



## **NUOVO GOVERNO O TERZE ELEZIONI? LE DIFFICOLTÀ LEGATE AL SUPERAMENTO DELL'IMPASSE POLITICO-ISTITUZIONALE.**

di Laura Frosina \*

**I**l 25 dicembre 2016 potrebbe convertirsi in una “Navidad electoral” per gli spagnoli, poiché rischiano di essere richiamati alle urne per la terza volta consecutiva nell’arco di un anno. Dopo le elezioni del 20 dicembre 2015 e quelle del 26 giugno 2016, che non hanno portato per ora alla formazione di un nuovo Governo, si apre quindi lo scenario, sempre più verosimile, di nuove elezioni per superare la situazione di stallo politico-istituzionale in cui versa da 8 mesi il Paese. Questa ipotesi diventerà una certezza se nell’arco di due mesi dalla fallita investitura di Mariano Rajoy, – e, quindi, entro il 31 ottobre – i principali partiti rappresentati al Congresso dei deputati non riusciranno a pervenire ad un accordo su un candidato presidenziale che possa costituire un governo e ottenere la fiducia nei tempi e nei modi previsti dall’art. 99 Cost. Le alleanze post-elettorali astrattamente possibili ai fini della formazione di un governo sono varie, ma sono politicamente molto complesse da realizzare. La via più facilmente percorribile, e maggiormente fedele al risultato elettorale, vale a dire quella di un governo monocolore minoritario del Pp, o di coalizione guidato da tale partito, è, infatti, per adesso fallita.

Le elezioni del 26 giugno hanno consegnato la vittoria al Partito popolare di Mariano Rajoy, che ha rafforzato la sua posizione in seno al Congresso dei deputati, eleggendo 14 deputati in più rispetto alle passate elezioni, sia pur mantenendosi lontano dalla maggioranza assoluta. Un risultato inaspettato, quello del Pp, soprattutto se si tiene conto

---

\* Dottore di ricerca in Teoria dello Stato e istituzioni politiche comparate – Dipartimento di Scienze politiche, Università di Roma “Sapienza”.

della sua vittoria in alcune Comunità autonome come l'Andalusia, storico feudo socialista; e un risultato che ha risentito, presumibilmente, della fallita investitura di Pedro Sánchez nella scorsa legislatura, e, altresì, dell'esito del referendum britannico sulla Brexit del 23 giugno, che ha spinto l'elettorato spagnolo a orientarsi verso opzioni più moderate e filoeuropeiste.

Dopo lunghe e complesse trattative post-elettorali, Rajoy non è riuscito a pervenire ad un accordo con il Psoe per la formazione di un governo di grande coalizione e nemmeno ad assicurarsi la astensione di tale partito per la formazione di un governo a guida popolare. A pochi giorni dall'attesa sessione di investitura, è riuscito, invece, a concludere accordi con *Ciudadanos* e *Coalición Canaria*, che gli sono valsi l'appoggio parlamentare di tali partiti in cambio dell'approvazione di due vasti pacchetti di riforme, incentrati – rispettivamente – su misure di stampo economico-sociale ed autonomico. La conclusione di tali accordi ha permesso al candidato premier di ottenere una maggioranza di 170 voti favorevole alla sua investitura, di per sé non esigua, ma insufficiente a ottenere la investitura in prima e in seconda votazione dinanzi a una persistente maggioranza contraria di 180 voti. Il 30 agosto, dopo aver esposto il suo programma politico e sollecitato la fiducia al Congresso, Rajoy, infatti, non ha conquistato la maggioranza assoluta di 176 voti necessaria per ricevere l'investitura in prima votazione, così come il 2 agosto – a distanza di 48 ore – non è riuscito a conseguire la maggioranza semplice richiesta per superare la seconda votazione. La distanza politica e i veti dei partiti non hanno permesso al candidato premier di ottenere nemmeno le 11 astensioni che gli avrebbero garantito la investitura in seconda votazione. Così Rajoy è divenuto il secondo candidato premier della storia costituzionale postfranchista, dopo Pedro Sánchez, a non aver superato la votazione di investitura in seno al Congresso dei deputati.

La Spagna si appresta a rimanere per almeno altri due mesi senza un nuovo governo e il Governo in carica di Mariano Rajoy continuerà a mantenersi in funzione con competenze limitate.

Gli analisti si interrogano sulle conseguenze economiche e politiche di questa ulteriore fase di stallo istituzionale.

Dal punto di vista economico, la mancata formazione di un nuovo Governo obbligherà con ogni probabilità a prorogare, con i dovuti aggiustamenti, il bilancio dello Stato per l'anno 2017, nell'impossibilità di approvare una nuova legge di bilancio entro la fine di settembre, come già preannunciato dal Ministro dell'Economia, Luis de Guindos. Ciò creerà diversi problemi alla Spagna, soprattutto, per rispettare gli impegni economico-finanziari negoziati con Bruxelles, in seguito alla decisione della Commissione europea di non comminare a Madrid alcuna sanzione per deficit eccessivo.

Dal punto di vista politico, ancora maggiori sono le incognite legate a questa situazione. Il mese di ottobre risulterà di importanza cruciale perché si riapriranno probabilmente le trattative tra Psoe e Pp, bloccate in attesa degli esiti delle elezioni autonome del 25 settembre in Galizia e nel Paese Basco, e si proverà a modificare la legge organica elettorale per anticipare le elezioni – qualora dovessero celebrarsi – al 18 dicembre. Il risultato delle elezioni autonome inciderà inevitabilmente sulla trattativa politica tra i due partiti, che il Pp auspica possa sbloccarsi con un'eventuale decisione di astensione da parte del Psoe. La posizione di questo partito dovrebbe essere definita nell'ambito del Comitato federale, che si intende celebrare dopo le elezioni autonome. Non è escluso, tuttavia, che Pedro Sánchez, sebbene non abbia ancora formalizzato la sua posizione, decida di percorrere la strada – già tentata senza esito a dicembre – di formare un governo alternativo, puntando principalmente su *Podemos* e *Ciudadanos*.

Gli accordi per la formazione di un nuovo governo dovranno in ogni caso concludersi rapidamente, perché, se non si riuscirà ad eleggere un nuovo presidente entro il 31 ottobre, il Re Felipe VI sarà obbligato a indire nuove elezioni, le terze in un anno, opportunamente definite “grottesche” da Mariano Rajoy, soprattutto qualora dovessero celebrarsi il giorno di Natale.

## ELEZIONI

### ELEZIONI POLITICHE

Il **26 giugno** si sono svolte le elezioni politiche per il rinnovo delle *Cortes Generales* a distanza di sei mesi dalle precedenti, conformemente a quanto previsto dall'articolo 99, comma 5 Cost, che impone la celebrazione di nuove elezioni nel caso non si riesca a formare un Governo nei modi e nei limiti temporali prescritti in tale articolo. Per la prima volta dall'entrata in vigore della Costituzione, si sono verificate quindi le condizioni del c.d. scioglimento sanzione contemplato al fine di superare una situazione di *impasse* politica. In realtà i risultati elettorali – come era ampiamente prevedibile – hanno riprodotto un quadro partitico simile a quello delle precedenti elezioni, parimenti frammentato, con alcune differenze politicamente significative ma numericamente non risolutive ai fini della formazione del governo. Il Partito popolare si è confermato primo partito del Congresso con 137 deputati, riuscendo a ottenere, con il 33% dei voti, 14 seggi in più rispetto ai 123 delle passate elezioni. Si tratta di un risultato particolarmente positivo se si tiene anche conto del voto a livello autonomico, poiché i popolari hanno vinto in alcune Comunità autonome, come ad esempio in Andalusia, che da sempre rappresenta un feudo dei socialisti. Il Psoe ha registrato un lieve arretramento segnato dalla perdita di 5 seggi, fermandosi, quindi, a quota 85 deputati. I socialisti si confermano come secondo partito a livello nazionale, nonostante abbiano registrato per la terza volta consecutiva il peggior risultato in termini di seggi. La tenuta del Psoe è dipesa anche dal risultato negativo di *Podemos*. Quest'ultimo, contrariamente a quanto pronosticato dai sondaggi elettorali, non soltanto non ha compiuto l'atteso e pluriannunciato "sorpasso", ma ha ottenuto un esito elettorale peggiore delle passate elezioni di dicembre, nonostante si fosse presentato unito con il partito della sinistra radicale di *Izquierda Unida*. La coalizione elettorale di sinistra *Unidos Podemos*, costituitasi nonostante la resistenza di quei settori di *Podemos* favorevoli al mantenimento della trasversalità del partito, ha perso un milione di voti, ottenendo, così, solo 71 seggi. Il peggior risultato, rispetto alle elezioni del 20 dicembre, è stato riportato tuttavia da *Ciudadanos*, che ha perso quasi 40.000 voti e 8 seggi, riuscendo

ad eleggere solo 32 deputati. La punizione inflitta dall'elettorato spagnolo al partito guidato da Albert Rivera, dovuta probabilmente alla conclusione dell'accordo di investitura con i socialisti, non ha mutato la posizione strategica di tale partito per stipulare accordi di governo, che risulta finanche migliorata nel nuovo scenario parlamentare.

Hanno mantenuto invariata la propria posizione gli indipendentisti catalani di *Esquerra Republicana de Catalunya* e di *Convergència Democràtica de Catalunya*, che hanno ottenuto, rispettivamente, 9 e 8 seggi; così come la alleanza elettorale di *Coalición Canaria* e del *Partido Nacionalista Canario*, che ha conquistato 1 seggio, nonché il partito EH Bildu che si è aggiudicato 2 seggi. Rispetto alle passate elezioni, ha perso invece 1 seggio il *Partido Nacionalista Vasco* che ha ottenuto solo 5 seggi.

Anche al Senato i risultati hanno dato un esito politico analogo a quello della Camera bassa, che non ha modificato di molto il quadro partitico uscito dalle urne di dicembre. Il Partito popolare si è rafforzato anche nella Camera alta passando da 124 a 130 senatori; il Psoe, invece, ha subito un lieve indebolimento che lo ha portato a perdere 4 seggi, passando da 47 a 43 senatori. Tale risultato è significativo, non tanto per il numero di seggi, ma perché evidenzia un forte indebolimento del Psoe in molte Comunità autonome, ove in alcuni casi non è riuscito ad eleggere nemmeno un senatore, e, di contro, un rafforzamento dei popolari che hanno vinto in molte Comunità autonome, tra le quali spiccano l'Andalusia e l'Extremadura. Alla Camera alta *Podemos* ha ottenuto un miglior risultato elettorale grazie alle alleanze territoriali, che gli hanno permesso di conquistare 16 seggi, 10 in più rispetto alle passate elezioni. Al terzo posto si è collocata *Esquerra Republicana de Catalunya*, che ha ottenuto in Catalogna un ottimo risultato, passando da 6 a 10 seggi, a discapito di CdC che invece ne ha persi 4, fermanosi a quota 2 senatori. Stessa sorte ha avuto il *Partido Nacionalista Vasco* anche in questa Camera, poiché è riuscito a eleggere 5 senatori perdendo, quindi, 1 seggio.

Una lettura complessiva dei risultati elettorali descritti evidenzia come si sia registrato: un consolidamento del Partito popolare, che ha vinto le elezioni senza conquistare la maggioranza assoluta dei seggi; un indebolimento del Psoe, che ha mantenuto ferma tuttavia la sua posizione di principale partito a livello nazionale; un ridimensionamento dei

partiti emergenti, *Podemos* e *Ciudadanos*, che hanno subito una riduzione in termini di voti e seggi; il mantenimento del primato dei due tradizionali partiti, popolari e socialisti, e il mancato scardinamento definitivo del tradizionale bipartitismo spagnolo.

Il rafforzamento del Partito popolare, dovuto probabilmente anche ad un voto di reazione all'esito positivo del referendum sulla *Brexit* di pochi giorni prima, ha spinto il suo leader, Mariano Rajoy, a rivendicare immediatamente il diritto di governare il Paese. A tal fine Rajoy si è detto pronto a dialogare con le altre forze politiche, per evitare l'ipotesi – da lui definita grottesca – di terze elezioni, e ha avanzato al Psoe – analogamente a quanto aveva fatto a dicembre – la proposta di formulare un Governo di grande coalizione includendovi anche *Ciudadanos*. Un Governo di grande coalizione, sostenuto quindi da 254 deputati, al fine di approvare le “riforme necessarie per dare attuazione a un programma di governo che dia sicurezza e stabilità alla Spagna”.

## PARLAMENTO

### SCIoglimento E COSTITUZIONE DELLE *CORTES GENERALES*

Il **3 maggio** è stato pubblicato nel BOE n. 107 il [regio decreto n. 184/2016](#), firmato dal Re Felipe VI e controfirmato dal Presidente della Congresso dei deputati, Paxti López, con cui è stato disposto lo scioglimento delle Camere elette il 20 dicembre e sono state indette nuove elezioni il 26 giugno. Si tratta di un atto dovuto, ai sensi dell'art. 99, comma 5, Cost., poiché sono trascorsi invano, senza il conseguimento di alcun accordo tra i principali partiti politici (Pp, Psoe, Podemos e Ciudadanos), i due mesi di tempo dalla fallita investitura del candidato socialista alla presidenza del governo, Pedro Sánchez. Nel decreto si specifica che la campagna elettorale inizierà il 10 giugno e avrà una durata di quindici giorni e che le nuove Camere si riuniranno in sessione costitutiva il 19 luglio.

Conformemente a quanto disposto in tale decreto, il 19 luglio si sono costituite le nuove *Cortes Generales* della XII legislatura. Nell'ambito delle rispettive sessioni costitutive sono stati eletti i presidenti e gli altri membri delle presidenze di entrambe le camere e, inoltre, hanno preso possesso della propria carica i 350 deputati e i 208 senatori neoeletti.

Al Congresso dei Deputati, Ana Pastor è stata eletta alla carica di presidente con 169 voti, contro i 155 di Paxti Lopez, mentre alle quattro vicepresidenze sono stati eletti, in ordine, Ignacio Prendes di *Ciudadanos*, Micaela Navarro del Psoe, Rosa Romero del Pp, Maria Gloria Elízo di *Unidos Podemos*. Si sono costituiti inoltre sei gruppi parlamentari. Al Senato, invece, è stato eletto Pio Garcia Escudero per la terza legislatura consecutiva con la maggioranza assoluta del partito popolare, e alle due vicepresidenze sono stati eletti Pedro Sanz del Pp e Joan Lerma del Psoe. Si sono costituiti inoltre cinque gruppi parlamentari.

Nel corso della sessione costitutiva del Congresso dei deputati il Presidente del Governo in funzione, Mariano Rajoy, ha affermato che le forze politiche agiranno con serietà e responsabilità e ha espresso l'auspicio che la legislatura possa durare per l'intero quadriennio. Ha chiarito che l'intento del suo partito è di conseguire una grande coalizione con i socialisti. Ha fatto riferimento inoltre alla presenza di 250 deputati che presentano una sostanziale coincidenza di vedute sulle questioni essenziali e che potenzialmente potrebbero portare avanti il processo di riforme di cui necessita la Spagna per continuare il percorso di crescita economica e di creazione dell'occupazione.

## GOVERNO

### RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA

Nel secondo quadrimestre del 2016 si sono allentate le tensioni con Bruxelles principalmente grazie alla decisione della Commissione europea di non applicare alla le sanzioni per deficit eccessivo che avrebbero dovuto essere comminate alla Spagna a causa del mancato rispetto degli obiettivi di riduzione del deficit nel 2014 e nel 2015 ([V. L. Frosina, \*La mancata formazione del Governo in Spagna e le vie inesplorate dell'articolo 99 della Costituzione\*, in questa Rivista, n. 1, 2016, pp. 9-10](#)). Inoltre in questi mesi il Governo spagnolo ha difeso e sostenuto il processo di integrazione europea in una situazione di grande incertezza e instabilità originata dall'inaspettato esito positivo del referendum sulla c.d. Brexit.

Il **28-29 giugno** il Presidente Mariano Rajoy, ha partecipato alla riunione del Consiglio europeo a 27 incentrata prevalentemente sulle implicazioni pratiche e politiche della Brexit. Da questo incontro – come è noto – è emersa una ferma volontà di proseguire uniti nel processo di integrazione e di non avviare negoziati fino a quando il Regno Unito non avrà notificato formalmente l'intenzione di recedere. Nella dichiarazione congiunta i leader hanno espresso un profondo rammarico per l'esito del referendum, chiarendo che il diritto dell'Ue continuerà ad essere applicato nel Regno Unito fino all'uscita dall'Unione

Il Presidente Rajoy, dal canto suo, nel corso della conferenza stampa successiva al Consiglio, ha chiarito che la priorità del Governo spagnolo è quella difendere gli interessi dei cittadini spagnoli e il processo di integrazione europea. Ha dato un messaggio di sicurezza, tranquillità e certezza, chiarendo che i cittadini spagnoli residenti nel Regno e i cittadini britannici residenti in Spagna conserveranno i loro diritti come cittadini europei fino a quando non verranno definiti su nuove basi i rapporti tra il Regno Unito e l'Unione europea.

Il **12 luglio** per la prima volta l'Ecofin ha avviato la procedura di sanzioni a carico di Portogallo e Spagna per deficit eccessivo attraverso l'adozione di un documento in cui i Ministri delle Finanze hanno evidenziato come i due Paesi non abbiano preso le misure necessarie per correggere i deficit portandoli sotto il 3%. La Spagna – nello specifico – ha operato nel 2013-2015 una correzione complessiva pari allo 0,6% del PIL a fronte del 2,7% richiesto. A partire da questa data, la Commissione ha avuto a disposizione venti giorni per raccomandare ulteriori decisioni e imporre le sanzioni. L'orientamento generale della Commissione è stato, tuttavia, quello di far assumere ai due Paesi degli impegni di bilancio ed economici specifici, al fine evitare l'applicazione di una multa così elevata. Così, il **27 luglio**, la Commissione ha formalmente deciso di non imporre alla Spagna le sanzioni previste per il mancato rispetto delle regole, perché ha ritenuto opportuno non gravare un Paese così duramente colpito dalla crisi che si è sottoposto negli ultimi anni a un vasto piano di tagli e riforme e con una disoccupazione giovanile molto elevata. Si tratta di una decisione di massima rilevanza politica, poiché la Spagna avrebbe dovuto pagare una multa di importo pari allo 0,2% del PIL (2.200 milioni), e non priva di onerose conseguenze

economiche per il Paese. La Commissione ha sottoposto la Spagna a un sistema di vigilanza rafforzata attraverso il quale sottopone a uno stretto controllo la politica economica nazionale. Ha concesso due anni in più alla Spagna per ridurre il deficit al 3%, ma ha stabilito degli obiettivi puntuali da conseguire in questi anni attraverso ulteriori misure di austerità. Ha fissato per quest'anno la meta del 4,6% del *deficit* a causa dell'instabilità politica in cui verte il Paese, mentre per il 2017 ha previsto l'obiettivo del 3,1% del deficit da raggiungere anche attraverso tagli strutturali di importo pari a 5.000 milioni nel 2017 e a 5.000 milioni nel 2018. Ha stabilito, infine, che, entro il 15 ottobre, dovrà essere presentata una relazione da parte della Spagna e dovranno essere già poste in essere misure economiche efficaci.

---

## LA (MANCATA) INVESTITURA DI MARIANO RAJOY

Dopo le elezioni il Presidente del Governo in funzione, Mariano Rajoy, ha iniziato un primo giro di consultazioni con i dirigenti dei principali partiti con rappresentanza in seno al Congresso dei deputati.

Il **12 luglio**, prima di iniziare le trattative, Mariano Rajoy ha presentato ai partiti una sintesi del suo programma elettorale sul quale intavolare le discussioni, auspicando di ottenere l'appoggio necessario per la sua investitura, specie da parte di *Ciudadanos*. Il programma non presenta novità significative rispetto a quello redatto dai popolari in seguito alle elezioni del 20 dicembre, salvo che per la proposta di un accordo nazionale per la educazione e qualche apertura sul contratto unico. Non contempla invece una riforma costituzionale come soluzione alla crisi politica e istituzionale in Catalogna.

Il Presidente Rajoy ha sottolineato la necessità di evitare che si ripetano le elezioni e l'urgenza di formare un nuovo governo che approvi entro agosto il tetto massimo della spesa per le amministrazioni pubbliche e inizi a lavorare sulla stesura della legge di bilancio per garantire un quadro di stabilità in grado di generare fiducia dentro e fuori dalla Spagna.

Il giorno stesso Rajoy ha avuto un colloquio con il leader di *Ciudadanos*, Albert Rivera, il quale ha chiarito che non intende formar parte di un Governo di coalizione con il Pp, né di votare l'investitura al candidato dei popolari, ma soltanto esercitare una opposizione

costruttiva. Il giorno successivo la direzione del partito ha deciso all'unanimità la linea da seguire per l'investitura di Mariano Rajoy alla presidenza del governo, stabilendo che i 35 deputati voteranno contro nella prima votazione e si asterranno nella eventuale seconda votazione per contribuire a sbloccare la situazione politica del Paese e permettere al partito popolare di governare in minoranza.

Il Presidente Mariano Rajoy ha incontrato anche il leader di *Podemos*, Pablo Iglesias, che ha espresso la sua piena contrarietà a un governo dei popolari senza lasciare aperta la minima possibilità di giungere a un'intesa. In questa occasione il leader di *Podemos* ha sollecitato il Psoe a scegliere tra Rajoy, una alternativa di sinistra, o terze elezioni, e si è mostrato disponibile a studiare qualsiasi proposta socialista sin da subito, senza attendere un eventuale fallimento della investitura di Rajoy.

Il **13 luglio** Rajoy ha incontrato il segretario generale del Psoe, Pedro Sánchez, al Congresso dei Deputati, senza pervenire ad alcun accordo. Il capo dell'esecutivo ha consegnato a Sánchez un documento contenente diverse proposte, rivolte per lo più a costituire un governo di valori costituzionali, rispetto alle quali quest'ultimo si è detto non interessato perché contrario all'ipotesi di un governo di coalizione o a quella di un programma di legislatura. Il segretario socialista ha confermato la posizione formalmente espressa dal suo partito in seno al Comitato federale, riunitosi il **9 luglio**, nell'ambito del quale si è deciso di esprimere un voto contrario all'investitura di Mariano Rajoy e di rinunciare all'opzione dell'astensione. Anche in questa occasione Sánchez ha dichiarato che gli 85 deputati socialisti voteranno contro l'investitura di Rajoy e rinunceranno alla ipotesi di una astensione. Sánchez non ha dato uno spiraglio di apertura al leader dei popolari, nonostante si sia dichiarato contrario alla possibilità di nuove elezioni. Non ha chiarito nemmeno se proverà o meno a formare un governo qualora la investitura di Rajoy dovesse fallire.

Il **14 luglio** Rajoy ha concluso, quindi, il primo giro di consultazioni senza giungere a un risultato concreto. Al termine degli incontri, il Presidente ha dichiarato che tutti i partiti sono contrari alla celebrazione di nuove elezioni e sono disposti a dialogare, ma nessuno

per ora si è dimostrato disponibile a fornire appoggio alla sua investitura e alla formazione di un governo a guida popolare.

Il **26 luglio** il Re Felipe VI, dopo la costituzione dei gruppi parlamentari, ha iniziato un giro di consultazioni con i rappresentanti designati dai partiti politici con rappresentanza parlamentare, conformemente a quanto previsto dall'articolo 99, comma 1. Cost. Al termine delle consultazioni, ha designato Mariano Rajoy, in quanto leader del partito vincitore delle elezioni, come candidato alla presidenza del governo. Quest'ultimo, a differenza di quanto era accaduto nella scorsa legislatura, ha accettato la proposta, senza chiarire se si sottometterà o meno al dibattito di investitura nel caso in cui non riesca a negoziare appoggi sufficienti per superare la votazione

Un passo decisivo per lo sblocco delle negoziazioni si è compiuto il **9 agosto**, poiché il leader di *Ciudadanos*, Albert Rivera, dopo diversi incontri e prese di contatto con Mariano Rajoy, si è dichiarato disposto a negoziare la sua investitura a determinate condizioni. Nello specifico Rivera ha comunicato telefonicamente al Presidente Rajoy le sei condizioni individuate per aprire la negoziazione, consistenti nella: espulsione immediata di qualsiasi funzionario pubblico imputato per corruzione politica; eliminazione dei c.d. *aforamientos*; approvazione di una nuova legge elettorale; cessazione della concessione degli indulti per corruzione politica; limitazione dei mandati presidenziali a otto anni o a due legislature; creazione di una commissione di inchiesta per indagare sul caso Bárcenas. Oltre all'accettazione di questa lista di misure contro la corruzione, Albert Rivera, ha posto come precondizione la fissazione da parte del presidente della Camera di una data per la votazione di investitura. Il cambiamento di strategia elettorale da parte di *Ciudadanos* – come spiega il suo leader – è stato determinato dalla necessità di superare una situazione di immobilismo e di evitare ulteriori elezioni che rappresenterebbero un grave errore per il Paese. Il progressivo avvicinamento tra Rajoy e Rivera si è fondato, infatti, sulla necessità ampiamente condivisa di approvare il bilancio entro il 15 ottobre, al fine di evitare una multa multimilionaria da Bruxelles.

Il **18 agosto** Rajoy ha accettato di fissare la data del dibattito di investitura e di approvare le misure anticorruzione proposte da Albert Rivera. Rajoy ha detto che si è compiuto un

passo decisivo per evitare che si ripetano le elezioni, anche se per la investitura del suo governo necessita, oltre che dell'appoggio di *Ciudadanos* e di *CC*, con cui somma complessivamente 170 seggi, anche dell'appoggio di sei deputati in più, in prima votazione, per ottenere la maggioranza assoluta, ovvero dell'astensione di 11 deputati, in seconda votazione, per conseguire la maggioranza semplice. Il giorno stesso Ana Pastor, neo presidente del Congresso dei deputati, ha fissato la sessione di investitura il 30/31 agosto e la eventuale seconda votazione il 2 settembre, a distanza di 48 ore dalla prima.

Dopo una settimana di intense negoziazioni, il **28 agosto**, Rajoy e Rivera hanno concluso un importante [accordo di investitura](#) in base al quale *Ciudadanos* si è impegnato a favore della investitura del candidato alla presidenza. L'accordo include 150 misure, di cui 100 coincidono con quelle approvate nell'accordo concluso con i socialisti nella scorsa legislatura ai fini dell'investitura di Sánchez. Questo accordo prevede un complesso di riforme economiche, sociali e istituzionali di ampia portata, che richiedono, tuttavia, l'appoggio di altri partiti politici per darvi attuazione. Più nello specifico, tra le principali riforme programmate si prevede, solo per citarne alcune, una riforma del regime contrattuale di lavoro; un piano per combattere la evasione fiscale; un piano sociale di investimenti di 28.500 milioni di euro; un piano nazionale contro la violenza di genere; una riforma del Senato; una riforma della legge elettorale; una riforma della giustizia; una legge contro la corruzione; la costituzione di un gruppo di esperti per approvare una riforma costituzionale.

L'accordo, "aperto" nell'intento dei suoi proponenti, aspirava a ottenere anche l'appoggio del Psoe proprio in quanto riproduce moltissime misure concordate con tale partito. Il segretario generale, Pedro Sánchez, nel corso dell'ennesimo incontro con Rajoy svoltosi il 30 agosto, ha risposto negativamente alla proposta avanzata dal Partito popolare, ribadendo il voto contrario dei suoi 85 deputati. Sánchez si è mostrato irremovibile, specificando che la linea del partito è stata decisa in seno al Comitato federale e che la sua modifica richiederebbe un'altra delibera.

Il **30 agosto**, a poche ore dall'inizio della sessione di investitura, Mariano Rajoy è riuscito a concludere un secondo accordo di legislatura con *Coalición Canaria* in base al quale il

partito ha garantito l'appoggio della sua unica deputata, Ana Oramas, alla investitura del candidato popolare e alle riforme da approvare nel corso della legislatura, in cambio dell'approvazione di un' agenda di 15 riforme per rafforzare l'autonomia delle Canarie. Le riforme contemplate in tale accordo, che riproducono in sostanza quelle approvate nell'accordo sottoscritto con i socialisti nella scorsa legislatura, si riferiscono, principalmente, alla autonomia finanziaria e fiscale; al riconoscimento costituzionale della condizione ultraperiferica della regione; alla riforma dello statuto di autonomia; a programmi di internazionalizzazione della economia; alle infrastrutture e alle politiche sociali.

Il **30 agosto** si è celebrata l'attesa sessione di investitura. La seduta si è aperta con il [discorso](#) di Mariano Rajoy, che ha insistito sulla solidità della vittoria elettorale del suo partito, sulla inesistenza di una valida alternativa di governo, e sulla urgenza di costituire un Governo per evitare il ricorso a nuove elezioni, sottolineando le gravi conseguenze economiche e politiche derivanti dalla sua mancata formazione. Ha ricordato, in particolare, le possibili sanzioni che potrebbero provenire dall'Unione europea per il mancato rispetto degli obblighi economici e finanziari assunti. Ha valutato positivamente gli accordi conseguiti con *Ciudadanos* e Cc e ha invitato le altre forze politiche ad avere un atteggiamento responsabile e ad anteporre l'interesse generale al proprio.

Il giorno successivo si è svolta la votazione che si è conclusa con 170 voti favorevoli del Pp, *Ciudadanos*, e Cc alla investitura di Mariano Rajoy, e i 180 voti contrari delle restanti forze politiche. Non si è raggiunta la soglia della maggioranza assoluta di 176 voti richiesta per la investitura del candidato *premier* in prima votazione. Il **2 agosto** – trascorse 48 ore – si è svolta una seconda votazione che ha riprodotto lo stesso risultato di 170 voti favorevoli e 180 contrari alla investitura, portando alla sconfitta parlamentare definitiva di Mariano Rajoy. In questa seconda votazione sarebbe stata necessaria la maggioranza semplice e, quindi, la sola astensione di 11 deputati per ottenere la investitura del candidato alla presidenza del governo. Mariano Rajoy ha imputato a Pedro Sánchez la responsabilità della sua mancata investitura e del blocco istituzionale conseguente, recriminandogli di non essere in grado di offrire una valida alternativa di governo. Quest'ultimo, invece, ha

accusato Mariano Rajoy di forzare la celebrazione di terze elezioni e ha fatto cenno, sia pur in forma enigmatica, alla possibilità di trovare una soluzione alternativa tra le forze politiche. Da questa seconda votazione, decorrono 2 mesi, che scadranno il 31 ottobre, entro i quali sarà possibile operare ulteriori tentativi per investire un candidato alla presidenza del governo nei modi previsti dall'art. 99. Qualora nessun candidato riesca ad ottenere la fiducia del Congresso, il Re dovrà sciogliere le Camere neo-elette e convocare il 25 dicembre nuove elezioni, le terze nell'arco di un anno. La data delle elezioni potrebbe essere anticipata al 18 dicembre ma soltanto qualora i partiti dovessero riuscire a modificare la legge elettorale riducendo i tempi della campagna elettorale.

## CORTI

### TRIBUNALE COSTITUZIONALE E COMUNITÀ AUTONOME

Il **23 giugno** il Tribunale costituzionale ha approvato la [sentenza 118/2016](#) (BOE n. 181 del 28 luglio) con cui ha respinto i ricorsi sollevati dalle Comunità autonome della Rioja e di Castilla y León contro la legge organica del Tribunale costituzionale 1/2010, che sottopone le norme tributarie basche alla giurisdizione esclusiva del Tribunale costituzionale. La decisione del Tribunale costituzionale, che contribuisce a blindare ancor di più il *Concierto economico vasco*, si fonda principalmente sul regime di protezione speciale riservato dalla disposizione addizionale prima della Costituzione alle norme forali tributarie vigenti nei tre territori baschi. Il Tribunale ritiene che il rango infralegislativo di tali norme non precluda la loro sottomissione alla giurisdizione esclusiva del Tribunale costituzionale, argomentando che la Costituzione non delinea un modello di giurisdizione costituzionale chiuso, né contiene una lista chiusa ed esaustiva dei processi costituzionali di cui può venire a conoscenza il Tribunale.

Il **9 giugno** il Tribunale costituzionale ha adottato la [sentenza 110/2016](#) (BOE n. 170, del 15 luglio 2016) con cui ha accolto parzialmente il ricorso di incostituzionalità n. 4522-2013 presentato dal Governo statale contro la legge 5/2012 sulle unioni di fatto della Comunità di Valencia. In particolare, ha dichiarato incostituzionali quelle disposizioni della

legge che superano l'ambito delle competenze della Comunità autonoma in materia di diritto civile. Secondo i giudici, la conservazione, lo sviluppo e la modifica del diritto civile forale, richiedono l'esistenza, previa all'entrata in vigore della Costituzione, di una consuetudine. Di conseguenza, il Tribunale ha giudicato incostituzionale la legge sulle unioni di fatto a causa dell'inesistenza di un istituto consuetudinario analogo, o simile, che trovi fondamento nel diritto civile forale previamente alla entrata in vigore della Costituzione.

Il **7 luglio** il *Pleno* del Tribunale costituzionale ha approvato la [sentenza 128/2016](#) (BOE n. 192 del 10 agosto) con cui ha accolto parzialmente il ricorso di incostituzionalità n. 3493-2015 del Governo statale contro la legge catalana n. 3/2015 sulle misure fiscali, finanziarie e amministrative, dichiarando incostituzionali quelle disposizioni della legge relative alla creazione delle c.d. strutture dello Stato catalano.

Nello specifico il Tribunale ha dichiarato incostituzionali quelle disposizioni relative: alla pianificazione dell'amministrazione tributaria della Catalogna, con cui si pretende gestire le imposte di un futuro Stato catalano; all'elaborazione di un catalogo di infrastrutture strategiche; alla pianificazione dei settori della energia, delle telecomunicazioni e dei sistemi di informazione e del trasporto ferroviario; alla riforma del Servizio meteorologico della Catalogna; alle restrizioni nell'impianto di grandi stabilimenti commerciali nei porti pubblici. Secondo il Tribunale, tali disposizioni violano la Costituzione perché assegnano alla Generalità competenze che spettano allo Stato. I magistrati hanno giudicato costituzionali quelle disposizioni legislative che prevedono di creare un inventario del patrimonio delle amministrazioni pubbliche della Catalogna e, altresì, un'Agenzia catalana di protezione sociale, ma solo a condizione che siano interpretate come stabilito nella sentenza. Nel caso dell'inventario, i giudici richiedono che non vengano inclusi gli organi statali e che non sia la Generalità l'organo competente ad elaborarlo. Quanto all'Agenzia di protezione sociale, il Tribunale ne ammette la costituzione a condizione che non assuma le competenze statali in materia.

## IL PROCESSO INDIPENDENTISTA DELLA CATALOGNA

L'**8 giugno** la CUP ha posto il veto sul progetto di legge di bilancio del Governo Puigdemont mediante la presentazione di un emendamento alla totalità. Il voto contrario della CUP ha determinato la bocciatura del progetto di legge di bilancio, respinto con i 72 voti dei gruppi dell'opposizione contro i 62 di Junts pel Sí. La presentazione del veto da parte della CUP ha creato una frattura nei rapporti con Junts pel Sí, indebolendo, soprattutto, l'accordo di stabilità siglato a gennaio tra i due partiti. Il Presidente della Generalità ha dichiarato che si sottoporrà a una votazione di fiducia a settembre e, in caso di esito negativo, si renderà necessario il ricorso a nuove elezioni.

Il **19 luglio** la Commissione di studio del processo costituente, costituitasi il 28 gennaio 2016, in seno al Parlamento catalano ha completato i suoi lavori approvando una [risoluzione conclusiva](#), condivisa dai gruppi parlamentari favorevoli all'indipendenza, sulle modalità di realizzazione del processo secessionista. Il documento prevede di attuare la secessione in tre fasi articolate nel modo seguente: l'attivazione iniziale di un processo partecipativo per decidere sull'indipendenza, cui dovrebbe seguire la c.d. disconnessione graduale dallo Stato e la celebrazione di elezioni costituenti per la formazione dell'Assemblea costituente, e infine, l'approvazione della Costituzione catalana redatta da tale Assemblea mediante referendum. Il testo approvato dalla Commissione di studio evita di utilizzare la formula del referendum unilaterale ma fa tuttavia riferimento a un meccanismo unilaterale democratico per arrivare all'indipendenza che dovrebbe sostanzialmente condurre all'elezione di un'Assemblea costituente, a cui verranno assegnati pieni poteri e l'incarico di redigere il testo costituzionale. La Costituzione catalana verrà approvata, dopo aver completato "legalmente" il processo di disconnessione dallo Stato spagnolo, attraverso l'approvazione di apposite leggi, che – secondo quanto stabilito nel documento – non potranno essere oggetto di controllo, sospensione o ricorso da parte di nessun altro giudice o tribunale.

Il **19 luglio** il Tribunale costituzionale ha approvato la [risoluzione n. 141/2016](#), (BOE n. 196, del 15 agosto 2016, con cui ha dichiarato costituzionalmente inammissibile l'attività di analisi e studio svolta dalla Commissione in quanto rivolta ad attivare un processo costituente e la conseguente costituzione di uno Stato catalano indipendente, obiettivo già proclamato nella risoluzione I/X e dichiarato incostituzionale nella nota sentenza n. 259 del 2015. Il Tribunale ha avvertito le istituzioni coinvolte, in particolare la Mesa del Parlamento catalano, dei rischi connessi alla mancata attuazione di tali decisioni e del dovere di intervenire per frenare qualsiasi iniziativa rivolta a eludere i divieti imposti dal Tribunale.

Per tale ragione la Mesa del Parlamento catalano ha deciso di prendere nota delle conclusioni della Commissione di studio senza includerle formalmente all'ordine del giorno della seduta del 26 luglio, nel corso della quale, tuttavia, ne è stata richiesta la discussione su iniziativa di Junts pel Sí e la CUP. I 72 voti favorevoli del fronte independentista hanno portato il Parlamento catalano ad approvare un documento che promuove la disconnessione della Catalogna dallo Stato spagnolo e che esclude l'ipotesi di un processo negoziato con il Governo statale. Il risultato di questa votazione è che il Parlamento autonomico, tramite l'approvazione della [risoluzione n. 263/XI](#), ha convalidato l'apertura di un processo per conseguire in forma unilaterale l'indipendenza, nonostante il governo catalano abbia a più riprese sostenuto la sua contrarietà a un referendum unilaterale e la sua preferenza per una soluzione condivisa che sblocchi il processo *soberanista*.

Il **26 luglio** il Presidente della Generalità, Carles Puigdemont, ha annunciato che la votazione di fiducia si svolgerà il 28 settembre. Il capo dell'esecutivo catalano intende negoziare con la CUP per rinsaldare l'accordo di stabilità siglato a gennaio scorso, dopo il veto posto da quest'ultimo al progetto di legge di bilancio. In tale data è stata approvata anche dai due partiti independentisti la prima delle tre leggi di c.d. disconnessione rivolta a istituire l'Agenzia catalana di protezione sociale.

Il **1 agosto** il Tribunale costituzionale ha deciso all'unanimità di ammettere ad esame il c.d. *incidente di ejecucìon* presentato dall'Avvocatura di Stato contro la risoluzione n. 263/XI

del Parlamento catalano che ne suppone l'automatica sospensione per un massimo di cinque mesi, spirati i quali sarà chiamato a decidere in via definitiva. Ha avviato inoltre per la prima volta le procedure per l'adozione delle misure previste dall'art. 92 della Legge organica del Tribunale costituzionale.

Il *Pleno* del Tribunale costituzionale ha deciso di accogliere solo parzialmente le richieste dell'Avvocatura di Stato, che voleva venisse avviata direttamente un'azione penale nei confronti dei presidenti delle istituzioni catalane, scegliendo di notificare alla Presidente del Parlamento catalano, al Presidente della Generalità, e agli altri membri della Presidenza della Camera e del Governo una comunicazione per informare loro della eventuale responsabilità – anche penale – in cui rischiano di incorrere qualora ignorino il provvedimento di sospensione della risoluzione. I giudici costituzionali hanno lasciato ai soggetti cui è stata effettuata la notifica 20 giorni di tempo per trasmettergli le proprie memorie e spiegare se – a loro avviso – vi sia stata o meno violazione della sentenza che ha dichiarato incostituzionale la dichiarazione di indipendenza del Parlamento catalano del 9 novembre. Il **2 agosto** questa decisione è stata notificata dal Tribunale al Presidente della Generalità e ad altri membri del governo catalano, richiedendo loro di bloccare qualsiasi iniziativa che possa dare sviluppo e attuazione alla risoluzione del Parlamento catalano. Il **18 agosto** il Tribunale costituzionale ha notificato anche al presidente del Parlamento catalano, Carme Forcadell, il medesimo avviso, chiedendole di impedire o bloccare qualsiasi iniziativa che sia volta a ignorare o eludere la sospensione decretata dal Tribunale.