

## L'autonomia del Paese basco tra asimmetrie interne e riconoscimento europeo.

### Alla ricerca di un rapporto confederale e del riconoscimento del “diritto a decidere”

*Alberto López-Basaguren \**

*L'autonomia del Paese Basco, regolata nello Statuto del 1979, ha importanti singolarità; solo alcune di esse (polizia regionale) sono comuni alla Catalogna e alla Navarra. Certamente, la singolarità esclusiva del Paese Basco – e della Navarra – deriva dalla loro condizione di “territori forali”, titolari di “diritti storici” garantiti dalla Costituzione (Disposizione Aggiuntiva I Cost.). La conseguenza più rilevante di questa singolarità è un sistema speciale di gestione delle imposte e di finanziamento di tali territori, che, in pratica, ha garantito risorse molto più ampie rispetto alle altre Comunità autonome. Tuttavia, quando si presenta il momento adatto, il nazionalismo basco rende evidente il proprio obiettivo: configurare una relazione di tipo confederale all'interno del territorio spagnolo. In tale direzione si muove l'accordo adottato dai nazionalisti “tradizionali” – PNV – e dai nazionalisti radicali – EH Bildu – nella Commissione speciale sull'autogoverno del Parlamento basco, relativo alle “Basi” di una proposta di “Status politico”. Tuttavia, l'interesse dei nazionalisti non è solo “interno” allo Stato spagnolo. Infatti, da un lato, sostengono il riconoscimento di questo modello confederale – sistema “eccezionale” rispetto al modello costituzionale – all'interno del sistema politico spagnolo, come conseguenza del “diritto a decidere” che rivendicano per il popolo basco nella sua concezione di “nazione”; dall'altro, aspirano anche ad un riconoscimento europeo del “diritto a decidere”, garantito, quindi, nell'UE insieme alla continuità dello status di membro dell'organizzazione sovranazionale nel caso di secessione del territorio.*

---

\* Gruppo di ricerca UPV/EHU/PGA18/12. Questo lavoro è stato realizzato nell'ambito del Progetto di Ricerca DER2017-86988-P, finanziato dal Ministero dell'Economia e della Competitività (MINECO) – ora, Ministero della Scienza, dell'Innovazione e dell'Università – del Governo spagnolo.

### 1. *L'autonomia del Paese Basco: un autogoverno con importanti specialità*

L'autogoverno del Paese Basco presenta importanti specialità all'interno del sistema spagnolo delle autonomie territoriali. Mentre nella Seconda Repubblica la priorità nel riconoscimento dell'autonomia era limitata alla Catalogna, durante la transizione politica che, dopo la scomparsa di Franco portò all'elaborazione della Costituzione democratica, tra le priorità da affrontare nell'istituzione di un sistema di autonomie territoriali troviamo, accanto alla Catalogna, anche il Paese Basco. Questa priorità trova espressione nelle facilitazioni previste per questi due territori – cui si aggiunse anche la Galizia (Disposizione Transitoria II Cost.) – relativamente all'accesso all'autonomia. Tale previsione ha consentito un rapido processo di approvazione degli Statuti di autonomia dei due territori menzionati (1979), immediatamente dopo la proclamazione della Costituzione (1978), assumendo, entrambi, sin da subito l'intero ambito dei poteri consentiti dalla Costituzione. Ciò significa che per anni questi territori (insieme all'Andalusia) hanno avuto competenze in materie importanti – come l'istruzione, l'assistenza sanitaria e altre – che, tuttavia, non erano state attribuite alle altre Comunità autonome, permettendo un consolidamento più rapido dell'autonomia rispetto agli altri territori.

La Catalogna e il Paese Basco (insieme alla Navarra) hanno competenze che non sono state assunte da nessun'altra Comunità Autonoma; la più rilevante è la competenza in materia di polizia da cui deriva l'esistenza di organi di polizia regionali dotati di poteri in materia di protezione dei beni e delle persone, protezione dell'ordine pubblico e perseguimento dei reati, ad eccezione di quelli di natura extraterritoriale (rispetto alla Comunità autonoma), e degli stranieri. Usando la terminologia comune o usuale, i rispettivi corpi di polizia regionali sono corpi di polizia "integrali", cioè, hanno giurisdizione su tutti gli ambiti di intervento che corrispondono alle forze di polizia, essendo marginale il ruolo delle forze di polizia dello "Stato" (*Policía Nacional* e *Guardia Civil*, simili ai corpi di Polizia e Carabinieri in Italia)<sup>1</sup>.

---

(1) Questa distribuzione di competenze in materia di polizia permette di spiegare – e di capire – i fatti verificatisi nel *referendum* del primo ottobre (1-O) in Catalogna, laddove i poliziotti della *Policía Nacional* e della *Guardia Civil* hanno dovuto alloggiare, in condizioni assai diffi-

Tuttavia, il Paese Basco – assieme alla Navarra – ha una specialità ancora più rilevante: un sistema fiscale e di finanziamento del tutto speciale, radicalmente differenziato dal sistema generale delle altre Comunità autonome (tranne la Catalogna). La sua base giustificativa risiede nei cd. “diritti storici” dei «territori forali» che la Costituzione «protegge e rispetta», il cui «aggiornamento» sarà effettuato «nell’ambito della Costituzione e dello Statuto di autonomia» (Disposizione Aggiuntiva I Cost.). Si tratta del sistema di attuazione tributaria e di finanziamento della Regione conosciuto, rispettivamente, come *Concierto económico* nelle tre Province del Paese Basco (che costituiscono la Comunità autonoma del Paese Basco) e *Convenio económico* nella Navarra. Tale sistema nasce in quest’ultimo territorio nel 1841, con la Legge di aggiornamento dei *Fueros* della Navarra, dopo la prima guerra civile dell’Ottocento, nota come “guerra carlista” – per essere stata combattuta in difesa dei diritti al trono del principe Carlo, fratello del Re Ferdinando VII – e, successivamente, nel Paese Basco (nel 1878), dopo la seconda – terza in altri territori della Spagna – “guerra carlista”. Nel Paese Basco nasce come sistema provvisorio per garantire la riscossione delle imposte in una situazione in cui – per gli effetti della guerra e dal fatto che fino a quel momento, in quei territori, non si pagavano le imposte secondo il sistema generale – il Ministero delle Finanze della Monarchia non era capace di assicurare quella riscossione. Le successive vicende storiche ne hanno determinato, invece, la permanenza – pur con riforme – fino alla transizione politica alla democrazia, dal momento che, anche durante il regime di Franco, sia la Provincia di Álava che la Navarra avevano conservato il sistema come riconoscimento per aver sostenuto Franco nella ribellione contro la Repubblica<sup>2</sup>. Dopo l’approvazione della Costituzione e dello Statuto di autonomia del Paese Basco, il sistema di *Concierto económico* è stato ristabilito per tutte le tre Province, aggiornandolo,

---

cili, in diverse navi da crociera ormeggiate nel porto di Barcellona. Tale distribuzione dei poteri non corrisponde alla regolamentazione contenuta nella Legge Organica n. 2, del 13 marzo 1986, sulle forze e i corpi di sicurezza dello Stato.

(2) Il sistema di *Concierto económico* era stato, invece, soppresso nelle Province di Bizkaia e Gipuzkoa, considerate “Province traditrici”.

attraverso la legge n. 12 del 13 maggio 1981, successivamente riformato – e consolidato – con la legge n. 12 del 23 maggio 2002.

Non è possibile, in questa sede, spiegare in dettaglio le caratteristiche del sistema di *Concierto económico* in quanto sistema di gestione delle imposte e sistema di finanziamento di queste due Regioni<sup>3</sup>, che si configura, dunque, come sistema speciale in confronto al sistema generale di finanziamento delle Comunità autonome, regolato nella cosiddetta LOFCA (Legge organica di finanziamento delle Comunità autonome). Riassumendo le caratteristiche del sistema del *Concierto económico*, si può affermare che il Paese Basco gestisce quasi tutte le imposte del sistema fiscale statale con alcune eccezioni; in molte delle imposte che gestisce, le Province del Paese Basco – non la Comunità autonoma – hanno la capacità di regolamentare, in modo parziale, l'imposta in modo differenziato rispetto alla struttura fiscale dello Stato, mantenendo una pressione fiscale analoga e subordinata alla capacità di armonizzazione dello Stato. Il Paese Basco deve trasferire allo Stato una parte della riscossione – il cd. *Cupo* – che corrisponde al valore economico delle competenze «non assunte dalla Comunità autonoma» – cioè le competenze esercitate dallo Stato –, mentre il resto rimane alla Comunità autonoma come finanziamento proprio della stessa e di ciascuna delle tre Province. Quindi, è l'amministrazione del Paese Basco a riscuotere le imposte dello Stato sul suo territorio e, in seguito, “paga” lo Stato per i poteri che questo esercita nel Paese Basco. La legge del 1981, che ha ristabilito il sistema di *Concierto económico*, ha previsto che la contribuzione del Paese Basco dovesse essere del 6,24% del valore economico delle competenze «non assunte dalla Comunità autonoma» nel Bilancio dello Stato di ciascun anno. Tuttavia, si tratta di una negoziazione molto complicata per lo Stato, generalmente condotta all'ombra della trattati-

---

(3) Sul sistema di *Concierto económico* nel Paese Basco, v. E. ALONSO OLEA, *El concierto económico (1878-1937): orígenes y formación de un derecho histórico*, Oñati, IVAP, 1995; A. LÓPEZ BASAGUREN, *El Concierto Económico y la financiación de la Comunidad Autónoma del País Vasco entre mito y realidad*, in M.A. GARCÍA HERRERA (a cura di), *El Estado autonómico: integración, solidaridad, diversidad. 25 años de Estatuto de autonomía del País Vasco*, vol. I, Madrid, Colex-INAP, 2005, pp. 619-634; I. ZUBIRI, *El Concierto Económico en el contexto de la Unión Europea*, Bilbao, Círculo de Empresarios, 2000 e Id., *Los sistemas forales: características, resultados y posible generalización*, in S. LAGO PEÑAS (a cura di), *La financiación del Estado de las autonomías: perspectivas de futuro*, Madrid, IEF, 2007, pp. 355-388.

va politica. Il risultato, secondo diverse analisi, è che il *Cupo* – la quantità che il Paese Basco deve pagare allo Stato ogni anno – è stato calcolato in maniera molto favorevole per il Paese Basco, anche perché l'applicazione della legge che regola il calcolo del *Cupo* si applica in modo molto flessibile, per via di una trattativa per lo più “politica”; il risultato è un sistema di finanziamento qualitativamente molto favorevole<sup>4</sup> per il Paese Basco (e per la Navarra).

Questo sistema di negoziazione del *Cupo* si è consolidato come un sistema di natura “confederale”, nel quale è necessario l'accordo delle due parti in una Commissione mista a carattere paritario tra i rappresentanti dei due Governi, quello dello Stato e quello del Paese Basco. Questo sistema concede ai rappresentanti del Governo basco una capacità di veto dal momento che accettano l'accordo soltanto in situazioni in cui la maggioranza di Governo in Spagna – indipendentemente dal “colore” politico del partito – ha bisogno dei voti dei nazionalisti nel Parlamento. Diverse volte il *Cupo* è rimasto come “provvisorio” perché non è stato possibile giungere a un accordo (... fino a quando la maggioranza di Governo non ha avuto bisogno dei voti dei nazionalisti baschi). Questo accordo, certamente vantaggioso per il Paese Basco, è possibile per il ridotto peso economico del territorio nel sistema economico complessivo della Spagna. La quantità di risorse finanziarie che il Paese Basco deve trasferire al Bilancio dello Stato è complessivamente ridotta. Tale sistema non potrebbe essere applicato alla Catalogna, che rappresenta circa il 20% del Pil statale.

Infine, come elemento di chiusura del sistema, nella determinazione del *Cupo* non si prendono in considerazione i Fondi del sistema generale di finanziamento delle Comunità autonome relativi alla perequazione finanziaria tra le Regioni. Il Paese Basco contribuisce al *Fondo de Compensación Interterritorial* – previsto dall'art. 158, comma 2 Cost. –, tuttavia questo *Fondo* non ha mai funzionato come fondo di perequazione finanziaria tra le Regioni.

---

(4) Oltre ai lavori citati nella nota precedente, si veda Á. DE LA FUENTE, *¿Está bien calculado el Cupo?, UFAE and IAE Working Papers*, Instituto de Análisis económico (CSIC), 2010, disponibile su: <http://digital.csic.es/bitstream/10261/35033/1/80310.pdf> e dello stesso autore *Notas sobre el proyecto de nueva ley del cupo*, in FEDEA Policy Papers n 2017-28 e Instituto de Análisis Económico (CSIC), novembre 2017.

Questo sistema di finanziamento del Paese Basco è un *unicum* nell'ambito dei Paesi federali ma i nazionalisti baschi lo considerano scontato, non considerando il suo carattere completamente eccezionale in prospettiva comparata.

## ***2. Nazionalismo basco e autonomia: tra valutazione critica e “rifiuto” totale***

La valutazione dell'autonomia del Paese Basco si muove in una profonda contraddizione. Da un lato, le istituzioni regionali hanno un ruolo fondamentale nella vita quotidiana del Paese e dei suoi cittadini, che si traduce in un livello di soddisfazione qualitativamente elevato del sistema di autonomia nell'opinione dei cittadini, costante nel tempo. Secondo le ricerche demoscopiche dell'*Euskobarómetro*<sup>5</sup>, nella seconda indagine corrispondente a ottobre 2017 – l'ultimo sondaggio pubblicato –, il 41% degli intervistati ha dichiarato di essere “pienamente soddisfatto” dell'autonomia del Paese Basco e il 36% “parzialmente soddisfatto” – ora identificati come “non molto soddisfatti” –, mentre il 18% sono “insoddisfatti”.

Questa soddisfazione ampiamente maggioritaria per l'autonomia non si manifesta solo in relazione al presente, ma anche come un'opzione per il futuro. Pertanto, alla domanda riguardante la struttura politica più adatta per il Paese Basco (“alternative sulla forma di Stato”), il 36% ha risposto indicando il sistema autonomico – si intende quello vigente –, mentre il 32% è a favore di un sistema federale – si intende più ampio di quello attuale –, il 24% è favorevole all'indipendenza, mentre il 4% è favorevole a un sistema centralizzato.

---

(5) L'*Euskobarómetro* è un sondaggio periodico preparato da un gruppo del Dipartimento di Scienze Politiche presso l'Università dei Paesi Baschi (UPV/EHU) (<https://www.ehu.eus/eu/web/euskobarometro/home>), che ha condotto una serie di sondaggi d'opinione dal 1999 – due indagini all'anno –, con incursioni più circostanziali negli anni precedenti. Le sue analisi sono, quindi, molto significative circa l'evoluzione dell'opinione della società basca. Inoltre, i risultati sono qualitativamente in linea con quelli del *Deusto Barómetro*, all'interno dell'Università di Deusto (<http://barometrosocial.deusto.es/>), sebbene l'attività di quest'ultima sia iniziata in tempi più recenti. I risultati ottenuti dal *Gabinete de Prospectiva Sociológica* del Governo basco (<http://www.euskadi.eus/sociometros-vascos/web01-s1lehike/es/>) in questo ambito sono qualitativamente simili.

In conclusione, oltre il 65% ritiene che l'opzione futura debba essere il sistema autonomico o una maggiore caratterizzazione dello stesso in senso federale, mentre oltre il 75% è "pienamente" o "parzialmente" soddisfatto del sistema autonomico.

Rispetto a questi livelli abbastanza elevati di soddisfazione dei cittadini, che si sentono positivamente legati al sistema autonomico, l'atteggiamento delle forze politiche è molto più negativo, sia per quanto riguarda la situazione attuale del sistema autonomico sia in relazione all'alternativa ritenuta più idonea per il futuro del Paese Basco. Tale percezione è, però, condizionata dall'atteggiamento critico delle forze politiche nazionaliste – che diventa, spesso, un vero e proprio discredito – riguardo al sistema di autonomia territoriale, forze che hanno un ruolo politico e sociale molto importante per cui il discorso delle forze politiche che, al contrario, apprezzano positivamente il sistema di autonomia e che, sostanzialmente, non propongono un sistema diverso per il futuro rimane, in larga misura, nell'ombra<sup>6</sup>. Tra i partiti nazionalisti la considerazione dell'autonomia è piuttosto negativa se si valuta quello che affermano. Coloro che vorrebbero l'indipendenza dei Paesi Baschi, rappresentati in passato da *HB – Herri Batasuna* (Unità popolare) – e ora da *EH Bildu* (Raggruppare il Paese Basco), denigrano completamente il sistema di autonomia di cui gode, attualmente, il Paese Basco, fino al punto di aver rifiutato, fino pochi anni fa, di partecipare alle istituzioni di governo regionale della Comunità autonoma. Nel frattempo, il nazionalismo tradizionale (PNV), che ha gestito il sistema di autonomia durante quattro decenni quasi senza interruzione – con l'eccezione dei tre anni (2009-2012) di Governo del partito socialista – e che, di conseguenza, è il più importante beneficiario politico dell'autonomia, sostiene un discorso in cui predomina la critica – a volte molto negativa – del sistema di autonomia. Nel discorso del nazionalismo tradizionale solo eccezionalmente c'è spazio per una valutazione positiva del sistema di au-

---

(6) La difesa della riforma in senso federale è considerata solo marginalmente una scelta di rotura con il sistema di autonomia in vigore, ragion per cui è possibile considerarla un atteggiamento orientato ad un miglioramento del sistema attuale di autonomia, anche se in modo un po' indeterminato.

tonomia<sup>7</sup>, sostanzialmente limitato ai momenti di confronto con il nazionalismo radicale.

La sensazione per chi osserva è, quindi, profondamente contraddittoria, come se la percezione del cittadino e il discorso politico seguissero direzioni diverse. Questo è vero, in realtà, solo relativamente. È evidente, alla luce delle cifre menzionate, che la valutazione del sistema di autonomia dei Paesi Baschi è significativamente più positiva tra i cittadini che nel discorso politico delle forze nazionaliste. Quel discorso sembra avere, quindi, un effetto limitato sull'opinione dei cittadini. Tuttavia, questa opinione sembra essere influenzata – in modo qualitativamente significativo, anche se quantitativamente limitato – dall'atteggiamento istituzionale. Si potrebbe affermare che l'opinione pubblica non è molto influenzata da ciò che dicono i partiti – specialmente i nazionalisti – ma, piuttosto, da ciò che fanno le istituzioni. L'evoluzione dell'opinione relativamente alle “alternative sulla forma di Stato” – osservabile nell'analisi delle indagini dell'*Euskobarómetro* – mostra il modo in cui la situazione politica e l'atteggiamento istituzionale influenzano i cambiamenti dell'opinione pubblica. Nel 2017 (ultimo sondaggio pubblicato) l'opzione favorevole al sistema di autonomia è nella media dei risultati delle indagini. Il punto più alto di consenso per il sistema autonomico come opzione per il futuro si è verificato nel 2000, in un momento di forte crisi istituzionale, dopo la firma del *Patto di Estella* tra i partiti nazionalisti<sup>8</sup>, che ha subito una forte pressione critica nell'opinione pub-

---

(7) In tal senso, si veda, per esempio, l'intervento del *lehendakari* (Presidente) Urkullu nel “dibattito di politica generale” del settembre 2015 [Parlamento Vasco (2015): «*Debate de política general*», in *Diario de sesiones*, X Legislatura, n. 137, de 24 de septiembre, 22-23] in cui ha affermato: «Desiderare un nuovo futuro non significa ignorare l'autonomia realizzata. Non possiamo ignorare i risultati di chi ci ha preceduto nella costruzione di questa *Euskadi* [Paese Basco]. L'autonomia ha aperto la porta per l'istituzionalizzazione di Euskadi. Il suo esercizio ha permesso di raggiungere i livelli di benessere, la qualità di vita e di fiducia istituzionale più alto nella nostra storia. Affermo che l'autonomia del Paese Basco deve essere valutata e riformulata, non come un nuovo edificio da erigere nell'aria, senza legame con il quadro esistente, ma basata nella realtà di ciò che è stato costruito negli ultimi trentacinque anni». A questo proposito, D. INNERARITY GRAU, *Hacia el concierto político*, in *Hermes*, n. 56, 2017, p. 105, afferma: «Sia il certificato di morte dello Statuto sia la sua celebrazione mancano di un'analisi qualificata di quanto è vivo e morto nello Statuto».

(8) Il *Patto di Estella* (o *Patto di Lizarra*) è stato firmato dal PNV, EA e Herri Batasuna, a cui si sono uniti, nel settembre 1998, Ezker Batua [*Izquierda Unida*] e altri partiti e gruppi di sinistra e



blica e ha causato la rottura della coalizione di Governo tra PNV e PSE, dando vita a un ultimo e “agonizzante” Governo del *lebendakari* Ardanza, che ha prodotto una debolezza “terminale” e un’estrema mancanza di convinzione nella difesa della nuova strategia nazionalista. Un secondo momento di grande sostegno del sistema autonomico come opzione futura per i Paesi Baschi si è verificato nel 2009, dopo il lungo processo del *Piano Ibarretxe*, il suo fallimento finale e la formazione del Governo del *lebendakari* Patxi López (Partito socialista). Al contrario, il momento di maggiore debolezza per il sistema autonomico come opzione per il futuro si colloca nel 2005, nel momento di più alto consenso sociale del *Piano Ibarretxe*, iniziando il ciclo di Governi tripartiti presieduti da Ibarretxe e lo sviluppo del suo Piano.

La critica nazionalista – un mero rifiuto, in molte occasioni – del sistema autonomico si basa, fondamentalmente, sull’idea che lo Stato viola lo Statuto di autonomia, considerato come un patto tra lo Stato e il Paese Basco. Gli elementi a sostegno di questa interpretazione sono, sostanzialmente, da un lato, i trasferimenti di servizi non ancora attuati e, dall’altro, lo svuotamento della capacità di decidere autonomamente l’indirizzo politico-legislativo – da parte del Paese Basco – come conseguenza dell’azione espansiva dello Stato nella determinazione delle “basi” statali nelle diverse materie, soprattutto nelle leggi organiche.

In realtà, questi sono due elementi di grande importanza nel buon funzionamento del sistema di autonomia territoriale, rispetto al quale la critica nazionalista, a volte, ha una base di verità. Tuttavia, questa critica eccede, come nel caso dei trasferimenti di servizi ancora pendenti, quando estende il problema o la sua rilevanza all’intero sistema di autonomia territoriale, dando l’impressione, ad esempio, che si tratti di un numero molto elevato di servizi in attesa di trasferimento, in modo che l’effettiva capacità di governo delle istituzioni del Paese Basco risulta

---

nazionalisti. L’accordo è stato preceduto da un documento firmato da PNV, EA ed ETA (che è stato oggetto di interpretazioni contrastanti tra i firmatari), con il quale si intendeva aprire un dialogo e un processo di negoziazione simile al processo svolto nell’Irlanda del Nord. Pochi giorni dopo la firma dell’accordo, l’organizzazione terroristica ETA ha dichiarato una “cessazione totale e indefinita del fuoco” durata 14 mesi.

molto limitata rispetto a quella stabilita nello Statuto di autonomia<sup>9</sup>. Tuttavia, questo non corrisponde alla realtà.

Solo in poche occasioni le rivendicazioni competenziali avanzate dai nazionalisti sono indiscutibili alla luce di quanto stabilito nell'art. 149.1 Cost. Nella maggior parte dei casi, si tratta, da un lato, di elementi molto specifici all'interno di un ambito molto vasto, di una richiesta molto discutibile alla luce della distribuzione costituzionale delle competenze. Dall'altro, la questione relativa al carattere espansivo della determinazione delle basi da parte dello Stato e, in quest'ambito, dell'uso della riserva di legge organica, viene solitamente interpretata nel discorso nazionalista come una violazione dello Statuto di autonomia. È evidente che il problema di delimitare la competenza dello Stato nella determinazione delle basi e la riserva della legge organica nelle aree di competenza delle Comunità autonome è una questione di carattere generale che riguarda il sistema autonomico nel suo complesso. A mio parere, il ricorso a questa tecnica come elemento centrale del sistema di distribuzione delle competenze tra lo Stato e le Regioni è un problema molto rilevante del sistema. Ma non si tratta di una violazione del patto statutario – come viene sostenuto dai nazionalisti – nella misura in cui, com'è noto, lo Statuto ha evitato che si incorresse in tali limiti costituzionali mediante il continuo ricorso alla clausola «senza pregiudizio» delle disposizioni della Costituzione.

Il problema della critica del nazionalismo al sistema di autonomia territoriale non risiede nell'enfatizzarne, con la radicalità che ciascuno ritenga opportuno, i problemi o i limiti, ma nel fatto che qualsiasi problema viene amplificato per concludere, in maniera pressoché inevitabile, con un unico risultato: il rifiuto totale, nel senso più ampio dell'espressio-

---

(9) Questo è un elemento centrale nella strategia di «rifiuto» del sistema di autonomia in vigore come base per la legittimazione della proposta di rottura, sia nel Paese Basco – il lavoro della Commissione sullo sviluppo dello Statuto negli anni '90, che aveva individuato una quarantina di competenze non trasferite, preparò il lancio del *Piano Ibarretxe* – sia nel caso della Catalogna, in cui l'elevato numero di competenze non trasferite – che Joan Saura, allora membro del Governo tripartito catalano, stimò in «più di 90» – era un argomento rilevante nella giustificazione del progetto di riforma dei rispettivi Statuti di autonomia: cfr. A. LÓPEZ BASAGUREN, *Trasformazioni dello Stato autonomico e riforma dello Statuto del Paese Basco: tra rottura e «accomodamento a volontà»*, in S. GAMBINO (a cura di), *Regionalismo e Statuti. Le riforme in Spagna e in Italia*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 178 ss. e p. 192 ss.

ne, del sistema autonomico in vigore nel Paese Basco in quanto sistema “vivente”. Questo rifiuto radicale ha raggiunto la sua massima espressione nel decennio che è intercorso tra il *Patto di Estella* e il fallimento del *Piano Ibarretxe*, quando il rifiuto dello Statuto di autonomia da parte del nazionalismo radicale ha avuto il sostegno di ampi settori del PNV, rendendo “solenne” la considerazione di Joseba Egibar – portavoce di quel partito nel Parlamento basco dal 1998 – secondo cui lo Statuto di autonomia era una «carta concessa» (*charte octroyée*) ed era «morto». Questa interpretazione effettuata dal nazionalismo – e severamente critica – richiama l’attenzione, da un lato, sull’assenza sostanziale di una valutazione relativa dell’importanza dell’autonomia di cui gode il Paese Basco; una valutazione relativa che è, invece, molto importante dal punto di vista storico – poiché è la prima volta, nella storia contemporanea, che la Spagna ha un sistema di autonomie territoriali solido e capace di sopravvivere per decenni – e dal punto di vista comparato, rispetto ai sistemi federali adottati nei Paesi democratici vicini. Dall’altro lato, fa certamente riflettere la scarsa rilevanza attribuita ad alcune singolarità dell’autonomia del Paese Basco – e della Navarra –, che rendono questo sistema di autogoverno incomparabilmente più forte non solo rispetto alle altre Regioni della Spagna, ma anche rispetto ad altri sistemi federali. Indubbiamente, il sistema di finanziamento noto come *Concerto economico* – *Accordo economico* in Navarra – è l’elemento più rilevante, in questo senso. Il nazionalismo, in maniera apparentemente inconsapevole, sembra dare per scontato, o lo considera come un elemento indiscutibile, il suo carattere assolutamente eccezionale, senza essere capace di rendersi conto delle ragioni della crescente ostilità provocata nelle altre Regioni.

In questo contesto, sono evidenti due “percezioni”. Da un lato, il fatto che la visione critica del nazionalismo sul sistema di autonomie territoriali non sia utilizzata come base di legittimazione per la proposta di riforme volte a migliorarlo ma, semplicemente, per “screditarlo”. E, dall’altro, in stretta connessione alla precedente, la percezione per cui la giustificazione dell’opzione a favore dell’indipendenza o di qualsiasi altro sistema simile ad essa richieda un rifiuto totale dell’attuale sistema di autonomia, al quale non è possibile riconoscere alcuna virtù.

### 3. *Il sogno confederale del nazionalismo basco: dallo “Statuto politico” del Piano Ibarretxe (2004) alla proposta di “Status politico” della Commissione parlamentare (2018)*

Il nazionalismo tradizionale (PNV) di solito mostra nelle sue manifestazioni l'esistenza di un – più o meno vago – desiderio di indipendenza alla base del suo atteggiamento politico. Ciò è più evidente in alcuni *leader* del partito ma non in tutti e non è condiviso allo stesso modo o con la stessa intensità da tutti i suoi settori. È un sentimento che si combina, senza grandi problemi apparenti, con un discorso politico quotidiano puramente pragmatico. Questa combinazione di discorsi “accomoda”, allo stesso tempo, due diversi atteggiamenti, da un lato, l'evidente soddisfazione della maggioranza dei cittadini per il sistema di autonomia e, dall'altro, di mantenere viva la critica e di mostrare l'insoddisfazione per il livello di autonomia raggiunto con l'obbiettivo di stabilire un nuovo modello. Un modello che potrebbe essere descritto – seguendo la rivendicazione di alcuni settori del nazionalismo scozzese – come *lite independence* che, sebbene ponga notevoli difficoltà di applicazione pratica, consente al PNV di realizzare una combinazione tale da permettergli, politicamente, la “quadratura del cerchio”: godere del potere e mantenere vivo l'impegno per un modello alternativo<sup>10</sup>.

In questa combinazione tra il sogno dell'indipendenza e il pragmatismo di Governo, il nazionalismo tradizionale concretizza il suo progetto ideale in una sorta di “sogno pragmatico”: l'instaurazione di una relazione confederale tra il Paese Basco e la Spagna. Un “sogno pragmatico” che ha cercato di realizzare per due volte: lo “Statuto politico” del *piano Ibarretxe*, nel 2004<sup>11</sup> e, recentemente, nelle “Basi sullo ‘Status politi-

---

(10) Su questi temi è di grande interesse A. GURRUTXAGA ABAD, *Rutas nacionalistas. La sociedad vasca en el siglo XXI*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2017. È necessario considerare – come si vedrà *infra* – che questa combinazione di discorsi è indispensabile, nelle particolari condizioni del Paese Basco, per mantenere stabile il consenso elettorale dei nazionalisti e ottenere i voti anche di una parte molto importante degli elettori “pragmatici”, nelle elezioni regionali. Tale attitudine è direttamente correlata alle preoccupazioni – puramente pragmatiche – della società basca: si veda, ad esempio, *Gabinete de Prospectiva Sociológica* del Governo Basco (2016): *Sociómetro Vasco 60 -20 años de opinión pública vasca*: [http://www.euskadi.eus/contenidos/documentacion/sociometro\\_vasco\\_60/es\\_def/adjuntos/16sv60.pdf](http://www.euskadi.eus/contenidos/documentacion/sociometro_vasco_60/es_def/adjuntos/16sv60.pdf).

(11) Sul *Piano Ibarretxe*, si veda A. LÓPEZ BASAGUREN, *Trasformazioni dello Stato autonomico...*, cit., p. 171 ss., così come i tre più importanti volumi pubblicati sullo stesso: AA.VV., *Cuadernos*

co” approvate nel luglio del 2018 dalla Commissione speciale sull’auto-governo istituita nel Parlamento del Paese Basco. Il contenuto delle due iniziative è sostanzialmente simile, mentre differiscono radicalmente le modalità attraverso cui sono state presentate, almeno in origine.

Con riferimento alla proposta di “Statuto politico” del *Piano Ibarretxe* – ampiamente analizzato in diversi contributi (alcuni di essi pubblicati anche in Italia<sup>12</sup>) – è sufficiente rilevare, in questa sede, che non si trattava di un piano per la secessione dei Paesi Baschi, pur essendo basato sul principio dell’autodeterminazione del popolo basco, che si concretizzava nella determinazione, unilaterale, da parte del Paese Basco, del tipo di relazione che doveva intercorrere tra il Paese Basco e la Spagna. In sostanza, quello che Ibarretxe proponeva era un modello confederale. Tuttavia, il Piano di Ibarretxe fallì e, dopo una legislatura all’opposizione, il PNV adattò la sua proposta di riforma dell’autogoverno del Paese Basco, che ruota intorno a quello che è stato definito *Concierto político*. L’idea, attribuita a D. Innerarity<sup>13</sup>, è stata espressa per la prima volta nelle strutture organiche del PNV da Josu Jon Imaz<sup>14</sup>, in qualità di Presidente dell’esecutivo del partito. Successivamente, è stata ripresa da Urkullu, attuale *lebendakari*, che ne ha ulteriormente arricchito il contenuto con la richiesta di considerare Euskadi una *nación foral*, combinando la richiesta della condizione dei baschi come nazione con la tradizione delle leggi particolari tradizionali del Paese basco (i *Fueros*)<sup>15</sup>.

---

*de Alzate*, 28, 2003, numero monografico su *El Plan Ibarretxe a examen*; AA.VV., *Estudios sobre la propuesta política para la convivencia del Lebendakari Ibarretxe*, Oñati, IVAP, 2003 e AA.VV., *Civitas Europa*, n. 12, 2004, numero monografico *Autour de la “Proposition de Statut Politique de la Communauté du Pays basque” ou “Plan Ibarretxe”*, cit. Si veda, inoltre, A. LÓPEZ BASAGUREN, *The Parliament of the Basque Country and the National Issue: The Weaknesses of a Strong Identity*, in G. LAFOREST, A. LECOURS (a cura di), *The Parliaments of Autonomous Nations*, Montreal-Kingston, McGill-Queen’s University Press, 2016, p. 62 ss.

(12) V. *supra* nota 11; in italiano si veda A. LÓPEZ BASAGUREN, *Trasformazioni dello Stato autonomo...*, cit., p. 204 ss.

(13) Cfr. D. INNERARITY GRAU, *Entradas para un concierto político*, in *Hermes*, 29, 2009, pp. 6-12 e ID., *Hacia el concierto político*, in *Hermes*, 56, 2017, pp. 104-107.

(14) Cfr. J.J. IMAZ, *No imponer, no impedir*, in *El Correo de Bilbao*, del 17 luglio (pubblicato anche sul giornale *Deia*, nella stessa data).

(15) Si veda l’intervento del *lebendakari* nel Parlamento basco nel dibattito sulla politica generale del settembre 2017, in Parlamento Vasco, *Debate sobre política general*, in *Diario*

L'idea è, apparentemente, molto semplice. Si cerca di estendere all'ambito dei rapporti politici la medesima struttura dei rapporti esistenti tra lo Stato e la Regione in materia fiscale e di finanziamento nel Paese Basco e nella Navarra. Con il *Concierto político* si tratterebbe di stabilire quello che D. Innerarity definisce «diritto di decisione soggetta a patto» che, secondo la sua interpretazione, è «in perfetta sintonia con la tradizione che si riflette nei diritti storici riconosciuti dalla Costituzione e con le procedure del *Concierto económico*, che sono il nucleo dove meglio si realizza l'idea di una sovranità condivisa che sta alla base del nostro sistema di autonomia». A suo parere, «il *Concierto económico* è molto di più di una procedura tributaria e finanziaria, è un impegno di autogoverno pattuito, che richiede l'accordo e la cooperazione, che coinvolge il riconoscimento reciproco, un principio federalista, molto innovativo, e che articola un'interdipendenza in spazi di azione condivisi<sup>16</sup>. La trasposizione all'ambito politico sarebbe «un vero e proprio rinnovamento e il rafforzamento della natura pattizia della nostra autonomia, senza provocare alcuna rottura con il patto costituzionale», perché, a suo avviso, nella Costituzione e nello Statuto così come nelle procedure relative al *Concierto económico*, vi è «un elemento confederale» che ha «un grande potenziale di innovazione», nella misura in cui – afferma – implica «il riconoscimento in condizioni di parità e, allo stesso tempo, obbliga, entrambi a negoziare»<sup>17</sup>.

Questa proposta di *Concierto político* si basa sui “diritti storici”, garantiti dalla Costituzione (Disposizione Aggiuntiva I Cost.); o, più precisamente, su una particolare lettura degli stessi, che li mitizza, com'è avvenuto, tradizionalmente, per i *foralists* – quelli che difendevano le leggi “vec-

---

*de sesiones*, XI Legislatura, n. 40, 21 settembre 2017 ([http://www.legebiltzarra.eus/pdfs\\_publici/2/11/000040.pdf](http://www.legebiltzarra.eus/pdfs_publici/2/11/000040.pdf)).

(16) Secondo D. INNERARITY GRAU, *Hacia el concierto político*, cit., p. 106, l'obiettivo sarebbe quello di adottare un patto politico tra Stato e Paesi Baschi «che mi piace chiamare “*Concierto político*”, con il quale si tratterebbe di «spostare al campo politico nel suo complesso i principi e la metodologia che hanno dato buoni risultati nel campo delle relazioni economiche con lo Stato e sulla base di un'istituzione come il *Concierto económico* che gode della massima accettazione nella nostra società».

(17) *Ibidem*.

chie”, i *Fueros* – nei secoli XVIII e XIX<sup>18</sup> e, successivamente, per i nazionalisti<sup>19</sup>, ma in assenza di base legale<sup>20</sup>.

Su queste basi politiche, il *lebendakari* Urkullu difende la necessità di promuovere quello che definisce lo “*Status politico*” del Paese Basco «per aggiornare l’architettura istituzionale e il sistema di autonomia»<sup>21</sup>. A tal fine, agli inizi del 2014 è stata istituita una Commissione parlamentare speciale che ha lentamente sviluppato il proprio lavoro fino a quando, inaspettatamente, visto che non c’era l’ampio consenso che il *lebendakari* aveva indicato come requisito necessario, il PNV e l’EH *Bildu* hanno raggiunto un accordo e approvato nel luglio 2018 le “Basi” per il cd. “*Status politico*”.

Queste “Basi” pongono problemi rilevanti perché optano per un modello ed elementi in evidente contrasto con la Costituzione.

Il modello di autonomia proposto nelle “Basi” è espressamente definito un modello di natura confederale; un termine che viene continuamente ripetuto nel testo. Il fondamento di questa proposta risiede nei “diritti storici” e nel “diritto a decidere” del popolo basco, in conformità con la Disposizione aggiuntiva dello Statuto di autonomia, secondo la quale l’accettazione del regime di autonomia stabilito in esso «non implica

---

(18) Cfr. J. FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, *La génesis del fuerismo. Prensa e ideas políticas en la crisis del Antiguo Régimen (País Vasco, 1750-1840)*, Madrid, Siglo XXI, 1998.

(19) Cfr. J. CORCUERA ATIENZA, *La constitucionalización de los derechos históricos. Fueros y autonomía*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 11, 1984, pp. 9-38.

(20) In tal senso, è singolare ciò che è successo con il PNV e il riconoscimento costituzionale dei “diritti storici”. Questo partito ha ritenuto che la Costituzione, nella prima disposizione aggiuntiva, non abbia accolto le loro richieste in modo soddisfacente, motivo, questo, che si è trasformato nel principale argomento utilizzato per giustificare la decisione di sostenere la loro astensione al referendum di ratifica della Costituzione nel 1978. Tuttavia, ritengono che l’interpretazione più autentica della citata Disposizione Cost. sia quella fornita da loro, ovvero una interpretazione più “mitica” dei “diritti storici”. Cfr. CORCUERA ATIENZA, *La constitucionalización*, cit., p. 32, e dello stesso autore *Notas sobre el debate de los derechos históricos de los territorios forales*, in *Revista de Estudios Políticos*, 46-47, 1985, pp. 55-89, che fa un’analisi comparativa dettagliata delle differenze tra l’emendamento del gruppo nazionalista al Senato e il testo finale della Disposizione Aggiuntiva I Cost. (p. 18 ss.). Si veda, inoltre, J. CORCUERA ATIENZA, M.A.GARCÍA HERREIRA, *La constitucionalización de los derechos históricos*, Madrid, CEPC, 2002.

(21) Cfr. Parlamento Vasco, *Debate sobre política general*, in *Diario de sesiones*, X Legislatura, n. 41, 19 settembre 2013, p. 24 ([http://www.legebiltzarra.eus/pdfs\\_publici/2/10/000041.pdf](http://www.legebiltzarra.eus/pdfs_publici/2/10/000041.pdf)).

rassegnazione del popolo basco ai diritti che in quanto tale avrebbe potuto corrispondergli in virtù della sua storia»<sup>22</sup>.

Questa peculiare lettura del significato dei diritti storici e del loro riconoscimento costituzionale è completata dall'affermazione del popolo basco come nazione. Il testo non specifica le conseguenze di questa condizione<sup>23</sup>, ma stabilisce la capacità di decidere il suo *status* politico, cioè, la "forma" della relazione tra il Paese Basco e la Spagna. Il suo corollario è il "diritto a decidere" che viene affermato ripetutamente nel testo, come base della capacità di determinare lo "*Status* politico".

Il sistema confederale proposto è caratterizzato da una relazione «tra eguali» tra il Paese Basco e la Spagna, che si traduce nel riconoscimento dei Paesi Baschi «in quanto soggetto giuridico-politico»: un «nuovo modello di rapporto con lo Stato, bilaterale, mutuo rispetto e riconoscimento, natura confederale»; un sistema che richiede un «rapporto ... di reciproco rispetto e non di subordinazione», che richiede «un sistema effettivo di relazioni bilaterali» essendo necessario stabilire un efficace modello di garanzie diretto a blindare l'autogoverno basco. Queste pretese sono specificate, in sostanza, nella determinazione dei poteri che corrispondono al Paese Basco e nel sistema di garanzie in caso di conflitto.

Per quanto riguarda la prima richiesta, sarà lo "*Status* politico" a determinare i poteri riservati allo Stato, che saranno stabiliti di comune accordo tra le due parti, indipendentemente dalla Costituzione. La «base giuridico-costituzionale» di questo «quadro di competenza rinnovata» risiede «nell'aggiornamento sistematico ed espansivo dei diritti storici» riconosciuti nelle Disposizioni aggiuntive della Costituzione e dello Sta-

(22) Nella lettura che i nazionalisti danno della Disposizione aggiuntiva scompare la parte finale nella quale si afferma che l'aggiornamento di questi diritti storici potrà avvenire soltanto «in conformità con quanto stabilito dal sistema giuridico».

(23) Tuttavia, la definizione del popolo basco come nazione, presente nelle basi concordate nel documento, ha una conseguenza: la differenziazione tra due diverse condizioni di "baschi". Da un lato, quella relativa alla "cittadinanza basca", che sarà collegata all'appartenenza amministrativa a uno dei Comuni del "Soggetto Giuridico-Politico" [Paese Basco]. Dall'altro lato, la "nazionalità basca", che sarà riconosciuta ai cittadini baschi nei termini stabiliti da una legge che dovrà essere approvata dal Parlamento basco «tenendo conto della natura plurinazionale dello Stato spagnolo e delle caratteristiche del nuovo modello di rapporto con lo Stato contenuta nel nuovo "*Status* Politico».



tuto di autonomia e – «dato il nuovo modello di relazioni con lo Stato che si propone» – anche nel «principio democratico» (il cd. “diritto a decidere”).

Il secondo elemento chiave in questo modello confederale è il sistema di garanzie. Il nazionalismo è “ossessionato” dalla necessità di sottrarsi ai *forum* giurisdizionali, di istituire sistemi di arbitrato di natura politica e paritaria per la risoluzione dei conflitti. Il sistema di garanzie dovrebbe adattarsi «al nuovo modello di rapporto bilaterale con lo Stato, di natura confederale (...), in un modo che impedisca modifiche unilaterali». Ciò significa che i conflitti «che sorgano con lo Stato» devono essere risolti in modo bilaterale, attraverso l'accordo, dando priorità a «procedure preventive e cooperative, in contrapposizione a quelle di natura litigiosa e giudiziaria». Il sistema di garanzie sarebbe articolato in due livelli. Il primo – quello preventivo – consisterebbe nel costituire una «Commissione mista di *concerto politico* (*forum* bilaterale congiunto)», il cui scopo è di attivare «la necessaria cooperazione per stabilire, in modo concordato, le condizioni secondo le quali entrambe le parti eserciteranno le rispettive competenze, sia tra i soggetti coinvolti [Governi dello Stato e del Paese Basco] sia con il resto dei soggetti che lo richiedano [altre Comunità Autonome]». Il secondo livello dovrebbe subentrare quando si verifica il conflitto, nonostante l'esistenza delle misure preventive finalizzate a evitarlo. In tali ipotesi, le “Basi” propongono la creazione di un *forum* di natura arbitrare, paritario e bilaterale, che renda possibile la risoluzione dei conflitti giurisdizionali attraverso formule di autocompilazione». Tuttavia, se i due livelli non riescono a risolvere il conflitto e, dunque, si arriva alla sede giurisdizionale, le “Basi” prevedono l'intervento del Tribunale costituzionale come «ultimo ricorso». Tale conflitto dovrebbe, però, essere risolto da un Tribunale costituzionale adattato alla relazione “confederale”: il «modello e il funzionamento» del TC dovranno essere ricondotti «a parametri che garantiscano l'imparzialità e l'obiettività richieste dal nuovo sistema relazionale attraverso la creazione [all'interno del Tribunale] di una Sala speciale a carattere paritario», che sarà composta da un numero di giudici costituzionali e un numero uguale di “giudici” *ad hoc* nominati dal Paese Basco.

#### 4. Il “diritto a decidere”: dalla rivendicazione interna alla ricerca del riconoscimento europeo

Il nazionalismo basco continua a rivendicare il “diritto a decidere” del popolo basco come fondamento della sua richiesta di configurare il sistema di relazioni politiche tra i Paesi Baschi e la Spagna. Nel *Piano Ibarretxe* quel “diritto” trovava fondamento nel diritto all’autodeterminazione dei popoli stabilito nei Patti internazionali ONU sui diritti civili e politici e sui diritti sociali, economici e culturali del 1966. Nell’attuale proposta non vi è alcun riferimento al diritto all’autodeterminazione; ma le conseguenze non sono molto diverse. Tuttavia, in questa fase, il nazionalismo afferma di voler presentare le sue proposte in un quadro di legalità, sebbene, per giustificare il rispetto di tale quadro, adotti un’interpretazione della legalità costituzionale difficilmente sostenibile. Il “diritto a decidere” ha differenti contenuti. In primo luogo, e soprattutto, è il fondamento della capacità di determinare lo “*Status politico*” del Paese Basco: «Si tratta – afferma il documento delle “Basi” – di riconoscere il diritto e la capacità dei baschi e delle basche di decidere, esprimere ed esercitare la loro volontà collettiva al fine di ottenere forme di convivenza concordate volontariamente e di stabilire meccanismi che garantiscano il rispetto degli impegni assunti». Quindi, lo Statuto che viene proposto è «un esercizio del diritto e della capacità di decidere della cittadinanza basca che con una maggioranza e in questo momento storico decide di trovare un accordo plurale, ampio e trasversale». Il testo che risulta dallo sviluppo di queste Basi «sarà la formulazione giuridica positiva di un esercizio concordato del diritto democratico dei cittadini baschi di decidere la loro struttura politica e il loro sistema di convivenza, riconoscendo la rilevanza giuridica della volontà dei cittadini baschi». In secondo luogo, il “diritto a decidere” consiste nel potere del Paese Basco di «regolare e gestire» lo svolgimento di consultazioni popolari e *referendum* «sia per quanto riguarda le questioni politiche e sociali relative al suo ambito di competenze, sia sui rapporti che desiderano avere con altri territori di *Euskal Herria* (Paesi Baschi intesi come Regione che comprende anche la Navarra ed il Paese Basco-francese, concepita, dunque, su una base linguistica di radici storiche), con lo Stato spagnolo e altri spazi politici europei e internazionali».

Questa affermazione del “diritto a decidere” evidenzia un conflitto tra il principio di legalità e il principio democratico che ha le stesse caratteristiche manifestatesi nel processo secessionista in Catalogna<sup>24</sup>. Sebbene si affermi che «l’aggiornamento dell’autonomia basca deve rispettare il principio di legalità», si avverte immediatamente che «tuttavia, il rispetto della legalità non deve causare la violazione del principio democratico»; un principio che, secondo gli autori del documento, «richiede di fornire un valore rilevante e primario alla decisione della cittadinanza basca». Il confronto tra il principio democratico e il principio di legalità porta, inevitabilmente, al conflitto<sup>25</sup>.

In relazione al “diritto a decidere” e al significato attribuito dal nazionalismo, il documento sulle “Basi” dello “*Status politico*” concordato nel Parlamento basco incorpora il contenuto di un documento preparato e approvato dal Governo basco pochi mesi prima. Nell’ambito del dibattito sul futuro dell’Europa proposto dalla Commissione europea, il Governo basco ha approvato nel marzo 2018 un documento intitolato *Visión del futuro de Europa*<sup>26</sup>, che include riflessioni di interesse sul futuro dell’Europa e sul ruolo delle Regioni. In esso, il Governo basco propone il ruolo che, a suo avviso, dovrebbe essere svolto da quelle che chiama «Regioni costituzionali»; cioè, «Regioni con poteri legislativi e quelle che rappresentano realtà nazionali senza Stato». Tra le diverse riflessioni, il documento approvato dal Governo – con il voto contrario, in

---

(24) Cfr. A. LÓPEZ-BASAGUREN, *Demanda de secesión en Cataluña y sistema democrático. El proceso a la luz de la experiencia comparada*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, 37, 2016, pp. 163-185; ID., *Regional Defiance and Enforcement of Federal Law in Spain. The Claims for Sovereignty in the Basque Country and Catalonia*, in A. JAKAB, D. KOCHENOV (a cura di), *The Enforcement of EU Law and Values. Ensuring Member States’ Compliance*, Oxford, Oxford University Press, 2017, pp. 300-315 e ID., *The Secession Issue and Territorial Autonomy in Spain: Bicameralism Revisited*, in *Perspectives on federalism*, 2, 2018, spec. p. 250 ss.

(25) Sull’inaccettabile comprensione del principio democratico da parte del secessionismo catalano in questi termini e nel suo confronto con il principio di legalità, specialmente quando è inteso in modo semplicistico come la volontà manifestata in un *referendum – maximum*, di natura consultiva – ho scritto in A. LÓPEZ BASAGUREN, «Demanda de secesión ...», cit., p. 178 ss., in cui si fa riferimento all’affermazione della Suprema Corte del Canada nella *Reference on Quebec secession* (1998), riguardante l’erronea comprensione della democrazia costituzionale che supporta un’interpretazione simile del principio democratico.

(26) Il documento è consultabile sul sito web del Governo basco: [https://www.irekia.euskadi.eus/uploads/attachments/11343/Vision\\_del\\_Futuro\\_de\\_Europa.pdf?1520589969](https://www.irekia.euskadi.eus/uploads/attachments/11343/Vision_del_Futuro_de_Europa.pdf?1520589969).

questa sezione, dei tre assessori nominati su proposta del partito socialista – include la proposta, indirizzata alla Commissione europea, di includere nei «regolamenti dell’UE una direttiva sulla chiarezza che indichi le vie da percorrere per le comunità politiche che abbiano espresso, attraverso una decisione chiara ed esplicita delle loro istituzioni parlamentari di autogoverno, la volontà di decidere in merito al loro *status* di sovranità, co-sovranità o indipendenza nei confronti dello Stato membro dell’UE a cui appartengono, nonché, di decidere di continuare ad essere parte dell’UE nel caso in cui lo Stato membro [da cui si separano] dovesse recedere dall’UE, a tal fine utilizzando procedure legali e concordate e corredate dalle necessarie garanzie rispetto allo Stato cui appartengono e consultando la cittadinanza sul suo futuro». In relazione a ciò, invita la Commissione europea a promuovere l’approvazione di «una procedura semplificata che garantisca la permanenza nell’Unione di un nuovo Stato nato da un possibile processo di secessione condotto in conformità con le procedure previste dalla suddetta “Direttiva sulla chiarezza”, a condizione che il nuovo Stato manifesti la sua volontà di appartenere all’UE».

Questo documento – che fa parte dell’accordo della Commissione parlamentare speciale sulle “Basi” dello “*Status* politico” – rende evidente l’obiettivo reale del nazionalismo che aspira non solo al riconoscimento del “diritto di decidere” nella sfera politico-giuridica interna dello Stato, ma ritiene che tale rivendicazione possa essere posta all’interno dell’UE. Il nazionalismo, quindi, ambisce al riconoscimento del “diritto a decidere” come questione europea, così che sia l’Unione europea ad imporre agli Stati membri – in particolare alla Spagna – di accettare il diritto delle comunità “nazionali” che compongono gli stessi, il rispetto della loro capacità di decidere lo *status* da mantenere all’interno degli Stati, compreso il diritto alla secessione, garantendo, in questo caso, che il nuovo Stato che nasce rimanga all’interno dell’UE.

### **5. Riflessioni conclusive**

Le rilevanti peculiarità di cui gode l’autonomia del Paese Basco sembrano non aver soddisfatto le aspirazioni dei nazionalisti; anzi, sembra che i nazionalisti non abbiano piena coscienza del loro valore e del loro carattere pienamente eccezionale. Sembra che l’obiettivo dei nazionalisti

baschi non sia quello di migliorare il sistema di autogoverno partendo dalle basi raggiunte nel sistema dello Statuto vigente. Al contrario, sembra che siano pienamente interessati a ottenere il riconoscimento del “diritto a decidere” come mezzo per realizzare lo *status* confederale, ovvero una *lite independence*, in cui le trattative con lo Stato siano condotte «tra eguali» e ogni cosa venga concordata mediante una relazione bilaterale e paritaria. Nel frattempo, trovare una soluzione al problema del sistema delle autonomie territoriali diventa sempre più illusorio, dal momento che i soggetti ragionevolmente più interessati a risolvere quel problema hanno stabilito un obiettivo totalmente diverso e percorrono una strada completamente distinta. Si può affermare che è il destino della Spagna democratica.

La storia ci mostra che, in Spagna, sistema democratico e sistema di autonomia territoriale sono legati in modo inscindibile. Non potrà mai esserci un sistema democratico solido e forte senza un sistema di autonomie territoriali altrettanto forte e solido. E viceversa. Tuttavia, da un lato, sono sempre più numerosi quelli che richiedono una limitazione e una riduzione del sistema autonomico per rafforzare il sistema democratico; e, dall'altro, chi mette a rischio il sistema democratico utilizzandolo come strumento per ottenere un potere territoriale più ampio... senza cercare di migliorare il sistema di autonomie vigenti. In tal modo, in entrambi i casi, si mette a rischio sia il sistema democratico sia il sistema di autonomie territoriali.

È urgente trovare una soluzione al problema del sistema di autonomie territoriali. L'attuale paralisi del sistema politico spagnolo costituisce un grande rischio per il sistema democratico complessivamente considerato. Non esiste altra via se non la riforma costituzionale. Tuttavia, i partiti non sono neanche nelle condizioni di poter avviare un dibattito sulla riforma, in un contesto in cui i partiti nazionalisti vogliono rompere il sistema, sia perché promuovono la secessione come unico mezzo per soddisfare i loro desideri (come i nazionalisti della Catalogna) sia perché propongono un sistema confederale impossibile da realizzare (come i nazionalisti del Paese Basco). Nel frattempo, non ci sono forze per avviare una seria riforma del sistema delle autonomie territoriali. In queste condizioni, il futuro della Spagna democratica sembra molto oscuro.