



NOMOS

Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato
e storia costituzionale

L'ESPLOSIONE DEL CASO BÀRCENAS E L'AVANZAMENTO DEL PROCESSO INDIPENDENTISTA CATALANO

di Laura Frosina¹

Nel secondo quadrimestre del 2013 si sono registrati i segnali di una iniziale, sia pur graduale, ripresa economica che ha permesso finalmente di invertire il *trend* negativo che ha portato negli ultimi due anni la Spagna in uno stato di piena recessione. Lo dimostrano le previsioni macroeconomiche per il 2014 che evidenziano un aumento del Pil intorno allo 0,7% e una riduzione del tasso di disoccupazione al 25,9%, riportando così stime leggermente più positive rispetto a quelle formulate nel *Programma di stabilità (2013-2016)* trasmesso qualche mese prima dal Governo di Madrid alla Commissione europea. Questi miglioramenti hanno permesso al Presidente del Governo, Mariano Rajoy, di presentare un [disegno di legge finanziaria di mantenimento per il 2014](#) e al Ministro dell'Economia e della competitività, Luis de Guindos, di pronosticare una stabilizzazione del mercato del lavoro e una crescita iniziale dell'occupazione a partire dal secondo semestre dell'anno.

Le previsioni di un miglioramento minimo della economia hanno permesso al *Premier* di recuperare credibilità e di risollevarne la sua immagine fortemente screditata nell'opinione pubblica a causa dell'ampio scandalo di corruzione finanziaria legato all'ex

¹ Assegnista di ricerca Diritto pubblico comparato - "Sapienza" Università di Roma

tesoriere del Partito popolare (Pp), Luis Bárcenas. Scandalo che in questi mesi ha assunto proporzioni e risvolti sempre più complessi, portando alla luce ulteriori irregolarità finanziarie e presunte implicazioni di numerosi dirigenti del partito, tra i quali spicca il nome di Mariano Rajoy. La gravità delle accuse rivolte nei suoi confronti e le insistenti pressioni del *Partido socialista obrero español* (Psoe) e del suo leader, Alfredo Pérez Rubalcaba, hanno spinto Rajoy ad affrontare per la prima volta la questione nelle aule del Congresso dei Deputati, dove si è difeso da ogni accusa personale sostenendo la stabilità del suo governo ed escludendo categoricamente l'ipotesi di una fine anticipata del suo mandato.

Il caso *Bárcenas* non è stata l'unica questione a mettere sotto pressione il Presidente Rajoy, che è stato costretto ad affrontare le rivendicazioni sempre più insistenti dell'indipendentismo catalano, specie dopo la richiesta di apertura al dialogo avanzata dal Presidente della Generalità, Artur Mas, e l'enorme successo della manifestazione indipendentista celebrata in occasione della festa nazionalista della c.d. *Diada*. La [lettera](#) con cui Mas ha formalizzato la richiesta di una "consulta pactada" e la lunga catena umana di 400 km, che ha attraversato il territorio catalano in una manifestazione battezzata dalla stampa come il "segundo tsunami indipendentista", hanno confermato l'esistenza di un forte sentimento secessionista e di una grande determinazione politico-istituzionale nel portare avanti il processo di autodeterminazione in Catalogna seguendo la strada della consultazione referendaria. L'incalzare degli eventi ha spinto Mariano Rajoy ad inviare, a pochi giorni di distanza dalla celebrazione della Diada, una [lettera di risposta](#) ad Artur Mas. Nella lettera si è dichiarato pronto al dialogo a condizione che avvenga "sin fecha de caducidad", nel rispetto della lealtà istituzionale e della legalità e che si prefigga l'obiettivo di fornire la migliore risposta alle necessità reali dei cittadini che in questa fase coincidono- a suo giudizio- con il superamento della crisi economica e non con la revisione del tipo di Stato. La risposta volutamente ambigua di Mariano Rajoy, che ha sottolineato l'importanza dei vincoli esistenti tra la Spagna e la Catalogna senza prendere espressamente posizione sulla questione referendaria, ha scontentato

quella parte più intransigente dell'indipendentismo catalano, che ha iniziato ad affinare la propria strategia per portare avanti il processo *soberanista* senza contare sull'appoggio dello Stato per celebrare il referendum sul futuro politico della Catalogna. In questo modo il Governo Rajoy ha cercato di guadagnare tempo nel processo di negoziazione con Artur Mas, nella speranza di procrastinare *sine die* la questione catalana e di affrontarla in maniera alternativa, soddisfacendo, ad esempio, le più pregnanti richieste di natura economico-finanziaria della Comunità autonoma attraverso una revisione del sistema di finanziamento autonomico. Una strategia differente da quella seguita finora dal Psoe che, pur dichiarandosi parimenti contrario al progetto *soberanista* di Artur Mas, insiste sull'opportunità di una revisione in senso federale dello Stato autonomico che riconosca la singolarità della Catalogna e soddisfi le esigenze di una sua maggiore autonomia finanziaria.

La questione dell'indipendenza catalana non sembra destinata, almeno per adesso, a trovare una risoluzione in una revisione costituzionale limitata del tipo di Stato, sia perché rappresenta il fulcro dell'accordo di governabilità siglato da *Convergència i Unió* (CiU) ed *Esquerra Republicana de Catalunya* (Erc) sul quale si reggono gli equilibri politico-governativi della Comunità autonoma, sia perché, secondo un sondaggio promosso recentemente dall'Osservatorio *Mynwold* per la radio *Cadena Ser*, il 52% dei catalani sembrerebbe favorevole all'indipendenza a dispetto di un 24% che si dichiarerebbe contrario nel caso in cui venisse celebrata una consultazione popolare.

Solo il futuro sarà in grado di dire quale delle opzioni ventilate prospererà. I dati degli ultimi mesi inducono però a riflettere e dovranno essere presi seriamente in considerazione dalle forze politico-istituzionali nazionali al momento di prendere formalmente posizione sulla delicata questione del *derecho de decidir* rivendicato con insistenza dalla Catalogna.

ATTIVITÀ LEGISLATIVA

Nel secondo quadrimestre del 2013 le *Cortes Generales* hanno svolto una attività legislativa abbastanza intensa, approvando complessivamente due leggi organiche, sulla protezione della salute dello sportivo e sulla riforma del Consiglio generale del potere giudiziario, e dodici leggi ordinarie che, pur intervenendo in ambiti specifici e differenziati, mirano a rilanciare la situazione economica e sociale del paese.

Tra le leggi organiche approvate assume una importanza particolare la [legge organica n. 4 del 28 giugno 2013](#), di riforma del *Consiglio Generale del potere giudiziario* (Cgpi), pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, Boe, n. 155 del 29 giugno, che opera una profonda razionalizzazione strutturale e funzionale dell'organo.

La riforma, oltre ad ampliare le attribuzioni del Cgpi, introduce un nuovo metodo di selezione dei suoi membri, c.d. *vocales*, che estende la possibilità di partecipare al processo di designazione a tutti coloro che esercitano la carriera giudiziaria, senza distinzione alcuna, e attribuisce alla Camera e al Senato la responsabilità di operare le relative designazioni. Tra le altre innovazioni previste dalla riforma meritano di essere segnalate: la introduzione di regole specifiche rivolte a superare le situazioni di *impasse* nel rinnovo quinquennale dell'organo; la previsione dell'esercizio della carica di *vocal* a tempo parziale, fatta eccezione per coloro che sono anche membri della Commissione permanente; la previsione di un nuovo riparto delle competenze tra gli organi del Consiglio; l'introduzione della regola della maggioranza semplice per l'adozione delle delibere; la creazione della figura del *Promotore dell'azione disciplinare* e la trasformazione della *Commissione disciplinare* nell'organo incaricato unicamente di giudicare i procedimenti disciplinari per infrazioni gravi o molto gravi e di imporre le relative sanzioni. In definitiva, la revisione complessivamente operata mira a superare le sue principali disfunzionalità del Consiglio e a rendere più efficace la sua azione.

La maggior parte delle leggi ordinarie approvate in questi mesi proseguono la strada tracciata dalle riforme strutturali avviate nel 2012, che hanno cercato principalmente di promuovere la stabilità macroeconomica, la competitività dell'economia e una maggiore coesione e uguaglianza sociale nel paese.

In particolare, tra queste si segnala la [legge n. 11, del 26 luglio 2013](#), pubblicata nella Gazzetta Ufficiale (Boe) n. 179 del 27 luglio 2013, contenente misure di sostegno all'imprenditoria, di stimolo alla crescita economica e di creazione dell'occupazione. La riforma delinea una nuova strategia per promuovere l'imprenditoria e l'occupazione giovanile, che mira soprattutto ad incentivare la contrattazione e l'iniziativa

imprenditoriale, ad adeguare l'istruzione e la formazione professionale alla realtà del mercato del lavoro e a ridurre il tasso di abbandono prematuro degli studi. La riforma contempla infatti un complesso di misure rivolte soprattutto a ridurre la disoccupazione giovanile, a migliorare la qualità e la stabilità dell'impiego, a promuovere l'uguaglianza nell'accesso al mercato del lavoro, e a favorire le iniziative imprenditoriali mediante la introduzione di un regime fiscale agevolato per l'esercizio di nuove attività, in linea con le raccomandazioni espresse in materia dalla Commissione europea e con quanto stabilito nel *Piano nazionale delle riforme* approvato dal Governo spagnolo.

Un'altra importante riforma nel settore economico è stata approvata con la [legge n. 3, del 4 giugno 2013](#), che ha istituito una nuova autorità indipendente, la *Commissione Nazionale dei Mercati e della Competenza*, al fine di garantire, preservare e promuovere il corretto funzionamento del mercato, così come la trasparenza e una competenza effettiva in tutti i settori produttivi a vantaggio dei consumatori e degli utenti. Alla Commissione sono state assegnate funzioni di vario tipo, supervisione, arbitraggio e di natura consultiva, da esercitare in tutti i mercati e i settori produttivi e, in particolare, in quelli dove l'applicazione della normativa a tutela della competenza risulta insufficiente per garantire una competenza effettiva (come, ad esempio, quello delle comunicazioni elettroniche e audiovisive, i mercati della elettricità e del gas naturale, il settore postale, e quello ferroviario, etc.). La nuova normativa definisce nel dettaglio l'organizzazione e il funzionamento della Commissione e il relativo regime giuridico, chiarendo che la trasparenza e la responsabilità saranno i principi fondamentali che ispirano la sua azione.

Infine, un altro intervento legislativo si è compiuto con la [legge n. 4, del 4 giugno 2013](#), pubblicata nel Boe n. 134, del 5 giugno 2013, che si prefigge di promuovere e rilanciare il mercato degli affitti immobiliari. La legge, recante modifiche alla legge n. 29 del 1994 sui contratti di locazione, contempla diverse misure e meccanismi per flessibilizzare e dinamizzare il mercato degli affitti, cercando di trovare un giusto compromesso tra le esigenze di stabilità del locatario e quelle economiche del locatore. Le modifiche complessivamente approvate assegnano maggiore libertà alle parti contrattuali, cercando di dare priorità alla loro volontà nella definizione dei contenuti del contratto di locazione.

IL C.D. CASO BÁRCENAS

E' proseguito con risvolti sempre più problematici il c.d. *caso Barcenas*, l'ampio scandalo di corruzione finanziaria legato all'ex tesoriere del Partito popolare, Luis Bárcenas, che ha travolto l'intero partito e screditato l'immagine del Governo Rajoy dinanzi all'opinione pubblica (V. *Dall'austerità al c.d. austericidio. Aggravamento e nuovi rimedi della crisi spagnola*, in *Questa Rivista*, n. 1, 2013, p. 8) .

La vicenda si è ulteriormente aggravata dopo l'arresto di Bárcenas del 27 giugno-avvenuto in via cautelare su ordine del giudice istruttore dell'inchiesta, Pablo Ruz - che ha spinto l'ex tesoriere a mutare completamente atteggiamento e a collaborare con la stampa e la giustizia per fare luce sulle vicende e gli scandali finanziari riguardanti il Partito popolare.

Il **7 luglio** il quotidiano *El Mundo* ha pubblicato le dichiarazioni rilasciate un mese prima da Bárcenas nel corso di un'intervista, in cui ha denunciato la presenza di irregolarità nella contabilità del partito da almeno un ventennio e ha accusato Rajoy di essere stato uno dei beneficiari dei finanziamenti occulti nel 2008, nel 2009 e nel 2010. La settimana successiva il quotidiano *El Mundo* ha pubblicato le immagini di fogli dei libri contabili del Pp, che accertano l'esistenza di ulteriori anomalie finanziarie nel partito, insieme al contenuto di diversi messaggi trasmessi dal Premier Rajoy a Luis Bárcenas nel periodo precedente e immediatamente successivo all'esplosione dello scandalo. Il **15 luglio** l'ex tesoriere è stato sottoposto a un lungo interrogatorio in cui ha iniziato a collaborare con la giustizia ammettendo l'autenticità e la paternità di alcuni dei documenti incriminati.

Il susseguirsi di questi eventi ha portato l'opposizione socialista e il suo leader, Perez Rubalcaba, a richiedere al Presidente Rajoy di dare spiegazioni in Parlamento sulle accuse di corruzione finanziaria che coinvolgono gravemente il suo partito e di rassegnare immediatamente le dimissioni.

Il **1 agosto** Rajoy ha affrontato per la prima volta il caso Bárcenas in una sessione di controllo in seno al Congresso dei Deputati, respingendo ogni accusa rivolta nei suoi confronti e la richiesta di dimissioni avanzata da Alfredo Pérez Rubalcaba. In quell'occasione Rajoy ha affermato di aver riposto fiducia in una persona sbagliata e ha fermamente criticato il ricorso improprio alla mozione di censura che l'opposizione socialista minaccia di fare, evidenziando come questo servirebbe solo a delegittimare il

Presidente ma non avrebbe alcuna possibilità di prosperare in assenza di un candidato alternativo e di una maggioranza parlamentare di sostegno.

In tal modo il Presidente non si è sottratto alle insistenti sollecitazioni del Psoe ma ha mantenuto ferma la sua originaria linea difensiva, dichiarando infondate le accuse rivolte nei suoi confronti ed escludendo categoricamente una fine anticipata del suo mandato.

POLITICHE ECONOMICHE E RIFORME STRUTTURALI

In questi mesi il Governo Rajoy ha proseguito l'azione di risanamento dei conti pubblici con l'approvazione di nuovi obiettivi di stabilità per il triennio 2014-2016 e operando una revisione del quadro macroeconomico 2013-2016. Ha iniziato inoltre a dare attuazione al piano delle riforme strutturali previste nel *Programma nazionale delle riforme* (Sui contenuti di questo programma v. *Dall'austerità al c.d. austericidio. Aggravamento e nuovi rimedi della crisi spagnola*, in *Questa Rivista*, n. 1, 2013) rivolte a migliorare la flessibilità, la competitività, la crescita e l'occupazione mediante l'approvazione e la trasmissione di diversi progetti di legge alle *Cortes Generales*. I risultati macroeconomici raggiunti in questo secondo quadrimestre si sono rivelati abbastanza positivi e hanno evidenziato una lieve ripresa dell'economia nazionale permettendo al paese di uscire dallo stato di recessione.

Il **17 maggio** il Consiglio dei Ministri ha trasmesso al Congresso dei Deputati il [progetto di legge organica per il miglioramento della qualità dell'istruzione](#) (Lomce), approvato sulla base di un'ampia concertazione con i rappresentanti dei sindacati, del corpo docente e degli studenti, delle autonomie territoriali e di numerose associazioni, società e ordini professionali. La riforma nasce dalla necessità di rimodulare urgentemente il sistema di istruzione per superare i problemi più rilevanti riguardanti prevalentemente l'abbandono prematuro degli studi, l'elevato numero dei ripetenti, un tasso di disoccupazione giovanile che supera il 57%, il peggioramento dei risultati accademici riportati dal sistema universitario nazionale. Focalizzandosi su tali aspetti, il progetto di riforma prevede un complesso di misure rivolte principalmente a creare delle condizioni che permettano a tutti gli studenti di conseguire il pieno sviluppo personale e professionale e a modernizzare il sistema di istruzione e di formazione. In questa ottica la riforma promuove una maggiore flessibilità nei percorsi di studio, un miglioramento della qualità della valutazione esterna e un incremento della trasparenza dei risultati. Nella conferenza stampa di poco successiva la vicepresidente del Governo, Soraya Saénz de Santamaria, ha assicurato che si tratta di una riforma urgente e indispensabile rivolta a riqualificare la posizione del paese anche a livello internazionale.

Il **31 maggio** il Governo ha approvato la [Strategia di sicurezza nazionale 2013](#), un documento strategico che segue un approccio integrale nell'affrontare il problema della sicurezza dello Stato, prefiggendosi di garantire la stabilità e la protezione dei cittadini, oltre che di salvaguardare la democrazia e le libertà dinanzi ai nuovi rischi globali come il cyber-terrorismo. La strategia contempla fino a dodici situazioni di rischio differenti che richiedono un ampio coordinamento e una buona capacità operativa. Inoltre nel documento si prevede la creazione del *Consiglio di sicurezza nazionale*, organo collegiale del Governo con competenze e funzioni di coordinamento amministrativo in materia di sicurezza nazionale.

Il **21 giugno** la vicepresidente del Governo, Soraya Sáenz de Santamaría, e il Ministro delle Finanze e delle amministrazioni pubbliche, Cristóbal Montoro, hanno presentato in conferenza stampa l'ampio e dettagliato [Informe sulla riforma dell'amministrazione pubblica](#) elaborato dalla *Commissione per la riforma delle amministrazioni pubbliche*, c.d. CORA, istituita dal Consiglio dei Ministri. La vicepresidente evidenzia come gli obiettivi di questa riforma siano il rafforzamento della disciplina di bilancio e la trasparenza pubblica, la razionalizzazione del settore pubblico, il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dell'amministrazione e il cambiamento della cultura amministrativa a sostegno del cittadino. Nell'informe vengono formulate più di 200 proposte rivolte a migliorare l'utilità e l'efficienza dell'amministrazione pubblica e a ridurre i costi attraverso la revisione del quadro normativo di riferimento, la semplificazione dei processi amministrativi, la eliminazione delle duplicazioni superflue di organi e procedure nelle amministrazioni pubbliche (ispirandosi al principio guida una Amministrazione- una competenza), il rafforzamento dei meccanismi di coordinamento interamministrativo e la promozione complessiva di una nuova e più moderna cultura della gestione pubblica.

Il grande processo di riforma programmato nell'*informe* dovrebbe portare, secondo le stime del Governo, a un risparmio di 37.700 milioni di euro tra il 2012 e il 2015, grazie alla razionalizzazione delle strutture pubbliche, alla riforma dell'amministrazione locale e alle misure sul pubblico impiego.

Il **28 giugno** il Consiglio dei Ministri ha approvato gli [obiettivi di stabilità 2014-2016](#), fissando il tetto massimo della spesa non finanziaria dello Stato per l'anno 2014, e adeguando a tali obiettivi il quadro macroeconomico 2013-2016.

In quell'occasione, il Ministro delle finanze e delle amministrazioni pubbliche, Cristóbal Montoro, ha commentato le riforme approvate dichiarando che il limite della spesa pubblica sarà pari a 133.259 milioni di euro, cifra che suppone un aumento del 2,7% rispetto al 2013. Ha chiarito inoltre che per il 2014 si prevedono entrate pari a 128.159 milioni di euro, che attestano una crescita dello 0,9% rispetto al 2013. Per

quanto riguarda il *deficit*, il Ministro ha annunciato che per il 2014 l'obiettivo sarà quello del 3,7% del PIL, che equivale a 39.642 milioni di euro. Le Comunità autonome dovranno riportare in media un *deficit* pari al 1%, la sicurezza sociale dell'1,1% e gli enti locali proseguiranno la strada del pareggio di bilancio. Montoro ha specificato inoltre che nel 2014 si ridurrà dello 0,7% la spesa disponibile per i Ministeri.

Il Ministro ha evidenziato che il nuovo quadro macroeconomico riporta un lieve miglioramento di circa 1/10 sia nella crescita del Pil che del tasso di occupazione nel biennio 2015-2016, e ha assicurato che la Spagna entrerà in una fase di crescita economica a partire dal 2014.

Nel giorno stesso il Consiglio dei Ministri ha trasmesso alle *Cortes Generales* il [progetto di legge di sostegno all'imprenditoria e alla sua internazionalizzazione](#) e il [progetto di legge organica di creazione dell'autorità indipendente di responsabilità fiscale](#), chiedendo di seguire la procedura d'urgenza per il relativo esame. Il primo disegno di legge è rivolto a sostenere l'imprenditoria e tutte le attività imprenditoriali. Il secondo, invece, si prefigge di costituire un ente che abbia come obiettivo quello di garantire il compimento effettivo dei principi di stabilità di bilancio e di sostenibilità finanziaria da parte di tutte le amministrazioni pubbliche. A questi si aggiunge anche il [progetto di legge di impulso della fattura elettronica e di creazione del registro contabile](#), con il quale si aspira ad imporre obbligatoriamente l'uso della fattura elettronica nel settore pubblico a partire dal 15 gennaio 2015.

Infine, il Governo ha approvato il [Regio Decreto-Legge n. 8, del 28 giugno](#), pubblicato nel Boe n. 155, del 29 giugno 2013, recante misure urgenti contro la morosità delle amministrazioni pubbliche e di sostegno agli enti locali con problemi finanziari, che contempla una serie di misure straordinarie per favorire la liquidità degli enti locali con problemi finanziari.

Il **26 luglio** il Consiglio dei Ministri ha trasmesso alle *Cortes Generales* il [progetto di legge sulla razionalizzazione e la stabilità dell'amministrazione locale](#), che fa parte del programma di riforma più ampio della pubblica amministrazione promosso dal Governo e risulta ispirato al principio un'amministrazione-una competenza. Il progetto di riforma, definito dal Ministro delle Finanze e delle pubbliche amministrazioni "pro municipalista", mira ad operare un riordino complessivo delle amministrazioni locali, eliminando duplicazioni di organi e funzioni, e aspira a conseguire un risparmio di più di 8 milioni di euro tra il 2013 e il 2015. Il progetto di riforma tende a valorizzare il ruolo e la funzione di coordinamento delle deputazioni provinciali e a privilegiare il criterio della efficienza per attribuire la competenza alle singole amministrazioni.

RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA

Nel secondo quadrimestre del 2013 si è registrata una maggiore distensione nei rapporti tra Madrid e Bruxelles, dopo le faticose trattative dei mesi precedenti in cui il Presidente del Governo Rajoy aveva richiesto e ottenuto dalla Commissione europea una proroga fino al 2016 per rispettare l'obiettivo della riduzione del deficit al 3% del PIL imposto dall'Unione europea. La Commissione europea ha espresso una valutazione sostanzialmente positiva del *Piano nazionale delle riforme* e del *Programma di stabilità* del Governo spagnolo nell'ambito delle *Country-specific recommendations* formulate per l'anno 2013. La Spagna, dal canto suo, ha iniziato a dare segnali iniziali di ripresa dell'economia, riportando previsioni più favorevoli, rispetto alle stime formulate nei mesi passati, che evidenziano un lieve aumento del PIL e una riduzione del tasso di disoccupazione.

In questo nuovo scenario il **22 maggio** il *Premier* Mariano Rajoy ha partecipato, *in primis*, alla riunione del Consiglio europeo, ove sono stati affrontati prevalentemente i temi della fiscalità e dell'energia. In merito al primo aspetto sono stati evidenziati i progressi conseguiti su una serie di questioni fiscali, quali l'evasione e la frode, e sono state fissate scadenze per conseguire risultati specifici, dando priorità allo scambio automatico delle informazioni, alla lotta contro la frode in materia di IVA, all'eliminazione delle pratiche fiscali dannose e alla lotta al riciclaggio. In relazione al secondo aspetto, sono state definite le priorità e le scadenze relative al completamento del mercato interno dell'energia, alle interconnessioni, alla diversificazione dell'approvvigionamento energetico dell'Europa e all'efficienza energetica. Nella conferenza stampa seguita al Consiglio, Mariano Rajoy, ha operato un bilancio pienamente positivo della riunione, evidenziando come la Spagna attribuisca massima importanza alla lotta contro la frode e l'evasione fiscale, così come testimoniato dall'impegno profuso tanto a livello interno che nei fori internazionali impegnati nella lotta contro i paradisi fiscali.

Il **29 maggio** la Commissione europea, dopo un'attenta analisi del *Piano nazionale delle riforme* e del *Programma di stabilità* presentato dal Governo di Madrid, ha pubblicato le *Country-specific recommendations* per il 2013. Nel documento approvato ha operato una valutazione complessivamente positiva delle riforme programmate in Spagna, giudicandole in linea con gli obiettivi di stabilità finanziaria, crescita e competitività dell'Unione europea, e ha formulato nuove raccomandazioni specifiche riguardanti, in particolare, la sostenibilità delle finanze pubbliche, l'efficienza del sistema fiscale, il riordino del settore finanziario, il completamento delle politiche relative al mercato del lavoro, le riforme nel settore dell'educazione, il miglioramento delle politiche di

inclusione sociale, la promozione dell'attività imprenditoriale, l'energia, i trasporti e la qualità dell'amministrazione pubblica.

Il **6 giugno**, a distanza di una settimana dalla pubblicazione delle raccomandazioni europee, il Presidente Rajoy, accompagnato da una delegazione di sette Ministri, ha incontrato il Presidente della Commissione europea, Manuel Barroso. Durante l'incontro si è discusso prevalentemente delle riforme compiute in Spagna e di quelle ancora da attuare per conseguire l'obiettivo del *deficit* inferiore al 3% del PIL nel 2016. Si è discusso, in particolare, della riforma del sistema tributario, rispetto alla quale sono state analizzate le raccomandazioni specifiche formulate dalla Commissione europea relative al rafforzamento delle tasse sull'impatto ambientale, all'intensificazione della lotta all'evasione fiscale e all'aumento dell'IVA. Su tale aspetto Rajoy ha chiarito che il suo Governo non ha in programma di compiere una riforma dell'IVA, ma una revisione complessiva del sistema tributario.

Il **27 e 28 giugno** il Presidente del Governo Mariano Rajoy ha partecipato a una altra riunione del Consiglio europeo, in cui si è discusso prevalentemente del problema della disoccupazione giovanile e delle modalità per favorire gli investimenti e migliorare l'accesso al credito. In particolare si è convenuto di adottare un approccio globale nella lotta contro la disoccupazione giovanile, programmando misure concrete rivolte ad accelerare le iniziative a favore dell'occupazione, ad anticipare i finanziamenti nella fase iniziale di accesso al mercato del lavoro e a favorire la mobilità dei giovani. In merito agli investimenti e all'accesso al credito, il Consiglio europeo ha deciso di chiedere una mobilitazione delle risorse europee, comprese quelle della BEI, e ha varato un nuovo piano per gli investimenti a sostegno delle Piccole e medie imprese (Pmi) e a favore del finanziamento dell'economia.

Nel corso della conferenza stampa seguita al Consiglio europeo, il Presidente Rajoy ha ripercorso sinteticamente il processo di consolidamento delle finanze pubbliche e delle riforme strutturali portato avanti nel suo paese, soffermandosi soprattutto sui traguardi raggiunti tanto a livello nazionale che sul versante della integrazione europea. Ha evidenziato inoltre come il Governo spagnolo si sia impegnato affinché in questo Consiglio venissero trattate e prese decisioni concrete su tre questioni fondamentali quali la disoccupazione, specie quella giovanile, il finanziamento delle piccole e medie imprese, e l'Unione bancaria.

IL DIBATTITO SULLA RIFORMA DELLA LEGGE SULL'ABORTO

Prosegue il dibattito sulla riforma della legge sull'interruzione volontaria della gravidanza. Alla fine del mese di agosto il Ministro della Giustizia, Alberto Ruiz

Gallardón, ha dichiarato che il Consiglio dei Ministri approverà il progetto di riforma della legge sull'aborto entro il mese di ottobre. E' la quinta volta che dall'inizio della legislatura il Ministro Gallardón indica una data per la presentazione di questo progetto di riforma, che è divenuto oggetto di un'ampia discussione in seno al Partito popolare e un tema di ampio contrasto con gli altri partiti politici. La riforma preannunciata aspira a ripristinare le condizioni di ammissibilità previste nel modello legislativo del 1985 e, soprattutto, ad eliminare la possibilità che le minorenni abortiscano senza l'autorizzazione paterna. Non è ancora chiaro se si intenda eliminare l'interruzione della gravidanza nei casi di malformazione del feto, o limitare questa ipotesi operando, ad esempio, una distinzione tra le situazioni di "malformación" e quelle di "discapacidad", pur non essendo ancora chiaro il significato di questa distinzione. Rimane incerto il futuro di un progetto di riforma simile, qualora dovesse essere approvato, in quanto ad esso si oppongono fermamente sia la maggioranza delle forze parlamentari sia numerosi esponenti della società civile.

CORONA

Il **9 agosto** si è svolto nel Palazzo di Marivent un incontro tra il Re Juan Carlos e il Presidente del Governo Mariano Rajoy in cui si è discusso dei temi di attualità e, in particolare, della condizione economica del paese e della situazione di Gibilterra.

Il primo tema affrontato è quello relativo alla situazione economica. Il Premier ha rimarcato l'esistenza di una forte crisi e di un elevato livello tasso di disoccupazione, pur evidenziando la tendenza ad una lieve ripresa economica, rimarcando il buon funzionamento del commercio e delle esportazioni che continuano a rendere competitiva l'economia spagnola.

L'altro tema sul quale si è incentrata la conversazione è quello dell'annosa questione di Gibilterra, oggetto di nuove ostilità nei rapporti con il Governo britannico. Le tensioni si sono riaperte dopo che le autorità inglesi hanno creato una barriera marina artificiale che interferisce con i pescherecci spagnoli, scelta che Rajoy ha definito "inaccettabile" e che ha spinto ad ipotizzare l'adozione di nuove misure restrittive nel territorio di Gibilterra. Nel corso della conversazione Rajoy ha rassicurato il Re Juan Carlos sulla distensione dei rapporti con il Governo Cameron, confermando la sua piena predisposizione a dialogare e a celebrare incontri monotematici insieme ai rappresentanti del Governo britannico, delle autorità di Gibilterra, e della Giunta andalusa, al fine di risolvere congiuntamente i principali problemi comuni riguardanti la gestione dell'area territoriale.

LA VICENDA DELLA RICUSAZIONE DI PÉREZ DE LOS COBOS

A partire dal mese di luglio è iniziata la complicata vicenda che ha portato il Governo e il Parlamento catalano a chiedere la riconsiliazione del magistrato presidente del Tribunale costituzionale, Francisco Pérez de los Cobos, a causa della sua affiliazione al Partito popolare.

La questione è sorta quando da alcuni documenti emersi nel c.d. caso Barcenas si è scoperto che il Presidente del Tribunale costituzionale, Francisco Pérez de los Cobos, ha fatto parte della lista dei soggetti affiliati al Pp tra il 2008 e il 2011, pur essendo stato eletto magistrato del Tribunale costituzionale il 29 dicembre 2010. Dal documento risulta che il magistrato abbia versato in quegli anni la quota di 37,14 euro, che risulta essere la quota annuale minima degli affiliati al partito nella città di Barcellona. Lo status di affiliato ad un partito politico risulta però incompatibile con la carica di giudice e magistrato che, secondo gli articoli 127 Cost. e 395 della legge organica sul potere giudiziario, non possono appartenere ai partiti politici o ai sindacati e tantomeno prestare servizio al loro interno.

La diffusione di questa informazione ha destato ampie perplessità nelle principali forze politiche dell'opposizione, come il Psoe e l'UpyD, e nelle istituzioni catalane, che hanno studiato il caso e formulato richieste di riconsiliazione del giudice costituzionale, mettendo in dubbio la sua imparzialità nei giudizi sollevati dal Governo o dai deputati del partito popolare in cui risulta coinvolta l'amministrazione catalana.

Il **24 luglio** il Psoe ha presentato una richiesta formale per invitare il giudice Pérez de los Cobos a comparire dinanzi al Congresso dei Deputati al fine di dare spiegazioni sulla sua affiliazione al partito dopo la elezione alla carica di magistrato del Tribunale costituzionale. Questa richiesta è stata respinta dall'Ufficio di presidenza del Congresso dei Deputati, a maggioranza dei deputati del Pp, i quali hanno evidenziato che non esiste alcuna disposizione della Costituzione o del Regolamento del Congresso dei Deputati che ammetta o preveda questa forma di comparizione, ma che piuttosto l'articolo 159.5 Cost. stabilisce che i membri del Tribunale costituzionale sono indipendenti e inamovibili nell'esercizio del loro mandato e non sono sottomessi al controllo del Parlamento. La settimana successiva l'Ufficio di presidenza del Congresso dei Deputati ha respinto, a maggioranza dei voti, anche le domande formulate dalla portavoce di UPyD, Rosa Díez, che intendeva chiedere spiegazioni per iscritto al giudice costituzionale sulla sua appartenenza al Partito popolare e altresì invitare il Governo

statale ad esprimere un'opinione in merito alla compatibilità di tale condizione con la carica di magistrato presso il Tribunale costituzionale.

Il **30 luglio** il Governo catalano, dopo aver esaminato l'*informe* prodotto dai suoi servizi giuridici, ha formalmente avanzato la richiesta di riconsuazione del giudice Francisco Pérez de los Cobos in 24 processi pendenti di giudizio in seno al Tribunale costituzionale aventi ad oggetto conflitti di competenza o ricorsi di incostituzionalità in cui risulta coinvolta come parte in giudizio la Generalità catalana. Tra questi rientrano sia i ricorsi sollevati dal Governo popolare contro alcuni decreti del Governo catalano, sia i ricorsi presentati dai deputati del Partito popolare contro disposizioni di leggi catalane quali, ad esempio, la legge sull'educazione, sul cinema, e il codice di consumo. La richiesta di astensione del giudice De Los Cobos dai processi riguardanti la Generalità catalana si fonda sulla sua presunta mancanza di imparzialità a causa della accertata affiliazione partitica.

Il **31 luglio** anche la presidenza del Parlamento catalano, sulla base di un *informe* prodotto dai servizi giuridici interni, ha formalizzato la richiesta di riconsuazione del giudice Pérez de los Cobos in relazione ad alcuni processi pendenti di giudizio in seno al Tribunale costituzionale aventi ad oggetto la Dichiarazione di sovranità ed alcune leggi come quella sull'istruzione e quella relativa ai collegi professionali.

AUTONOMIE

In questi mesi continua la tensione all'interno dello Stato delle autonomie, sia a causa dei problemi economico-finanziari legati al riparto interno del *deficit* tra le Comunità autonome, sia per l'avanzamento del processo indipendentista catalano. La programmazione della celebrazione della c.d. *Diada* del 2013 e della consultazione referendaria sull'indipendenza catalana hanno rappresentato gli eventi chiave di questi mesi, in cui Artur Mas ha portato avanti il *plan soberanista* rispettando le tappe e gli obiettivi in questo programmati.

Il Governo di Mariano Rajoy ha mantenuto un atteggiamento di radicale contrapposizione nei confronti delle rivendicazioni referendarie dell'indipendentismo catalano, opponendosi alla ipotesi di una consultazione popolare celebrata secondo le vie indicate dalla Generalità in base alle indicazioni fornite dal c.d. *Consiglio di transizione nazionale*. Il Psoe, pur dichiarandosi contrario alla via referendaria per conseguire l'indipendenza regionale, ha sostenuto fermamente la necessità di operare una riforma in senso federale dello Stato delle autonomie che si prefigga di: rafforzare l'autogoverno

regionale; promuovere un ampliamento costituzionale dei c.d. *hechos diferenciales*; convertire il Senato in una camera di rappresentanza territoriale; riformare il sistema di finanziamento delle autonomie; e rafforzare l'autonomia giudiziaria delle Comunità autonome, operando un decentramento territoriale limitato delle funzioni del Consiglio generale del potere giudiziario.

IL RIPARTO DEL DEFICIT ALL'INTERNO DELLO STATO AUTONOMICO

L'avanzare della crisi economica e l'incapacità delle Comunità autonome di rispettare gli impegni di riduzione del *deficit* stabiliti da parte del Governo nazionale per il 2013 hanno creato problemi e frizioni di notevoli entità all'interno dello Stato autonomico. La difficoltà delle Comunità autonome di conseguire i parametri originariamente stabiliti ha spinto il Governo Rajoy, una volta ottenuta la proroga biennale da parte dell'Unione europea, ad innalzare il *deficit* autonomico dallo 0,7% all'1,2% del PIL, e a promuovere una sua ripartizione differenziata tra le Comunità autonome.

Il **31 luglio** il *Consiglio di politica fiscale e finanziaria* è riuscito ad approvare, dopo circa tre mesi di resistenza, il c.d. deficit alla carta, vale a dire una ripartizione differenziata del deficit per ciascuna Comunità autonoma. L'ipotesi di un *deficit* differenziato era stata formalizzata nel mese di marzo dal Ministro delle Finanze, Cristóbal Montoro, e sostenuta da alcune Comunità autonome quali, ad esempio, la Catalogna, l'Andalusia, la Comunità di Valencia, favorevoli ad una ripartizione asimmetrica del *deficit*, ma avversata da molte altre Comunità autonome tra cui Madrid, Galizia, Castilla y León, Extremadura e La Rioja. Alla luce dell'accordo conseguito in seno al Consiglio, il livello del *deficit* previsto per il 2013 è diverso per ciascuna Comunità autonoma e varia dall'1,6% della Comunità autonoma di Valencia all'1% previsto per la Comunità di Extremadura. La decisione del Consiglio ha creato un profondo scontento in alcune Comunità autonome, soprattutto in quelle che aspiravano a vedersi riconosciuto un trattamento migliore da parte del Governo statale per essere riuscite a rispettare gli obiettivi del *deficit* nel 2012.

IL PROCESSO INDIPENDENTISTA CATALANO

In questi mesi si sono susseguiti diversi avvenimenti che hanno segnato un ulteriore avanzamento del processo indipendentista catalano e, soprattutto, hanno evidenziato la profonda determinazione delle istituzioni, delle forze politiche, sociali e dei cittadini catalani nel sostenere e dare attuazione alla c.d. *hoja de ruta* concordata tra CiU e Erc, celebrando il referendum sul futuro politico della Catalogna entro il 2014.

Il **17 maggio** il *Consiglio di Transizione nazionale* neocostituito, presieduto dall'ex presidente del Tribunale Costituzionale, Carles Viver Pi-Sunyer, e composto da altre 12 personalità del mondo accademico e istituzionale, ha presentato un piano di lavoro dettagliato fino alla fine del 2013, nel quale si prevede la produzione di 19 pareri (c.d. *informes*) riguardanti la celebrazione della consultazione referendaria e la individuazione di differenti soluzioni per risolvere i problemi derivanti dalla costituzione di un nuovo Stato catalano. In particolare nel piano si prevede di approvare un primo *informe* dedicato alle modalità e ai tempi di celebrazione del referendum e altri rivolti a suggerire la risoluzione di problematiche di varia natura legate alla creazione e alla sopravvivenza giuridica del nuovo Stato catalano.

Il **23 maggio** il Parlamento catalano ha approvato l'ammissione ad esame della [proposta di legge sulle consultazioni popolari non referendarie e sulla partecipazione popolare](#), respingendo a maggioranza i c.d. emendamenti alla totalità. Si tratta di una proposta di legge che aspira a introdurre e a disciplinare le consultazioni popolari non aventi natura referendaria e carattere vincolante, che possono avere ad oggetto qualsiasi questione di competenza della Comunità autonoma. La riforma in discussione, il cui esame dovrebbe concludersi nel mese ottobre, potrebbe essere utilizzata in sostituzione della legge catalana sulle consultazioni popolari di natura referendaria che è stata impugnata nel 2010 dal Governo Zapatero ed è ora all'esame del Tribunale costituzionale. In questa prima fase la proposta di riforma è stata sostenuta dalle forze politiche che sono a favore della celebrazione di una consultazione popolare sul futuro politico della Catalogna, mentre è stata respinta dai popolari e da Ciutadans che vedono in essa il primo passo verso la secessione.

Il **26 giugno** il Presidente della Generalità, Artur Mas, ha convocato una riunione a cui hanno partecipato gli esponenti dei partiti politici che sostengono il diritto all'autodeterminazione e i rappresentanti di circa 40 associazioni, sindacati ed entità favorevoli alla consultazione referendaria. L'obiettivo della riunione era quello di conseguire il c.d. *Patto nazionale per il diritto di decidere*, così battezzato in maniera simbolica dalla Generalità, e di allargare il più possibile la base sociale di consenso e sostegno al processo di autodeterminazione portato avanti dalle forze politiche. Nel corso della riunione si è deciso inoltre che Artur Mas trasmetterà al Presidente del Governo una lettera in cui esplicherà la sua volontà di convocare la consultazione referendaria sull'indipendenza catalana e le cinque vie che la Generalità considera percorribili per celebrarla legalmente. Questa iniziativa è stata caldeggiata soprattutto da Erc che ritiene fondamentale ottenere una risposta scritta da parte del Governo statale per iniziare a promuovere azioni unilaterali.

Il **5 luglio** si è costituita internamente al Parlamento catalano la *Commissione di studio sul diritto di decidere* (Cedd), la cui creazione è stata approvata dal Pleno del Parlamento a maggioranza di tutte le forze parlamentari (CiU, Erc, Psc, ICV-EUiA e la Cup), eccetto Ciudadans e il Pp. La Commissione è composta da due rappresentanti per ciascun gruppo parlamentare, fatta eccezione per questi due ultimi partiti che non hanno designato sino ad ora i propri rappresentanti, e il suo obiettivo principale è quello di studiare e promuovere tutte le iniziative politiche e legislative relative al diritto di autodeterminazione che deve approvare il Parlamento catalano e analizzare le eventuali alternative per poter esercitare tale diritto.

Il **26 luglio** il *Consiglio di Transizione nazionale* ha approvato il [primo informe su “La consulta sobre el futuro político de Cataluña”](#), nel quale sono state indicate le possibili vie da percorrere per celebrare legalmente la consultazione referendaria e individuate soluzioni giuridiche alternative per conseguire legittimamente l’indipendenza, operando un’analisi dettagliata di tutte le possibili conseguenze.

Nell’*informe* si esorta a promuovere prima di tutto una negoziazione tra la Generalità e il Governo nell’intento di trovare una soluzione che permetta di celebrare un referendum o una consultazione sul futuro della Catalogna. Per conseguire tale risultato gli esperti individuano quali possibili soluzioni: la celebrazione di un referendum regolato e autorizzato dallo Stato ai sensi dell’art. 92, c. 1, della Cost.; il trasferimento delle funzioni dallo Stato alla Generalità per convocare il referendum secondo l’art. 150, c. 2, Cost.; l’applicazione della legge catalana n. 4 del 2010, sulle consultazioni popolari per mezzo del referendum; l’approvazione della nuova normativa sulle consultazioni non referendarie che attualmente è in corso d’esame nel Parlamento catalano; e infine la revisione della Costituzione. Per quanto concerne la data e il quesito della consultazione referendaria, si suggerisce di non scegliere una data che abbia una eccessiva connotazione ideologica e si propende, in linea generale, pur non mancando posizioni differenti, per un unico quesito chiaro a cui si possa rispondere con un semplice “sì” o “no”.

L’*informe* contempla anche l’ipotesi in cui la negoziazione tra il Governo e la Generalità fallisca e si giunga al confronto estremo, nel caso in cui, ad esempio, lo Stato impedisca o blocchi l’utilizzo delle vie legali descritte per esercitare il diritto all’autodeterminazione in Catalogna e si seguano strade alternative come quella delle elezioni autonome anticipate con carattere plebiscitario e una successiva dichiarazione unilaterale di indipendenza. Gli esperti evidenziando i rischi connessi ad una operazione simile e non escludono che in tal caso lo Stato potrebbe considerare le elezioni anticipate un attentato alla unità della Spagna e avvalersi dell’art. 155 della Cost. per sospendere l’autonomia della Catalogna e sciogliere il Parlamento autonomo, ovvero rispondere alla

dichiarazione unilaterale di indipendenza dichiarando lo stato di eccezione o di allarme nel Paese, ai sensi dell'art. 116 della Cost., e infine attingere ad altri strumenti coercitivi previsti dall'ordinamento giuridico riguardanti specialmente il controllo sulla stabilità economica e di bilancio. Inoltre nell'*informe* vengono indicate nel dettaglio i rischi e le conseguenze penali che potrebbero discendere per il Presidente catalano, Artur Mas, qualora convocasse una consultazione vietata dal Governo statale. Gli esperti ritengono che potrebbe riportare condanne per tre diversi reati previsti dal codice penale spagnolo (quali usurpazione di attribuzioni, prevaricazione e disobbedienza), con la conseguenza di scontare anni di reclusione e interdizione temporanea dai pubblici uffici. I risultati dell'*informe* sono stati esposti dal Presidente dell'organo, dopo essersi riunito con Artur Mas, nel corso di una conferenza stampa tenuta a *Palau della Generalitat*.

La reazione del Governo statale non si è fatta attendere. La vicepresidente del Governo, Soraya Sáenz de Santamaría, ha criticato senza riserve le raccomandazioni formulate dal *Consiglio di Transizione Nazionale*, che hanno definito legale e praticabile la consultazione sull'autodeterminazione in Catalogna. La vicepresidente ha dichiarato che il Consiglio non è una istituzione incaricata di decidere ciò che è o non è costituzionale nell'ordinamento spagnolo, competenza riservata in via esclusiva al Tribunale costituzionale.

Dopo l'approvazione dell'*informe*, il Presidente Artur Mas, così come concordato nella riunione concernente il c.d. *Patto nazionale sul diritto di decidere*, ha inviato una lettera al Presidente del Governo, Mariano Rajoy, sollecitandolo ad aprire una negoziazione per celebrare una "consulta pactada". La lettera, frutto di un previo accordo con Erc per celebrare il referendum nel prossimo semestre, è parte di una strategia più ampia rivolta a contrastare i continui dinieghi del Governo centrale a qualsiasi negoziazione politica sul processo indipendentista catalano. Nella lettera Mas ha sollecitato Rajoy a dare il proprio assenso per celebrare una consultazione referendaria seguendo le vie legali, ricordandogli che in Catalogna esiste un ampio consenso sociale e parlamentare sul processo di autodeterminazione. Ha assicurato che questa è l'unica via per superare la situazione di *impasse* politica nella quale la Catalogna è venuta a trovarsi a seguito della sentenza sullo statuto catalano.

Nei mesi estivi l'*Assemblea nazionale catalana* ha portato avanti i preparativi per la celebrazione della grande manifestazione programmata per l'11 settembre, il giorno della c.d. *Diada*, che prevede la realizzazione di una lunga catena umana a favore dell'indipendenza che attraversi tutta la Catalogna. La mobilitazione programmata ha come finalità quella di rivendicare il referendum e l'indipendenza e suppone, quindi, un netto avanzamento rispetto alla *Diada* del 2012, con cui si era sostanzialmente cercato di promuovere la agenda *soberanista* nel programma dei partiti politici. Il carattere

nettamente indipendentista della manifestazione ha suscitato ampie polemiche all'interno di alcuni partiti politici, soprattutto all'interno del Psc tra la direzione e la corrente *catalanista* del partito, e in *Unió*, che ha richiesto formalmente un cambio di denominazione della manifestazione per indirizzare il suo carattere rivendicativo a favore della consultazione e non della secessione.

Il **23 agosto** la presidente dell'Assemblea nazionale catalana, Carme Forcadell, ha chiesto espressamente che la consultazione referendaria sulla indipendenza della Catalogna venga celebrata il giorno successivo alla manifestazione della c.d. *Diada*, invitando il Governo catalano a fissare la data e il quesito da sottoporre ai catalani. La leader di *Anc* ha chiarito inoltre che la manifestazione della *Diada* manterrà invariata la sua denominazione, "La via catalana per la indipendenza", ritenendo sterile la questione sollevata per il cambio di denominazione e dichiarandosi certa della partecipazione del Governo catalano.

Durante il mese di agosto il Presidente catalano, Artur Mas, ha intensificato i contatti con il Presidente del Governo Rajoy, fino alla celebrazione di una riunione informale, che si è svolta tra i due leader il **29 agosto** al Palazzo della Moncloa, i cui contenuti sono stati resi solo parzialmente noti dalla stampa. A distanza di qualche giorno dall'incontro, il leader catalano ha dichiarato, nel corso di un'intervista a *Catalunya Ràdio*, di essere disposto a prorogare il processo indipendentista al 2016 nel caso in cui non dovesse riuscire ad ottenere dal Governo statale il via libera per celebrare il referendum. La dichiarazione del leader di CiU ha subito creato un certo allarmismo nelle diverse aree dell'indipendentismo catalano, che vi hanno letto una volontà di porre un freno al processo *soberanista* in corso. L'opposizione delle forze indipendentiste ha spinto Artur Mas a rivedere immediatamente la sua posizione, dichiarando che ricorrerà come *extrema ratio* ad elezioni anticipate con carattere plebiscitario nel 2015, soltanto qualora non dovesse riuscire a celebrare prima il referendum sul futuro politico della Catalogna.