideologica esiste una libertà senza alcun condizionamento: il limite posto dalla teoria liberale, nello specifico, consiste nel principio del danno: ossia, la secessione potrà essere respinta qualora si dimostri che provochi un danno. L'onere della prova, in questo caso, grava su chi si oppone alla secessione, a cui verrà richiesto di dimostrare quale sia il danno – e di quale entità morale tale da pretendere di restringere il principio di libertà – che derivi dalla secessione<sup>194</sup>. Non è difficile trovare elementi di contestazione a questa giustificazione: prima di tutto, è tutto da dimostrare se si abbia titolo valido al territorio a cui si ambisce: cioè, se la secessione si tratterebbe o meno di appropriazione indebita ai danni dello stato, che ne è il titolare legittimo<sup>195</sup>. L'argomentazione non potrebbe comunque fare appello ad altri generi di presunti diritti, quali ad esempio, l'investimento statale sul territorio oggetto di rivendicazioni secessionistiche, che potrebbero essere congruati con una giusta compensazione o le aspettative legittime degli altri cittadini dello stato, che non costituiscono, in linea di massima, una ragione di opposizione sufficiente<sup>196</sup>.

---

<sup>194</sup> A. Buchanan, *op. cit.*, pagg. 57-58

<sup>195</sup> A. Buchanan, *op. cit.*, pag. 170

<sup>196</sup> Buchanan individua quattro condizioni che devono essere soddisfatte affinché le aspettative legittime possano essere considerate un ostacolo credibile e legittimo alle pretese secessionistiche di un determinato territorio: 1) possesso ed occupazione manifesti; 2) il proprietario, pur messo in condizione di protestare per l'altrui possesso ed occupazione, non l'abbia fatto; 3) il possesso o l'occupazione si è prolungata nel tempo; 4) il possesso o l'occupazione siano esclusivi (non ci siano altre rivendicazioni): in caso di territorio contestato, sembra difficile che quantomeno le condizioni 2) e 4) siano facilmente soddisfatte, cfr. A. Buchanan, *op. cit.*, pagg. 142 ss.

Un'altra giustificazione che ha radici nella filosofia politica di stampo liberale vede nella secessione uno strumento per raggiungere la differenziazione, dalle conseguenze positive per la macrostruttura politica<sup>197</sup>; se si assume la concezione che un sistema differenziato, per sua natura, ha un ciclo vitale più complesso ed è preferibile a uno composto da entità più semplici. Tuttavia, ci si interroga se in realtà la diversità non sia gestita in maniera più efficiente e effettiva all'interno di stati plurinazionali, le cui istituzioni garantiscano la tutela delle diversità piuttosto che microunità statutariamente omogenee. E' interessante notare che tra i – pochi – politologi che continuano a sostenere la validità del modello dello stato-nazione, c'è chi ne esalta proprio la maggiore capacità nel difendere la “libertà concreta”: per lo stato-nazione eterogeneo, la democrazia non è una scelta, ma una via obbligata: microstati omogenei tenderebbero a enfatizzare al massimo il concetto di etnia – e la correlativa pulizia etnica<sup>198</sup>. La ricerca spasmodica della diversità da qualsiasi altro gruppo condurrebbe ad una omogeneità su piccola scala probabilmente non integrabile a livello macrostatale: non solo non è detto che la diversità sarebbe tutelata attraverso una secessione ad effetto domino, ma l'obiettivo è anzi più facilmente raggiungibile mediante soluzioni meno dispendiose e soprattutto meno traumatiche.

Da un punto di vista più prettamente istituzionale, l'argomento in favore della secessione fa forza sul fatto che la costituzionalizzazione della secessione permetta di coinvolgere con più facilità delle nuove entità all'interno di una costruzione politica, prospettando una situazione in cui queste possano confluire e sottrarsi agli obblighi e ai diritti previsti per gli associati a certe condizioni<sup>199</sup>. L'argomentazione è piuttosto valida, e non è un caso che la costituzione federale dell'Unione Sovietica

---

<sup>197</sup> A. Buchanan, *op. cit.*, pag. 61 ss.

<sup>198</sup> R. Dahrendorf, “Il futuro dello stato nazionale”, *Micromega*, 5/94, pagg. 69 ss.

<sup>199</sup> A. Buchanan, *op. cit.*, pagg. 69 ss. e cfr. al riguardo § 5.3. della parte B di questo capitolo

contenesse una clausola di secessione al fine di invogliare – qualora ne sussistesse il bisogno – entità politiche autonome ad unirsi alla federazione; non si vede però la necessità di utilizzare un *diktat* così drastico quando potrebbero disporsi delle alternative costituzionali molto meno “gianseniste”<sup>200</sup>. Non si può negare tuttavia che un diritto alla secessione costituzionalizzato rende appetibile l’entrata e che la stabilità istituzionale possa essere garantita dalla creazione di procedure e requisiti precisi ed inequivocabili – e, senza dubbio, non troppo facili da soddisfare - .

Una delle ragioni più frequenti – anche se spesso si unisce a rivendicazioni di altro tipo – per cui la secessione viene invocata e considerata moralmente legittima è costituita da un trattamento da parte dello stato sfavorevole dal punto di vista economico che si definisce redistribuzione discriminatoria<sup>201</sup>: l’autorità centrale, mediante l’attuazione sistematica di politiche economiche e fiscali svantaggiose a danno di alcuni gruppi e vantaggiose a favore di altri, perpetua una situazione di discriminazione che si pensa di risolvere mettendo fine ad ogni relazione con gli stati di appartenenza. In genere, sono i movimenti secessionisti dei paesi del terzo mondo che fanno appello a questa ragione per giustificare l’opposizione all’autorità dello stato; ma non mancano affatto esempi nell’emisfero nord: i secessionisti baschi e i nazionalisti catalani sono i maggiori gruppi contribuenti dello stato spagnolo e gli investimenti statali nelle rispettive Comunità Autonome sono molto inferiori al paragone; il Québec è stato in passato per lungo tempo vittima di politiche economiche poco favorevoli allo sviluppo della regione. Se si assume il principio che lo stato è tenuto a garantire per “contratto” i diritti individuali e collettivi, tra i quali può essere annoverato il principio di non sfruttamento su cui si basa l’opposizione ad una politica di redistribuzione discriminatoria, una violazione

---

<sup>200</sup> si fa riferimento agli strumenti costituzionali del diritto di veto e di annullamento, che saranno analizzati quando si tratterà più diffusamente della relazione tra costituzione e secessione, al § 5.3. della parte B di questo capitolo

<sup>201</sup> A. Buchanan, *op.cit.*, pagg. 71 ss.

sistematica e perdurante di questo assunto può rappresentare una valida ragione per una secessione moralmente legittima.

La secessione può risultare un'ipotesi attraente per quelle minoranze culturali che avvertono che il proprio patrimonio – linguistico, storico, identitario – sia gravemente minacciato dalla permanenza all'interno dei vincoli statali; data per assodata l'esistenza di un diritto di preservazione alla propria cultura – per lo meno finché non configga con i diritti fondamentali dell'uomo –, l'argomento può effettivamente rappresentare una motivazione sostenibile quando il controllo del territorio costituisca una vera e propria necessità: quando cioè non si riesce ad individuare nessuna alternativa altrettanto valida. Ovviamente, bisogna trovarsi di fronte ad una situazione di particolarmente gravità per attribuire titolo sul territorio ad una minoranza culturale: e ciò avviene soltanto quando la cultura in questione sia effettivamente in pericolo e tutte le misure atte alla sua protezione, come i diritti linguistici ed altri provvedimenti costituzionali, siano state negate o si rivelino inadeguate<sup>202</sup>. Indispensabile per legittimare questa rivendicazione è poi che lo stato non abbia un valido titolo sul territorio, il che è molto problematico. Certamente, questo requisito non si spinge fino all'ipotesi in cui il gruppo in questione stia subendo un vero e proprio genocidio culturale. In questo frangente, la secessione sarebbe addirittura legittimata dal diritto internazionale, che prevede l'autodeterminazione esterna in caso di dominazione razzista – e quindi fortemente discriminatoria – accanto alle altre ipotesi di governo coloniale e straniero.

Il bisogno di rettificare le ingiustizie subite nel passato è un'altra argomentazione – emotivamente molto evocativa – e si verifica nel caso un'unità territoriale esprima il

---

<sup>202</sup> A. Buchanan, *op.cit.*, pag. 108. Buchanan elenca anche altri due requisiti: la cultura in questione deve rispondere a criteri di giustizia e non deve aspirare allo stabilimento di un regime antiliberale. Essendo delle prescrizioni che sono suscettibili di grande opinabilità e che si prestano facilmente alla manipolazione politica – si noti che è una delle giustificazioni del governo russo per l'opposizione alla secessione della Cecenia e relativo trattamento – si è preferito non includerli nei requisiti "oggettivi" riportati sopra.

desiderio di separarsi dallo stato in cui è stata ingiustificatamente inglobata. Non sembra che si possano muovere delle critiche convincenti contro l'ipotesi in cui una regione sia stata annessa o acquisita ingiustamente da uno stato terzo. E' altrettanto vero che in molte situazioni si rivela piuttosto controverso risalire al titolare legittimo di un territorio: specialmente in Europa, dove la storia confinaria degli stati è tormentata e travagliata come in nessun'altra area della terra<sup>203</sup>. Tuttavia, una valida rivendicazione territoriale è in ogni caso necessaria per dare credibilità a qualsiasi altra motivazione che si adduce come giustificazione per la secessione. Bisogna avere quantomeno un preteso titolo al territorio per rivendicarne l'esercizio della potestà<sup>204</sup>.

Come si è potuto notare finora, la secessione può invocarsi per una serie di ragioni disparate: filosofiche, morali, economiche e storiche. Ad un'analisi più approfondita, l'argomentazione prettamente nazionalista, che si fonda sull'assioma autodeterminazione dei popoli cioè uno stato per ogni popolo perde quindi molto della forza che gli derivava in realtà da fonti allogene. Il nazionalismo, più che costituirsi come argomentazione autonoma, funge piuttosto da principio ordinatore, fornendo una coerenza d'insieme a una serie di fattori, che singolarmente considerati sarebbero stati molto più blandi all'impatto. L'argomento nazionalista nudo e crudo, che non si faccia propulsore di un insieme di ragioni meglio argomentate, difetta di qualsiasi complessità teorica: il che lo rende cibo ben digeribile per la propaganda di massa, ma non degno di considerazione effettiva nelle sedi istituzionali. Nella sua versione semplificata, la secessione giustificata dal nazionalismo sarebbe legittima in tutti i casi in cui si individui l'esistenza di un popolo: il principio di autodeterminazione, cioè, verrebbe applicato nella sua forma

---

<sup>203</sup> non sembra foriera di dubbi le rivendicazioni secessioniste delle Repubbliche Baltiche e dell'Ucraina all'indomani della dissoluzione dell'Unione Sovietica, che avevano entrambe titolo legittimo al territorio al tempo dell'annessione ingiusta, cfr. A. Buchanan, *op.cit.*, pag. 119

<sup>204</sup> A. Buchanan, *op.cit.*, pag. 120

più radicale di piena sovranità statale, rinunciando aprioristicamente alle modulazioni e alle sfumature che consente. Una politica nazionalista orientata verso posizioni secessioniste generalmente fa leva su specificità etniche, linguistiche e culturali di un popolo per creare una massa critica volta al raggiungimento di una sovranità territoriale in cui sono impliciti molti altri vantaggi<sup>205</sup>. Ciò che si intende dimostrare, in altri termini, è che l'elemento etnico non ha una sua rilevanza autonoma: crea o alimenta un movimento secessionista alla presenza di altri fattori materialmente molto ben definibili, attraverso la formazione, innata o indotta, di un senso di appartenenza.

Da quanto esposto fino a questo momento, si può sostenere che esista un diritto naturale a *secedere*; ciò che emerge con certezza, è che non si tratta di un diritto assoluto, quanto piuttosto un rimedio di ultima istanza, come la rivoluzione, un *last resort*<sup>206</sup>. Buchanan propone un parallelismo interessante tra il diritto alla rivoluzione e il diritto alla secessione: un gruppo accede al diritto a *secedere* – e a quello di ribellarsi – solamente come ultima spiaggia per sfuggire a gravi e perduranti ingiustizie subite<sup>207</sup>. In questo modo, il diritto morale alla secessione riesce perfino a conciliarsi in linea di massima con quanto previsto dal diritto internazionale.

#### **4.2. La legittimità della secessione nel diritto internazionale**

Si può concludere affermando che il diritto internazionale riconosce un seppur limitatissimo diritto alla secessione. In linea generale, si può affermare che a parte i

---

<sup>205</sup> è comunemente l'atteggiamento mantenuto dai partiti nazionalisti di governo, per cui l'apparato nazionalista è funzionale a un complesso di interessi di cui è il protettore ufficiale

<sup>206</sup> A. Buchanan, "Democracy and Secession", in M. Moore (a cura di), *National Self-Determination and Secession*, Oxford University Press, 1998, pag. 15

<sup>207</sup> *Ibidem*. Il diritto alla secessione così argomentato rievoca il diritto alla rivoluzione prospettato da Locke, del tutto legittimato quando lo scopo è opporsi ad un governo tirannico.

casi in cui è negoziata o costituzionalizzata<sup>208</sup>, la secessione da uno stato legittimo non è consentita. Lo stato si dice legittimo solamente nell'ipotesi in cui sia democratico e riconosca i diritti umani fondamentali individuali e collettivi, tra cui il diritto delle minoranze alla tutela della propria specificità culturale e linguistica, ad un governo rappresentativo e ad un'equa redistribuzione delle risorse. Certamente, questa è una conclusione piuttosto semplicistica: a dare ascolto alla voce delle minoranze, la tutela che lo stato di appartenenza fornisce loro non è quasi mai sufficiente alle proprie rivendicazioni; e, in più, a rigor di logica, la maggior parte degli stati del mondo non solo non prevedono un'adeguata e specifica protezione, ma non sono a regime democratico. Secondo quanto esposto, ciò giustificherebbe e legittimerebbe ogni minoranza ad accedere all'indipendenza. È senza dubbio evidente che si tratti di un punto estremamente controverso.

Come corollario, si può includere come valido motivo di secessione la situazione in cui il territorio per cui si invoca sia stato ingiustamente annesso. Il diritto di secessione, nella versione di ultimo rimedio ad una condizione di persistente ingiustizia, non è generalmente invocabile nei confronti degli stati a regime democratico<sup>209</sup>.

Ai fini di un'analisi più completa sugli ultimi sviluppi del diritto internazionale al riguardo, risulta di estremo interesse la sentenza della Corte Suprema del Canada, richiesta di esprimere il proprio parere su delle questioni relative alla secessione del Québec dalla federazione canadese<sup>210</sup>; il secondo punto è particolarmente attinente ai fini della trattazione, dato che interroga la Corte circa l'esistenza nel diritto

---

<sup>208</sup> cfr. § 5.3. della parte B di questo capitolo

<sup>209</sup> A. Buchanan, "Democracy and Secession", *cit.*, pag. 29

<sup>210</sup> *Act of Supreme Court of Canada, Reference jurisdiction, Governor in Council referring to Supreme Court three questions relating to secession of Quebec from Canada*, Toronto, February 1998

internazionale di un diritto di autodeterminazione che legittimi una secessione unilaterale del parlamento o del governo del Québec dal Canada<sup>211</sup>.

Il parere della Corte al proposito è molto articolato, non dimentica circostanziati riferimenti ai principali documenti in materia di principio di autodeterminazione<sup>212</sup> e costituisce senz'altro un importante precedente per la giurisprudenza successiva. Riconosce in primo luogo l'esistenza di un diritto a *secedere*: ma ribadisce che le sole ipotesi in cui il diritto internazionale lo considera legittimamente invocato non possono applicarsi nel contesto di uno stato “*whose government represents the whole of the people or peoples resident within its territory, on a basis of equality and without discrimination and respects the principles of self-determination in its internal arrangements [...] is entitled to maintain its territorial integrity under international law and to have that territorial integrity recognized by other states*”<sup>213</sup>. Gli abitanti del Québec non si trovano nella condizione di popolo oppresso, né è loro negato l'accesso a cariche di governo allo scopo di raggiungere il proprio sviluppo politico, economico, sociale e culturale. Considerato ciò, secondo il diritto internazionale non si riscontra per il caso del Québec alcuna legittimità nell'ipotesi di una secessione unilaterale dal Canada<sup>214</sup>. In altre parole, anche nel caso in cui un referendum in favore del divorzio dalla federazione raggiunga il quorum di voti validi, non si potrebbe fare appello in modo legittimo al principio di

---

<sup>211</sup> in inglese nel testo originale: “Does international law give the National Assembly, legislature or government of Quebec the right to effect the secession of Quebec from Canada unilaterally? In this regard, is there a right to self-determination under international law that would give the National Assembly, legislature or government of Quebec the right to effect the secession of Quebec from Canada unilaterally?”, Question 2, *supra*

<sup>212</sup> tra molti altri, Statuto delle Nazioni Unite, Convenzione per la protezione dei diritti umani e le libertà fondamentali, Patti per i diritti umani, Statuto della Corte Interamericana dei diritti umani, Trattato di Maastricht, Documento finale dell'incontro di Vienna (CSCE, 1989), Atto Finale di Helsinki (CSCE, 1975), Dichiarazione di principi di diritto internazionale sulle relazioni amichevoli e la cooperazione tra stati (Nazioni Unite, 1970), Dichiarazione in occasione del 50° anniversario della fondazione delle Nazioni Unite (Nazioni Unite, 1995)

<sup>213</sup> *Act of Supreme Court of Canada, cit.*

<sup>214</sup> cfr. § 138, *supra*

autodeterminazione: il voto espresso democraticamente, anche a larga maggioranza favorevole alla secessione, non potrebbe in ogni caso avere effetto legale e non allenterebbe in nessun modo i legami federali e legislativi con la federazione: da un punto di vista istituzionale, il Québec continuerebbe a far parte del Canada come lo era in precedenza.

La sentenza, tuttavia, non si limita a interpretare il diritto internazionale e la giurisprudenza esistente, ma fornisce un codice di comportamento di stampo progressista per cui non si può che constatarne l'ampiezza di vedute. Il governo federale e gli altri stati federati non dovrebbero pertanto ignorare che una percentuale – eventualmente molto consistente – dei cittadini di uno stato federato manifesta nel tempo il desiderio di separarsi dalla federazione; e non sembra che sussistano ragioni valide per opporsi alla secessione, fintantoché il Québec si impegni a rispettare i diritti degli altri. La Corte, cioè, tende a riportare la risoluzione del conflitto sotto il tetto costituzionale: ogni modifica della Costituzione implica la partecipazione di tutti gli enti federati: impone, in altri termini, la negoziazione.

La secessione, pertanto, non è un'ipotesi irrealizzabile, sia nel caso del Québec che in quello di altri movimenti secessionisti in diverse aree del mondo, ma specialmente nei paesi democratici: necessita però di una concertazione di intenti e di comportamenti che possono perseguirsi attraverso il dialogo e il compromesso. E' cioè, in ultima analisi, una scelta politica: e ciò è dimostrato dal fatto che, come la stessa Corte ammette<sup>215</sup>, la secessione unilaterale, pur non essendo legittima nel caso prospettato, potrebbe assumere effettività per via del riconoscimento da parte degli altri stati e dalla quiescenza dello stato centrale.

#### **4. 3. La legittimità della secessione nel diritto costituzionale**

---

<sup>215</sup> cfr. § 155, *supra*

Una secessione legittima, oltre che nelle ipotesi previste dal diritto internazionale e nel caso in cui sia il frutto di una negoziazione tra il territorio secessionista e l'autorità centrale, può anche essere perseguita quando un diritto a *secedere* sia costituzionalmente previsto.

Includere nella costituzione il diritto alla secessione – cioè dotare la voce più autorevole delle istituzioni della facoltà di negarne l'autorità – è certamente una scelta molto importante. La decisione del costituente di creare i presupposti giuridici nell'ordinamento interno per l'esercizio del diritto comporta un restringimento legittimo della sovranità dello stato centrale quando si presentino le fattispecie in questione. Il progetto secessionista è pienamente legittimato quando si attenga alle procedure o ai requisiti richiesti dalla costituzione per l'esercizio del diritto di secessione: si tratta dell'applicazione dei risultati di una negoziazione a monte tra i gruppi – nel caso di stato unitario – o di entità federate – nel caso di stato federale – e l'autorità centrale.

La costituzionalizzazione del diritto di secessione presuppone il riconoscimento dell'esistenza di una forte ragione morale; ma anche, e soprattutto, in questo contesto non può trattarsi di un diritto assoluto. A questo proposito, la formula utilizzata dalla costituzione in questione assume grande rilievo: è all'elaborazione delle norme costituzionali in materia di secessione che è affidato il compito di rendere la concessione del diritto un elemento migliorativo della vita delle istituzioni e del dibattito intorno ad esse. Tra l'altro in alcune ipotesi può anche risultare un'opzione vantaggiosa per l'autorità centrale in termini di potere di attrazione: un diritto alla secessione costituzionalmente garantito facilita l'entrata di nuovi membri nella comunità statale, perché il vincolo non è indissolubile. Non è un caso che tanto la costituzione sovietica quanto quella cinese prevedessero il diritto alla secessione per invogliare all'adesione di nuove unità all'apparato federale: Lenin sosteneva che incoraggiare il diritto di autodeterminazione conduceva alla

formazione di stati più grandi e non alla frammentazione del sistema internazionale in microstati<sup>216</sup>.

La secessione va resa difficile, certo; un grado minimo elevato di stabilità deve essere garantito per poter assicurare lo svolgimento di un sano dibattito istituzionale; ma non impossibile, perché ciò vanificherebbe ogni effetto positivo e anzi esacerberebbe i sentimenti ostili dei movimenti secessionisti.

La maggior parte delle carte costituzionali non prevedono un diritto alla secessione; e appare abbastanza improbabile l'ipotesi che si introducano norme che lo regolamentino una volta conclusosi il processo costituente originario. Ci sono tuttavia una serie di alternative costituzionali meno radicali e senz'altro più digeribili – pur presupponendo un restringimento della sovranità statale – che riescono nell'intento di gestire delle situazioni conflittuali potenzialmente secessioniste mediante una ricomposizione interna. Una di queste soluzioni è costituita dal diritto di veto di gruppo, che si traduce nella possibilità – da parte di uno stato, di un cantone, di una regione – di bloccare una proposta legislativa nazionale; un'altra è il diritto di annullamento, che prevede la facoltà di rendere nullo sul proprio territorio l'effetto di determinate disposizioni di legge adottate a livello centrale<sup>217</sup>. Dal punto di vista dello stato, il diritto di annullamento è quello che minimizza i costi e massimizza i risultati<sup>218</sup>: se si assume che il suo interesse fondamentale è sì evitare lo smembramento, ma anche assicurarsi uno svolgimento lineare e fluido delle sue attività ordinarie, una simile scelta costituzionale è senz'altro preferibile. Il diritto di veto di gruppo, infatti, ha l'inconveniente di bloccare l'intero processo decisionale; anche se, dall'altro lato, garantisce una maggiore omogeneità giuridica sul territorio.

---

<sup>216</sup> S. Mancini, *op. cit.*, pag. 210 che cita L.C. Buchheit, *Secession – The Legitimacy of Self-Determination*, New Haven – London, 1978, pag. 122

<sup>217</sup> A. Buchanan, *Secessione, cit.*, pag. 70

<sup>218</sup> A. Buchanan, *Secessione, cit.*, pagg. 230 ss.

Se la decisione del costituente ricade comunque sul diritto alla secessione, questi può scegliere tra due approcci distinti: può, cioè, basarsi sul modello sostanziale o su quello procedurale<sup>219</sup>.

Il modello sostanziale, in versione idealtipica, prevede la specificazione delle giustificazioni morali e concrete che, quando si riscontrino, conducano all'esercizio legittimo del diritto alla secessione. In genere, le ragioni addotte fanno riferimento a gravi violazioni di diritti che il gruppo beneficiario del diritto possa subire: nella maggior parte dei casi, nel modello sostanziale è implicito l'addebito della colpa all'autorità centrale dello stato. L'adozione a cui questo tipo di formula è soggetta però presenta l'inconveniente dell'onere della prova del torto subito, che in genere spetta all'organo di giustizia costituzionale, che, con approssimazione, tende a risolvere i conflitti tra centro e periferia in senso favorevole al centro<sup>220</sup>.

Il modello procedurale ovvia a questo problema, dal momento che non prevede nessuna dimostrazione della "giustizia" delle rivendicazioni di un gruppo: la costituzione si limiterebbe a prescrivere la procedura da seguire per accedere alla secessione. Non addossando nessun onere della prova ai secessionisti, questo approccio è linea di massima meno conservatore nei confronti dell'integrità territoriale dello stato. Certamente, è suscettibile di diverse modulazioni: la creazione di ostacoli procedurali per equilibrare l'effetto dirompente che il diritto di secessione potrebbe apportare in un ordinamento giuridico contribuisce anche a diminuire i rischi di comportamento strategico da parte dei presupposti beneficiari. Se, cioè, si teme che un gruppo minacci di mettere in atto la procedura per la secessione ogniqualvolta contratti con le autorità centrali per ottenere dei vantaggi, delle specifiche previsioni costituzionali aggravate – quali il pagamento di una "tassa di uscita" – risulterebbero funzionali ad una regolamentazione.

---

<sup>219</sup> cfr. A. Buchanan, *Secessione, cit.*, pagg. 209 ss.

<sup>220</sup> S. Mancini, *op. cit.*, pag. 219

Tanto il modello sostanziale che procedurale, come brevemente delineati finora, sono dei prototipi a disposizione del costituente, che può combinarli in modo tale da trovare una ricetta adeguata per la situazione specifica. In linea generale, si può affermare che, come accennato precedentemente, una certa difficoltà all'accesso del diritto di secessione è senz'altro auspicabile; ma non oltre una certa soglia: ove siano richiesti dei requisiti sostanziali rigorosi, è bene che la procedura non si riveli troppo farraginoso, e viceversa<sup>221</sup>.

In tempi recenti, in molti paesi dell'Europa occidentale, si sta facendo strada la necessità di una riforma costituzionale volta ad una maggiore decentralizzazione, tanto in applicazione del principio di sussidiarietà previsto dal trattato di Maastricht quanto in risposta ad un'esigenza di efficienza politica: è inverosimile che il diritto di secessione possa trovare spazio nel dibattito intorno alle istituzioni; ma qualche, seppur attenuata, forma potrebbero assumere il diritto di annullamento e di veto, di certo in quelle materie che non rivestono rilevanza comunitaria; considerando che molti conflitti secessionisti o attriti suscettibili di diventare tali potrebbero essere ricomposti nel quadro della negoziazione e delle istituzioni esistenti.

#### **4.4. Ripercussioni sull'ordine internazionale**

Chi rigetta in blocco e per principio il diritto alla secessione suppone che la sua concessione minacci l'attuale ordine e che anche un suo uso limitato sarebbe responsabile di un effetto domino che sconvolgerebbe gran parte dei confini stabiliti.

Ad un'argomentazione di questo genere possono opporsi due ordini di ragioni: una volta dimostrata l'istanza morale che sottostà ad un diritto alla secessione ben limitato ad ipotesi limite, il sistema internazionale fondato su stati sovrani non

---

<sup>221</sup> cfr. A. Buchanan, *Secessione, cit.*, pag. 220

riceverebbe dei contraccolpi tali da provocarne l'instabilità. Le limitazioni a cui si fa riferimento dipendono da un'interpretazione del diritto internazionale alla luce di principi morali progressisti, che ne ammettono la liceità in casi eccezionali; e quindi, eventualmente, agli ostacoli costituzionali.

Per quanto riguarda il timore dell'effetto domino, è senz'altro vero che il mondo pullula di movimenti secessionisti; ma ben pochi sono quelli seri ed esigue le aree dove si viva un conflitto politico e sociale tale da esserne davvero influenzato<sup>222</sup>.

E' certo che la degenerazione di alcune situazioni ha condotto e conduce tuttora ad una radicalizzazione delle posizioni, che rende meno negoziabili le rivendicazioni del gruppo secessionista e pertanto ostacola o impedisce una risoluzione concordata e bilaterale della diatriba. Come situazioni del genere vadano affrontate, non è affatto un compito agevole; si può senza dubbio constatare che il pericolo per l'ordine interno e per quello internazionale è duplice: non si è chiamati ad affrontare "solo" un movimento secessionista, ma anche la frattura di una società dalle opinioni molto più variegata e conflittuali<sup>223</sup>. La risoluzione per questa ipotesi di conflitto deve prendere in considerazione misure di lungo termine, che tendano a ricucire non solo le relazioni della provincia o della regione con lo stato centrale, ma anche dei componenti della società nel suo insieme.

E' quasi banale sottolineare l'importanza di individuare quanto prima le presunte ragioni dei movimenti che si oppongono all'autorità centrale: un linguaggio politico particolarmente aggressivo può forse significare solo rivendicazione di maggiore autonomia ed indipendenza, senza il requisito estremo della sovranità politica. L'autodeterminazione, come si è visto, contempla diversi piani di attuazione: e non

---

<sup>222</sup> per citare un esempio, che però ha una sua valenza esplicativa, una cosa è parlare di secessionismo nord-irlandese e un'altra di secessionismo sardo, sul punto cfr. anche cfr. A. Buchanan, *Secessione*, cit., pag. 168

<sup>223</sup> è il caso dei Paesi Baschi, in cui il sentimento indipendentista è la prima causa di conflitto sociale tra i cittadini; la situazione in questo caso è resa ancor più instabile dalla minaccia terrorista.

è scontato che la secessione rappresenti in graduatoria la forma più perfetta. Ci sono anzi contesti in cui è possibile ricomporre un conflitto non solo in senso meno traumatico per lo stato centrale, ma anche più conveniente per il movimento secessionista attraverso l'adozione di formule che ammorbidiscono la sovranità dello stato ed accentuano il peso delle amministrazioni decentrate.

Il caso dell'Europa occidentale, in particolare, è piuttosto esplicativo al riguardo: tra le prerogative più ovvie da attribuirsi ad uno stato sovrano sono la facoltà di battere moneta e concludere trattati di pace ed accordi internazionali. Ci si interroga sull'utilità di rifondare dei microstati originari e sovrani nel contesto di un'Europa che si avvia verso una sempre più stretta confederazione, dai confini territoriali sempre più sfumati, dalla moneta unica e da un'economia sempre più coordinata ed una politica estera e di difesa sulla via di essere definite seriamente comuni. Una risposta adeguata non è fornita neanche da un ritorno secco ed asciutto alla formula dello stato-nazione che ingloba più nazionalità al suo interno e che incita inconsciamente al separatismo<sup>224</sup>. Una soluzione ipotizzabile sta nel superare la dimensione statale in due direzioni: da una parte, potenziando l'autonomia delle autorità locali e regionali – specialmente in quelle aree di peculiari tradizioni storiche politiche e culturali, nonché in presenza di un conflitto di carattere indipendentista – dall'altro, accelerando il processo di integrazione europea e affidando al principio federalista su scala europea la ristrutturazione dei rapporti tra le entità federate – ovvero i vecchi stati-nazione – e lo stato federale. Le autonomie locali e regionali, in questo secondo processo, dovrebbero veder potenziato il loro peso decisionale e rappresentativo al cospetto dello stato federale.

---

<sup>224</sup> uno stato-nazione rivendica il principio che ogni nazione ha diritto al proprio stato: altri gruppi dalle caratteristiche nazionali incorporati nei confini dello stato-nazione utilizzano i suoi medesimi slogan per contestarne la legittimità della giurisdizione su di loro ed eventualmente sul loro territorio. Sul punto, cfr. anche “Autonomie, minoranze, nazionalismi, Unione Europea”, *Comuni d'Europa*, estratto dal n. V, maggio 1992, pag. 5

Questo progetto – che è inserito nel contesto più ampio del futuro dell’Unione Europea – è suscettibile di una realizzazione composita e variegata e conta su una scelta tra molte alternative per la sua attuazione; e si presenta come una valida possibilità di conciliazione di conflitti tra centro e periferia senza destabilizzare l’ordine internazionale e fomentare attriti insanabili sul fronte interno. Rappresenta inoltre un’originale – anche se indiretta – applicazione del principio di autodeterminazione, che, modulato secondo le situazioni e inquadrato in maniera appropriata da un punto di vista giuridico, può vedere la luce anche in aree ben più lontane del giardino di casa.

## **PARTE III**

---

### **IL CASO BASCO**

---

#### **PREMESSA**

---

Il nazionalismo basco è un movimento politico e sociale trascendentale nella storia dei Paesi Baschi a partire dal XX secolo, che affonda le sue radici in un passato relativamente prossimo, specialmente nel movimento forale e nelle tradizioni popolari basche.

A tutt’oggi, rappresenta uno dei movimenti più attivi e significativi in ambito europeo, e fa parte solo per alcuni aspetti del revival nazionalista proprio del post-guerra fredda. Rappresenta, pertanto, un fenomeno singolare, che può essere limitatamente accomunato ai nazionalismi interstatuali che hanno caratterizzato il mondo occidentale e in particolare l’Europa occidentale, negli ultimi due decenni.

Un'analisi esaustiva del nazionalismo basco e delle sue più immediate conseguenze politiche, sociali e culturali non è un compito agevole, considerando il fatto che il fenomeno persiste prepotentemente sulla scena della politica interna spagnola e francese e pone alla ribalta, specialmente nel suo aspetto rivendicativo, importanti questioni di legittimità e di illegittimità in ambito europeo ed internazionale.

Trattandosi pertanto di un elemento di estrema attualità e di significativa incidenza, definirne la portata e le implicazioni con presunzione di completezza non gli renderebbe giustizia; ed inoltre fuoriuscirebbe dall'oggetto di analisi della presente tesi. Si procederà dunque a fornire linee guida generali sulle origini del nazionalismo e del contesto in cui è nato e dalle vicende storiche, reali o presunte, che ne giustificano l'esistenza e che lo alimentano, in un panorama che si estende fino all'attualità. Si cercherà quindi di individuare gli elementi nodali del conflitto politico e sociale rappresentato dalla sfida nazionalista, con particolare attenzione all'aspetto sociale, che rappresenta forse il lascito più doloroso e meno facilmente sanabile. Verrà quindi analizzato il ruolo destabilizzante dell'organizzazione terroristica ETA nell'attualità del conflitto, sottolineando l'involuzione ideologica e funzionale che ha subito dalla sua fondazione, negli anni '60. Nel secondo paragrafo, si entrerà nel vivo del conflitto politico, e si esaminerà il conflitto basco alla luce del diritto e della prassi internazionale, con cui verranno confrontate le rivendicazioni del nazionalismo democratico e non. Si esaminerà con particolare cura la proposta di sovranità condivisa avanzata recentemente dal *lehendakari* Ibarretxe<sup>225</sup>, che ha sollevato polemiche accese in Spagna e in Francia e ha causato un grave scontro istituzionale con il governo di Madrid, rappresentando una vera e propria sfida alla sovranità dello stato nazione, o per lo meno al concetto ancora

---

<sup>225</sup> Propuesta de Estatuto político de la Comunidad de Euskadi, presentato durante il Debate de Política General, tenuto nel Parlamento basco a Vitoria-Gasteiz il 27 settembre 2002. Da questa data, il documento ha subito una serie di modifiche che non ne hanno però intaccato sostanzialmente il contenuto di co-sovranità.

statico che si ha di esso. Qualcosa a cui, perciò, più di uno sta prestando attenzione, specialmente tra quei nazionalismi europei dalle più precise rivendicazioni politiche.

## **1. LA STORIA ED I MITI DEL NAZIONALISMO BASCO: PRESUPPOSTI DEL CONFLITTO**

---

### **1.1. Presupposti per la nascita dei nazionalismi periferici in Spagna**

La formazione dei nazionalismi periferici nella penisola iberica sul finale del XIX secolo non è soltanto dovuta alla presenza sul suo territorio di popolazioni culturalmente non omogenee. Fermo restando che il differenziale etnico e culturale rappresenta un punto di partenza fondamentale per dar vita a fenomeni nazionalistici e a sentimenti di non appartenenza e di non lealtà nei confronti della realtà statale “altra” di cui si viene a far parte, una gran responsabilità va ascritta ai meccanismi di aggregazione e di integrazione che lo stato centrale è stato in grado di creare. E’ a questo proposito significativo il fatto che in due stati limitrofi, quali Spagna e Francia, che includono nel proprio territorio importanti minoranze, tra cui in comune quelle catalana e basca, i movimenti nazionalistici hanno avuto ben diversa traiettoria. Sia Francia che Spagna sono il frutto di corone aggregatrici che nel XVII secolo sperimentarono un forte impulso centralizzatore, che non cancellò, né nel primo né nel secondo caso, le specificità amministrative proprie delle varie province; la differenza sta che in Francia la Rivoluzione spazzò via progressivamente ed inesorabilmente queste isole aliene fino all’omogeneizzazione con il resto del territorio nazionale, in un processo che si completa intorno al 1918,

quando si perfezionano i potenti meccanismi di aggregazione nazionale, tra cui la creazione di simboli, di immagini storiche di riferimento collettivo e specialmente di integrazione economica e culturale.

La Spagna seguirà formalmente lo schema francese, ma si vedrà penalizzata da un'arretratezza economica cronica che pregiudicherà il funzionamento dello stato in ogni ambito<sup>226</sup>. Il mercato nazionale si formò con qualche difficoltà, lentamente e disomogeneamente, con il predominio di un'economia agricola di sussistenza; dopo la sconfitta delle *Invencible Armada* contro l'Inghilterra, lo sviluppo protoindustriale si concentrerà solo in alcune aree, Catalogna e Biscaglia in particolare<sup>227</sup>, creando i presupposti per una Spagna a due velocità, che tanta analogia presenta con la questione meridionale in Italia. I vari scontri militari che si susseguono a partire dell'età dell'oro dell'impero spagnolo, passando per l'occupazione napoleonica e le insurrezioni carliste del 1840 e del 1876, la perdita dell'impero americano, definitiva nel 1898, creano le condizioni per uno stato che rispetta solo formalmente i criteri dello *state and nation building* alla francese, accentuandone il carattere difensivo, con l'istituzione di un'illiberale *Guardia Civil* e una pletera di ufficiali nelle file dell'esercito, un'amministrazione debole costretta a far ricorso ai *caudillos* locali. Il modello di stato che ne risulta fu perciò quanto di più lontano dal centralizzato ed efficiente stato francese, in cui l'integrazione politica ed amministrativa andava di pari passo con l'integrazione culturale, fino alla formazione di una relativamente armonica nazione francese. In Spagna, le due maggiori agenzie di socializzazione, la scuola e l'esercito furono in primo luogo

---

<sup>226</sup> Per il suggestivo ed esplicativo confronto tra i nazionalismi francese e spagnolo, A. Elorza, *Un pueblo escojido – Génesis, definición y desarrollo del nacionalismo vasco*, Crítica, Barcelona, 2001, in Nota introduttoria, pagg. 3-4

<sup>227</sup> Per via di una struttura economica fortemente corporativista, la Spagna di Filippo II non può fare concorrenza alle ben più attive economie nordeuropee, rimanendo così al margine dei progressi tecnici che avanzano in Europa: si assiste tuttavia, per effetto della guerra d'Inghilterra, all'impulso dell'industria navale, che si concentra in particolare in Biscaglia – nei pressi di Bilbao, Bermeo, Lequeitio, dove nel 1615 si stabilisce il primo arsenale reale, cfr. F. García de Cortáraz, J.M. González Vesga, *Storia della Spagna dalle origini al ritorno della democrazia*, Bompiani, Milano, 2001, pagg. 202 -203

causa di frattura<sup>228</sup> e riflettevano i difetti e le storture che lo stato si portava con sé dalla sua nascita. Uno stato oramai debole, corrotto, poco efficiente, poco sviluppato non contribuì a creare un forte senso di fedeltà e di attaccamento ai simboli che lo rappresentavano, creando i presupposti per la formazione di lealtà alternative. Nelle regioni con forte senso di identità propria, Catalogna, Galizia e Paesi Baschi, prende inizio un processo di codificazione dottrinale che conduce alla creazione di coscienze nazionali “altre”, più o meno compatibili con l’appartenenza alla nazione spagnola. E’ peraltro interessante notare che è specialmente in Catalogna e nei Paesi Baschi che la “costituzionalizzazione” della propria diversità si spinge a forme di protonazionalismo prima e di nazionalismo vero e proprio poi, in quelle province cioè in cui l’industrializzazione era stata più forte, creando anche il bacino sociale di raccolta delle istanze nazionaliste. D’altro canto, la Galizia, che resta pressoché incontaminata dalle trasformazioni industriali fino all’epoca di Franco, non elabora la propria diversità culturale in senso programmatico e non varcherà la soglia del sentimento regionalista, restando sempre e comunque in ambito spagnolo<sup>229</sup>.

## **1.2. Presupposti per la nascita del nazionalismo basco**

Differentemente dalla Catalogna, i Paesi Baschi non erano mai stati un’entità nazionale omogenea. Per prima cosa, non avevano mai costituito uno stato unitario e indipendente o comunque amministrato in senso centralizzato. La Navarra era stata un regno indipendente fino al 1512, mentre le province di Alava, Guipúzkoa e Vizcaya non formarono mai, se non dopo e in conseguenza dello statuto di autonomia del 1979, neppure un’entità amministrativa autonoma essendo parte del regno di Castilla. La Navarra era basca soltanto in parte e comunque dal secolo XIII

---

<sup>228</sup> A. Elorza, *op. cit.*

<sup>229</sup> A. Elorza, *op. cit.*, Nota introduttoria, pag. 3

al secolo XVIII l'integrazione nel regno di Castilla dei territori storici non aveva mai rappresentato un problema politico<sup>230</sup>.

Tuttavia, sebbene i baschi costituissero parte integrante e relativamente integrata della società spagnola, si riscontrava una profonda differenza storica e culturale, dovuta alla presenza di due elementi caratterizzanti: la lingua ed il sistema forale.

L'*euskera*, che non aveva nessun punto di contatto non solo con il castigliano, ma con qualsiasi altra lingua indoeuropea<sup>231</sup>, a tutt'oggi rimane quasi un mistero per chi ne ha ricercato le origini ed è ritenuta tra le più antiche del pianeta. Non sorprende dunque che un atollo linguistico che si estendeva al confine dei Pirenei tra Spagna e Francia costituisse un immediato riferimento per chi cominciava a riconoscersi nella patria basca.

Il sistema forale era costituito dall'insieme di disposizioni giuridiche, codificate a partire dal XIV secolo, che regolavano la vita politica ed amministrativa delle province basche e della Navarra. I *Fueros* non erano un sistema uniforme ed erogavano differenti funzioni ed attribuzioni a seconda del territorio, e si sottoposero ad un processo di ampliamento e modificazione, in concomitanza con l'estendersi della parallela legislazione spagnola, che copriva tutte quelle sfere al di fuori delle competenze specifiche attribuite ai *Fueros*. Tuttavia, l'esistenza di questo regime giuridico peculiare presupponeva il riconoscimento da parte della Corona, configurandosi come un'eccezione al sistema legale vigente sul territorio nazionale, una sorta di competenza esclusiva su determinate materie; in altri termini, i *Fueros* non implicavano una sovranità originaria dei territori baschi, e anzi presupponevano la sovranità della corona.

La lingua ed il sistema forale sono la base su cui si costituiranno le prime forme di protonazionalismo, che si svilupperà proprio a partire della difesa dei *Fueros* nei

---

<sup>230</sup> J.P. Fusi, *El País Vasco. Pluralismo y nacionalidad*, Madrid, Alianza, 1984, pagg. 185-186

<sup>231</sup> In Europa, altre lingue di origine non indoeuropea sono il finlandese e l'ungherese.

confronti dei colpi perpetrati dallo stato liberale. A questo proposito, le guerre carliste<sup>232</sup>, che fanno dei Paesi Baschi il loro teatro principale, rappresentano un momento tipico, che crea i presupposti per l'evoluzione del pensiero *fuerrista* alla dottrina nazionalista.

Alla fine della prima guerra carlista, che colpisce duramente la fazione assolutista, la corona rimasta in mano ai liberali riconferma il sistema forale; la legge del 25 ottobre 1839<sup>233</sup> ne espande addirittura le competenze. La persistenza dei *Fueros* è tuttavia soggetto a forte condizionalità, ovvero l'interesse della corona e della costituzione, che richiedono un importante adattamento; nel 1841 per mezzo della *ley paccionada*, la Navarra accetta di negoziare con lo stato, convertendo il vecchio regno in una provincia spagnola con alcuni privilegi, quali la conservazione del proprio diritto civile e penale ed un ampio autogoverno amministrativo.

Con il secondo sfortunato tentativo sferrato da don Carlos alla ancor debole monarchia liberale nel 1872<sup>234</sup>, i liberali assestano il colpo di grazia al regime forale in vista della realizzazione di uno stato nazionale unitario ed uniforme, sul modello francese. La legge del 21 luglio 1876 abolisce i *Fueros*, uniformando anche dal

---

<sup>232</sup> Nel 1833, la fazione favorevole all'assolutismo si ribella alla reggenza di Maria Cristina di Borbone, proclamando re l'infante don Carlos, baluardo della società tradizionale. Nei Paesi Baschi, il carlismo trova sostegno nelle masse contadine e dalla piccola nobiltà rurale; i centri urbani, Bilbao, San Sebastián, Vitoria e Pamplona restano sotto controllo liberale. L'opportunistico riconoscimento da parte di don Carlos dei *Fueros* fa dei Paesi Baschi un alleato fedele e strategico della fazione assolutista, che fa leva sul malessere provocato dalle tendenze uniformatrici e livellatrici del liberalismo. I liberali a loro volta garantiscono i sostenitori locali circa l'intenzione di mantenere i *Fueros* in caso di vittoria, per accaparrarsi una base di sostegno, cfr. . F. García de Cortáraz, J.M. González Vesga, *op.cit.*, pagg. 336-337

<sup>233</sup> “[...] Articolo 1°. Si conferma il sistema forale delle Province Basche e della Navarra, senza pregiudizio per l'unità costituzionale della monarchia. Articolo 2°. Appena possibile, il Governo, consultate previamente le Province Basche e la Navarra, proporrà alle Cortes le modificazioni indispensabili al suddetto sistema forale nel loro interesse, conciliandolo con quello generale della Costituzione e della monarchia [...]”, da V. y C. Tamayo Salaberría, *Fuentes documentales y normativas del Estatuto de Gernika*, Vitoria-Gasteiz, Diputación Foral de Alava, 1981 in S. de Pablo, J. L. de la Granja, L. Meers, *Documentos para la historia del nacionalismo vasco de los Fueros a nuestros días*, Ariel, Barcelona, 1998, pagg. 23

<sup>234</sup> Approfittando del disordine politico interno, don Carlos si ripresenta come l'unica alternativa per la difesa della Spagna tradizionale, ma le province del nord sono stavolta facilmente pacificate, cfr. F. García de Cortáraz, J.M. González Vesga, *op. cit.*, pagg. 337-338

punto di vista fiscale gli abitanti delle province basche al resto dei sudditi spagnoli<sup>235</sup>.

Nei Paesi Baschi, l'abolizione del sistema privilegiato rappresentato dal regime forale scinde la fazione moderata tra *transigentes* e *intransigentes*<sup>236</sup>, tra coloro cioè disposti a negoziare con lo stato lo smantellamento dei *Fueros* e l'instaurazione di un nuovo apparato di vantaggiose prerogative fiscali con l'istituzione dei concordati economici<sup>237</sup>; e coloro che si oppongono a qualsiasi iniziativa dialogante con il governo centrale. Come già nel vivo delle guerre carliste, la dicotomia contrappone la borghesia mercantile e cittadina da un lato e l'oligarchia agraria dall'altro.

L'abolizione dei *Fueros*, in ogni caso, aveva contribuito alla formazione di un embrionale spirito nazionalista. E' proprio nel seno dei gruppi intransigenti che prende vita quel *movimiento fuerista* che preconizza la nascita di un più strutturato nazionalismo basco: tra gli altri, degni di menzione sono la Sociedad Euskalerrria di Bilbao, presieduta da Fidel de Sagarmínaga y Epalza, e la Asociación Euskara di Navarra, di Arturo Campión. Il *fuerismo* non mette in discussione il carattere spagnolo dei Paesi Baschi, teorizzando almeno in un primo momento un doppio patriottismo, che verrà via via debilitandosi in favore di un patriottismo basco in senso sempre più esclusivo<sup>238</sup>. Il manifesto della Sociedad Euskalerrria, ad esempio, sembrava insistere sulla necessità di preservare i tratti distintivi di ogni regione, pur nel contesto dello stato spagnolo, sulla distinzione, cioè, tra *unidad* e

---

<sup>235</sup> “[...]” Articolo 1°. I doveri che la Costituzione ha sempre imposto a tutti gli spagnoli di prestare il servizio militare quando la legge lo preveda e di contribuire in proporzione ai propri averi alle spese dello stato si estenderanno come i diritti costituzionali agli abitanti delle province di Alava, Guipuzkoa e Vizcaya allo stesso modo che nel resto della nazione [...]”, da V. y C. Tamayo Salaberría, *op. cit.*, in S. de Pablo, J.L. de la Granja, L. Meers, *op. cit.*, pag. 24

<sup>236</sup> J. Juaristi, *El linaje de Aitor. La invención de la tradición vasca*, Taurus, Madrid, 1987, pag. 30

<sup>237</sup> I *Conciertos economicos*, decretati da Alfonso XII sulla scia della politica di conciliazione canovista, permisero una certa autonomia alle province basche in tema di amministrazione delle risorse e gestione dei tributi, nello specifico prevedero un accordo su base annua con lo stato centrale sulla somma che i Paesi Baschi avrebbero dovuto versare per contribuire alle spese dello stato.

<sup>238</sup> cfr. J. Juaristi, *op. cit.*, pag. 41

*uniformidad*<sup>239</sup>. Tuttavia, i precetti nazionalistici *in nuce* erano già ben presenti: il superamento del semplice regionalismo era espresso dalla celebre formula, adottata dalla Asociación Euskara, *Zazpiyak bat*, le sette regioni sono una<sup>240</sup>, mostrando scarso riguardo al fatto che ci fossero non uno ma ben due stati ad esercitarvi la sovranità; e ciò a prescindere dal fatto che si mettessero in luce soltanto le affinità culturali, etniche e linguistiche<sup>241</sup>.

Nel suo complesso, il *movimiento fuerista* contribuì a generare afflitti prenazionalistici anche non in presenza di precise rivendicazioni politiche<sup>242</sup> e preparò il terreno per l'istituzionalizzazione del sentimento nazionalista.

La memoria storica sarà anche una caratteristica propria del nazionalismo catalano, all'indomani dell'intervento livellizzante dello stato liberale, ma con profonde differenze. Il principale distinguo sta nel fatto che il catalanismo non è stato causa di particolari tensioni interne, elaborando con il tempo, salvo qualche eccezione, una formula di convivenza pacifica con lo stato spagnolo, sottolineando come la modernizzazione della Spagna fosse direttamente proporzionale agli interessi economici della Catalogna, concetto espresso dal motto: "Catalunya gran en la Espanya gran". Il catalanismo inoltre si è sempre appoggiato nel corso della sua storia a correnti culturali e di pensiero d'avanguardia, come il modernismo; di tutt'altra indole è la vocazione originaria del nazionalismo basco, di matrice carlista ed ultracattolica.

---

<sup>239</sup> "[...] La Spagna, senza sciogliere quei vincoli che possano contribuire a fare di lei una nazione forte e potente, deve avere cura della conservazione di quelle antiche caratteristiche che determinano la specificità delle sue diverse ed eterogenee province [...] la provincia di Euskadi è in particolare la più diversa, la più distinta [...] tra tutte quelle che fanno parte della nazione spagnola", "Nuestra misión", *Euskalerrria*, I, 1880, pag. 1 in J. Juaristi, *op. cit.*, pag. 42

<sup>240</sup> Le sette regioni a cui il motto fa riferimento sono le province basche spagnole e francesi: specificatamente, Vizcaya, Guipúzkoa, Alava e Navarra in Spagna; Lapurdi, Nafarroa Behrea e Zuberoa in Francia, che costituiscono, anche nell'attualità, il programma "massimo" degli indipendentisti.

<sup>241</sup> J. Juaristi, *op. cit.*, pag. 42

<sup>242</sup> Lo scopo ultimo delle associazioni fueriste era la reintegrazione dei Fueros, ossia il ritorno allo status quo ante la legge del 21 luglio 1876, attraverso il rafforzamento dei legami tra province basche e Navarra.

Il comune denominatore tra nazionalismo basco e catalano, al di fuori delle singolarità specifiche attribuibili ai due movimenti nel loro complesso, è individuabile nella particolare contingenza economica in cui queste due regioni si trovano intorno alla metà del XIX secolo. In assenza della massiccia industrializzazione e dei cambiamenti economici, demografici e culturali che seguirono, l'identità basca si sarebbe probabilmente tradotta in un più o meno marcato sentimento di specificità, come per la Vandea e la Bretagna in Francia<sup>243</sup>, o la Sardegna in Italia.

Il protonazionalismo basco si basava, in effetti, su antefatti storici più fragili di quello catalano: di fatto, a differenza della Catalogna, le terre basche non avevano mai rappresentato un *unicum* politico, essendo attraversate da tempi immemorabili da una frontiera statale e l'*euskera* era una lingua parlata già minoritariamente, enormemente complessa e mai codificata<sup>244</sup>. Fu quindi con molta probabilità il processo innescato da un'intensiva industrializzazione a fare sì che il *fuierismo* si sviluppasse in modo integrato e strutturato in ideologia nazionalista.

### 1.3. I miti

E' durante l'epoca del *fuierismo* che le tradizioni basche vengono elaborate e plasmate in funzione di una ricostruzione storica mitica che giustifichi e perpetui gli elementi di differenziazione e di eccezionalità delle province basche dal resto della Spagna. Risale quindi agli ultimi decenni del XIX secolo quel fenomeno che Jon Juaristi ribattezza "l'invenzione della tradizione basca"<sup>245</sup>. Il complesso di miti e leggende sistematizzate dal *movimiento fuerista* saranno poi successivamente

---

<sup>243</sup> A. Elorza, *op. cit.*, pag. 403

<sup>244</sup> *Ibidem*, pag. 6

<sup>245</sup> J. Juaristi, *op. cit.*

riprese e riadattate agli interessi dei gruppi sociali autoctoni, minacciati dall'incalzare di una industrializzazione intensiva e da un'immigrazione di enormi proporzioni che modificò sostanzialmente il carattere demografico delle province basche.

Come già osservato nella Parte I<sup>246</sup>, la creazione di miti e credenze è indispensabile al corretto funzionamento del concetto di triade nazionalista, che consente a sua volta la mobilitazione di massa, base di qualsiasi movimento nazionalista in epoca moderna. Il *fuerosismo* prima e il nazionalismo basco poi faranno ampio uso delle tradizioni secolari basche, molto spesso prive di riferimenti storici credibili e dimostrabili, al fine di reinventare la storia basca in senso favorevole ad una determinata visione degli eventi storici, e soprattutto di ricavarne giustificazione e guida per il proprio operato.

La maggior parte di questi miti storicisti non ha più alcuna incidenza sull'attuale dibattito politico nei Paesi Baschi; è innegabile tuttavia che ognuno di essi abbia contribuito a creare un terreno fertile per la diffusione dell'immagine di un popolo fiero e coraggioso, che si è mantenuto integro a sé stesso nei millenni, ripetutamente sconfitto e soggiogato, ma mai suddito.

L'ideologia del *fuerosismo* era una sintesi di elementi preesistenti, che lo rendeva in sostanza un'utopia regressiva e tradizionalista: esprimeva il desiderio dolente di un paradiso perduto, di una società retta su criteri gerarchici e religiosi e prospettava una vaga palingenesi, che si sarebbe esaurita con la reintegrazione del sistema forale<sup>247</sup>. Il nazionalismo basco attingerà a piene mani a questo patrimonio bucolico, integrandolo però ad una strategia ben definita di allargamento del consenso e di conquista dell'egemonia della società basca. Alcuni elementi mitici che verranno ulteriormente sviluppati con l'avvento di un nazionalismo dai precisi tratti

---

<sup>246</sup> cfr. Parte I, § 2.3

<sup>247</sup> J. Juaristi, op. cit., pag. 40

rivendicatori sono già presenti nell'ideologia e nella letteratura *fuerrista* dell'epoca, tra cui l'esaltazione razziale, la difesa della lingua madre contro il tentativo di una protocolonizzazione culturale, le allusioni ad una primitiva indipendenza.

Vale la pena passare in rassegna alcune tra le più significative distorsioni storicistiche che, elaborate durante il periodo *fuerrista* e poi arricchitesi di dettagli sempre più circostanziati nel sistema storico alternativo messo in piedi dal nazionalismo basco aranense, forniscono uno sguardo d'insieme sullo stabile apparato ideologico che giustificarono e guidarono l'azione del movimento nazionalista alle sue origini.

Già durante l'*Ancien Régime*, i difensori dei privilegi forali baschi e navarri fecero ricorso ad una serie di tradizioni apocriefe per giustificare dal punto di vista storico l'esistenza dell'isola privilegiata costituita dai territori forali. Tra i più longevi ed accreditati, il mito dell'indipendenza originaria è sicuramente quello di cui tuttora parte del nazionalismo democratico non ha ancora fatto definitivamente ammenda. Secondo questo mito, le province di Guipúzkoa e Vizcaya erano originariamente *señorios* indipendenti, che si sarebbero consegnati volontariamente al regno di Castilla. La tradizione racconta dei baschi, specificamente i biscaglino, impegnati con successo in tre battaglie medievali<sup>248</sup> per difendere l'indipendenza delle province basche contro castigliani e leonesi. In realtà, solamente per la provincia di Alava (nel 1332) e di Navarra (nel 1512) la documentazione disponibile prova l'effettivo carattere negoziato dell'annessione; per quanto riguarda le altre due province storiche, dati attendibili riferiscono la loro appartenenza al regno fin dalle origini. E' a questo proposito significativo il fatto che i baschi avessero sempre partecipato alla vita politica del regno ai più alti livelli, senza contare che gli stessi

---

<sup>248</sup> Le mitiche battaglie sarebbero quella di Arrigorriaga (888), Gordexola e Otxandiano (1335) e Mungia (1470), S. Arana, *Bizkaya por su independencia*, Bilbao, Tipografía de Sebastián Amorrortu, 1892, in S. de Pablo, J. L. de la Granja, L. Meers, *op. cit.*, pagg. 31-32

fueristi, in una prima fase, ribadivano senza particolari problemi il carattere spagnolo dei Paesi Baschi.

Un'altra teoria mitica da cui germoglierà il mito della razza basca, propria del nazionalismo aranense, è il cosiddetto *vascoiberismo*, secondo cui i baschi sarebbero stati i primi abitanti della Spagna, che raggiunsero alla guida del patriarca Túbal dopo il crollo della torre di Babele. Fu pertanto l'*euskera* la prima lingua che si parlò in Spagna e baschi furono i suoi primi occupanti<sup>249</sup>. Complementare a questo mito, i baschi, così come i cantabri, sarebbero stati tra le popolazioni ribelli alla conquista romana durante l'invasione di Augusto: il popolo basco avrebbe resistito eroicamente contro un avversario ben più numeroso e potente, dando prova di coraggio, forza e fierezza. I romani, impossibilitati a risolvere la guerra con le armi, avrebbero proposto la firma di un trattato di amicizia; i baschi, dall'altro lato, avrebbero giurato fedeltà eterna a Roma, impegno che avrebbero onorato fino al crollo dell'impero<sup>250</sup>.

Le radici storiche di cui si ammanta il nazionalismo basco delle origini sono per lo più solo apparentemente tali: la ricostruzione storica si basa sul mito, che, incorporato alla mentalità da tempo indefinito e codificato in un insieme strutturato di facile assimilazione, facilita la conversione di un sistema mitico in un fatto storico. Ciò contribuisce a creare credenze non falsificabili e fortemente ideologizzate, che tendono a rendere l'opzione nazionalistica l'unica ragionevole alternativa.

### **3.4. Il nazionalismo basco**

---

<sup>249</sup> J. Juaristi, *op. cit.*, pag. 51-52. Questo mito su cui si basa la teoria razziale del nazionalismo basco è curiosamente anche un elemento tradizionale del nazionalismo spagnolo: ai baschi sarebbe stato tacitamente affidato il compito di rappresentare nei secoli la Spagna eterna ed arcaica, cfr. J.P. Fusi, *op. cit.*, pagg. 95-96

<sup>250</sup> cfr. A.E. de Mañaricúa y Nuere, *Historiografía de Vizcaya (Desde Lope García de Salazar a Labayru)*, Bilbao, La Gran Enciclopedia Vasca, 1973 (2. ed), pag. 136 in J. Juaristi, *op. cit.*, pag. 53

Il nazionalismo basco come fenomeno storico complesso ed articolato vede la luce sul finire del XIX secolo, in un contesto molto ben predisposto alla sua formazione, sulla scia delle rivendicazioni fueriste, di un'industrializzazione intensiva e di un tasso di immigrazione dal resto della Spagna estremamente elevato<sup>251</sup>, che generò la frattura culturale ed etnica tra popolazione autoctona e non.

Secondo Miguel de Unamuno, noto letterato e poeta bilbaino, il nazionalismo basco nacque proprio in funzione *antimaketista*<sup>252</sup> per poi svilupparsi in senso più specificamente politico e culturale. La purezza della razza e l'indipendenza originaria sono tra i miti più avvalorati, su cui si baserà l'intero impianto dottrinale.

### **3.4.1. Sabino Arana Goiri e le origini del nazionalismo basco**

Il nazionalismo basco fu un fenomeno limitato inizialmente a Vizcaya, che era stata, tra le province storiche, quella maggiormente investita dai processi di modernizzazione. In particolare, l'area più prossima a Bilbao fu da questo punto di vista particolarmente vitale e costituì il fulcro propulsore delle idee nazionaliste.

Sabino Arana Goiri, di formazione carlista e cattolica, fu il fondatore e il massimo ideologo del nazionalismo basco, traghettando il nazionalismo culturale verso il nazionalismo politico e fornendo all'ideologia uno schema concettuale di facile comprensione, punti di riferimento chiari e linee guida per l'agire futuro semplicemente deducibili, il tutto ammantato da precise rivendicazioni che costituivano il traguardo finale.

Il nazionalismo aranense attinse con generosità al repertorio fuerista, accentuandone marcatamente i toni: se i fueristi ritenevano che l'appartenenza delle province

---

<sup>251</sup> Un impulso all'industrializzazione delle province basche – specialmente della Vizcaya – a fine secolo è avvenuto in conseguenza dei concordati economici e lo sfruttamento delle mine di ferro mediante la costruzione di alti forni; l'immigrazione di lavoratori non baschi arrivò, solo tra gli anni 1887-1900, ad oltre 60.000 unità, cfr. J. P. Fusi, *op. cit.*, pag. 91

<sup>252</sup> I *maketos* sono coloro che pur residendo nelle province basche non sono di razza "euskeriana", in ultima analisi, gli operai immigrati ed i loro discendenti.

basche alla Spagna era la conseguenza della stipula di un patto con lo stato centrale di cui i *Fueros* erano il lascito più evidente e che ne giustificava la sovranità, Arana propugna l'idea indipendentista nuda e cruda<sup>253</sup>.

La prima forma di organizzazione politica basca si camuffa sotto le vesti di una società ricreativa, *Euzkeldun Batzokija*, arricchita già degli elementi caratterizzanti della formazione politica più complessa di là a venire: l'antiliberalismo, il cattolicesimo ortodosso e visionario, il concetto assoluto di nazione come dimensione totalitaria dell'esperienza umana, che forgia gli individui ed è da essi forgiata.

Il movimento politico organizzato del nazionalismo basco appare nell'ultimo decennio del XIX secolo e fu un fenomeno prettamente *vizckaino*. Si diffuse poi specialmente in Guipúzkoa a partire dagli inizi del XX secolo, senza giungere a nessun traguardo significativo fino alla prima guerra mondiale; nelle province di Alava e Navarra, peraltro, il nazionalismo non riuscirà mai ad acquistare vantaggio su liberali e socialisti, e ciò fino ad anni più recenti<sup>254</sup>.

L'ideologia nazionalista di Arana si stringeva intorno a cinque cardini: razza (la razza *euskeriana*), lingua (l'*euskera*), Dio e antiche leggi – da qui il celebre motto *JEL, Lagi-Zarra e Jaun-Goikua* – e specificità storica<sup>255</sup>, che, sostenuti dai miti della tradizione fuerista e da una dottrina fortemente impregnata di cattolicesimo palingenico, conferivano all'insieme un'incredibile solidezza dottrinale e preparavano il terreno per il Gran Rifiuto opposto da Arana alla Spagna.

---

<sup>253</sup> “Sbagliano coloro che affermano, assicurano e ribadiscono come verità incontrovertibile che la Spagna [...], sottomettendo Vizcaya in questo secolo, avrebbe calpestato il patto che aveva firmato con questo stato; dal momento che non si è realizzato nessun patto”, in S. Arana Goiri, *op. cit.*, in S. de Pablo, J. L. de la Granja, L. Meers, *op. cit.*, pagg. 31-32

<sup>254</sup> E' significativo a questo proposito che attualmente nelle province sopramenzionate l'*euskera* non è né conosciuto né parlato da quasi l'80% della popolazione e che l'Alava è stata l'unica tra i territori storici a non aver raggiunto la maggioranza delle preferenze nazionaliste nelle ultime elezioni autonome (maggio 2001) con un voto nazionalista che si è assestato attorno al 40,3%, contro il 59,94% di Guipúzkoa e il 51,83% di Vizcaya, cfr. J. L. Barbería, P. Unzueta, *Cómo hemos llegado a esto. La crisis vasca*, Taurus, Barcelona, 2003, pagg. 287 ss.

<sup>255</sup> J. P. Fusi, *op. cit.*, pag. 94

L'esaltazione della razza euskeriana per via della sua originaria purezza e nobiltà si traduce, in particolare, in una lotta ideologica senza tregua ai *maketos* e alle loro associazioni, per lo più di matrice socialista, e all'utopia di una *Vizcaya vizckaina* e non *española*, come pareva destinata a diventare in conseguenza della politica assimilazionista dello stato liberale e dell'immigrazione di massa dalle province povere della Spagna<sup>256</sup>.

Le affermazioni di Arana assumevano un carattere profondamente razzista e xenofobo, nel momento in cui individuava nei lavoratori non baschi il male supremo - "*plaga suprema*"- che minacciava la razza basca, intelligente, agile, nobile, amorevole verso la famiglia e rispettosa delle tradizioni; di contro, lo spagnolo era inespressivo, effeminato, volgare, adultero<sup>257</sup>. Un'ipotetica costituzione basca avrebbe trascurato la traiettoria seguita dalla storia occidentale degli ultimi cinquecento anni, basandosi sulla subordinazione delle istituzioni statali alla dottrina della Chiesa, mediante la restaurazione dell'unità cattolica in nome di Cristo e delle province basche resasi indipendenti<sup>258</sup>.

Fino alla guerra civile, l'ideologia aranense dominò la scena delle opzioni nazionaliste, assurgendo al ruolo di ideologia ufficiale con la fondazione del Partito Nazionalista Basco (PNV) nel 1895. Sabino Arana fu di fatto il "padre della nazione", tradizionalista e reazionaria, il compilatore delle sue tradizioni, l'inventore del suo nome (*Euzkadi*), della bandiera (*l'ikurriña*) dell'inno, fautore di un purismo linguistico che l'*euskera* fino a quel momento non aveva mai conosciuto<sup>259</sup>.

---

<sup>32</sup> cfr. S. Arana Goiri, "La purezza della razza", *Bizkaitarra*, 31 marzo 1895 in S. de Pablo, J. L. de la Granja, L. Meers, *op. cit.*, pagg. 38-40

<sup>257</sup> J. P. Fusi, *op. cit.*, pagg. 195-197

<sup>258</sup> *Ibidem*

<sup>259</sup> cfr. J. Juaristi, *Literatura vasca*, Madrid, Akal, 1976

Nonostante l'impostazione reazionaria, il fine ultimo del nazionalismo di Arana non è un ritorno alle origini, vale a dire, alla società e allo stato dell'*Ancién Regime*. Come ogni nazionalismo, il progetto contiene degli elementi innovativi, funzionali alla costruzione della nazione, tappa che succede alla sua invenzione. Innanzitutto, lo scopo è proporre la storia di *Euzkadi* in chiave di età dell'oro (indipendenza originaria)-degenerazione (dipendenza dalla Spagna), imputando ad un determinato fatto storico (l'abolizione dei *Fueros*) l'attuale condizione di semi-schiavitù; l'obiettivo finale è sì ritornare al punto di partenza ma con una rinnovata consapevolezza.

E' curioso notare come i tre elementi enfatizzati da Levinger ed analizzati nella parte I di questo lavoro<sup>260</sup>, funzionali alla mobilitazione nazionalistica che fa del nazionalismo un fenomeno di massa con un'incidenza sostanziale sulle vicende storiche, siano facilmente deducibili anche nel contesto del primo nazionalismo basco.

L'ingrediente di novità che completa il concetto di ritorno all'età dell'oro con nuovi significati è proprio il processo di industrializzazione, che genera nuovi interessi e nuovi bisogni. Della modernizzazione si rifiutano da un lato gli aspetti considerati svantaggiosi o addirittura pericolosi; dall'altro si cerca di garantire la gestione dei benefici sopravvenuti all'élite autoctona, che ne gode grazie alla legittimazione storica che le deriva dal mondo arcaico e rurale delle tradizioni rielaborate in chiave nazionalista. Al fine di approcciare il concetto in una dimensione più attuale, Elorza utilizza un parallelismo colorito e molto esplicativo: la rivoluzione degli ayatollah in Iran, che, pur riferendosi costantemente ad un passato idealizzato, non si è prefissa un ritorno all'indietro puro e semplice, ma un'eliminazione dei fattori degeneratori della società con lo scopo di imporre il proprio potere su precisi postulati politico-

---

<sup>260</sup> Per concetto di "triade nazionalista" cfr. M. Levinger, "Myth and mobilisation: the triadic structure of nationalist rhetoric", *Nation and nationalism*, VII (2), 2002 e parte I, § 2.3

religiosi, in una fase in cui la modernizzazione metteva a repentaglio la propria egemonia<sup>261</sup>. Allo stesso modo che nell'ideologia aranense, non è rifiutata la modernizzazione in blocco, ma soltanto quegli elementi che sono suscettibili di alterare gli equilibri sociali.

L'ideologia di Sabino Arana subì un significativo cambiamento di rotta negli ultimi anni della sua vita, intorno ai primi anni del '900, che lo portò a riconsiderare molti dei suoi presupposti iniziali. Il processo di modernizzazione era oramai ineluttabile ed aveva recato non pochi vantaggi alle province basche, che, assieme alla Catalogna, si avviavano verso l'integrazione con le più avanzate economie europee del periodo. In questo contesto si sviluppa la polemica *evolución españolista*, che lo porta a sostituire le rivendicazioni independentiste con posizioni molto meno radicali, di chiara matrice autonomista<sup>262</sup>.

La genesi della doppia anima del PNV tra autonomismo e indipendenza caratterizzerà il percorso politico del partito, fino all'attualità<sup>263</sup>: il traguardo ultimo della reintegrazione dei *Fueros*<sup>264</sup> riuscì ad conciliare entrambe le posture, con la frangia autonomista sempre dominante in termini di appoggio politico e sociale. L'eredità dell'ortodossia aranense sarà ad appannaggio di gruppi sì minoritari, ma

---

<sup>261</sup> A. Elorza, *op. cit.*, pagg. 6 e 404

<sup>262</sup> “[...] il signor Arana-Goiri, convinto già che continuare la campagna nazionalista significherebbe sprecare inutilmente preziose energie che i baschi potrebbero impiegare al conseguimento di fini più raggiungibili e più pratici, si propone di smettere di incitare al nazionalismo i suoi compatrioti, raccomandando[...] a coloro che fino ad oggi vi hanno creduto, che riconoscano la sovranità spagnola e chiede il loro ultimo voto di fiducia per la creazione di un nuovo partito basco che sia allo stesso tempo anche spagnolo, che aspiri alla felicità di questo paese nel contesto dello stato spagnolo, che proceda all'interno della legalità [...], che si proponga di restaurare del passato basco ciò che è compatibile con l'esistenza dello stato spagnolo e con i bisogni dei tempi moderni [...], S. Arana Goiri, *La Patria*, 22 giugno 1902 in S. de Pablo, J. L. de la Granja, L. Meers, *op. cit.*, pagg. 46-48

<sup>263</sup> In più di un'occasione, Xabier Arzalluz, storico presidente del PNV fino all'ottobre del 2003, non ha mai smesso di ripetere che lo statuto di autonomia costituisce il programma minimo del PNV, riferendosi anche esplicitamente all'ipotesi independentista.

<sup>264</sup> “[...] il nazionalismo basco pertanto aspira [...] al recupero della situazione politica di Euzkadi prima della promulgazione delle disposizioni attentatorie contro la sua costituzione politica”, cfr. *Manifiesto y organización del Partido Nazionalista Vasco*, approvato nel corso dell'Assemblea Nazionalista celebrata a Elgoibar il 18 ottobre 1908, in S. de Pablo, J. L. de la Granja, L. Meers, *op. cit.*, pagg. 51-53

dotati di particolare peso politico, come gli *aberrianos* del PNV, quindi con il gruppo *yagui-yagui* e per finire con ETA.

### 3.4.2. L'evoluzione del nazionalismo basco tra le due guerre

Durante la I guerra mondiale, il nazionalismo basco istituzionalizzato visse il suo periodo d'oro, conquistando il potere politico in Vizcaya in egemonia, espandendosi lentamente ma con un certo successo anche nelle altre province storiche<sup>265</sup>, mentre la dottrina Wilson sull'autodeterminazione delle nazioni europee legittima anche internazionalmente l'intensa campagna a favore dell'autonomia, trovando però il pugno duro tra centralismo e repressione con la dittatura instaurata da Primo de Rivera. L'unico risultato degno di nota raggiunto in questa fase dal nazionalismo basco è una tripla alleanza con i nazionalismi catalano e galiziano, *Galeuzca*, con lo scopo di fraternizzare le rispettive rivendicazioni attraverso un processo di mutuo riconoscimento e propaganda. Questo patto di fatto non funzionò se non fino ad un certo margine, sia per l'efficacia della politica oppressiva imposta dalla dittatura, sia per la distanza ideologica e pragmatica di ciascun movimento: il nazionalismo catalano funzionava da catalizzatore delle classi medie, lavorando in vista del loro benessere economico, presentandosi come un fenomeno di carattere inclusivo; quello basco, che era invece impregnato di rivendicazioni istituzionali che generavano una scissione della società basca, oramai composita; quello galiziano, un movimento di élite, le cui rivendicazioni di peculiarità non hanno mai messo in discussione la propria "spagnolità"<sup>266</sup>.

Con la proclamazione della II Repubblica, il nazionalismo basco acquisisce maggior spazio di manovra, fino a convertirsi, nelle elezioni del 1933 e del 1936, nella forza

---

<sup>265</sup> Soprattutto in Guipúzkoa, per l'Alava bisognerà aspettare fino al periodo della monarchia di Juan Carlos I, mentre in Navarra non raggiungerà mai un consenso significativo, cfr. F. García de Cortáraz, J.M. González Vesga, *op. cit.*, pagg. 438-439

<sup>266</sup> F. García de Cortáraz, J.M. González Vesga, *op. cit.*, pag. 435

politica di *Euzkadi* con maggioranza assoluta. La campagna autonomista riprende a pieno ritmo, per la creazione di un alveo privilegiato per le province basche in uno stato spagnolo federale o confederale, senza particolari successi fino allo scoppio della Guerra Civile. Nel corso del conflitto che oppone repubblicani e partitari di Franco, il nazionalismo si schiera senza entusiasmo con la Repubblica, che fornisce più garanzie per l'approvazione di uno statuto di autonomia<sup>267</sup>. Durante la Guerra Civile, il governo di coalizione PNV/Fronte Popolare, a chiara maggioranza nazionalista, con a capo il mitico *lehendakari* José Antonio Aguirre, riesce a costituire, nel marasma generale provocato dal conflitto e per via della posizione geografica strategica, uno stato basco semi-indipendente, limitato territorialmente a Vizcaya, concentrando tutti i poteri, addirittura quello militare. In questa fase, le province basche raggiungono il più alto livello di autonomia mai concesso, breve parentesi fortunata che però si esaurisce, successivamente al bombardamento di Guernica da parte di tedeschi e italiani, con la caduta di Bilbao nel giugno del 1937. Con l'avvento del franchismo, si apre una lunga stagione di esilio e repressione per il nazionalismo basco e per ogni sua rappresentazione. La repressione, sebbene relativamente meno spietata che in altre province rosse, colpì con estrema durezza l'universo simbolico e culturale della specificità basca, proibendo l'uso parlato e scritto dell'*euskera*, abolendo antiche tradizioni e portando avanti un'intensa politica assimilazionista. Il governo basco in esilio avrà sede a Parigi e collaborerà con gli alleati nel corso della II guerra mondiale, fornendo loro informazioni di *intelligence*, al fine di creare una rete di "amicizie" importanti che avrebbero perorato la causa basca a conflitto terminato: tuttavia, le aspettative nell'aiuto

---

<sup>267</sup> “[...] La destra si opponeva ferocemente a qualsiasi tipo di statuto di autonomia per i Paesi Baschi. Dall'altra parte, il governo legittimo ce lo aveva promesso e sapevano che avremmo finito per ottenerlo. [...] prendemmo una decisione unanime. Promulgammo una dichiarazione in appoggio della Repubblica. Prendemmo questa decisione senza molto entusiasmo, ma convinti di aver scelto l'opzione più vantaggiosa per gli interessi del popolo basco [...]” dalla Nota del BBB (Consiglio Regionale di Vizcaya del PNV) riportata da R. Fraser, *Recuérdalo tú y recuérdalo a otros. Historia oral de la guerra civil española*, Barcelona, Crítica, 1979, volume I

internazionale furono mal riposte e l'opposizione democratica si ritrovava in un tunnel senza via d'uscita.

### **3.4.3. Il franchismo e l'opposizione basca: Euzkadi eta Askatasuna**

Sul finire degli anni '60, il popolo basco si presenta come la vittima principale della dittatura di Franco. L'immagine è in parte costruita, dato che il regime non aveva risparmiato alla stessa maniera anche l'opposizione democratica e repubblicana; ma che si nutre di innegabili verità, come i numerosi stati di eccezione e gli atti di violenza commessi dallo stato nei territori e su cittadini baschi. L'abilità e l'originalità del nazionalismo fu nell'indicare nell'insieme dei baschi, unitariamente, nella loro condizione di popolo e non di gruppo, coloro che avevano sofferto il franchismo<sup>268</sup>. Nell'immaginario collettivo, la Spagna – identificata in maniera un po' semplificata con il regime – incarnava in quella precisa fase storica l'entità sanguinaria e violenta che denunciava Sabino Arana nei suoi scritti, contro cui *Euzkadi* avrebbe lottato per difendere le proprie leggi, la propria specificità e, per ultimo, la propria indipendenza.

In questo contesto di estrema tensione con il governo centrale, in una fase di stanchezza del nazionalismo istituzionalizzato, fiaccato dall'impossibilità di ricorrere a mezzi di opposizione democratica, la *gaztedi berria* – la gioventù patriottica – si metteva alla ricerca di nuovi segni di identità, più consoni alla nuova congiuntura storica e sociale della questione basca e allo stesso tempo più spendibili ideologicamente delle caustiche teorie aranensi. La contrapposizione *Euzkadi-Spagna* rimaneva il punto chiave della polemica, ma le dispute sulla razza basca, contro le ondate migratorie di lavoratori, il cattolicesimo ultramontano del primo

---

<sup>268</sup> A. Rivera, "Las limitaciones de una transición", in M. Arbaiza Villalonga (a cura di), *La cuestión vasca. Una mirada desde la Historia*, Bilbao, servicio editorial Universidad del País Vasco, 2001, pag. 176

nazionalismo non risultavano attraenti all'indomani della II guerra mondiale, la vittoria alleata e la sconfitta di Hitler<sup>269</sup>.

Il principale elemento modernizzatore fu fornito paradossalmente dalle circostanze internazionali, nel contesto della decolonizzazione dei territori africani ed asiatici sottoposti alle potenze europee. Il nazionalismo basco cominciò a raffigurarsi come un movimento di liberazione nazionale molto simile a quelli operanti nei paesi in via di emancipazione. Un territorio europeo rivendicava la sua indipendenza sulla base di nebulose e poi via via più precise dichiarazioni<sup>270</sup> dei neonati organismi internazionali, che propugnavano il principio di autodeterminazione dei popoli senza specificarne l'applicabilità, lasciando libera interpretazione alla buona volontà degli stati e alla relativa opportunità politica<sup>271</sup>.

A sostenere da un punto di vista pseudoscientifico questo nuovo approccio del nazionalismo che identificava nella "spagnolità" e nella "francesità" delle province basche una forma di colonialismo economico e culturale contribuì significativamente l'opera del linguista tedesco Friederik Krutwig, *Vasconia*, che aveva il vantaggio di estendere la questione anche alla vicina Francia – dove il nazionalismo si sviluppò soltanto in maniera embrionale – e di fornire i presupposti per rendere il problema basco come un *unicum* nel contesto della Spagna franchista. La lotta per l'emancipazione coloniale, oltre a godere di un certo riconoscimento internazionale e di un appoggio incrociato da parte di Stati Uniti ed URSS, ammetteva entro certi limiti il ricorso alle armi. La lotta armata, nella sua dimensione antimperialista, si prefiggeva il duplice obiettivo dell'indipendenza e del socialismo, elaborando notevolmente dai precedenti precetti di politica economica, che individuavano nel nazionalismo il difensore degli interessi costituiti delle classi egemoni. Il

---

<sup>269</sup> A. Elorza, *op. cit.*, pag. 405

<sup>270</sup> in primis

<sup>271</sup> Sul principio di autodeterminazione e il suo accidentato destino in termini di applicabilità, cfr. Parte II, sezione B, § 1 e ss.

proletariato basco rappresentava tanto la classe lavoratrice oppressa che il popolo sottomesso.

*Vasconia*, inoltre, consentiva un ulteriore superamento dell'ideologia aranense nell'individuare non nella razza, ma nella lingua<sup>272</sup> il discrimine dell'identità nazionale basca. Il messaggio di Sabino Arana, riadattato ai tempi moderni e reso più appetibile, ritrovava un nuovo slancio ed un rinnovato consenso, dovuto anche alla condizione economica privilegiata delle province basche<sup>273</sup>.

Questa rielaborazione dei precetti del nazionalismo – che si sviluppò in varie tappe, dalla riscoperta del nazionalismo aranense e all'ostilità verso le nuove ondate di immigrati<sup>274</sup> al conservatorismo moderato del PNV fino all'approdo al marxismo e alle teorie socialiste – fu operata *in primis* all'interno del ramo dei giovani del PNV, EGI, quindi nel gruppo giovanile *Ekin*, e dunque nell'ETA, a partire dal 1959. Tra il 1964 e il 1966, l'ETA fece suoi gli assunti di Krutwig sulla guerra rivoluzionaria per poi sostituire col tempo l'obsoleto schema colonialista con l'obiettivo della rivoluzione sociale<sup>275</sup>, attraverso il meccanismo azione-repressione-azione<sup>276</sup>.

A partire dalla V Assemblea, tenutasi nel 1967, in cui l'organizzazione modula la questione basca sui postulati del marxismo-leninismo rivoluzionario, associato alle

---

<sup>272</sup> Il *belarrimocha*, il *maketo*, il non-basco (letteralmente, orecchie mosce) è sostituito dall'*euskeldunmocha*, colui che non parla l'*euskera*, caricando la lingua madre di spiccati connotati nazionalistici e rendendola pertanto appannaggio di una determinata parte politica. Anche nell'attualità, parlare *euskera* è sinonimo di un forte sentimento nazionalista.

<sup>273</sup> Fra il 1955 e il 1975 i Paesi Baschi sono la provincia spagnola con reddito procapite più alto, cfr. F. García de Cortáraz, J.M. González Vesga, *op. cit.*, pag. 485

<sup>274</sup> Nel ventennio sopraccitato, la popolazione dei Paesi Baschi aumenta di oltre il 60% rispetto alla media spagnola del 23% per via del tasso migratorio positivo in coincidenza di una nuova fase di modernizzazione intensiva, *ibidem*

<sup>275</sup> “[...] Come è composta una comunità umana? Da classi sociali. Lo sviluppo delle forze produttive conduce alla stratificazione sociale: le classi dominanti, che controllano il processo di produzione, e le classi oppresse. Le classi dominanti utilizzano le istituzioni dello stato come strumento per il mantenimento dello status quo, e per la repressione delle classi oppresse. In Euskal Herria la classe dominante ha utilizzato il potere degli stati spagnolo e francese per la difesa dei suoi interessi capitalistici e di conseguenza è oggettivamente straniera ed opprime il popolo basco”, da Conclusiones de la V Asamblea de ETA (1967) in Antonio Elorza, José Maria Garmendia, Gurutz Jaregui, Florencio Dominguez, *La historia de ETA*, Temas de Hoy, Madrid, 2002. Come si noterà dal passo citato, i presupposti ideologici ricalcano la scia delle correnti di sinistra del pensiero giovanile degli anni '60-'70 e sono comuni ai contemporanei gruppi e organizzazioni antisistema, ad esempio, alle stesse Brigate Rosse.

<sup>276</sup> A. Elorza, *op. cit.*, pag.407

rivendicazioni nazionaliste, l'ETA subisce una serie di crisi e scissioni che riguardano tanto i presupposti ideologici quanto le linee d'azione, in particolare riguardo all'opportunità o meno di intraprendere la lotta armata.

Il fenomeno dell'ETA è, alla luce del suo ruolo di destabilizzatore del regime e delle sue conseguenze sulla vita politica spagnola fino all'attualità, probabilmente l'evento più importante della storia del franchismo. A parte la sua immediata funzione di movimento per l'indipendenza in un contesto di oppressione e repressione creato dalla dittatura, il dato più interessante è il brodo di coltura favorevole in cui è sorto, per cui essere basco è associato al sentimento antirepressivo e al rifiuto delle forze dell'ordine, viste non di rado come vere e proprie forze di occupazione. La sfiducia della società basca anche moderatamente nazionalista nei confronti delle forze dell'ordine, particolarmente spagnole<sup>277</sup>, è un dato di fatto riscontrabile fino ad oggi, per cui gli agenti della Spagna rimandano immediatamente agli agenti della repressione franchista di venticinque anni fa<sup>278</sup>.

Il sostegno da parte della società – basca e repubblicana – alle azioni dell'ETA giunse al suo apice durante il processo di Burgos nel 1970<sup>279</sup>, che riuscì a mobilitare le opposizioni in tutta la loro eterogeneità e a destabilizzare in maniera mai successa prima il regime, che si trovò inaspettatamente a dover rispondere del proprio operato di fronte all'opinione pubblica nazionale ed internazionale. La dittatura è quindi

---

<sup>277</sup> in particolare, cioè, la *Guardia Civil*, la polizia nazionale spagnola che nei Paesi Baschi ha oggi in maniera pressoché esclusiva funzioni antiterroriste, ma che prima dello statuto di autonomia rappresentava il braccio esecutivo del regime. Con lo statuto di Guernika del 1979, si stabilisce la formazione di una polizia basca, che risponde del proprio operato al governo autonomo, l'*Ertaintza*, con funzioni di ordine pubblico, che non è stata esente da critiche, specialmente da parte dei settori del nazionalismo più radicale.

<sup>278</sup> E' opinione diffusa dell'uomo di strada, e non solo di ambiente radicale, che la *Guardia Civil* abbia un preconcetto di origine nei confronti della popolazione basca, forse dovuta in parte anche all'ostilità dimostrata da parte dei locali nei confronti degli agenti; allo stato attuale del conflitto, contare su una polizia basca, seppur contestata, si è rilevato un elemento di massima opportunità.

<sup>279</sup> Il processo fu istituito contro quindici *etarras*, accusati di aver portato a termine un attentato contro un commissario di polizia. Il regime si era prefisso una punizione esemplare, che non poté ottemperare alla luce delle enormi manifestazioni di protesta che suscitò e quindi ripiegando per l'indulto, legittimando di fronte all'opinione pubblica l'organizzazione ed il suo operato.

definitivamente delegittimata e debilitata quando, negli ultimi giorni del 1973 un nuovo attentato a Madrid uccide l'ammiraglio Carrero Blanco, uomo forte di Franco e suo potenziale successore.

Nel 1974 le polemiche in seno all'organizzazione si fanno insanabili: la scissione di ETA politico-militare, che verrà riassorbita nel tessuto sociale con l'avvento della democrazia, dall'ETA militare costituirà una ferita inguaribile per la sua legittimazione tanto di fronte alla società quanto di fronte al regime democratico di lì a venire.

E' proprio contro quest'ultima scheggia impazzita che le istituzioni oggi combattono, a volte con troppa indulgenza, spesso con esagerata e propagandistica semplificazione. In ogni caso, è fuor di dubbio che l'ETA ha goduto, negli anni del franchismo, un sostegno ed una legittimazione anche al di fuori dell'ambito basco, perfino nel contesto internazionale, con tutte le implicazioni che "sentirsi dalla parte giusta" comporta: qualsiasi giudizio storico e politico deve essere circostanziato a questo sentimento di appartenenza ad una causa che, fino ad un tempo non remoto, era considerata legittima.

#### **3.4.4. La transizione, la democrazia e l'autonomia**

Tre transizioni europee – greca, portoghese e spagnola – hanno destato particolare attenzione negli storici<sup>280</sup>. La similitudine più lampante riguarda la sostanziale assenza di consolidate istituzioni e attitudini democratiche e la tendenza marcata dell'esercito ad intervenire per la soluzione di conflitti politici mediante colpi di stato. Ciò che distingue la transizione spagnola è il fatto che la maggior parte dei cittadini non si sentisse rappresentato né dall'approccio continuista né dall'opposizione istituzionalizzata, essendo particolarmente forti delle

---

<sup>280</sup> F. García de Cortáraz, J.M. González Vesga, *op. cit.*, pag. 494

rivendicazioni autonomiste di carattere trasversale, o comunque non codificate in specifici programmi politici.

Il regime di Franco è sfiancato dalla congiuntura storica ed economica sfavorevole<sup>281</sup>, dall'instancabile opposizione della Chiesa cattolica, dagli attentati dell'ETA e del FRAP (Fronte Rivoluzionario Antifascista Patriottico), e infine dalle rivendicazioni del Marocco sul Sahara.

Il re Juan Carlos costituisce l'elemento di continuità, che garantisce alla transizione una certa stabilità; l'esercito è guardato con circospezione, anche alla luce degli attentati dell'ETA che minano alla destabilizzazione, ma non reagisce. La transizione spagnola si attua in assenza di spargimento di sangue, con tutti i vantaggi e i limiti che ciò comporta: tra questi ultimi, vale la pena sottolineare la mancanza di ricambio della classe dirigente: il *movimiento* – termine con cui ci si riferiva alla fazione franchista – cambiò nome in Alianza Popular e quindi Partido Popular ed accettò l'istituzionalizzazione dell'opposizione e la competizione democratica. La transizione democratica spagnola si è evoluta in termini opposti rispetto a quella italiana, che è stata invece caratterizzata da un profondo scontro ideologico, culminato in una guerra civile, e la messa al bando di fatto del partito fascista. Con l'avvento della Costituzione democratica, si mette in moto il processo autonomista dei Paesi Baschi e si formano una serie di movimenti nazionalistici alternativi allo storico PNV. Nasce *Euskadiko Ezkerra* (Sinistra basca), appoggiata da ETA politico-militare ed *Herri Batasuna* (Unità della nazione), agglomerazione dei gruppi vicini a ETA militare.

Sebbene le maggiori formazioni politiche giunsero alla firma del patto autonomista, la transizione si trovò di fatto ad essere delegittimata dal nazionalismo, sia da quello

---

<sup>281</sup> La rivoluzione dei garofani in Portogallo, che conduce alle riforme politiche e sociali del dopo-Salazar, crea delle crescenti di aspettative di rinnovamento anche in Spagna; la crisi economica mondiale ed il conseguente rincaro dei prodotti energetici, che minacciano molto seriamente i salari reali.

storico che dalla sua variante di sinistra; l'impugnazione fu parziale per la maggior parte di esso, ma assoluta per la frangia più radicale, presupponendo l'esclusione del 20% della popolazione al processo integrativo che il paese stava subendo dopo il lungo e doloroso autoritarismo.

Nel referendum costituzionale del 1978, il PNV propugnò l'astensione per la mancata costituzionalizzazione dei diritti forali, rivendicando un riconoscimento previo alla costituzione; la sinistra *abertzale* (in primo luogo, HB) il voto negativo, fornendo come unica alternativa possibile la rottura definitiva con lo stato spagnolo e con il contesto istituzionale e politico in maniera tale che lo stesso assetto conseguente allo statuto di autonomia fu messo in discussione. Il sottrarsi a questo processo rese possibile il fatto che un quinto dei baschi decidesse volontariamente di vivere fuori dal sistema<sup>282</sup>, creando le precondizioni di un credito nei confronti del resto della società basca, che stava godendo dei frutti della liberazione da Franco senza riguardo per chi la liberazione riteneva di essersela conquistata con il proprio sangue. A ciò è da aggiungere il fatto che il monopolio della forza da parte dello stato aveva creato stati di eccezione particolarmente cruenti nelle province basche, sia durante l'ultima turbolenta fase della dittatura, sia nella fase della repressione durante il primo periodo della transizione, e quindi nel corso della "guerra sporca" tra agenti segreti (del GAL, Gruppo Antiterrorista di Liberazione) e presunti *etarras* che causò tra questi più di venticinque vittime. Un tale ed illegittimo impiego della forza da parte statale tra gli anni '70 ed '80 ha senz'altro inasprito e radicalizzato il conflitto con lo stato centrale, conducendo ad una graduale ed inesorabile escalation di violenza. All'indomani dell'approvazione della costituzione e dello statuto di autonomia, l'ETA portò a conclusione una serie impressionante di attentati mortali contro militari e civili, giungendo ad un picco massimo di novantasei persone nel

---

<sup>282</sup> A. Rivera, *op. cit.*, in M. Arbaiza Villalonga, *op. cit.*, pag. 180

1980<sup>283</sup>. Il nazionalismo basco tradizionale, rispecchiando in larga parte i sentimenti della comunità nazionalista, pur condannando i metodi violenti dell'organizzazione, non si è mai sentito di rinnegare in maniera univoca e definitiva l'obiettivo della sua lotta, cioè il raggiungimento dell'indipendenza di *Euzkadi*.

E ciò a prescindere dal fatto che, dopo una difficile negoziazione con le *Cortes* generali e l'instaurazione di un regime di preautonomia che includeva le province storiche ad eccezione della Navarra<sup>284</sup>, lo statuto di autonomia, detto di Guernica<sup>285</sup>, fosse approvato anche per via referendaria nel 1979 e riservasse un'ampia gamma di competenze da esercitare in maniera esclusiva da parte del governo basco.

Di fronte al ricompattamento dei partiti e della credibilità che cominciavano ad assumere le istituzioni democratiche, l'ETA tenta, mediante una serie di colpi di mano, di provocare il reazionario e ben poco liberale apparato militare dello stato e i settori più conservatori del governo, fino al tentativo di un colpo di stato da parte di un manipolo di *Guardias Civiles*, che, nel 1981, occupano la camera dei deputati. E' un momento significativo della storia recente, più emblematico che foriero di conseguenze dirette – il sistema democratico non è destabilizzato di *per se* –, preparando le condizioni per quella democrazia vigilata che porterà ad un dilazione perpetua circa il trasferimento delle competenze statutarie ed assumerà un atteggiamento difensivo, e spesso rotturista, nei confronti del governo autonomo. Dall'altro lato, il nazionalismo tradizionale e l'ETA troveranno, ciascuno secondo le proprie forme, nuove giustificazioni per il proseguimento della campagna

---

<sup>283</sup> Dati del Ministero degli Interni spagnolo, riportati da *El País*, 21/1/1999

<sup>284</sup> La Navarra non fu inclusa né nel regime di preautonomia né nello statuto per l'opposizione della maggioranza dei parlamentari navarri. In questa regione, come già osservato altrove, il voto nazionalista non raggiungerà mai traguardi significativi.

<sup>285</sup> Lo statuto di Guernica fu approvato nel giugno del 1979 dalle *Cortes* e il 25 ottobre dello stesso anno per referendum con il 90,20% dei voti validi a favore. Va tuttavia sottolineato l'elevata astensione che caratterizzò il referendum, che coinvolse più del 40% (41,14%) degli aventi diritto al voto, cfr. *Euskobarómetro*, Universidad del País Vasco

antispagnola, ponendo enfasi sulle dubbie origini democratiche delle nuove istituzioni.

Dopo l'esperienza del governo di unità popolare – UDC – guidata da Adolfo Suárez e l'avvento al potere dei socialisti del PSOE, l'atteggiamento governativo nei confronti del nazionalismo basco, specialmente quello non democratico, è relativamente aperto al confronto, alternando l'offensiva poliziesca<sup>286</sup> con un'attitudine dialogante con l'ETA<sup>287</sup>, ha riportato confortanti risultati al fine di riassorbire nell'alveo del dibattito democratico ampi settori anti-sistema nella società basca.

Con le prime elezioni autonome del 1980, ha inizio il lungo monopolio istituzionale del nazionalismo basco che, con governi in maggioranza assoluta o in coalizione, protagonizzerà la vita politica della *Comunidad Autónoma* del País Vasco, anche se con un notevole detrimento dei consensi<sup>288</sup>.

### 3.4.5. L'attualità

I tempi recenti della questione basca sono attraversati da una duplice problematica: il conflitto politico ed istituzionale – ma con significative conseguenze sociali – che contrappone *Euzkadi* e la Spagna da un lato, e la violenza dell'ETA e la sua funzione destabilizzatrice nel conflitto stesso, dall'altra.

---

<sup>286</sup>Le operazioni di polizia continuarono sia ufficialmente, che con mezzi poco ortodossi – il GAL in questi anni è ancora attivo - e con la collaborazione transfrontaliera con la Francia, che aveva rappresentato un rifugio relativamente sicuro anche per i terroristi baschi, che culminò nel 1992 con l'arresto a Bidart della cupola dell'ETA e l'extradizione in Spagna.

<sup>287</sup>Tra le misure di dialogo, un ruolo di un certo rilievo lo ebbero le cosiddette *Conversaciones de Argel*, tra governo ed esponenti dell'ETA assieme a vari programmi di reinserimento sociale per *ex-etarras*, che riscossero un limitato successo a causa dell'atteggiamento intransigente adottato dall'organizzazione nei confronti dei "traditori". Al proposito, cfr. l'opera cinematografica di H. Taverna *Yoyes*, prodotta da C.I.P.I Cinematográfica, S.L., 1999, che racconta l'esperienza drammatica di un ex-dirigente dell'ETA eliminata fisicamente dall'organizzazione per aver approfittato del reinserimento.

<sup>288</sup>Dal 1980, in cui il nazionalismo basco (moderato e radicale) ottiene il 61,54% dei voti, alle ultime elezioni autonome tenutesi nel 2001, si riscontra una discesa del 9,35% dei consensi, dati forniti da J. L. Barbería, P. Unzueta, *op. cit.*, pagg. 287 e ss.

Senza dubbio, il collegamento tra le due realtà è immediato e diretto; nondimeno, è indispensabile operare una separazione artificiale per non cedere alla tentazione di creare un circolo vizioso per cui il conflitto esiste perché esiste l'ETA e l'ETA esiste perché esiste il conflitto.

Lo sforzo messo in pratica dalle istituzioni democratiche per considerare il conflitto al di là degli effetti destabilizzanti dell'operato dell'organizzazione è stata a tratti considerevole. Un primo tentativo per isolare la piaga terrorista dal resto della questione istituzionale fu la firma del patto di Ajuria Enea, nel 1988: tutti i partiti rappresentati nel Parlamento Basco, ad eccezione di HB, firmarono una carta che dichiarava solennemente che la volontà del popolo basco non poteva essere estorta con la minaccia della violenza; e la necessità di risolvere le controversie mediante il dialogo e non facendo ricorso all'uso delle armi, ribadendo che qualsiasi cambiamento dell'assetto istituzionale aveva come suo contesto naturale lo statuto di autonomia<sup>289</sup>. Il PNV partecipò alla condanna del terrorismo, sostenendo una soluzione pacifica e negoziata, che in ogni caso non conducesse ad uno scontro ideologico all'interno del nazionalismo. Dall'altro lato, HB proponeva la cosiddetta "Alternativa KAS", che prevedeva come condizione per un alto al fuoco da parte dell'organizzazione il riconoscimento di Euskal Herria e del suo diritto di autodeterminazione da parte dello stato spagnolo e l'ambito basco di decisione riguardo al suo futuro mediante referendum<sup>290</sup>. Dopo qualche tempo, nel 1997, un ulteriore impulso fu dato dal rapimento e dall'assassinato di un giovane consigliere municipale di Ermua, Miguel Ángel Blanco, da parte dell'ETA, che suscitò uno spiccato sentimento di ribellione civica, nota sotto il nome di "spirito di Ermua". L'organizzazione si ritrovò in questa fase ai minimi storici in termini di consenso

---

<sup>289</sup> cfr. *Pacto de Ajuria Enea, Acuerdo para la normalización y la pacificación de Euskadi*, Vitoria, 12 Gennaio 1998

<sup>290</sup> Herri Batasuna, *Alternativa Democrática para la solución del conflicto político entre Hego Euskal Herria y el Estado español*, 1995

sociale ed il PNV, probabilmente nel timore che la sconfitta simbolica del nazionalismo radicale investisse tutto il nazionalismo e che le forze politiche non nazionaliste si unissero per demonizzarlo in vista della conquista del potere politico nei Paesi Baschi, negoziò, dapprima in segreto, un accordo con l'ETA, che fu annunciato pubblicamente nell'estate del 1998. Il contenuto dell'accordo di Estella (Lizarra) rompe con gli impegni presi dal PNV con gli altri partiti democratici, e soprattutto attenua la sua vocazione autonomista per accentuare la sfumatura indipendentista, nel riconoscere la necessità di rompere con l'assetto istituzionale allora vigente perché insufficiente per soddisfare le esigenze del popolo basco in quanto tale e programmare per vie di fatto un nuovo contesto per rendere ciò possibile<sup>291</sup>. Il PNV si impegnava a rompere tutti gli accordi presi con “le forze il cui obiettivo è la distruzione di Euskal Herria e la costruzione della Spagna (PP e PSOE)”<sup>292</sup>; l'ETA dal canto suo proclamava un cessate il fuoco indefinito, in attesa di valutare gli sviluppi del patto. Negoziare con l'ETA in una circostanza in cui il suo consenso sociale si era notabilmente ridotto, consentì, per vie traverse, una sua nuova legittimazione politica e un'ammissione del fatto che l'ago della bilancia nella risoluzione del conflitto era l'organizzazione terrorista. La legittimazione psicologica era fornita dalla generale sensazione di impunità verso le attività di *kale borroka* (guerriglia urbana), che era tollerata dalla *Ertzaintza*, polizia alle dipendenze del governo basco, per non mettere in pericolo il processo di dialogo. Di fatto, Lizarra non costituì una negoziazione: il patto di fatto garantiva all'ETA il raggiungimento degli stessi fini che perseguiva con la lotta armata, solamente che per vie pacifiche. Senza contare il fatto che l'elettorato non nazionalista, che in

---

<sup>291</sup> “[...] 1. I firmatari di questo accordo si impegnano a dare impulso effettivo alla creazione di un'entità unica e sovrana che includa Alava, Vizcaya, Guipúzkoa, Lapurdi, Nafarroa e Zuberoa [...]”, da *Pacto de Estella (Lizarra)*, 30 aprile 2000

<sup>292</sup> *Ibidem*, art. 3

quella fase ammontava al 44,4%<sup>293</sup>, era tagliato fuori dal dibattito intorno al futuro dei Paesi Baschi.

La rottura della tregua da parte dell'ETA dopo quattordici mesi dalla firma del patto significò la condanna di HB all'illegalità<sup>294</sup>.

#### 4. IL CONFLITTO BASCO

---

##### 2.1. Il caso basco

Esiste un “caso basco” che merita di essere preso in analisi a prescindere dal conflitto vero e proprio, che coinvolge in prima istanza l'ambito sociale e politico, poi quello economico, istituzionale e culturale. Il nocciolo della questione, a prescindere dagli avvenimenti storici che sostengono e giustificano un nazionalismo così radicato ed esclusivo, che meriterebbe un'approfondita analisi sociologica più che strettamente politica, sta nell'individuare che cosa nel contesto basco sia peculiare da renderlo, praticamente, un *unicum* in Europa occidentale. Il revival nazionalista del post-guerra fredda, come già osservato<sup>295</sup>, ha avuto un'influenza transnazionale, ravvivando la fiamma di rivendicazioni già esistenti. Il nazionalismo basco ha, forse, trovato nuova energia nel momento in cui, specialmente da ambienti progressisti, si è cominciato a strizzare l'occhio alle minoranze nazionali, e con

---

<sup>293</sup> J. L. Barbería, P. Unzueta, *op. cit.*, pagg. 287 e ss.

<sup>294</sup> Il partito viene legalizzato per via politica e giudiziale *Ibidem*, pagg. 13-14

<sup>295</sup> cfr. Parte I

l'accelerazione della costruzione europea, ponendo l'accento su un'Europa dei popoli e non semplicemente degli stati.

Tuttavia, il caso basco mantiene una sua identità particolare, e continua a rappresentare, probabilmente insieme all'Irlanda del Nord, l'unico serio grattacapo dell'Europa occidentale sul tema dell'autodeterminazione e delle sue conseguenze. Il fatto inoltre di coinvolgere due stati, la Spagna e la Francia, ha avuto il merito per lungo tempo di internazionalizzare il conflitto, rendendolo perciò più visibile; il terrorismo e la repressione hanno fatto il resto.

Se ci si sofferma sulle molte particolarità che il caso basco rappresenta per chi vi si interessa per la prima volta, non sfugge a prima vista la disomogeneità della società basca in termini di aspirazioni politiche e la correlativa banalizzazione mediatica e propagandistica che fa dei baschi, soprattutto in ambito spagnolo, una massa di terroristi irresponsabili. Si può osservare che, in situazioni di crisi, assumere un atteggiamento di "attacco difensivo" è la norma; eppure è curioso che una tale accusa sia rivolta in senso più o meno indistinto ad una società in cui soltanto l'estrema minoranza dell'elettorato – che non raggiunge il 10% del totale – esprime la propria preferenza per il nazionalismo radicale violento.

Dall'altro lato, è incontestabile una perdurante circospezione da parte della società basca nei confronti del governo centrale e delle sue istituzioni; una sfiducia storica, alimentata da un sistema di credenze trasmesse nel tempo, che è più una fede che una scelta razionale.

In ogni caso, il concetto che le istituzioni della provincia di uno stato nazionale europeo dotato di istituzioni democratiche facciano appello alle maggiori organizzazioni internazionali per vedersi reintegrato il diritto all'autodeterminazione, risveglia senza dubbio qualche interesse in più rispetto ad altri regionalismi, per quanto rivendicativi. E ciò, specialmente quando la provincia

in questione è tra le più ricche del paese e la sua economia è perfettamente integrata con quella spagnola e, di riflesso, con quella europea<sup>296</sup>.

Il caso basco, come accennato sopra, pur non esaurendosi nel conflitto, sicuramente lo genera. E' all'analisi di questo conflitto che si dedica questo capitolo, alle sue premesse, alle sue conseguenze e alla sua difficile risoluzione.

## **2.2. Le ragioni del conflitto**

La questione basca è generata dal rapporto difficile che si instaura tra i Paesi Baschi e la Spagna a partire dal momento della costituzione della Spagna in stato-nazione. La relazione che quindi lega i Paesi Baschi e la Spagna è estremamente singolare e rappresenta un filo conduttore eccezionale per ripercorrere le vicende del conflitto istituzionale fino all'attualità. Se da un lato esiste un difficoltoso rapporto istituzionale, un'altra chiave di lettura importante del conflitto basco è dato dalla relazione tra i membri della società basca nel suo interno, di cui non è stato mai abbastanza sottolineato il carattere plurale<sup>297</sup>.

L'immagine che spesso trapela del conflitto basco è soltanto quella di un confronto politico ed istituzionale tra una provincia e lo stato centrale, dando l'impressione che la società sia un'entità compatta ed uniforme, composta dai "buoni baschi", un contesto dal quale gli altri scompaiono.

Il conflitto basco, così come si presenta nell'attualità, ha natura prettamente sociale. Gli attriti politici ed istituzionali che genera, sono, a giudizio soggettivo, una conseguenza della polarizzazione che la società basca ha subito durante il processo di transizione fino a questi giorni. Gli attori istituzionali sono sempre coloro che in

---

<sup>296</sup> Il salario mensile di colletti bianchi e colletti blu nei Paesi Baschi è il più alto del salario medio di ogni altra comunità autonoma e di quello nazionale, cfr. *El Correo*, 11/2/1997. L'economia basca nel suo complesso, sia in termini di importazioni ed esportazioni, dipende strettamente dall'andamento dell'economia spagnola, dato che, fino al 1997, ne era dipendente per il 46%, cfr. *Diario Vasco*, 12/12/2002

<sup>297</sup> J. P. Fusi, *op. cit.*, pag. 245

ultima analisi materializzano la vita sociale in concrete azioni politiche; ma nel caso basco, ciò è particolarmente vero, se si considera l'altissimo grado di politicizzazione non solo della vita pubblica, ma anche, e soprattutto, di quella privata<sup>298</sup>.

La questione dei Paesi Baschi è attraversata da una duplice tensione: esterna, caratterizzata dalla relazione Paesi Baschi-Spagna; interna, dovuta ad una visione antitetica con cui i cittadini percepiscono la propria lealtà patriottica e il destino del proprio paese.

È all'analisi di queste due correnti che saranno dedicati i prossimi paragrafi, con particolare attenzione al conflitto istituzionale che oppone in tempi recenti il Governo Basco e il governo centrale.

### **2.3. La tensione esterna: il conflitto istituzionale con lo stato spagnolo**

Con la rottura della tregua unilaterale da parte dell'ETA, il nazionalismo basco democratico si trova a fare i conti con l'impossibilità di trattare con un'organizzazione terrorista che, allo stato attuale, non ha più né legittimità, né ragione di proseguire una lotta armata per il raggiungimento dei suoi obiettivi politici. È arrivato il momento di esaminare quali sono questi obiettivi, che sono poi in parte e in forma diversa anche condivisi dal nazionalismo tradizionale. È proprio il tentativo di raggiungerli, tanto per via democratica che a maggior ragione per via violenta, a provocare ed alimentare il conflitto politico ed istituzionale con lo stato centrale.

L'istanza su cui si concentra l'universo di rivendicazioni satellitari è l'autodeterminazione, che è allo stesso tempo un principio ed un diritto, sancito in

---

<sup>298</sup> E' indicativo, ad esempio, il fatto che parlare o imparare l'*euskera* sia oramai diventato un tratto distintivo degli *acheberos* (da HB), che del popolo basco nel suo complesso.

carte ed accordi internazionali, assunto ad uno dei punti cardini del sistema delle Nazioni Unite, e per riflesso, degli stati democratici.

L'autodeterminazione, come già ampiamente osservato altrove<sup>299</sup>, nell'accezione in cui la recente prassi internazionale ha inteso interpretarlo, non serve a risolvere un problema che non sia già risolto da espedienti a disposizione dei regimi costituzionali, come gli accordi politici, le libere elezioni, l'autogoverno. Il problema della cosiddetta autodeterminazione interna non sussisterebbe quando i diritti umani fondamentali, nel più ampio spettro di applicazioni possibili, siano già garantiti da un assetto istituzionale adeguato.

Senza dubbio, queste argomentazioni non riescono ad indebolire, anche sul piano teorico, una legittima rivendicazione all'autodeterminazione; ma ne tracciano il difficile e pericoloso percorso, in termini di costi politici, sociali, ideologici.

Nel caso dei Paesi Baschi, la questione dell'autodeterminazione è più complessa che altrove. Se esiste una formazione politica, HB, che identifica il concetto di autodeterminazione con quello di indipendenza, il PNV ha sempre fatto dell'ambiguità e del possibilismo il proprio cavallo di battaglia, indugiando tra la difesa dell'autogoverno e il cosiddetto "programma nazionalista massimo".

L'autodeterminazione per il popolo basco è invocata sulla base dell'assunto che i baschi rappresentano una nazione, con comunità di razza, lingua, tradizioni comuni che non appartengono in cui attualmente si considerano dispersi<sup>300</sup>.

L'autodeterminazione a cui si fa riferimento è da un lato esterna, cioè il diritto di autodefinirsi come una entità indipendente e sovrana; dall'altro, è interna, cioè il diritto ad autorganizzarsi nelle sue dinamiche interne a fare in modo di accedere ad un governo rappresentativo<sup>301</sup>.

---

<sup>299</sup> cfr. Parte II, sezione B

<sup>300</sup> Intervista a Jone Goirizelaia, dirigente di Herri Batasuna, 24/09/03

<sup>301</sup> K. Landa, J. Goirizelaia, *La constitución española y el derecho de autodeterminación del pueblo vasco*, documento ad uso interno di "Euskubideak", associazione basca membra di A.E.D. (Avvocatura europea democratica), 2000, pag. 30

Il conflitto istituzionale con la Spagna è servito sul piatto d'argento: l'attuale ordinamento giuridico e politico della Spagna, ad avviso dei nazionalisti, specialmente quelli radicali, nega, a partire dall'assetto costituzionale, l'esercizio del diritto di autodeterminazione dei popoli ad essa integrati, peccando pertanto di grave deficienza democratica<sup>302</sup>. E' necessario comunque sottolineare che autodeterminazione non equivale ad indipendenza: è "soltanto" il diritto di disporre di se stessi e sul proprio futuro. Sostenere quindi che l'applicazione del principio significherebbe dar via libera ad un processo secessionista è una falsità: vuol dire, al contrario, che in democrazia si riconosce l'esistenza di diritti collettivi al di là di quelli individuali e la loro applicabilità. Decidere di se stessi non comporta necessariamente una frattura o una guerra civile. Sostenere ciò e diffondere una simile interpretazione è una distorsione del significato del principio di autodeterminazione e una delegittimazione di una serie di diritti individuali fondamentali – di pensiero, di opinione, di parola – ad esso correlati.

### **2.3.1. Il regime di autonomia**

La Costituzione spagnola, approvata nel delicato processo di transizione democratica, riconosce all'articolo 2 il diritto all'autonomia delle nazionalità che fanno parte della Spagna<sup>303</sup>. Questo diritto fu esercitato in primo luogo dalle cosiddette nazionalità storiche (Paesi Baschi, Catalogna e Galizia) e poi dal resto delle province spagnole con tratti distintivi assai meno sfumati, fino a creare un assetto istituzionale omogeneo su praticamente l'intera integrità del territorio nazionale. Non è tuttavia da trascurare il forte accento sulla necessità di preservare l'unità territoriale - indissolubile unità della nazione spagnola – e sul senso di appartenenza

---

<sup>302</sup> K. Landa, J. Goirizelaia, *op. cit.*, pag. 23

<sup>303</sup> Articolo 2. della Costituzione: "La costituzione si basa sull'indissolubile unità della nazione spagnola, patria comune ed indivisibile di tutti gli spagnoli, e riconosce e garantisce il diritto all'autonomia delle nazionalità e delle regioni che sono sua parte integrante e la solidarietà reciproca tra di esse".

dei cittadini, definiti genericamente spagnoli. Fino a questo momento, inoltre, non è riconosciuto il diritto alla duplice nazionalità.

Il titolo VIII della Costituzione spagnola del 1978 è interamente dedicato all'organizzazione territoriale dello stato e regola a grandi linee le relazioni tra stato centrale e comunità autonome, specificando che il contenuto dell'autonomia sarà in ultima analisi il frutto dal processo di negoziazione tra province e stato centrale. In linea di massima, allo stato centrale compete la gestione delle relazioni internazionali, delle forze armate, del regime monetario e la coordinazione della politica economica, oltre ad un'altra serie di competenze non meno importanti ma di minore impatto<sup>304</sup>. In particolare, sono solo le tre comunità storiche a poter estendere il proprio ambito competenziale, eccezion fatta per quelle che la Costituzione riserva espressamente allo stato; le regioni di diritto comune assumono solo le competenze enumerate all'articolo 149<sup>305</sup>.

L'approvazione della Costituzione – pur con l'astensione del PNV e il voto negativo di HB<sup>306</sup> - rese possibile la realizzazione del regime autonomico, che già nella fase negoziatoria non incluse la Navarra per l'opposizione dei suoi rappresentanti.

Lo statuto di Guernica rappresenta un importante traguardo raggiunto dal nazionalismo basco e non solo ai fini dell'autodeterminazione interna ed è il quadro di riferimento, anche attuale, in cui si esplica il regime di specialità che caratterizza le istituzioni basche. I baschi possono attualmente vantare, quantomeno nella carta, l'autonomia più avanzata d'Europa, specialmente in campo economico, nel vedersi

---

<sup>304</sup> Per le competenze attribuite dalla Costituzione allo stato centrale e alle comunità autonome nell'ambito del loro statuto di autonomia, cfr, artt. 148-149, Titolo VIII, Capitolo III.

<sup>305</sup> E ciò a prescindere dal fatto che, nel 1992, siano stati stipulati i Patti Autonomici con il resto delle regioni che avrebbero garantito loro un livello più ampio di autonomia; ai Patti non è infatti seguita una revisione degli statuti e comunque Paesi Baschi, Catalogna e Galizia hanno sempre fatto il più largo uso possibile dei propri poteri.

<sup>306</sup> Cfr. § 1.4.5 di questo capitolo. È interessante notare che la costituzione fu approvata a dispetto del voto negativo di HB e del PP, per ragioni radicalmente diverse, avversari dell'assetto autonomico delineato nella costituzione.

ripristinati i privilegi forali<sup>307</sup> e l'istituzione di un ministero dell'economia autonomo (*Hacienda autónoma*) per un adeguato esercizio e finanziamento delle sue ampie competenze. Il regime del concerto economico prevede la negoziazione con lo stato di un apporto globale su base annua che la Comunità Autonoma dei Paesi Baschi è tenuta a versare come contributo a quelle competenze di cui si fa carico lo stato: ciò vale a dire che l'ammontare delle tasse e delle imposte pagate dai cittadini baschi sono reinvestite in maniera pressoché esclusiva nei Paesi Baschi<sup>308</sup>.

La Comunità Autonoma dei Paesi Baschi, allo stato attuale, è composta dalle province di Alava, Vizcaya e Guipúzkoa, è dotata di un organo rappresentativo legislativo comune, il Parlamento basco, che ha competenza a legiferare in maniera esclusiva su un gran numero di materie<sup>309</sup>, e dell'organo esecutivo espresso dalla maggioranza del Parlamento, il Governo basco, che ha la funzione di esecuzione sia delle leggi promanate dal Parlamento basco che dalle *Cortes* nazionali, per le materie di competenza statale. Il controllo di costituzionalità delle leggi emanate dal Parlamento basco è affidato al Tribunale Costituzionale<sup>310</sup> così come gli eventuali conflitti di competenza tra Comunità Autonoma e stato centrale<sup>311</sup>.

Inoltre, un elemento di assoluta novità ed avanguardia è rappresentato dalla costituzione di un corpo poliziesco autonomo, l'*Ertzaintza*, con compiti di mantenimento dell'ordine pubblico all'interno del territorio autonomo e la protezione di beni e persone, senza pregiudizio per l'attività delle forze di sicurezza statali nei campi super ed extra statali, quali la vigilanza di porti, aeroporti, coste e

---

<sup>307</sup> La Comunità Autonoma dei Paesi Baschi, ha, tra le altre, competenza esclusiva sul regime forale, la conservazione, lo sviluppo e la modifica del diritto civile forale sia consuetudinario che codificato proprio dei territori storici senza pregiudizio delle competenze esclusive che lo stato ha diritto di esercitare in base all'articolo 149.1 cost., cfr. articolo 10, Statuto di Autonomia

<sup>308</sup> Il titolo III dello statuto prevede che la gestione complessiva delle tasse e delle imposte – ad eccezione di quelle di competenza esclusivamente statale, come le tasse doganali, - è affidata alle Deputazioni Forali di ciascun territorio storico, cfr. art. 42 .b

<sup>309</sup> cfr. art. 10

<sup>310</sup> cfr. art. 38

<sup>311</sup> cfr. art. 14. e

frontiere, controllo di entrata ed uscita dal territorio nazionale di cittadini spagnoli e stranieri, norme sull'immigrazione e l'emigrazione, la cittadinanza, l'estradizione e l'espulsione, passaporti e documenti di identità, armi ed esplosivi, e, in generale, l'integrità dello stato<sup>312</sup>. Il comando supremo della polizia autonoma è affidato al Governo basco.

### 2.3.2. Il regime linguistico

La Spagna è un paese caratterizzato dalla presenza di importanti minoranze linguistiche. All'indomani del regime franchista, che aveva agito con mano pesante sui diritti linguistici, già la Costituzione, all'articolo 3, nel disporre che il castigliano è la lingua spagnola ufficiale dello stato e che tutti gli spagnoli hanno il diritto ed il dovere di conoscerlo ed usarlo (1° comma), stabilisce che anche le altre lingue, in definitiva il catalano, l'*euskera* e il galiziano, sono lingue ufficiali nelle rispettive Comunità Autonome (2° comma)<sup>313</sup>.

Lo statuto, sulla scia tracciata dalla Costituzione, prevede il regime di co-ufficialità di *euskera* e castigliano nell'ambito del territorio autonomo, affidandone alle istituzioni della Comunità Autonoma il fomento e la diffusione, anche al di fuori dei confini strettamente territoriali<sup>314</sup>. Nel corso degli anni '80, Paesi Baschi, Catalogna e Galizia hanno dato vita a varie iniziative di "normalizzazione linguistica"<sup>315</sup>, che ha segnato un decisivo passo avanti per rendere effettivo il concetto, imponendo il bilinguismo nelle amministrazioni regionali ma anche negli uffici locali dell'amministrazione centrale, e dando al cittadino la possibilità di scelta sulla

---

<sup>312</sup> cfr. art. 17

<sup>313</sup> cfr. L. J. Segura, "In tema di multilinguismo: osservazioni sul modello spagnolo", in *Le Regioni*, 6, 1987, secondo cui l'ideale democratico sia nato in Spagna proprio dalla necessità del recupero dei diritti linguistici da parte di importanti minoranze nazionali.

<sup>314</sup> cfr. art. 6.

<sup>315</sup> Legge n. 10 del 24/11/1982 sulla normalizzazione dell'uso dell'*euskera*, legge n. 7 del 18/4/1983 sulla normalizzazione linguistica in Catalogna e legge n. 3 del 15/6/1983 per il gallego.

lingua da utilizzare nei suoi rapporti con la giustizia. Altre questioni riguardano la formazione del personale amministrativo e l'insegnamento della lingua minoritaria, nonché la sua tutela nei documenti ufficiali e nella toponomastica<sup>316</sup>.

La tutela linguistica costituisce un dato rilevante ai fini della misurazione del grado di autodeterminazione interna<sup>317</sup>; e il caso spagnolo rappresenta un modello d'avanguardia. È significativo che il tribunale costituzionale abbia specificato che, riguardo alla gestione del regime di co-ufficialità, è a solo appannaggio delle istituzioni delle Comunità Autonome interessate legiferare.

#### **2.4. La tensione interna: il conflitto sociale**

Oltre alla chiara esistenza di una questione istituzionale, il conflitto basco ha soprattutto carattere sociale, essendo la società basca profondamente pluralista: lo scontro avviene nel momento in cui questa pluralità è negata, occultata, mistificata. Quest'opera di cancellazione dell'altro è operata sia da parte del nazionalismo, specialmente quello radicale, nei confronti di quella porzione di società non nazionalista sia da quest'ultima nei confronti della comunità nazionalista. Di fatto, si affrontano sullo stesso terreno due nazionalismi: quello basco e quello spagnolo.

La costruzione della nazione nel senso indicato dal nazionalismo basco radicale e da parte di quello moderato è un concetto di per sé esclusivo: emargina dal processo delineato per i Paesi Baschi una fetta consistente della società che vi risiede, quasi pari al 50%<sup>318</sup>. Allo stesso modo, il concetto di unità indissolubile dello stato spagnolo e la totale impermeabilità al dialogo da parte del governo della gestione

---

<sup>316</sup> Cfr. S. Mancini, *op. cit.*, pagg. 150 ss.

<sup>317</sup> cfr. documenti e dichiarazioni internazionali che sottolineano l'importanza della protezione linguistica come requisito di autodeterminazione interna, Patti Internazionali sui diritti civili e politici, economici e culturali, 1966, e Dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche, 1992, tra gli altri

<sup>318</sup> Il rapporto di preferenze nazionaliste – non nazionaliste è attestabile allo stato attuale al 52,8% contro il 46,6% del totale, se si prende in considerazione l'ultima consulta elettorale per le autonomie del maggio 2001, dati forniti da J. L. Barbería, P. Unzueta, *op. cit.*, pagg. 287 ss.

Aznar riproduce la frontiera Spagna-*Euzkadi* in senso trasversale all'interno della società basca, la divide, la separa brutalmente e inconsapevolmente in due fronti contrapposti, in cui non c'è nessun posto per le lealtà e le identità multiple. Per i nazionalisti radicali, il primo nemico non è il *Partido Popular*<sup>319</sup>, ma il PNV<sup>320</sup>, che con il suo atteggiamento attendista ed accomodante da partito di governo, stempera l'impeto ideologico del nazionalismo assoluto. Nel contempo, per il *Partido Popular*, attualmente al potere – e presumibilmente anche per la prossima legislatura – il male supremo da estirpare è il nazionalismo basco moderato, cioè quello di governo, che rende per lo meno discutibile la lettura del conflitto da parte governativa. Ritenere che la risoluzione del conflitto basco passi esclusivamente per la via poliziale significa concentrarsi sull'aspetto terroristico, senza prendere in considerazione la complessità del caso e soprattutto la volontà democratica della maggioranza dell'elettorato di *Euzkadi*.

D'altro canto, il nazionalismo basco, specialmente nella sua versione più radicale, ha progressivamente accentuato il suo carattere esclusivo sul piano interno. Negli ambienti radicali, il dilemma dentro-fuori si palesa nel momento in cui essere nazionalista diventa un elemento di integrazione e di aggregazione sociale. La composizione sociale dell'ETA di oggi e degli ambienti circostanti è a questo proposito emblematico. L'*etarra* delle origini era generalmente maggiore d'età e discendente di antiche famiglie autoctone, viveva in piccole e medie località dove l'uso dell'*euskera* era particolarmente diffuso; l'identikit sociale di quello di oggi è del tutto diverso, essendo generalmente al di sotto dei vent'anni al momento della filiazione, di origine urbana, cresciuto specialmente in quartieri di ex-immigrati

---

<sup>319</sup> Partito conservatore attualmente al governo con José Maria Aznar, particolarmente duro con il nazionalismo basco sia nel momento istituzionale che in quello poliziesco e repressivo.

<sup>320</sup> E' singolare notare che nel corso delle numerose manifestazioni che si riversano sulle piazze di Bilbao e San Sebastián, è proprio il nazionalismo moderato ad essere preso di mira con invettive ed insulti, molto più del governo o delle forze di polizia, come a prima vista ci si aspetterebbe. Il motto pronunciato con una certa frequenza tende appunto ad assimilare il PNV che rappresenta il nazionalismo moderato con il governo centrale, “¡PNV español!”

spagnoli e in un ambiente spagnolo di tradizioni culturali e linguistiche. L'*etarra* di oggi sembra perciò assomigliare molto, tanto da un punto di vista sociale che comportamentale, ai giovani radicali europei di varia estrazione, estrema destra ed estrema sinistra, e più in generale ai movimenti anti-sistema sorti in contestazione più o meno violenta del fenomeno della globalizzazione<sup>321</sup>. Il nazionalismo, specialmente nella versione solidarista verso altri popoli oppressi, assume tinte progressiste e posizioni d'avanguardia, legittimando la causa nazionalista e rendendola appetibile alle giovani generazioni. È poi significativo che nei Paesi Baschi ogni tipo di contestazione sociale e di protesta venga canalizzata nell'ambito del nazionalismo radicale, non lasciando spazio ai movimenti alternativi, come quello *no global*, che caratterizzano il panorama giovanile nel resto d'Europa.

Un altro dato di interesse sociale è la definizione che si sta facendo strada nel mondo radicale dei “buoni” e dei “cattivi” baschi. Se per Sabino Arana era una questione essenziale di etnia, e poi per il nazionalismo tradizionale di cognomi baschi<sup>322</sup>, attualmente essere basco equivale essenzialmente ad essere e votare nazionalista<sup>323</sup>, escludendo dalla “comunità eletta” coloro che, pur rispettando magari tutti gli altri canoni (etnici, linguistici, genealogici) esprimono una lealtà aliena o duplice, non riscontrando incompatibilità tra il proprio essere basco e cittadino spagnolo allo stesso momento.

Il conflitto sociale appare di conseguenza in tutta la sua drammaticità quando, di fronte al pluralismo etnico, culturale, ideologico della popolazione, quasi la metà

---

<sup>321</sup> Per l'identikit dell'*etarra* di oggi e di ieri e l'efficace confronto con i movimenti radicali, cfr. A. Elorza, *op. cit.*, pag. 411

<sup>322</sup> Attualmente, il 45% dei residenti nei Paesi Baschi ha almeno uno dei due cognomi baschi; solo il 20,5% può vantare entrambi, dati forniti da J. L. Barbería, P. Unzueta, *op. cit.*, pagg. 287 ss. Per essere membro della comunità nazionalista ai tempi di Arana, il requisito era possedere almeno quattro cognomi baschi, che avrebbe provato la autoctonia per almeno due generazioni.

<sup>323</sup> Intervista al prof. Javier Corcuera, cattedratico di Diritto costituzionale presso la Universidad del País Vasco di Sarriko, Bilbao, e autore di varie opere sul nazionalismo dal punto di vista istituzionale e membro di comitati per una risoluzione politica del conflitto in *Euzkadi*, 18/09/2003

viene emarginata dai nazionalismi di entrambi i colori. Non perché nei Paesi Baschi non siano stati predisposti dei meccanismi che permettano un dibattito democratico; ma perché l'opposizione, o semplicemente una voce critica, viene delegittimata dall'istanza trascendente di cui si fanno bandiera i nazionalisti. E perché i nazionalisti baschi, dall'esterno, subiscono un reiterato rifiuto al dialogo ed una permanente diffidenza che, nella generalizzazione di matrice governativa e mediatica<sup>324</sup>, identifica il sentimento di appartenenza ad un'altra identità con un attacco alle istituzioni democratiche e, particolarmente, al progetto di Spagna spagnola.

Il nodo della questione non è tanto chi abbia torto o ragione: si rivela invece più che necessaria una riflessione di più ampio respiro sulla definizione di stato nazione che si trova a combattere rivendicazioni più o meno legittime senza convinzione e quindi, a volte, anche con metodi illiberali. L'illegalizzazione di Batasuna, prima per via parlamentare e poi giudiziale, costituisce un esempio di questo disagio. Pur riconoscendo l'affinità che si riscontra tra le rivendicazioni del movimento e l'ETA e il medesimo contenuto ideologico, lascia abbastanza esterrefatti, in democrazia, il ricorso ad uno strumento talmente estremo come la messa al bando di un partito politico, che ha conseguenze gravi sul diritto fondamentale di opinione. La radicalizzazione degli attriti tra stato centrale e provincia ribelle conduce ad un'exasperazione delle posizioni e alla semplificazione del linguaggio politico, da una parte e dall'altra. Se nel 1979 lo statuto di Guernica sembrava uno strumento adeguato a soddisfare le rivendicazioni immediate di un popolo disabituato alla libertà e ignaro dell'autonomia, la sua mancata completa applicazione ha esacerbato la natura e l'indole delle richieste. Il passaggio da un regime di autonomia, come

---

<sup>324</sup> A questo riguardo, è abbastanza sorprendente l'unanimità di opinioni che esprime la stampa e l'intelligenza spagnola nei confronti della questione basca. La stampa di Madrid, tanto quella vicina al governo – come *El Mundo* – che quella di opposizione – come *El País* – osteggiano con eccezionale fermezza la causa nazionalista, creando un clima quasi irrealistico di uniformità di opinioni che induce alla riflessione.

quello attuale, alla rivendicazione di uno di semi-indipendenza<sup>325</sup>, come prospetta lo scenario futuro, è il frutto dell'opera incrociata di questi due nazionalismi, che creano sempre meno margine di dialogo e di spazio per il compromesso.

## **5. L'ESCALATION DELLE RIVENDICAZIONI: IL SUPERAMENTO DELLO STATUTO E L'AGGRAVARSI DEL CONFLITTO**

---

### **3.1. La proposta Ibarretxe e lo scontro istituzionale**

Tra le varie proposte ed obiettivi riscontrabili nell'ampio spettro di opinioni che contempla il nazionalismo, che si espande dalla rivendicazione dell'indipendenza pura e dura ad un'autonomia sempre più accentuata, un'analisi particolare va dedicata alla proposta presentata dal Governo basco al popolo basco e alle *Cortes* nazionali in tempi recentissimi<sup>326</sup>, e che è causa di accese polemiche. La presentazione della proposta semi-indipendentista – in teoria, di riforma dell'attuale statuto di autonomia – ha generato su scala ridotta la duplice tensione interna-esterna che caratterizza il conflitto basco dalle origini.

Il *plan Ibarretxe*, che prende il nome dal *lehendakari* in carica, si inserisce in particolare sulla scia di quella disposizione addizionale dello statuto per cui “l'accettazione del regime di autonomia [...] non implica la rinuncia del popolo basco ai diritti che in quanto popolo gli sarebbero potuti corrispondere nel corso

---

<sup>325</sup> E' il progetto del Governo Basco, a maggioranza composto dal PNV, il *Plan Ibarretxe*, che prevede la creazione di uno status di semi-indipendenza per la provincia di *Euzkadi* in Spagna e un'intensa relazione oltrefrontiera con le province basche francesi, cfr. § 2.3.

<sup>326</sup> Le linee guida della proposta furono rese pubbliche durante l'intervento del *lehendakari* Ibarretxe al Parlamento basco di Vitoria-Gasteiz il 27 settembre 2002 e esattamente un anno dopo la proposta completa è stata finalizzata per essere presentata al Parlamento nazionale.

della sua storia, che potranno essere aggiornati in accordo con ciò che stabilisca l'ordinamento giuridico<sup>327</sup>. Tra l'altro, sempre sulla stessa linea, il Parlamento basco aveva promulgato, nel 1990, una dichiarazione che ribadiva il diritto all'autodeterminazione del popolo basco e il diritto delle istituzioni basche a perseguirlo con mezzi democratici e in legalità<sup>328</sup>.

La proposta definitiva del Governo basco, approvata per maggioranza assoluta dal Parlamento basco il 25 ottobre 2003, si sviluppa in un preambolo, sette titoli, di cui uno preliminare, e di una disposizione transitoria ed una finale e si propone di sostituire l'attuale statuto di autonomia. In alcuni punti, ne è una fedele riproduzione, ma in altri aspetti si arricchisce di nuove ed importanti rivendicazioni, modificando il quadro di relazioni che legano attualmente i Paesi Baschi alla Spagna. È significativo a questo proposito che la legittimità delle nuove istituzioni non deriverebbe dalla carta costituzionale, quanto dai diritti storici riconosciuti dalla prima disposizione addizionale della Costituzione<sup>329</sup> e dal principio, internazionalmente riconosciuto in varie sedi, di autodeterminazione dei popoli: il popolo basco avrebbe, in conformità a questo principio, diritto di decidere sul proprio futuro. I cittadini baschi, cioè, sarebbero chiamati a decidere “liberamente e democraticamente” sul proprio status politico, economico, sociale e culturale, nonché sul tipo di relazioni da intrattenere con lo stato spagnolo<sup>330</sup>. Il nuovo modello prospettato si concretizza in una formula di libera associazione con la Spagna.

L'articolo 46 dell'attuale statuto regola il procedimento da seguire per effettuare riforme: l'iniziativa compete, tra gli altri, anche al Governo basco, la proposta dovrà

---

<sup>327</sup> cfr. Disposición adicional, Statuto di Autonomia

<sup>328</sup> Declaración sobre la autodeterminación de Euzkadi, approvata dal Parlamento basco il 15 febbraio 1990

<sup>329</sup> “La Costituzione protegge e riconosce i diritti storici dei territori forali. Questo regime forale si realizzerà [...] nel quadro della Costituzione e degli Statuti di Autonomia”, Disposición Adicional Primera

<sup>330</sup> cfr. Preámbulo, *Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi*, Eusko Jaurlaritza-Gobierno Vasco, Ajuria-Enea, 25/10/03

essere approvata a maggioranza assoluta dal Parlamento basco, quindi approvata a sua volta dalle *Cortes* mediante legge ordinaria. L'ultima parola spetterebbe infine ai cittadini baschi, che esprimerebbero consenso o dissenso della proposta mediante referendum, a cui convocazione è competenza esclusiva dello stato<sup>331</sup>, che può decidere di delegare in questa circostanza il Governo basco. Una volta approvato per maggioranza assoluta dal Parlamento basco, il progetto di riforma passerebbe all'analisi delle *Cortes*, aprendo un processo di negoziazioni con il Governo centrale della durata di sei mesi: nel caso in cui si giunga ad un accordo, il documento approvato dal Parlamento spagnolo, si convocherebbe un referendum in Euskadi. Se l'accordo venisse a mancare, il Governo basco consulterebbe i cittadini sulla sua proposta convocando il referendum unilateralmente, e, se fosse approvata, forte del consenso raccolto, ricomincerebbe un nuovo giro di negoziazioni con lo stato<sup>332</sup>.

È opportuno notare l'ispirazione "canadese" di questo modo di procedere: nel caso in cui ad esprimersi a favore del progetto sia una percentuale molto elevata di cittadini, il Governo centrale non potrebbe ignorarlo e non potrebbe opporre ragioni valide per impedire, come minimo, la ripresa delle negoziazioni con un atteggiamento più conciliante<sup>333</sup>.

La sostanza del *plan* Ibarretxe richiederebbe una rivisitazione della Costituzione, particolarmente per quel che riguarda la forma di stato; ma la procedura che delinea per la sua approvazione si attiene al dettame costituzionale, tranne quando attribuisce al Governo basco la facoltà di convocare il referendum in caso di inerzia delle autorità competenti.

La Costituzione spagnola attribuisce allo stato la competenza esclusiva di convocare referendum. La sua convocazione in casi non previsti dalla Costituzione e in assenza

---

<sup>331</sup> cfr. art. 149. 32 cost.: in particolare, i referendum sono convocati dal Re, su proposta del Presidente del Governo, previa autorizzazione della Camera dei Deputati, art. 92. 2 cost.

<sup>332</sup> cfr. articolo 69 della *Propuesta de Estatut*, prima versione, luglio 2003

<sup>333</sup> cfr. Parte II, sezione B, § 5.2.

di un ripensamento generale sull'assetto istituzionale condurrebbe ad un gravissimo scontro tra stato centrale e Paesi Baschi, già paventato dalla minaccia di applicazione dell'articolo 155 della Costituzione, che conferisce allo stato la facoltà di coercizione alle proprie disposizioni<sup>334</sup>; e altre misure estreme, tra le quali una, recentemente approvata dal consiglio dei ministri in funzione anti-piano Ibarretxe, che prevede l'incarcerazione dai tre ai cinque anni per chi convochi referendum illegali<sup>335</sup>.

### **3.2. Analisi del plan Ibarretxe e conseguenze istituzionali**

La proposta Ibarretxe ha generato un conflitto istituzionale di grande momento con lo stato spagnolo: sia per il tono provocatorio con cui si concretizzerebbe – di fatto – unilateralmente se da parte statale non si riscontra volontà di collaborazione, sia per il contenuto, che modifica sostanzialmente lo status della Comunità Autonoma dei Paesi Baschi, nel renderla praticamente uno stato semi-indipendente.

Il Governo basco, da parte sua, si è giustificato, accusando i Governi centrali che si sono succeduti al potere a Madrid di aver snaturato lo statuto di Guernica, sviandolo dal suo vero obiettivo – il riconoscimento della nazionalità di Euskadi – per l'opzione di un “sano regionalismo”<sup>336</sup>. Il trasferimento completo delle competenze previste dallo statuto di Guernica, poi, nel corso di ventitre anni non si è

---

<sup>334</sup> “ Se una Comunità Autonoma non compisse quegli obblighi che la Costituzione od altre leggi le impongano, o agisse in un modo che pregiudichi seriamente l'interesse generale della Spagna, il Governo, previa richiesta del Presidente della Comunità Autonoma, o, nel caso in cui non sia possibile, con l'approvazione della maggioranza assoluta del Senato, potrà adottare le misure necessarie per obbligarla al compimento di dette obblighi o della protezione dell'interesse generale”, art. 155. 1 cost.

<sup>335</sup> Il 28 novembre 2003 il consiglio dei ministri ha approvato una proposta di riforma del codice penale, che “punisce con tre-cinque anni di carcere quell'autorità pubblica che usurpi delle funzioni non riconosciute, vulnerando il principio di sovranità popolare e convochi illegalmente elezioni e referendum, mancandogli qualsiasi tipo di attribuzioni e competenze”.

<sup>336</sup> Intervento del lehendakari Ibarretxe durante il dibattito di politica generale al Parlamento basco, Vitoria- Gasteiz, 27/09/02, Parte IV

mai verificato, a dispetto della sentenza favorevole del Tribunale Costituzionale<sup>337</sup>, fino a sollecitare l'adozione della formula "lo statuto è esaurito"<sup>338</sup>, che indica più la stanchezza di proseguire per lo stesso cammino che un effettivo esaurimento dello strumento statutario .

Il progetto del nuovo statuto di autonomia introduce una serie di novità all'attuale assetto istituzionali di non poco significato.

Il patto si basa su una relazione del tutto nuova, che prevede una libera associazione dei Paesi Baschi allo stato spagnolo (art. 12), mediante il riconoscimento giuridico dell'identità nazionale (art. 4) – la nazionalità basca – e del diritto di decidere sul proprio futuro, attribuendo al Parlamento basco, come ultima risorsa, la possibilità di consultare in via referendaria la popolazione (art. 13).

Il progetto include inoltre il diritto di intessere relazioni, anche istituzionali, tra la Comunità Autonoma dei Paesi Baschi e altre comunità o regioni dove sia presente una "diaspora basca", ovvero con la Navarra in Spagna e l'Iparralde in Francia, senza che lo stato frapponga ostacoli ad accordi di cooperazione e all'intensificazione dei rapporti (artt. 5-7).

Per completare i poteri dell'autogoverno, è prevista la creazione di un potere giudiziario autonomo, coordinato e subordinato al Tribunale Superiore di giustizia di Euskadi, pur nel riconoscimento al Tribunale Costituzionale della competenza a dirimere controversie in caso di conflitti di competenze (art. 26).

---

<sup>337</sup> Sentenza 209/1990, secondo cui "l'esercizio da parte dello stato delle competenze non trasferite deve considerarsi anomalo, perché è una disposizione provvisoria, e come tale non può esserlo indefinitamente. Il prolungamento della provvisorietà e il ritardo nel trasferimento delle competenze è un grave ostacolo al reparto delle stesse di cui lo stato è il massimo responsabile [...]". La questione delle competenze non trasferite è abbastanza controversa: per il PNV e l'ambiente nazionalista, lo statuto sarebbe al 60% delle sue potenzialità, cfr. intervista con il prof. Santiago Larrazábal, cattedratico di Diritto forale all'Università di Deusto, Bilbao, 18/09/03.

<sup>338</sup> "El estatuto está agotado", motto del PNV durante la campagna per la promozione del nuovo statuto, in particolare del suo presidente, Xabier Arzalluz. Il Governo basco dichiara che le competenze non trasferite ammonterebbero a 37, il governo a 7.

Un punto di estremo interesse – e di profondo conflitto – è la nuova ripartizione delle competenze che il progetto delinea. Le istituzioni basche sarebbero competenti in senso esclusivo della maggior parte di quelle materie che, secondo lo statuto ancora in vigore, sono oggetto di competenza condivisa con lo stato: in definitiva, allo stato spagnolo non resterebbero di competenza esclusiva che politiche settoriali di interesse generalissimo, quali la concessione della nazionalità spagnola ed il diritto d'asilo, la difesa e le forze armate, il regime di produzione e di uso delle armi da fuoco, il sistema monetario, il regime doganale, il controllo dello spazio aereo e delle coste e la gestione delle relazioni internazionali, senza pregiudizio dei rapporti che la Comunità di Euskadi voglia intraprendere nel quadro dello statuto. Altre materie di interesse comune, come la legislazione penale, civile, commerciale, di proprietà intellettuale ed industriale, così come le quantità di misurazione sono oggetto di competenza concorrente (art. 45). L'ambito di competenza statale risulta visibilmente contratto in vista di un'espansione a favore delle istituzioni della Comunità.

Conformemente a ciò che dispone la normativa europea, i Paesi Baschi aspirano ad una rappresentazione diretta nelle istituzioni dell'Unione Europea, con particolare riguardo alla partecipazione al processo decisionale su materie di propria competenza esclusiva in ambito statale, e promuovono la cooperazione transfrontaliera ed interregionale (artt. 65-66).

Il progetto si poggia su un complesso sistema bilaterale di garanzie, che si basa sul riconoscimento reciproco e su un procedimento di revisione dello statuto a pari opportunità, oltre che sulla e che culmina nella creazione di una commissione permanente Euskadi-stato in seno al Tribunale Costituzionale con il compito di dirimerne le controversie in tema di competenze (Titolo I).

### **3.3. Pro e contra della proposta Ibarretxe**

Il plan Ibarretxe ha aperto un dibattito acceso tra istituzioni basche e stato centrale, oltre che all'interno della società basca. Se è vero, come sembra riconosciuto<sup>339</sup> – è da ammetterlo, in maniera non del tutto pacifica – che lo stato centrale non può ignorare il desiderio espresso da un popolo nel suo complesso che vuole separarsi o che vuole cambiare il quadro delle relazioni che lo legano all'entità statale, anche se la Costituzione non lo permettesse, sarebbe riduttivo concludere che una rivendicazione all'indipendenza, alla semi-indipendenza, ad un'autonomia sempre più accentuata non sia legittima, solo perché fuoriesce dal quadro costituzionale. E non meno semplificatorio è considerare che aspirazioni a costituirsi come entità altra rispetto allo stato di appartenenza sia eticamente ammissibile solo quando lo stato non garantisce il rispetto dei diritti umani, o la non-discriminazione, in altre parole, non realizzi l'autodeterminazione interna. Come ha osservato con lungimiranza la Corte Suprema del Canada, interrogata sul caso del Québec<sup>340</sup>, uno stato non ha ragioni valide da opporre contro la secessione se i cittadini di una provincia si esprimono in senso inequivocabile al riguardo.

È senz'altro vero che sotto un regime dittatoriale – come il franchismo per il caso basco – l'aspirazione all'indipendenza può sembrare l'unica via di uscita per sottrarsi all'oppressione autoritaria di uno stato che nega i diritti fondamentali ed elimina tutti i segni di identità alternativa, come la lingua, la cultura, le tradizioni, e la legittimazione di una tale rivendicazione non crea particolari problemi di etica politica. Tuttavia, è necessario ammettere che anche quel popolo la cui autodeterminazione interna sia garantita e i propri diritti fondamentali di minoranza rispettati e addirittura promossi, ha legittimamente diritto ad aspirare all'indipendenza o ad un regime differenziato, se lo ritiene adeguato. E ciò anche nel

---

<sup>339</sup> cfr. Parte II, sezione B, § 5.2. sulla sentenza della Corte Suprema Canadese

<sup>340</sup> *Ibidem*

frequentissimo caso in cui la carta costituzionale ponga definiti limiti insuperabili all'esercizio di autodeterminazione esterna.

Ciò non significa ovviamente che l'indipendenza sia una da incoraggiare in ogni circostanza: con Buchanan, diremmo che esiste un diritto morale alla secessione<sup>341</sup>: è il caso specifico che la rende più o meno perseguibile.

Come ogni altro, il caso basco presenta delle ragioni e dei limiti: e, come spesso avviene nelle situazioni complesse, nel *plan Ibarretxe*, ragioni e limiti finiscono per coincidere.

La questione sta nel comprendere fino a che punto lo statuto di Guernica continui ad essere una risposta adeguata alle aspirazioni della società basca nel suo complesso: ovvero, dall'altra prospettiva, se sia necessario riformulare il quadro di relazioni che legano i Paesi Baschi allo stato con un regime di autonomia aggravato. La proposta del *lehendakari* sottintende il supporto popolare, quando, nel Preambolo, parte dal presupposto che la grande maggioranza dei cittadini baschi desiderino modificare il patto politico per la convivenza<sup>342</sup>, senza contare però che il voto nazionalista non raggiunge il 53% dei consensi, e che praticamente la metà dell'elettorato non solo molto probabilmente non condivide il progetto, ma non è neanche nazionalista<sup>343</sup>.

Probabilmente, nell'ambito di una società plurale come quella basca, l'opzione autonoma rappresenta un buon compromesso tra l'universo nazionalista e quello non nazionalista, perché rende possibile la sussistenza dell'identità basca – mediante l'autogoverno – nel rispetto della pluralità, ed è la formula che rappresenta la maggioranza del sentire comune e la più integratrice. Il sistema autonomico permette di combinare la sopravvivenza di legami di solidarietà umana e di interessi

---

<sup>341</sup> A. Buchanan, *op. cit.*

<sup>342</sup> cfr. Preámbulo, *Propuesta de Estatuto Político* .....

<sup>343</sup> Alle ultime elezioni autonome del 2001, il voto nazionalista (compresa HB, che rigetta la proposta Ibarretxe), si è assestato attorno al 52,8% dei consensi, contro un 46,6% delle preferenze non nazionaliste, cfr. J. L. Barbería, P. Unzueta, *op. cit.*, pagg. 287 ss.

comuni con lo stato e la tutela dell'identità basca, grazie ad un autogoverno sofisticato.

Dall'altro canto, però, il ragionamento sotteso al progetto non si presenta in chiave rotturista rispetto alle istituzioni esistenti. Il riconoscimento dell' "ambito basco di decisione" sul proprio futuro ricalca la formula adottata in Québec, e pare rispondere a chiari imperativi di natura democratica, specialmente se un tale processo avrebbe inizio solo in assenza di violenza. In definitiva, la proposta del lehendakari non si presenta come il mostro giuridico minaccioso che attenta alla stabilità delle istituzioni democratiche. Sicuramente ha degli effetti destabilizzatori, ma non sulla democrazia – tra l'altro sarebbe interessante approfondire che cosa si intende per democrazia in questo contesto – ma la spagnolità della nazione, la visione dello stato centralizzato – o cautamente decentralizzato – uniforme e spagnolo. Da questo punto di vista, il plan Ibarretxe rappresenta effettivamente un pericolo di conseguenze dinamitarde per chi identifica la democrazia con lo stato nazione. Ma se si definisce democrazia quel processo di dialogo e di confronto che implica ascoltare le ragioni dell'altro e trovare la forza per un compromesso, non si comprende perché, alla proposta Ibarretxe, è negato il carattere democratico. Non si vuole in questo modo sottovalutarne l'impulso provocatore, che pure si riscontra. Ma una cosa è la polemica, un'altra è la dittatura. Senza contare che l'agiografia dello statuto di autonomia e della sua sacralità stona nelle parole di chi – il *Partido Popular* – si era opposto con fermezza alla sua realizzazione.

Se si considera l'opportunità di una tale proposta, si cambia ambito di discussione e le perplessità non mancano. Qualsiasi opzione si finisse per adottare in conseguenza del referendum, sarebbe foriera di ulteriori tensioni interne, perché in nessun caso si verificerebbe una vittoria schiacciante di una parte sull'altra.

L'identità di una società complessa è senz'altro garantita in maniera più efficace e più pragmatica da un patto che riesca a soddisfare entro certa misura le

rivendicazioni moderate di entrambe le parti. Un'applicazione del principio di autodeterminazione che non consideri la complessità del sistema in cui opera tende a enfatizzare le componenti di esclusività e non quelle di inclusività: per soddisfare il programma massimo dei nazionalisti si scenderebbe al di sotto del programma minimo dei non nazionalisti, creando i presupposti per una società divisa a metà alla ricerca della propria specificità e non dei valori e dell'identità condivisa. Senza tralasciare un particolare significativo: un processo di autodeterminazione che non prenda in adeguata considerazione le esigenze di – in questo caso – consistenti minoranze, tende ad enfatizzare il concetto di etnia e di omogeneità<sup>344</sup>, generando intolleranza verso la diversità ed aggressività contro la critica.

La lettera dell'attuale statuto di autonomia concede molto al programma nazionalista: punto su cui anche Arzalluz convenne nel dichiarare che “al giorno d'oggi non esiste in Europa uno statuto di autonomia pari a quello di Guernica”<sup>345</sup>, considerando che l'attuale regime consente un effettivo sistema di autofinanziamento (mediante il Concerto Economico), l'esistenza di una polizia autonoma di più di settemila agenti che nel corso del tempo ha assunto sempre più competenze, e lo sviluppo di una politica di difesa e di espansione dell'*euskera* senza precedenti. In definitiva, l'autonomia ha consentito di rimuovere tutti quegli impedimenti all'autodeterminazione interna che, durante il franchismo, rendevano l'opzione indipendentista non solo legittima, ma di fatto l'unica alternativa, e che conferivano una coerenza di obiettivi anche alla lotta armata dell'ETA.

In conclusione, non si contesta la legittimità della proposta Ibarretxe; se ne criticano al limite gli effetti disgregativi che provocherebbe sul mosaico sociale.

---

<sup>344</sup> cfr. R. Dahrendorf, *op. cit.*, pag. 69 e Parte II, sezione B § 5.1.

<sup>345</sup> X. Arzalluz, *Perspectivas de futuro del nacionalismo vasco*, conferenza celebrata il 27/06/85 nel ciclo “Nacionalismo vasco ayer, hoy, mañana”, pubblicato da Eusko Gatzedi, pag. 59

Menzionato ed argomentato ciò che del plan Ibarretxe sembra discutibile, il progetto del nuovo statuto tocca delle questioni spinose che non possono essere eluse da parte dello stato centrale, senza incorrere in gravi mancanze di democraticità.

La rivendicazione espressa, ad esempio, al titolo VI, circa le relazioni della Comunità Autonoma con le istituzioni europee, nello specifico l'aspirazione ad essere rappresentata in ambito europeo<sup>346</sup> e la cooperazione transfrontaliera<sup>347</sup>, ha un fondamento più che legittimo e circostanziato, se si considera che l'integrazione della Spagna in Europa ha condotto ad una ripartizione delle competenze a livello europeo, spagnolo e basco, apportando delle significative modifiche in più di un'occasione alle competenze attribuite in maniera esclusiva alle istituzioni basche. Una rappresentanza alle istituzioni europee sarebbe pertanto non solo auspicabile, ma necessaria per fornire al processo di integrazione europea quella legittimità democratica che sembra spesso farle difetto.

L'Europa non potrà mettere a tacere un annoso scontro istituzionale e sociale di profonde radici storiche: in altri termini, non riuscirà a risolvere *per se* il conflitto basco, che necessita di una crescita sociale collettiva ed un attenuamento dell'ideologia da parte di entrambi i nazionalismi, quello basco e quello spagnolo. Eppure può, come già si è verificato in altre situazioni, fornire compromessi ragionevoli ed offrire strumenti di dialogo. Sul ruolo dell'Europa come "progetto di pace" e sulle soluzioni concrete che può prospettare in questa circostanza si concentrerà il prossimo capitolo.

## PARTE IV

---

<sup>346</sup> Cfr. art. 65, che, in conformità alla normativa comunitaria, richiede che Euzkadi sia rappresentata nelle istituzioni europee, soprattutto nel corso del processo decisionale di quelle materie che hanno influenza sulle proprie competenze.

<sup>347</sup> Cfr. art. 66, circa alla volontà di impiegare lo strumento della cooperazione transfrontaliera nell'ambito dell'Unione Europea ai fini di contribuire alla costruzione dell'Europa dei popoli oltre che l'Europa degli stati.

## L'AUTODETERMINAZIONE AI TEMPI DELL'EUROPA UNITA

---

### PREMESSA

---

Il caso basco rappresenta uno dei casi di nazionalismo rivendicativo tra i più attivi in Europa occidentale e rientra, anche se parzialmente, in quel fenomeno di cui si è già ampiamente trattato<sup>348</sup>, noto sotto il nome di revival nazionalistico. È stato allora osservato che, in conseguenza del significativo cambiamento avvenuto nell'ambito delle relazioni internazionali, culminato con la fine del sistema bipolare, l'Europa ha sperimentato dopo secoli il concetto di conflitto etnico rivestito con caratteristiche nazionalistiche, che ha condotto in alcuni casi a conseguenze di inimmaginabile gravità.

Se si assume come parametro di misurazione dell'intensità del conflitto l'escalation della violenza, l'area dell'Europa orientale è stata, comprensibilmente, vessata da attriti di matrice etno-nazionalistica, che hanno inciso sulle istituzioni statuali fino allo smembramento – è il caso della Jugoslavia – o alla creazione di nuove entità – come la Repubblica Slovacca.

Di fronte alla prospettiva del tutto imprevedibile, e ritenuta del resto imprevedibile dalle più accreditate teorie internazionali di quel periodo, della morte del comunismo e della fine di un sistema, che, nella sua follia, garantiva una certa stabilità ai confini tracciati nel secondo dopoguerra, gli stati europei si sono trovati impreparati alla sfida interna che muovevano contro le istituzioni statali parte degli stessi cittadini.

---

<sup>348</sup> cfr. Parte I

Gli stati dell'Europa orientale, per ragioni storiche e circostanze contingenti, si ritrovarono in prima fila a fronteggiare questo dilemma; paradossalmente la situazione si presentò ancora più complicata per gli stati consolidati dell'Europa occidentale, per cui la vera minaccia fino a quel momento era rappresentata dalla difficile posizione strategica tra Est ed Ovest.

Nel giro di quindici anni, il concetto di Europa e delle sue istituzioni hanno fatto molta strada, e, a dispetto di qualche – grave – defaillance sul piano della politica estera comune e sul consolidamento dell'unione sul modello di uno stato federale, ha tutte le carte in regola per presentarsi, se non come un'alternativa a tutto tondo, quantomeno come un'opzione socialdemocratica all'egemonia statunitense: l'integrazione economica è stata pressoché finalizzata con l'entrata in vigore dell'euro e lo stato sociale, nel senso più ampio del termine, si perpetua, tra l'altro, anche con i trasferimenti di fondi alle regioni più depresse.

Oltre alla sfida economica, che sembrano aver brillantemente superato, gli stati europei sono chiamati a fornire una risposta su questioni politiche, militari e sociali che richiedono un ulteriore impegno, e un'ulteriore cessione di sovranità all'entità sovranazionale in via di costruzione; e, in parallelo, una costante delega di competenze ai poteri locali. Questo duplice canale di svuotamento delle prerogative statali ha reso lo stato nazionale contemporaneamente troppo grande e troppo piccolo – troppo grande per garantire un'efficace partecipazione dei cittadini al processo di integrazione, troppo piccolo per elaborare delle soluzioni valide alle questioni transnazionali – e ne ha determinato, in ultima analisi, la crisi e la disaffezione generale.

Questo capitolo è dedicato al ruolo imprescindibile che l'Europa è chiamata a svolgere in quelle circostanze che, tanto per l'attuale assetto istituzionale quanto per le dimensioni assunte dal fenomeno, non possono più considerarsi competenza domestica dello stato nazionale: nello specifico, si tenterà di dare una risposta

europea alla questione dell'autodeterminazione, illustrando gli strumenti di cui le istituzioni europee dispongono per la ricomposizione dei conflitti generati da rivendicazioni indipendentiste e separatiste che fanno riferimento al principio dell'autodeterminazione.

## **1. IL PRINCIPIO DI AUTODETERMINAZIONE NELL'EUROPA CONTEMPORANEA**

---

### **1.1. L'autodeterminazione classica**

La questione da affrontare è in primo luogo un problema di opportunità. Più chiaramente, ci si domanda che senso abbia brandire il principio di autodeterminazione dei popoli in un contesto, come quello europeo, in cui non solo i diritti fondamentali delle minoranze etno-nazionali sono rispettati formalmente, ma sono anche previsti meccanismi di garanzia, sia a livello nazionale che a livello europeo<sup>349</sup>, e spesso gli ordinamenti statali prevedono un decentramento amministrativo che raggiunge in certi casi vere e proprie forme di autogoverno. Ciò di certo non rende di *per sé* illegittima la rivendicazione all'indipendenza e alla creazione di un'entità statale altra rispetto a quella di appartenenza. Sicuramente, la rende difficoltosa, sia da un punto di vista pratico che da quello concettuale: uno stato ha tutto l'interesse a frapporre ogni ostacolo giuridico possibile alla secessione, che causerebbe, oltre che significativo pregiudizio del sistema economico basato sulla redistribuzione, anche una grave lacerazione sociale, e costituirebbe inoltre un pericoloso precedente per altre aspirazioni del genere. Gli stati europei in particolare sono piuttosto sensibili alle rivendicazioni indipendentiste e la creazione di un caso in Europa potrebbe condurre ad un effetto a catena da conseguenze imprevedibili.

---

<sup>349</sup> A questo proposito, diventa interessante il dibattito circa l'opportunità di includere tra i membri dell'Unione stati come la Turchia, che, non solo dal punto di vista sostanziale, sono molto lontani dalle formule garantiste degli stati europei, specialmente quelli occidentali.

Anche in questo caso, l'opposizione fisiologica dello stato ai fenomeni secessionistici non li rende inattuizzabili. Ma, per lo meno, è indispensabile che esista un certo consenso sociale alla secessione, largamente maggioritario, e una disponibilità dello stato ad affrontare la questione. In questa direzione si è appunto espressa anche la Corte Suprema del Canada, che, nel rigettare la possibilità del ricorso ad una secessione unilaterale da parte dello stato federato del Québec, non ne delegittimava l'aspirazione in quanto tale, asserendo anzi l'inopportunità dello stato di sottrarsi alla negoziazione quando la volontà espressa dai cittadini sia univocamente favorevole all'indipendenza.

Si è dimostrato, proprio in considerazione della sentenza citata e dell'opera di Buchanan, che la secessione è un'opzione politica pienamente legittima, a condizione che sia ben motivata, ben argomentata e che soprattutto rappresenti l'ultima spiaggia, la risorsa estrema da impiegare quando il processo di autodeterminazione interna non sia completabile o sia comunque insufficiente al sentire largamente maggioritario di una data comunità.

Conferita piena legittimità al diritto di secessione, ci si interroga appunto sulla sua opportunità; ovviamente, non in senso astratto, perché esistono casi in cui *secedere* rappresenta l'unica possibilità di sopravvivenza, ma in un contesto garantista come quello europeo, senza che precedentemente siano state esperite tutte le modalità che prevedono gli ordinamenti statali da una parte<sup>350</sup> e le istituzioni europee dall'altra. Ci si chiede, in definitiva, se, piuttosto che un avanzamento della democrazia, concedere indiscriminatamente forme più o meno accentuate di sovranità o di co-sovranità sia un'iniziativa anacronistica: se, in ultima analisi, abbia un senso creare nuove frontiere quando, nella prospettiva di una crescente integrazione, le frontiere scompariranno del tutto anche tra stati ex-nemici; con l'aggravante che, nel caso in esame, le frontiere si innalzerebbero all'interno dei confini statali.

---

<sup>350</sup> cfr. Parte II, sezione A sulle formule adottate dagli ordinamenti statali per la protezione delle minoranze

Un'argomentazione tale è valida, ovviamente, se si decide di intraprendere il cammino di un'integrazione europea "integrata", che coinvolga tanto gli stati che i poteri locali, e che abbia l'obiettivo di andare incontro alle esigenze di entrambi.

## **1.2. Integrazione ed appartenenza**

Il processo di integrazione europea sottintende una crescente e progressiva omogeneizzazione territoriale tra gli stati e un cosmopolitismo europeo tra le distinte società. Tuttavia, sono emersi una serie di fattori di "resistenza" alla presunta ineluttabilità della realizzazione di un'Europa unita composta da stati i cui confini diventino sempre più labili e i cui popoli adottino il sentire comune della cittadinanza europea.

La riluttanza degli stati a cedere sovranità su delle materie considerate di carattere vitale ad un ente sovranazionale è comunque una tendenza prevedibile, che ha intersecato trasversalmente e nella sua interezza il processo di integrazione; ma il timore della perdita di identità da parte di comunità ben radicate sul territorio, spesso caratterizzate da distinti tratti etnici, ha portato allo scoperto un fatto non previsto.

Tale fenomeno si traduce solo marginalmente nel recupero di elementi di identità regionale – o comunque ciò costituisce una minaccia soltanto in casi di recente ed instabile costruzione nazionale, come nei paesi dell'est europeo – ma consente la formazione di lealtà alternative, permettendo la sutura di fratture delle regioni di confine di sistemi nazionali esistenti, che riscoprono interessi comuni e affinità culturali<sup>351</sup>.

La formazione ed il consolidamento di movimenti regionalistici con in varie zone dell'Europa ha rappresentato il campanello d'allarme per una costruzione europea

---

<sup>351</sup> cfr. R. Gubert, "Persistenza e trasformazione delle identità regionali in Europa", in *L'identità regionale in Europa*, Trento, Regione Autonoma Trentino-Alto Adige, Convegno 9-10 ottobre 1991, pagg. 22-23

che si considerava moderna ma che era suscettibile di provocare forti spinte antisistemiche e antimoderne al suo interno. Anche in mancanza di una significativa tradizione regionale e di riferimenti nazionali, gli obiettivi vanno al di là del semplice legame culturale, presentando invece anche precise rivendicazioni politiche, a volte minacciando non solo l'integrità degli stati, ma richiamando alla vita anche pericolosi fantasmi del passato.

I movimenti a base locale-regionale-etnica troverebbero alimentazione e legittimazione dalla contestazione di un globalismo imposto, spesso attraverso un processo doloroso di aggiustamenti economici e sistemici<sup>352</sup>, e dalla valorizzazione dello spazio comunitario, del "mondo vitale", che costituisce il punto di riferimento più immediato e prossimo al soddisfacimento del bisogno di identificazione.

Come ogni processo di modernizzazione e di integrazione, la costruzione europea ha creato forti legami di interdipendenza e di omologazione, con la conseguenza di indebolire sensibilmente le diverse identità, in una prima fase quelle su scala più ridotta, perciò quelle locali e regionali, con l'obiettivo di raggiungere ambiti più ampi, come le intere società nazionali. Il contesto europeo fornisce un quadro interessante a questi meccanismi di ricerca dell'identità, specialmente a cavallo delle fratture nazionali e conferisce alla regione uno spazio di manovra autonomo, che le consente di porsi come un interlocutore credibile, in quanto rappresentativo, di fronte alle istituzioni nazionali ed europee.

### **1.3. Il regionalismo e l'Europa**

Se il processo di integrazione europea si esaurisse con l'effettiva ed irreversibile perdita di sovranità da parte degli organismi statali, sarebbe paventabile, tra le altre, la prospettiva di un'Europa delle Regioni.

---

<sup>352</sup> Ancora, è in particolare il caso dei paesi in transizione dell'est europeo

Ovviamente la fattibilità del progetto è legata essenzialmente a precise scelte politiche, che nell'attualità assumerebbero un significato ed una rilevanza ben diversi dalle ragioni che hanno spinto ad adottare l'opzione regionalista come alternativa allo stato nazionale in ambito statale. Ancora diverso sarebbe l'approccio dall'impulso che condusse alla creazione delle prime Regioni europee<sup>353</sup>: allora, furono la necessità di pacificazione ed esigenze pratiche, di carattere economico in primo luogo, a sollecitare alla collaborazione popolazioni che vivessero al di là e al di qua di confini non contestati. La prima Euregio a vedere la luce, nel 1958, è quella tedesco-olandese, e su questo modello prende il via una serie di progetti nel corso degli anni '70, soprattutto nell'area geografica che comprende il Mar del Nord fino ad Aquisgrana<sup>354</sup>. In questa prima fase, le Regioni operano fondamentalmente nell'ambito del diritto privato, coinvolgendo in prima istanza i comuni e poi progressivamente anche le regioni, consentendo forme di consultazione, coordinamento e programmazione comune, senza la creazione di un quadro di riferimento istituzionale definito.

Con la fine del comunismo, le Regioni si sono venute a formare specialmente nelle regioni di confine tra gli stati occidentali e quelli ex-comunisti, in particolare sulla linea Oder-Neisse<sup>355</sup>, che dal secondo conflitto mondiale ha rappresentato la barriera "naturale" tra Germania e Polonia, con lo scopo di ricreare quelle condizioni di riavvicinamento che avevano dato risultati positivi tra Germania ed Olanda, mentre la componente Europa sistematizzava gli sforzi in questo senso. Questo esperimento, a livello di Länder, risultò soddisfacente dal punto di vista economico; ma sul piano generale, si constatò che la collaborazione si basava essenzialmente sul

---

<sup>353</sup> D'ora in poi si userà l'iniziale maiuscola per le Regioni europee, per distinguerle dalle regioni in ambito statale.

<sup>354</sup> B. Luverà, *Oltre il confine. Regionalismo europeo e nuovi nazionalismi in Trentino-Alto Adige*, Il Mulino, Bologna, 1996, pagg. 9-10

<sup>355</sup> *Ibidem*

sentimento di identità culturale<sup>356</sup>. È a questo proposito interessante notare come lo sviluppo dei progetti euroregionali all'est sia stato rallentato dai timori da parte polacca di una nuova e progressiva forma di colonizzazione di territori ex-tedeschi da parte della Germania.

In generale, si può affermare che attualmente il progetto dell'Europa delle Regioni è intersecato da una bisettrice contraddittoria, perché da un lato rappresenta uno strumento efficace per il processo di democratizzazione della costruzione europea sulla base del principio di sussidiarietà e del federalismo, ma dall'altro contribuisce alla causa dei fautori di politiche etno-nazionali. La Germania è un caso di studio esemplificativo al riguardo: la maggior parte delle Regioni europee che comprendono territori ex tedeschi sono acclamate da quegli esponenti politici che rivendicano su di essi "diritti storici": la nuova destra nazionale ha ridotto sensibilmente gli appelli all'autodeterminazione per giocare la carta regionalista. Grazie al regionalismo, le frontiere riescono ad acquistare flessibilità anche in Europa occidentale, e il senso della rivendicazione dell'autodeterminazione viene meno se l'integrazione europea asseconda la tendenza aggregatrice sulla base del principio della monoetnicità: Jörg Haider, leader dei nazional-liberali austriaci, anzi espressamente incoraggiava la modifica del contenuto dell'autodeterminazione in senso regionalista<sup>357</sup>.

Se gli stati nazionali sono destinati a diventare dei corpi intermedi che si frappongono tra le strutture comunitarie e quelle regionali è, per lo meno dal punto di vista istituzionale, una questione di tempo. Dall'evoluzione – in senso europeista o in senso etnicista – della componente regionalista attualmente presente nell'assetto comunitario dipenderà la futura configurazione dell'Europa e in particolare il

---

<sup>356</sup> *Ibidem*, pag. 11

<sup>357</sup> durante un'intervista rilasciata alla Rai, 15 ottobre 1993, in occasione dell'apertura della campagna elettorale del partito liberale altoatesino.

destino dei conflitti etno-nazionalistici e della loro possibile ricomposizione in chiave europea.

### **1.3.1. Regionalismo genuino**

La costruzione dell'Europa da una parte svuota l'armatura politico-amministrativa e decisionale dei singoli stati, sostituendone con una propria e ricerca al limite elementi organizzativi più vicini alla popolazione per rendere operativi i suoi progetti; dall'altra non riesce a creare un senso di appartenenza che prenda il posto delle ideologie nazionali, il che rende l'attaccamento alla propria bandiera – statale, comunitaria, ecc. – ancora più forte.

Il risultato è la liberazione di forze localiste che potenzialmente potrebbero essere in grado di instaurare un *modus vivendi* più proficuo e meno conflittuale con l'Europa, attraverso l'affermazione delle specificità etniche, contro il crogiolo dell'identità nazionale<sup>358</sup>.

L'istituzionalizzazione del regionalismo – che chiameremo genuino, in quanto se ne sottolineeranno in questa sede i caratteri propositivi – favorisce la rinascita etnica e la soluzione dei problemi in chiave locale, operando una progressiva attenuazione dell'idea di confronto tra maggioranza e minoranza, dal momento che la Regione, a differenza della nazione, è in genere culturalmente più radicata, o comunque, per via delle coordinate spaziali ristrette, rappresenta un'esperienza di convivenza più diretta e concreta per società plurietiche. Inoltre, i confini regionali si fanno meno rigidi di quanto non lo siano quelli statali, funzionando come dei punti di connessione più che di differenziazione tra realtà statuali distinte: la perdita di rilevanza dei singoli stati da un lato e la necessità di applicare il principio di sussidiarietà per la soluzione di problemi locali dall'altro ha condotto ad una

---

<sup>358</sup>A. Gasparini, "Il ruolo delle minoranze etniche in Europa" in *L'identità regionale in Europa*, Trento, Regione Autonoma Trentino-Alto Adige, Convegno 9-10 ottobre 1991, pag. 67

spoliticizzazione dei confini, creando fasce di ambiguità<sup>359</sup> tra le frontiere che hanno attenuato sensibilmente il senso di appartenenza allo stato nazione.

Se da una parte i fenomeni di mondializzazione e globalizzazione economica e culturale riportano gli individui al recupero dell'appartenenza più immediata, quella locale e al limite etnica, è anche senz'altro vero che l'uomo europeo si percepisce in quanto tale differente, discrimina e si relaziona in base al suo sentirsi europeo: verso il Terzo e Quarto mondo, ma anche verso il mondo americano e giapponese. La coscienza di possedere e di vivere immersi in una cultura estremamente ricca che è alla base della rappresentazione di sé che si da l'occidente crea un senso di appartenenza allo stesso tempo universalistico e circoscritto, al di sotto del cosmopolitismo ma con le stesse caratteristiche .

La cultura europea è la sintesi di conflitti ed attriti secolari che si sono risolti in un insieme insito di principi di tolleranza e di convivenza e in istituzioni democratiche e garantiste. Nel contesto di un'Europa unita che si fonda sul rispetto delle specificità storico-culturali, il trattamento delle etnie e le lingue minoritarie riveste un'importanza particolare, una cartina di tornasole. Lo scenario attuale consente che ad una progressiva erosione dei confini nazionali si associ la crescita di un parallelo senso di pluriappartenenza che permette di ricompattare l'etnia, rispondendo a precise esigenze di carattere democratico, compatibilmente all'assetto delle istituzioni europee e nazionali. Per evitare che questo processo si svolga in modo disordinato ed anarchico, è necessario delineare dei punti di riferimento istituzionali e legislativi definiti, che devono stabilirsi in ambito europeo. È in questo modo che la realizzazione del progetto dell'Europa delle Regioni può avere un senso, e può rappresentare uno strumento efficace e silenzioso per il monitoraggio dei conflitti interstatali, per la loro prevenzione e, eventualmente, per la loro risoluzione. Ovviamente, perché i rischi del regionalismo non prendano il sopravvento, è

---

<sup>359</sup> Ibidem, pag. 69

indispensabile che l'ancoraggio all'Europa sia particolarmente forte: cioè che la piattaforma giuridica e il sentimento del bene comune isolino la tendenza totalizzante della valorizzazione della propria etnia. Il regionalismo – nella sua versione genuina – non è un precursore del nazionalismo, perché, pur riferendosi ad una precisa individualità etnica e culturale, non si richiama al binomio inclusione-esclusione, ma ad un'umanità più allargata: il federalismo, in virtù dell'accentuata decentralizzazione, è considerata la forma più completa di regionalismo, ed è di per sé una formula integratrice prima che disgregatrice.

Il regionalismo costituisce contemporaneamente l'alternativa allo stato nazionale centralizzato e alla sua versione radicalmente opposta, il macrostato europeo, e a tutte le sue conseguenze negative, a partire dall'esplosione dei nazionalismi aggressivi su base etnica. La società aperta preconizzata da Popper può essere realizzata anche, e più accessibilmente, in ambiti territorialmente circoscritti e culturalmente definiti a condizione che si intavoli un dibattito che prenda in considerazione le prospettive ed i rischi di una regionalizzazione dell'Europa.

### **1.3.2. Regionalismo etno-centrista**

L'esplosione di nazionalismi e di micronazionalismi all'indomani del crollo del muro e in concomitanza con la costruzione dell'Europa e del nuovo ordine mondiale ha sottoposto il concetto di Europa delle Regioni ad una riflessione critica. Il rischio principale è che una regionalizzazione diffusa ed acritica del territorio europeo conduca alla riproposizione in chiave post-moderna dei conflitti etnici che hanno caratterizzato l'Europa nel suo assestamento e che la frammentazione si traduca in un insieme disparato di Regioni senza Europa piuttosto che un'Europa delle Regioni<sup>360</sup>, data la difficoltà di lavorare contemporaneamente in ambiti diversi e

---

<sup>360</sup> R. Darhendorf, *op. cit.*, pag. 68

contrapposti, su aree di azione politica insieme maggiori – l'Europa – e minori – le Regioni – dello stato nazionale.

Effettivamente, le Regioni partono da un presupposto inverso rispetto a quello conquistato dopo secoli di storia, anche dolorosa, dallo stato nazionale: tendono all'omogeneità, all'aggregazione di ciò che è comune e alla marginalizzazione di ciò che è altro, alieno, dissimile, dove lo stato nazionale ha raggiunto traguardi di pluralismo, convivenza, adattamento. Un'Europa formata da stati che sono sottoposti ad una duplice erosione, dal basso e dall'alto, e che sono chiamati a trasformarsi in senso regionale e metanazionale induce alla delegittimazione della *civic nation* che tutela i diritti fondamentali dei cittadini a prescindere dall'appartenenza etnica e culturale. La degenerazione di questo fenomeno rischia di convertire politiche e pratiche regionaliste in nazionalismo e separatismo; e senza condannare il fenomeno secessionista di *per se*, è opportuno chiedersi se il regionalismo così realizzato rappresenti o meno un regresso in civiltà rispetto alle conquiste dello stato nazionale. Favorendo la nascita e l'alimentazione di meccanismi di separazione e di riaggregazione su base etnica o culturale, difficilmente il regionalismo porterà avanti delle efficaci politiche di protezione delle minoranze, che sono prerogativa dello stato nazionale; a meno che non si individuino nelle Regioni un surrogato degli stati nazionali su scala ridotta, il che si tradurrebbe in una frammentazione immotivata e francamente poco auspicabile degli stati europei già esistenti. Tanto più che attribuire forme di sovranità politica ad un determinato *ethnos* proprio in virtù dell'appartenenza ad un certo gruppo significherebbe porre le condizioni per appartenere al *demos*: si tradurrebbe, quindi, in politiche, anche involontarie, di assimilazione forzata alla maggioranza regionale già ex minoranza nazionale, in netto contrasto con le formule di pluralismo culturale più o meno avanzate garantite oggi dallo stato nazionale eterogeneo.

Questi timori sono poi rafforzati dal fatto che è specialmente la nuova destra europea e le forze politiche a forte vocazione nazionalista a scoprirsi particolarmente suscettibili alla tentazione regionalista, enfatizzando l'ambiguità di fondo del fenomeno: quando nel 1968 Alain de Benoist fonda a Nizza la scuola di pensiero della nuova destra viene riproposto in termini moderni il concetto di diritto all'*Heimat*<sup>361</sup>, che si concretizza nella battaglia contro l'inquinamento etnico e culturale. Il crogiolo culturale derivato dalla mescolanza delle culture nazionali omogenee costituisce la morte culturale dei popoli, l'etnocidio, che è il male supremo. Benoist arriva ad ipotizzare la dittatura come rimedio alla decadenza etnica e culturale, perché "se la dittatura un giorno ci distrugge come individui, la decadenza elimina la nostra sopravvivenza come popolo"<sup>362</sup>. L'etnopluralismo è perciò valorizzato dalla nuova destra nei confronti del multiculturalismo di sinistra, esalta l'omogeneità nazionale e la difende dalle infiltrazioni esterne.

Nel contesto dell'integrazione europea, che è avversata in certi ambienti di destra, il rafforzamento delle Regioni è auspicato in funzione etnica: il regionalismo così considerato non punta alla costruzione di un'Europa genuinamente federale, in cui alle regioni corrisponda un maggior numero di competenze per rispondere ad un'esigenza di democraticità, quanto piuttosto ad un'Europa scomposta nelle sue componenti etniche, da cui si spera nella rinascita delle nazioni. Le unità regionali che si verrebbero a costituire qualora il progetto dell'Europa delle Regioni si delineasse in questo senso avrebbero sì carattere infrastatuale, e quindi transfrontaliero, ma come criterio fondante il principio di omogeneità etnica, culturale e linguistica. La valorizzazione del regionalismo come antidoto allo statalismo consente alla nuova destra di elaborare un linguaggio politico rinnovato

---

<sup>361</sup> B. Luverà, *op. cit.*, pagg. 144-145

<sup>362</sup> A. de Benoist, *Auf rechter Sicht*, Tübingen, Grobert, 1983, in B. Luverà, *op. cit.*, pag. 145

ed accattivante mediante l'accusa a chi la critica di spirito antieuropeo, centralista e nazionalista statale.

## **2. LE SOLUZIONI EUROPEE AI CONFLITTI IDENTITARI: L'AUTODETERMINAZIONE SOFT E GLI STRUMENTI DI APPLICAZIONE**

---

### **2.1. L'autodeterminazione soft**

Il regionalismo rappresenta un punto controverso della costruzione europea, perché da un certo punto di vista costituisce un ponte tra stati diversi per riannodare, mediante rapporti di collaborazione economica e culturale, popolazioni divise da confini statali poco rispettosi del principio di nazionalità, giocando sulla flessibilità delle frontiere; da un altro, è un valido strumento di propaganda in chiave europeista della nuova destra e dei patriottismi territoriali per la restaurazione di antiche ingiustizie subite, dalle conseguenze potenzialmente esplosive e comunque inimmaginabili.

Questa premessa è indispensabile per valutare che, in prospettiva di una realizzazione effettiva di questo progetto, esistono pro e contra che nella sua elaborazione ulteriore, in un senso o in un altro, devono essere presi in esame con attenzione.

Riteniamo, tuttavia, che per quanto la nascita di movimenti regionalisti e nazionalisti sempre più rivendicativi si sia diffusa anche in Europa occidentale e la nuova destra stia acquistando terreno sulle posizioni moderate, al progetto di regionalizzazione europeo non vada contrapposto il nazionalismo dello stato, le dottrine ed i valori che costituisce il mondo di riferimento interiorizzato dalla

popolazione di un paese indipendente, che è spesso considerato il migliore e addirittura l'unico modo di vedere le cose<sup>363</sup>.

La realtà è psicologicamente più scomoda e molto meno semplice ed una costruzione dell'Europa che voglia considerarsi seriamente democratica non può non prendere in considerazione le lealtà altre che gli abitanti di uno stato esprimono e soprattutto non può non tentare di escogitare una soluzione. I nazionalismi delle regioni non indipendenti, quelli espressi in ultima analisi dalle minoranze nazionali, sono spesso considerati dall'autorità centrale – che poi è quella che concerta e negozia con gli altri stati l'integrazione europea – pericolosi, destabilizzanti, minacciosi nei confronti dell'integrità nazionale. Le richieste e le rivendicazioni avanzate da questi nazionalismi sono per lo più screditate ed è opposto loro un rifiuto preconcepito che non prevede il beneficio del dubbio circa la loro realizzazione, per non parlare della legittimità. Ignorare e delegittimare costantemente la presenza dei nazionalismi regionali e liquidarli come fenomeni passeggeri o come cancri da estirpare con un'intensa opera di contropropaganda è poco lungimirante e può indurre a irrigidire le posizioni dall'altra parte della barricata, e al ricorso di mezzi extra legali per attirare l'attenzione internazionale, come in Corsica, in Bretagna e specialmente nei Paesi Baschi. Senza contare che la popolazione possa sentirsi frustrata dalla rigidità mostrata dall'autorità centrale nei negoziati e sentire minacciata la propria identità, creando le condizioni per un meccanismo di sfiducia reciproca che provoca reazioni radicalizzate e destabilizzanti<sup>364</sup>.

---

<sup>363</sup> M. Strubell, "Conflitti all'interno delle ideologie nazionali e regionali", in *L'identità regionale in Europa*, Trento, Regione Autonoma Trentino-Alto Adige, Convegno 9-10 ottobre 1991, pag. 170

<sup>364</sup> A ben vedere, è ciò che sta caratterizzando il conflitto tra il Governo basco e il Governo centrale spagnolo, in cui la rigidità al negoziato circa le competenze statutarie da trasferire da parte dell'autorità centrale ha condotto ad una recrudescenza delle posizioni, che sono culminate con la proposta di sovranità condivisa da parte del Governo basco, a cui Madrid ha opposto un nuovo e deciso no, senza neanche consultarlo.

L'Europa unita deve garantire, oltre all'abbattimento delle frontiere commerciali, la creazione di una seppur vaga coscienza europea, che faccia riferimento a dei valori base che costituiscono il nocciolo duro dell'essere Europa: è attualmente l'obiettivo, tra gli altri, del lavoro della Costituente. Non devono però trascurarsi le ripercussioni che questo processo possa provocare nell'ambito delle identità nazionali, e di come queste possano esercitare una pressione nei confronti delle identità e dei nazionalismi regionali.

Al fine della creazione di un sistema democratico sia a livello nazionale che a livello europeo, il dilemma posto dall'esistenza delle Regioni dovrebbe essere ridimensionato alla sua solvibilità. In altri termini, tanto in una prospettiva statale che in una europea, esistono degli strumenti che, procedendo per aggiustamenti progressivi, consentono di raggiungere un compromesso compatibile con le richieste regionali e con gli interessi statali: sempre che da entrambe le parti ci sia volontà di negoziare e disponibilità di perdere da un lato per acquistare da un altro. A livello statale, la modifica della forma di stato in senso federale è un importante passo in avanti; come anche la creazione di una camera di rappresentanza territoriale che consenta una partecipazione diretta delle regioni all'elaborazione delle politiche e alla funzione legislativa; in ambito europeo – che è l'aspetto su cui ci si soffermerà in questa sede – le Regioni possono ritagliarsi un ruolo significativo e sempre più ampio, specialmente quando interessino più stati contemporaneamente, fino ad ipotizzare un coinvolgimento nelle decisioni comunitarie che le riguardano.

Tanto la creazione di Regioni europee che un potenziamento dell'ente regione sia dal punto di vista dell'attribuzione delle competenze che della sua rappresentatività a livello statale costituirebbero uno strumento moderno per ritagliare tra la dimensione statale e quella sovrastatale una realtà territoriale intermedia, che risponda a più severi criteri di democraticità e che sia funzionale, quando occorra, alla ricomposizione di interessi divergenti tra l'identità regionale e quella statale.

Senza ricorrere ad un principio di autodeterminazione che abbia come conseguenza non negoziabile la formazione di uno stato indipendente – che oltre a costituire solo una e la più estrema delle accezioni appare anche sinceramente anacronistico in una fase di logoramento dei confini nazionali e in un contesto in cui non si può parlare in Europa di ordinamenti non democratici che giustificherebbero una secessione – una forma più o meno accentuata di etnofederalismo costituisce l’alternativa moderna ed europea all’autodeterminazione classica.

L’autodeterminazione a carattere europeo – l’autodeterminazione soft – gioca con la flessibilità delle attuali frontiere degli stati europei per disegnare nuove soluzioni territoriali senza le conseguenze vessatorie di un effetto domino di frammentazione statale e di fratture sociali e culturali, oltre alle elevate perdite economiche in cui si incorrerebbe. Si delinea un percorso alternativo, che rifiuta il plebiscito escludente e in chiave etnica, e che sviluppa uno status giuridico nuovo per la Regione che si raggiunge per fatti concludenti, che resta ancorato allo sviluppo del federalismo nei singoli stati nazionali e nell’Europa nel suo complesso<sup>365</sup>.

Grazie a questa pluralità e gradualità dell’esercizio del principio di autodeterminazione che permette l’Europa, la secessione non costituisce altro che uno spauracchio che ha perso in attrattiva anche per i movimenti indipendentisti che si muovono nel tessuto politico e sociale di molti stati europei. Forme di semi-autonomia, di sovranità limitata, di federalismo, di cooperazione con altre aree transfrontaliere e di compartecipazione alla vita comunitaria possono in larga misura soddisfare le rivendicazioni – spesso legittime – delle minoranze nazionali, senza attentare all’integrità territoriale dello stato, rimanendo in tutto e per tutto compatibili con la struttura europea.

A questo punto, è opportuno passare in rassegna gli strumenti che sono a disposizione degli stati europei per valorizzare la realtà regionale, con il duplice fine

---

<sup>365</sup> B. Luverà, *op. cit.*, pag. 140

di una integrazione europea più armonica e democratica e come esperimento concreto di prevenzione e risoluzione dei conflitti etnici ed identitari.

## 2.2. Il principio di sussidiarietà

I sostenitori del regionalismo europeista avevano confidato nella codificazione, nell'ambito del Trattato di Maastricht, di una sorta di "diritto all'autonomia" per le regioni come garanzia di una loro istituzionalizzazione e di una soggettività politica abbastanza forte da conferire loro un ruolo significativo nel processo di integrazione. Il testo del trattato, tuttavia, risulta piuttosto vago al proposito ed istituisce due strumenti per l'attuazione di politiche comunitarie regionaliste: il principio di sussidiarietà e il Comitato delle Regioni.

Il principio di sussidiarietà è formulato sulla base della dottrina sociale cattolica<sup>366</sup> e fa la sua comparsa quale criterio di ripartizione tra le competenze della Comunità e degli stati a partire dalla metà degli anni '70, quando è menzionato come uno dei principi fondamentali della futura Unione<sup>367</sup> e infine rilanciato da Delors sul finire degli anni '80 in un discorso di fronte ai primi ministri del *Länder* tedeschi, circa l'opportunità per gli stati di ripartire le competenze con le entità territoriali ed amministrative presenti nei rispettivi ordinamenti, al fine che ogni decisione sia presa al livello più prossimo del cittadino<sup>368</sup>.

Un'applicazione pedissequa del principio di sussidiarietà condurrebbe alla costruzione di un'Europa su tre livelli, le Regioni, gli stati e l'Unione, così da

---

<sup>366</sup> Le radici filosofiche del principio di sussidiarietà possono ritrovarsi addirittura in Aristotele e S. Tommaso che lo intesero nell'accezione di criterio di demarcazione tra la sfera privata del cittadino e quella pubblica dello stato, ed è quindi sistematizzata all'interno della dottrina sociale cattolica nell'enciclica *Quadragesimo anno* di Pio XI.

<sup>367</sup> Il principio di sussidiarietà viene esplicitamente menzionato forse per la prima volta in un rapporto della Commissione nel 1975, nel quadro del dibattito sull'Unione europea del vertice di Parigi del 1972, su ispirazione di Altiero Spinelli, cfr. G. Falcon (studio a coordinazione di), *Dimensione comunitaria europea e realtà regionale nella prospettiva dell'Unione Europea*, Regione Autonoma Trentino-Alto Adige, Trento, 1994, pag. 462

<sup>368</sup> Discorso di Delors tenuto a Bonn il 5 ottobre 1989, cfr. *Ibidem*, pag. 463

garantire le diversità culturali ed una certa autonomia amministrativa anche nel raggiungimento di obiettivi prefissati a livello comunitario.

Il Trattato di Maastricht, al secondo comma dell'articolo 3B, recepisce il principio di sussidiarietà, articolandolo secondo questa formula:

“nei settori che non sono di sua esclusiva competenza [...] la Comunità interviene soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni e degli effetti delle azioni in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario”.

Un'enunciazione così vaga autorizza due interpretazioni contrastanti circa la valorizzazione del ruolo delle regioni: una positiva, che vi individua le basi per il decentramento anche a livello statale; un'altra negativa, che è poi l'opinione prevalente e si basa sui lavori preparatori del Trattato, che limita l'applicazione del principio ai rapporti tra la Comunità e gli stati, e sull'esiguità delle competenze attribuite alle regioni, che fa intravedere un possibile e nuovo accentramento di competenze a livello statale<sup>369</sup>.

È anche vero che lo stesso testo del Trattato, al secondo comma dell'articolo A, prevede la necessità di prendere le decisioni il più vicino possibile ai cittadini e che gli obiettivi dell'Unione saranno perseguiti in osservanza del principio di sussidiarietà. Tuttavia, la mancanza di un riferimento esplicito agli enti territoriali substatali, quali regioni, comunità autonome, ecc., rende difficoltosa una loro evoluzione immediata nel senso di una soggettività comunitaria, sottolineando al contrario come sia lo stato il soggetto unico, o comunque, privilegiato in ambito europeo. Certamente, ci si trova di fronte anche a problemi di carattere pratico: le

---

<sup>369</sup> B. Luverà, *op. cit.*, pag 186

profonda differenze, tanto dal punto di vista normativo che strutturale, tra gli ordinamenti degli enti substatali di ciascuno stato, non facilitano una regionalizzazione dell'assetto comunitario: anche per la lunga tradizione di questioni internazionali trattate alla stregua di affari intestatali, sembra che un'integrazione statale, almeno nella fase iniziale, sia più semplice.

Ad ogni modo, una prospettiva progressista che miri alla valorizzazione del ruolo delle regioni in Europa, dovrà concentrarsi particolarmente sull'incremento della loro partecipazione nel processo normativo e decisionale più che alla fase di attuazione delle politiche stabilite dagli stati membri e alla ripartizione delle competenze. Solo attraverso un potenziamento del peso degli enti territoriali in questo senso l'intero sistema europeo ne guadagnerà in democraticità.

### **2.3. La rappresentanza delle regioni nelle istituzioni europee**

Allo stato attuale, si può affermare che le Regioni sono soggetti di diritto comunitario, per il fatto di essere destinatarie di esso e di partecipare in via amministrativa alle politiche stabilite in sede comunitaria<sup>370</sup>. Questo status qualificato ha costituito contemporaneamente il limite e l'aspirazione per la costruzione di un Europa delle Regioni.

La prima conseguenza logica di questo riconoscimento sembra essere l'istituzionalizzazione a livello comunitario di una sede che consenta un dialogo diretto tra le regioni e le istituzioni europee. A questo fine, l'unica espressione istituzionale antecedente al Trattato di Maastricht è stato il Consiglio consultivo degli enti regionali e locali (CCERL), istituito dalla Commissione su impulso del

---

<sup>370</sup> G. Falcon, *op. cit.*, pagg. 435 ss.

Parlamento europeo<sup>371</sup>. La decisione fu presa in conseguenza della necessità di associare gli enti territoriali substatali – sebbene in modo limitato e marginale – all’elaborazione e all’attuazione delle politiche comunitarie che avessero effetti su di loro. Si tratta appunto di un comitato consultivo che si esprime attraverso pareri facoltativi e non vincolanti e può essere consultato dalla Commissione su ogni questione relativa allo sviluppo regionale e in particolare all’elaborazione e all’attuazione della politica regionale della Comunità<sup>372</sup>. La nomina dei membri del comitato era a titolo personale, non esprimendo rappresentanza dell’ente locale o dello stato di appartenenza, ed a prerogativa della Commissione.

L’istituzione di questo comitato rappresentò senza dubbio un passo in avanti decisivo in termini di impegno da parte della Comunità verso una progressiva democratizzazione e decentramento del sistema; non è possibile tuttavia non sottolinearne la modesta incisività. Di fatto, l’organo non rivestiva alcuna funzione rappresentativa, né degli enti locali, né degli stati membri: costituiva in definitiva un collegio di tecnici, esperti delle problematiche dell’amministrazione locale, la cui consultazione era meramente facoltativa e a solo appannaggio della Commissione.

### **2.3.1. La rappresentanza istituzionale: il Comitato delle Regioni**

Una riforma importante del suddetto stato di cose è stata introdotta dal Trattato di Maastricht agli articoli 198 A - C, che ha tentato di mediare tra le aspirazioni regionaliste e l’approccio ben più moderato che si era mantenuto fino a quel momento in seno alle istituzioni europee. Il Comitato delle Regioni costituisce a tutt’oggi uno strumento, di certo inadeguato e minimale, volto a favorire la partecipazione delle regioni all’elaborazione delle politiche comunitarie ed ha il merito di aver consacrato il rapporto istituzionale tra gli enti territoriali e l’Unione

---

<sup>371</sup> Il CCERL fu istituito con la decisione n°487 del 24 giugno 1988

<sup>372</sup> G. Falcon, *op. cit.*, pag. 456

Europea. Ha, come già il CCERL, carattere consultivo, tuttavia il suo parere è obbligatorio – anche se non vincolante – per Consiglio e Commissione in determinati casi previsti dal Trattato: principalmente in materia di istruzione e formazione professionale, cultura, sanità pubblica, infrastrutture e investimento di fondi strutturali. Per tutte le altre materie, il parere resta facoltativo, ed è significativo che restino tagliati fuori capitoli fondamentali quali la politica dei trasporti, quella industriale, della ricerca e dello sviluppo tecnologico e dell'ambiente, che in linea generale si riferiscono a materie di competenza quantomeno concorrente negli ordinamenti interni degli stati<sup>373</sup>. Inoltre è singolare che pur prevedendosi l'azione di annullamento di direttive comunitarie e di regolamenti che siano stati adottati senza previo parere obbligatorio del Comitato, non esiste un meccanismo idoneo a rendere effettiva la sanzione. Tra l'altro non è previsto il diritto di azione da parte del Comitato mediante l'attivazione della Corte di Giustizia nei confronti del Consiglio e della Commissione inadempienti.

Anche la nomina dei rappresentanti rappresenta una grave limitazione all'aspirazione di rappresentanza regionale dell'organo. La loro natura non elettiva e la designazione da parte del Consiglio su proposta degli stati membri denuncia nuovamente una forte deficienza in termini di rappresentatività regionale all'interno di un'istituzione che intende difendere gli interessi delle regioni stesse. Oltre a ciò, la composizione del Comitato rispecchia più gli equilibri politico-territoriali degli stati che non le diverse realtà regionali e federali<sup>374</sup> ed è anche profondamente disomogenea: rispetto ai meccanismi che i singoli stati hanno adottato nella ripartizione dei seggi loro spettanti, ognuno di essi ha seguito logiche e criteri di

---

<sup>373</sup> N. Ferrelli e G.M. Scali, "Il ruolo delle regioni nell'elaborazione delle norme comunitarie: dalla Conferenza stato-regione al Comitato delle Regioni", in *Rivista italiana di Diritto Pubblico*, 1992 pagg. 1243 ss.

<sup>374</sup> G. Falcon, *op. cit.*, pag. 459

valutazione completamente diversi<sup>375</sup>, il che ha contribuito a rendere difficoltosa una visione comune ed un'unità di interessi da tutelare. Pur privilegiando la rappresentatività di tutte le varie realtà locali, questa scelta ha penalizzato l'incisività dei pareri dell'organo, oltre a indebolire le premesse per la sua evoluzione verso una vera e propria istituzione comunitaria.

Affinché il Comitato possa rappresentare un'effettiva garanzia di istituzionalizzazione europea delle autonomie territoriali, è necessario ripensare alla sua attuale definizione e configurazione. Questo potrà avvenire solo se a livello comunitario innanzi tutto e di conseguenza a livello dei singoli stati membri si instauri una cultura regionalista favorevole al decentramento, che consenta un ripensamento circa la natura non elettiva dei membri del Comitato e permetta di dotare l'organo di un potere non solo consultivo, ma anche decisionale, nell'ambito di quelle materie che, negli ordinamenti interni, sono canalizzate nella competenza esclusiva e concorrente, previa consultazione, nel secondo caso, con l'autorità centrale. Senza dubbio, occorrerebbe anche riflettere sull'opportunità di un coordinamento a livello europeo circa le competenze attribuite alle regioni dai singoli stati: nella prospettiva di un'Europa federale, è auspicabile una progressiva devoluzione di competenze dallo stato centrale agli enti substatuali, possibilmente in maniera omogenea. Che il processo non sia breve e presenti più di una difficoltà è evidente; eppure, per le ragioni esposte, appare desiderabile.

#### **2.4. La rappresentanza informale e settoriale**

La rappresentanza in Europa garantita alle regioni per via istituzionale si presenta perciò poco incisiva o comunque deludente per chi riponeva la speranza della

---

<sup>375</sup> Ad esempio, mentre in Germania, in Belgio e persino in Spagna – dove le rispettive costituzioni attribuiscono alle regioni un preminente ruolo istituzionale – i seggi presso il Comitato sono assegnati a rappresentanti regionali, in altri stati del tutto privi di una struttura regionale o federale, i membri delle rispettive delegazioni sono distribuiti tra i rappresentanti dei livelli amministrativi, compresi il livello nazionale e locale.

creazione di un parlamento di regioni o la seconda camera – come il Senato delle Regioni – del Parlamento europeo; la natura part-time e l’eterogeneità della sua membership ostacolano il tentativo di presentarsi all’esterno in maniera compatta ed autorevole.

Uno strumento ufficiale, anche se non pienamente istituzionale, che l’Europa ha fornito per consentire una partecipazione crescente delle regioni alla vita comunitaria è giunto con la modifica dell’articolo 146 del Trattato di Maastricht mediante l’articolo 203 del Trattato di Amsterdam, che consente di includere nel seno delle delegazioni nazionali presso il Consiglio dei Ministri una rappresentazione regionale.

Tuttavia, le forme costituzionali dei vari Stati membri hanno limitato l’effettiva applicabilità di questa opportunità per le istituzioni regionali. Il testo modificato a Maastricht, infatti, prevede che gli Stati membri possano farsi rappresentare nelle riunioni tecniche del Consiglio da un rappresentante “a livello ministeriale” e non più solo da un membro del governo centrale, come accadeva precedentemente. E’ necessario, però, che il membro del governo regionale abbia rango ministeriale, il che circoscrive la casistica ai soli Stati organizzati secondo un modello federale.

Un’ulteriore opportunità per una partecipazione, anche indiretta, delle regioni è rappresentata dal distaccamento di funzionari in seno alle Rappresentanze permanenti nazionali presso l’UE, dove sono inquadrati come “esperti regionali” e lavorano nell’ambito dei gruppi di lavoro del Consiglio nelle materie di loro competenza. Anche in questo caso, è evidente, l’avallo a livello nazionale risulta indispensabile.

Analogamente, funzionari o delegati regionali possono essere temporaneamente impiegati presso la Commissione Europea, con funzioni prevalentemente tecniche nell’ambito dei comitati consultivi, che riuniscono rappresentanti degli ambienti

socioprofessionali, nominati dalla Commissione su proposta di gruppi d'interesse a livello comunitario.

Da circa un decennio si è andata estendendo la pratica della rappresentanza regionale a Bruxelles anche attraverso uffici di collegamento che, anche se nati con l'obiettivo di informare sulla produzione normativa comunitaria, vengono ormai considerate vere e proprie ambasciate regionali. Infatti, pur non ricoprendo un ruolo istituzionale, gli uffici regionali di collegamento svolgono attività di lobbying presso i rappresentanti istituzionali ed allacciano relazioni strategiche con altre regioni europee.

## **2.5. L'associazionismo decentrato**

Il fenomeno dell'associazionismo fra poteri locali in Europa, le cui espressioni pionieristiche risalgono agli anni '70, si definisce come quell'ambito dell'attività pubblica informale dello stato e delle sue articolazioni<sup>376</sup>, e comprende anche delle formule organizzative di portata generale, di cui la cooperazione transfrontaliera è una delle manifestazioni più riuscite.

I primi rapporti informali a carattere transnazionale si esaurivano in intese puntuali che miravano al raggiungimento di un determinato obiettivo. L'informalità di queste relazioni non ha comunque impedito una progressiva istituzionalizzazione attraverso la creazione di sedi permanenti di contatto e quadri di riferimento giuridici per la cooperazione. Inoltre, a prescindere dall'oggetto specifico di cooperazione, è interessante notare lo slittamento verso il basso del processo decisionale, in particolare relativamente alle tematiche di competenza del governo locale: l'associazione transnazionale in questo contesto si sviluppa come un coordinamento effettivo tra enti locali sulla base dei rispettivi poteri di governo.

---

<sup>376</sup> G. Falcon, *op. cit.*, pag. 376

Ad un'occhiata d'insieme, l'esperienza associativa che si dimostra più rilevante dal punto di vista qualitativo e quantitativo è quella interregionale; e nello specifico, quella più interessante, anche in vista di un suo impiego per la prevenzione di conflitti identitari, è quella che riguarda aree al confine con altri stati<sup>377</sup>. Il raccordo di alcuni settori dell'attività di governo con le autorità di confine risulta un rimedio concreto ed immediato per superare la rispettiva condizione di marginalità e per creare un pieno ed integrato sviluppo economico, non ostacolato dai confini interstatali.

L'aspetto che colpisce immediatamente dell'associazionismo regionale e locale la varietà di strumenti ed organismi, stratificatisi con il tempo, in cui spesso si registra una duplicazione di intenti. Trattandosi essenzialmente di rapporti informali, la cui istituzionalizzazione è giunta solo in un secondo momento, la mancanza di coerenza e di un'unità d'azione è una conseguenza logica, anche se la vitalità che è scaturita dalla nascita di questi movimenti – che sono innanzitutto movimenti di pensiero – pecca di effettività ed efficacia. Di seguito, verranno passate in rassegna le maggiori associazioni delle autorità regionali e locali di carattere generale, europeo e comunitario; vale la pena sottolineare che un gran numero di associazioni, tra le più importanti ed attive, sono quelle che operano in aree specifiche. Di queste si tratterà con attenzione in seguito, con riferimento al contesto basco<sup>378</sup>.

### **2.5.1. L'associazionismo a dimensione europea generale**

Le associazioni che appartengono a questa categoria si sono formate sulla scia dell'esperienza di organismi localizzati in ambiti più ristretti e si collocano in una prospettiva europea, interessando tutto il continente, comunitario e non. Sia la

---

<sup>377</sup> cfr. L. Condorelli, "Prospettive di cooperazione interregionale mediante trattati internazionali e superamento della riserva del potere estero allo stato centrale", in *Regioni*, 1985

<sup>378</sup> cfr. § 4

vastità dell'area interessata che la vaghezza dei propositi non hanno consentito l'adozione di un modello unitario di azione, e le varie associazioni sono venute a sovrapporsi in una rete di rapporti collaborativi particolarmente intricata.

Non sembrano potersi ravvisare altri punti di contatto, se non l'affiliazione della stessa categoria di enti territoriali; tuttavia, la trasversalità della partecipazione e l'aspirazione ad un obiettivo in definitiva comune ha reso possibile che l'insieme di queste associazioni formi un unico ente di riferimento, strutturato su vari livelli<sup>379</sup>.

Tra le altre, di particolare rilievo sono la Comunità di lavoro delle regioni europee di confine (AGEG) e l'Assemblea delle regioni d'Europa (ARE), che sono di gran lunga quelle più rilevanti e di respiro più ampio.

L'AGEG, che nasce nel 1971, ha lo scopo di riunire le regioni di confine e transconfinarie o parti dei loro territori e di promuovere la cooperazione tra i suoi membri a beneficio dei rispettivi abitanti (articolo 4 dello Statuto costitutivo), e detiene *status* consultivo nei confronti del Consiglio d'Europa, dell'Unione Europea e della Conferenza europea dei comuni e delle regioni<sup>380</sup>. Con il fine di definire i propri obiettivi e le proprie istanze, l'AGEG ha redatto nel 1981 una Carta europea delle regioni di confine e transfrontaliere, che è continuamente modificata mediante un catalogo di progetti aggiornato periodicamente. Vi si fissano i criteri e gli scopi della collaborazione transfrontaliera, sottolineando specialmente le opportunità che offre in vista del superamento di lacerazioni storiche tra regioni di confine e della promozione dello sviluppo regionale e, da una prospettiva giuridico-istituzionale, di trovare delle soluzioni per la rimozione degli impedimenti che ostacolano la realizzazione di questo tipo di cooperazione.

---

<sup>379</sup> G. Falcon, op. cit., pagg. 394-395

<sup>380</sup> istituita presso il Consiglio d'Europa, fondata a Ginevra nel 1951 come sezione europea di IULA – International Union of Local Authorities

Inoltre, sotto l'egida dell'AGEG ha preso il via un progetto comunitario, LACE (linkage assistance and cooperation for the european border regions) – finanziato per due terzi dall'Unione Europea, con l'obiettivo di stabilire un interscambio di esperienze ed informazioni relative alle regioni di frontiera ed assistenza tecnica, creazione di un database e la promozione di una rete di contatti tra le regioni transfrontaliere.

L'ARE – che è l'organizzazione politica, il cui corrispondente scientifico è il Centro europeo per lo sviluppo regionale (CEDRE) – è il frutto dell'associazione delle organizzazioni interregionali d'Europa esistenti in aree specifiche e dal 1984 organizza sessioni di dialogo e concertazione per la realizzazione di un'azione comune delle regioni d'Europa e per il rafforzamento della presenza delle regioni presso le istituzioni europee, in definitiva per affermare il “ruolo specifico ed insostituibile delle regioni nella costruzione dell'Europa”<sup>381</sup>. L'esperienza delle associazioni transfrontaliere in aree specifiche aveva dimostrato la necessità di un riferimento che si facesse promotore delle proprie istanze all'interno delle Comunità Europee e del Consiglio d'Europa parallelamente al fatto che una cooperazione così configurata non lesionava l'integrità territoriale dell'identità statale, ma anzi creava dei vantaggi e dei benefici economici e sociali in capo a questi ultimi.

Oltre alla elaborazione della Dichiarazione sul regionalismo in Europa, che costituisce una vera e propria carta costituente del regionalismo europeo, l'ARE ha svolto, per mezzo del CEDRE, attività di assistenza tecnica alle regioni in materia di studio e investigazioni e di conversione di organismi regionali a pratiche di cooperazione decentrata.

### **2.5.2. L'associazionismo a dimensione comunitaria**

---

<sup>381</sup> cfr. Preambolo dello Statuto

Gli organismi associativi regionali nati nel seno del Consiglio d'Europa lavorano principalmente in ambito comunitario, e con il progressivo allargamento dell'Unione verso est, questa affermazione si fa sempre più veritiera. Il sovrapporsi degli obiettivi e delle regioni che vi partecipano rende di fatto questa distinzione più un'ipotesi di scuola che una rappresentazione della realtà.

Esistono tuttavia delle associazioni rappresentative delle realtà regionali e locali che hanno origine più prettamente comunitaria, istituiti, cioè, presso organi delle Comunità e dell'Unione europea. Secondo questo punto di vista, si possono considerare organismi comunitari il Consiglio consultivo degli enti regionali e locali e la Conferenza delle regioni periferiche marittime (CRPM).

Il Consiglio consultivo è stato istituito dalla Commissione nel 1994 e, come specifica la denominazione, è un organo con funzioni consultive ed ha carattere generale.

La CRPM, fondata nel 1973, tutela interessi specifici delle regioni europee che hanno in comune una disagiata locazione geografica ed il carattere marittimo, con il duplice obiettivo di unire le forze di queste regioni di fronte alle grandi concentrazioni più favorite del centro Europa e di promuovere iniziative congiunte, sfruttando al massimo la prossimità al mare ed i suoi vantaggi.

## **2.6. La cooperazione transfrontaliera**

Il Trattato di Maastricht non fa menzione della cooperazione transfrontaliera, sebbene la Comunità prima e l'Unione poi si siano imbarcate con relativo entusiasmo nella realizzazione di questi progetti, mediante l'attuazione di programmi anche molto efficaci, e gli stati membri fossero già coinvolti a titolo privato in intese con stati limitrofi relativamente alle regioni di confine. Questo silenzio del testo del Trattato può nascondere la volontà di non istituzionalizzare un diritto-dovere alla cooperazione transfrontaliera, configurandola piuttosto come un

approccio informale e facoltativo di cooperazione interstatale in pieno rispetto dei singoli ordinamenti interni.

Una spinta decisiva verso l'istituzionalizzazione di questo tipo di collaborazione spontanea è stata determinata dalla Convenzione-quadro sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali, conclusasi a Madrid il 21 maggio 1980 in seno al Consiglio d'Europa, con cui gli stati firmatari si impegnano a promuovere la cooperazione transfrontaliera, senza che ciò possa in alcun modo pregiudicare la competenza negli affari esteri dell'autorità statale centrale, e successivamente dalla Convenzione relativa alla Carta europea delle autonomie locali di Strasburgo del 15 ottobre 1985, che contempla la possibilità di forme di collaborazione tra stati diversi. Nonostante si tratti di tentativi significativi verso lo sviluppo di una cooperazione più stretta e puntuale, vi è una forte contropinta a salvaguardare le competenze statali in politica estera, ponendo divieto alle regioni di svolgere attività vincolanti per lo stato. Inoltre, la convenzione-quadro non incide direttamente sugli ordinamenti interni, né crea obblighi di natura costituzionale<sup>382</sup>. Non si tratta, perciò, di nulla in più che un accordo amministrativo, che ribadisce la natura meramente strumentale della cooperazione transfrontaliera in vista di una più stretta collaborazione degli stati membri – obiettivo principale del Consiglio d'Europa – e non di un decentramento regionale genuino.

È comunque da sottolineare lo sforzo che da parte europea è stato messo in pratica per diffondere la cultura della cooperazione decentralizzata, anche in assenza di cogenti disposizioni comunitarie. La Commissione europea, nell'ambito della politica regionale europea, ha dato inizio a dei programmi che si indirizzano direttamente alla cooperazione transfrontaliera, la promuovono e la consolidano, e ne evidenziano il valore aggiunto, specialmente ai fini del rafforzamento in ambito economico e sociale tra gli stati dell'Unione Europea. Si realizza tanto tra paesi

---

<sup>382</sup> B. Luverà, *op. cit.*, pag. 117

membri che tra stati membri e non membri, anche in vista di uno sviluppo equilibrato e sostenibile, senza tralasciare il peso politico, in vista dell'allargamento. Tra le varie iniziative adottate, degno di una certa attenzione è il programma Interreg, giunto alla sua terza edizione, che nasce prevalentemente come cooperazione di prossimità fra regioni di frontiera al fine di eliminare gli inconvenienti dati dalla esistenza di confini dovuti alle diverse vicende storiche. Con il tempo, ha assorbito altri programmi condotti nell'ambito di progetti pilota a favore dell'integrazione europea dei paesi dell'est. Il programma si sviluppa attraverso tre linee d'azione, che spaziano da una cooperazione transfrontaliera a fini prettamente socio-economici; ad una cooperazione transnazionale, che coinvolge i livelli nazionali, regionali e locali ai fini di una maggiore integrazione tra ampi aggruppamenti di regioni europee – macroregioni – per la realizzazione di una piattaforma di sviluppo sostenibile; alla cooperazione interregionale, che si indirizza in prima istanza alle regioni a sviluppo ritardato. A parte i benefici diretti che le regioni ne traggono, l'elemento di sostanziale novità sta nel fatto che siano esse stesse ad essere le responsabili ultime dell'implementazione del programma, mentre la definizione dei programmi è gestita in condominio tra le autorità nazionali e la Direzione generale della politica regionale della Commissione europea. Il cofinanziamento comunitario è garantito dai fondi regionali europei (ERDF), che oscilla, a seconda del caso<sup>383</sup>, dal 75% al 50%.

## **2.7. La regione comune**

La cooperazione transfrontaliera è uno strumento che può essere impiegato con una certa efficacia per la formulazione di soluzioni territoriali ed istituzionali che accentuino l'autonomia di una regione in senso sovranazionale, determinando

---

<sup>383</sup> La percentuale del 75% è destinata a quelle regioni a sviluppo ritardato, specialmente per quel che riguarda l'adeguamento strutturale

un'autodeterminazione soft, pur persistendo la sovranità statale. La regione comune rappresenta l'approdo più audace della cooperazione transfrontaliera, frutto di una collaborazione compiuta, stabile ed integrata, in cui il quadro istituzionale è fornito di competenze normative ed amministrative e che consenta di radicare la cooperazione su un fondamento giuridicamente vincolante, al di là delle intese puntuali: la regione si presenterebbe comunque come un ente strumentale e derivato, e non costituirebbe un ordinamento giuridico distinto da quello degli enti che la compongono.

Al proposito, è interessante riferirsi al progetto d'avanguardia elaborato da Toniatti per il l'Euregio tirolese: la regione si articolerebbe su due livelli funzionali, che si adatterebbero alle aspirazioni ad un regionalismo forte da un lato e dal contesto giuridico e politico attualmente limitato. Al primo livello, la regione si presenta quale sede di concertazione, armonizzazione e coordinamento preliminare, avendo sugli ordinamenti giuridici interni la stessa efficacia delle direttive comunitarie. Il secondo livello prevedrebbe la creazione di un modello di integrazione sovraregionale, con competenze esecutive del programma di intervento elaborato al primo livello. La regione comune acquisterebbe, in altri termini, competenza esecutiva diretta<sup>384</sup>.

Sebbene da un punto di vista prettamente giuridico la regione non disporrebbe di sovranità vera e propria, è evidente che in una prospettiva progressista si verrebbe a creare un soggetto transfrontaliero praticamente "co-sovrano": a parte settori di intervento del profilo interno alla regione, tra cui quello della tutela della minoranza, della cultura, della istruzione e della tutela del territorio, dei trasporti transfrontalieri, della residenza, dell'accesso alle attività produttive, vi si dovrebbero aggiungere – di fronte al contesto europeo ed internazionale – una serie di competenze esterne: la consultazione da parte degli stati costitutari degli organi

---

<sup>384</sup> *Statuto delle Regione europea*, prima stesura

regionali e la presenza degli organi regionali nelle trattative con stati terzi e con le organizzazioni internazionali quando vengano coinvolti interessi regionali<sup>385</sup>.

In una prospettiva del genere, un assetto istituzionale di questo tipo svuoterebbe qualsiasi rivendicazione all'autodeterminazione classica praticamente di ogni significato.

Proprio ai fini della realizzazione di un'autodeterminazione compatibile con la sovranità nazionale degli stati e nel contesto dell'Europa unita, l'istituzione della regione comune può a buona ragione considerarsi un espediente che consenta una forma estremamente avanzata di autonomia in chiave europea con la persistenza della sovranità statale mediante l'istituzionalizzazione delle minoranze all'interno degli stati. In altre parole, la regione comune – specialmente se la popolazione in esame sia dispersa in più stati – costituirebbe la forma più sofisticata di protezione delle minoranze a livello statale, al di là della formula regionale e federale, che verifichi l'effettività delle garanzie fornite a livello statale da un lato, e dall'altro le collegherebbe direttamente ad una garanzia incrociata di carattere europeo. Certamente, si tratta della fase più evoluta di tutela delle minoranze nella sua accezione positiva<sup>386</sup>: nel caso in cui si istituissero meccanismi di controllo relativi all'effettivo godimento dei diritti nell'ambito della regione comune, le normative vigenti a livello statale acquisterebbero una nuova credibilità, nonché una effettiva applicazione<sup>387</sup>.

Per l'affermazione dell'idea di regione comune, è comunque indispensabile la condivisione dei valori del costituzionalismo europeo e la convinzione della pericolosità dello stato monoetnico<sup>388</sup>.

---

<sup>385</sup> G. de Vergottini, *op. cit.*, pag. 69

<sup>386</sup> per la differenza tra tutela negativa e tutela positiva, cfr. § 1- 2, Parte II

<sup>387</sup> G. de Vergottini, *op. cit.*, pag. 68

<sup>388</sup> G. de Vergottini, *Regioni di confine comuni: dalla cooperazione alla istituzionalizzazione*, in *Rivista di studi politici internazionali*, 1/1995, pag. 65

### **3. I PAESI BASCHI NEL CONTESTO EUROPEO**

---

#### **3.1. I Paesi Baschi e l'autodeterminazione classica**

I Paesi Baschi rappresentano nell'attualità un caso studio esemplificativo delle sfide che gli stati nazionali europei stanno vivendo nella fase dell'integrazione, nonché del dilemma in cui sono immersi gli enti territoriali substatali di fronte all'alternativa di ritagliarsi uno spazio di azione importante nel quadro europeo o di vedersi confinati a continuare a “subire” le decisioni prese al vertice dalle autorità nazionali. Inoltre, il caso basco apporta anche un elemento di novità, perché lo scontro istituzionale con l'autorità centrale è accompagnato da una forte componente di natura identitaria.

Nello specifico, e come già ampiamente evidenziato nella Parte III, esiste una parte della società basca che si riconosce solo in quanto tale e non percepisce – o la percepisce come secondaria – anche la sua identità spagnola. In base a questo assunto, e alle conseguenze istituzionali che l'appartenenza alla Spagna comporta, che non sono considerate adeguate, ci si è posto il problema del diritto o meno del popolo basco ad esercitare l'autodeterminazione.

In questa sede, si indagherà solo superficialmente sulla titolarità di questo diritto; si cercherà invece di dare una risposta circa l'opportunità o meno a rivendicarlo nella sua versione massima. Se si considera il diritto all'autodeterminazione come l'insieme collettivo dei diritti fondamentali che consentono lo sviluppo armonioso dell'individuo, certamente non vi si può rinunciare; è logico perciò domandarsi se l'autodeterminazione in questo senso possa essere garantita con altre formule rispetto a quella più radicale che prevede la formazione di uno stato indipendente.

Come già osservato altrove<sup>389</sup>, i termini giuridicamente accettabili in cui si può paventare la possibilità dell'applicazione unilaterale del diritto di autodeterminazione sono stati enunciati di recente dalla Corte Suprema del Canada circa il caso del Québec; le prescrizioni per questa provincia sono estendibili per analogia a tutte quelle fattispecie che presentino caratteristiche comuni. Secondo la Corte, il diritto di secessione – e quindi di indipendenza politica completa – in applicazione del principio di autodeterminazione esiste quando il popolo in questione sia soggetto a dominazione e sfruttamento da parte di una potenza straniera, o sia parte di un impero coloniale. In tutte le altre circostanze, l'autodeterminazione dovrà essere portata a compimento nel contesto statale. Di contro, uno stato il cui governo rappresenti il popolo o i popoli che ne fanno parte e ne garantisce i diritti inalienabili e per di più una estesa autonomia amministrativa ed esecutiva, come la Spagna, a nessun titolo è tenuto a rinunciare alla propria integrità territoriale.

L'autodeterminazione interna del popolo basco si traduce nella autonomia politica e territoriale di amplissimo respiro codificata nello statuto della Comunità autonoma, accettato – con la riserva di non rinunciare ai propri diritti storici – dalla maggioranza dei cittadini.

Detto questo, e resa evidente, per lo meno dal punto di vista del più illuminato diritto internazionale, la non sussistenza di un diritto di secessione dei Paesi Baschi dallo stato spagnolo, non si esclude la possibilità di una secessione negoziata con l'autorità centrale.

Il *plan Ibarretxe*, pur non potendo essere catalogato alla stregua di una proposta di secessione, pone dei problemi di natura costituzionale di non poco conto, che, anche se non inferendo direttamente ai confini statali, inficia l'assegnazione delle competenze, svuotando, di molto, la sovranità dello stato sulle province basche.

---

<sup>389</sup> Parte II, § 4.2.

La non previsione, nella costituzione spagnola, del diritto di secessione e di forme di co-sovrani  non rendono per questo illegittime tali rivendicazioni, anche quando l'autodeterminazione interna sia stata compiutamente realizzata: tuttavia, l'ipotesi di un dibattito pacato su questi temi da parte delle istituzioni basche e da parte governativa ai fini di una negoziazione sembra poco probabile, specialmente in conseguenza della rinascita di forti sentimenti nazionalismi spagnoli, di cui la parte politica attualmente al potere si   sempre dimostrata sostenitrice<sup>390</sup>, e la recrudescenza dell'attivit  terroristica dell'ETA<sup>391</sup>.

Resta a questo punto da chiedersi se l'Europa, in questo contesto, possa fornire una soluzione, o quantomeno un quadro di riferimento, che sblocchi dall'*impasse* il problema di quelle aree che reclamano un'autonomia anche in ambito internazionale e comunitario, una "voce propria", senza assistere ad una frammentazione destabilizzante del territorio europeo, proprio quando i confini tra gli stati si fanno sempre pi  sfumati.

### **3.2. I Paesi Baschi e l'autodeterminazione soft**

Nel contesto dell'integrazione europea, le zone di frontiera assumono il ruolo – pratico e soprattutto simbolico – di punto di raccordo tra i paesi dell'Unione. Emerge dunque come priorit  fondamentale la valorizzazione delle regioni confinarie con lo scopo di creare una genuina sutura tra le barriere storiche – spesso contestate – che si sono frapposte per secoli tra gli stati europei. Non ha senso parlare di Europa unita se proprio dove l'integrazione dovrebbe manifestarsi nella sua pienezza si oppongono ragioni di sovranit  nazionale, specialmente se, come nel

---

<sup>390</sup> Alianza Popular, antenata del Partido Popular, si era rivelata estremamente contraria al titolo IV della costituzione, che prevedeva un decentramento amministrativo e politico della Spagna, in nome dell'unit  della nazione.

<sup>391</sup> A questo proposito, il successo dei partiti di centro-destra in Europa   in parte dovuto a questo rinnovato attaccamento alla nazione di memoria ottocentesca come reazione ai nazionalismi regionali e separatisti che contestano i confini statali e delegittimano i fondamenti costituzionali, specialmente in presenza di attivit  terroristiche.

caso basco, questi confini hanno carattere artificiale, perché, pur legittimi, non sono rispettosi del principio di nazionalità.

I Paesi Baschi spagnoli hanno raggiunto un livello molto ampio di autodeterminazione interna, tale non solo da non creare i presupposti per un diritto unilaterale di secessione, ma di fatto da rendere una tale aspirazione molto poco appetibile. L'indipendenza politica rappresenta un costo non indifferente che si può non essere pronti né disposti a sostenere: in questa circostanza, l'economia basca è talmente integrata con quella spagnola da esserne dipendente. La secessione – che date le circostanze non si effettuerebbe come conseguenza di un negoziato sereno e pacifico – significherebbe anche un lucro cessante di non poco conto per il reddito pro capite dei cittadini baschi<sup>392</sup>; senza contare che *secedere* dalla Spagna significherebbe molto probabilmente uscire dall'Unione Europea. L'Unione, infatti, non potrebbe avallare l'applicazione del principio di autodeterminazione all'interno di uno stato membro: dovrebbe ammettere che nello stato in questione le libertà democratiche non sono garantite, e in questo caso dovrebbe espellerlo. Non è neanche verosimile la possibilità che una Euskadi indipendente possa essere integrata in Europa contro la volontà del paese – o dei paesi, nel caso venisse soddisfatto il programma nazionalista massimo, che include anche l'Iparralde in Francia - di cui fa parte.

Mettendo da un lato il discorso delle competenze non trasferite – che comunque non va mai dimenticato – senza dubbio si può affermare che l'autonomia di cui godono i Paesi Baschi sul piano interno è più che soddisfacente. La proposta del *lehendakari* Ibarretxe, oltre a prevedere una profondizzazione delle competenze, sposta la mira su un aspetto nuovo: introduce elementi di autodeterminazione esterna pur permanendo entro la sovranità spagnola – e quindi senza mettere in pericolo l'inclusione in Europa. Tralasciando a questo punto quanto, nel piano di sovranità

---

<sup>392</sup> Cfr. J. L. Barbería, P. Unzueta, *op. cit.*, pagg. 195 ss.

condivisa, si riferisce a espedienti che rilevano per l'ordinamento interno – come la formulazione di un diritto di annullamento<sup>393</sup> per le iniziative di legge che provengono dalle *Cortes* generali che dispongano su materie di competenza esclusiva della Comunità autonoma (articolo 43, 3° comma) e la creazione di un sistema giudiziario separato – è opportuno in questa sede analizzare ciò che esiste, ciò che la proposta Ibarretxe prevede e infine ciò che si può ipotizzare per soddisfare la domanda di autodeterminazione esterna dei Paesi Baschi in ambito internazionale e in primo luogo europeo.

Una soluzione di questo tipo, che certamente rappresenta una risposta immediata al conflitto basco, avrebbe il vantaggio di porsi perfettamente in linea con i progressi della politica regionale europea circa la rappresentanza delle regioni nelle istituzioni europee, oltre a costituire uno strumento, se non di risoluzione di conflitti, per lo meno di dialogo e di avvicinamento delle posizioni. Giocando sulla flessibilità dei confini europei, sulle formule che l'associazionismo ha reso possibile e sulla cooperazione transfrontaliera, è possibile configurare i vantaggi – e le difficoltà di realizzazione – di un modello che prosciuga sul nascere l'aspirazione all'indipendenza.

### **3.3. La rappresentanza dei Paesi Baschi in Europa**

Di seguito, si passeranno in rassegna come, nel concreto, i Paesi Baschi sono rappresentati in seno alle istituzioni europee, alla stregua della politica adottata per le regioni. È evidente che si tratta di un dibattito di estrema attualità, in un momento in cui si aggiungono al coro le voci in sostegno di una riforma di alcuni canali di

---

<sup>393</sup> circa l'ipotesi del diritto di veto per l'attenuazione della sovranità statale in vista di una più ampia autonomia regionale che consenta di evitare il ricorso alla secessione era anche d'accordo Buchanan, cfr. A. Buchanan, *Secessione, cit.*, pag. 70 e Parte II, sezione B, § 5.3.

rappresentanza che, nel bene o nel male, hanno cominciato a funzionare negli ultimi anni.

La rappresentanza e la partecipazione al discorso europeo verranno illustrate tanto dal punto di vista dei meccanismi interni – in particolare circa l’adozione di una posizione comune con il resto delle Comunità autonome – che da quello a proiezione esterna, cioè della sua effettiva presenza e ruolo in Europa.

Verrà inoltre evidenziato quanto prescrive la proposta Ibarretxe al riguardo, verificandone l’efficacia e soprattutto convalidandone, nel caso, la compatibilità con quanto prevedono le prescrizioni europee ed un loro eventuale sviluppo.

### **3.3.1. Attuale configurazione**

L’ordinamento interno spagnolo prevede dei meccanismi di partecipazione delle comunità autonome al dibattito di temi relazionati con l’Europa e che abbiano influenza sulle loro competenze.

Dopo vari tentativi falliti per la realizzazione di uno strumento di cooperazione orizzontale che integrasse le comunità autonome di fronte allo stato, nel 1992 si adottò un accordo di istituzionalizzazione della Conferenza sulle materie relazionate alle Comunità europee, che già si riuniva di fatto dal 1988 nel seno del Ministero dell’amministrazione pubblica. Attraverso questo strumento, lo stato e le comunità autonome si sono impegnate a risolvere, attraverso il principio della cooperazione, tutte quelle questioni di indole generale proprie della loro partecipazione nelle materie di carattere europeo. Nel quadro di questa conferenza, si è adottato l’accordo sulla partecipazione interna delle comunità autonome sui temi di carattere comunitario ed europeo mediante le conferenze settoriali.

La Conferenza principale è composta da funzionari dei ministeri di amministrazione pubblica e degli esteri e da rappresentanti delle comunità autonome; l’attività della

Conferenza è quindi implementata dalle conferenze settoriali che trattano il lato tecnico specializzato.

È da segnalare che lo scarso valore giuridico degli accordi conclusi in seno a questo quadro di cooperazione, la mancanza di agilità e praticità del sistema, oltre alla domanda crescente delle comunità autonome, di una partecipazione più immediata non ha mai creato una piattaforma di lavoro uniformante accettata e correttamente funzionante<sup>394</sup>.

Per molto tempo, al fine di ovviare a questi limiti, i Paesi Baschi hanno creato, dopo una faticosa negoziazione con lo stato, uno strumento di cooperazione bilaterale parallelo alle conferenze settoriali, la commissione bilaterale di cooperazione amministrazione dello stato-amministrazione di Euskadi per le materie di rilevanza comunitaria europea. Questa commissione ad hoc ha avuto come obiettivo il trattamento di quelle questioni che coinvolgessero in maniera particolare i Paesi Baschi, data l'eccezionale gamma di competenze previste dall'autonomia statutaria. Queste sono le linee generali del sistema di partecipazione predisposto sul piano interno, che è stato ripetutamente criticato dai Paesi Baschi<sup>395</sup>.

Per quanto riguarda la sfera di partecipazione diretta alla vita comunitaria, i Paesi Baschi fanno parte dei maggiori organismi che prevedono la partecipazione delle regioni: sono presenti, tra gli altri, nel Comitato delle Regioni, che ha rappresentato un passo significativo verso il riconoscimento politico degli enti substatali. Tuttavia, proprio per l'insufficienza dimostrata da questo strumento ai fini di una rappresentanza non solo consultiva ma decisionale, limitatamente alle materie di competenza regionale, si è assistito ad una divaricazione singolare tra l'autonomia

---

<sup>394</sup> J. L. de Castro Ruano, «Los límites de la representación y participación del País Vasco en la Unión Europea », da Getaria, Eusko Jaurlaritza y Eusko Legebiltzarra, 2001

<sup>395</sup> *Ibidem*

dei Paesi Baschi che ne fa un caso unico in tutta Europa da un lato, e il peso limitato e non conforme allo *status* acquisito nelle istituzioni europee dall'altro.

Oltre a ciò, i Paesi Baschi partecipano alla formulazione delle politiche europee attraverso i Comitati consultivi, che assistono la Commissione nel suo potere di iniziativa legislativa, stabilendo un dialogo tra le autorità responsabili della elaborazione normativa comunitaria e le autorità statali – e/o regionali – oltre che ad altri gruppi professionali o settoriali potenzialmente coinvolti. Sebbene, dopo una lunga negoziazione con lo stato, a partire dal 1997 i Paesi Baschi siano rappresentati in cinquantacinque comitati su trecento, è evidente che la natura di questo genere di rappresentanza sia mediata e per di più da agenti statali. Senza contare che si tratta di un istituto informale, perciò privo di poteri effettivi; e che quelli di cui sono parte non sono neanche i comitati di loro interesse prioritario<sup>396</sup>.

Non è inoltre da sottovalutare tutto quell'insieme di espedienti informali messi in atto dal Governo basco con lo scopo di ritagliarsi una dimensione internazionale, come viaggi e visite ufficiali presso stati esteri, l'attività di promozione di carattere commerciale, culturale, turistico e tecnologico dell'economia basca, contatti con il corpo diplomatico di stanza nei Paesi Baschi o a Madrid, il fomento della cooperazione interterritoriale, sia bilaterale che multilaterale<sup>397</sup> – tra cui la cooperazione transfrontaliera e l'associazionismo regionale– . Per quest'ultimo aspetto, che verrà esaminato quando si tratterà nello specifico della cooperazione transfrontaliera con la Francia, i Paesi Baschi sono membri di varie associazioni regionali funzionali, e ad altre di carattere generale, tra tutte, l'Assemblea delle Regioni d'Europa e il Congresso dei poteri locali e regionali (CPLRE).

---

<sup>396</sup> Non va tralasciato il fatto che i Paesi Baschi partecipano però ad uno dei comitati più importanti, il comitato di "assetto agricolo e sviluppo rurale".

<sup>397</sup> A. Ugalde Zubiri, "La acción exterior del Gobierno Vasco hacia Europa", *Euskonews & Media*, 11/10/2001

Tra le iniziative di carattere informale o semi-formale che il Governo basco ha adottato per potenziare la sua partecipazione nelle istituzioni europee, suscita un certo interesse la Delegazione del Governo basco con sede a Bruxelles, ufficialmente aperta nel 1996 dopo un conflitto competenziale con il governo centrale che è culminato con una sentenza del Tribunale Supremo. In questa sede, si considerarono legittime le delegazioni che tutelassero specifiche competenze autonome di fronte agli organismi europei<sup>398</sup>. Questo istituto di rappresentanza non ha un'influenza diretta sull'adozione delle politiche europee che influenzino le competenze dei Paesi Baschi, tuttavia funge come strumento di pressione nei confronti del governo centrale da un lato, e come strumento informativo di eccezione del Governo basco sulle iniziative comunitarie, e permette di seguire da vicino l'attività legislativa e i programmi comunitari e sviluppando una rete di contatti autonoma ed indipendente.

### **3.3.2. Potenziali sviluppi contenuti nella proposta Ibarretxe**

La rappresentanza dei Paesi Baschi nelle istituzioni europee secondo la configurazione che assume nell'attualità non fa giustizia né al complesso di competenze che sono state attribuite in senso esclusivo al governo autonomo dallo statuto, né agli strumenti che l'Europa mette a disposizione per coinvolgere gli enti territoriali substatali nell'adozione di provvedimenti legislativi. Non si capisce che logica si nasconda dietro la negazione dell'opportunità di allargare al Governo basco il diritto a partecipare, in sede europea, all'elaborazione di politiche che agiscono sulle competenze di cui esso è il primo e pressoché unico gestore e responsabile.

Al Governo basco è tuttora impedita la possibilità di partecipare, mediante suoi rappresentanti e relativamente alle materie di sua competenza esclusiva, alle delegazioni statali dei Consigli dei Ministri, come previsto dal nuovo articolo 146

---

<sup>398</sup> J. L. de Castro Ruano, *op. cit.*

del Trattato di Maastricht<sup>399</sup>. Fino a questo momento sono composte soltanto da membri del governo centrale. Essendo, questo, uno strumento previsto dalla normativa europea, che già non è particolarmente avanzata nei riguardi dell'attuazione di una genuina pratica di decentralizzazione del processo decisionale, sorprende il costante diniego dell'autorità centrale a porlo in effettività. All'accusa di chi sostiene che è lo stato centrale il gestore unico della politica estera, e quindi l'unico detentore del diritto a negoziare e rappresentare il paese nelle sedi internazionali, si può opporre la pratica opposta seguita da Germania, Belgio e Gran Bretagna, che garantiscono meccanismi di partecipazione delle regioni a questi Consigli<sup>400</sup>.

La proposta Ibarretxe, all'articolo 2 del titolo VI, recepisce questa esigenza, tra l'altro reiterata più volte dalle istituzioni basche al governo centrale<sup>401</sup>, affermando, oltre a ciò, la necessità di una rappresentanza e partecipazione dirette negli organi dell'Unione Europea circa l'elaborazione di quelle politiche che influiscano su materie di competenza esclusiva di Euskadi. Questa richiesta, per le ragioni appena esposte, sembra accettabile e auspicabile. Si ha qualche difficoltà a ritenere possibile una costruzione dell'Europa in senso veramente democratico se non si applica quanto, all'interno della normativa comunitaria – già così carente in materia – supporta l'approccio dal basso all'alto, tipico del principio di sussidiarietà.

Allo stesso modo accettabile, anche se più controversa, appare la possibilità di stringere accordi o trattati con organismi internazionali – e farvi parte a titolo

---

<sup>399</sup> cfr. § 2.4.2.

<sup>400</sup> J. L. de Castro Ruano, *op. cit.*

<sup>401</sup> Il Parlamento basco già il 20 febbraio 1988 approvò una proposta di legge in relazione alla partecipazione delle autonomie all'interno della delegazione statale presso il Consiglio dei Ministri dell'Unione Europea; anche la Commissione mista adottò un provvedimento simile, senza riscuotere fino a questo momento reazioni positive, cfr. J. L. de Castro Ruano, *op. cit.*

personale<sup>402</sup> – o con stati terzi nel proprio ambito competenziale, come detta l'articolo 67, 3° comma. Tuttavia, in questo caso, la legittimità non sembra tanto derivare dallo *status* di libera associazione che propone il testo, quanto piuttosto da un'interpretazione progressista della soggettività internazionale – limitata – degli enti substatali, che spesso è negata da storici pregiudizi, molto più che da inconfutabili dati giuridici, che vedono nel potere estero una prerogativa dello stato centrale<sup>403</sup>.

L'iniziativa del *lehendakari*, è vero, non si ferma qui, configurando un insieme di diritti – e un complesso di doveri corrispondenti allo stato – che, per quanto comprensibili all'atto pratico, risultano più discutibili, se formalizzati in una proposta di statuto. In altre parole, è comprensibile che, in merito alle competenze esclusive, si auspichi un coinvolgimento delle istituzioni basche nel dibattito che precede la firma di un trattato o di un accordo internazionale; ma da qui a conferire un vero e proprio diritto di annullamento, come sembra prefigurare l'articolo 68, il passo è grande: oltre, c'è solo la piena indipendenza.

### **3.4. La cooperazione transfrontaliera**

L'istituto della cooperazione transfrontaliera è stato ampiamente utilizzato, nel quadro di riferimento definito dallo stato, mediante la ratifica della Convenzione di Madrid<sup>404</sup>, per rafforzare i vincoli di collaborazione con i territori di Iparralde in

---

<sup>402</sup> Non sembra irrealizzabile – per lo meno da un punto di vista giuridico – l'incorporazione dei Paesi Baschi in quegli organismi internazionali il cui regolamento lo permetta, come l'Unesco, che consente la partecipazione delle nazioni senza stato.

<sup>403</sup> G. Falcon, *op. cit.*, pagg. 438-439

<sup>404</sup> La Spagna ha ratificato l'adesione alla Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera il 21 agosto 1990, con entrata in vigore a partire dal 25 novembre dello stesso anno.

Francia, in particolare mediante il potenziamento delle relazioni economiche, sociali, culturali e linguistiche.

Come strumento a disposizione delle entità territoriali substatuali che favorisce la decentralizzazione, la cooperazione transfrontaliera ha avuto un'incidenza di non poco impatto tra l'uno e l'altro versante dei Pirenei.

Fino a questo momento, l'analisi dell'elaborato si è concentrata sulle tre province spagnole, non considerando che un'area – non altrettanto estesa, ma comunque consistente abitata da *euskaldunes* – si trova nella regione dell'Aquitania e dei Pirenei Atlantici in Francia<sup>405</sup>, in cui la mancanza di un'adeguata organizzazione politica e territoriale e di un forte sentimento nazionalista essere basco e francese non ha mai rappresentato una minaccia di qualche peso per lo stato.

Il processo di progressiva devoluzione dei poteri amministrativi a cui si è assistito in Francia e gli effetti che ha provocato sulla collaborazione decentralizzata ha arrecato come conseguenza una svolta nell'atteggiamento dei Paesi Baschi spagnoli verso i territori francesi in cui si parla basco.

La copertura giuridica necessaria per intraprendere attività di questo genere di cooperazione era garantita dall'adesione di entrambi gli stati alla Convenzione già menzionata; per quanto riguarda nello specifico il caso della Francia, è stata adottata anche una legislazione ad hoc<sup>406</sup>. La piattaforma normativa, dunque, non ha frapposto nessun ostacolo per la realizzazione di una cooperazione che mirasse ad una consolidazione dei vincoli tra i territori baschi al di qua e al di là del confine: la pratica, tuttavia, ha lasciato alquanto a desiderare. Nonostante si siano prospettate

---

<sup>405</sup> I Paesi Baschi francesi, o Iparralde, si estendono dalla costa sud-occidentale della Francia fino nell'entroterra, a ridosso dei Pirenei, e sono divisi in tre distinte aree geografiche: Lapurdi (*Labour* in francese), Nafarroa Behera (*Benavarre*), e Zuberoa (*Soule*). Si tratta di un'area prevalentemente agricola ma pure molto turistica, dove la lingua basca, molto accentata a causa dell'influenza francese, viene parlata soprattutto nei borghi e nelle valli più appartate. Ad ogni modo, nell'ultimo decennio le sono state fatte diverse concessioni, la più evidente delle quali è che i nomi francesi delle varie località sono accompagnati dalle denominazioni corrispettive in euskera.

<sup>406</sup> La legge di decentralizzazione del 1982, le circolari del primo ministro relative all'attività estera delle collettività locali del 1983, 1985 e 1987 e la legge del 6 febbraio 1992 sull'amministrazione territoriale della Repubblica.

delle soluzioni interessanti e che hanno portato a più di un risultato concreto, non si nota uno slancio più intenso verso la creazione di un'entità sovraregionale che vada oltre qualche modesto obiettivo raggiunto. Una politica regionale a cui interessi utilizzare lo strumento della cooperazione transfrontaliera in funzione genuinamente integrativa – specialmente in quelle circostanze in cui i confini statali sono più palesemente un incidente della storia – non avrebbe complicazioni di carattere giuridico nella realizzazione di un tale progetto; sembra d'altro canto carente la volontà, derivante da una precisa scelta politica, di stabilire i presupposti di questa integrazione. Le attuali rivendicazioni del nazionalismo basco, se non minacciano direttamente i confini precostituiti, senza dubbio ne attenuano l'intangibilità; a ciò corrisponde un rinnovato nazionalismo dello stato nazionale che lo rende riluttante a esaurire tutti gli espedienti che l'Europa mette a disposizione per una integrazione più democratica tra le sue articolazioni.

### **3.4.1. Attuale configurazione**

Tra i Paesi Baschi spagnoli e francesi esiste già una cooperazione transfrontaliera per nulla irrilevante; tant'è che la stessa proposta Ibarretxe avanza la possibilità di potenziare gli accordi già in vigore, pur in un contesto di maggiore incisività<sup>407</sup>.

La cooperazione si sviluppa lungo due assi geografici, che ricalcano due linee perpendicolari: una linea orizzontale, che passa lungo la catena dei Pirenei, e un'altra verticale, parallela all'Oceano Atlantico.

La prima – e la più antica – di queste deriva dall'istituzione, nel 1983, della Comunità di lavoro dei Pirenei, a cui prendono parte, dal lato della Spagna, le comunità autonome di Aragona, Catalogna, Paesi Baschi e Navarra; dal lato della

---

<sup>407</sup> cfr. art. 7, *Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi*, Eusko Jauriaritza-Gobierno Vasco, Ajuria-Enea, 25/10/03

Francia, i dipartimenti di Aquitania, Midi-Pyrénées e Languedoc-Rousillon e il principato di Andorra.

Con questo accordo si stabiliscono due obiettivi fondamentali, che riguardano la realizzazione di progetti in comune di prima necessità, in campo economico: la coordinazione della politica di trasporti e vie di comunicazione, compresi porti e pesca; e problemi energetici, quali l'agricoltura, l'economia forestale, montana e idraulica, la protezione delle risorse naturali e l'ordinamento del territorio. Si tenta di ovviare a delle esigenze comuni attraverso la stesura di un memorandum congiunto e la creazione di un organo, anch'esso comune, preposto alla gestione delle risorse e al coordinamento delle politiche.

A questo modello, che è stato tra i pionieri della cooperazione transfrontaliera in Europa, va riconosciuto senz'altro il merito di aver reso possibile un primo collegamento tra le comunità basche dell'uno e dell'altro versante; va tuttavia sottolineato che non si tratta di un organo di cooperazione specifico per queste due zone, ma che le coinvolge assieme ad una pluralità di altri attori; ciò, ovviamente, ha limitato l'impatto propulsivo di una cooperazione più sofisticata.

Il secondo asse, invece, riguarda più specificatamente la cooperazione transfrontaliera tra le province basche spagnole e francesi; e perciò, ai fini di questa trattazione, appare più interessante.

Schematizzando, si può affermare che la cooperazione basco-aquitana si prefigge, a grandi linee, due obiettivi, uno a carattere economico e l'altro di natura sociale. Quello economico nasce per emulazione-contrapposizione con l'asse mediterraneo Catalogna, sud della Francia e nord d'Italia, che ha costituito uno spazio transnazionale di consistenti investimenti pubblici e privati. A questo scopo, ed in questo contesto, nel 1989 nasce, nel seno della Conferenza delle regioni periferiche marittime (CRPM), la Commissione dell'arco atlantico, che riunisce le regioni europee che si affacciano sull'oceano e che costituiscono, da sole, il 28% del

territorio dell'Unione Europea e il 20% della popolazione<sup>408</sup>. La Commissione co-finanzia, mediante la realizzazione di progetti elaborati al suo interno, iniziative che mirino a migliorare le comunicazioni terrestri, aeree e navali con il centro dell'Europa, a fomentare la creazione di reti di contatto che favoriscano uno sviluppo incrociato tra le regioni e a aumentare l'accumulazione di esperienze e di *best practises* per la promozione di attività di turismo. In questo spirito di collaborazione, ancora interregionale in senso esteso, ma più delimitato circa gli obiettivi, date le sfide comuni che la posizione geografica determinava, le regioni di Aquitania, Poitou-Charentes, Asturias, Castilla-León, Galizia e Euskadi e le regioni al nord del Portogallo si riuniscono, nel 1990, nella Conferenza delle regioni del sud dell'Europa atlantica (SEA), firmando un protocollo di collaborazione<sup>409</sup> che ridimensiona a livello meno esteso – e quindi più concreto – gli obiettivi previsti dalla Commissione.

L'obiettivo sociale si realizza compiutamente quando la cooperazione si restringe ulteriormente, coinvolgendo in una collaborazione diretta e bilaterale, l'area di Euskadi ed Aquitania. Il riavvicinamento tra i baschi del nord – i francesi – e quelli del sud – gli spagnoli – tramite lo sviluppo di rapporti economici e culturali potrebbe rendere possibile, per la prima volta nella storia, l'apparizione di una comunità sociologica senza riguardo delle frontiere nazionali.

Nell'attualità, questa circostanza non si è ancora creata, anche se non mancherebbero, forse, i presupposti.

Ad oggi, la forma più avanzata di cooperazione transfrontaliera più avanzata tra Euskadi e Aquitania è costituita dall'istituzione di un sistema di relazioni permanenti, nel quadro delle proprie competenze e con l'obiettivo di interscambiare

---

<sup>408</sup> X. Iriondo, *La cooperación descentralizada in Vasconia*, 2001

<sup>409</sup> La Carta interregionale per lo sviluppo del sud dell'Europa atlantica, che stabilisce una cooperazione in materia di infrastrutture di comunicazione, di ricerca e di progetti di alta tecnologia, di agricoltura e pesca, di turismo e cultura e di ambiente.

tutte le informazioni utili sulle rispettive politiche in ambito economico e sociale per la promozione dello sviluppo della formazione professionale e dell'istruzione e per la riscoperta e la valorizzazione del patrimonio culturale e linguistico in comune<sup>410</sup>.

Una collaborazione ancora più intensa e più funzionale alla realizzazione dell'obiettivo sociale si instaura quando, dopo tre anni, nel 1992, aderisce all'accordo: viene istituita la Comunità transfrontaliera di Euskadi, Aquitania e Navarra, che, oltre al perseguimento di fini economici e progetti congiunti nel campo della ricerca e dello sviluppo scientifico, dedica un'attenzione tutta particolare alla formazione e alla cultura, specialmente per quanto riguarda l'*euskera* e la sua diffusione.

Questa forma di cooperazione, che è senza dubbio la più completa e puntuale nel contesto basco, considerato nella sua interezza tra stati spagnolo e francese, ha rappresentato un non sottovalutabile elemento di dinamizzazione dell'economia regionale. Può a ben diritto considerarsi inoltre la prima entità di natura istituzionale che mira alla conservazione e alla promozione dell'identità regionale. Non si tratta, tuttavia, di una formula compiuta: dopo quanto osservato circa le soluzioni adottabili in ambito europeo a tutela dell'identità regionale, vi sono le premesse per uno sviluppo verso un organismo molto più completo.

### **3.4.2. Sviluppi auspicabili e difficoltà di attuazione**

La modulazione dell'istituto della cooperazione transfrontaliera consente di rendere flessibili i confini statali e il principio di sovranità con un'efficacia mai sperimentata prima, e attenta apertamente ma in tutta legalità al monopolio della politica estera che è stato a lungo tempo considerato a mero appannaggio dell'autorità centrale.

---

<sup>410</sup> Questo accordo si raggiunge nell'ottobre del 1989 mediante la firma di un protocollo di collaborazione tra José Antonio Ardanza, storico *lehendakari*, e Jean Tavernier, presidente del consiglio regionale aquitano

Si è già osservato che un'applicazione profonda ed estesa degli strumenti che una collaborazione del genere fornisce può attenuare fortemente la sovranità statale, fino a dar vita eventualmente ad un soggetto nuovo e con poteri specifici, la Euroregione – o macroregione<sup>411</sup>.

Considerando che una formula del genere può arrivare a disporre di istituzioni permanenti e di una serie di competenze, tra cui il potere di emanare atti legislativi vincolanti – per quanto derivati –, non può lasciare indifferenti l'enorme potenziale che racchiude, sia per le conseguenze che innesca che per i problemi che mira a risolvere.

La creazione di una regione comune tra le province basche della Spagna e della Francia, come già il progetto elaborato da Toniatti per l'Alto Adige<sup>412</sup>, impiega la cooperazione transfrontaliera nella sua accezione più completa, non solo con lo scopo di sviluppare l'economia regionale in maniera integrata e di coordinare le relative politiche competenziali per la risoluzione degli stessi problemi. Una collaborazione che coinvolgesse delle regioni in cui risiede un popolo diviso in due stati distinti aggiungerebbe una componente *di peace-building* innovativa e moderna che miri – se non a risolvere – quantomeno ad attenuare l'impatto del conflitto identitario in un'arena politica che si definisce democratica. Si verrebbe a creare la situazione in cui, pur restando in ambito nazionale e con strumenti messi a disposizione della normativa europea, un'entità che gestisce un gran numero di competenze, con un'attenzione particolare alle politiche culturali e linguistiche, riesca a garantire al popolo basco una nuova e mai conosciuta unità.

Questa proposta politica, inoltre, non costituirebbe un *unicum* nel panorama spagnolo. Il PSOE, che detiene attualmente la presidenza della Catalogna con Pasqual Maragall in coalizione con Ezquerra Republicana, ha avanzato in campagna

---

<sup>411</sup> cfr. § 2.6. di questa parte

<sup>412</sup> *Ibidem*

elettorale un'iniziativa che si sviluppa contemporaneamente sulla stessa linea, e, nel contempo, in competizione.

Il progetto – che, dopo la vittoria elettorale socialista, può considerarsi un'ipotesi realizzabile – propone di creare una Euroregione Pireneo-Mediterranea, che si baserebbe sull'esperienza della Comunità di lavoro dei Pirenei, e che si estenderebbe a quattro comunità autonome spagnole, Catalogna, Aragona, Baleari e Valencia, e ai dipartimenti di Languedoc-Rousillon e Midi-Pyrénées<sup>413</sup>, in vista della ricomposizione dell'antico stato di Catalogna, su basi di gran lunga più economiche che identitarie.

La pressione nei confronti del governo centrale che sta esercitando la nuova presidenza catalana per ottenere un impegno maggiore nella collaborazione transfrontaliera con le regioni limitrofe della Francia è senz'altro un vantaggio per l'eventuale realizzazione di un progetto simile per la regione basca; ma l'avverarsi del programma socialista ridurrebbe le possibilità di una regione comune tra regioni basche spagnole e francesi. Queste ultime si vedrebbero coinvolte su due fronti molto impegnativi, nell'Euroregione Pireneo-Mediterranea da un lato e con la regione comune di Euskadi dall'altro; e anche un'eventuale integrazione di Euskadi nel progetto catalano costituirebbe un regresso, perché l'obiettivo di “socializzazione istituzionale” del popolo basco sarebbe annacquato dall'obiettivo economico di sviluppo regionale.

Ad ogni modo, tanto il quadro di riferimento giuridico spagnolo che quello francese consentono molteplici possibilità di attuazione nel contesto della cooperazione transfrontaliera, che preparino il terreno per la creazione di una regione comune: la legge di orientamento, all'articolo 132, prevede la partecipazione finanziaria di collettività territoriali estere in società di composizione mista locale di diritto

---

<sup>413</sup> *Propuesta de creación de una Euroregión Pirineo-Mediterráneo*, Partit dels Socialistes de Catalunya, Settembre 2003

francese, il cui obiettivo sia l'utilizzo in comune di servizi pubblici, e consente la cogestione di interessi degli enti substatali. Si deve constatare che la cooperazione tra un lato e l'altro della frontiera non è priva di strumenti giuridici per essere realizzata, tanto che non si esclude la presenza di un elevato e anche inutile numero di espedienti, che provocano in certi casi una duplicazione di strutture e di intenti per un medesimo obiettivo. Una situazione del genere, senza dubbio, non facilita né gli attori pubblici né quelli privati che intendono intraprendere una attività di cooperazione. Una razionalizzazione della materia sarebbe in questo senso più che auspicabile; tuttavia, l'esistenza di tanti canali di collaborazione testimonia un interesse vivo da entrambe le parti di allacciare dei rapporti più o meno stabili.

Nonostante ciò, è da segnalare la persistenza di molti ostacoli e limiti allo sviluppo di una cooperazione sempre più intensa, che non si limiti a delle intese puntuali. Una gran parte di questi impedimenti è responsabilità delle autorità statali. Una gravissima deficienza è rappresentata dalla mancanza di un dipartimento, in Francia, che riunisca le tre province basche francesi, che, allo stato attuale, fanno parte del dipartimento dei Pirenei Atlantici, nella regione di Aquitania<sup>414</sup>.

L'aspirazione alla creazione di un dipartimento proprio fu già difesa al tempo della Rivoluzione francese<sup>415</sup> e poi è stata oggetto di un lungo e travagliato percorso politico senza successo. Nel 1981, Mitterand, in corsa alle elezioni presidenziali, raccolse l'istituzione di un dipartimento autonomo tra le sue promesse elettorali, che però fu successivamente annullato, da parte del presidente, dichiarando che “non lascerò che si rompa la Francia”<sup>416</sup>.

---

<sup>414</sup> Da un punto di vista amministrativo, la Francia è suddivisa in 26 regioni, di cui 4 d'oltremare, formate dai 96 dipartimenti in Francia metropolitana e dai 4 d'oltremare (Guadalupa, Martinica, Guiana, Reunion).

<sup>415</sup> da un deputato della Repubblica, Garat, naturale di Ustaritz, e dai commercianti ed industriali della zona di Baiona, che lo reclamavano in nome di una maggiore efficacia economica ed amministrativa, cfr. X. Iriondo, *op. cit.*, pag. 146

<sup>416</sup> *Le Monde*, 13 dicembre 1988

Qualche risultato in merito si raggiunge nel 1994, quando, successivamente alla creazione di un Comitato sullo sviluppo delle regioni basche, si elabora una proposta di ordinamento territoriale di carattere globale per le tre province, e parallelamente si istituisce un Comitato di deputati baschi, che completa il Comitato sullo sviluppo. In conseguenza di ciò, nel 1997 la firma del relativo provvedimento da parte del prefetto del dipartimento dei Pirenei Atlantici, Gilles Bouilhauguet, conferisce il carattere di “paese” al territorio che comprende le province<sup>417</sup>.

Nonostante l’indubbio miglioramento – soprattutto formale – che questo riconoscimento ha arrecato, rimane tuttavia da sottolineare un aspetto fondamentale: il “paese” è una entità di recente creazione al fine esclusivo di fomentare lo sviluppo regionale, con capacità appena abbozzate di gestione ed azione autonoma e, ovviamente, senza nessuna capacità giuridica per intraprendere relazioni di qualsiasi tipo con collettività territoriali estere.

La creazione di questa struttura, carente sia di contenuto simbolico che di poteri effettivi – non può neanche disporre di un proprio bilancio –, rappresenta una battuta d’arresto verso la creazione di uno spazio interregionale in cui si attui una politica volta al ripristino di quei contatti che una lontananza forzata ed una organizzazione politica inesistente ha fatto dei baschi un popolo senza stato. Fino a questo momento, l’unica forma di cooperazione decentrata realizzabile può coinvolgere le province basche spagnole – Euskadi e Navarra – ed il dipartimento dei Pirenei Atlantici o la regione di Aquitania per le province francesi.

Una collaborazione più accentuata, che prenda in considerazione l’eventualità di una regione comune, sembra, in queste circostanze, poco probabile. L’obiettivo risulterebbe sempre troppo sfumato rispetto a quello economico, in un contesto in

---

<sup>417</sup> Il processo è stato innescato dalla legge di febbraio del 1995 dell’allora ministro degli interni Charles Pasqua oltre che dalla nascita di un movimento di una certa entità nato tra i sindaci delle province basco-francesi.

cui siano coinvolte delle collettività – Languedoc-Roussillon e Midi-Pyrénées – che non hanno alcun interesse a che sia raggiunto e sviluppato.

Si continua a ritenere che lo strumento della cooperazione transfrontaliera possa avere una funzione importante per soluzioni di conflitti a carattere identitario, e creare formule talmente elastiche da consentire un'autodeterminazione estremamente avanzata. In questo caso, la mancata realizzazione di un tale progetto non è imputabile all'assenza di adeguati espedienti giuridici, quanto, piuttosto, di una genuina volontà politica.

## **CONCLUSIONI**

---

Come già per la politica estera e di sicurezza, anche per l'attuale revival dei nazionalismi è indispensabile ricercare, studiare, formulare una risposta europea. Se

si parte, come sembra giusto, dal presupposto che il conflitto identitario, come ogni altro fenomeno sociale, sia il frutto di contingenze storiche anche complesse e che non possa essere ridotto ad un semplice legame di causa-effetto, la risposta politica che deve incontrare, specialmente in un contesto democratico, ha carattere altrettanto articolato.

Ritenere che i nazionalismi identitari in Europa occidentale debbano essere relegati ad affari interni degli stati è un approccio anacronistico e semplicistico; anacronistico, perché non prende in considerazione il contesto globale in cui le relazioni internazionali si sono trovate ad operare e non sfrutta il valore aggiunto della cooperazione; semplicistico perché qualsiasi soluzione di tipo nazionale è del tutto insufficiente e riduttiva per un fenomeno che oltre a rappresentare un problema è anche e soprattutto un sintomo. Uno stato, letteralmente considerato, ha tutto l'interesse a riassorbire la crisi rafforzandosi come sistema ed eliminando l'elemento di destabilizzazione, mediante la sua delegittimazione ed emarginazione. Se, cioè, la riaffermazione dei confini statali e della sovranità è ritenuta una componente di vitale importanza per la sussistenza dello stato, il nazionalismo identitario che minaccia anche indirettamente lo *status quo* trova l'apparato coercitivo dello stato – inteso sia in senso stretto che lato, per esempio l'ideologia dominante – schierato in difesa dell'integrità territoriale.

In un contesto di progressiva integrazione tra gli stati europei nel quadro di una globalizzazione economica pressoché compiuta, tanto i nazionalismi identitari e la loro aspirazione più radicale – l'indipendenza – quanto il nazionalismo ufficiale dello stato che vi si contrappone con la riaffermazione del principio della sovranità statale e dell' "indissolubile unità della nazione"<sup>418</sup> sono rigurgiti di un passato

---

<sup>418</sup> Art. 2 della Costituzione spagnola, che recita: "La Costituzione si basa nell'indissolubile unità della nazione spagnola – *indisoluble unidad de la Nación* - , patria comune ed indivisibile di tutti gli spagnoli ...".

doloroso che ha condotto al sistema internazionale basato sullo stato nazione, anzi, sul suo concetto.

L'Unione Europea rappresenta un esperimento di avanguardia che si basa sul presupposto e la pratica dei termini cooperazione, concertazione, accordo. Se è vero che, per il momento, l'interazione si svolge in maniera praticamente esclusiva a livello statale, non è da sottovalutare lo spazio di manovra che già esiste a favore degli enti territoriali substatali. Senz'altro, se ne è sottolineata l'inadeguatezza; ma ne è anche stata tracciata una eventuale e positiva evoluzione verso un ampliamento del dibattito intorno alle istituzioni europee a quelle entità che, per la loro contiguità ai cittadini, sono particolarmente rappresentative.

Quest'esigenza, inoltre, si inserisce nel discorso più generale della necessità di democratizzare l'integrazione europea, contemporaneamente rendendola più inclusiva e privando le nuove destre di preziosi argomenti elettorali a base identitaria e quindi a carattere globalmente disgregativo.

L'Europa delle Regioni, depurata da quegli elementi non genuinamente integrativi, rappresenta un'opzione valida e raggiungibile verso una partecipazione più variegata e rappresentativa delle realtà istituzionali.

La cooperazione transfrontaliera è uno strumento atto a potenziare la partecipazione regionale all'integrazione europea, mediante la messa a punto di intese – puntuali o istituzionalizzate – che mirano al raggiungimento di determinati obiettivi comuni. Nella sua versione più evoluta, la cooperazione transfrontaliera assume i tratti istituzionalizzati della regione comune. È interessante come questo espediente, a seconda dell'intensità delle sue applicazioni, riesca a dare una risposta concreta e relativamente immediata ad alcune aspirazioni che, in sua assenza, potevano venire realizzate soltanto mediante il raggiungimento dell'indipendenza nazionale.

In altri termini, una collaborazione che coinvolga due o più stati a livello regionale, con lo scopo di potenziare la rilevanza delle regioni e creare le basi per una limitata

attività internazionale che assecondi i loro interessi, si ritiene, nel contesto attuale, non solo auspicabile, ma necessaria, specialmente quando si tratti di fornire un quadro di soluzione per quei conflitti nazionalisti di carattere identitario che assumono un atteggiamento di intolleranza verso l'autorità centrale. La storia ha dimostrato più di una volta che delle rivendicazioni ragionevoli non prese in adeguato conto si sono trasformate in prese di posizioni radicali e non più negoziabili, e ciò tanto più quando uno stato non ha alle spalle istituzioni democratiche consolidate ed acclamate. Se la Spagna avesse concesso la costituzione che i rappresentanti cubani chiedevano incessantemente per la propria isola, questi molto probabilmente non sarebbero ricorsi all'appoggio degli Stati Uniti per liberarsi di una madrepatria dispotica, che, vistasi in difficoltà durante la guerra, aveva rispolverato il progetto di statuto presentato da Cuba alcuni anni prima: arrivati a questo punto, l'autonomia non era più un'opzione soddisfacente.

A questo proposito, il caso basco rappresenta un caso di studio particolarmente esplicativo, anche alla luce dei più recenti avvenimenti. Mentre il Governo spagnolo si ostina a considerare un fenomeno esteso ed importante come il nazionalismo basco alla stregua di un problema che si risolve esclusivamente con metodi **poliziali**, negando più volte l'esistenza di un conflitto istituzionale evidente tra il governo legittimo dei Paesi Baschi e l'autorità statale, le rivendicazioni da parte nazionalista si sono progressivamente acutizzate. Dopo essersi vista negare per anni il trasferimento completo delle competenze attribuitele dallo statuto di autonomia, la comunità autonoma di Euskadi presenta il conto con una proposta che deriva non da un partito politico, ma direttamente da una carica istituzionale, la Presidenza del Governo autonomo, dai tratti evidentemente radicalizzati. È da considerare, inoltre, che le forze non governative nei Paesi Baschi e le istituzioni politiche centrali – tra cui le *Cortes* – si sono rifiutate di negoziare il testo e di trovare un compromesso, di intenderne i presupposti, di provare il dialogo.

Il discorso non è definire la giustezza delle rivendicazioni nazionaliste e la loro fattibilità, ma individuarne le ragioni e disinnescare la reazione a catena ad alto contenuto ideologico che paralizza il dibattito democratico e polarizza, radicalizzandole, le posizioni: per cui l'altro non è l'avversario, ma il nemico, da eliminare fisicamente – secondo la strategia dell'ETA – o da cancellare ideologicamente – come l'illegalizzazione di Batasuna in conseguenza dell'approvazione della *Ley de Partidos*.

L'Europa non può da sola sanare delle ferite antichissime che afferiscono al proprio senso di appartenenza, al sentimento di identità. Non è in grado, da sola, di risolvere il conflitto basco, e forse neanche di fornire linee guida per uscire dall'*impasse*. Ma può, senz'altro, creare le precondizioni per il dialogo tra l'autorità centrale e le sue articolazioni; può dare esecuzione a quelle rivendicazioni regionali che risultino compatibili con un'integrazione europea democratica e sostenibile; può regalare opportunità e vantaggi in vista del superamento della dimensione nazionale.

I conflitti identitari, e il conflitto basco nello specifico, non si risolvono con la cooperazione transfrontaliera e neanche con l'istituzione della regione comune. Eppure questi possono rivelarsi meccanismi istituzionali importanti per ritrovare le ragioni del moderatismo, verso soluzioni globali, negoziate ed inclusive.

## **BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE**

---

**AA.VV.**, Dimensione comunitaria europea e realtà regionale nella prospettiva dell'Unione Europea, Regione Autonoma Trentino-Alto Adige, 1994

**AA.VV.**, L'identità regionale in Europa, Trento, Regione Autonoma Trentino-Alto Adige, 1991

**AA.VV.**, Le diversità regionali in Europa e il ruolo delle loro culture nella costruzione dell'Unione Europea, Regione Autonoma Trentino- Alto Adige, 1993

**Acosta Sanchez J.**, “Los presupuestos teoricos del nacionalismo y el nuevo ciclo del fenomeno”, Revista de Estudios Politicos, 1992

**Anderson B.**, Imagined Communities. Reflections on the Origin and the Spread of Nationalism, London, Verso/NBL, 1983

**Arbaitza Vilallonga M.** (a cura di), La cuestión vasca, Universidad del País Vasco, 2001

**Barbería J. L., Unzueta P.**, Cómo hemos llegado a esto, Taurus, Madrid, 2003

**Black A.**, “Nation and community in the international order”, Review of International Studies, 1993

**Buchanan A.**, Secessione -- Quando e perché un Paese ha il diritto di dividersi, ed. italiana, Milano, A. Mondadori, 1994

**Capotorti F.**, Study on the Rights of Person Belonging to Ehtnic, Religious and Linguistic Minorities, Onu, New York, 1991

“Il regime delle minoranze nel sistema delle Nazioni Unite e secondo l’art. 27 del Patto sui diritti civili e politici”, *Rivista internazionale dei diritti dell’uomo*, V, gennaio-aprile 1992

**de Castro Ruano J. L.**, «Los límites de la representación y participación del País Vasco en la Unión Europea », da Getaria, Eusko Jaurialitza y Eusko Legebiltzarra, 2001

**Condorelli L.**, “Prospettive di cooperazione interregionale mediante trattati internazionali e superamento della riserva del potere estero allo stato centrale”, in *Regioni*, 1985

**Conforti B.**, *Le Nazioni Unite*, 5° ed., Padova, UTET, 1994

*Diritto Internazionale*, 5° ed. Napoli, Editoriale Scientifica, 1999

**Dahrendorf R.**, “Il futuro dello stato nazionale”, *Micromega*, 5/94,

**De Vergottini G.**, “Regioni di confine comuni: dalla cooperazione alla istituzionalizzazione”, *Rivista di studi politici internazionali*, I, 1995

**Deutsch K.W.**, *Nationalism and Social Communication: an Inquiry into the Foundations of Nationality*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 1966

**Elorza A.**, *Un pueblo escogido*, Crítica, Barcelona, 2001

**Elorza A., Garmendia J. M., Jaregui G., Dominguez F.,** La historia de ETA, Temas de Hoy, Madrid, 2002

**Fois P.,** « Autonomie, minoranze, nazionalismi, Unione Europea », Comuni d'Europa, estratto dal n. V, maggio 1992

**Fraser R.,** Recuérdalo tú y recuérdalo a otros. Historia oral de la guerra civil española, Barcelona, Crítica, 1979, volume I

**Halperin, M.H.,** Scheffer, D. J., with Small, P., Self-Determination in the new World Order, Washington D.C., Carnegie Endowment for International Peace, 1992

**Hastings A.,** “Special peoples”, Nations and Nationalism, III, 1999

**Horowitz D.L.,** Ethnic Groups in Conflict, Berkley-Los Angeles – London, University of California Press

**Juaristi J.,** El Linaje de Aitor – La invención de la tradición vasca, Taurus, Madrid, 1987

**Kellas J. G.,** Nazionalismi ed etnie, ed. italiana, Bologna, Il Mulino, 1993

**Kundera M.,** The Book of Laughter and Forgetting, trad. inglese di M. Hendry Heim, New York, Knopf, 1981

**Landa K., J. Goirizelaia**, La constitución española y el derecho de autoderminación del pueblo vasco, documento ad uso interno di “Euskubideak”, associazione basca membra di A.E.D. (Avvocatura europea democratica)

**Lariccia S.**, “Minoranze in Europa”, Enciclopedia del Diritto, V Aggiornamento, Milano, Giuffrè editore, 2001

**Levinger M.**, “Myth and mobilisation: the triadic structure of nationalist rethoric”, Nation and Nationalism, II, 2001

**Lizza G.**, Territorio e potere, Itinerari di geografia politica, Torino, UTET, 6° ristampa, 2003

**Luverà B.**, Oltre il confine, Regionalismo europeo e nuovi nazionalismi in Trentino-Alto Adige, Bologna, Il Mulino, 1996

“Prospettive e rischi del neoregionalismo europeo”, Il Mulino, I, 1996

**Mancini S.**, Minoranze autoctone e Stato – tra composizione dei conflitti e secessione, Milano, A. Giuffrè, 1996

**Martini G.**, “Autonomie, minoranze, nazionalismi, Unione Europea” in Comuni d’Europa, V, 1992

**Marx K.**, La dominazione britannica in India, in “Opere”, vol. XII, Roma, Editori Riuniti, 1978

**Moore M.** (a cura di), *National Self- Determination and Secession*, Oxford University Press, 1998

**de Pablo S., de la Granja J.L., Meers L.**, *Documentos para la historia del nacionalismo vasco de los Fueros a nuestros días*, Barcelona, Ariel Practicum, 1998

**Pinna M.** (a cura di), *L'Europa delle diversità, Identità e culture alle soglie del terzo millennio*, Franco Angeli, 1993

**Pizzorusso A.**, *Minoranze e maggioranze*, Torino, Einaudi, 1993

“Libertà di lingua e diritti linguistici: una rassegna comparata”, *Le Regioni*, VI, 1987

**Renfrew C.**, “The roots of ethnicity: archaeology, genetics and the origins of Europe” in *Atti della X Conferenza, Unione Internazionale, Accademia dei Lincei*, 8 gennaio 1993

**Romano S.**, “Stato, etnie e nazionalità in Europa dopo il 1989”, *Modernizzazione e sviluppo*, III, 1992

**Segura L.J.**, “In tema di multilinguismo: osservazioni sul modello spagnolo”, *Le Regioni*, VI, 1987

**Senghaas D.**, *Europa, progetto di pace*, Venezia, Marsilio, 1999

**Smith A. D.**, Il revival etnico, ed. italiana, Bologna, Il Mulino, 1984

“National identity and the idea of European unity, International Affairs,  
Gennaio 1992

“Ethnic election and national destiny: some religious origins of nationalist  
ideals”, Nations and Nationalism, III, 1999

**Talbott S.**, “Self-Determination in an Interdependent World”, Foreign  
Policy, Primavera 2000

**Tiryakian E.A. e Rogowski R.** (a cura di), Internal Nationalism Revisited,  
1985

**Ugalde Zubiri A.**, “La acción exterior del Gobierno Vasco hacia Europa”,  
Euskonews & Media

## **FILMOGRAFIA**

---

**Medem J.**, “La pelota vasca”, Spagna – Francia, 2003

**Martínez Lázaro E.**, “La voz de su amo”, Spagna, 2001

**Ortega Santillana E.**, “Asesinato en febrero”, Spagna 2001

**Taverna H.**, “Yoyes”, Spagna-Francia, 1999

## **DOCUMENTI DI RIFERIMENTO**

---

### **NAZIONI UNITE**

---

*Statuto delle Nazioni Unite, 1945*

*Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, 1948*

*Patti Internazionali sui diritti civili e politici, economici e culturali, 1966*

*Dichiarazione di principi di diritto internazionale sulle relazioni amichevoli e la cooperazione tra stati, 1970*

*Dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche, 1992*

*Dichiarazione di Vienna della Conferenza delle Nazioni Unite sui diritti umani, 1993*

*Dichiarazione in occasione del 50° anniversario della fondazione delle Nazioni Unite, 1995*

### **CSCE**

---

*Atto Finale della Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa,  
Helsinki, 1975*

*Documento finale dell'incontro di Vienna, 1989*

*Documento conclusivo della riunione di Copenhagen sulla "dimensione  
umana", 1990*

*Carta di Parigi per una nuova Europa, 1990*

#### **COMUNITÀ ED UNIONE EUROPEA**

---

---

*Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà  
fondamentali, 1950*

*Convenzione-quadro sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o  
autorità territoriali, 1980*

*Carta comunitaria delle lingue e delle culture regionali, 1981*

*Carta dei diritti delle minoranze etniche della Comunità Europea, 1981*

*Convenzione relativa alla Carta europea delle autonomie locali, 1985*

*Carta europea delle lingue regionali e minoritarie, 1992*

*Trattato di Maastricht sull'Unione Europea, 1992*

*Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali,  
1995*

*Preambolo del Progetto di Costituzione Europea, 18 luglio 2003*

#### **ALTRE FONTI**

---

---

*Act of Supreme Court of Canada, Reference jurisdiction, Governor in  
Council referring to Supreme Court three questions relating to secession of  
Quebec from Canada, Toronto, February 1998*

*Carta di Algeri, 1976*

*Statuto della Corte Interamericana dei diritti umani, 1974*

#### **CASO BASCO**

---

---

*Constitución española, 1978*

*Estatuto de Autonomia de la Comunidad Autonoma de Euskadi, 1979*



*Declaración sobre la autodeterminación de Euskadi*, approvata dal Parlamento basco il 15 febbraio 1990

*Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi*, Eusko Jaurlaritzza-Gobierno Vasco, Ajuria-Enea, 25/10/03

*Intervento del lehendakari Ibarretxe durante il dibattito di politica generale al Parlamento basco*, Vitoria- Gasteiz, 27/09/02