

**SPAGNA: La proposta di statuto politico dei Paesi Baschi davanti al Tribunal constitucional:
valore costituzionale dell'unità e forme della sovranità popolare.**

di Edoardo Battisti

(Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale, Università di Bologna; e-mail: ebattisti@katamail.com)

Il 13 novembre 2003 il Governo spagnolo ha impugnato dinanzi al Tribunal Constitucional la proposta di un nuovo statuto politico per la Comunità autonoma dei Paesi Baschi, approvata - appena poche settimane prima - dall'esecutivo basco.

La riforma statutaria, deliberata dopo un anno di lavori preparatori, è stata presentata dal governatore dei Paesi Baschi Juan José Ibarretxe come un passaggio obbligato per porre fine, una volta per tutte, alla violenza terroristica dell'organizzazione indipendentista ETA; questa soluzione rappresenterebbe infatti, a detta del governatore, l'unica alternativa democratica che consenta di giungere presto ad un processo di normalizzazione politica (cfr. "Ibarretxe ante el Palamento Vasco" in El Mundo del 27/9/2003).

Il Presidente del governo autonomico (in lingua basca: Lehendakari), nell'invocare il diritto del popolo basco a decidere il proprio futuro, ha sottolineato come la proposta di riforma costituisca l'asse portante di un nuovo patto politico per la convivenza che consenta di delineare un modello di sovranità condivisa in cui la Comunità autonoma dei Paesi Baschi - dotata di tutte le competenze necessarie all'esercizio delle proprie funzioni - si associa liberamente allo Stato spagnolo.

In effetti, la proposta di statuto politico - preceduta da un preambolo in cui si ritrova un forte richiamo all'identità del popolo basco e al suo diritto di autodeterminazione - conferisce, di fatto, un nuovo status giuridico ai Paesi Baschi che entrerebbero liberamente a far parte di un diverso modello statale avente una natura plurinazionale e asimmetrica.

La proposta statutaria - in Spagna subito qualificata come "Plan Ibarretxe" - definisce in maniera significativamente espansiva l'ambito delle competenze spettanti alla Comunità dei Paesi Baschi (denominata Euskadi) rispetto alla restante parte del territorio nazionale. In particolare, la Comunità di Euskadi eserciterebbe una competenza esclusiva in ambiti quali quello della cultura, della lingua, dell'istruzione, così come sul piano economico, tributario, fiscale, previdenziale e dei rapporti di lavoro. Si prevede, inoltre, una organizzazione giudiziaria autonoma, incentrata su un apposito organo di autogoverno della magistratura basca, la cui giurisdizione si estende a tutto il territorio della Comunità e concerne ogni grado di giudizio includendo, quindi, i ricorsi in Cassazione, che spettano al Tribunal Superior de Justicia de Euskadi. Con riguardo all'aspetto della sicurezza lo statuto conferisce al Presidente della Comunità il comando supremo della polizia locale (Ertzaintza) la cui organizzazione è disciplinata da apposite leggi approvate dal Parlamento basco.

A garanzia delle competenze stabilite dalla Carta fondamentale basca l'articolo 16 prevede l'istituzione di un'apposita sezione del Tribunal Constitucional, denominata Tribunal de Conflictos Euskadi-Estado. A questo nuovo organo, composto da sei magistrati - tre designati dal Senato tra coloro che ricoprono l'incarico di giudice costituzionale e tre nominati dal Re su proposta del Parlamento basco - spetta il compito di dirimere gli eventuali conflitti di competenza che dovessero sorgere tra lo Stato spagnolo e le istituzioni e i poteri della Comunità basca. Tali conflitti, in base al terzo comma, potrebbero avere una natura sia positiva che negativa. La previsione di un conflitto di tipo negativo sembra dovuto, esclusivamente, all'esigenza di sanzionare eventuali inadempimenti da parte dello Stato spagnolo. Tale istituto infatti, finisce con l'operare a senso unico in quanto il ricorso può essere proposto solamente dal Governo basco nel caso in cui lo Stato spagnolo si dichiari incompetente con riguardo alle attribuzioni che la Costituzione o le leggi gli conferiscono in relazione alla Comunità di Euskadi.

Di contro, in base alla riforma dello statuto basco, l'elenco delle competenze spettanti allo Stato spagnolo - dal punto di vista qualitativo - risulta drasticamente ridimensionato. Dalla semplice lettura dell'art. 45 della proposta si ricava come in capo allo Stato permarrrebbe soltanto una competenza limitata a pochi ambiti, su alcuni dei quali, tra l'altro, la titolarità appartiene oramai all'Unione europea. Alla Spagna, infatti, viene riconosciuta una competenza esclusiva in materie quali il conferimento della cittadinanza spagnola e il diritto di asilo, il regime doganale e quello concernente la produzione, il commercio e la detenzione di armi ed esplosivi, la difesa e le relazioni internazionali fatte salve, in

quest'ultimo caso, le attribuzioni riconosciute dallo statuto alla Comunità basca.

Proprio con riguardo alla politica internazionale bisogna sottolineare come la proposta preveda la possibilità per le istituzioni basche di firmare degli accordi - nelle materie di propria competenza - con istituzioni ed organismi internazionali; viene inoltre fortemente limitata la libertà dello Stato spagnolo di stipulare dei trattati internazionali, in quanto è richiesta la previa autorizzazione del Parlamento basco in tutti i casi in cui la conseguente ratifica rischi di alterare o restringere le competenze statutariamente attribuite.

Con riferimento, invece, alle relazioni con l'Unione europea si stabilisce non solo la creazione di nuove delegazioni ed uffici di rappresentanza presso le sedi dell'Unione, ma soprattutto la partecipazione dei rappresentanti delle istituzioni basche alle riunioni del Consiglio dei ministri dell'UE ogniquale volta debbano essere adottate delle decisioni che riguardino gli ambiti nei quali i Paesi Baschi hanno una competenza esclusiva.

E' quasi superfluo ricordare, al riguardo, che questo insieme di norme sul regime delle relazioni politiche tenute dalla Comunità di Euskadi a livello europeo ed internazionale - qualora dovessero entrare in vigore - riceverebbero pratica applicazione soltanto nel momento in cui gli altri Stati e le organizzazioni internazionali fossero disposti a riconoscere la nuova realtà basca che è venuta ad esistenza, conferendole, di conseguenza, una sua legittimazione.

Questa però non sembra essere, per il momento, la posizione assunta dall'UE. La Commissione europea, infatti, nell'ottobre di quest'anno, fornendo la risposta ad una interrogazione presentata dall'eurodeputato socialista Rosa Díez, si è subito affrettata a precisare come il Trattato dell'Unione non può, in nessun caso, costituire la base giuridica che copra iniziative come quelle avanzate dal Lehendakari Ibarretxe di creare uno Stato liberamente associato con la Spagna.

Le reazioni al "Plan Ibarretxe", comunque, non si sono fatte attendere sul versante interno. Come abbiamo avuto modo di vedere agli inizi, il governo spagnolo ha prontamente adito il Tribunal Constitucional sostenendo che la proposta statutaria presentata viola la Costituzione spagnola in più di cento punti. In particolare, l'esecutivo di Madrid ha rivolto il suo ricorso in una duplice direzione chiedendo non solo la dichiarazione di illegittimità costituzionale della delibera con la quale il governo basco ha approvato la proposta, ma anche della conseguente decisione dell'Ufficio di Presidenza del Parlamento basco che - assegnando la proposta alla competente Commissione affari costituzionali - dava formalmente avvio all'iter che dovrebbe condurre all'approvazione dello statuto. Tale tipo di ricorso è stato reso possibile grazie all'utilizzo di quella che è stata definita dalla dottrina come la "clausola giurisdizionale di difesa della Costituzione contro gli eventuali attacchi allo Stato promossi da uno dei suoi componenti" (C. Ruiz Miguel). Si tratta, in pratica, dell'articolo 161, secondo comma, della Costituzione in base al quale il Governo, a garanzia dell'unitarietà dell'ordinamento, può impugnare dinanzi al Tribunal Constitucional le decisioni e le risoluzioni adottate dagli organi delle Comunità Autonome.

Il Tribunal Constitucional, quindi, sarà ora chiamato a compiere una prima valutazione sull'ammissibilità del ricorso per esprimersi successivamente sulla fondatezza o meno della questione di legittimità costituzionale.

Su quest'ultimo punto bisogna rilevare come il "Plan Ibarretxe" si fonda su di un progetto che, nella sostanza, si spinge molto al di là di una semplice riforma dello statuto. Un'attenta lettura del testo della proposta - con particolare riguardo alle disposizioni che prevedono la creazione di una nuova entità che si associa liberamente allo Stato spagnolo e di quelle che stabiliscono un differente riparto delle competenze - induce a ritenere come si venga a produrre una frattura netta all'interno del territorio nazionale derogando così - attraverso lo strumento della revisione statutaria - al principio dell'unità della Nazione spagnola contenuto chiaramente nell'art. 2 della Carta fondamentale.

Il Costituente infatti, pur riconoscendo e garantendo il diritto all'autonomia delle diverse Comunità e delle differenti nazionalità, non manca di porre l'accento sul fatto che l'ordinamento spagnolo è caratterizzato dagli elementi dell'unitarietà e dell'indivisibilità. Possiamo ritenere pertanto che l'equilibrio tra il valore dell'unità e quello dell'autonomia costituisce, per così dire, uno dei "tratti somatici" dello Stato delle autonomie come delineato nel 1978.

Tuttavia tale principio, che per la sua importanza non a caso è collocato tra i primi articoli della Costituzione (Titolo preliminar) non sembra presentare - come del resto altri principi costituzionali - un carattere immutabile ed intangibile. Lo stesso Tribunal Constitucional, in effetti, ha avuto modo di affermare, recentemente, come all'interno dell'ordinamento spagnolo "non vi sia un nucleo normativo inaccessibile ai procedimenti di revisione costituzionale", in quanto "la Costituzione spagnola, a differenza di quella francese, tedesca (e italiana), non esclude la possibilità di riforma di nessuna delle sue parti né sottopone il potere di revisione costituzionale ad ulteriori limiti rispetto a quelli

concernenti le forme e il procedimento” (Cfr. la STC 48/2003).

In un ordinamento, quindi, ove tutti i principi possono rappresentare oggetto di sfida da parte della sovranità popolare, anche il valore dell'unità può costituire un importante terreno di confronto all'interno del libero gioco democratico, a condizione però, che siano rispettate le forme e le modalità stabilite dalla Costituzione. Infatti, questo strumento così incisivo che consente al potere costituito di porre mano al nucleo dei principi e dei valori di riferimento dell'ordinamento, non può che essere necessariamente bilanciato dall'esigenza di attenersi scrupolosamente alle forme e ai modi individuati dal potere costituente per il procedimento che conduce alla loro revisione.

In questo senso eventuali deroghe ai principi fondamentali, e tra questo al principio unitario, possono prodursi solo attraverso una riforma costituzionale che segua rigorosamente l'iter, assai complesso, previsto dall'art. 168 della Costituzione. Si tratta, in pratica, di un procedimento particolarmente aggravato che si svolge in tre distinte fasi: ad una prima approvazione del testo da parte di entrambi i rami del Parlamento, a maggioranza dei due terzi dei componenti, segue lo scioglimento delle Camere affinché si possa procedere ad una seconda deliberazione, sempre a maggioranza dei due terzi; finalmente il testo votato dalle nuove Camere viene sottoposto al corpo elettorale mediante la celebrazione di un referendum popolare.

Le modalità stabilite dall'art. 168 della Costituzione sottendono, in sostanza, una decisione dell'intero popolo spagnolo, il quale si esprime in prima battuta in via indiretta mediante il voto del Parlamento ove è rappresentato e, successivamente, in forma diretta attraverso lo strumento referendario. Pertanto il procedimento di revisione descritto dall'art. 168 non può che essere letto assieme all'art. 1, secondo comma, della Costituzione in base al quale la sovranità appartiene al popolo spagnolo integralmente considerato (c.d. clausola di sovranità).

Al riguardo, l'eventuale celebrazione - come prospettata dal governatore Ibarretxe - di un referendum popolare nella sola Comunità dei Paesi Baschi, avente ad oggetto la proposta di riforma statutaria non sortirebbe effetto alcuno se non quello di violare nuovamente tale clausola. Infatti se la sovranità appartiene al popolo spagnolo nella sua interezza, non è ipotizzabile che una comunità, un gruppo o un settore della società spagnola possa atteggiarsi - in maniera unilaterale - come entità sovrana.

Alla luce di tutte queste considerazioni emerge come il “Plan Ibarretxe” sia in realtà più una provocazione politica che non un vero tentativo di riforma statutaria. Il Tribunal Constitucional non avrà probabilmente difficoltà ad intervenire dichiarandone l'illegittimità costituzionale; in primo luogo perché il progetto ha voluto mettere in gioco il valore dell'unità territoriale, indicando un obiettivo (di per sé non illegittimo) al di fuori di un corretto ricorso alla sovranità popolare nella sua dimensione necessariamente integrata e nazionale.

Le proposte e i progetti volti ad ottenere una maggiore autonomia, fino al punto di prospettare addirittura condizioni di indipendenza di una parte del territorio nazionale, infatti, non possono sottrarsi al principio in base al quale tali decisioni debbono essere assunte attraverso il concorso delle volontà di tutti i cittadini spagnoli. Di conseguenza, ogni iniziativa promossa al di fuori di questo ambito è destinata, inevitabilmente, ad uscire dall'alveo costituzionale.