

**La nuova legge organica sui partiti politici in Spagna al primo banco di prova:
il procedimento di "illegalizzazione" del Batasuna**

di Ida Nicotra
(4 ottobre 2002)

Dopo ventiquattro anni il legislatore spagnolo è intervenuto sulla disciplina dei partiti politici, rimodellando la precedente normativa, alla luce dei principi posti dalla Costituzione del 1978. Con buone probabilità l'esigenza di ritoccare il vecchio regime è legata al non celato fine di arrestare - attraverso lo scioglimento del partito *Batasuna*, considerato il "braccio politico" dell'*Eta* - la spirale di violenza che, ormai da decenni, viene esercitata dalla stessa organizzazione terroristica per rivendicare l'indipendenza del popolo basco.

La legge organica 54 del 1978 - previgente al Testo Fondamentale - si caratterizzava per i suoi tratti brevi ed essenziali, limitandosi a prevedere il procedimento necessario per la costituzione dei partiti. In particolare, si stabiliva l'obbligo del deposito, presso il dicastero degli Interni dello statuto, nonché dei dati personali dei promotori e dei dirigenti del partito. Quanto alle ipotesi di scioglimento, la previsione contenuta nell'art. 5 attribuiva siffatta competenza all'autorità giudiziaria ordinaria, soltanto ove ai partiti fosse stata imputata una delle figure delittuose previste dal codice penale, ovvero nel caso in cui le loro azioni fossero apparse in contrasto con i principi democratici (sul punto, R. Morodo- P. Lucas Murillo De La Cueva, Commento art. 6 Cost.- Los partidos politicos, , in Comentarios a la Constitucion Espanola de 1978, dirigidos por O. Alzaga Villaamil, Tomo I, Editoriales de Derecho Reunidas, 358; C. Gallego Castanera, Los partidos politicos en el ordenamento constitucional espanol, Madrid, 1988, 31 ss.; M. Satrustegui Gil-Delgado, La reforma legal de los partidos politicos, in Revista Espanola de Derecho Constitucional, 1996, 81 ss.).

Nella relazione introduttiva della nuova legge viene precisato come l'esigenza di rivedere quella codificazione risultava oramai evidente, al cospetto di un regime giuridico sui partiti incompleto e frammentario, che mal sembrava inquadarsi all'interno di "un sistema democratico maturo e fortemente consolidato, ove il protagonismo e la rilevanza istituzionale dei partiti politici si è progressivamente accresciuta".

Il rafforzamento del ruolo dei partiti nella vita del Paese - si legge ancora - rende improcrastinabile l'individuazione di una serie di strumenti normativi atti a vigilare affinché l'azione ed i programmi delle formazioni politiche si mantengano in sintonia con valori fondamentali dell'ordinamento, con i diritti inviolabili dei cittadini, con i principi del pluralismo e della democrazia. Coerentemente, con quanto proclamato nell'art. 6 della Costituzione spagnola - ove si afferma che i partiti politici esprimono il pluralismo e sono strumento fondamentale per la partecipazione politica - la nuova legge (art. 9) ribadisce, quindi, che le formazioni partitiche esercitano liberamente la loro attività, nel rispetto dei valori costituzionali, sviluppando la funzione costituzionalmente ad essi attribuita, con il solo limite dell'osservanza della dialettica democratica.

Tuttavia, nella nota introduttiva al testo, viene subito precisato come sia indispensabile l'identificazione e la differenziazione di quei movimenti partitici "che difendono e promuovono i loro programmi e le loro ideologie - qualsiasi essi siano, inclusi quelli che pretendono di modificare la cornice istituzionale - con il pieno rispetto dei principi e dei metodi democratici, da quelli che fondano la loro azione politica nella connivenza con la violenza, il terrore, la discriminazione, l'esclusione e la violazione dei diritti e delle libertà" (Relazione introduttiva alla l.6/2002, in Boletín Oficial del Estado, 28 giugno 2002, n. 154, 4394-3-4395).

In buona sostanza, la principale novità della legge 6 del 2002 riguarda l'introduzione di un procedimento giurisdizionale per lo scioglimento di quei partiti che, con comportamenti o attività, offrano appoggio politico reale ed effettivo al terrorismo, agevolando strategie di terrore, in disprezzo dei valori costituzionali e dei diritti umani. Siffatta procedura, peraltro, si aggiunge ai distinti rimedi già contenuti nel codice penale del 1995, preordinati a decretare la dissoluzione di associazioni con finalità terroristiche, di quelle che promuovono o incitano alla discriminazione, all'odio o alla violenza contro persone, gruppi o associazioni, in ragione di una ideologia politica, di un credo religioso, ovvero a causa dell'appartenenza dei loro membri o solo di alcuni di essi ad una razza o nazione. Ancora, le stesse norme del codice penale consentono lo scioglimento dei gruppi strutturati secondo una organizzazione di tipo paramilitare, nonché di quelle formazioni che pur perseguendo finalità lecite, si servono di mezzi violenti per realizzarle (cfr. artt. 515 e 520).

La previsione contenuta nell'art. 9 della nuova legge sui partiti fornisce una minuziosa elencazione delle cause, la cui esistenza può portare alla declaratoria di "illegalizzazione" di un partito politico.

L'autorità competente dovrà procedere allo scioglimento qualora il movimento politico con la sua attività miri ad indebolire o distruggere il sistema democratico: a) vulnerando sistematicamente le libertà e i diritti fondamentali, promuovendo, giustificando o scusando gli attentati contro la vita o l'integrità delle persone o la persecuzione in ragione della ideologia, religione o credenza, nazionalità, razza, sesso o inclinazioni sessuali; b) fomentando, propiziando o legittimando la violenza come metodo per conseguire obiettivi politici o per far venire meno le condizioni necessarie per l'esercizio della democrazia, del pluralismo e delle libertà politiche; c) fornendo appoggio politico ad azioni di organizzazioni terroristiche che si propongono di sovvertire l'ordine costituzionale o di alterare gravemente la pace pubblica, cercando di sottomettere ad un clima di intimidazione i pubblici poteri, persone o gruppi o la popolazione in generale, o contribuendo a rafforzare gli effetti della violenza terroristica, della paura e dell'intimidazione generata dalla medesima.

La legge, peraltro, non si limita ad indicare soltanto siffatti comportamenti come cause di illiceità di un partito, ma stabilisce che, anche in assenza di quelle condotte, il semplice appoggio politico espresso o tacito al terrorismo - che giovi a legittimare le azioni terroristiche per l'ottenimento di un fine politico -, così come la "giustificazione o la minimizzazione del significato della violazione dei diritti fondamentali" costituiscono sufficienti presupposti per la messa al bando una organizzazione politica. La sanzione della dissoluzione potrà essere, poi, applicata, qualora il partito includa sistematicamente fra i suoi dirigenti o nelle sue liste elettorali persone condannate per reati di terrorismo che hanno utilizzato pubblicamente fini e mezzi terroristici, ovvero mantenga un ampio numero di affiliati che militino anche in organizzazioni contigue a gruppi terroristici o violenti, astenendosi dal porre in essere, nei loro confronti, qualsiasi provvedimento sanzionatorio.

Analogamente, il fatto di consentire agli appartenenti di organizzazioni terroristiche di avvalersi di agevolazioni o prerogative che l'ordinamento conferisce ai partiti, così come l'utilizzazione da parte di un formazione partitica di simboli, messaggi o altri elementi che rappresentano o si identificano con un gruppo sovversivo, nonché l'apporto con mezzi amministrativi, economici ad entità terroristiche costituiscono altrettanti elementi che valgono ad evidenziare un eventuale collegamento stabile e di collaborazione tra partito e terroristi.

Nondimeno, per procedere alla messa al bando di un partito, il IV co. dell'art. 9 richiede l'apprezzamento dei caratteri di *continuità* e *ripetizione* dei comportamenti vietati, che potrebbero essere provati da risoluzioni, documenti o comunicati diffusi dai dirigenti del partito, dai gruppi parlamentari e consiliari, da proposte formulate nelle sedi istituzionali, nonché da attività poste in essere da militanti e candidati.

La cautela mostrata dal legislatore nell'accertamento di un'eventuale connivenza del partito con associazioni illecite si traduce nella ricerca di condotte reiterate, legate da un filo comune, che provino, in maniera inequivocabile, la volontà di perseguire finalità criminose, non potendosi ritenere sufficiente, a quel fine, il verificarsi in maniera sporadica ed isolata di episodi di tale natura.

Sebbene la recente legge organica sia stata approvata con una larghissima maggioranza delle forze politiche - comprensiva sia delle forze che sostengono l'attuale esecutivo (Ppe), sia dei gruppi di opposizione (Psoe) - in entrambi i rami delle Cortès (i soli 15 voti contrari sono stati espressi dal Partito nazionalista basco, e dalla coalizione indipendentista formata da *Herri Batasuna*, da *Batasuna* ed *Euskal Herriarrok*) non sono mancate, in merito all'opzione normativa, voci di dissenso.

Le maggiori critiche riguardano la presunta inconciliabilità tra il sistema di democrazia protetta appena delineato e l'ordinamento di matrice liberaldemocratica vigente in Spagna dal 1978 (si veda ad esempio S. Ceccanti, *Spagna: diventa una democrazia protetta?*, in questo Forum). Eppure, a voler esaminare con attenzione la legge 6 del 2002, sembra che, quanto alle ragioni elaborate per porre un partito al di fuori "dall'arco costituzionale", vengano richiesti, in ogni caso, elementi probatori idonei a suffragare la presunta contiguità di questo con gruppi eversivi.

In altre parole, risulta evidente come il legislatore spagnolo non abbia inteso disegnare un modello di controllo sulle organizzazioni partitiche fondato esclusivamente sulla conformità (o contrarietà) di programmi politici, di opinioni o ideologie alla Costituzione, che - com'è noto - è modificabile in tutte le sue parti, con il solo limite del rispetto delle procedure fissate nel combinato disposto degli artt. 167 e 168 Cost. D'altra parte, è pacificamente condivisa l'idea che la Carta fondamentale spagnola non contenga alcuna preclusione circa la possibilità di modifica anche totale del Testo,

compresa la norma che delinea l'estensione territoriale dello Stato; la mancanza di riferimenti testuali ai principi dell'unità e dell'indivisibilità dell'ordinamento sembra, dunque, abilitare le forze politiche a "promuovere" la secessione come un fondamentale corollario del diritto di autodeterminazione di ciascuna Comunità autonoma (in proposito, S. Ruiz Rodriguez, *La teoría del derecho de autodeterminación de los pueblos*, Madrid 1998, 115 ss.; per un riferimento alla vicenda specifica, M. Angel Presno Linera, *Ruolo dei partiti e sviluppo dello "Stato autonomico" spagnolo*, in *Associazione costituzionalisti*. It).

Per altri versi, la stessa espressione "democrazia protetta" viene comunemente utilizzata per indicare quei modelli normativi contraddistinti da espressi divieti circa la possibilità di costituire associazioni partitiche che, nel loro programma, manifestino la volontà di conseguire finalità politiche inconciliabili con quelle che caratterizzano un dato ordinamento (mi permetto di rinviare, sul punto a, I. Nicotra, *Appunti intorno al rapporto tra partiti antisistema e conventio ad excludendum*, Catania 2001, ed. provv.). Il caso emblematico è rappresentato dalla Legge Fondamentale tedesca che, con la previsione contenuta nell'art. 21, al II comma, prescrive che "i partiti, che per le loro finalità (...) tentano di pregiudicare od eliminare l'ordinamento fondamentale democratico e liberale o di minacciare l'esistenza della Repubblica federale di Germania sono incostituzionali". La procedura di scioglimento, infatti, non prevede alcun accertamento circa la presunta contrarietà di comportamenti o attività del partito al metodo democratico ed al principio pluralistico. Così, seguendo i precetti del Grundgesetz, il Tribunale Costituzionale tedesco ha estromesso - con due famose pronunce degli anni cinquanta - il movimento nazional-socialista e quello comunista dal gioco politico, fondando, in entrambi i casi, la dichiarazione d'incostituzionalità sull'assunta incompatibilità tra le finalità perseguite dal partito ed i principi liberaldemocratici sanciti nel Testo del 1949.

Diversamente in Spagna - ove il procedimento per la "illegalizzazione" è condizionato, come espressamente previsto dalla legge, all'esistenza di prove certe e concordanti circa l'effettivo collegamento tra partito politico e gruppi terroristici - la legge esige una reiterazione di azioni che in maniera inequivocabile dimostri il *nesso di strumentalità* tra l'attività del partito e le strategie di violenza di organizzazioni terroristiche che mirano alla distruzione della democrazia e alla lesione del metodo democratico e dei diritti dei cittadini.

Siffatta normativa costituisce il risultato apprezzabile dello sforzo di realizzare una cornice ove far convivere il massimo grado di pluralismo politico con la garanzia dei diritti umani e la protezione della democrazia. In definitiva, il legislatore, in sintonia con quanto sancito dal Costituente del 1978, nello svolgimento della riserva di legge contenuta nell'art. 6, condiziona la creazione dei partiti e l'esercizio della loro attività politica al rispetto della Costituzione e delle stesse previsioni legislative, precisando che struttura interna e funzionamento "devono essere democratici".

La verifica di siffatte condizioni viene dal nuovo testo affidata ad un complesso procedimento, suddiviso in due distinte fasi.

La prima, che potremmo definire di natura politica, legittima il Governo a richiedere, con un apposita deliberazione del Consiglio dei Ministri, alla *Sala Speciale del Tribunale Supremo* la pronuncia di "illegalizzazione" del partito politico. Qualora, il Congresso dei Deputati o il Senato approvino a maggioranza l'avvio del procedimento di controllo, l'Esecutivo è obbligato a sollevare la questione dinanzi all'autorità competente.

La seconda fase riveste un carattere squisitamente giurisdizionale, non soltanto in quanto è affidata al Tribunale Supremo - definito dall'art. 123 "Organo giurisdizionale superiore a tutti gli ordini" - ma, specialmente, per ciò che concerne le garanzie da cui è assistito il processo. Il III co. dell'art. 11, infatti, richiama la regola del contraddittorio, da attuare attraverso la citazione del partito incriminato, informandolo dei capi di imputazione a suo carico, in modo da renderne agevole la comparizione e la presentazione di eventuali memorie difensive.

Successivamente, il Tribunale potrà dichiarare il procedimento inammissibile, nel caso in cui la domanda del Governo sia manifestamente priva di fondamento. Qualora, invece, la reputi fondata esso potrà adottare, in corso di giudizio, la misura cautelare della sospensione temporanea dell'attività del partito, in vista di tutela dell'interesse generale. La sentenza di dissoluzione del partito è inappellabile, ma potrà, in ogni caso, essere oggetto del ricorso di *amparo* dinanzi al Tribunale Costituzionale.

Come si accennava in apertura, a meno di due mesi dalla entrata in vigore della nuova disciplina sui partiti politici, il Parlamento spagnolo ha avviato la procedura per mettere fuori legge il movimento nazionalista basco del Batasuna, accusato di rappresentare il "braccio politico" dell'organizzazione terroristica *Eta*.

Invero, con il voto del 26 agosto scorso, la Cortés dei Deputati ha approvato, con il consenso di una amplissima maggioranza, una deliberazione che obbliga il Governo ad inoltrare la domanda al Tribunale Supremo, che - a termini di legge - entro tre mesi dovrà decidere in merito alla definitiva illegalizzazione della formazione "abertzale" (infatti, quasi il 90% dei parlamentari spagnoli hanno votato favorevolmente alla richiesta, soltanto il 2% si è espressa in senso negativo: in particolare, 295 deputati del PP, del PSOE, della coalizione Canaria e del Partito Andalucista hanno costituito il fronte del sì, mentre i rappresentanti del Ciu, di Izquierda Unida, BNG e della Chunta Aragonesista si sono astenuti per esprimere il loro dissenso circa il procedimento previsto dalla legge organica sui partiti. Il voto contrario è stato manifestato soltanto da dieci deputati: sette del Partito nazionalista basco e da tre esponenti di EA, IC ed ERC. I dati sono pubblicati nel quotidiano, *El Mundo*, del 27 agosto 2002).

Il documento approvato dalla Camera spagnola contiene una particolareggiata esposizione dei motivi che - secondo i maggiori partiti di governo e di opposizione - rendono necessario ed urgente un provvedimento monocamerale che stigmatizzi l'attività del Batasuna. Ed in particolare, si tende a dimostrare come Batasuna ed Eta rappresentino un'identica ed inseparabile formazione, che il Batasuna è "una maschera dietro la quale si nasconde il vero volto della entità terroristica"; per questi motivi - si sostiene - esso costituisce una grave anomalia del sistema dei partiti in Spagna ed il Parlamento ha, dunque, l'obbligo morale ed il diritto di intervenire.

A sostegno della tesi dell'illiceità si afferma, inoltre, che il Batasuna, insieme agli altri movimenti della coalizione indipendentista, ha posto in essere comportamenti ed attività offensivi e contrari ai valori democratici, sviluppando, da un lato, una linea politica tendente a legittimare l'azione criminosa della banda terroristica e sfruttando, dall'altro, le prerogative ed i benefici che l'ordinamento giuridico riconosce ai partiti in termini di finanziamenti ed accesso ai mezzi radiotelevisivi, al fine di favorire ed incrementare gli effetti della violenza e della paura ingenerata dagli attentati.

Al Batasuna si imputano, insomma, forme di collaborazione effettiva con l'Eta, che verrebbero poste in essere allo scopo di creare un clima di intimidazione che pregiudichi le condizioni per l'esercizio del pluralismo e della democrazia.

Ma l'elemento, forse, di maggior interesse sta nella acquisizione, da parte degli uffici giudiziari, di prove secondo le quali il Batasuna avrebbe ceduto le sedi del partito in uso all'Eta, come deposito di armi e luogo per progettare gli attentati terroristici. A ciò va aggiunta la circostanza, non trascurabile, che il Batasuna ha, in diverse occasioni, mantenuto le distanze rispetto alle posizioni di decisa condanna dei criminali terroristici, assunte, invece, nelle varie sedi istituzionali da tutti gli altri partiti (per la cronaca di questi fatti, *El Pais*, del 5 agosto 2002).

Dalla vicenda politico istituzionale spagnola possiamo, senz'altro, cogliere due aspetti di non poco rilievo. Il primo è legato alla circostanza che il procedimento di "illegalizzazione" introdotto con la nuova legge non sembra presentare ragioni di contrasto con i principi enunciati nella Costituzione del 1978, in tema di libertà associative e di tutela del pluralismo politico. L'impressione è, infatti, che nella stesura della più volte richiamata legge organica sia prevalsa la tesi secondo cui l'antidemocraticità di una formazione partitica va individuata "sul provato" carattere violento dei suoi comportamenti, piuttosto che sulla sottoposizione a verifica degli intenti programmatici in un confronto, appunto, tra ideologia politica e valori democratici. In ultima analisi, la disciplina in oggetto non eleva a condizione sufficiente, per la qualificazione d'illegalità di un gruppo, la sussistenza di mere finalità intuibili, che, peraltro, non siano state concretamente manifestate.

Il secondo profilo è che molte delle attività e delle manifestazioni del partito del Batasuna si pongono in evidente contrasto con i principi fondanti l'ordinamento, indicati nell'art. 9 della legge 6 del 2002. Non v'è dubbio, invero, che l'*informativa* del Servizio Giuridico del Ministero di Giustizia presentata in Parlamento, contenente i ventitré elementi di prova circa la volontà del Batasuna di combattere i valori costituzionali fondamentali, attraverso un appoggio palese e manifesto accordato all'Eta, costituisca una solida base giuridica per l'avvio della procedura (cfr., sul punto, il quotidiano, *El Pais*, del 22 agosto 2002).

Malgrado non sia ancora nota la decisione del Tribunale Supremo, che emerterà la sentenza presumibilmente entro la fine di gennaio, si può avanzare la previsione di una pronuncia favorevole allo scioglimento del partito. Se il verdetto decreterà la "illegalizzazione" bisognerà attendere i fatti per valutare gli effetti di un percorso politico, comunque incerto e rischioso, che sembra nascondere più di un'insidia e che potrebbe sortire conseguenze antitetiche rispetto a quelle che il Parlamento spagnolo intendeva realizzare (in questo senso anche S. Romano, Così i baschi restano senza partito, in *Il Corriere della sera*, del 27 agosto 2002).

La preoccupazione è che la scelta di una linea politica intransigente possa addirittura accrescere il consenso elettore a favore del partito indipendentista, con il pericolo di innestare un'ennesima spirale di violenza che potrebbe trovare legittimazione nelle posizioni di gruppi che, fino ad oggi, in maniera pacifica, hanno propugnato il diritto della Regione Basca di rivendicare la creazione di uno Stato sovrano.

Forum di Quaderni Costituzionali

Costituzionali