



## **BIPARTITISMO E GOVERNI IN TEMPI DI CRISI CRONACHE DALLA SPAGNA, 2010-2011**

di Laura Frosina\*

In Spagna il biennio 2010-2011 è stato segnato prevalentemente dalle problematiche legate alla crisi economica e dalla formazione di un nuovo scenario politico elettorale che ha portato al tramonto dei socialisti al potere, dopo otto anni consecutivi di governo, e all'ascesa del partito popolare di Mariano Rajoy. L'aggravarsi della crisi in questi anni, che ha determinato soprattutto un preoccupante aumento del tasso di disoccupazione (che nel 2010 ha raggiunto con il 20,33% uno dei livelli più elevati tra i Paesi dell'Unione europea), ha spinto il Governo Zapatero a impegnarsi in una complessa azione di recupero dell'economia attraverso un ambizioso pacchetto di riforme anticrisi, contenenti misure largamente impopolari e apertamente contrastanti con il riformismo progressista che ha contrassegnato il suo indirizzo politico fin dalla VIII legislatura. Il cambio radicale di rotta seguito dal Governo socialista ha contribuito a segnare inesorabilmente il suo declino politico ed elettorale, che si è reso palese con le elezioni autonome e locali del 22 maggio 2011 ed è stato consacrato definitivamente con le elezioni politiche anticipate del 20 novembre. Nelle amministrative i popolari hanno registrato una vittoria schiacciante e di alto valore simbolico, sia a livello autonomico che locale, che ha permesso loro di affermarsi al governo - da soli o in coalizione - in undici delle tredici Comunità autonome dove si sono svolte le elezioni e di conquistare il potere nella maggior parte dei capoluoghi di provincia. Le politiche hanno consegnato la vittoria a maggioranza assoluta al Pp portando alla formazione del primo Governo monocolore maggioritario di Mariano Rajoy. Il cambio integrale di orientamento politico registrato nelle ultime tornate elettorali, strettamente legato alla volontà di sanzionare la gestione del Governo socialista, ha formalizzato, quindi, la supremazia indiscussa del Pp tanto a livello autonomico che nazionale, imprimendo una svolta radicale nella rimodulazione degli equilibri politico istituzionali del Paese.

Gli anni 2010-2011 non si sono contraddistinti unicamente per grandi cambiamenti economici, politici ed elettorali, ma si sono rivelati anche risolutivi per sbloccare alcune importanti questioni legate al processo autonomista in Catalogna e nel Paese Basco. L'atteso pronunciamento del Tribunale costituzionale sullo statuto di autonomia catalano, avvenuto a distanza di quattro anni con la nota sentenza n. 31 del 2010, ha costituito non soltanto l'epilogo della lunga e conflittuale vicenda statutaria catalana ma anche un punto di approdo fondamentale del processo di evoluzione normativa e istituzionale dello Stato autonomico. La sentenza, infatti, oltre ad esprimersi sui profili di costituzionalità della carta statutaria, ha reinterpretato molte sue disposizioni, tracciando le coordinate

\* Assegnista di ricerca e docente a contratto di *Diritto pubblico comparato* presso l'Università di Roma "La Sapienza"

costituzionali entro le quali dovranno completarsi le riforme degli statuti di autonomia e rimodularsi i rapporti tra centro e periferia nei prossimi anni. Nel Paese Basco, invece, si sono registrati degli avvenimenti epocali che hanno creato dei presupposti fondamentali per avanzare nel processo di pacificazione e di normalizzazione politica nella Comunità autonoma. Da un lato, la *izquierda abertzale* è riuscita ad ottenere nelle ultime due elezioni una rappresentanza politica nelle istituzioni parlamentari nazionali e in quelle locali basche. Questo risultato è stato possibile grazie alla svolta giurisprudenziale del Tribunale costituzionale, che ha ritenuto legittimo, con la coalizione elettorale *Bildu*, il suo reinserimento nel circuito politico ed elettorale. Dall'altro lato, Eta ha avviato un processo di graduale rinuncia alla lotta armata che si è concluso con l'annuncio di una resa definitiva dell'organizzazione indipendentista a distanza di un mese dalle elezioni politiche.

Va osservato, infine, che il 2011 è stato un anno rilevante anche per l'approvazione della riforma costituzionale sul pareggio di bilancio, la seconda revisione della Costituzione spagnola del 1978, che ha rappresentato un risultato importante e inaspettato della IX legislatura. Questa riforma è stata varata e approvata rapidamente dalle *Cortes Generales*, grazie ad un accordo *bipartisan* concluso tra i socialisti e i popolari per rispondere agli effetti dirompenti della crisi economica con un segnale di stabilità economica a livello costituzionale. La sua adozione in tempi record ha dimostrato come le ragioni economiche siano state in grado di superare le tradizionali resistenze alla revisione costituzionale, che hanno costituito un forte deterrente all'innovazione costituzionale nell'ordinamento spagnolo.

## VOTAZIONI ELETTIVE E DELIBERATIVE

### ELEZIONI IN CATALOGNA 2010

Il **28 novembre 2010** in un clima di malcontento generale, dovuto alla sentenza sullo statuto di autonomia catalano, si sono svolte in Catalogna le elezioni per il rinnovo dei membri del Parlamento autonomo. I risultati elettorali hanno portato ad una piena vittoria del partito del nazionalismo catalano di *Convergència i Unió* (CiU), guidato da Artur Mas, che con 1.198.010 voti si è aggiudicato 62 seggi e la posizione di primo partito nella Comunità autonoma. I nazionalisti catalani hanno ottenuto più del doppio dei seggi del *Partido socialista catalano* (Psc), che con 230.000 voti in meno si è fermato alla quota di 28 consiglieri perdendone 9 rispetto ai 37 della passata legislatura. A uscire sconfitta da queste elezioni è stata anche *Esquerra Republicana* che è riuscita ad eleggere solo 10 consiglieri, perdendo, rispetto alla scorsa legislatura, la metà dei seggi assieme alla posizione di terza forza parlamentare. Posizione, quest'ultima, conquistata dal Partito popolare, che è riuscito ad aggiudicarsi 18 seggi con 38.4019 voti. Meno colpita da questa tornata elettorale è stata invece la coalizione di *Iniciativa per Catalunya-Esquerra Unida i Alternativa* (EUiA), guidata Joan Herrera, che con 10 eletti ha registrato una perdita di soli due seggi e si è convertita nella quarta forza parlamentare della regione. I rimanenti sette seggi sono stati ripartiti tra due forze di matrice ideologica opposta. Tre seggi sono andati a *Ciutadans*, piattaforma civica e culturale contraria al nazionalismo, che ha mantenuto invariata la sua posizione parlamentare rispetto al 2006 confermando tre seggi. Gli altri quattro sono stati conquistati, invece, dalla nuova formazione indipendentista *Solidaritat Catalana per la Independència* (Si), fondata pochi mesi prima dall'ex presidente del Barça, Joan Laporta, che ha improntato la sua campagna elettorale interamente sull'indipendenza della Catalogna.

I risultati elettorali hanno segnato la fine di un capitolo di sette anni della vita politica catalana contrassegnato dalla presenza di un Governo di coalizione di sinistra guidato dai socialisti. Complici di questo fallimento elettorale, il peggiore nella storia del partito socialista, sono state la crisi economica, il mancato avvio delle riforme strutturali e la sentenza sullo statuto catalano, che hanno pesato in maniera determinante sulle scelte del corpo elettorale. Il **23 dicembre** si è svolta nel Parlamento catalano la

sessione di investitura del Presidente della Generalità che ha portato all'investitura di Artur Mas alla carica di Presidente con i 62 voti del suo gruppo parlamentare, l'astensione dei 28 consiglieri del Psc e i voti contrari degli altri 45 consiglieri facenti parte dei gruppi parlamentari del Pp, Erc, EUiA, *Solidaritat* e *Ciutadans*. L'investitura è stata possibile grazie all'accordo conseguito da CiU con il Psc in base al quale i nazionalisti si sono impegnati a negoziare e a ottenere il consenso di questo partito su tutti i temi di maggiore rilevanza nazionale durante la legislatura. Nel discorso di investitura Mas ha spiegato nel dettaglio i contenuti di questo accordo precisando che non si tratta di un accordo di governabilità, in grado di garantire la stabilità del Governo per l'intera durata della legislatura, ma di un semplice accordo di investitura che si estende a cinque grandi ambiti: l'economia e la lotta contro la crisi; le politiche sociali e della famiglia; la rappresentanza istituzionale, con l'impegno di garantire all'opposizione una partecipazione nelle Commissioni bilaterali; la concertazione sociale, politica e istituzionale, al fine di giungere ad un accordo per la ricerca, la trasparenza e la qualità della democrazia che contempli anche l'approvazione di una nuova legge elettorale. Nell'espone i suoi obiettivi programmatici Mas ha preannunciato anche una futura negoziazione con il Governo di Madrid per l'adozione di un accordo in materia fiscale che permetta alla Catalogna di godere di un regime differenziato di autonomia economica e finanziaria sul modello dell'autonomia basca. Artur Mas ha preso formalmente possesso della carica di Presidente della Generalità e della Comunità autonoma il **27 dicembre** nel corso di una cerimonia svoltasi nel Palazzo della Generalità. Il regio decreto (n. 1777) di nomina di Mas, firmato dal Re Juan Carlos e controfirmato dal Presidente del Governo Zapatero, è stato pubblicato nella Gazzetta ufficiale dello Stato n. 314 e nel Diario ufficiale della Generalità n. 5785. Il giorno seguente Artur Mas ha firmato il decreto di nomina dei membri del suo Consiglio esecutivo, definito come *governo dei migliori*, composto da undici assessori e da due segretari generali. Le principali innovazioni compiute da Mas nella riorganizzazione dell'esecutivo catalano hanno riguardato la soppressione di tre dipartimenti ministeriali e la nomina di Joan Ortega alla carica di prima vicepresidente donna in Catalogna.

---

## ELEZIONI AUTONOMICHE 2011

Il **29 marzo** sono state convocate in Spagna le elezioni autonome e comunali per la quarta domenica di maggio con la pubblicazione dei rispettivi decreti di convocazione nella Gazzetta Ufficiale n. 75. Dal **6 al 20 maggio** si è svolta la campagna elettorale che ha visto i principali partiti politici scontrarsi prevalentemente sui temi della crisi economica in un confronto a cui è stato attribuito il valore di un test generale per le successive elezioni politiche. La campagna elettorale è stata movimentata da una serie di avvenimenti che hanno accentrato l'attenzione pubblica e dei media influenzando l'andamento complessivo del processo elettorale. A distanza di una settimana dalla data delle elezioni, il **15 maggio**, è esplosa in molte città spagnole una contestazione sociale di vaste proporzioni che ha dato vita al movimento antipolitico dei c.d. *indignados*. Il movimento ha protestato contro il sistema bipartitico, la legge elettorale spagnola, la corruzione politica, la disoccupazione giovanile e i tagli alla spesa sociale, sollecitando l'elettorato a sanzionare la classe politica con la formula del voto bianco o nullo.

In questo contesto di piena crisi economica e di profonda agitazione sociale si sono svolte il **22 maggio 2011** le elezioni autonome e locali per il rinnovo dei componenti delle Assemblee legislative di 13 delle 17 Comunità autonome (sono rimaste escluse da questa tornata elettorale l'Andalusia, la Catalogna, Galizia e il Paese Basco) e dei consiglieri e dei sindaci in circa 8 mila comuni. Il vincitore indiscusso di queste elezioni è stato il Partito popolare (Pp) che con il 37% dei voti ha conquistato la maggioranza dei seggi in 10 delle 13 Comunità autonome (Castilla-La Mancha, Madrid, Murcia, La Rioja, Cantabria, Valencia, Castilla y León, Baleari, Ceuta e Melilla) e ha conseguito, altresì, un ottimo risultato nella gran parte dei capoluoghi di provincia e nei comuni, in generale, con la elezione complessiva di 847.4031 consiglieri. I socialisti, invece, hanno conseguito uno dei peggiori risultati della storia con il 27% dei voti. Il fallimentare esito elettorale ha permesso loro di conquistare il governo

unicamente nella Comunità autonoma di Extremadura, ma solo grazie ad un accordo elettorale concluso con *Izquierda Unida* dato che anche in questa regione la lista del Pp è stata la più votata. Un risultato altrettanto modesto è stato riportato dai socialisti a livello locale ove sono riusciti ad eleggere complessivamente 627.6087 consiglieri e a confermarsi da soli unicamente in 4 città. I popolari hanno vinto, quindi, anche in quei territori considerati da sempre gli storici feudi socialisti come, ad esempio, la Comunità autonoma di *Castilla La Mancha*, in cui si erano susseguiti al potere finora solo Governi di matrice socialista, ovvero anche nei comuni di Barcellona, Siviglia, Cordoba, altre roccaforti del partito. A beneficiare del declino del Psoe è stata, soprattutto, la coalizione di *Izquierda Unida*, verso la quale sono confluiti parte dei voti dell'elettorato socialista, che si è affermata come terza forza politica a livello nazionale con il 6,3% dei voti. La vera sorpresa di queste elezioni è stato il successo ottenuto dalla nuova coalizione basca Bildu, composta dalla sinistra *abertzale* e dai partiti dell'indipendentismo basco di *Eusko Alkartasuna* e *Alternatiba*, che dopo essere stata giudicata illegale dal Tribunale Supremo è stata ammessa a partecipare alle elezioni amministrative dal Tribunale costituzionale, il quale, per converso, non ha ravvisato nel suo processo costitutivo indizi e prove della sua continuità con Batasuna. Bildu è stata la seconda forza politica più votata nella regione basca, dopo il *Partido nacionalista vasco* (Pnv), e quella che ha ottenuto il maggior numero di consiglieri comunali (Per i risultati elettorali si rinvia alla sezione apposita del sito del [Ministero dell'Interno](#)).

I risultati di queste elezioni hanno segnato una radicale inversione di rotta dell'elettorato spagnolo, che ha scelto di sanzionare la gestione della crisi economica da parte del Governo socialista con un cambio radicale di orientamento verso il Partito popolare che ha affermato il suo predominio riportando alcune vittorie estremamente significative e ad alto valore simbolico. Non ha avuto largo seguito, invece, la proposta avanzata dal movimento del **15 M** considerato che la percentuale di voti nulli e bianchi ha subito un incremento solo del 1,23% rispetto alle elezioni del 2007.

---

## ELEZIONI POLITICHE 2011

Il **2 aprile 2011** il Presidente José Luis Rodríguez Zapatero ha annunciato durante una riunione del Comitato federale del *Partido socialista obrero español* (Psoe) che non si sarebbe ricandidato alla presidenza nelle prossime elezioni politiche programmate per marzo 2012, mantenendo fede all'impegno assunto in campagna elettorale ("non più di due mandati") durante la quale aveva dichiarato formalmente ragionevole e adeguato il termine di due legislature per la conclusione del suo governo. Il Presidente ha deciso di formalizzare questa decisione a così larga scadenza dalle elezioni in maniera da avviare con calma la procedura interna al partito per l'individuazione del suo successore. La scelta del *Psoe* è ricaduta su Alfredo Pérez Rubalcaba, primo vicepresidente ed ex Ministro dell'Interno del Governo Zapatero, dopo che il Ministro della Difesa, Carme Cachón, altra aspirante alla *leadership* del partito, ha rinunciato a competere nelle primarie lasciando il *vicepremier* come unico candidato ufficiale di "fatto" sostenuto da tutti i vertici dirigenziali del partito. L'**8 luglio** Rubalcaba ha rassegnato le dimissioni come Ministro dell'Interno e annunciato la sua candidatura alla *premiership* del partito in sostituzione del *premier* uscente José Luis Rodríguez Zapatero, sceso ai minimi storici nei sondaggi elettorali dopo la *debacle* socialista delle elezioni amministrative del 22 maggio. Il giorno seguente, il **9 luglio**, è stato proclamato definitivamente candidato alla presidenza del governo da parte del Comitato federale del Psoe. Il progredire incessante della crisi economica, le pressioni del Pp e delle altre opposizioni parlamentari, divenute sempre più insistenti dopo i risultati delle amministrative, hanno spinto il Presidente Zapatero a porre fine alla legislatura prematuramente e a convocare le elezioni politiche con quattro mesi di anticipo il 20 novembre. La decisione è stata annunciata il **29 luglio** dal Presidente Zapatero nel corso di una conferenza stampa tenutasi al Palazzo della Moncloa. L'obiettivo dichiarato di queste elezioni anticipate - secondo quanto dichiarato dal Premier- è quello di creare maggiore certezza politica ed economica nel Paese consentendo ad un nuovo Governo di insediarsi prima del 2012 e di impegnarsi in un'opera di riduzione del deficit pubblico e di rilancio dell'economia

nazionale. Il **26 settembre** il Re Juan Carlos ha disposto formalmente lo scioglimento di entrambe le Camere e la convocazione di nuove elezioni per il 20 novembre apponendo la firma al [Decreto n. 1329 del 2011](#), emanato dal Consiglio dei Ministri in sessione straordinaria e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 233. Dal **4 al 18 novembre** si è svolta la campagna elettorale che ha visto contrapporsi il leader dei popolari Mariano Rajoy, candidato dal partito alla presidenza del governo per la terza volta consecutiva, e il nuovo leader dei socialisti, Alfredo Pérez Rubalcaba, che si sono confrontati prevalentemente sui temi economici e sulle riforme strutturali dirette a superare la situazione di profonda crisi dell'economia spagnola. Le strategie dei principali partiti sono state sintetizzate in un dibattito televisivo svoltosi il **7 novembre** nel corso del quale i due leader hanno esposto le priorità e gli obiettivi del proprio programma politico confrontandosi, soprattutto, sui temi della disoccupazione e delle pensioni, sulle riforme economiche e fiscali e sulle politiche in materia sanitaria e di educazione che hanno evidenziato due approcci distinti. Rajoy ha seguito una linea prudente ed equilibrata indicando tra le sue priorità politiche l'attuazione di una riforma del mercato del lavoro e della contrattazione collettiva per ridurre la disoccupazione e preannunciando tagli limitati alla spesa pubblica che non vadano ad intaccare la sanità, l'istruzione e le pensioni. Rubalcaba, impegnato nella faticosa impresa di risollevarne le sorti del partito dall'eredità del suo predecessore, ha mantenuto un atteggiamento più pragmatico pronunciandosi a favore di misure concrete come l'abolizione delle province, l'aumento delle tasse sull'alcol e il fumo, l'introduzione di nuove tasse su patrimoni e imprese e assicurando l'elettorato sulla preservazione della qualità dei servizi pubblici e, in particolare, di quelli sanitari.

In una situazione di allarme economico e di ampia tensione sociale si sono celebrate il **20 novembre 2011** le undicesime elezioni politiche della storia democratica spagnola per il rinnovo dei 350 componenti del Congresso dei Deputati e dei 208 membri elettivi del Senato. I risultati elettorali, confermando un esito già ampiamente pronosticato in tutti i sondaggi elettorali, hanno inflitto al *Partido socialista obrero español* (Psoe), considerato il principale responsabile della situazione economica nazionale, una durissima quanto attesa sconfitta, che ha posto fine anticipatamente al secondo mandato del Governo Zapatero e aperto una nuova stagione politica guidata dal dominio indiscusso del *Partido popular* (Pp) e del suo leader Mariano Rajoy. Il Pp ha ottenuto questo risultato conquistando con il 43% dei voti la maggioranza assoluta di 186 seggi al Congresso dei deputati, mantenendo un distacco di circa 13 punti % dal Psoe, che ha registrato, invece, il suo peggiore risultato elettorale. I socialisti guidati dal nuovo leader Rubalcaba sono riusciti ad eleggere con il 30% dei voti unicamente 110 deputati al Congresso, perdendo circa il 13% dei voti e 59 seggi rispetto alle elezioni del 2008. Del crollo socialista si sono avvantaggiati, soprattutto, la coalizione elettorale di *Izquierda Unida*, che ha incrementato il numero di voti e seggi passando da 2 ad 11 deputati, e *Unión Progreso y Democracia* UpyD, guidato da Rosa Díez, che è passato da 1 a 5 deputati divenendo in soli quattro anni dalla sua costituzione il quarto partito più votato a livello nazionale. Verso questi ultimi partiti sono confluiti, secondo gli analisti, buona parte dei voti di quella parte dell'elettorato socialista profondamente deluso dai risultati della gestione della crisi economica del Governo Zapatero ma non disposto ad un cambio radicale di orientamento in favore dei popolari (c.d. "opciones refugio"). Queste elezioni hanno registrato anche una formidabile e inaspettata ascesa della coalizione nazionalista di *Convergencia i Unió*, al governo in Catalogna dal 2010, che si è confermata come partito più votato nella regione e come terza forza del Congresso dei deputati con 16 seggi, vale a dire 6 in più rispetto a quelli ottenuti nelle elezioni del 2008. Un rafforzamento dei partiti nazionalisti si è registrato anche nel Paese Basco, dove la coalizione della sinistra *abertzale* Amaiur, composta da Bildu e Aralar, e il *Partido nacionalista Vasco* hanno conseguito un ottimo risultato, aggiudicandosi, rispettivamente, 7 e 5 deputati, con uno scarto di voti in più a favore dei nazionalisti che rimangono il partito più votato nella regione (323.517 contro 284.528). E' stata soprattutto la resa definitiva di Eta, annunciata ad un mese esatto delle elezioni politiche, a favorire questa ottima *performance* degli indipendentisti di *Amaiur* che non ha fatto altro che confermare il nuovo *trend* della sinistra *abertzale* inaugurato con il successo elettorale di Bildu nelle ultime elezioni amministrative del 22 maggio. E' rimasta sostanzialmente invariata la posizione dei partiti della sinistra

radicale catalana di *Esquerra Republicana de Catalunya Erc* e del nazionalismo galiziano del *Bloque nacionalista gallego* (Bng) che hanno confermato la loro posizione aggiudicandosi, rispettivamente, 3 e 2 deputati. Ha conquistato 2 seggi la coalizione dei partiti nazionalisti uniti per l'indipendenza delle Canarie sotto la sigla *Cc-Nc-Pnc*, mentre i rimanenti 5 seggi sono stati ripartiti tra alcuni partiti regionalisti minori.

Al Senato il trionfo dei conservatori è stato ancora più esorbitante poiché i popolari hanno guadagnato una maggioranza assoluta di 136 senatori su 208 eletti, affermando così la loro supremazia sui socialisti che hanno perso quasi la metà dei seggi passando da 88 a 48 senatori. A questi dovranno aggiungersi i senatori designati dalle Assemblee legislative autonome che consentiranno probabilmente al Pp di ottenere 162 senatori su un totale di 266, una delle maggioranze più alte registrate nella storia della Camera Alta. *Ciu* si è confermata anche in questa camera come terza forza politica e ha raddoppiato con l'elezione di 9 senatori il numero dei seggi rispetto al 2008. Ad essa seguono per numero di seggi la coalizione dei socialisti e dei verdi catalani *Partido socialista catalano- Izquierda Verds Catalunya*, che è riuscita ad eleggere 7 senatori; il *Pnv* che con 4 senatori ha raddoppiato il risultato della precedente legislatura; *Amaiur* che ha fatto per la prima volta il suo ingresso nella Camera Alta con 3 senatori, e, infine, *Coalición Canaria* che ha confermato sostanzialmente la sua posizione con l'elezione di 1 senatore.

Non hanno avuto un grande impatto sui risultati di queste elezioni le richieste degli *indignados*, poiché la percentuale di voti nulli e bianchi è rimasta nella norma attestandosi intorno al 3%.

I risultati di queste elezioni devono essere letti e possono essere compresi solo alla luce della crisi economica nazionale che ha portato negli ultimi due anni, in particolare, ad un preoccupante aumento del debito pubblico ed ad uno dei tassi di disoccupazione più elevati tra i Paesi dell'Unione europea. Risultati questi che sono stati interamente imputati dall'elettorato alla gestione del *Premier* uscente e hanno contribuito a decretarne la sua fine e il tramonto dei socialisti al potere. La data del **20 N** passerà dunque alla storia poiché ha segnato una svolta radicale nella rimodulazione degli equilibri politici internamente al Paese assegnando un primato assoluto e inedito al Pp. Quest'ultimo, oltre ad essersi affermato al governo in 11 delle 13 Comunità autonome ove si sono svolte le ultime elezioni, ha ottenuto la maggioranza assoluta dei seggi in entrambe le Camere del Parlamento nazionale, conquistando così una posizione di predominio nel sistema politico istituzionale.

## PARTITI

### PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL (PSOE)

Il **28 maggio** il Comitato federale del Psoe ha designato all'unanimità Alfredo Pérez Rubalcaba tra i candidati ufficiali alla presidenza del Governo per le elezioni politiche, a seguito della rinuncia di Carme Cachón a partecipare alle primarie per preservare l'unità del partito e non alimentare frammentazioni e divisioni interne. Il **13 giugno** è spirato il termine per la presentazione delle candidature alle primarie senza che nessuno degli altri aspiranti sia riuscito a conseguire il numero delle firme (21872) necessario per potervi concorrere. Il **9 luglio** il Comitato federale del Psoe, dopo la proclamazione provvisoria operata della *Commissione delle garanzie elettorali*, ha formalizzato definitivamente e all'unanimità l'investitura di Rubalcaba alla presidenza del Governo. Il **21 novembre**, il Segretario generale del Psoe, José Luis Rodríguez Zapatero, dopo aver commentato i risultati elettorali, ha annunciato la convocazione nel mese di febbraio di un Congresso del partito per eleggere il nuovo segretario.

---

## IZQUERDA UNIDA (IU)

La coalizione di *Izquierda Unida* ha proseguito il suo percorso di c.d. *Refundación de la Izquierda unida*, che ha avviato nel 2008 con l'intento di costruire un *Movimiento Político y social, con caracter federal*, per compattare tutte le forze della sinistra alternativa intorno ad un progetto politico comune anticapitalista. Questa strategia di convergenza politica ha portato la coalizione ad integrare il partito di *Izquierda Republicana*, in vista delle elezioni autonome di maggio, e poi a stringere numerose alleanze con le forze minoritarie di sinistra in alcune regioni per partecipare alle elezioni generali di novembre. Il **12 luglio 2011** la Presidenza esecutiva federale di *Izquierda Unida* ha proposto Cayo Lara come candidato alla presidenza del governo per le elezioni generali, che è stata approvata definitivamente il **10 settembre** dal Consiglio politico federale del partito con 87 voti a favore, 15 in bianco e 3 nulli.

---

## UNIÓN PROGRESO Y DEMOCRACIA (UPYD)

Il **17 settembre 2011** si sono svolte primarie aperte all'interno del partito di Upyd. Le primarie sono servite ad eleggere Rosa Díez, riconfermata candidata alla presidenza del Governo e capo lista a Madrid con il 95,8% dei voti, e i capi lista di alcune Comunità autonome (Valencia, Guipúzcoa, Murcia, Asturie e Baleari)

---

## IZQUERDA ABERTZALE

Nell'ultimo biennio è stato portato a termine un processo di rinnovamento e rifondazione della *izquierda abertzale* basca che ha portato ad un suo progressivo allontanamento dall'organizzazione terrorista di Eta. Il **20 giugno 2010** è stato sottoscritto a Bilbao un accordo tra i dirigenti di *Eusko Alkartasuna* e *Batasuna* intitolato *Bases de un acuerdo estratégico entre fuerzas políticas independentistas Eusko Alkartasuna e Batasuna*, c.d. *Lortu Arte (Hasta conseguirlo)*, per mezzo del quale entrambi i partiti si sono impegnati a conseguire pacificamente l'obiettivo dell'indipendenza di *Euskal Herria* (area geografica di lingua e cultura basca comprendente alcuni territori dello Stato spagnolo e francese) attraverso la via del dialogo e delle negoziazioni multipartitiche e rinunciando a qualsiasi forma di violenza. Il **16 gennaio 2011**, il giorno successivo alla dichiarazione della tregua "permanente, generale e verificabile" resa da parte di Eta, l'accordo in questione è stato esteso ad un'altra formazione independentista, *Alternatiba*, e ribattezzato con la denominazione di *Euskal Herria ezkerretik*. Con tale accordo le forze politiche hanno rinnovato il proprio impegno per promuovere la costituzione di uno Stato in *Euskal Herria* fondato su un nuovo modello socioeconomico di ispirazione socialista. Parallelamente a questo processo di aggregazione interpartitica tra il fronte independentista e la sinistra *abertzale*, è stato portato a termine da quest'ultima, nel corso dei primi mesi del 2011, il processo di formazione di un nuovo soggetto politico, c.d. *Sortu*, per poter concorrere alle elezioni amministrative di maggio. L'**8 febbraio 2011** nel Palazzo di Euskalduna di Bilbao si è celebrato l'atto costitutivo di questo nuovo partito della sinistra *abertzale* nel corso di una conferenza a cui hanno partecipato i 10 promotori e le rappresentanze di tutti i partiti politici baschi, eccetto il Pp, l'UPyD e il Pse. Durante la presentazione del partito è stato chiarito dal legale della sinistra *abertzale*, Irigo Iruin, che gli statuti costitutivi (*Estatutos Sortu*) garantiscono un rispetto integrale della legge sui partiti politici e della sua interpretazione giurisprudenziale da parte del Tribunale supremo e del Tribunale costituzionale. Negli statuti è stata espressamente chiarita la volontà di condannare la violenza e, in particolare, quella perpetrata dall'organizzazione terrorista di Eta e la volontà di evitare qualsiasi forma di strumentalizzazione e di compromissione con i partiti dichiarati

illegali o sciolti dalle giurisprudenze supreme. Infine è stata dichiarata una completa accettazione degli strumenti e dei metodi democratici per perseguire le principali finalità del partito, coincidenti, sostanzialmente, con la completa indipendenza di Euskadi e la formazione di uno Stato basco nell'ambito dell'Unione europea. Il **9 febbraio** è stata inoltrata la richiesta per iscrivere Sortu nel registro dei partiti politici presso il Ministero dell'Interno. Questi ha trasmesso i rapporti della Polizia nazionale e della Guardia Civile all'Avvocatura di Stato e al *Ministerio Fiscal*, i quali, a loro volta, hanno sollevato ricorso dinanzi al Tribunale Supremo contro questa formazione politica con l'accusa di essere una prosecuzione di Batasuna alle dipendenze di Eta. Il **23 marzo** la Sala speciale dell'art. 61 del Tribunale Supremo ha accolto i ricorsi sollevati giudicando Sortu il successore politico di Batasuna e negando ad esso il diritto di iscriversi nel registro dei partiti politici (v., più approfonditamente, sezione Corti, "La vicenda giudiziaria della *izquierda abertzale*", p. 30). A distanza di dieci giorni dall'illegalizzazione di Sortu, il **3 aprile**, la *sinistra abertzale* ha celebrato nel Palazzo di Miramar l'atto costitutivo di una nuova coalizione elettorale, *Bildu* (che in castigliano significa riunire o unire), composta da *Eusko Alkartasuna*, *Alternatiba*, e da alcuni membri "no contaminados" di Batasuna, vale a dire persone che non hanno ricoperto incarichi pubblici né sono state inserite nelle liste elettorali delle formazioni politiche dichiarate illegali. La decisione di promuovere questa nuova coalizione elettorale trova le sue origini in una strategia di lungo corso avviata alcuni mesi prima dalla sinistra *abertzale* e dagli indipendentisti baschi per partecipare coesi alle elezioni amministrative del 2011 e avanzare così nel progetto indipendentista basco in condizioni assolutamente pacifiche e democratiche. La creazione della nuova coalizione *abertzale* ha suscitato sin da subito enormi perplessità tra i principali attori politici nazionali. L'Avvocatura di Stato e il *Ministerio Fiscal* hanno impugnato le liste elettorali presentate da Bildu dinanzi al Tribunale Supremo sulla base dei rapporti redatti dalla polizia nazionale ove si denunciava la comprovata esistenza di stretti legami con Batasuna ed Eta soprattutto nella scelta delle candidature. Il **1 maggio 2011** la Sala 61 del Tribunale Supremo ha accolto questi ricorsi con una maggioranza di nove voti a favore e sei contrari, annullando tutte le candidature di Bildu, insieme a quelle di altri dieci raggruppamenti elettorali, giudicandole parte di un progetto "gestito, diretto, coordinato e articolato dal complesso Eta-Batasuna". La decisione del Supremo ha avuto dure e immediate reazioni politiche nel Paese Basco e nel resto della Spagna tra quelle forze politiche nazionaliste e regionaliste che, a cominciare dal Pnv, hanno giudicato politicamente ingiusta e giuridicamente infondata la sentenza del Tribunale Supremo. Il giorno seguente il presidente del Pnv, Iñigo Urkullu, ha dichiarato nel corso di una conferenza stampa tenutasi a Bilbao, la sospensione di ogni forma di collaborazione con il Governo statale e, in particolare, per l'approvazione della legge di Bilancio del 2012, ritenendolo parzialmente responsabile della scelta del Tribunale Supremo. I legali di Bildu hanno presentato immediatamente ricorso al Tribunale Costituzionale contro la decisione del Tribunale Supremo. Il **5 maggio** il *Pleno* del Tribunale costituzionale ha accolto il ricorso di Bildu e ammesso le liste elettorali di questa coalizione a partecipare alle elezioni (v., più approfonditamente, sezione Corti, "La vicenda giudiziaria della *izquierda abertzale*", p. 29-30), giudicando la sentenza del Supremo una violazione del diritto di partecipazione politica riconosciuto all'art. 23 della Costituzione. Dopo il successo elettorale delle amministrative, Bildu ha rafforzato la sua posizione attraverso un processo di allargamento politico e consolidamento istituzionale. Inizialmente dalla coalizione elettorale di Bildu era rimasto escluso il partito indipendentista di *Aralar* che, nonostante le affinità ideologiche, aveva deciso di presentarsi da solo nelle elezioni di maggio, salvo che in Navarra dove aveva siglato nuovamente un patto elettorale con il Pnv. In un momento successivo *Aralar* è uscita da questo isolamento e ha deciso di concorrere con Bildu alle elezioni politiche del 2011. Dalla fusione di questi soggetti è nata una nuova coalizione politica denominata *Amaiur* che deve il nome alla località di Maya in Navarra ad alto valore simbolico. Il **27 settembre** si è svolta la presentazione di questo nuovo soggetto politico alla quale hanno partecipato i rappresentanti dei partiti integranti la coalizione, i quali hanno chiarito che *Amaiur* si prefigge come obiettivo principale di ottenere un riconoscimento a livello nazionale del diritto di autodeterminazione di *Euskal Herria*. Il **2 ottobre** l'alleanza elettorale ha formalizzato la sua partecipazione alle elezioni generali del 20 novembre con la sigla di "Amaiur". Con

le elezioni politiche del 20 N. *Amaiur* ha ottenuto una rappresentanza parlamentare di 7 deputati e 3 senatori.

## PARLAMENTO

### PRINCIPALI LEGGI APPROVATE

Nel biennio 2010/2011 si è registrata un'attività legislativa molto intensa incentrata su un complesso di riforme normative di ordine economico, sociale e politico-elettorale. Una parte rilevante dell'azione legislativa di questi anni è stata dedicata alle riforme strutturali in materia economica e sociale promosse dal Governo Zapatero per superare la situazione di crisi e deceleramento dell'economia nazionale e rilanciare un nuovo modello produttivo nel rispetto delle decisioni assunte dall'Unione europea.

Il **20 febbraio 2010** il Parlamento ha approvato [la legge organica n. 1 del 2010](#), di modifica delle leggi organiche relative al Tribunale costituzionale (n. 2 del 1979) e al potere giudiziario (n. 6 del 1985), pubblicata nella Gazzetta ufficiale n. 45. La riforma è stata approvata per offrire una protezione costituzionale integrale ai territori storici a statuto speciale di *Álava*, *Guipúzcoa* e *Vizcaya*, sottoponendo la loro normativa fiscale alla giurisdizione esclusiva del Tribunale costituzionale. La legge ha attribuito a quest'organo, con carattere esclusivo, la competenza sui ricorsi contro le norme fiscali forali dei territori storici approvate dalle Giunte nell'esercizio delle loro competenze esclusive. In questo modo è stato introdotto un cambio di regime giurisdizionale per queste norme di carattere regolamentare che vengono sottratte alla giurisdizione contenzioso-amministrativa. La riforma ha previsto, inoltre, che anche le norme statali con rango di legge potranno essere impugnate dinanzi al Tribunale costituzionale da parte delle Deputazioni forali e dalle Giunte generali dei territori storici, che vengono così legittimati a sollevare conflitti in difesa della propria autonomia forale.

Il **4 marzo 2010** si è concluso il lungo iter parlamentare che ha portato all'approvazione della [legge organica n. 2 del 2010](#), in materia di salute sessuale, riproduttiva e di interruzione volontaria della gravidanza. La riforma ha riconosciuto il diritto alla maternità libera, consapevole e scelta autonomamente, disciplinando due diverse ipotesi di interruzione volontaria della gravidanza. Ha introdotto anzitutto la possibilità di interrompere la gravidanza entro la quattordicesima settimana di gestazione su richiesta esplicita della donna gestante e nel rispetto di alcune condizioni formali. Ha contemplato, poi, una seconda ipotesi di interruzione della gravidanza per cause mediche entro la ventiduesima settimana di gestazione, a cui è possibile ricorrere quando sia medicalmente accertato un grave rischio per la vita o la salute della gestante ovvero un rischio di gravi anomalie per il feto o di anomalie fetali incompatibili con la vita. Un'altra importante innovazione normativa riguarda le minorenni, di età compresa tra i sedici e i diciotto anni, che sono state equiparate alle maggiorenne nel compimento di tale scelta nella misura in cui possono decidere liberamente di abortire, nei limiti temporali fissati dalla legge, senza ottenere previamente il consenso dei genitori o dei propri rappresentanti legali ma osservando unicamente il dovere di informarli preventivamente. Le modifiche descritte hanno sollevato un ampio scontento sociale e numerosi interventi di opposizione da parte della Chiesa cattolica.

Il **30 maggio 2010** il Congresso dei deputati ha approvato con 169 voti favorevoli del Psoc e 168 contrari la convalida del [Regio decreto legge n. 8 del 2010](#), (sui contenuti del decreto 1 sezione Governo, "Manovre anticrisi", p. 18), contenente il piano austerità per il biennio 2010-2011 (Gazzetta Ufficiale n. 133 del 1 giugno). La manovra finanziaria varata dal Governo Zapatero è passata, quindi, grazie allo scarto di un solo voto e alla decisione di astenersi dei deputati dei partiti nazionalisti di *Convergència i Unió* e di *Coalición Canaria*. Prima di questa votazione cruciale per la stabilità economica del Paese e, soprattutto, per quella politica del Governo, la prima Vicepresidente del Governo, María Teresa Fernández de la Vega, aveva dichiarato che non ci sarebbero state né elezioni anticipate, né questioni di fiducia, né crisi di governo. Il Governo ha affermato che, dopo l'avallo parlamentare di

questa manovra finanziaria, si impegnerà a trovare gli appoggi politici necessari per portare a termine le altre riforme strutturali entro la fine della legislatura.

Il **18 settembre 2010** il Parlamento ha approvato definitivamente la [legge n. 35 del 2010](#), recante *misure urgenti per la riforma del mercato del lavoro*, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 227. Il testo è stato adottato in ultima votazione dal Congresso dei deputati unicamente con i voti favorevoli del gruppo parlamentare socialista. Quest'ultimo è riuscito ad eliminare molti degli emendamenti proposti dal Senato grazie all'appoggio ottenuto in ciascuna votazione dai distinti gruppi dell'opposizione, che si sono espressi all'unanimità contro la riforma nella votazione finale in Assemblea. I portavoce dei dieci gruppi parlamentari hanno dichiarato che la riforma "*no es la que necesita España*", poiché non serve a creare occupazione e nemmeno aiuta a uscire dalla crisi economica. La riforma è inserita in una strategia più ampia di riforme strutturali, c.d. *Strategia dell'economia sostenibile*, con l'obiettivo di ridurre la disoccupazione e di incrementare la produttività dell'economia spagnola. Secondo quanto specificato nel preambolo della legge, essa mira a contrastare il dualismo che caratterizza il mercato del lavoro promuovendo la creazione di occupazione stabile e di qualità in linea con i presupposti di una crescita più equilibrata e sostenibile. Con questo fine, la nuova normativa ha rafforzato gli strumenti di flessibilità interna alle imprese quali, ad esempio, la riduzione della giornata di lavoro come meccanismo in grado di preservare il posto di lavoro nei periodi di crisi. Ha previsto una riduzione dei costi di licenziamento estendendo a una larga categoria di collettivi un sistema di liquidazione che verrà calcolato sulla base di 33 giorni di indennizzo annuali, accollando allo Stato una parte dell'indennità in quasi tutti i casi di licenziamento. Ha attribuito poi alle aziende in crisi, con "perdite attuali o previste" o "con diminuzioni persistenti nelle entrate", la possibilità di licenziare sulla base di un risarcimento pari a 20 giorni di salario per ogni anno lavorato. La riforma inoltre ha ridotto il ricorso alla rescissione dei contratti e offerto meccanismi alternativi alle formule contrattuali a tempo determinato. Ha penalizzato, infatti, questa tipologia contrattuale prevedendo che il contratto di lavoro diventerà a tempo indeterminato se sono stati stipulati due o più contratti per lo stesso posto di lavoro o uno diverso all'interno della stessa impresa o gruppo di imprese. Infine, ha introdotto nuove opportunità per le persone disoccupate, e in particolare per i giovani, migliorando i contratti di formazione e i meccanismi di intermediazione lavorativa.

Il **27 ottobre 2010** è stata approvata la [legge organica n. 7 del 2010](#), di riforma della legge organica n. 13 del 1982, *de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra*, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 261. Con questa riforma è stato adattato il testo legislativo vigente alla nuova realtà giuridica regionale principalmente sotto tre diversi aspetti: a) istituzionale, attraverso il riordino della regolamentazione delle Istituzioni forali di Navarra; b) competenziale, mediante l'eliminazione di alcune figure giuridiche inesistenti, la definizione dell'azione estera della Comunità forale di Navarra e il riordino delle funzioni della Giunta di Cooperazione; c) tecnico giuridico, abrogando quattro disposizioni transitorie non più operative (prima, seconda, quinta e sesta).

Il **21 dicembre 2010** è stata approvata la [legge n. 38 del 2010](#), di modifica della legge n. 8 del 1994 che regola la *Commissione Mista per l'Unione europea*, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 309. La riforma ha introdotto tre nuovi articoli alla normativa vigente che mirano a rafforzare l'azione di controllo di questo organo parlamentare nelle questioni europee. Nello specifico è stata assegnata alla presidenza della Commissione Mista la facoltà di indicare i membri del Governo, Ministri o alte cariche, che dovranno comparire dinanzi ad essa prima della celebrazione delle riunioni del Consiglio dei Ministri europeo, in maniera da riferire sulle posizioni che intendono adottare nelle questioni iscritte all'ordine del giorno. Si è previsto inoltre che alla fine di ogni presidenza semestrale dell'Unione europea, il Ministro degli affari esteri e il Segretario di Stato dell'Unione europea si presenteranno dinanzi alla Commissione Mista per operare un resoconto sui principali risultati conseguiti. Infine è stata attribuita ai Presidenti dei Governi autonomici la facoltà di sollecitare la loro presenza dinanzi alla Commissione Mista per riferire sull'impatto della normativa europea (proposte e documenti approvati dalle istituzioni europee) nelle materie che investono la competenza delle Comunità autonome.

Il 28 gennaio 2011 le *Cortes Generales* hanno approvato tre nuove leggi organiche con cui sono stati riformati, rispettivamente, lo statuto di autonomia della Comunità di Extremadura e la legge elettorale generale. Tali leggi sono state pubblicate nella Gazzetta Ufficiale n. 25 del 29 gennaio.

La prima è la [legge organica n. 1 del 2011](#), di riforma dello Statuto di autonomia della Comunità autonoma di Extremadura, che ha modificato quasi interamente la carta statutaria anteriormente vigente. La riforma ha riordinato le materie tradizionalmente disciplinate dalla fonte statutaria introducendo alcune innovazioni per rafforzare l'autogoverno e adeguarlo ai cambiamenti della realtà politica e sociale. Nell'obiettivo di modernizzare lo statuto vigente la legge di riforma ha: ampliato l'elenco delle materie di competenza della regione nel pieno rispetto delle indicazioni della giurisprudenza costituzionale; rafforzato l'autonomia delle istituzioni di autogoverno e previsto la creazione di alcuni organi *ex novo*; approfondito i meccanismi di cooperazione verticale e orizzontale; ridefinito il potere e l'attività estera della regione; riconosciuto e rafforzato l'autonomia politica e finanziaria degli enti locali; ridisegnato le relazioni finanziarie con il livello statale; e introdotto alcune garanzie per compiere riforme dello Statuto.

La seconda è la [legge organica n. 2 del 2011](#), di modifica della legge organica n. 5 del 1985 sul regime elettorale generale (c.d. Loreg). Questa riforma si è uniformata ai contenuti del c.d. *Informe* elaborato dalla sottocommissione di studio, istituita nel 2008 dalla *Commissione affari costituzionali*, e approvato dal Congresso dei deputati il 30 giugno 2010. Si tratta di una riforma molto ampia che va a modificare diversi aspetti della normativa elettorale introducendo tre ordini di modifiche. Alcune modifiche possono essere definite di aggiornamento e attualizzazione della normativa vigente, poiché si limitano a formalizzare il cambio di denominazione di taluni organi e istituzioni, ovvero a quantificare le sanzioni, ad attualizzare le pene per reati e infrazioni elettorali. Altre, invece, sono intervenute a modificare aspetti più tecnici concernenti la regolamentazione del processo elettorale: definendo più precisamente i tempi di risoluzione dei ricorsi elettorali; potenziando la funzione di unificazione della dottrina della Giunta elettorale centrale; dettando nuove istruzioni per lo svolgimento della campagna elettorale; determinando i tempi di trasmissione delle schede elettorali; chiarendo le condizioni per ricevere le sovvenzioni elettorali. Infine, sono state introdotte un terzo ordine di modifiche, non ascrivibili alle prime due categorie, che non fanno riferimento allo svolgimento del processo elettorale in senso stretto, come, ad esempio, la previsione di nuove regole per evitare il fenomeno del transfughismo.

La terza è la [legge organica n. 3 del 2011](#) con cui è stata operata un'ulteriore riforma della legislazione elettorale vigente per rafforzare il sistema dei controlli sui partiti politici, conformandosi a quanto previsto dalla legge organica sui partiti politici n. 6 del 2002 (c.d. Lopp). Si tratta di una riforma *bipartisan*, voluta e condivisa dal Governo socialista e dall'opposizione popolare, rivolta principalmente a rinforzare le garanzie giurisdizionali e le sanzioni previste dalla Lopp, in linea con gli orientamenti maturati negli ultimi anni nella giurisprudenza costituzionale, per evitare che formazioni politiche illegali, o che giustificano e appoggiano la violenza, possano utilizzare nuove vie per partecipare fraudolentemente ai processi elettorali e ottenere rappresentanza politica nelle istituzioni democratiche. La riforma ha esteso, *in primis*, ai partiti, alle federazioni e alle coalizioni il divieto di presentare candidature che di fatto continuino o proseguano l'attività di un partito illegalizzato e, parallelamente, ha attribuito al Governo e al *Ministerio Fiscal* la legittimazione a ricorrere contro tali candidature nell'ambito del contenzioso elettorale. In secondo luogo ha introdotto la possibilità di impugnare le candidature durante la campagna elettorale ampliando sia il termine di presentazione del ricorso (fino al quattordicesimo giorno successivo alla convocazione delle elezioni), sia il termine entro il quale il Tribunale costituzionale potrà risolvere eventuali ricorsi (fino all'ultimo giorno della campagna elettorale). Ha attribuito, inoltre, sia al Governo, attraverso l'Avvocatura di Stato, che al *Ministerio Fiscal*, la facoltà di ricorrere davanti alla Sala Speciale del Tribunale Supremo per richiedere la sospensione cautelare di coloro che sono stati eletti tra i candidati presentati da partiti, federazioni o coalizioni contro i quali sia stato promosso un procedimento di illegalità, o un incidente di esecuzione della sentenza di illegalizzazione. Infine la riforma ha previsto una nuova causa di incompatibilità sopravvenuta, estendibile a qualsiasi processo elettorale, che può riguardare i rappresentanti eletti tra i

candidati presentati da partiti, federazioni o coalizioni di partiti dichiarati successivamente illegali con sentenza passata in giudicato, salvo che volontariamente questi si siano dissociati pubblicamente dai fatti o dagli atti che sono stati causa di illegalizzazione della formazione politica di originaria appartenenza.

Il 4 marzo 2011 è stata approvata dalle *Cortes Generales* la [legge n. 2 del 2011](#) sull'*Economia sostenibile* pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 55. Questa legge fa parte di una strategia più ampia, c.d. dell'*Economia sostenibile*, che è stata approvata dal Consiglio dei Ministri nel novembre 2009 per offrire una risposta progressista alla crisi economica e finanziaria del Paese. La riforma si prefigge di modernizzare e aumentare la produttività e la competitività dell'economia spagnola ispirandosi ad un modello di crescita equilibrata, duratura, e sostenibile a livello economico, sociale ed ambientale. Essa si struttura in un Titolo preliminare, che definisce il concetto di economia sostenibile e i principi che devono ispirare l'azione dei pubblici poteri, e in quattro titoli che prevedono un complesso di riforme integrate dirette ad avanzare nella costruzione di un modello produttivo competitivo ed economicamente sostenibile. Nello specifico il Titolo I contempla diverse misure nel settore pubblico per migliorare il quadro normativo ed economico generale e per creare le premesse per una maggiore competitività dell'economia spagnola. Il Titolo II prosegue questo sforzo rimuovendo gli ostacoli di natura amministrativa e finanziaria per la costituzione di nuove imprese, incentrandosi su un piano di sviluppo della società dell'informazione, della ricerca, dell'innovazione (I+d+i) e della formazione professionale. Il Titolo III si concentra sulle riforme in materia ambientale, soprattutto, nel settore energetico e immobiliare al fine di promuovere una maggiore sostenibilità ambientale. Il Titolo IV individua gli strumenti necessari per garantire una corretta applicazione della legge anche attraverso la previsione di meccanismi di coordinamento con le amministrazioni autonome.

Il 27 agosto 2011 è stata approvata la [legge n. 27 del 2011](#), in materia di *attualizzazione, adeguamento e modernizzazione del sistema di sicurezza sociale*, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 184 del 2 agosto. La legge, che è stata approvata in Parlamento grazie all'appoggio dei nazionalisti catalani di *Convergència i Unió* (CiU), rappresenta l'approdo finale di una lunga negoziazione intervenuta tra il Governo e le parti sociali. Questa negoziazione è culminata il 2 febbraio 2011 con l'approvazione di un Accordo programmatico (c.d. *Acuerdo social y económico para el crecimiento, empleo y la garantía de las pensiones*) che ha seguito le direttive delineate nell'*Informe* sul c.d. *Pacto de Toledo* elaborato previamente dal Congresso dei deputati. La nuova normativa, uniformandosi ai contenuti dell'Accordo, ha previsto un complesso di modifiche per modernizzare e flessibilizzare il sistema previdenziale e adeguarlo ai principali cambiamenti demografici, economici e sociali intervenuti nel Paese. Le innovazioni più significative consistono nello slittamento progressivo e per tappe (dal 2013 al 2027) dell'età pensionabile da 65 a 67 anni, nell'aumento da 35 a 37 degli anni di contribuzione per maturare il diritto al pensionamento integrale (si mantiene invariata l'età di 65 anni per chi abbia maturato 38 anni e 6 mesi di contributi) e nell'incremento graduale del periodo per il calcolo della pensione da 15 e 25 anni. Queste sono solo alcune delle modifiche previste da questa riforma che aspira nel suo complesso, come si legge nel preambolo, a creare un sistema di Sicurezza Sociale finanziariamente stabile e solido che sia in grado di far fronte ai rischi e rispondere adeguatamente alle sfide offrendo prestazioni sociali sufficienti alle generazioni future.

Il **22 settembre 2011**, sul finire della legislatura, le *Cortes Generales* hanno approvato [la legge n. 29 del 2011](#), *sul riconoscimento e la protezione integrale delle vittime del terrorismo*, pubblicata nella Gazzetta ufficiale n. 229. Con questa riforma si è voluto rendere omaggio ed esprimere solidarietà alle vittime del terrorismo e ai loro familiari, in forza dei principi di memoria, dignità giustizia e verità. La riforma ha operato in vari modi un riconoscimento sociale delle vittime del terrorismo, che vengono considerate per la prima volta vittime di violazioni dei diritti umani, al fine di salvaguardarne il ricordo nella memoria del Paese e di delegittimare eticamente, socialmente e politicamente il terrorismo. La normativa ha previsto una serie di riconoscimenti onorifici e aiuti di vario genere nei confronti di tutti quei soggetti, come le forze di polizia o le associazioni e i movimenti civici, che si sono impegnati in diverso modo a combattere il terrorismo e a sostenere le vittime e i loro familiari.

---

 DIBATTITO SULLO STATO DELLA NAZIONE
 

---

**2010**

Nel 2010 il [dibattito annuale sullo stato della nazione](#) si è celebrato il **14-15 luglio** nel Congresso dei deputati (Bollettino Ufficiale delle Cortes Generales, Bog n. 179). Come di consueto, il Presidente del Governo ha inaugurato la sessione dei lavori con il discorso di apertura a cui sono seguiti gli interventi del leader del principale partito dell'opposizione popolare, Mariano Rajoy, e dei portavoce degli altri gruppi parlamentari. Zapatero ha sottolineato in apertura come sia stato un anno duro e difficile che ha portato la Spagna a vivere una situazione di forte crisi economica e debolezza istituzionale nello scenario internazionale. Dopo una breve introduzione ha iniziato a parlare dello statuto di autonomia della Catalogna evidenziando come la sentenza pronunciata dal Tribunale costituzionale, confermando la costituzionalità di gran parte delle sue disposizioni, ha dimostrato come esso non attenti alla Costituzione né all'unità della Spagna. Per tali ragioni il *Premier* si è impegnato a promuovere le riforme atte a dare attuazione allo statuto, nel rispetto dei limiti fissati dalla sentenza del Tribunale costituzionale, che richiederanno necessariamente una attività di negoziazione con la Generalità catalana. In relazione alla questione autonomista basca, Zapatero ha evidenziato come l'Eta si sia progressivamente indebolita durante l'anno grazie all'azione portata avanti dalle forze di polizia statali che hanno collaborato con le autorità di pubblica sicurezza francesi e portoghesi a cui esprime i suoi ringraziamenti pubblicamente. Ha reso omaggio alle ultime vittime del terrorismo ricordando che è in corso di approvazione alla Camera un importante progetto di legge rivolto a sostenerle. Ha affrontato infine il tema della situazione economica nazionale ricordando le debolezze e le problematiche economiche e fiscali da cui è originata la crisi interna e illustrando le riforme promosse e in parte già attuate dal Governo per superare lo stato di crisi. Ha riportato i dati del primo trimestre dell'anno che evidenziano una lieve ripresa economica con una crescita dello 0,1% del Pil. Si è dichiarato consapevole del fatto che si tratta di una ripresa economica minima che ha reso necessaria la programmazione di nuove misure di austerità per ridurre ulteriormente il *deficit* pubblico come richiesto dall'Unione europea. Ha chiuso il suo intervento affermando che la Spagna si trova a vivere un momento di cruciale importanza per la sua economia caratterizzato dalla transizione verso un nuovo modello produttivo che richiederà un grande sacrificio collettivo per ripartire equamente gli sforzi fiscali e finanziari tra le varie categorie produttive del Paese.

All'intervento di Zapatero è seguita la replica di Mariano Rajoy il quale ha imputato molte colpe al Governo per lo stato di recessione economica nazionale. Ha evidenziato tutte le contraddizioni e le incongruenze tra i punti cardine del suo programma politico e le misure antisociali messe in atto dal suo Governo. Ha affrontato poi il tema dello statuto catalano criticando pienamente la posizione assunta da Zapatero rispetto alla sentenza del Tribunale costituzionale e le sue promesse di attuazione dello statuto che ha giudicato irresponsabili e frutto di una strategia elettorale. Rajoy ha accusato, infatti, il *Premier* di aver strumentalizzato per fini politico-elettorali la questione statutaria catalana, che ha determinato in questi anni l'insorgere di una crisi istituzionale che si è andata ad aggiungere a quella economica. Ha ricordato al Presidente l'attitudine collaborativa mantenuta dal suo partito che si è prestato a concludere accordi con il Governo in materia energetica, antiterrorista e finanziaria. Infine ha concluso il suo discorso chiedendo a Zapatero di ammettere la perdita di fiducia da parte del corpo elettorale mediante la convocazione di elezioni anticipate.

Il dibattito è proseguito con l'intervento di Duran i Lleida, portavoce di CiU, che ha incentrato il suo discorso sulla situazione politica catalana dopo la sentenza sullo statuto e ha criticato duramente il Governo per la gestione economica e, soprattutto, per il congelamento delle pensioni e per l'incremento del tasso di disoccupazione. È seguito poi l'intervento del portavoce del *Partido nacionalista vasco* (Pnv), Erkoreka, che ha imputato al Governo la responsabilità per la grande metamorfosi

economica, la più grande della storia, e per aver fallito nel piano di una Spagna plurale, sociale e autonomista. Il dibattito si è chiuso con gli interventi dei portavoce dei partiti della sinistra più radicale di *Esquerra Republicana de Catalunya* (Erc), Joan Ridao e di *Iniciativa Catalunya Verds* (IcV), Joan Herrera, e di *Izquierda unida*, Gaspar Llamazares, che hanno criticato le politiche economiche del Governo e, in particolare, la riforma sul mercato del lavoro.

## 2011

Nel 2011 il [dibattito sullo stato della nazione](#) si è celebrato il **28 giugno** al Congresso dei deputati (Bocg n. 256). Il Presidente del Governo Zapatero, che come di consueto ha preso per primo la parola, ha incentrato il suo discorso interamente sui problemi legati alla crisi economica. Il *Premier* ha analizzato, *in primis*, lo stato attuale dell'economia spagnola riportando i dati relativi agli ultimi trimestri che attestano il passaggio da una situazione di recessione ad una fase di lieve recupero. Ha sottolineato come questa ripresa sia "graduale" e comunque ancora troppo lenta per aumentare il tasso di occupazione. A tal proposito ha evidenziato come allo stato attuale le esportazioni e l'internazionalizzazione dell'economia rappresentino una concreta prospettiva di crescita mentre la domanda interna costituisca un problema e un forte deterrente per la ripresa economica del Paese. In seguito ha spiegato la strategia anticrisi messa in atto dal Governo e lo stato delle riforme, del processo di consolidamento fiscale e delle misure adottate per preservare la coesione sociale. Ha passato a rassegna le principali riforme compiute nell'ultimo biennio evidenziando come siano state finalizzate ad avanzare verso un nuovo modello produttivo più flessibile e competitivo, un sistema economico finanziariamente stabile ed equo in grado di garantire il maggiore equilibrio sociale possibile. Ha annunciato due nuove riforme economiche che intende realizzare nei prossimi mesi rivolte a garantire una maggiore protezione per coloro che non possano far fronte al pagamento della propria ipoteca e a fissare nell'ambito del Consiglio di politica fiscale e finanziario un tetto massimo di spesa per le Comunità autonome. Infine il *Premier* ha concluso il suo discorso chiedendo l'appoggio per portare a termine le riforme economiche programmate entro la fine della legislatura e dichiarando di avere piena fiducia nella democrazia spagnola per affrontare la sfida che comporta il superamento definitivo della crisi.

Il presidente del Partito popolare, Mariano Rajoy, che ha preso la parola subito dopo, ha richiesto insistentemente la convocazione di elezioni politiche anticipate per non prolungare ulteriormente quello che è stato da lui definito "un calvario sterile e una lenta agonia". Rajoy ha sottolineato la necessità di ricorrere ad elezioni anticipate per evitare che la situazione economica peggiori ulteriormente nei prossimi quattro mesi e ha affermato che le elezioni amministrative hanno dimostrato come il Governo Zapatero stia governando contro la volontà della maggioranza degli spagnoli. Ha affermato l'impegno del suo partito, nel caso dovesse vincere le elezioni, per intraprendere un'azione di recupero dell'economia, dichiarandosi perfettamente consapevole delle difficoltà insite in un'operazione simile. Rajoy ha espresso, infine, la sua "discrepancia" nei confronti della sentenza del Tribunale costituzionale che ha dichiarato la legalità di Bildu, mostrandosi convinto che si tratta di una nuova trappola di Eta per inserirsi nella vita istituzionale del Paese. Il leader dell'opposizione ha ricordato che attraverso l'applicazione degli strumenti normativi vigenti si possono allontanare dalle istituzioni quei rappresentanti eletti che non condannino la violenza, affermando, in chiusura, che deve essere obiettivo primario delle istituzioni sconfiggere Eta seguendo una linea politica coerente.

All'intervento di Rajoy è seguito quello del portavoce di Ciu, Josep Antoni Duran i Lleida, che si è unito alla richiesta del Pp di convocazione di elezioni anticipate, accusando il Governo Zapatero di non essere stato all'altezza delle circostanze e di non aver arginato la crisi economica. Ha proposto pertanto un accordo di fine legislatura per affrontare alcune questioni di primaria importanza legate all'occupazione, alla contrattazione collettiva, alla liquidità economica e alla stabilità per l'amministrazione. Il portavoce del Pnv, Josu Erkoreka, invece, si è mostrato meno critico nei confronti della gestione economica del Governo socialista, ma ha dichiarato che l'appoggio del suo partito alla

legge di bilancio per il 2012 è strettamente condizionato all'attuazione di quanto pattuito negli accordi di stabilità. Particolarmente negativi sono stati invece gli interventi dei portavoce dei partiti di sinistra, Erc, Iu, Icv, che hanno criticato in diverso modo il Governo Zapatero per aver messo in marcia delle riforme economiche restrittive contrarie al benessere dei cittadini e ai presupposti fondamentali dello Stato sociale. Infine, la portavoce dell'UpyD, Rosa Díez si è unita alla richiesta di elezioni anticipate avanzata dal Pp e da CiU e ha accusato Zapatero di essere il principale responsabile della presenza di Bildu nelle istituzioni.

---

## MANOVRA DI BILANCIO

### 2010

Agli inizi di ottobre 2010 è iniziato il travagliato *iter* per portare a termine la manovra finanziaria e di bilancio per il 2011, che si è conclusa positivamente grazie agli accordi di stabilità siglati dal Presidente del Governo Zapatero con il *Partido nacionalista Vasco* (Pnv) e *Coalición Canaria* (Cc), che si sono impegnati a votare la legge di bilancio ed altre riforme finalizzate al superamento della crisi in cambio di alcune onerose concessioni di natura economica e autonoma da parte del Governo.

Il **1 ottobre 2010** la Ministra dell'economia e delle finanze, Elena Salgado, ha trasmesso al Congresso dei Deputati il progetto di legge di bilancio per l'anno 2011 varato dal Consiglio dei Ministri. La Ministra ha dichiarato in quell'occasione che si trattava di una delle manovre di bilancio più austere e rigorose dell'ultimo trentennio e si è espressa positivamente su di essa affermando che il recupero dell'economia passa assolutamente per una drastica riduzione del *deficit* e un'operazione di consolidamento delle finanze pubbliche.

Il **16 ottobre** il Governo ha chiuso due importanti accordi di stabilità economica, politica e istituzionale con il *Partido nacionalista Vasco* (Pnv) *Coalición Canaria* (Cc), dopo complesse negoziazioni con i rispettivi leader, Iñigo Urkullu e Paulino Rivero. Con tali accordi il Governo ha ottenuto l'appoggio dei nazionalisti baschi e degli autonomisti delle Canarie non soltanto per l'approvazione del progetto di bilancio in corso, ma anche per quelle altre riforme finalizzate prevalentemente al superamento della crisi economica come, ad esempio, la legge sull'economia sostenibile e la riforma del sistema pensionistico. In cambio al Pnv è stata promessa l'attuazione integrale dello Statuto di Guernica, mediante il trasferimento delle competenze rimaste pendenti, e, altresì, la realizzazione di nuovi investimenti nel Paese Basco del valore di 112 milioni di euro, da negoziare mediante la presentazione di emendamenti al bilancio. Nello specifico è stato previsto il trasferimento di venti nuove competenze, di cui tre nel settore del lavoro nel 2010 e le rimanenti diciassette nel 2011, con l'esclusione delle competenze in materia di politica carceraria e di quelle che rischiano di compromettere l'unità del sistema di sicurezza sociale. Nell'accordo si è previsto di creare una commissione bilaterale composta da sei membri, appartenenti ad entrambi i partiti, incaricata di supervisionare l'esecuzione dell'accordo fissando un calendario di date per dargli attuazione. Al partito di Cc sono state fatte concessioni parimenti onerose come, ad esempio, l'inclusione nelle previsioni di bilancio di investimenti del valore di 42 milioni di euro per le infrastrutture turistiche e di 20 milioni per quelle ferroviarie; una riduzione consistente delle tasse aeroportuali nella Comunità delle Canarie; la previsione di sgravi fiscali per le imprese che incrementano l'occupazione a livello regionale e di un investimento di 42 milioni di euro per il *Piano integrale di occupazione*; un miglioramento delle sovvenzioni per il trasporto di merci e persone; e, infine, il rafforzamento di investimenti dell'ICO fino all'1% del Pil regionale; e il controllo sulle acque che circondano l'arcipelago.

Grazie alla conclusione di questi accordi di stabilità il **20 ottobre** il progetto di legge di bilancio per il 2011 ha superato il primo grande scoglio con il rifiuto dei cinque emendamenti c.d. *de totalidad*, che richiedevano la restituzione del progetto di legge al Governo, presentati da sette partiti dell'opposizione parlamentare: il *Partido popular*, *Convergència i Unió* (CiU), *Bloque nacionalista gallego* (Bng),

*Esquerra Republicana de Catalunya* (Erc)- *Izquierda Unida*, *Iniciativa Catalunya Verds* e *Unión Progreso y Democracia* (Upyd). Gli emendamenti sono stati respinti con la maggioranza di 177 voti favorevoli del Psoe, del Pnv e Cc e i 167 contrari degli altri gruppi parlamentari. Il **18 novembre** il Congresso dei deputati ha approvato il progetto di legge di bilancio con 177 voti a favore, 168 contrari e due astensioni, grazie al sostegno dei nuovi alleati parlamentari del Pnv e di Cc. Il testo di legge approvato al Congresso è stato poi trasmesso al Senato dove è stato oggetto di un veto approvato il **13 dicembre** dal *Pleno* della Camera con il voto dei differenti gruppi dell'opposizione di Pp, CiU, Erc, Icv e Upn, su proposta del *Bloque nacionalista galego* (Bng). Il progetto di legge è stato così trasmesso senza modifiche al Congresso dei deputati che il **23 dicembre**, superato il veto con i voti del Psoe del Pnv e di Cc, ha approvato la legge n. 39 del 2010, contenente il [Bilancio Generale dello Stato per l'anno 2011](#) pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 311. La legge, che rappresenta uno dei pilastri sui quali si fonda la strategia di recupero dell'economia nazionale, ha proseguito lo sforzo di consolidamento delle finanze pubbliche attraverso una rigida e austera programmazione economica e fiscale che mira a garantire l'obiettivo della stabilità di bilancio per il 2011-2013, prevedendo, in particolare, un aumento delle imposte per i contribuenti con redditi più elevati e un oneroso sforzo di contrazione della spesa pubblica nell'ambito della pubblica amministrazione (soprattutto ai Ministeri ai quali sono state sottratte il 15% delle risorse finanziarie disponibili). Meno intaccate da questo sforzo di austerità sono state invece le politiche in materia di educazione, ricerca, sviluppo e innovazione che, secondo il Premier, continuano ad essere fondamentali per consolidare un nuovo modello produttivo più resistente alla crisi.

## 2011

Le difficoltà legate all'approvazione della legge di Bilancio per il 2012 e il timore di dover soddisfare richieste non più sostenibili provenienti dagli alleati parlamentari di fine legislatura sono state le principali ragioni che hanno spinto il Governo Zapatero a convocare elezioni anticipate il 20 novembre.

Il Governo neocostituito di Mariano Rajoy ha approvato il **30 dicembre 2011** il [Decreto legge n. 20 del 2011](#) (Gazzetta Ufficiale n. 315 del 31 dicembre), *recante misure economiche urgenti in materia tributaria, finanziaria e di bilancio*, rivolte alla correzione del *deficit* pubblico, con il quale ha disposto una proroga della legge di Bilancio generale per il 2011, a partire dal 1 gennaio del 2012 fino all'approvazione del nuovo bilancio, uniformandosi, così, a quanto previsto dall'art. 134, comma 4, della Costituzione. La manovra economico- finanziaria varata dal Governo Rajoy, finalizzata a ridurre il *deficit* pubblico e a rilanciare l'economia e l'occupazione nel Paese, ha contemplato una riduzione della spesa pubblica di circa 8.900 milioni di euro durante il primo trimestre del 2012 e un aumento delle entrate di 6.275 milioni di euro. La previsione di questa drastica riduzione della spesa pubblica e di un aumento consistente delle entrate si fonda sulla programmazione di uno sforzo economico collettivo ed equo sia nel settore pubblico che privato, che dovrà realizzarsi, soprattutto, attraverso un incremento della pressione fiscale per quella categoria di contribuenti con redditi più elevati e maggiore capacità economica.

---

## RIFORMA COSTITUZIONALE

Il **27 settembre 2011**, a pochi mesi di distanza dalle elezioni politiche del 20 novembre, le *Cortes Generales* hanno approvato una riforma costituzionale in materia di bilancio, la seconda revisione costituzionale nella storia della democrazia spagnola postfranchista, che ha rappresentato un traguardo importante e completamente inaspettato dell'ultima legislatura conclusa (IX). Questa riforma, infatti, non faceva parte del programma politico del Governo Zapatero ma è stata varata e approvata dal Parlamento in tempi brevissimi grazie ad un accordo *bipartisan* concluso il **26 agosto 2011** tra i socialisti

e i popolari, per rispondere agli effetti dirompenti della crisi con un segnale e un impegno di stabilità economica sancito a livello costituzionale. La riforma costituzionale sui vincoli di bilancio, che ha modificato l'art. 135 della Costituzione spagnola, è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 233 del 27 settembre 2011 ([Reforma del artículo 135 de la Constitución Española, de 27 septiembre de 2011](#)). Con essa è stato costituzionalizzato il principio/obiettivo del pareggio di bilancio e sono stati imposti a tutte le amministrazioni pubbliche una serie di vincoli ad esso collegati nell'obiettivo più generale di rinsaldare l'impegno europeista della Spagna (l'Unione europea viene menzionata per la prima volta nel testo costituzionale) e di garantire la sostenibilità economica e sociale del Paese. Il novellato art. 135 prevede, infatti, che Stato e Comunità autonome non potranno registrare un *deficit* strutturale che superi i margini fissati dall'Unione europea per gli Stati membri né accumulare un debito pubblico complessivo, rispetto al Prodotto interno lordo statale, che superi il valore di riferimento indicato nel Trattato sul funzionamento dell'Unione. Rimette ad una legge organica, che secondo l'accordo dovrà essere approvata entro il 30 giugno 2012, il compito di determinare concretamente il limite massimo del *deficit* strutturale e del debito pubblico consentito a ciascuna amministrazione pubblica, così come i casi eccezionali in cui il superamento di questi limiti sia possibile, nonché le forme e i tempi di correzione. La rigidità di queste disposizioni è attenuata dalla previsione di una clausola di flessibilità che ammette eventuali deroghe a questo regime in caso di catastrofi naturali, recessione economica o situazioni di emergenza straordinaria che sfuggano al controllo dello Stato e che pregiudichino considerevolmente la situazione finanziaria o la sostenibilità economica e sociale dello Stato. La riforma, ad alto contenuto tecnico, ha introdotto dei vincoli economici e di bilancio particolarmente stringenti che hanno avuto un impatto immediato sulla realtà economica nazionale.

## GOVERNO

### RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA

Il **20 gennaio 2010** il Presidente del Governo ha pronunciato un discorso davanti al *Pleno* del Parlamento europeo per esporre le priorità del semestre di presidenza spagnola dell'Unione europea. Dopo aver espresso parole di cordoglio e solidarietà per la tragedia di Haiti, Zapatero ha evidenziato che la Spagna si appresta ad esercitare questo mandato in una fase di grandi cambiamenti per l'Unione europea scaturiti dalla crisi economica, dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e dalle innovazioni sul piano delle relazioni internazionali.

Sul piano economico ha chiarito che la Spagna si impegnerà a promuovere nel dialogo con le istituzioni europee una Strategia 2020 che sia sostenibile economicamente, socialmente e a livello ambientale. A tal fine ha dichiarato che la presidenza spagnola indirizzerà i propri sforzi nella realizzazione di quattro grandi obiettivi coincidenti sostanzialmente con: a) un piano di rafforzamento delle connessioni energetiche tra gli Stati membri; b) maggiori investimenti nel settore dell'informazione e delle nuove tecnologie per avanzare nella costruzione di un mercato digitale; c) promozione dell'industria sostenibile e, in particolare, di quella delle automobili elettriche, che risulta effettivamente compatibile con una crescita economica sostenibile a livello ambientale; d) valorizzazione dell'università e della ricerca per rafforzare la competitività dell'Unione europea a livello internazionale.

Zapatero ha affermato, inoltre, che la Spagna si impegnerà nella realizzazione della nuova architettura istituzionale prevista dal Trattato di Lisbona, collaborando pienamente con le istituzioni e, in particolare, con la Commissione e il Parlamento che usciranno rafforzati da questo processo di rinnovamento istituzionale. Ha specificato, infine, che sul piano delle relazioni estere assegnerà priorità alla sicurezza, all'energia, all'apertura commerciale e al trasferimento tecnologico, nonché alla cooperazione allo sviluppo. In questa direzione si indirizzeranno gli sforzi della presidenza spagnola

che, in piena collaborazione con le istituzioni europee, cercherà di promuovere e rafforzare un dialogo strutturato con i vari interlocutori stranieri attraverso una fitta agenda di vertici internazionali.

Il **30 marzo 2011** il Presidente del Governo Zapatero ha riferito al Congresso dei Deputati i risultati del Consiglio europeo di Bruxelles del 24 e 25 marzo in cui è stato approvato un pacchetto globale di riforme per superare la crisi finanziaria e proseguire sulla strada della crescita sostenibile. Il *Premier* ha espresso una valutazione molto positiva sui progressi compiuti in questo Consiglio per avanzare nella costruzione di un governo economico europeo mediante l'approvazione di un nuovo schema di *governance* e di supervisione delle politiche economiche degli Stati membri, l'individuazione di un meccanismo permanente di stabilità finanziaria nella zona euro e l'adozione del c.d. Patto *Euro Plus* per rafforzare la competitività dell'economia europea. Zapatero ha commentato che si tratta di avanzamenti molto significativi nel coordinamento delle politiche economiche che creeranno una maggiore convergenza tra i paesi europei e una maggiore sicurezza per mantenere gli equilibri strutturali delle rispettive economie. Dopo aver esposto i contenuti di questo Consiglio, ha illustrato ai deputati le misure normative e fiscali che la Spagna si è impegnata ad approvare per l'anno 2011 nell'ambito del Patto europeo per l'euro che si riferiscono specificamente al settore della competitività, alla formazione professionale e all'occupazione, e alla sostenibilità dei conti pubblici e del sistema finanziario.

Il **7 giugno 2011** la Commissione europea ha espresso una valutazione sull'andamento dell'economia spagnola e alcune raccomandazioni specifiche al Governo nell'ambito del primo rapporto semestrale sulle politiche economiche degli Stati membri. In sintesi la Commissione ha proposto al Governo di operare una riforma della contrattazione collettiva, di vincolare i salari alla produttività, di ridurre le spese sociali e di fissare un tetto massimo di spesa per tutti i livelli territoriali di governo. Ha suggerito di aumentare alcune imposte, come ad esempio l'IVA, per sopperire ad eventuali restrizioni del credito nel campo della spesa sociale. Elena Salgado, vicepresidente economica del Governo spagnolo, si è dichiarata contraria a questa ultima proposta affermando che riforme di tale natura non vanno applicate nella fase attuale in cui la priorità è quella di dinamizzare il consumo.

---

## MANOVRE ANTICRISI

La crisi finanziaria internazionale che dal 2008 ha colpito duramente l'economia spagnola determinando un forte aumento del *deficit*, del tasso di inflazione e, soprattutto, del livello di disoccupazione, ha spinto il Governo Zapatero a portare avanti dal 2010 una complessa opera di risanamento economico e finanziario, mediante l'approvazione di un complesso di misure (c.d. di austerità) rivolte non soltanto a superare la crisi ma anche a rilanciare un nuovo modello produttivo più competitivo e sostenibile.

Il **28 gennaio 2010** il Presidente Zapatero ha reso nota pubblicamente la strategia del suo Governo per contrastare la crisi economica annunciando l'approvazione di un ambizioso piano di austerità di 50.000 milioni di euro per ridurre il *deficit* pubblico e una riforma del sistema pensionistico.

Il giorno successivo il Consiglio dei Ministri ha approvato l'attualizzazione del *Programma di stabilità e crescita 2009-2013*, contenente un piano di consolidamento dei conti pubblici diretto a ripristinare la stabilità di bilancio e a rientrare ad un *deficit* pari al 3% del Prodotto interno lordo (Pil) nel 2013. Il programma di risanamento finanziario si è basato su una politica di bilancio restrittiva diretta a correggere il disavanzo eccessivo e a ritornare a finanze pubbliche sostenibili e si è articolato sostanzialmente in un *Piano di azione immediata 2010*, fondato su una riduzione della spesa pubblica pari allo 0,5 % del Pil, e in un *Piano austerità 2011-2013*, basato su una contrazione generale della spesa pubblica, con l'esclusione delle pensioni, dei sussidi per la disoccupazione, delle spese sociali, e delle prestazioni finanziarie destinate al sostegno dell'educazione, dell'innovazione e della tecnologia. Questo programma ha previsto inoltre anche alcuni accordi quadro da raggiungere con le Comunità autonome, le Città con statuto di autonomia e le corporazioni locali, per ricavare dal processo di riassetto strutturale complessivo delle amministrazioni pubbliche un aumento del 5,7% del Pil. Nell'ambito del

medesimo Consiglio dei Ministri è stata approvata anche una proposta di riforma del sistema previdenziale contenente alcune importanti innovazioni relative all'età di pensionamento e ad altri aspetti del sistema contributivo.

Una delle riforme più importanti varate dal Governo nell'ambito di questa strategia anticrisi, c.d. *dell'economia sostenibile*, è stata approvata il **24 maggio 2010** con [Decreto Legge n. 8 del 2010](#), recante *misure straordinarie per la riduzione del deficit pubblico*, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 126. Questa riforma normativa ha rappresentato uno dei tasselli fondamentali della manovra generale di contrazione della spesa pubblica, c.d. austerità, formalizzata nell'ultima attualizzazione del *Piano di stabilità e crescita 2010-2013*. Il decreto-legge ha anticipato, infatti, una serie di misure programmate dal Governo in diversi piani quali, ad esempio, il *Piano di azione immediata 2010* o il *Piano di austerità dell'amministrazione generale dello Stato 2011-2013*, per rispettare i compromessi assunti nell'ambito dell'Unione europea e riconquistare la fiducia dei mercati. Nel decreto sono state contemplate diverse misure per distribuire nella forma più equa possibile lo sforzo che tutta la società è chiamata a compiere per avanzare nell'obiettivo della riduzione del *deficit* e della sostenibilità delle finanze pubbliche. Con queste finalità sono state contemplate un ampio numero di misure economiche eccezionali riguardanti i settori più disparati. Tra queste hanno acquisito un'importanza cruciale per l'approvazione di questa normativa, creando un vasto scontento politico e sociale, la riduzione del 5% dei salari dei dipendenti pubblici per il 2010 e il loro congelamento nel 2011, la riduzione di circa seimila milioni di euro di investimenti statali e di seicento milioni di euro di finanziamenti destinati alla cooperazione internazionale, la sospensione dell'aggiustamento della pensione al costo della vita nel 2011 (con l'esclusione di quelle non contributive e delle pensioni minime), l'eliminazione della dotazione finanziaria di 2500 euro (*cheque -bebé*) per ogni nascita o adozione a partire dal 1 gennaio 2011, la revisione dei prezzi dei medicinali esclusi dal sistema delle tariffe comuni al fine di ridurre le spese farmaceutiche, e, infine, la diminuzione dei fondi pubblici posti a sostegno della legge sulla dipendenza e l'aumento delle aliquote dell'IVA.

Un'altra importante riforma strutturale della c.d. strategia dell'economia sostenibile è stata approvata dal Governo Zapatero il **17 giugno 2010**, dopo mesi di negoziazioni con le imprese e le organizzazioni sindacali, mediante [Regio Decreto Legge n. 10 del 2010](#), recante *misure urgenti per la riforma del mercato del lavoro*, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 147. La riforma è stata varata dal Governo per contrastare la crisi economica e combattere la disoccupazione nell'ambito di un processo generale di rinnovamento del modello produttivo e di miglioramento della sua competitività a medio e lungo termine. Con tale finalità la riforma ha previsto un vasto novero di misure dirette a ridurre la precarietà e un uso ingiustificato della contrattazione a tempo determinato, ad aumentare la flessibilità contrattuale internamente alle imprese, e a rendere, infine, meno onerosi i licenziamenti (sui contenuti di questa riforma v. sezione Parlamento, "Principali leggi approvate", p. 9). La riforma sul mercato del lavoro, che è stata in seguito convertita in legge dalle *Cortes*, ha sollevato un ampio scontento sociale che è sfociato, il **29 settembre 2010**, in una giornata di sciopero generale indetta dalle principali organizzazioni sindacali CCOO (*Comisiones Obreras*) e UGT (*Unión General de los Trabajadores*) sotto lo slogan "*Así no, ¡Rectificación!*". La giornata di sciopero, che si è svolta nel pieno rispetto delle regole senza portare ad una paralisi funzionale dei principali settori pubblici, ha raccolto più del 70% di adesioni con la partecipazione di circa 10 milioni di lavoratori. La protesta ha avuto un andamento differente e irregolare nelle varie città che ha portato 95000 manifestanti a Madrid, 75000 a Barcellona, e tra i 25000 e i 30000 a Valencia.

L'incalzare della crisi e le insistenti pressioni politiche e sociali hanno spinto il Governo Zapatero a presentare il **18 novembre 2010** un nuovo piano anticrisi nel corso del dibattito svoltosi in seno al *Pleno* del Congresso dei Deputati per riferire sulla situazione economica del Paese e, in particolare, sullo stato dell'occupazione. Zapatero ha annunciato in questa occasione l'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri di un piano straordinario e di un calendario di date entro il quale portarlo a termine entro la fine della legislatura per promuovere la ripresa economica e l'incremento dell'occupazione. Il **3 dicembre 2010** il Consiglio dei Ministri ha varato questo piano per contrastare la

crisi e rilanciare l'economia e l'occupazione tramite l'approvazione del [Regio Decreto Legge n. 13 del 2010](#), recante *misure fiscali e di liberalizzazione per promuovere l'attività imprenditoriale, l'investimento e l'occupazione*, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 293. Il piano ha contemplato misure di vario genere che vanno dall'attuazione di riforme già approvate ma ancora incompiute, come la discussa riforma sul mercato del lavoro, all'assunzione di nuove iniziative nel campo della politica economica e industriale. La nuova programmazione governativa si è fondata principalmente su un sistema di agevolazioni fiscali per le piccole e medie imprese, sull'assorbimento dei disoccupati nel mercato del lavoro, su un aumento delle imposte sul tabacco e, infine, su un piano di privatizzazioni degli aeroporti e delle lotterie. Seguendo queste direttrici di sviluppo, il decreto ha contemplato una serie di misure quali la riduzione della Imposta sulle società per le piccole e medie imprese fino al 2015; l'esonero dal pagamento dell'Imposta sulle trasmissioni patrimoniali e atti giuridici documentati per le operazioni societarie dirette alla creazione, la capitalizzazione e il mantenimento delle imprese; la rimozione di alcuni oneri contributivi per le imprese (come il versamento del canone obbligatorio alle camere di commercio) e dei costi finanziari per la costituzione di nuove società in 24 ore; il rafforzamento del servizio pubblico per l'occupazione, la regolazione delle agenzie private di collocamento ai fini di una loro rapida costituzione e il raddoppiamento del numero dei centri di collocamento; la soppressione del sussidio di 426 euro mensili per i disoccupati di lunga durata; l'inserimento dei nuovi funzionari nel regime generale della sicurezza sociale; l'incremento in quantità moderata delle imposte sul tabacco; la privatizzazione dell'ente pubblico *Loteria y Apuestas* dello Stato e dell'ente aeroportuale *Aena*, unitamente alla gestione privata degli aeroporti di Madrid e Barcellona. L'approvazione di quest'ultima manovra ha scatenato il giorno stesso uno sciopero improvviso dei controllori di volo che, senza alcun preavviso, hanno cessato di svolgere le proprie mansioni paralizzando il traffico aereo e lasciando a terra più di trecentomila passeggeri. La gravità delle conseguenze di tale sciopero ha spinto il Governo Zapatero ad agire con immediatezza per ripristinare la situazione di normalità internamente al Paese. Il giorno successivo, il **4 dicembre**, il Governo ha inviato i militari negli aeroporti per controllare lo spazio aereo e ha approvato, nell'ambito di un Consiglio dei Ministri straordinario, lo stato di allarme, ai sensi dell'art. 116, comma 1. Cost, mediante regio decreto n. 1673 del 2010. La dichiarazione dello stato di allarme ha dispiegato i suoi effetti fin dal momento della pubblicazione del decreto nella Gazzetta Ufficiale dello Stato, imponendo ai soggetti controllati di rispettare obblighi e responsabilità per non incorrere nelle gravi sanzioni, finanche penali, che scaturiscono dall'introduzione di questo regime speciale. Il ricorso a questo speciale stato di emergenza ha spinto i controllori di volo a interrompere lo sciopero. La decisione governativa sullo stato di allarme è stata comunicata immediatamente al Congresso dei deputati e ha avuto inizialmente una vigenza limitata alla durata di quindici giorni. Il **14 dicembre 2010** il Governo, nell'ambito di un Consiglio dei ministri straordinario, ha deciso di richiedere al Congresso dei deputati l'autorizzazione per prorogare lo stato di allarme fino al 15 gennaio, in maniera da garantire la regolarità nel traffico aereo durante un periodo di intensi spostamenti.

Nel 2011 il Governo Zapatero ha continuato il percorso di risanamento delle finanze pubbliche e di rilancio dell'economia in un contesto di piena crisi internazionale e sotto il coordinamento sempre più stretto dell'Unione europea, dichiarando in più occasioni di voler completare il ciclo di riforme programmate fino alla fine della legislatura. Zapatero, che inizialmente contava sull'aiuto dei suoi due nuovi alleati parlamentari del Pnv e di Cc, ha scontato le conseguenze del sopravanzare della crisi, del suo progressivo declino politico elettorale e dell'indebolimento dell'alleanza con i suoi due nuovi soci parlamentari proprio in quanto fondata su presupposti politici e finanziari particolarmente onerosi e non più sostenibili. Con tali premesse alcune riforme di natura strutturale, legate a quest'ultimo ciclo di interventi normativi, non sono riuscite a completare il proprio *iter* approvativo a causa della situazione di debolezza parlamentare del Governo e della scelta di anticipare la fine della legislatura.

Una delle più importanti riforme strutturali ascrivibili a questa fase è stata quella della contrattazione collettiva, approvata dal Governo Zapatero il **10 giugno 2011**, mediante [decreto-legge n. 7 del 2011](#), pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 139 del 11 giugno. Il Governo ha optato per la via

della decretazione d'urgenza dopo quattro mesi di negoziazioni con i sindacati e le associazioni imprenditoriali che si sono concluse senza pervenire ad un accordo. Le principali novità introdotte da questa riforma consistono nell'eliminazione dell'automatismo della proroga dei contratti collettivi scaduti; nell'obbligo, in mancanza di accordi alternativi, di ricorrere a meccanismi di risoluzione extragiudiziale dei conflitti; nell'individuazione degli ambiti specifici nei quali gli accordi raggiunti a livello aziendale prevalgono sul contratto regionale; e nella possibilità di svincolarsi dai riferimenti retributivi previsti dai contratti collettivi per le imprese che si trovino in difficoltà tali da compromettere la possibilità di mantenere il posto di lavoro. Il decreto legge è stato convalidato il **21 giugno** dal Congresso dei deputati con i 169 voti favorevoli dei socialisti e l'astensione dei nazionalisti catalani e baschi di CiU e del Pnv, ma non è riuscito a concludere il suo processo di conversione in legge entro la fine della legislatura.

Sul finire della legislatura il Governo Zapatero ha adottato l'ultimo piano anticrisi (c.d. *ajuste*) con l'obiettivo dichiarato di ridurre il *deficit* pubblico del Paese. Il **19 agosto 2011** il Consiglio dei Ministri ha approvato il [Regio decreto legge n. 9 del 2011](#), contenente una serie di misure rivolte a ridurre la spesa pubblica e ad aumentare le entrate fiscali, che è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 200. Le misure del piano anticrisi sono state esposte dal Presidente Zapatero al Congresso dei deputati il **24 agosto**, nell'ambito di un *Pleno* straordinario, che ha convalidato il regio decreto legge con i soli voti del gruppo parlamentare socialista e grazie all'astensione del Pp, di Ciu e del Pnv. Le misure contemplate in tale piano consistono in una riduzione dell'Iva dal 8% al 4% per l'acquisto di nuove case fino al 31 dicembre 2011; una razionalizzazione della spesa farmaceutica mediante una utilizzazione più estesa dei medicinali generici e privi di marca commerciale; e una revisione e un incremento delle imposte per le grandi società con un fatturato superiore ai 20 milioni di euro. Dalla complessiva operazione economico-finanziaria il Governo conta di ottenere circa 5.000 milioni di euro provenienti da un risparmio della spesa farmaceutica di circa 2.400 milioni di euro e da un complesso di entrate di importo pari a 2.500 milioni di euro derivanti dalle nuove imposte societarie. Il piano anticrisi ha rappresentato l'ultimo provvedimento della azione economica finanziaria portata avanti dal Governo Zapatero nell'ultimo biennio.

---

## POLITICHE SOCIALI

Il **26 febbraio 2010** il Consiglio dei Ministri ha approvato un nuovo *Piano straordinario per favorire l'inclusione sociale e promuovere la lotta contro la povertà* nel 2010. Il Piano, che rappresenta una importante iniziativa sociale del Governo, si è fondato su un complesso di misure rivolte a dare maggiore attenzione ai cittadini a rischio di esclusione, ad assegnare maggiori risorse alle organizzazioni locali e a promuovere lo sviluppo di strutture di sostegno quali, ad esempio, i centri di occupazione speciale, associazioni, imprese o cooperative. Le misure previste sono prevalentemente finalizzate a consentire agli *Ayuntamientos* di mettere in moto, nell'ambito del *Fondo statale per l'occupazione e la sostenibilità locale*, circa 2000 programmi di inclusione sociale del valore di quasi 300 milioni di euro, di cui dovrebbero beneficiare più di un milione di persone. Questa scelta ha evidenziato- come affermato dal Ministro della Sanità Trinidad Jiménez - come il Governo abbia continuato a puntare sulle politiche sociali anche negli ultimi anni del suo mandato nonostante l'avanzare della crisi economica.

Questo orientamento del Governo si è reso ancora più evidente il **22 ottobre 2010** quando il Presidente Zapatero ha dato l'incarico al neo nominato primo Vicepresidente Alfredo Pérez Rubalcaba di pianificare una "nuova agenda sociale" per completare il processo delle riforme entro la fine della legislatura e offrire, così, una risposta progressista all'uscita della crisi. Il **20 novembre** il Consiglio dei Ministri ha approvato un programma normativo nel campo delle politiche sociali con cui ha pianificato l'approvazione di 26 leggi nei mesi di gennaio-giugno 2011. Tra le più importanti iniziative programmate figuravano: la legge sulle cure palliative e la morte degna; la legge sull'uguaglianza integrale di trattamento, rivolta a garantire l'equità sradicando ogni forma di discriminazione fondata

sulla nascita, l'origine sociale, il sesso, la religione, o l'età; la legge sulla violenza di genere e quella domestica, diretta a modificare alcuni articoli del Codice civile per proteggere i familiari vittime di episodi di violenza domestica; la legge sull'universalizzazione della copertura del sistema sanitario nazionale e la legge sulla qualità dei servizi di attenzione al cliente delle imprese che prestano servizi economici di interesse generale. Con questo ambizioso pacchetto di riforme sociali il Governo Zapatero ha provato a rilanciare la sua azione riformista negli ultimi mesi della legislatura, confidando, soprattutto, nell'appoggio dei nuovi alleati parlamentari del *Pnv* e di *Cc*, in seguito agli accordi conclusi per l'approvazione della legge di bilancio. Con questa finalità il **24 febbraio 2011** il Presidente Zapatero si è presentato dinanzi al Congresso dei deputati per riferire sull'evoluzione e il futuro delle politiche sociali, passando a rassegna le principali riforme compiute e indicando le linee prioritarie della sua azione per preservare e rafforzare lo Stato sociale.

Tra i principali traguardi raggiunti negli ultimi mesi della legislatura va annoverato, *in primis*, il c.d. *Acuerdo social y económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones*, sottoscritto dal Governo con le organizzazioni sindacali e le associazioni imprenditoriali il 2 febbraio 2011. In questo accordo sono state poste le basi per una complessiva revisione delle politiche essenziali del *welfare*, ad esempio, nel settore delle pensioni e delle politiche occupazionali, al fine di garantire il consolidamento, il miglioramento e la sostenibilità dello Stato sociale spagnolo. Ad esso è stata data iniziale attuazione con il [Regio decreto legge n. 1 del 2011](#), approvato l'11 febbraio 2011 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 37, che è stato adottato per promuovere l'occupazione stabile e la riqualificazione professionale delle persone disoccupate e, altresì, mediante il [Regio decreto legge n. 3 del 2011](#), recante misure urgenti per il miglioramento dell'occupazione e per la riforma delle politiche attive in materia di occupazione, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 49 del 19 febbraio. Una riforma importante nel campo delle politiche sociali è stata compiuta dal Governo Zapatero il **1 agosto 2011** con l'approvazione della legge n. 27, *sull'attualizzazione, l'adeguamento e la modernizzazione del sistema di sicurezza sociale* (per i contenuti di questa legge v. sezione Parlamento, "Principali leggi approvate", p. 12), che, in linea con un *trend* seguito anche negli altri Paesi europei, ha riformato incisivamente il sistema previdenziale per adeguarlo ai principali cambiamenti demografici e sociali del Paese e per garantire la sua sostenibilità in futuro.

Un altro risultato del Governo è stato conseguito il **29 marzo 2011** mediante l'approvazione della [legge n. 5 del 2011](#), *in materia di economia sociale*, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 76 del 30 marzo, che ha riconosciuto l'importante ruolo delle imprese e delle associazioni operanti in questo settore nel processo di sviluppo e consolidamento del *welfare*. A questa legge si è aggiunta la riforma del sistema sanitario approvata sul finire della legislatura, il **4 ottobre 2011**, con la legge n. 33 pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 240, che ha previsto una riorganizzazione del modello sanitario vigente per migliorare il livello e la qualità delle prestazioni sanitarie in tutto il territorio nazionale specialmente tramite il rafforzamento delle forme di coordinamento e cooperazione tra le amministrazioni pubbliche.

Al termine del suo secondo mandato il Governo Zapatero è riuscito a dare solo parziale attuazione al piano legislativo della sua c.d. nuova agenda sociale. La maggior parte delle riforme programmate in tale ambito non sono riuscite a concludere il proprio *iter* parlamentare a causa delle difficoltà legate alla situazione di particolare debolezza politica del Governo e alla decisione di porre fine anticipatamente alla legislatura.

---

## RIMPASTI DI GOVERNO

Il **20 ottobre 2010** il Presidente del Governo Zapatero ha annunciato in conferenza stampa un'ampia rimodulazione e riorganizzazione della sua compagine di governo per affrontare la terza parte della legislatura con un Gabinetto dotato di maggiore forza politica. Per quanto concerne l'organizzazione strutturale dell'esecutivo è stato ridotto il numero dei Ministeri, che sono passati da diciassette a quindici con l'integrazione del Ministero dell'uguaglianza nel Ministero della sanità e della politica sociale e l'accorpamento del Ministero della *vivienda* in quello dello sviluppo. In relazione alla

titolarità dei singoli Ministeri, sono stati operati cambiamenti in più della metà delle strutture esistenti. Alfredo Pérez Rubalcaba, titolare del Ministero degli interni, ha assunto la vicepresidenza prima e il ruolo di portavoce del Governo, in sostituzione di Maria Teresa Fernández de la Vega in carica dal 2004. Quest'ultima ha lasciato anche il Ministero della presidenza che è stato affidato a Ramón Jáuregui, eurodeputato socialista e avvocato del lavoro entrato per la prima volta nel Governo nazionale. Al Ministero per gli affari esteri è stata chiamata, al posto di Miguel Ángel Moratinos, Trinidad Jiménez, che ha lasciato il Ministero della sanità. Quest'ultimo è stato assegnato invece a Leire Pajín, segretaria dell'organizzazione socialista e numero tre del Psoe. Il Ministero del Lavoro è stato conferito a Valeriano Gómez che ha sostituito Celestino Corbacho, uscito dal Governo per rafforzare la candidatura socialista alla Generalità catalana. Il Ministro dell'ambiente, rurale e marino, di cui era titolare Elena Espinosa, è stato conferito a Rosa Aguilar, ex sindaco di *Izquierda unida* a Cordoba, entrata nel 2009 a far parte del Governo andaluso.

L' **11 luglio 2011** il Presidente Zapatero ha annunciato nel corso di una conferenza stampa i principali cambiamenti operati all'interno del proprio esecutivo per sostituire il primo vicepresidente Alfredo Perez Rubalcaba, Ministro degli Interni e portavoce del Governo, che ha rassegnato le proprie dimissioni per essere candidato ufficialmente dal Psoe alla presidenza del governo per le prossime elezioni. Al Ministero degli Interni è stato nominato Antonio Camacho, attuale segretario di stato degli interni, mentre l'incarico di portavoce è stato assegnato al Ministro dello sviluppo, José Blanco. La carica vacante di vicepresidente non è stata conferita a nessuno, poiché il Presidente Zapatero ha deciso di mantenere solo due vicepresidenze, ricoperte da Elena Salgado e Manolo Chaves. Il rimpasto governativo, giustificato dalla necessità di sostituire Rubalcaba agli interni, è stato descritto dal Presidente Zapatero come un atto necessario per continuare a lavorare a pieno ritmo soprattutto nelle questioni economiche e finanziarie più urgenti.

---

## FORMAZIONE DEL NUOVO GOVERNO DI MARIANO RAJOY

Il **19 e 20 dicembre 2011** si è svolta al Congresso dei deputati la [sessione di investitura](#) del nuovo candidato alla presidenza del Governo. Il candidato regio alla presidenza del partito risultato vincitore delle elezioni, Mariano Rajoy, è stato investito alla carica di Presidente del Governo a maggioranza assoluta con 187 voti a favore, 149 contrari e 14 astensioni. Oltre ai 185 deputati del suo partito, Rajoy ha ottenuto la fiducia dei deputati di *Unión del Pueblo Navarro* (UPN) e del *Foro de Asturias* (FAC), la formazione di Francisco Álvarez Cascos. Si sono pronunciati, invece, contro tutti gli altri partiti con rappresentanza al Congresso, fatta eccezione per Amaiur, il Pnv e Cc che si sono astenuti. La votazione è avvenuta dopo due giorni di intenso dibattito seguito al discorso di investitura di Mariano Rajoy. Nel primo giorno di dibattito il *leader* dei popolari ha esposto le linee strategiche del suo programma politico per i prossimi quattro anni dando priorità assoluta alle questioni di ordine economico e finanziario. Si è impegnato, *in primis*, a ridurre il *deficit* di 16.500 milioni di euro nel 2012 per conformarsi agli obiettivi fissati dall'Unione europea, senza specificare nel dettaglio il modo in cui conseguirà questo ambizioso traguardo. Ha chiarito poi che la prima manovra del suo Governo sarà la legge sulla stabilità di bilancio che -in linea con le previsioni della riforma costituzionale - stabilirà i criteri per la riduzione progressiva del livello di indebitamento e fisserà un *deficit* strutturale globale massimo dello 0,4% per il complesso delle pubbliche amministrazioni a partire dal 2020. Il processo di risanamento finanziario sarà, invece, la seconda priorità del suo Governo. A tal proposito ha specificato che non imposterà la sua politica finanziaria su un aumento delle imposte e, in particolare, dell'IVA e che prorogherà il bilancio del 2011 tramite decreto-legge fino all'approvazione della nuova legge di bilancio per il 2012, che si è impegnato a presentare al Congresso entro il 31 marzo. Il terzo ambito dove svilupperà la sua azione sarà quello delle riforme strutturali nel settore pubblico, lavorativo ed energetico. Con particolare riferimento al mercato del lavoro, ha annunciato e spiegato le linee guida di una nuova riforma che si estenderà anche alla forma e ai contenuti della contrattazione collettiva e per mezzo della quale saranno eliminati alcuni

giorni di festività. Sul piano delle politiche imprenditoriali, Rajoy si è impegnato concretamente a portare avanti un'azione incisiva di sostegno e incentivi alle imprese promettendo un aiuto economico di importo pari a 3000 euro per la contrattualizzazione dei primi lavoratori. Rajoy si è pronunciato, infine, sul tema delle pensioni annunciando una modifica della riforma recentemente approvata per ripristinare l'età di 65 anni per il diritto al pensionamento e un adeguamento delle pensioni contributive all'Indice dei prezzi al consumo a partire dal 1 gennaio 2012. Nella seconda giornata di dibattito il candidato alla presidenza si è soffermato prevalentemente sulla politica antiterrorista e la situazione di Eta, dichiarando che l'annuncio della fine della violenza da parte dell'organizzazione terrorista, pur rappresentando una "buona notizia", non è in grado di ripristinare la normalità politica nel Paese Basco. Legalità, Stato di diritto, appoggio e riconoscimento delle vittime del terrorismo sono state le parole chiave del candidato *Premier* in merito a tale delicata questione.

Durante l'intero discorso il candidato presidenziale ha insistito sulla volontà di offrire dialogo e cooperazione alle altre forze politiche, attitudine che aspira a convertire nella cifra distintiva del suo indirizzo politico, al fine di realizzare i principali obiettivi del suo Governo che consistono nella crescita dell'economia e dell'occupazione e nella rivalutazione della posizione della Spagna nel contesto internazionale che si delinea con la fine della crisi.

Questa offerta di dialogo è stata accolta favorevolmente dalle forze politiche. Il discorso di Rajoy, nonostante sia stato variamente criticato dalle distinte forze parlamentari (che hanno lamentato in generale un'eccessiva mancanza di concretezza), ha sortito un esito abbastanza positivo soprattutto nel principale partito dell'opposizione socialista. Rubalcaba ha offerto una collaborazione costruttiva del suo partito per l'approvazione di grandi accordi in materia di politica europea, occupazione, sanità, educazione e riforma dell'amministrazione pubblica, dichiarandosi pronto a mutare tale atteggiamento in una radicale opposizione qualora il Governo dovesse farsi promotore di riforme contrarie allo Stato sociale.

Il **21 dicembre** Mariano Rajoy, investito della fiducia dal Congresso dei deputati, ha prestato giuramento dinanzi al Re Juan Carlos nel corso della solenne cerimonia celebrata a Palazzo della Zarzuela ed è stato nominato da quest'ultimo Presidente del Governo mediante [Regio Decreto decreto n. 1822 del 2011](#), controfirmato dal Presidente del Congresso e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 306. Il giorno stesso il *Premier* neominato ha reso nota lista dei 13 Ministri (9 uomini e 4 donne) che sono entrati a far parte del primo Governo monocolore dei popolari dopo il solenne giuramento dinanzi al Re. Su un piano organizzativo, il nuovo esecutivo presenta un numero inferiore di Ministri rispetto al governo uscente. I Ministeri sono stati ridotti a 13 ed un ruolo chiave è stato assegnato a [Soraya Sáenz de Santamaría](#), nominata vicepresidente unica, Ministra della Presidenza e portavoce del nuovo Governo.

## CORONA

Il **24 dicembre 2011** il Re Juan Carlos ha celebrato il suo tradizionale [discorso natalizio](#) dal Palazzo della Zarzuela facendo menzione ai profili specifici della crisi economica e finanziaria spagnola e invitando tutti gli attori politici, sociali e istituzionali ad assumersi le proprie responsabilità. Ha ricordato che uno dei principali problemi scaturiti da questa crisi è la disoccupazione e che la soluzione di questo problema dovrà avere la massima priorità. Si è soffermato a lungo sul problema del terrorismo evidenziando, con particolare riferimento all'ultima dichiarazione di Eta, come l'unità delle forze democratiche e la fermezza degli spagnoli nella difesa dello Stato di diritto hanno dimostrato che i progetti di natura totalitaria non hanno alcuna possibilità di realizzarsi nella democrazia spagnola. Infine ha fatto riferimento alle ultime elezioni politiche che hanno portato ad una concreta alternanza politica

nel Paese, sottolineando come in questo nuovo scenario il suo ruolo sarà quello di compiere tutti gli sforzi necessari per favorire una serena convivenza e una piena integrazione.

## CORTI

### LE SENTENZE RELATIVE ALLO STATUTO DI AUTONOMIA DELLA CATALOGNA

Il **28 giugno 2010** il Tribunale costituzionale si è pronunciato, dopo quattro anni di attesa e conflitti, sul ricorso interposto da 99 deputati del gruppo parlamentare del Partito popolare (n. 8045/2006) contro la legge organica n. 6 del 2006 con cui è stato approvato il nuovo statuto di autonomia della Catalogna. La [sentenza n. 31 del 2010](#) (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 172 del 26 luglio) è stata adottata dal *Pleno* del Tribunale dopo anni in cui si sono registrate diverse istanze di ricasazione nei confronti dei magistrati e in seguito a complesse negoziazioni e diversi tentativi di conciliazione falliti.

La sentenza, che consta di 888 pagine, ha dichiarato l'incostituzionalità intera di un solo articolo e dei precetti contenuti in 13 dei 223 articoli, però, ha offerto interpretazioni costituzionalmente orientate di numerose disposizioni (27) del nuovo statuto. Il testo della sentenza comprende anche i voti dissenzienti pronunciati da cinque magistrati, di cui quattro appartenenti al blocco conservatore (Ramón Rodríguez Arribas, Jorge Rodríguez-Zapata, Vicente Conde, Javier Delgado) e uno a quello progressista, Eugeni Gay.

In relazione agli aspetti identitari della carta statutaria la sentenza ha chiarito che i termini *nazione* e *realtà nazionale* non possono essere applicati alla Catalogna nella loro accezione giuridico-costituzionale, muovendo dal presupposto dell'unità e indissolubilità della Nazione spagnola proclamata solennemente dalla Costituzione. Non ha escluso che il termine nazione possa essere utilizzato "in senso ideologico, storico e culturale" e in questa accezione sono stati giudicati costituzionalmente legittimi i riferimenti alla dimensione nazionale della Catalogna contenuti nel Preambolo, ma solo proprio in quanto privi di ogni valore normativo e di qualsiasi efficacia interpretativa rispetto alle restanti disposizioni statutarie. Seguendo questa linea interpretativa, il Tribunale ha considerato costituzionalmente legittima anche la previsione dei simboli nazionali catalani (art. 8, comma 1,) a condizione che siano riferiti alla nazionalità e non alla nazione e non si pongano in contrasto con quelli della nazione spagnola. Infine ha giudicato costituzionalmente legittimi anche i riferimenti al "popolo catalano", alla "cittadinanza catalana" e ai "diritti storici", nella misura in cui tali concetti non vadano interpretati come il fondamento di poteri non riconosciuti dalla Costituzione.

In riferimento al catalogo dei diritti e doveri contenuto nello statuto il Tribunale ha fatto salva la costituzionalità di quasi tutti i precetti impugnati ponendo alcune premesse concettuali sulla natura giuridica dei diritti statutarie e ricorrendo in molti casi alla tecnica delle interpretazioni costituzionalmente conformi. Una particolare attenzione è stata prestata al modello di bilinguismo delineato dallo Statuto che è stato interpretato in maniera tale da garantire sempre una parità di trattamento tra i due idiomi ufficiali. La sentenza ha dichiarato pertanto l'incostituzionalità di quella previsione che rompeva espressamente questo equilibrio definendo il catalano lingua di uso *preferenziale* da parte delle amministrazioni pubbliche. Ciò nonostante ha legittimato in seguito il legislatore autonomo ad assegnare carattere preferenziale ad uno dei due idiomi per correggere situazioni storiche di squilibrio. Sempre nel rispetto del principio di parità, la sentenza ha chiarito poi che anche il castigliano, oltretutto il catalano, rappresenta la lingua di insegnamento e di apprendimento fondamentale nel campo dell'istruzione. Il Tribunale ha riconosciuto, infatti, la costituzionalità dell'art. 35 dello Statuto, che si riferisce all'applicazione del catalano nel campo dell'istruzione a condizione che venga

assicurata una parità di trattamento ai due idiomi ufficiali. Il giudice costituzionale ha precisato che alla fine dell'insegnamento obbligatorio gli studenti avranno il diritto e il dovere di conoscere sia il castigliano che il catalano in forma scritta e orale, imponendo per il conseguimento di questo risultato una presenza adeguata di entrambe le lingue nei piani di studio. La sentenza ha dichiarato, infine, l'incostituzionalità di due incisi relativi alle garanzie istituzionali e giurisdizionali poste a fondamento dei diritti statutari, disconoscendo il carattere "vincolante" dei pareri del *Consiglio delle garanzie statutarie* sui progetti e le proposizioni di legge che intervengono nella sfera dei diritti statutari (art. 76, comma 4) e il carattere "esclusivo" dell'azione di supervisione riservata al *Síndic de Greuges* sull'attività delle amministrazioni pubbliche (art. 78, comma 1).

Più intaccato dal giudizio di costituzionalità è stato, invece, il Titolo III relativo al Potere giudiziario, molte delle cui disposizioni sono state dichiarate incostituzionali per aver cercato di ampliare l'autonomia giudiziaria catalana oltre i limiti e le forme costituzionalmente consentite. La maggior parte di queste dichiarazioni ha trovato il proprio fondamento nella violazione della riserva costituzionale di legge organica in materia giudiziaria intesa come causa di incostituzionalità formale di molti precetti statutari. Particolarmente incisive sono state le reinterpretazioni del Tribunale delle disposizioni relative al *Consiglio di giustizia della Catalogna*, che hanno stravolto la natura e il funzionamento di quest'organo. La sentenza ha giudicato incostituzionale la disposizione che istituiva il *Consiglio di giustizia della Catalogna*, definendolo organo di governo del potere giudiziario catalano e, al contempo, organo decentrato del *Consiglio generale del potere giudiziario* (Cgpi). Il Tribunale ha ritenuto, infatti, che solo quest'ultimo possa esercitare la funzione di governo degli organi giudiziari, anche se ha previsto espressamente la possibilità di modificarne la struttura e le funzioni mediante una revisione della legge organica sul potere giudiziario. A questa dichiarazione si è aggiunta la censura di altre disposizioni statutarie che conferivano specifiche attribuzioni al *Consiglio di giustizia catalano* (art. 98, comma 2, a, b, c, d, e, e 3), con il risultato di dar vita ad un organo profondamente differente da quello originariamente ideato dalla riforma, competente, prevalentemente, ad esercitare funzioni nel settore dell'amministrazione della giustizia.

Meno esteso, anche se allo stesso modo molto penetrante, è stato il giudizio di costituzionalità sul Titolo IV dedicato alle competenze, che ha colpito formalmente solo tre incisi relativi alle competenze condivise, dichiarandoli incostituzionali, e sei disposizioni statutarie riguardanti le competenze esclusive ed esecutive della Generalità che sono state reinterpretate in maniera conforme a Costituzione. Nello specifico il Tribunale ha giudicato incostituzionali quelle disposizioni statutarie che intendevano limitare l'intervento statale alla disciplina di principio o al "minimo comune normativo", ritenendo che la fonte statutaria non possa determinare la portata e l'estensione dell'intervento normativo dello Stato nelle sfere di competenza concorrente, subordinando e vincolando, così, la sua azione normativa a livello territoriale alle previsioni statutarie di ciascuna Comunità autonoma. Riguardo alle previsioni statutarie relative alla competenza esclusiva della Generalità, il Tribunale ha affermato che tali previsioni non possono limitare la potestà normativa dello Stato che è abilitato ad intervenire ogni qualvolta ravvisi un titolo legittimo in Costituzione. Infine, in relazione alle disposizioni statutarie che disciplinano le materie di competenza esecutiva, il Tribunale ha chiarito che i regolamenti autonomi di esecuzione sono ammissibili limitatamente all'organizzazione dei servizi necessari all'esercizio delle funzioni strettamente esecutive. L'operare combinato di queste dichiarazioni ed interpretazioni ha alterato radicalmente l'impianto complessivo del Titolo, svuotando di contenuto quelle disposizioni che pretendevano di irrigidire e blindare le competenze della Catalogna attraverso l'utilizzo di rigorose tecniche di definizione e divisione delle competenze e delle funzioni. Quest'orientamento interpretativo, oltre a penalizzare la portata prescrittiva dello statuto catalano in tale ambito, ha ridimensionato in generale la funzione della fonte statutaria nell'opera di ridefinizione del riparto delle competenze tra Stato e Comunità autonome, ponendosi in contrasto con una precedente e consolidata giurisprudenza costituzionale incline ad una maggiore apertura nei confronti della fonte statutaria e della sua potenziale funzione interpretativa e integrativa della Costituzione.

Formalmente indenne da questo giudizio di costituzionalità è risultato il Titolo relativo alle relazioni istituzionali della Catalogna con l'Unione europea, lo Stato e le Comunità autonome, anche se è stato sostanzialmente ridimensionato in alcuni dei suoi contenuti più innovativi relativi alla partecipazione istituzionale mediante incisive operazioni di reinterpretazione costituzionale. La sentenza ha offerto, *in primis*, una nuova lettura del principio di bilateralità, che è stato descritto come un principio relazionale interistituzionale tra lo Stato e le istituzioni autonome (e non tra lo Stato e la Catalogna), e dell'organo prevalentemente chiamato a dare attuazione a tale principio, la *Commissione Bilaterale di cooperazione Stato-Generalità*. Quest'ultima è stata definita un organo di cooperazione volontaria, di natura intergovernativa, non avente natura esclusiva ed escludente rispetto agli altri canali di cooperazione istituzionale. La sentenza ha dato un'interpretazione riduttiva di quelle disposizioni statutarie che contemplano una partecipazione organica e funzionale della Generalità nei processi decisionali statali, criticandone la genericità e l'imprecisa formulazione e affermando che non possono limitare in alcun modo il libero esercizio delle competenze statali. Seguendo queste linee argomentative, il Tribunale è arrivato ad escludere la partecipazione catalana in organi statali di natura decisionale ammettendola unicamente in quelli aventi natura consultiva. Ha chiarito, infine, che le forme e le modalità di partecipazione della Generalità ai meccanismi di designazione dei magistrati del Tribunale costituzionale e del Consiglio del potere giudiziario potranno essere disciplinate unicamente per mezzo di leggi statali. Nei rapporti con l'Unione europea la sentenza ha confermato, nel rispetto della consolidata distinzione tra relazioni internazionali e azione estera delle Comunità autonome, la validità di tutte quelle previsioni che richiedono la partecipazione della Generalità ai processi di formazione delle posizioni statali precisando che tale coinvolgimento non potrà ledere l'eguale diritto di partecipazione riservato alle altre Comunità autonome. Così come legittime sono state considerate quel complesso di disposizioni che disciplinano i meccanismi di collaborazione interna tra lo Stato e la Generalità per garantire un effettivo coinvolgimento di quest'ultima tanto nella fase ascendente che discendente del diritto europeo.

Infine, anche il Titolo VI relativo all'autonomia finanziaria è uscito notevolmente ridimensionato nella sua portata prescrittiva, senza subire numerose censure di incostituzionalità ma unicamente attraverso la reinterpretazione di sue diverse disposizioni. La sentenza, rifacendosi ad una consolidata giurisprudenza costituzionale, ha confermato *in primis* la riserva di competenza del legislatore organico in materia di finanziamento delle Comunità autonome, chiarendo che spetta solo a questa fonte normativa stabilire i principi fondamentali in tale materia. Oltre alla superiorità normativa della Legge organica sul finanziamento delle Comunità autonome (c.d. Lofca), la sentenza ha confermato la centralità del *Consiglio di politica fiscale e finanziaria* quale organo di coordinamento e concertazione multilaterale tra lo Stato e le Comunità autonome in ambito finanziario. Queste premesse interpretative sono servite a ridurre la portata di molte altre disposizioni del Titolo, i cui contenuti non si rivelano in grado di vincolare il legislatore statale ma assumono il valore di meri compromessi politici per il futuro. Entro i ristretti confini tracciati non incidono in maniera determinante le due censure di incostituzionalità riguardanti il comma 3 dell'art. 206, che subordinava la partecipazione catalana ai meccanismi di solidarietà finanziaria alla condizione che tutte le altre Comunità autonome realizzassero uno sforzo fiscale equiparabile, e il comma 2 dell'art. 218, che attribuiva alla Generalità la competenza a disciplinare i tributi dei governi locali in Catalogna. Nel primo caso il Tribunale ha ritenuto che si compia una violazione dell'autonomia legislativa delle altre Comunità autonome attraverso l'imposizione unilaterale di vincoli da parte del legislatore catalano. Nel secondo caso, invece, ha ritenuto violata una competenza riservata in via esclusiva ed escludente allo Stato.

Nel complesso la sentenza sullo statuto ha fatto salva la costituzionalità della maggior parte dei precetti statutarî impugnati dai ricorrenti, offrendo un'interpretazione rigorosa di ogni singola disposizione che ha permesso di risolvere molteplici questioni poste al centro di ampie polemiche e oggetto di precedenti controversie politiche e giurisprudenziali. La sentenza ha mantenuto in vita l'impianto complessivo del nuovo statuto e la maggior parte delle sue disposizioni, con effetti limitati dal punto di vista giuridico formale, anche se il consistente ricorso alle pronunce interpretative di

rigetto ha stravolto la sostanza della maggior parte dei suoi contenuti, riducendone la portata innovativa e discostandosi pienamente dalla volontà originaria del legislatore statutario.

Il **16 dicembre 2010** Il Tribunale costituzionale si è pronunciato con la [sentenza n. 137 del 2010](#) (pubblicata sul Boe n. 16 del 19 gennaio 2011) sul ricorso di incostituzionalità sollevato dal Difensore del popolo (n. 8675) avverso la legge organica 6 del 2006 sullo statuto di autonomia catalana. La sentenza si è rifatta quasi interamente alla sentenza n. 31 pronunciata dal Tribunale costituzionale su ricorso del Pp, senza aggiungere ulteriori dichiarazioni di incostituzionalità. Ha affermato innanzitutto la legittimità del ricorso da parte del Difensore del popolo, respingendo la richiesta avanzata dal Parlamento e dalla Generalità catalana che ne richiedevano l'inammissibilità. Ha ribadito l'assenza di efficacia giuridica interpretativa dei riferimenti relativi alla nazione e alla realtà nazionale contenuti nel preambolo. Ha chiarito che il popolo catalano non è un soggetto giuridico in grado di contrapporsi al popolo spagnolo, unico titolare della sovranità nazionale. In riferimento al regime linguistico, ha confermato quanto statuito nella precedente sentenza, affermando che spetta allo Stato verificare che i diritti linguistici siano rispettati nel settore dell'istruzione assicurandosi che il castigliano continui ad esser, assieme al catalano, la lingua veicolare e di apprendimento nell'insegnamento. In relazione alle disposizioni statutarie che disciplinano il Sindaco di *Greuges* (Difensore del popolo catalano), il Tribunale ha affermato che con la sentenza n. 31 sia venuto meno l'oggetto del ricorso per via della dichiarazione di incostituzionalità ivi inclusa del carattere esclusivo della funzione di protezione e difesa dei diritti riconosciuta originariamente a tale organo dallo statuto di autonomia.

Il giorno stesso il Tribunale costituzionale si è pronunciato con la [sentenza n. 138 del 2010](#) (pubblicata nel Boe n. 16 del 19 gennaio 2011) sul ricorso sollevato dal Governo della Comunità autonoma *La Rioja* contro lo statuto catalano (n. 9330), respingendolo in alcuni punti per il venir meno dell'oggetto a causa dei pronunciamenti contenuti nelle sentenze antecedenti e in altri casi dichiarando la costituzionalità delle disposizioni statutarie impugnate. Il ricorso di questa Comunità si incentrava in particolare sulle disposizioni statutarie che si riferiscono alle competenze esecutive della Generalità nella gestione delle acque interne perché considerate lesive delle competenze previste nel piano idrologico nazionale. Il Tribunale ha giudicato questa disposizione legittima ritenendo che la Generalità possa adottare ulteriori misure di protezione del medio ambiente.

---

## IL RINNOVO PARZIALE DEL TRIBUNALE COSTITUZIONALE

In questi ultimi due anni si sono registrati rallentamenti e inadempimenti per il rinnovo di quella parte dei giudici del Tribunale costituzionale eletta dalle *Cortes Generales*, a causa del disaccordo tra socialisti e popolari che ha impedito per lungo tempo di giungere ad un'intesa sulle candidature.

Il **28 settembre 2010** i dirigenti del Pp e del Psoe sono pervenuti ad un accordo nel Senato per rinnovare una terza parte dei componenti il Tribunale costituzionale, superando così la situazione di stallo che ha impedito per tre anni di sostituire i magistrati con mandato scaduto. La situazione si è sbloccata per volontà del Pp che ha rinunciato alla candidatura di Enrique López, magistrato dell'*Audiencia Nacional*, il quale non presentava, secondo i servizi giuridici del Senato, i requisiti legalmente richiesti per essere nominato giudice costituzionale, difettando nello specifico di quindici anni di carriera in ambito giudiziario. Il Pp ha accettato di sostituire la candidatura di López con quella di Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Professore di diritto del lavoro e Direttore del *Dipartimento del lavoro e della sicurezza sociale* presso l'Università Complutense di Madrid. Il **2 dicembre** il Senato ha provveduto, quindi, al rinnovo parziale di un terzo dei componenti il Tribunale costituzionale indicando per la carica di magistrato costituzionale i nomi di Francisco José Hernando, ex Presidente del Tribunale Supremo, e dei Professori, Adela Asúa, Luis Ortega e Francisco Pérez de los Cobos. Il giorno successivo i Parlamenti delle Comunità autonome di Madrid e *La Rioja* hanno presentato due ricorsi di *amparo* contro la decisione del Senato di escludere la candidatura di López, che sono stati respinti dal Tribunale costituzionale per mancanza di legittimazione a ricorrere.

Il disaccordo sulle candidature tra socialisti e popolari si è trasferito dalle Aule del Senato a quelle del Congresso dei deputati, incaricato di designare l'altro terzo dei componenti il Tribunale con mandato scaduto a novembre 2010 e l'altra carica rimasta vacante dopo la scomparsa nel 2008 del giudice Garcia Calvo. In questa camera il Partito popolare ha riproposto il nome di Enrique López alla carica di magistrato costituzionale precludendo, così, di giungere ad un accordo sulla lista da presentare internamente al Congresso. Il Governo socialista, che in un primo momento sperava di pervenire ad un accordo per rinnovare congiuntamente il Tribunale costituzionale e procedere alla nomina degli altri quattro giudici, ha rinunciato a questo obiettivo e ha ordinato il **30 dicembre 2010** di pubblicare in Gazzetta Ufficiale i nominativi dei giudici costituzionali designati dal Senato per sbloccare una lunga situazione di *impasse*. Il *Pleno* del Tribunale costituzionale ha inviato una comunicazione al Congresso dei deputati accusando i gruppi parlamentari di non adempiere ai propri doveri costituzionali e richiedendo loro di rispettare i termini che la Costituzione fissa imperativamente.

Il procrastinarsi nei sei mesi successivi di questa situazione di stallo decisionale ha portato il **13 giugno 2011** i tre magistrati con mandato scaduto a novembre 2010, Eugeny Gay, Elisa Pérez Vera e Javier Delgado, a rassegnare le proprie dimissioni come forma di protesta per il mancato adempimento da parte del Congresso dei deputati. Nemmeno le dimissioni dei giudici costituzionali, presentate per la prima volta nella storia del Tribunale costituzionale, sono servite a risolvere i contrasti tra il Psoe e il Pp per giungere ad un accordo sui nominativi da presentare entro la fine della legislatura.

Il nuovo Presidente del Governo Mariano Rajoy si è impegnato nel discorso di investitura a risolvere nell'arco di tre mesi il problema del rinnovo parziale del Tribunale costituzionale dichiarandosi disposto ad intensificare il dialogo con il partito dell'opposizione socialista.

---

#### LA VICENDA GIUDIZIARIA DELLA *IZQUERDA ABERTZALE*

Negli ultimi due anni si sono alternate numerose pronunce del Tribunale Supremo e del Tribunale costituzionale sulla legalità dei partiti e delle coalizioni di nuova formazione legati alla *izquierda abertzale*, che si sono rivelate di importanza cruciale per il reinserimento di quest'ultima nel circuito politico ed elettorale.

Il **23 marzo 2011** la Sala speciale n. 61 del Tribunale Supremo, dopo un lungo dibattito e in un clima di profonda divisione, ha accolto con [ordinanza n. 3154](#), adottata a maggioranza di 9 voti favorevoli e 7 contrari, le richieste dell'Avvocatura di Stato e del *Ministerio Fiscal* di vietare l'iscrizione di Sortu nel registro dei partiti politici perché considerato una continuazione di Batasuna. I giudici della Sala speciale hanno considerato Sortu un progetto politico di quella parte della sinistra *abertzale* erede di Batasuna che mira fraudolentemente a proseguire le sue attività. Il rispetto dei requisiti formali previsti dalla legge sui partiti politici da parte degli statuti costitutivi della formazione *abertzale* neocostituita è stata giudicata dal Tribunale costituzionale unicamente una "tattica" strumentale al suo inserimento nel circuito politico. La decisione del Tribunale Supremo non ha permesso a Sortu di soddisfare una delle condizioni necessarie per la sua regolare costituzione precludendogli di partecipare alle elezioni amministrative di maggio. Questa esclusione ha spinto i suoi legali a sollevare contro l'ordinanza che ne vieta l'iscrizione, *in primis*, un incidente di nullità dinanzi al Tribunale Supremo, e, in seguito, un ricorso di *amparo* ordinario davanti al Tribunale Costituzionale per la violazione di alcuni diritti fondamentali e, in particolare, del diritto di costituirsi liberamente in partiti politici. Il primo ricorso è stato respinto all'unanimità dai giudici del Tribunale Supremo, che hanno ritenuto la questione già risolta con l'ordinanza del 23 marzo in cui Sortu è stato dichiarato il successore di Batasuna. Il ricorso *de amparo* in cui si denuncia la presunta violazione dei diritti fondamentali e si rimarca la piena legalità del partito e il rifiuto esplicito della violenza contenuto nei suoi statuti, è stato ammesso a giudizio dalla Sala seconda del Tribunale costituzionale alla fine di giugno 2011 e attende ora di essere giudicato. Nelle memorie presentate dall'Avvocatura di Stato e dal *Ministerio Fiscal* per giudicare questo ricorso si insiste sulla

necessità di illegalizzare questa formazione politica definita "il tentativo giuridico più raffinato e meglio preparato a livello mediatico e politico per continuare l'opera dei partiti sciolti collegati ad Eta".

Parallelamente al giudizio di legalità sul nuovo partito politico della *izquierda abertzale*, le giurisprudenze supreme sono intervenute a pronunciarsi sulla legalità di Bildu, coalizione di partiti formatasi in seguito su iniziativa degli stessi promotori di Sortu. Il **1 maggio 2011** la Sala speciale del Tribunale Supremo, con una maggioranza di 9 voti favorevoli e 7 contrari, ha accolto nella [sentenza n. 2293 del 2011](#) i ricorsi sollevati dall'Avvocatura di Stato e dal *Ministerio Fiscal* (rispettivamente nn. 2 e 4 del 2011) contro la coalizione elettorale Bildu, vietando ad essa di concorrere con le sue 254 liste alle elezioni municipali del 22 maggio. La decisione di escludere Bildu dal circuito elettorale si è fondata sulla convinzione che essa costituisce un veicolo formale per presentare candidati della sinistra *abertzale* come indipendentisti in un progetto gestito, diretto e coordinato dal complesso Eta-Batasuna. Il Tribunale ha ritenuto che, sulla base delle prove fornite dai ricorrenti, nelle liste figurassero una percentuale di candidature legate a Batasuna superiore al 20%, percentuale che attesta, secondo un indirizzo costante della giurisprudenza suprema, un vincolo stretto con i partiti dichiarati illegali. Contro la decisione del Tribunale Supremo, i legali di Bildu hanno presentato il giorno seguente un ricorso *de amparo* elettorale (n. 2561/2011) dinanzi al Tribunale costituzionale che il **5 maggio** si è pronunciato definitivamente sulla questione con la [sentenza n. 62 del 2011](#) (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 124, del 25 maggio) accogliendo il ricorso e autorizzando la coalizione *abertzale* a partecipare alle elezioni amministrative nel Paese Basco e nella Navarra. Il *Pleno* Tribunale costituzionale, a cui è stata avocata la decisione dalla Sala seconda, ha deciso, con una maggioranza di 6 voti favorevoli e 5 contrari, di dichiarare nulla la sentenza del Tribunale Supremo, ritenendola lesiva del diritto di accedere alle cariche pubbliche in condizioni di uguaglianza che trova il suo fondamento nel diritto di partecipazione politica riconosciuto dall'art. 23 della Costituzione spagnola. Il Tribunale ha ritenuto, infatti, che non vi fossero prove di "sufficiente intensità" e "indizi ulteriori" in grado di dimostrare la continuità operativa di Bildu con il complesso Batasuna-Eta e che, pertanto, l'esclusione di questa formazione dal circuito elettorale sarebbe equivalso ad introdurre una causa di ineleggibilità non prevista nell'ordinamento costituzionale spagnolo.

## AUTONOMIE

### EVOLUZIONE POLITICO- ISTITUZIONALE IN CATALOGNA DOPO LA SENTENZA SULLO STATUTO

La sentenza sullo statuto catalano ha sortito una reazione pienamente negativa in Catalogna dando vita ad una nuova tappa di forte rivendicazione nazionalista. I partiti politici catalani, sia pur in diverso modo, hanno criticato la sentenza giudicandola manipolativa e oltremisura limitativa delle legittime aspirazioni nazionalistiche e linguistiche della Comunità autonoma. Il Presidente della Generalità, Josè Montilla, ha accusato il Tribunale costituzionale di aver agito irresponsabilmente pronunciandosi a distanza di un giorno dalla manifestazione autonomista programmata a Barcellona ed ha invitato tutti alla mobilitazione popolare come atto di "catalanità". Il leader di CiU, Artur Mas, ha criticato i magistrati costituzionali per aver reso pubblica la sentenza un giorno prima della manifestazione, accusandoli di una provocazione in piena regola e di insensibilità nei confronti del sentimento del popolo catalano. Il Presidente di Erc, Joan Puigcercós ha criticato fortemente il contenuto della sentenza ritenendo che sia riduttiva dell'autonomia catalana e ha dichiarato che la manifestazione servirà per reclamare l'indipendenza. Con queste premesse il **10 luglio 2010** si è svolta a Barcellona una delle più grandi manifestazioni della storia catalana a favore dell'autonomia e contro la sentenza sullo statuto. La celebrazione, organizzata dall'entità catalana *Omnium cultural*, ha registrato la partecipazione di più di mille persone che sono scese per le strade della città a manifestare con le

bandiere e sotto diversi slogan indipendentisti come, ad esempio, “*Somos una nació, nosotros decidemos*”. Alla manifestazione hanno partecipato i leader delle varie forze parlamentari che hanno rafforzato il carattere istituzionale dell'evento. Il Presidente della Generalità Montilla si è limitato ad evidenziare il successo di questa manifestazione e il carattere unitario della stessa, così come a relativizzare la sua deriva indipendentista.

L'ondata di nazionalismo riemersa nella regione ha favorito nuove proposte politiche di carattere indipendentista come, ad esempio, quella del leader del partito eco socialista di *Iniciativa Catalunya Verds* (Icv), Joan Herrera, che si è fatto promotore di un referendum sull'indipendenza della Catalogna. Nel corso di una conferenza stampa, il 19 agosto 2010, Joan Herrera, si è dichiarato a favore di un referendum regionale sulla questione dell'indipendentismo catalano unitamente ad una revisione costituzionale che converta il tipo di Stato in senso federale o confederale. Herrera ha spiegato che con questo referendum si potrebbe chiedere ai catalani se preferiscono che la Catalogna continui ad essere una Comunità autonoma, ovvero che si converta in uno Stato autonomo all'interno di una Spagna federale, o ancora in uno Stato indipendente nel quadro dell'Unione europea. Questa iniziativa non ha ricevuto attuazione ma ha introdotto nel contesto politico catalano con più forza l'idea di convocare un referendum sul diritto di autodeterminazione. Il Governo Zapatero, che si è impegnato a dare attuazione normativa allo statuto di autonomia nei limiti fissati dalla giurisprudenza costituzionale, si è opposto ad una consultazione referendaria di questa natura ed ha presentato il **23 dicembre 2010** [ricorso di incostituzionalità n. 8912](#) contro la legge catalana n. 4 del 2010 in materia di consultazioni popolari, giudicandola lesiva delle competenze esclusive dello Stato sulla regolazione e la convocazione dei referendum. In seguito, l'11 aprile 2011, il referendum sull'indipendenza catalana si è concretamente celebrato a Barcellona, sia pur a titolo meramente consultivo, su iniziativa dei movimenti riuniti nell'organizzazione *Catalunya decideix*, che ha rivelato un'elevatissima percentuale del 90% dei votanti a favore con un'affluenza però molto bassa pari al 21,3%. Si è trattato tuttavia di un'iniziativa che non ha avuto alcun seguito nel Parlamento catalano che nei giorni immediatamente successivi alla votazione referendaria ha respinto una proposta di legge del partito di *Solidaritat* che contemplava la possibilità di celebrare un referendum nell'ambito di un complesso *iter* procedurale per proclamare l'indipendenza della Catalogna.

Sul piano istituzionale, con le elezioni autonome di novembre 2010, che hanno registrato la vittoria del partito nazionalista di *Convergència i Unió* (CiU) e una sonora sconfitta del *Partido socialista catalano* (Psc) ( v. sezione Votazioni elettive e deliberative, "Elezioni in Catalogna 2010", p. 2), la Catalogna ha voltato pagina con la formazione di un Governo nazionalista minoritario guidato da Artur Mas. Fin dai primi mesi del 2011 il nuovo Presidente della Generalità ha iniziato a rivendicare con maggior insistenza, in linea con le promesse fatte in campagna elettorale, l'introduzione di un nuovo sistema differenziato di autonomia economica e finanziaria per la Catalogna in ragione dei suoi diritti storici riconosciuti dall'art. 5 dello Statuto. A tal fine Mas ha proposto di costituire una commissione parlamentare incaricata di definire la bozza di accordo fiscale da negoziare con il Governo di Madrid per introdurre in Catalogna un sistema di finanziamento simile a quello del *concerto economico* vigente nel Paese Basco, che riconosca, parimenti, completa autonomia di gestione e riscossione delle imposte alla Comunità autonoma. Il **4 maggio 2011** il Parlamento catalano ha approvato con i voti favorevoli di CiU, Erc e Icv, l'istituzione di questa commissione che ha iniziato i suoi lavori agli inizi di giugno. Parallelamente il Presidente della Generalità, Artur Mas, ha rivendicato insistentemente nei confronti del Governo Zapatero, promuovendo finanche l'approvazione di una mozione al Senato, le risorse finanziarie complessivamente spettanti alla Catalogna per l'anno 2011: vale a dire i 1450 milioni di euro del *Fondo competitività* istituito con la riforma sul finanziamento delle Comunità autonome del 2009 e i 759 milioni legati alla Disposizione addizionale terza dello Statuto.

L'obiettivo di Artur Mas era di negoziare sia l'accordo fiscale che lo stanziamento delle risorse finanziarie nel bilancio per il 2012 con il nuovo Governo formatosi dopo le elezioni generali e fornire in cambio l'appoggio parlamentare del suo partito. La costituzione del Governo a maggioranza assoluta di Mariano Rajoy ha deluso le aspettative di Mas, che non ha potuto esercitare una pressione

significativa nel processo di investitura del nuovo esecutivo. Il **28 novembre 2011** il portavoce del Governo catalano, Francesc Homs, ha minacciato di celebrare una consultazione referendaria sul tema del finanziamento autonomico, tramite una riforma della legge catalana sulle consultazioni popolari, nel caso in cui il Presidente Rajoy si ostinasse a non negoziare con la Generalità un nuovo modello di finanziamento prima del 2013, anno di scadenza del sistema attualmente vigente. Il mancato compromesso su tale questione ha portato ad un raffreddamento dei rapporti con CiU, che, il **20 dicembre 2011**, ha deciso di votare inaspettatamente contro l'investitura di Mariano Rajoy. La scelta di CiU è dipesa dalla linea di chiusura seguita dal nuovo *premier* che non si è pronunciato in merito alla possibilità di negoziare un nuovo modello di finanziamento autonomico per la Catalogna, dimostrandosi unicamente disponibile al dialogo per il trasferimento delle risorse finanziarie rivendicate da Mas e già promesse dal Governo Zapatero.

---

## PROCESSO DI PACE NEL PAESE BASCO

Nell'ultimo biennio si è assistito ad una fase di disgelo nel processo di pacificazione e democratizzazione del Paese Basco, che è terminata con la rinuncia definitiva alla violenza armata da parte di Eta sotto le pressioni esterne della comunità internazionale e quelle interne della *izquierda abertzale*. Questo processo è avvenuto gradualmente per mezzo di una serie di dichiarazioni intermedie che hanno preannunciato la volontà di procedere ad un definitivo e completo abbandono della violenza armata e si è concluso, a distanza di un mese esatto dalle elezioni politiche del 20 novembre, con l'annuncio di una resa definitiva dell'organizzazione indipendentista.

Il processo di pacificazione ha preso le mosse da una serie di avvenimenti che hanno stimolato Eta a compiere alcuni importanti passi in avanti nella direzione della rinuncia integrale alla violenza. Il **29 marzo 2010** è stata approvata dal Parlamento europeo la c.d. *Dichiarazione di Bruxelles*, sottoscritta da più di venti illustri personalità politiche e di chiara fama internazionale, specializzati in processi di pace e risoluzione dei conflitti, compresi alcuni premi Nobel irlandesi e sudafricani. Con questa dichiarazione si è richiesto esplicitamente all'organizzazione terrorista di Eta una "tregua permanente e incondizionata della violenza armata, controllata da un organismo internazionale indipendente" e al Governo spagnolo di rispondere a questa eventuale resa con l'apertura di un nuovo processo di dialogo che permetta risolvere le differenze e raggiungere una pace duratura.

Parallelamente sul piano interno, la sinistra *abertzale* ha avviato una complessa strategia politica basata sulla sua riorganizzazione e democratizzazione interna per partecipare ai processi elettorali e su un'azione di pressione nei confronti dell'organizzazione indipendentista per porre fine alla violenza. Il **20 giugno 2010**, i dirigenti di Eusko Alkartasuna e di Batasuna hanno sottoscritto un accordo c.d. *Lortu Arte*, mediante il quale si sono impegnati a promuovere una nuova strategia basata sul confronto civico, pacifico e democratico con le istituzioni statali per affermare il diritto di autodeterminazione e la sovranità del popolo basco (v. sezione Partiti, "Izquierda abertzale", p. 7).

Sotto l'incalzare di queste pressioni, Eta ha iniziato un percorso graduale di pacificazione e di riapertura del dialogo con gli attori politici e istituzionali. Il **5 settembre 2010** ha annunciato con un video trasmesso dalla BBC una tregua della lotta armata, senza specificare se si trattava di una tregua temporanea o permanente. In particolare, si è impegnata a pervenire ad una soluzione democratica e pacifica della questione basca promuovendo il dialogo e la negoziazione e rinunciando ad ogni forma di violenza. Si è dichiarata disposta a cedere sulle condizioni minime necessarie per avviare un processo democratico che consenta ai cittadini baschi di decidere in forma libera e democratica sul proprio futuro. E' stata una dichiarazione atipica rispetto a quelle formulate nel passato (l'undicesima in quarantadue anni di storia), poiché non ha chiarito la natura -permanente o meno- di questa tregua, non ha specificato la sua verificabilità a livello internazionale, non ha posto alcuna condizione, ma non ha nemmeno soddisfatto le richieste poste dal Governo e dagli altri partiti. Il Governo Zapatero ha

giudicato il comunicato di Eta "chiaramente insufficiente" e inadatto ritenendo "la rinuncia definitiva alla violenza e alla lotta armata" l'unica alternativa possibile per avviare il negoziato e il processo di pacificazione nel Paese Basco. Parere quest'ultimo che è stato condiviso anche dal Governo basco e dalle altre forze politiche e, soprattutto, dal Partito popolare che si è mostrato ancora più scettico nei confronti di questa manovra giudicandola assolutamente inadeguata rispetto all'obiettivo della pacificazione e parte di una strategia per facilitare la presenza della sinistra radicale nelle elezioni municipali di maggio. Il **25 settembre 2010** Eta ha lanciato un nuovo comunicato pubblicato sul quotidiano *El Gara* con il quale ha chiesto ai mediatori internazionali della c.d. *Dichiarazione di Bruxelles* di partecipare al processo di pacificazione nel Paese Basco "per risolvere in maniera permanente, giusta e democratica questo conflitto secolare" e si è detta pronta a dichiarare una tregua permanente e verificabile a patto che siano soddisfatte alcune condizioni minime. Il **25-28 ottobre 2010** Batasuna ha chiesto ufficialmente ad Eta di procedere al disarmo definitivo unilateralmente e senza porre condizioni. I dirigenti di Batasuna hanno chiarito che fino a quando Eta non dichiarerà il disarmo totale, la sinistra *abertzale* non potrà presentarsi alle elezioni. Il Governo spagnolo ha mantenuto invariata la sua posizione e per mezzo del Ministro degli interni, Alfredo Pérez Rubalcaba, ha chiarito a Batasuna che solo il disarmo totale di Eta o l'abbandono di ogni legame con la formazione terrorista consentirà ad essa di recuperare la sua legalità. A quattro mesi di distanza dalla prima dichiarazione, il **10 gennaio 2011**, Eta ha annunciato, attraverso un nuovo comunicato pubblicato sul quotidiano *El Gara*, la sua intenzione di dichiarare la fine della violenza armata in maniera "permanente, generale e verificabile", che è stata accolta ancora con scetticismo dal Governo spagnolo e dalla maggioranza delle forze politiche. Il **27 marzo 2011** si è dichiarata disponibile a sottoporsi ad un meccanismo di controllo informale attraverso la costituzione di una commissione internazionale di verifica. Infine il **20 ottobre 2011**, tre giorni dopo [la Conferenza internazionale di pace](#) svoltasi a San Sebastian, Eta ha dichiarato la cessazione definitiva della violenza armata attraverso un breve comunicato scritto (*Declaración de Eta*) ed un video consegnati alla BBC e al New York Times. Nel comunicato Eta non ha posto condizioni specifiche, ma si è limitata a sollecitare i Governi spagnolo e francese ad "un dialogo diretto" per risolvere le conseguenze del conflitto, con particolare riferimento alla situazione dei detenuti e dei clandestini appartenenti alla banda. Questa dichiarazione, definita "storica" nel comunicato medesimo, rappresenta l'epilogo di un lungo processo iniziato sotto gli auspici e la mediazione di illustri personalità internazionali e sotto la pressione della sinistra radicale. Quest'ultima dichiarazione si è fondata su un compromesso fermo e definitivo alla rinuncia permanente della violenza e sulla volontà di una risoluzione definitiva, democratica e pacifica del conflitto basco attraverso il riconoscimento di *Euskal Herria* e il rispetto della volontà popolare.