



REFERÈNDUM, AUTODETERMINACIÓ Y TRANSITORIETAT JURÍDICA. LA SFIDA DELLE ISTITUZIONI CATALANE ALLA “INDISSOLUBILE UNITA’ DELLA NAZIONE SPAGNOLA” *

di Laura Frosina**

Che il problema indipendentista catalano meritasse maggiore considerazione da parte del Governo statale e uno straordinario sforzo di dialogo e compromesso politico tra gli attori coinvolti, era già stato da tempo e più parti osservato. Così come era stato osservato, da una parte della dottrina, che dalla risoluzione di tale problema dipendesse non soltanto il futuro dell’unità nazionale ma anche quello “de la propia democracia española como forma civilizada de convivencia de una sociedad pluralista” [R. Blanco Valdés, “Encuesta sobre la cuestión catalana”, in *Teoria y realidad constitucional*, n. 37, 2016, p. 81].

L’assenza di dialogo, la giurisdizionalizzazione estrema del conflitto, la radicalità, e talvolta l’incostituzionalità, delle rivendicazioni indipendentiste per l’esercizio del c.d. *derecho a decidir*, hanno portato a una vera e propria degenerazione del conflitto politico-costituzionale tra Madrid e Barcellona. Le vicende di questi ultimi mesi hanno dimostrato emblematicamente la gravità della situazione, che sta assumendo sempre di più la forma di uno scontro aperto tra le istituzioni statali e catalane, con evidenti riflessi sulla solidità democratica dell’ordinamento spagnolo.

* Contributo sottoposto a *peer review*

** Dottore di ricerca in Teoria dello Stato e istituzioni politiche comparate, Università degli studi di Roma “La Sapienza”

La strada dell'unilateralismo è stata ufficialmente intrapresa il 9 giugno dal Governo catalano di Carles Puigdemont, con l'annuncio della celebrazione, il 1° ottobre, del referendum di autodeterminazione avente ad oggetto il seguente quesito: *¿Quiere que Catalunya sea un Estado independiente con forma de república?*. Ennesimo guanto di sfida lanciato a Madrid, che ha replicato duramente all'annuncio, negando l'esistenza di qualsiasi possibilità di celebrare un referendum di autodeterminazione del tutto "incostituzionale" nell'ordinamento spagnolo.

A partire dalla dichiarazione del Presidente della Generalità, le istituzioni catalane hanno portato avanti, in maniera convulsa e con evidenti forzature delle procedure parlamentari, una serie di iniziative per pervenire alla celebrazione del referendum, che hanno sortito una dura reazione da parte del Governo statale e del Tribunale costituzionale. Le iniziative intraprese hanno riguardato l'approvazione, il più rapidamente possibile, delle leggi di c.d. *desconexión* dallo Stato spagnolo, ovverosia, la legge sul referendum di autodeterminazione e la legge di transizione giuridica fondativa dell'ordinamento repubblicano. La prima, rivolta a istituire e disciplinare il referendum autonomico di "autodeterminazione", e, la seconda, diretta a regolamentare la fase transitoria successiva per pervenire all'approvazione della Costituzione di una Repubblica catalana indipendente.

Con questa finalità è stata approvata a fine luglio, in tempi molto rapidi, una riforma del regolamento del Parlamento catalano riguardante il procedimento di lettura unica. La riforma, che introduceva una nuova e più estesa modalità applicativa di tale procedimento, è stata immediatamente sospesa e poi annullata dal Tribunale costituzionale, principalmente perché ritenuta lesiva dei diritti delle minoranze parlamentari. Decisione quest'ultima, che non è servita, tuttavia, a frenare l'avanzamento del progetto independentista. Nonostante i plurimi pronunciamenti contrari del Tribunale costituzionale, i partiti del fronte independentista sono riusciti a portare a termine in soli due giorni, il 6 e 7 settembre, l'approvazione delle due fondamentali leggi di *desconexión* dallo Stato, attraverso l'applicazione dell'art. 81, comma 3 del Regolamento del Parlamento, che ha permesso di modificare l'ordine del giorno e ridurre i tempi complessivi del dibattito e dell'approvazione parlamentare. Non senza tensioni politiche e

forzature procedurali, il Parlamento catalano, quindi, ha approvato [la legge n. 19/2017](#) (DOGC, n. 7449A del 6 settembre), sul referendum di autodeterminazione, a cui sono seguiti [il decreto n. 139/2017](#) (DOGC, n. 7450, del 7 settembre), di convocazione del referendum, e [il decreto n. 140/2017](#) (DOGC, n. 7450, del 7 settembre), recante norme complementari per la sua celebrazione, emanati il giorno stesso dal Governo della Generalità. A questi atti è seguita [la legge n. 20/2017](#) (DOGC, n. 7541 dell'8 settembre) di transitorietà giuridica e fondativa della Repubblica.

Immediata è stata la reazione del Tribunale costituzionale, che ha accolto i ricorsi di incostituzionalità promossi dal Governo contro tali atti normativi, sospendendone l'applicazione ai sensi dell'art. 161, comma 2 Cost.. Tali provvedimenti sono stati notificati a un lungo elenco di cariche pubbliche e, nello specifico, la *providencia* n. 4333-2017 è stata notificata ai sindaci dei 948 comuni catalani, informandoli del dovere su loro gravante di impedire o paralizzare qualsiasi iniziativa rivolta a ignorare o violare la sospensione accordata, permettendo la preparazione e/o la celebrazione del referendum. Il Tribunale ha inoltre sospeso anche il processo di costituzione della *Sindicatura electoral nacional*, organo amministrativo indipendente previsto dalla legge sul referendum al fine di garantire la trasparenza e la democraticità del processo referendario nella sua interezza.

L'efficace e rapido intervento del Tribunale costituzionale ha fatto venir meno la base giuridica della consultazione referendaria sull'indipendenza convocata il 1° ottobre; consultazione che il legislatore parlamentare catalano definisce in forma anomala di "autodeterminazione", come se ricorressero i presupposti per l'esercizio del diritto di autodeterminazione, cercando, presumibilmente, di ancorare tale qualificazione all'impossibilità per i catalani di esercitare il c.d. *diritto a decidere* da loro ampiamente rivendicato. A questa anomalia si aggiungono alcune peculiarità nella regolazione del referendum, soprattutto rispetto ad altre rilevanti esperienze referendarie di carattere secessionista. Tali peculiarità si sostanziano principalmente nella mancata previsione di una *clear majority*, essendo richiesta per l'approvazione del referendum la sola maggioranza dei voti validi, e nell'attribuzione di effetti vincolanti alla sua celebrazione. Effetti che, nel caso prevalessse l'opzione secessionista, dovrebbero condurre ad approvare- entro le 48

ore successive- una dichiarazione formale di indipendenza della Catalogna e dare inizio al processo costituente.

Il conflitto catalano-spagnolo di questi mesi si rivela in realtà molto più complesso di quanto descritto, poiché si è sostanziato in molti altri atti ed eventi normativi e giudiziari che hanno determinato l'insorgere di delicati problemi giuridici, a cui potrebbero collegarsene a catena molti altri qualora si celebrasse una consultazione referendaria illegale che riportasse la vittoria dell'opzione secessionista. In realtà -come è stato evidenziato in dottrina- nel quadro giuridico vigente nell'ordinamento spagnolo non vi sono i margini per celebrare il c.d. referendum di autodeterminazione e l'eventuale dispiegarsi della dinamica referendaria e secessionista dei prossimi mesi rimane per lo più ancorata a un piano meramente politico-fattuale [G. Ferraiuolo, *Sovranità e territorio alla prova della crisi catalana*, in *Federalismi.it*, n. 17, 2017, 4]. Non è possibile quindi fare alcuna previsione: tutto dipenderà dalla capacità di resistenza che dimostreranno le istituzioni catalane rispetto alla reazione di ferma opposizione dello Stato centrale e, in particolare, rispetto all'azione di risposta che il Tribunale costituzionale metterà in atto per dare esecuzione alle sue decisioni. L'opposizione dello Stato centrale potrebbe spingersi fino al ricorso all'art. 155 della Costituzione, ove si prevede che il Governo, previa maggioranza assoluta del Senato, può adottare le misure necessarie per obbligare una Comunità autonoma all'adempimento forzato degli obblighi imposti dalla Costituzione o da altre leggi.

Non va sottovalutato, poi, che la convulsa vicenda catalana si inserisce in un quadro politico generale particolarmente complesso, in cui il II Governo di Mariano Rajoy, costituitosi dopo una lunga fase di stallo politico-istituzionale, sta superando faticosamente le sfide di governabilità della XII legislatura. La conferma inaspettata di Pedro Sánchez alla carica di segretario generale del *Partido socialista obrero español* (PSOE), l'accordo raggiunto con il *Partido nacionalista vasco* (Pnv) ai fini dell'approvazione della legge di bilancio 2017, la presentazione e la mancata approvazione della mozione di sfiducia costruttiva da parte di *Podemos*, hanno rappresentato le principali sfide di questi mesi per il Governo di Mariano Rajoy.

La debolezza politica del Governo, la frammentazione partitico-parlamentare, le divisioni politiche, non costituiscono, pertanto, un quadro favorevole per affrontare le sfide della Catalogna e della plurinazionalità della Spagna democratica attraverso l'unica via percorribile, vale a dire la riforma costituzionale del modello di decentramento territoriale, sulla quale sta iniziando a convergere fermamente la volontà di alcuni partiti dell'opposizione. Pur mostrando uno spiraglio di apertura rispetto a tale ipotesi, Mariano Rajoy ha affermato nelle sue ultime dichiarazioni che la priorità del Governo in questo momento non è riformare la Costituzione ma «dar la batalla» per difenderla da quelli che «quieren liquidarla». Con questa finalità, probabilmente, sono stati compiuti in queste ultime settimane le perquisizioni della polizia spagnola per il sequestro del materiale elettorale, così come gli arresti da parte della *Guardia Civil* dei 14 funzionari ed esponenti del governo catalano impegnati nella organizzazione del referendum independentista del 1° ottobre.

PARTITI

PRIMARIE DEL PSOE: LA CONFERMA DI PEDRO SÁNCHEZ

Il **21 maggio** si sono svolte le primarie del PSOE che hanno decretato inaspettatamente la vittoria ad ampia maggioranza di Pedro Sánchez alla carica di segretario generale del partito. L'ex segretario generale è riuscito, quindi, a riconfermare la sua carica superando di 15.000 voti (10%) la candidata superfavorita di queste primarie, la presidente andalusa, Susanna Díaz, considerata la vera responsabile del cambio di gestione interna al partito che ha portato il 1° ottobre alle dimissioni obbligate di Sánchez e all'istituzione della cd. *Comisión Gestora*.

Pedro Sánchez ha vinto in tutte le federazioni, salvo in quella andalusa e basca, unica federazione, quest'ultima, dove è risultato vincitore Patxi López, l'altro candidato alle primarie che ha ottenuto il sostegno del 9,9% dei votanti. La vittoria di Pedro Sánchez a larga maggioranza era completamente inattesa, poiché si pensava che avrebbe scontato le conseguenze del suo declino all'interno del partito e delle sconfitte riportate nelle ultime elezioni politiche.

Il nuovo segretario generale si è impegnato a tenere unito il partito fortemente diviso e a risollevarlo dallo stato di crisi. “Nada termina hoy sino que hoy empieza todo. Vamos y queremos hacer una organización nueva. Vamos a hacer y cumplir con el mandato de las urnas, hacer del Psoe el partido de la izquierda de este país, y mi compromiso sigue siendo firme: unir al partido”. Con queste parole il nuovo segretario generale ha commentato i risultati dalla sede principale del partito di *calle Ferraz*, confermando il suo impegno a promuovere l’unità, l’integrazione e la lealtà internamente al partito.

La vittoria di Sánchez ha un chiaro significato politico “antigovernativo” e potrebbe avere delle ripercussioni sulla governabilità del paese, perché egli si è ampiamente contrapposto all’opzione astensionista seguita dai socialisti nell’ultima votazione di investitura che ha portato alla costituzione del Governo minoritario di Mariano Rajoy.

PARLAMENTO

LA MOZIONE DI CENSURA COSTRUTTIVA DI PODEMOS

Il **14 giugno** il Pleno del Congresso dei Deputati ha respinto con 170 voti contrari, 82 voti favorevoli e 97 astensioni [la mozione di censura](#) presentata da *Unidos Podemos* contro Mariano Rajoy, in cui Pablo Iglesias si è presentato come candidato alternativo alla presidenza difendendo il suo programma di governo. A favore dell’iniziativa hanno votato soltanto i 71 deputati di *Unidos Podemos*, i 9 deputati di *Esquerra Republicana de Catalunya* e i 2 di *Bildu*, mentre hanno votato contro i deputati del Pp e di *Ciudadanos*, con cui si è registrato un duro scontro durante il lungo dibattito che ha preceduto la votazione. Particolarmente duri sono stati i toni utilizzati da Albert Rivera e Pablo Iglesias, che si sono accusati reciprocamente di essere responsabili della costituzione del Governo di Mariano Rajoy. Hanno optato, invece, per l’astensione i nazionalisti baschi e i socialisti del Psoe. A questi ultimi *Podemos* ha offerto di collaborare per presentare in futuro una nuova mozione di censura e costruire una maggioranza alternativa. Il portavoce del Psoe al Congresso, José Luis Abalos, ha criticato fortemente il Governo di Mariano Rajoy e si è detto disposto ad accogliere l’offerta di collaborazione avanzata da *Podemos*.

In definitiva, quindi, la mozione di censura presentata da *Podemos* è stata respinta a larga maggioranza, confermando in carica il Governo di Mariano Rajoy, anche se non è stata priva di effetti politici. È servita, infatti, ad aprire un ampio dibattito

nell'ambito del quale sono stati evidenziati gli scandali di corruzione legati al Pp, i punti di maggiore frizione nelle relazioni con *Ciudadanos*, e si sono create delle premesse favorevoli per una futura intesa tra il Psoe e *Podemos*. È possibile, infatti, che la mozione di censura abbia delle conseguenze sulla stabilità politica del Governo anche nel medio periodo, così com'è accaduto in passato con le altre due mozioni di censura presentate dalle forze dell'opposizione dopo l'entrata in vigore della Costituzione del 1978.

In effetti, poche settimane dopo la votazione di censura, il nuovo segretario generale del Psoe, Pedro Sánchez, ha iniziato a negoziare con i leader di *Podemos* e *Ciudadanos* per discutere della ipotesi di presentare un'altra mozione di censura sostenuta da un'ampia maggioranza parlamentare, al fine di sfiduciare il Governo Rajoy e costituire un nuovo governo. Il **27 giugno** Sánchez ha incontrato il leader di *Unidos Podemos*, Pablo Iglesias, con cui ha iniziato a dialogare di un'agenda sociale, incentrandosi, in particolare, sui temi della rigenerazione democratica e della lotta alla povertà. Dall'incontro è emersa la volontà di creare una dinamica favorevole all'approvazione di una mozione di censura meditata, dialogata, e non improvvisata, in grado di presentare una chiara alternativa di governo. Alla riunione con Iglesias è seguita quella con Rivera in seno al Congresso dei Deputati, che ha sortito tuttavia esiti differenti. Albert Rivera si è dichiarato contrario alla presentazione di un'ulteriore mozione di censura, considerandola una strategia fallimentare, mentre si è detto pronto a negoziare un complesso di riforme da approvare con carattere prioritario. Nel corso della riunione i due leader hanno deciso di approvare una riforma sui c.d. *aforamientos*, una riforma della legge elettorale rivolta a rendere il sistema elettorale più proporzionale, una legge che introduca un limite al numero di mandati alla carica di presidente del governo, e infine, una riforma costituzionale. Per l'approvazione di quest'ultima, i due leader hanno deciso di creare un tavolo di lavoro, aperto anche alle altre forze politiche, incaricato di redigere una bozza di progetto di revisione costituzionale. La chiusura di *Ciudadanos* alla mozione di censura sembra pertanto escluderne la presentazione nell'immediato futuro.

LEGGE DI BILANCIO 2017

Il **27 giugno** il Parlamento ha approvato [la legge n. 3/2017, di bilancio generale dello Stato per il 2017](#), pubblicata nel BOE del 28 giugno 2017. La legge è stata approvata grazie agli sforzi di negoziazione e agli accordi raggiunti dal Pp con gli altri partiti politici e, in particolare, con il Pnv. Con tale partito il Pp ha sottoscritto il **3 maggio**, dopo mesi di complesse negoziazioni, un accordo politico molto vasto, articolato in 36 punti, in base al quale i deputati del nazionalismo basco si sono impegnati a sostenere il progetto di legge di bilancio in tutti i passaggi parlamentari in cambio di diverse

misure rivolte a rafforzare l'autogoverno della propria Comunità autonoma. Le principali misure approvate nell'accordo consistono in un'ampia riduzione del *cupo* da versare allo Stato (per un importo pari a 500 milioni di euro), un piano completo di investimenti nelle infrastrutture e nell'alta velocità che dovrebbe consentire il pieno funzionamento della Y ferroviaria basca nel 2023.

L'accordo, sia pur molto oneroso per il Governo, ha rappresentato la chiave di volta per pervenire all'approvazione della legge di bilancio per l'anno 2017 in seno al Congresso con la maggioranza assoluta di 176 deputati (appartenenti a PP, *Ciudadanos*, PNV, UNP, *Foro Asturias*, *Coalición Canaria e Nueva Canarias*).

La legge, in continuità con le manovre di bilancio degli anni passati, si prefigge di ridurre il deficit pubblico e di garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche, confermando il pieno impegno di consolidamento fiscale con l'Unione europea. Gli obiettivi prioritari della manovra di bilancio continuano a essere la crescita economica, l'occupazione, l'incremento della competitività e la coesione sociale. Per quanto concerne la spesa sociale, si registra un incremento degli stanziamenti previsti per le politiche attive del lavoro e per le Comunità autonome.

Il Ministro dell'Economia Montoro ha affermato che, secondo le previsioni contenute nella legge, il PIL dovrebbe aumentare del 2,5% e dovrebbero crearsi 506.000 posti di lavoro, con la conseguente riduzione del tasso di disoccupazione.

GOVERNO

RELAZIONI INTERNAZIONALI E RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA

Il **16 giugno** si è svolto un incontro a Parigi tra il Presidente del Governo Mariano Rajoy e il Presidente della Repubblica francese, Emmanuel Macron, in vista del Consiglio europeo del 22 e 23 giugno. Nell'incontro i due leader hanno confermato la volontà di rafforzare e riformare l'Unione europea e la zona euro, quale unica soluzione necessaria per far convergere le economie nazionali e disegnare un futuro a medio e lungo termine per l'Europa. Inoltre, hanno identificato i temi bilaterali di interesse comune, in materia di energia e di cooperazione culturale, linguistica e universitaria, che verranno affrontati nella prossima Conferenza franco-spagnola programmata per il 2018.

Il **22-23 giugno** Mariano Rajoy ha partecipato, insieme agli altri leader europei, al Consiglio europeo, in cui sono stati trattati i temi della sicurezza e della difesa, del cambio climatico, dell'economia, della migrazione e dell'Europa digitale. Nella conferenza stampa successiva al Consiglio europeo, Rajoy ha insistito sull'importanza delle decisioni raggiunte

nel suo ambito in riferimento alla lotta al terrorismo, alla difesa e alla sicurezza estera dell'Unione, al Mercato Digitale, all'unione energetica e alla immigrazione. Si è lungamente soffermato sui dati e le previsioni che attestano un pieno recupero e una crescita economica della Spagna.

Il **29 giugno** Mariano Rajoy ha partecipato alla riunione dei capi di Stato e di Governo europei membri del G-20 in vista della riunione programmata per la settimana successiva ad Amburgo. Il Presidente ha appoggiato l'agenda presentata dalla Germania, in cui sono stati affrontati i cinque temi prioritari per i paesi europei. Nella conferenza stampa successiva alla riunione, il Presidente Rajoy ha evidenziato la piena condivisione delle priorità identificate in tale riunione coincidenti con la crescita economica e la creazione dell'occupazione, la libertà del commercio, il cambio climatico, la lotta al terrorismo e l'immigrazione. Si è dichiarato, inoltre, a favore dell'assunzione di una posizione unitaria dei paesi europei sul libero commercio e ha confermato la piena adesione del suo Paese agli accordi di Parigi.

Il **7 luglio** il presidente Mariano Rajoy ha partecipato al vertice del G-20 nell'ambito del quale ha difeso, insieme agli altri leader europei, la linea sostenuta da Angela Merkel, diretta a promuovere il libero commercio e l'Accordo di Parigi contro il cambio climatico. Dinanzi agli altri leader mondiali, Rajoy ha illustrato i dati relativi all'economia spagnola, insistendo sulle previsioni di crescita del 3% per il 2017, che pone il Paese in cima alla lista degli Stati dell'Unione europea. Ha evidenziato l'importanza delle riforme economiche e strutturali approvate per la ripresa economica e la crescita dell'occupazione.

POLITICHE ECONOMICHE

Il **5 maggio** il Consiglio dei Ministri ha definitivamente approvato il riparto dei fondi tra le Comunità autonome per dare attuazione alle politiche attive del lavoro. La quantità dei fondi ammonta finora a 1.893 milioni di euro, vale a dire il 5,14% in più rispetto al 2016. La Ministra dell'Occupazione e della Sicurezza sociale, Fátima Báñez, ha specificato che l'approvazione del bilancio generale dovrebbe determinare un ulteriore incremento dei fondi destinati alle politiche occupazionali.

Il **3 luglio** il Consiglio dei Ministri ha approvato gli obiettivi di stabilità di bilancio e debito per il 2018-2020, nonché il tetto massimo di spesa per il 2018. Quanto agli obiettivi di stabilità, il documento prevede una riduzione progressiva del deficit complessivo delle Amministrazioni pubbliche rispetto al PIL secondo tale andamento: il 3,1% nel 2017, il 2,2% nel 2018, l'1,3% nel 2019, e lo 0,5% nel 2020. I risultati attesi permetteranno alla Spagna di rispettare le raccomandazioni del Consiglio europeo e di abbandonare la procedura per deficit eccessivo. Rispetto

al debito pubblico, si stima di registrare, per il totale delle amministrazioni pubbliche, una riduzione dal 99% del PIL al 92,5% nel 2020. Una contrazione consistente che sembra addebitabile, secondo le stime del Ministero, alla continuità della crescita e alla riduzione del deficit pubblico. Per quanto concerne la spesa pubblica, si prevede che il limite della spesa non finanziaria raggiunga per l'anno 2018 i 119.834 milioni di euro, vale a dire l'1,3% in più rispetto al 2017.

Nel complesso, quindi, il Consiglio dei Ministri ha rivisto le previsioni di crescita dell'economia spagnola per quest'anno e per il prossimo anno rispetto alle stime contenute nel Programma di Stabilità 2017-2020 inviato nel mese di aprile a Bruxelles. Nello specifico si prevede per il 2017 un tasso di crescita pari al 3%, a fronte della previsione del 2,7% contenuta nel programma di Stabilità, e un incremento dal 2,5% al 2,6% per il 2018.

Il nuovo scenario macroeconomico prevede un aumento delle entrate provenienti dal settore estero e un incremento delle esportazioni di beni e servizi, che rappresentano la variabile più dinamica dell'economia spagnola, a cui si aggiunge un aumento della domanda interna. Le previsioni di crescita dovrebbero consentire -secondo le stime del Ministero- di creare due milioni di posti di lavoro tra il 2016 e il 2020, in maniera da giungere nel 2019 alla quota di 20 milioni di occupati e ridurre al 7,5% il tasso di disoccupazione entro la fine del 2020.

Il Ministro dell'Economia, Industria e Competitività, Luis de Guindos, ha commentato molto positivamente le nuove previsioni macroeconomiche, chiarendo che si tratta di previsioni molto prudenti fondate sul conseguimento di risultati facilmente raggiungibili.

DICHIARAZIONI E INTERVENTI DEL GOVERNO IN SEGUITO AGLI ATTENTATI TERRORISTICI IN CATALOGNA

Il **18 agosto** il Presidente del Governo Mariano Rajoy ha emesso [una dichiarazione istituzionale](#) per esprimere il suo cordoglio e la solidarietà alle vittime e ai familiari dell'attentato terroristico di Barcellona. Come prova del dolore della nazione spagnola dinanzi all'attentato criminale, il Governo ha decretato fino al 20 agosto due giorni di lutto nazionale. Nel suo discorso Rajoy ha sottolineato l'enorme dolore e sofferenza che il terrorismo dissemia, ma ha evidenziato anche come questo vada sconfitto con l'unità istituzionale, la cooperazione delle forze di sicurezza, la prevenzione, il sostegno internazionale e la ferma determinazione nel difendere i valori della civiltà: la democrazia, la libertà e i diritti delle persone.

All'indomani della strage, il Premier Rajoy ha partecipato a Barcellona a un vertice di crisi con i servizi di sicurezza e i responsabili delle amministrazioni pubbliche, insieme al

Presidente della Generalità, Carles Puigdemont. Il Premier ha ringraziato le forze di polizia per il loro lavoro e la professionalità con cui hanno gestito situazioni così drammatiche e difficili. Ha ringraziato, inoltre, il presidente della Generalità per la collaborazione e l'azione di coordinamento svolta tra le forze di sicurezza, le amministrazioni e i politici, che hanno reso efficace la risposta della Spagna all'offensiva terroristica.

Il Premier ha preannunciato inoltre la celebrazione di una prossima riunione della commissione incaricata di valutare il livello di allerta da mantenere contro il terrorismo islamico, nonché la riunione del Patto antiterrorista, a cui aderiscono la maggior parte delle forze politiche.

Il **19 agosto** si è svolta la riunione della commissione di valutazione della minaccia terroristica, che ha deciso di mantenere il livello 4 di allerta e di rafforzare le misure di sicurezza nelle zone turistiche e infrastrutturate. Il Ministro dell'Interno, Juan Ignacio Zoido, che ha partecipato alla riunione, ha informato il Presidente del Governo di questa decisione.

Il **21 agosto** Juan Ignacio Zoido ha convocato con carattere di urgenza una riunione della Commissione di controllo del Patto contro il terrorismo yihadista sottoscritto nel 2015 dalle seguenti forze politiche: Pp, Psoe, *Ciudadanos*, *Coalición Canaria* (CC), *Unión del Pueblo Navarro* (UPN), *Foro Asturias*, *Partido Aragonés*, *UpYd* e la antica *Unió Democràtica de Catalunya* (UDC). Alla riunione hanno partecipato, in qualità di osservatori, anche i rappresentanti di *Unidos Podemos*, ERC, del Pnv e del PDeCat, che, tuttavia, hanno respinto la richiesta del Governo di aderire al patto per via delle discrepanze già ampiamente evidenziate al momento della sua originaria sottoscrizione. Nel corso della riunione è stata evidenziata la necessità di aprire una riflessione sul funzionamento del patto e di rafforzarlo, prevedendo, ad esempio, delle riunioni periodiche e non solamente legate a un attentato terrorista. Si è accolta, inoltre, con favore la proposta di *Ciudadanos* di affidare ai Ministeri dell'Interno, della Difesa e degli Esteri, il compito di elaborare un *informe* critico sugli aspetti funzionali e gli errori commessi nell'azione complessiva di contrasto del terrorismo yihadista.

Il **30 agosto** il Presidente Rajoy è intervenuto nel Congresso dei Deputati per riferire sui tragici attentati terroristici di Barcellona e Cambrils e aprire una breve riflessione.

Dopo aver nuovamente rinnovato l'offerta di pieno sostegno alle vittime ai loro familiari, ha evidenziato come la Spagna sia riuscita in questa tragica circostanza a dimostrare al mondo il coraggio e la solidarietà di una nazione che conosce e ha dovuto contrastare per anni il terrorismo. Ha rinnovato, quindi, i suoi ringraziamenti alle forze di sicurezza dello Stato che hanno mostrato grande abilità e professionalità, nonché ai servizi sanitari e di protezione civile che hanno svolto una funzione di assistenza fondamentale ai feriti.

Il Presidente si è poi soffermato sulla necessità di procedere uniti contro la minaccia terroristica, sia all'interno del Paese, rafforzando il Patto contro il terrorismo, sia all'esterno, incrementando la collaborazione con gli alleati europei. Ha fatto riferimento alla sfida dell'indipendentismo catalano di voler rompere l'unità nazionale in forma unilaterale e nel disprezzo delle regole più elementari della democrazia, evidenziando la necessità di agire con fermezza per difendere la Costituzione, la democrazia e lo Stato di Diritto.

CAPO DELLO STATO

Il **28 giugno** il Re Felipe VI e la Regina Letizia hanno partecipato alla solenne cerimonia svoltasi al Congresso dei Deputati per celebrare il quarantesimo anniversario delle prime elezioni generali democratiche dopo la dittatura franchista. Il Re Felipe VI, nel suo discorso incentrato sugli ultimi due secoli di storia spagnola, ha invitato a preservare “la convivenza” quale bene più prezioso conseguito con l'entrata in vigore della Costituzione, principalmente attraverso il rispetto della legalità. Ha sottolineato l'importanza del cammino compiuto dagli spagnoli per la realizzazione del grande progetto di una Spagna democratica e costituzionale. Ha evidenziato come nella fase attuale di minaccia di rottura dell'unità nazionale si renda più che mai necessario rispettare le leggi e come ciò rappresenti una garanzia per i cittadini e una forma di difesa dei loro diritti.

Il discorso del Re Felipe VI è stato tuttavia severamente criticato dal leader di *Podemos*, Pablo Iglesias, che lo ha definito “un fallimento”, perché privo di riferimenti alle sfide che minacciano -a suo giudizio- il Paese, quali, la corruzione, il problema sociale e la plurinazionalità. Iglesias ha approfittato di questo episodio per mettere in discussione il ruolo della monarchia e di Felipe VI nella democrazia spagnola.

Dal **12 al 14 luglio** il Re Felipe VI e la Regina Letizia hanno svolto un viaggio istituzionale nel Regno Unito per discutere prevalentemente delle principali sfide legate alla Brexit e dei rapporti bilaterali che si instaureranno tra i due Paesi una volta che il Regno Unito sarà definitivamente uscito dall'Unione. Durante il viaggio si è confermata la volontà istituzionale reciproca di rinsaldare i rapporti di collaborazione economica, commerciale e scientifica tra i due Paesi. La prima ministra britannica, Theresa May, ha dato rassicurazioni sulla volontà di preservare lo status degli spagnoli, così come quello degli altri cittadini della Unione che vivono nel Regno Unito, secondo un accordo di reciprocità che dia le medesime certezze e garanzie ai cittadini britannici che vivono in Spagna, così come nel resto della Unione.

Felipe VI ha definito questo viaggio “molto importante” per la Spagna perché è servito a gettare le basi per le future relazioni bilaterali che si instaureranno tra i due paesi in seguito alla Brexit.

Il **20 agosto** i Re hanno presieduto la cerimonia religiosa celebrata dal cardinale e arcivescovo, Juan José Omella, svoltasi nella basilica della Sagrada Família, per commemorare le vittime degli attentati di Barcellona e Cambrils.

Il **28 agosto** i Re si sono recati nelle strutture ospedaliere del Mar e di Sant Pau per andare a trovare le vittime degli attentati terroristici e informarsi sul loro stato clinico. Il Dipartimento del Lavoro, degli Affari sociali e delle Famiglie della Generalità ha avanzato alla Casa Reale la richiesta di ritirare dal proprio sito web le foto in cui i Re appaiono insieme ai bambini e agli adolescenti rimasti feriti negli attentati, affermando che la diffusione di tali immagini risulta proibita dalla legislazione sulla protezione dell’infanzia e dell’adolescenza perché lesiva del loro diritto alla dignità e alla privacy. La Casa Reale ha assicurato che la pubblicazione di tutte le immagini è stata autorizzata dai feriti, dalle famiglie e dai responsabili delle strutture ospedaliere.

CORTI

SENTENZA ATUXTA MENDIOLA Y OTROS C. ESPAÑA

Il **13 giugno** la Corte europea dei diritti dell’uomo ha adottato [la sentenza](#) con cui ha risolto il ricorso (n° 41427/14) dell’ex presidente del Parlamento basco, Juan Maria Atuxta, e degli ex membri della presidenza della Camera, Gorka Knörr e Kontxi Bilbao, contro lo Stato spagnolo per violazione del diritto a un giusto processo. In particolare, i ricorrenti lamentavano la violazione delle garanzie del giusto processo legate all’audizione dei testimoni nell’iter giudiziario che ha portato alla loro condanna per aver commesso un reato di disobbedienza. In quella vicenda il Tribunale supremo condannò, senza l’audizione diretta dei testimoni, i tre politici baschi con l’accusa di mancato scioglimento del gruppo parlamentare di *Sozialista Abertzaleak* in seguito alla illegalizzazione di Batasuna. Sei anni dopo il Tribunale costituzionale confermò tale decisione, negando la richiesta di audizione dei testimoni avanzata dall’ex presidente del Parlamento basco. La Corte ha ritenuto che nel processo giudiziario contro i membri del Parlamento basco sia stato violato l’articolo 6 della Carta europea dei diritti umani, ove si prevede che ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale. La condanna economica emessa nei confronti dello Stato spagnolo è puramente simbolica, poiché impone il pagamento di

1 euro nei confronti di ciascuno dei ricorrenti per risarcimento del danno morale. La sentenza pone fine a una battaglia giudiziaria che dura da più di un decennio.

TRIBUNALE COSTITUZIONALE

Il **29 giugno** il *Pleno* del Tribunale costituzionale ha adottato all'unanimità [la sentenza 78/2017 \(BOE 19 luglio 2017\)](#) con cui ha valutato il ricorso di incostituzionalità n. 8112-2006 presentato dal Governo contro varie disposizioni della legge catalana n. 22/2005, di comunicazione audiovisiva della Catalogna. Nella sentenza i giudici hanno dichiarato l'incostituzionalità di varie disposizioni che si riferiscono ad aspetti tecnici dello spazio radioelettrico e incidono sulla competenza esclusiva dello Stato in materia di telecomunicazioni. Hanno dichiarato inoltre l'incostituzionalità del regime di durata, rinnovo e trasmissione delle licenze di comunicazione audiovisiva contrarie alla legislazione basica dello Stato. Con tali decisioni i giudici hanno chiarito che la competenza esclusiva dello Stato in materia di telecomunicazioni include l'ordine, la gestione, la pianificazione e il controllo del dominio pubblico radioelettrico, così come la regolazione degli aspetti più tecnici delle comunicazioni elettroniche.

Il **5 luglio** il Tribunale costituzionale con [la sentenza 90/2017 \(BOE n. 171, del 19 luglio 2017\)](#) ha giudicato il ricorso di incostituzionalità 1638-2017 presentato dal Presidente del Governo contro la legge catalana n. 4/2017, di bilancio per il 2017, dichiarando all'unanimità la incostituzionalità di quelle previsioni impugnate destinate al referendum di indipendenza. Nello specifico ha dichiarato incostituzionale la disposizione addizionale 40, con cui si autorizzava la Generalità a disporre genericamente delle risorse necessarie per far fronte al processo referendario sul futuro politico della Catalogna. Ha chiarito inoltre che le altre previsioni di bilancio impugnate, che sommano complessivamente 6,2 milioni di euro, saranno incostituzionali qualora vengano destinate al finanziamento di un processo referendario di secessione. Non si esclude, invece, l'impiego di tali risorse per finanziare processi elettorali, consultazioni non referendarie, o processi partecipativi, di competenza della Comunità autonoma. Con questa sentenza, quindi, il Tribunale costituzionale ha convalidato la sospensione accordata in via cautelare il passato aprile, che era stata notificata, su richiesta del Governo, ai membri dell'esecutivo catalano.

Il **24 luglio**, nel corso di una cerimonia formale svoltasi in presenza del Re Felipe VI, il Presidente del Tribunale costituzionale, Juan José González Rivas, ha illustrato i dati contenuti nella [Memoria 2016](#) che sintetizzano l'attività svolta dall'organo nel 2016. Dal documento emerge chiaramente -come evidenzia il Presidente- una notevole riduzione dei tempi di risposta del Tribunale sia nei processi costituzionali, così come per i ricorsi di *amparo*. Nel 2016 il Tribunale

costituzionale non ha accolto il 99,05% dei ricorsi di *amparo* presentati dai cittadini per assenza o insufficiente presenza del principale requisito della “speciale rilevanza costituzionale”. In quest’anno, inoltre, sono aumentati i ricorsi di incostituzionalità presentati dal Governo centrale, i gruppi parlamentari del Congresso e del Senato, gli esecutivi autonomici e i parlamenti regionali. Nel complesso sono state risolte 90 azioni di questo tipo, a fronte delle 65 del 2015 e delle 62 del 2014. Inoltre sono state sollevate dai giudici 120 questioni di costituzionalità, un numero sensibilmente inferiore rispetto alle 172 registrate nel 2015.

AUTONOMIE

CONFLITTO INDIPENDENTISTA CATALANO

Il **10 maggio** il Tribunale costituzionale ha accolto, a distanza di quattro anni dalla sua interposizione, il ricorso di incostituzionalità n. 8912-2010 presentato dal Governo statale contro la legge catalana n. 4/2010, sulle consultazioni popolari per via referendaria. Si tratta della legge che introduceva la possibilità di richiedere al Governo l’autorizzazione di celebrare un referendum autonomico su questioni di speciale rilevanza politica. Con questa sentenza il Tribunale ha annullato alcune parti della legge autonoma impugnata, ritenendo che la istituzione di una tipologia referendaria a livello autonomico, non prevista né dalla Costituzione né dalla legislazione statale, esorbitasse dalle competenze della Generalità. La decisione del Tribunale non ha avuto conseguenze pratiche dato che il Governo catalano ha già approvato un’altra legge sulle consultazioni popolari non referendarie, che è stata, tuttavia, anch’essa parzialmente annullata.

Il **18 maggio** il Parlamento catalano ha approvato, con l’appoggio di *Junts pel Si* e *Catalunya Si Que es Pot*, la [moció 122/XI sobre el compliment de l’apartat I.1.2, «Exigència social de celebració d’un referèndum», de la Resolució 306/XI](#), con cui si richiede al Governo catalano di porre in essere le iniziative necessarie per ottenere il riconoscimento internazionale del referendum e l’avallo della Commissione di Venezia per la sua celebrazione.

Il **19 maggio** la vicepresidente del governo e ministra della presidenza e delle amministrazioni territoriali, Soraya Sáenz de Santamaria, ha ribadito la posizione del Governo contraria al referendum di autodeterminazione e la necessità di difendere l’unità della Spagna e il rispetto della sovranità nazionale proclamata dalla Costituzione. Ha invitato il presidente della Generalità, Carles Puigdemont,

a discutere democraticamente le sue proposte attraverso i canali legali esistenti e nella sede prevista a tal fine: il Parlamento della nazione. Sáenz de Santamaria ha assicurato che l'esecutivo si impegnerà ad offrire la massima collaborazione per rendere il dibattito parlamentare il più agile possibile.

Il **24 maggio** il Presidente della Generalità, Carles Puigdemont, ha spedito al Presidente del Governo Mariano Rajoy una lettera per concordare i termini e le condizioni di un referendum sul futuro politico della Catalogna. Alla lettera sono stati allegati due documenti: l'accordo approvato il giorno prima dal Governo catalano per sollecitare l'avvio delle negoziazioni con il Governo centrale e pervenire a un'intesa sul referendum indipendentista; e la mozione approvata due settimane prima dal Parlamento catalano in cui si esprime la volontà di pervenire a un accordo con il Governo centrale sul referendum indipendentista che rispetti le regole del codice di *best practices* della Commissione di Venezia. Per il Presidente della Generalità è arrivato il “momento imprescindibile” di avviare un dialogo intergovernativo al fine di pervenire a una soluzione negoziata e concordata sul referendum.

Il **31 maggio** Puigdemont ha inviato al presidente della Commissione di Venezia, Gianni Buquicchio, una lettera per informare la Commissione della volontà di celebrare un referendum negoziato con il Governo centrale nonostante la risposta negativa del Presidente Mariano Rajoy. Puigdemont non ha chiesto alla Commissione il riconoscimento e l'avallo per la celebrazione del referendum, ma soltanto la sua collaborazione nell'eventualità che si celebri una consultazione negoziata e concordata con il Governo statale.

Il **9 giugno** Carles Puigdemont nella sede della Generalità, dinanzi alla presenza dei membri del governo e dei deputati indipendentisti, ha annunciato in forma solenne che il referendum si celebrerà il 1 ottobre e avrà ad oggetto il seguente quesito: *¿Quiere que Catalunya sea un Estado independiente con forma de república?*. Il Governo spagnolo ha replicato duramente all'annuncio, affermando che il referendum non potrà mai avere luogo nell'ordinamento spagnolo in quanto illegale e incostituzionale.

Il **26 luglio** il Parlamento della Catalogna ha approvato con i 72 voti della maggioranza “soberanista” (Junts Pel Sí e la CUP), e i 63 contrari di tutti gli altri gruppi dell'opposizione, [una riforma parziale del proprio regolamento pubblicata nel Bollettino Ufficiale del Parlamento n. 484, del 27 luglio 2017](#). La riforma, che consta di un solo articolo, una disposizione transitoria e due disposizioni finali, introduce diverse modifiche che riguardano il diritto di accesso all'informazione, l'organizzazione dei lavori delle Commissioni, il funzionamento e la trasparenza dell'attività del Parlamento. La modifica che ha suscitato ampie contestazioni, oltretutto il giudizio di incostituzionalità del Consiglio

delle garanzie statutarie, riguarda la nuova redazione dell'art. 135, comma 2, che disciplina il procedimento di lettura unica. La modifica introdotta prevede che il gruppo parlamentare promotore di una proposta di legge possa richiedere l'attivazione di tale procedimento senza il consenso unanime degli altri gruppi parlamentari. Tale procedimento –come noto- esclude il dibattito parlamentare e la presentazione di emendamenti e si sostanzia in una sola votazione che permette di ridurre drasticamente i tempi di approvazione dell'iniziativa legislativa. La novità non risiede nella previsione di tale procedimento, di per sé già contemplato dal diritto parlamentare catalano, ma nella sua possibile estensione applicativa su richiesta di un solo gruppo parlamentare anche ai progetti di legge privi del carattere di urgenza.

La riforma è stata adottata al fine di portare a termine il procedimento di approvazione delle leggi di c.d. *desconexión* dallo Stato spagnolo, vale a dire la legge sul referendum e la legge di transizione giuridica, nota come *ley de ruptura*.

La riforma è stata ampiamente contestata a livello politico-istituzionale perché ritenuta lesiva dei diritti dei parlamentari e, in particolare, lesiva del diritto delle minoranze parlamentari a partecipare alla politica in condizione di uguaglianza, contrariamente a quanto previsto dalla Costituzione e dallo Statuto di autonomia della Catalogna.

Il **28 luglio** il Governo, dopo aver ottenuto il parere favorevole [nell'informe del Consiglio di Stato](#), ha presentato ricorso al Tribunale costituzionale contro la riforma regolamentare approvata dal Parlamento catalano, chiedendone la sua immediata sospensione ai sensi dell'art. 161, comma 2 Cost. Tale articolo –come è noto- consente al Tribunale di decretare nell'immediato la sospensione in via cautelare delle disposizioni impugnate giudicate incostituzionali e di ratificare o meno tale decisione entro i cinque mesi successivi. Nel ricorso si lamenta, in particolare, la violazione del contenuto essenziale del diritto di partecipazione politica riconosciuto dall'art. 23, comma 2 della Cost. e dall'art. 29 dello Statuto di autonomia della Catalogna, che regolano il diritto dei cittadini a partecipare agli affari pubblici attraverso i propri rappresentanti politici. Tale violazione – secondo i ricorrenti- viene ricondotta all'impossibilità di presentare emendamenti collegata all'attivazione del procedimento di lettura unica.

Il **31 luglio** il Tribunale costituzionale ha accolto all'unanimità il ricorso promosso dal Presidente del Governo, accordando la sospensione in via cautelare del comma 2 dell'articolo 135 del Regolamento del Parlamento della Catalogna, con il quale si introduceva sostanzialmente la possibilità di approvare con il procedimento di lettura unica le leggi in una sola giornata. La pronuncia sospensiva del Tribunale, che avrà effetti retroattivi a partire dalla data di presentazione del ricorso, è stata notificata al Presidente, al vicepresidente, ai segretari e ad altre cariche del Parlamento catalano.

Il **16 agosto** i funzionari del Tribunale Superiore di Giustizia della Catalogna hanno notificato alla presidente del Parlamento, Carme Forcadell, e agli altri membri della presidenza la sospensione della riforma regolamentare accordata in via cautelare dal Tribunale costituzionale. Con tale notifica il Tribunale ha ricordato loro le responsabilità penali in cui potrebbero incorrere i membri della presidenza qualora applicassero l'articolo 135, comma 2, della riforma regolamentare sospesa.

Il giorno stesso dell'avvenuta notifica il Tribunale costituzionale ha respinto il ricorso c.d. *de suplica* presentato dal Governo catalano contro la c.d. *admisión a tramite* e la conseguente sospensione della riforma del regolamento del Parlamento. Nel ricorso si denunciava un "abuso di diritto" compiuto da parte del Governo statale con l'impugnazione della riforma del regolamento parlamentare, perché definita "eccessiva, sproporzionata", e in grado di determinare una limitazione ingiustificata all'autonomia del Parlamento catalano rispetto al Parlamento nazionale e a quello delle altre Comunità autonome. I giudici costituzionali all'unanimità, in continuità con i precedenti giurisprudenziali, hanno ritenuto non accoglibile il ricorso dell'esecutivo catalano, perché non riferito ai requisiti formali-procedurali ma al contenuto del provvedimento di *admisión a tramite* emanato dal Tribunale. Con questa decisione il Tribunale ha mantenuto ferma la sospensione della riforma del regolamento parlamentare.