



## LE ELEZIONI POLITICHE E CATALANE DEL 2015: DUE TERREMOTI ELETTORALI E L'INIZIO DI UNA COMPLESSA FASE POLITICO-COSTITUZIONALE

di Laura Frosina\*

La Spagna è entrata in una fase politico-costituzionale molto complessa dopo gli stravolgimenti conseguenti alle elezioni catalane e politiche degli ultimi mesi.

Le elezioni plebiscitarie catalane del 27 settembre 2015, che hanno consegnato la maggioranza dei seggi ma non dei voti alle forze indipendentiste unite nella lista elettorale di *Junts pel sí*, JxSI e alla CUP, hanno fatto esplodere la questione secessionista con una dirompenza tale da far parlare la stampa nazionale di una delle più gravi sfide lanciate alle istituzioni spagnole dai tempi del tentato *golpe* del tenente colonnello Tejero del 23 febbraio 1981. Le contrapposizione interne al fronte indipendentista in seno al Parlamento catalano (JxSi e la CUP), che hanno ostacolato l'investitura di Artur Mas alla presidenza della Generalità e reso particolarmente complessa la individuazione di un candidato alternativo, non hanno impedito di portare avanti il processo indipendentista, rispetto al quale è stata dimostrata grande determinazione e coincidenza di vedute.

Il 9 novembre, giorno dell'anniversario della pseudo-consultazione indipendentista (nota come processo partecipativo), il Parlamento catalano ha approvato la risoluzione (n. 1/XI) con la quale ha dato avvio in forma solenne al processo indipendentista catalano. Un processo di “disconnessione” graduale dallo Stato spagnolo per costituire uno Stato catalano indipendente e repubblicano, da portare avanti -si legge nel testo della

---

\* Assegnista di Ricerca – “Sapienza” Università di Roma

risoluzione- anche a costo di non rispettare le decisioni delle istituzioni statali e, in particolare, del Tribunale costituzionale, definito un organo delegittimato e privo di competenza dopo la sentenza del 2010 sullo statuto di autonomia catalano. La dichiarazione parlamentare catalana rappresenta il primo tassello di un complesso processo di transizione verso il nuovo Stato catalano, descritto dettagliatamente nel programma elettorale di JxSi, che dovrebbe concludersi - entro il termine massimo di 18 mesi- con la celebrazione di un referendum vincolante sulla nuova Costituzione.

Il quanto di sfida lanciato dal Parlamento catalano è stato raccolto immediatamente dal Governo Rajoy, che il giorno seguente ha richiesto, in via di urgenza, un parere preventivo al Consiglio di Stato, sulla base del quale [\(Dictamen 1.166/2015\)](#) ha sollevato ricorso dinanzi al Tribunale costituzionale contro tale risoluzione, ai sensi dell'articolo 161, comma 2 Cost. Quest'ultimo, come era prevedibile, dopo aver dichiarato ricevibile il ricorso e automaticamente sospesa la risoluzione, ha accolto integralmente il ricorso governativo prima ancora dello scadere dei 5 mesi a sua disposizione. Nella sentenza n. 259/2015 il Tribunale ha giudicato la risoluzione costituzionalmente illegittima nella sua interezza, in quanto ritenuta contraria *in primis* ai principi costituzionali dell'indissolubile unità della nazione spagnola e dell'appartenenza della sovranità nazionale al popolo spagnolo.

Le turbolenze della vicenda independentista catalana hanno fatto da sfondo alla campagna elettorale e alle elezioni politiche del 20 dicembre 20-D, che si sono celebrate in un quadro politico ampiamente rinnovato, segnato dalla presenza di due grandi partiti emergenti e di rottura, *Ciudadanos* e *Podemos*, e in un clima generale di profondo scontento per i perduranti effetti della crisi economica e sociale. I risultati di queste elezioni, come da tempo pronosticato nei sondaggi elettorali, hanno prodotto un quadro politico completamente inedito segnato dalla fine della primazia del *Partido popular* (Pp) e del *Partido Socialista Obrero Español* (Psoe) nel Congresso dei Deputati, da una maggiore frammentazione partitica, dalla necessità di stringere accordi post-elettorali anche di natura coalizionale, e dallo spettro della ingovernabilità come conseguenza del pluripartismo. Lo scenario postelettorale rende astrattamente possibili diverse alleanze

politiche, che si scontrano, tuttavia, con il dato politico, che evidenzia, nella maggior parte dei casi, la difficoltà di trasformare maggioranze numeriche di analogo orientamento politico in maggioranze coese in grado di sostenere il Governo per l'intera legislatura. La situazione di maggior frammentazione partitica creatasi in seno al Congresso, sempre che non si debba ricorrere a nuove elezioni, dovrebbe teoricamente favorire un dibattito politico che si preannuncia molto intenso, ma non più procrastinabile, sulle riforme costituzionali, politiche ed elettorali, e, ancor più controverso, sulle riforme di natura economica e sociale.

Queste sono alcune delle principali incognite che il processo di formazione del nuovo Governo, iniziato il 13 gennaio 2016, contribuirà a svelare.

I primi commenti di queste elezioni parlano, tuttavia, con certezza di uno scenario politico completamente rinnovato segnato dalla fine del bipartitismo, da problemi di governabilità e da un ruolo di primo piano del Re, destinato a intervenire in maniera decisiva, non soltanto nelle consultazioni postelettorali e nella individuazione del candidato alla presidenza, ma anche nel prosieguo della legislatura per la risoluzione di eventuali crisi governative.

## ELEZIONI

### LE ELEZIONI “PLEBISCITARIE” IN CATALOGNA

Il **27 settembre** si sono svolte le elezioni “plebiscitarie” catalane che hanno registrato una partecipazione record (pari al 77,44%, vale a dire 10 punti in più rispetto alle elezioni del 2012) e hanno avuto un grande eco a livello nazionale e internazionale.

La rilevanza e l'interesse suscitati da tali elezioni derivano dalla connotazione plebiscitaria che il Governo Mas e i partiti del fronte indipendentista hanno impresso a tale votazione, utilizzandola come surrogato di una consultazione popolare sull'indipendenza, che non è riuscita a celebrarsi in Catalogna- nonostante i numerosi tentativi compiuti- per la presenza di limiti costituzionali e la ferma opposizione delle istituzioni statali.

Le elezioni sono state vinte dalla lista elettorale *Junt pel si Jxsi*, composta da *Convergència Democràtica de Catalunya*, *Esquerra Republicana de Catalunya*, *Moviment d'Esquerres*, *Democrates*

*de Catalunya*, e diverse candidature provenienti dalle associazioni dell'indipendentismo catalano, che si è presentata con un programma fondato principalmente su un piano indipendentista, c.d. *full de ruta*, mediante il quale costituire un nuovo Stato catalano dotato di proprie strutture e di una Costituzione entro i 18 mesi successivi alle elezioni. La lista, promotrice della caratterizzazione in senso plebiscitario della competizione, ha conquistato 62 seggi, con il 39,54 % dei voti, convertendosi nel primo partito del Parlamento autonomico. Un ottimo risultato elettorale è stato conseguito poi dalla *Candidatura d'unitat popular* CUP, partito della sinistra anticapitalista e indipendentista favorevole alla strategia indipendentista, che ha scelto di non aderire alla lista ma di concorrere isolatamente alle elezioni perché contraria alla candidatura di Artur Mas. La CUP ha conquistato 10 seggi con l'8,2% dei voti, convertendosi, così, in un tassello fondamentale per portare a termine il processo secessionista

Un traguardo significativo è stato riportato anche da *Ciudadanos*, che ha conquistato 25 seggi e il 17,93% dei voti, divenendo la seconda forza politica nel Parlamento della Comunità autonoma. Il successo del partito postnazionalista e progressista di Albert Rivera, che è riuscito a catalizzare il voto antisecessionista, arrivando quasi a triplicare il numero dei deputati eletti rispetto alla passata legislatura, è l'ulteriore conferma dell'indebolimento dei principali partiti nazionali (Pp/Psoe)

Tali partiti, tanto il Pp che il Psc, sia pur in misura minore, hanno registrato una perdita di voti e seggi. Il *Partido popular*, che ha conquistato 11 seggi con l'8,5% dei voti (perdendo 8 seggi rispetto alle passate elezioni del 2012), ha ottenuto un risultato così negativo -come era prevedibile che fosse - poiché ha pagato il prezzo della sua chiusura nei confronti della problematica indipendentista, nonostante questa abbia assunto proporzioni sempre maggiore dentro e fuori i confini nazionali. Anche i socialisti catalani hanno subito un arretramento rispetto alle passate elezioni, perché sono riusciti a confermare solo 16 dei 20 seggi con il 12,74% dei voti, il minimo storico conseguito da tale partito. Ciononostante si sono affermati come quarta forza parlamentare superando la coalizione nuova coalizione di *Catalunya Si que es pot*, composta da *Podemos* e da altri partiti, tra i quali *Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida i Alternativa* (ICV-EUiA), che si aspettava potesse conseguire un risultato decisamente migliore grazie anche alla presenza del partito di Pablo Iglesias. Il risultato di questa coalizione, che ha conquistato 11 seggi e l'8,94% dei voti, non era atteso non solo per la presenza di *Podemos*, uno dei principali protagonisti della recente dinamica politico-elettorale, ma anche per la presenza di due partiti fortemente radicati nel contesto politico catalano, che nelle passate elezioni erano riusciti da soli a conquistare due seggi in più.

I risultati elettorali commentati hanno delineato, quindi, una maggioranza chiara e una frammentazione partitica limitata in seno al Parlamento catalano.

Più difficile e controversa è stata, invece, la lettura del voto in chiave plebiscitaria, vale a dire in termini di assenso/dissenso rispetto all'opzione indipendentista, perché i partiti secessionisti hanno ottenuto la maggioranza di seggi ma non di voti da parte dell'elettorato catalano, e per la difficoltà di tradurre, in termini favorevoli o contrari all'indipendenza, i voti indirizzati verso quei partiti che hanno partecipato alla competizione senza assumere una posizione chiara sulla questione indipendentista.

La interpretazione politico-istituzionale dominante, così come quella datane da parte della stampa nazionale e internazionale, è stata quella di una vittoria elettorale del secessionismo e di una sconfitta del plebiscito. Diversa interpretazione è stata data dai partiti dell'indipendentismo, fautori della competizione, che, contrariamente alle dichiarazioni pre-elettorali, hanno parlato di una vittoria dell'opzione indipendentista, giudicando soddisfatte le premesse politico-elettorali per portare a termine un processo di *desconexion* graduale dallo Stato centrale.

I mesi successivi alle elezioni plebiscitarie sono stati abbastanza problematici perché segnati da complesse negoziazioni tra i partiti pro-indipendenza e dalla difficoltà di giungere ad un accordo sulla investitura alla Generalità del presidente uscente, o sulla individuazione di un candidato alternativo (Sul processo di investitura del presidente della Generalità v. *infra*, “Il processo indipendentista catalano”, nella sezione “Autonomie”, p. 16 )

---

## LE ELEZIONI POLITICHE

Il **26 ottobre** il Consiglio dei Ministri ha approvato il [Regio Decreto 977/2015 \(BOE n. 257 del 27 ottobre 2015\)](#) con il quale è stato disposto lo scioglimento di entrambe le Camere e sono state convocate nuove elezioni il 20 dicembre.

Dal **4 al 18 dicembre** si è svolta la campagna elettorale in un clima politico particolarmente acceso segnato dalla partecipazione di un numero più elevato di partiti politici partecipanti alla competizione elettorale e dalla vicenda secessionista catalana.

Il **20 dicembre** si sono svolte le elezioni politiche per il rinnovo dei componenti il Congresso dei Deputati e il Senato, che insieme costituiscono il Parlamento bicamerale spagnolo denominato *Cortes Generales*. I risultati elettorali hanno creato uno scenario politico-parlamentare completamente inedito, sia pur pronosticato da tempo nei sondaggi elettorali, che sembra segnare- secondo i primi commenti politici- la fine dell'era del bipartitismo caratterizzato dalla primazia indiscussa dei due principali partiti nazionali, il Pp e il Psoe, e da una loro alternanza al Governo.

Al Congresso dei Deputati il Partito popolare di Mariano Rajoy si conferma primo partito con il 29% dei consensi e 123 seggi, 65 in meno rispetto ai 186 deputati della

legislatura passata, collocandosi, così, molto al di sotto della soglia della maggioranza assoluta di 176 seggi necessari per costituire un Governo monocolore maggioritario.

Il Psoe conserva il ruolo di principale partito dell'opposizione, con il 22% dei voti e 90 seggi, nonostante abbia perso 20 deputati e ottenga il peggior risultato elettorale della storia. Pp e Psoe perdono complessivamente il 23% dei consensi e 83 seggi rispetto alle elezioni del 2011, dati che rivelano la fine del loro indiscusso primato in seno al Congresso dei Deputati.

Di questo consistente indebolimento sembrano averne beneficiato i partiti emergenti, *Podemos* e *Ciudadanos*, sorti proprio per contrastare il bipartitismo, che sono riusciti a guadagnare -rispettivamente- la terza e la quarta posizione in questa Camera con un numero elevato di seggi. *Podemos* ha conseguito un ottimo risultato riuscendo ad eleggere 69 deputati con il 20,7% dei voti, grazie anche alla sua strategia di alleanze territoriali in Catalogna, Galizia e nella Comunità di Valencia. In tali Comunità autonome si è presentato insieme ad altre forze politiche di sinistra con le sigle di “En Marea Podemos”, “En Comú Podem” e “Compromís Podemos/És el moment”, che hanno conquistato, rispettivamente, 12, 9 e 6 deputati nelle Comunità autonome di riferimento.

*Podemos* è stata la forza politica più votata in Catalogna e nel Paese Basco e la seconda nelle Comunità di Valencia, Navarra, Baleari e Galizia. Il brillante risultato elettorale del partito di Pablo Iglesias non ha consentito di superare, tuttavia, i socialisti di Sanchez che rappresentava una delle principali ambizioni del suo leader.

Un risultato più modesto, ma altrettanto rilevante, è stato conseguito da *Ciudadanos*, che è riuscito ad eleggere 40 deputati con il 14% dei voti, risultato che si è rivelato soprattutto molto al di sotto delle aspettative del suo leader.

I 28 rimanenti seggi sono stati così suddivisi tra le altre forze politiche presentatesi alla competizione elettorale: 9 seggi sono andati a *Esquerra republicana de Catalunya- Catalunya si*, 8 a *Democràcia i Llibertat*, 6 al *Partido Nacionalista Vasco*, 2 a *Unidad Popular-Izquierda Unida*, 2 a *Euskal Herria Bildu*, e 1 a *Coalición Canaria-Partido Nacionalista Canario*.

Al Senato il Pp ha registrato una migliore performance elettorale perché, pur perdendo 12 senatori rispetto alle elezioni del 2011, ha conquistato la maggioranza di 124 seggi. Pressoché stazionaria si è mantenuta anche la posizione del Psoe, che ha ottenuto 47 seggi, perdendo, così, un solo seggio rispetto alle passate elezioni. Anche nella Camera alta *Podemos* si è affermato come terzo partito con 9 seggi, seguito da *Esquerra republicana de Catalunya- Catalunya si*, *Democràcia i Llibertat*, e il *Partido Nacionalista Vasco*, che hanno ottenuto 6 seggi ciascuno. *En Comú Podem* ha conquistato 4 senatori, *En Marea* 2, e, infine, i raggruppamenti elettorali minori di *Compromís-Podemos-És el moment*, *Cambio-Aldaketa*, *Coalición Canaria-Partido Nacionalista Canario* e la *Agrupación Socialista Gomera* hanno ottenuto un seggio a testa.

I risultati elettorali hanno creato un quadro di maggiore frammentazione partitica, soprattutto in seno al Congresso dei Deputati, che lascia astrattamente aperta la possibilità di creare diverse alleanze politiche per la formazione di un Governo stabile che possa governare per l'intera legislatura. Tali possibilità si scontrano nella pratica con i dati politici che rendono difficile trasformare, nella maggior parte dei casi, maggioranze numeriche di analogo orientamento politico in maggioranze coese in grado di sostenere il candidato alla presidenza del governo in sede di investitura e nel corso della legislatura.

Dopo le elezioni, Mariano Rajoy ha commentato il dato elettorale dichiarando il suo impegno per formare un Governo stabile, che onorerà avviando prima di tutto un dialogo con il *Psoe* e *Ciudadanos* e poi con *Podemos*. A tal fine ha avviato un ciclo di riunioni con i leader delle rispettive formazioni partitiche.

Il segretario del *Psoe*, Pedro Sánchez, si è dichiarato sempre contrario alla ipotesi di un governo di grande coalizione con il *Pp* e vede difficile la strada di una negoziazione con *Podemos* per formare una maggioranza di sinistra alternativa, principalmente a causa delle divergenze esistenti sulla possibilità di celebrare un referendum sulla indipendenza in Catalogna, rispetto alla quale Pablo Iglesias si dichiara a favore.

Albert Rivera, leader di *Ciudadanos*, dichiaratosi in campagna elettorale varie volte contrario all'investitura di Mariano Rajoy alla presidenza del Governo, ha prospettato ai due partiti maggioritari la possibilità di cambiare posizione, a condizione di raggiungere un accordo tra le forze costituzionaliste per approvare le riforme di rigenerazione politica e di stabilità economica ritenute necessarie per la Spagna e, altresì, per preservare l'unità della Spagna dinanzi alla minaccia secessionista catalana. Si è dichiarato in sostanza a favore della creazione di un Governo di consenso tra i partiti costituzionalisti basato sulla condivisione di un *Pacto por España*, che dia priorità alle riforme della legge elettorale e dei partiti politici.

Il leader di *Podemos*, Pablo Iglesias, si è dichiarato contrario alla investitura di Mariano Rajoy, giudicandolo responsabile di una legislatura contrassegnata dalla disuguaglianza e dalla corruzione. Iglesias ritiene che l'unica strada percorribile sia quella di costituire un Governo alternativo al *Pp*, e, in questa prospettiva, richiede al *Psoe*, di individuare una nuova figura indipendente, in sostituzione di Pedro Sánchez, e di aprire un dialogo sulla natura plurinazionale dello Stato spagnolo e sulla celebrazione della consultazione popolare referendaria sulla indipendenza in Catalogna. I dirigenti socialisti, dal canto loro, risultano irremovibili sulla questione indipendentista catalana e non si dichiarano disposti a negoziare su tale aspetto. La posizione formale del *Psoe* è stata formalizzata nella [risoluzione politica](#) adottata dal Comitato federale, il 28 dicembre, in cui si chiarisce che il partito voterà contro la investitura di Mariano Rajoy e di un nuovo Governo del *Pp* e si porrà dinanzi all'elettorato come partito del cambiamento, in caso di mancata investitura di Rajoy, proprio al fine di scongiurare il rischio di nuove elezioni. Nella

risoluzione si chiarisce, inoltre, che la rinuncia ad ogni forma di separatismo e di consultazione sulla indipendenza rappresenta una condizione indispensabile affinché il Psoe possa iniziare un dialogo con altre formazioni politiche. A tal proposito, va precisato che, oltre alla questione referendaria in Catalogna, Pablo Iglesias si fa promotore di ampi cambiamenti politici e costituzionali incentrati sostanzialmente su: una riforma costituzionale che blindi i servizi sociali, una riforma della legge elettorale, l'introduzione di un meccanismo di revoca fondato su una mozione di sfiducia popolare nei confronti del Governo che non attui il proprio programma politico, e, infine, sulla difesa di una Spagna plurinazionale e sulla celebrazione di un referendum sull'autodeterminazione come espressione del diritto a decidere.

Le posizioni assunte dai partiti e le negoziazioni seguite alle elezioni del 20-D evidenziano l'apertura di nuovo ciclo politico, che richiede prima di tutto la formazione di un nuovo Governo stabile, come sollecitato anche da Bruxelles, nella impossibilità del quale si dovrà procedere a nuove elezioni.

## PARLAMENTO

### BREVI NOTE SULL'ATTIVITÀ LEGISLATIVA DELLE CORTES GENERALES

Nel terzo quadrimestre del 2015 le *Cortes Generales* hanno svolto una intensa attività legislativa, attestata dall'approvazione di 7 leggi organiche, 19 leggi ordinarie e la convalida di 5 decreti legge.

E' stata approvata, *in primis*, [la legge organica n. 11/2015 \(BOE n. 227, del 27 settembre 2015\)](#) per rafforzare la protezione delle donne minori nella interruzione volontaria della gravidanza. Con tale legge si modifica sostanzialmente la legge organica n. 2/2010, che equiparava le donne minori di età alle maggiorenni nell'espressione della propria volontà in merito alla interruzione volontaria della gravidanza. Questa riforma legislativa prevede, dunque, che per la interruzione volontaria della gravidanza delle minori di età sia necessario, non soltanto una manifestazione della loro volontà, ma anche il consenso di coloro che esercitano la patria potestà.

Le *Cortes Generales* hanno approvato due leggi organiche recanti modifiche alla legge organica n. 2/1979, sul Tribunale costituzionale, per introdurre specifiche innovazioni normative rivolte a rafforzare il suo ruolo di supremo interprete e garante della Costituzione.

La prima, [la legge organica 12/2015 \(BOE n. 228 del 23 settembre 2015\)](#), è stata approvata per introdurre un ricorso previo di incostituzionalità sui progetti di legge

organica di proposta e riforma degli statuti di autonomia. Nella riforma legislativa si stabilisce che il ricorso può essere sollevato dai soggetti legittimati a presentare ricorso di incostituzionalità, entro il termine di 3 giorni dalla pubblicazione del testo approvato da entrambe le Camere nel “Bollettino Ufficiale delle *Cortes Generales* “. La interposizione del ricorso determina la immediata sospensione del processo di approvazione dello statuto di autonomia fino a quando il Tribunale costituzionale -entro il termine improrogabile di 6 mesi- non risolverà definitivamente il ricorso decidendo in ordine alla costituzionalità delle disposizioni impugnate. Nel caso in cui rigetti il ricorso, si riaprono i termini per portare avanti le successive tappe procedurali previste per concludere il processo di approvazione dello statuto o di una sua riforma. Nel caso in cui dichiarare la incostituzionalità di una o più parti del testo impugnato, dovranno intervenire le *Cortes Generales* per eliminare o modificare le disposizioni censurate dal Tribunale costituzionale prima di riavviare il relativo iter approvativo.

La *ratio* di questa norma è quella di reintrodurre, così come era stato suggerito nel parere del Consiglio di Stato del 2006, un controllo preventivo sugli statuti di autonomia, per evitare il reiterarsi di dinamiche simili a quelle che nel passato hanno portato il Tribunale costituzionale a pronunciarsi su riforme statutarie già entrate in vigore da anni.

La seconda riforma, [la legge organica n. 15/2015 \(BOE n. 249, del 17 ottobre 2015\)](#), ha una portata ancor più dirompente e innovativa, poiché introduce una serie di modifiche rivolte a rendere concretamente esecutive le decisioni del Tribunale costituzionale e a garantirne la loro reale effettiva attuazione.

Con questa finalità la riforma legislativa attribuisce carattere di titolo esecutivo alle risoluzioni e alle sentenze del Tribunale costituzionale e stabilisce che, in materia di esecuzione, verrà applicata in via suppletiva la legge sulla giurisdizione contenziosa-amministrativa. Affida al Tribunale costituzionale la facoltà di notificare le proprie risoluzioni a qualsiasi autorità o impiegato pubblico, così come di stabilire nei suoi atti le misure necessarie per darvi attuazione. Stabilisce un regime specifico per i casi di mancata attuazione dei provvedimenti del Tribunale, prevedendo la possibilità di sollecitare i soggetti responsabili a riferire al riguardo mediante la presentazione di una relazione entro un termine specifico. Se il Tribunale, una volta ricevuto la relazione, o scaduto invano il termine concesso, ritenga che vi sia stata una in-attuazione totale o parziale delle sue decisioni, è legittimato ad esercitare una serie di poteri coercitivi che si sostanziano nella imposizione di multe, nella sospensione delle autorità o dei dipendenti pubblici giudicati responsabili, e, infine, nella facoltà di richiedere al Governo della Nazione, ancora in funzione, di intervenire in via sostitutiva al fine di garantire l'attuazione dei suoi provvedimenti.

Tra le leggi ordinarie approvare si segnala per la sua rilevanza [la legge n. 36/2015 \(BOE n. 233, del 29 settembre 2015\)](#) sulla sicurezza nazionale. Questa riforma si

prefigge di sviluppare e rafforzare il sistema di sicurezza nazionale alla luce delle nuove e più complesse sfide che minacciano la sicurezza, superando le frontiere delle tradizionali categorie della sicurezza pubblica e dell'azione estera. Ciò, sia per garantire la difesa dello Stato spagnolo e proteggere la libertà dei suoi cittadini, sia per contribuire a garantire la sicurezza internazionale conformemente agli impegni assunti in tale ambito. La legge si struttura in un titolo preliminare e in quattro titoli. Nel titolo preliminare si individuano i principi generali cui deve ispirarsi il nuovo sistema di sicurezza nazionale; nel primo titolo si definiscono gli organi competenti e le loro attribuzioni; nel secondo titolo si stabiliscono le regole per la creazione e la definizione del sistema di sicurezza nazionale e si disciplina l'organizzazione e il funzionamento; il terzo titolo regola la gestione delle crisi, come ambito generale di funzionamento del sistema di sicurezza nazionale; il quarto titolo disciplina le forme di stanziamento delle risorse pubbliche alla sicurezza nazionale.

Infine, va segnalata [la legge ordinaria n. 48/2015 \(BOE n. 260, del 30 ottobre 2015\)](#), sul bilancio generale dello Stato per l'anno 2016. Tale legge, che si iscrive nel rinnovato quadro normativo europeo e nazionale, si prefigge di continuare a perseguire gli obiettivi della sostenibilità finanziaria di tutte le amministrazioni pubbliche, rafforzare la fiducia nella stabilità dell'economia spagnola, e il compromesso della Spagna con l'Unione europea in materia di stabilità di bilancio. Ciò, al fine di consolidare il quadro di una politica economica orientata alla crescita economica e alla creazione dell'occupazione.

Gli obiettivi di stabilità di bilancio e del debito pubblico per il periodo 2016-2018, definiti nell'accordo del Consiglio dei ministri del 10 luglio 2015 e poi approvati dalle *Cortes Generales*, fissano l'obiettivo del deficit del 2,8% del PIL per il complesso delle amministrazioni pubbliche, ripartendolo nel seguente modo: lo Stato avrà un deficit del 2,2%, la sicurezza sociale pari allo 0,3% e le Comunità autonome pari allo 0,3%, mentre gli enti locali chiuderanno in pareggio il prossimo anno con deficit zero. Per quanto concerne il debito pubblico, l'obiettivo per l'amministrazione centrale è del 72,6% del PIL nel 2016. Il limite della spesa non finanziaria si fissa a 123.394 milioni di euro, che suppone una diminuzione del 4,4% rispetto al Bilancio del 2015.

Come si legge nel preambolo, la legge di bilancio per il 2016 persegue l'obiettivo prioritario di ridurre il *deficit* pubblico e di attuare i compromessi di consolidamento fiscale con l'Unione europea, in un contesto generale di ferma crescita economica, incremento delle risorse tributarie e maggiore fiducia dimostrata da parte dei mercati.

## RELAZIONI INTERNAZIONALI E RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA

L'ultimo quadrimestre del 2015 è stato caratterizzato da una fitta agenda di impegni istituzionali del *Premier* nel contesto internazionale e nel quadro dell'Unione europea.

Il **15-16 ottobre** il Presidente del Governo, Mariano Rajoy, ha partecipato al Consiglio europeo in cui sono stati affrontati i temi della migrazione, la crisi dei rifugiati, il futuro referendum del Regno Unito e la relazione del Presidente sull'Unione economica e monetaria.

Il *Premier* spagnolo, nella conferenza stampa successiva, ha commentato in maniera molto positiva le posizioni assunte sul piano della cooperazione con i paesi terzi per contenere i flussi migratori. Ha valutato positivamente gli orientamenti che si intendono seguire con i Paesi dell'Unione Africana nel prossimo vertice di La Valletta a Malta, unitamente agli impegni assunti per smantellare le reti criminali e prevenire la immigrazione illegale, sostenendo contestualmente lo sviluppo socioeconomico africano. Ha giudicato parimenti positivo il piano d'azione comune con la Turchia attraverso il quale l'Ue e i suoi Stati si impegnano a intensificare il proprio impegno politico e finanziario. Infine ha fatto cenno alle situazioni in Siria e in Libia, rispetto alle quali l'Ue si è impegnata a trovare una soluzione politica al conflitto in stretta cooperazione con le Nazioni Unite.

Il **15 novembre** il Presidente del Governo Mariano Rajoy ha partecipato al vertice del G-20 svoltosi ad Antalya, nell'ambito del quale è stato dato ampio spazio, oltre ai temi economici, anche a quelli della sicurezza proprio in quanto si è svolto a pochi giorni di distanza dagli attentati di Parigi.

Nella conferenza stampa successiva, il Presidente Rajoy ha illustrato sinteticamente i principali accordi adottati nel vertice e il contributo offerto dalla Spagna al relativo dibattito. Nel campo economico, il G-20 riconosce la necessità di una politica fiscale solida e credibile che mantenga la stabilità dei prezzi e permetta una *ratio* sostenibile del debito pubblico sul PIL, ma che promuova anche l'aumento degli investimenti per migliorare la competitività. Rajoy ha sottolineato come la Spagna abbia compiuto gli obiettivi fissati nel Piano di Azione del G-20 e confermi il suo impegno per l'attuazione di quelle politiche necessarie ad ottenere un incremento ulteriore della crescita globale. Il *Premier* spagnolo ha evidenziato, infine, come, nell'ambito del più specifico dibattito sulle misure adottate per rafforzare l'economia, sia stato chiamato a descrivere l'esperienza spagnola, soffermandosi sull'evoluzione della Banca spagnola e sulle misure adottate internamente per combattere la frode e l'evasione fiscale.

Nell'ambito degli altri temi affrontati, la Spagna ha dimostrato piena identità di vedute con gli altri Paesi nell'esprimere una forte determinazione e volontà di combattere il terrorismo, e una piena coincidenza di vedute con l'Unione europea per quanto riguarda la necessità di chiudere un accordo sul cambio climatico nella Conferenza di Parigi del 30 novembre.

Il **30 novembre** il Presidente Mariano Rajoy ha partecipato alla XXI Conferenza ONU sul cambio climatico, nell'ambito della quale si è raggiunto un importante accordo internazionale su questo tema che rappresenta una delle più grandi sfide medioambientali.

La Spagna -come ricordato da Rajoy- ha già assunto impegni molto ambiziosi nell'ambito della Ue per i quali ha intrapreso azioni significative. A livello nazionale, ha portato avanti diverse iniziative negli ultimi quattro anni. Di recente il Governo ha accordato la concessione di un contributo finanziario al Fondo Verde del Clima, pari a 120 milioni di euro per il periodo 2015-2020, e, in prospettiva, intende approvare una Legge sul Cambio climatico, che preveda la riduzione delle emissioni, il miglioramento della efficienza energetica e la partecipazione delle energie rinnovabili.

Nell'ambito del vertice il *Premier* spagnolo ha ricordato che il suo Paese sta portando a termine gli obiettivi assunti per il periodo 2013 -2020 e che si impegnerà a conseguire i compromessi assunti nell'ambito di questo vertice nel periodo che va dal 2020 al 2030.

Il **17-18 dicembre** il Presidente Rajoy ha partecipato al Consiglio europeo nell'ambito del quale si è discusso della crisi migratoria, della lotta contro il terrorismo, della riforma dell'Unione economica e monetaria, del mercato interno, delle richieste di riforma del Regno Unito, dell'accordo di Parigi sul cambio climatico e della situazione in Siria e Libia.

In relazione alla immigrazione, Mariano Rajoy ha evidenziato come l'Unione europea abbia deciso di adottare una strategia globale della politica migratoria, che contempla la protezione delle frontiere, ampiamente sostenuta dalla Spagna. In riferimento alla crisi dei rifugiati, il Presidente Rajoy ha sottolineato come la Spagna abbia difeso i valori fondamentali della solidarietà e della responsabilità, evidenziando come nel rispetto di questi valori siano stati incrementati in Spagna i fondi per il sistema di asilo, accoglimento e integrazione, e siano state create una Commissione interministeriale e un'altra di coordinamento con le amministrazioni autonome e locali e con le organizzazioni non governative.

In tema di lotta al terrorismo, Mariano Rajoy ha evidenziato come sia stata strenuamente difesa dalla Spagna una politica di prevenzione, informazione e la creazione di meccanismi efficaci e flessibili per condividere le informazioni riguardanti i servizi di intelligence e le Forze di sicurezza dei diversi Paesi.

Per quanto concerne la *governance* economica e monetaria, Rajoy ha giudicato positivo il documento approvato dai cinque Presidenti per completare l'Unione economica e monetaria e ha affermato che le proposte avanzate dal Governo spagnolo in tale ambito riguardano la unione economica, l'unione fiscale e l'unione politica. Ciò, al fine di rendere più forte e stabile la moneta unica e di aumentare la capacità di competere, crescere e creare occupazione nelle economie della zona euro.

In relazione alle proposte avanzate dal primo ministro britannico, Mariano Rajoy ha evidenziato come risultato prioritario la permanenza del Regno Unito nella Ue e, quindi, come sia necessario aprire un dialogo per discutere delle riforme che potranno essere approvate salvaguardando il progetto di integrazione nella sua interezza.

---

## RAPPORTI CON LE COMUNITÀ AUTONOME

Il **13 novembre** si è svolto un Consiglio dei Ministri nell'ambito del quale sono state approvate le modalità di distribuzione delle sovvenzioni per finanziare le politiche lavorative e occupazionali a livello territoriale.

La vicepresidente del Governo, Soraya Sáenz de Santamaría, ha spiegato che si mettono a disposizione delle Comunità autonome 1.418 milioni di euro per l'attuazione di programmi e servizi relativi alle politiche attive in materia di occupazione, così come per la modernizzazione dei servizi pubblici in tale ambito.

Questi fondi si aggiungono ai 129 milioni destinati al Programma straordinario di assunzione per i disoccupati di lunga durata con responsabilità familiari. I fondi distribuiti tra le Comunità autonome per la riattivazione e la dinamizzazione della disoccupazione raggiungono 1.547 milioni, quantità che attesta un incremento del 25% rispetto all'anno passato.

Il **20 novembre** si è svolta una riunione del Consiglio dei Ministri in cui si è preso atto della decisione assunta dalla *Commissione Delegata per le questioni economiche* relativa al nuovo riparto delle risorse rimanenti del Fondo di Finanziamento delle Comunità autonome per il 2015. La Commissione ha stabilito i criteri di ripartizione dei 7.889 milioni di euro del Fondo e le modalità da rispettare per garantire che questi fondi siano impiegati per il finanziamento dei servizi pubblici. Il Ministro delle Finanze e delle amministrazioni pubbliche, Cristobal Montoro, ha osservato come per la Catalogna siano state stabilite delle condizioni specifiche per trasferire i fondi, adducendo come motivazioni principali la valutazione delle agenzie di rating del debito catalano, l'emersione di 1.300 milioni di euro non dichiarati, che suppongono un deficit aggiuntivo, e le dichiarazioni dei rappresentanti delle istituzioni di questa comunità sulla mancata applicazione delle leggi.

## CORONA

### IL MESSAGGIO DI NATALE DEL RE FELIPE VI

Il **24 dicembre**, a distanza di quattro giorni dalle elezioni, il Re Felipe VI ha trasmesso agli spagnoli il tradizionale messaggio di Natale. Nel messaggio, che assume speciale rilevanza nel contesto politico post-elettorale, il sovrano ha fatto riferimento più volte alla necessità del “dialogo”. Nello specifico il Re ha dichiarato che il futuro degli spagnoli si deve fondare sulla comprensione reciproca, invitando implicitamente i partiti ad un confronto aperto dopo la situazione di inedita complessità politica risultante dal voto del 20 dicembre. In relazione alla questione independentista catalana, è stato più esplicito nella misura in cui ha dichiarato che “la violazione della legge, l'imposizione di un'idea, di un progetto di alcuni contro la volontà degli altri spagnoli, ha condotto alla decadenza, all'impoverimento e all'isolamento”. Inoltre ha definito la Spagna un grande Stato, la cui solidità si basa sulla condivisione di valori costituzionali, ma anche come uno Stato che riconosce la sua diversità nell'autogoverno delle nazionalità e delle regioni, e che risulta fondato sul rispetto della volontà democratica di tutti gli spagnoli espressa tramite la legge.

## CORTI

### TRIBUNALE COSTITUZIONALE

Il **10 novembre** il Tribunale costituzionale ha ammesso ad esame il ricorso presentato dal Governo di Mariano Rajoy (6330-2015), ai sensi dell'art. 161. comma 2 Cost, contro la risoluzione independentista catalana n. 1/XI (v. infra “Il processo independentista catalano” sezione “Autonomie”) mediante la [risoluzione \(6330-2015\)](#). Con tale decisione ha decretato automaticamente e immediatamente la sospensione della risoluzione catalana, in via cautelare, in attesa del giudizio definitivo da compiersi entro cinque mesi al massimo.

I giudici costituzionali inoltre per la prima volta, avvalendosi di una prerogativa prevista dalla ultima riforma della legge organica sul Tribunale costituzionale, hanno scelto di notificare la propria decisione a 21 alte cariche istituzionali catalane, tra i quali Artur Mas e Carme Forcadell, per informarli del rischio di incorrere in un reato di disobbedienza annesso al mancato rispetto di tale decisione.

Il ricorso presentato dal Governo statale lamentava, in particolare, la violazione di otto articoli della Costituzione (artt. 1.2, 2, 168, 1.3, 1.1, 9.1, 164 e 23), oltre ai principi di lealtà costituzionale e fedeltà alla Costituzione, ritenendo che la risoluzione attribuisse incostituzionalmente al popolo catalano una sovranità nazionale distinta da quella del popolo spagnolo.

Le obiezioni sollevate nel ricorso sono state prevalentemente accolte nella sentenza 259/2015 (BOE n. 10, del 12 gennaio 2016), che è stata adottata dal Tribunale costituzionale, il **2 dicembre**, prima del trascorso dei cinque mesi previsto dall'art. 161, comma 2 Cost. La sentenza ha accolto il ricorso governativo annullando “nella sua interezza e in tutti i suoi punti la risoluzione catalana”, giudicandola incostituzionale in quanto contraria, *in primis*, e non solo, agli articoli della Costituzione che proclamano la indissolubile unità della nazione spagnola e attribuiscono la sovranità nazionale al popolo spagnolo (artt. 1.2, 2 Cost.). Nello specifico il Tribunale ha ribadito, richiamando i suoi noti precedenti giurisprudenziali (STC n. 103/2008 e 138/2015), che la Costituzione spagnola non ammette limiti materiali alla sua revisione ma richiede il rispetto delle procedure di revisione costituzionale disciplinate in Costituzione.

## AUTONOMIE

### IL PROCESSO INDIPENDENTISTA CATALANO

Dopo le elezioni anticipate del 27 settembre in Catalogna, a cui i partiti del fronte independentista hanno attribuito il valore di un plebiscito sulla indipendenza (v. *supra* “Le Elezioni plebiscitarie” catalane” nella sezione “Elezioni”, p. 3), la questione independentista catalana è esplosa, e i rapporti della Comunità autonoma con le istituzioni statali si sono incrinati definitivamente.

Il **9 novembre**, nel giorno del primo anniversario della consultazione non referendaria sull'indipendenza, il Parlamento catalano ha approvato con i 72 voti favorevoli di JxSI e la CUP, e 63 contrari, la risoluzione secessionista, *Resolució 1/XI del Parlament de Catalunya, sobre l'inici del procés polític a Catalunya com a conseqüència dels resultats electorals del 27 de setembre de 2015*, con la quale si dichiara solennemente l'avvio del processo di disconnessione graduale dallo Stato spagnolo per costituire uno Stato catalano indipendente sotto forma di Repubblica. La risoluzione, giustificata nell'intento dei suoi promotori dalla necessità di soddisfare una “domanda sociale maggioritaria” risultante dalle elezioni del 27 settembre, richiede di portare avanti questo processo independentista anche a costo di non rispettare le decisioni delle istituzioni statali e, in particolare, del

Tribunale costituzionale, definito -nel testo approvato - un organo delegittimato e privo di competenza dopo la sentenza del 2010 sullo statuto di autonomia della Catalogna. Il processo di indipendenza, secondo quanto stabilito nel programma elettorale di JxSi, prevede di avviare una fase di transizione politico-giuridica in cui creare le strutture amministrative del nuovo Stato, approvare una legge di transitorietà giuridica, e avviare un processo costituente aperto alla società civile che conduca alla approvazione di una nuova Costituzione mediante referendum.

Con questa dichiarazione il Parlamento catalano ha lanciato un guanto di sfida alle istituzioni statali che l'hanno ritenuto un grave atto di rottura con la democrazia spagnola.

Nel pomeriggio di lunedì **9 novembre** è iniziato il secondo dibattito per la investitura del candidato di JxSI, Artur Mas, nell'ambito del quale il Parlamento catalano ha respinto, con due diverse votazioni, la sua candidatura con 73 voti contrari. Artur Mas, presidente uscente e candidato della lista unica alla Generalità, non è riuscito ad essere eletto né in prima votazione a maggioranza assoluta, né in seconda votazione a maggioranza semplice, a causa del mancato accordo con la CUP, che si è espressa contro la sua candidatura ritenendola troppo legata agli scandali di corruzione e ad una politica sociale completamente inadeguata in un periodo di crisi economica. In favore di Artur Mas hanno votato soltanto i 62 deputati della lista di JxSI, mentre contro si sono espressi tutti gli altri gruppi parlamentari, compresi i 10 deputati della CUP. Il partito di Antonio Baños ha deciso di non dare la fiducia ad Artur Mas, nonostante questi si fosse impegnato, prima e durante il dibattito di investitura, a sottoporsi a una votazione di fiducia entro dieci mesi dalla sua elezione, e nonostante avesse proposto la creazione di un governo condiviso con la sinistra indipendentista radicale in alcune aree strategiche, quali, economia e occupazione; affari esteri, istituzionali e trasparenza; e *welfare state*.

La seconda votazione negativa ha segnato l'apertura di un termine di due mesi per celebrare ulteriori dibattiti di investitura, destinato a chiudersi il 10 gennaio con la conseguente celebrazione di nuove elezioni qualora non si dovesse raggiungere la maggioranza necessaria per la investitura del candidato alla presidenza.