



LA MANCATA FORMAZIONE DEL GOVERNO IN SPAGNA E LE VIE INESPLORATE DELL'ARTICOLO 99 DELLA COSTITUZIONE

di Laura Frosina *

Il 3 maggio il Re Felipe VI ha firmato il [decreto n. 184/2016](#) con cui ha disposto lo scioglimento delle Camere elette il passato 20 dicembre e indetto nuove elezioni il 26 giugno. Per la prima volta la Spagna è costretta a ricorrere a nuove elezioni, a distanza di sei mesi dalle precedenti, poiché in seno al Congresso dei deputati non è riuscita a formarsi una maggioranza parlamentare in grado di votare la fiducia a un candidato regio alla presidenza nei tempi e nelle forme previsti dall'articolo 99 Cost. Per la prima volta si è verificata l'ipotesi dello scioglimento automatico delle *Cortes Generales*, mediante decreto regio controfirmato dal neo eletto Presidente del Congresso dei deputati, il socialista Patxi López, contemplata dall'articolo 99, comma 5 Cost., per i casi in cui il Congresso non riesca a trovare, entro due mesi dalla prima votazione, un accordo per la investitura fiduciaria del Presidente del Governo.

La Spagna resterà circa un anno senza un nuovo governo perché le nuove *Cortes Generales* non si costituiranno prima della fine di luglio, ma soprattutto - ciò che preoccupa maggiormente - rimarrà senza una prospettiva concreta di governo dinanzi ad un futuro scenario parlamentare rinnovato ma, presumibilmente, parimenti frammentato.

Come si è arrivati a questa situazione di stallo politico-istituzionale? Come si è giunti così rapidamente al declino del consolidato bipartitismo parlamentare e alla incapacità di

* Dottore di ricerca in Teoria dello Stato e Istituzioni Politiche Comparate, Dipartimento di Scienze Politiche – “Sapienza” Università di Roma.

formare un governo nel rispetto delle regole che disciplinano la forma di governo monarchico-parlamentare?

Le elezioni del 20 dicembre -come noto- hanno dato vita a un quadro partitico inedito e pluralistico che ha segnato il passaggio da un assetto parlamentare tendenzialmente bipartitico ad uno tendenzialmente quadripartitico, ovverosia caratterizzato dalla centralità di quattro partiti principali e dalla presenza di alcuni partiti minori in grado comunque di agire come ago della bilancia in presenza di determinate condizioni. Accanto ai tradizionali partiti del Pp e del Psoe, che, nonostante l'indebolimento, si sono confermati, con 123 e 90 seggi -rispettivamente- al primo e al secondo posto, si sono affermati i partiti emergenti, Podemos e Ciudadanos, che, con 69 e 40 seggi ciascuno, hanno conquistato la terza e la quarta posizione in seno al Congresso dei deputati.

L'inedito risultato elettorale, a sistema elettorale invariato, è stato principalmente la conseguenza dell'emersione e affermazione di questi nuovi partiti politici che sono sorti per rispondere alle complesse e rinnovate sfide poste dalla crisi economica, politica e sociale che ha attraversato la Spagna negli ultimi anni, con l'effetto di indebolire i partiti politici tradizionali e di produrre cambiamenti sostanziali e inaspettati nella strutturazione dell'assetto partitico.

La nuova composizione del Congresso dei deputati ha dato avvio a dinamiche post-elettorali inedite per la formazione del nuovo Governo, quasi sconosciute alla forma di governo parlamentare spagnola, che hanno portato all'applicazione di disposizioni dell'articolo 99 (commi 4 e 5) Cost. mai utilizzate finora perché poste a garanzia della stabilità governativa in mancanza di una chiara maggioranza parlamentare. Le dinamiche di questi ultimi mesi, in cui sono state operate plurime negoziazioni e diversi tentativi di accordi interpartitici anche di natura coalizionale, hanno messo in luce le difficoltà di funzionamento della forma di governo parlamentare e l'importanza del ruolo svolto dal Re nell'individuazione di un candidato alla presidenza del governo in assenza di una chiara maggioranza parlamentare. Lo dimostrano ampiamente l'andamento e la complessità delle consultazioni post-elettorali portate avanti dal Re e le risultanze delle stesse che non hanno condotto alla formazione di un nuovo governo.

Al termine del primo giro di consultazioni, il Re Felipe VI ha indicato Mariano Rajoy come candidato alla presidenza del governo, come leader del partito maggioritario, nonostante questi avesse già rifiutato l'incarico, proprio in quanto consapevole di essere privo della maggioranza parlamentare necessaria per la sua investitura. Consapevolezza maturata dopo il "no" ricevuto dal Psoe alla opzione di un Governo di Grande coalizione, e rafforzata dopo l'offerta avanzata da *Podemos* al Psoe di formare un governo di coalizione e cambiamento con la sinistra radicale di *Izquierda unida*.

Il Re Felipe VI ha avviato quindi un secondo giro di consultazioni al termine delle quali ha indicato il leader del partito socialista, Pedro Sánchez, come candidato alla presidenza del governo, ritenendo che vi fossero i margini necessari per la formazione di una maggioranza parlamentare in grado di sostenere un governo a guida Psoe. Nel mese di tempo a disposizione il leader socialista ha portato avanti complesse negoziazioni per formare un governo "trasversale, progressista e del cambiamento" da lui presieduto, cercando soprattutto l'appoggio di Ciudadanos e Podemos. Al termine delle negoziazioni è riuscito a siglare un accordo esclusivamente con il leader di Ciudadanos, Albert Rivera, per costituire un governo riformista e progressista fondato su un ampio pacchetto di riforme economiche, sociali e costituzionali, da realizzare nel corso della legislatura. Accordo che ha portato, tuttavia, alla rottura definitiva delle trattative con Pablo Iglesias, da sempre contrario alla prospettiva di un governo con Ciudadanos e in completo disaccordo con i socialisti sulla questione della celebrazione del referendum sull'indipendenza in Catalogna.

L'esito complessivo delle negoziazioni ha precluso al candidato socialista di arrivare alla investitura con i voti necessari per ottenere la fiducia del Congresso. Il 2 marzo, infatti, dopo aver esposto il programma politico, Sánchez non è riuscito a ottenere la fiducia né in prima votazione, a maggioranza assoluta, né in seconda votazione, trascorse 48 ore, a maggioranza semplice, convertendosi nel primo candidato regio alla presidenza della democrazia postfranchista a non avere ottenuto la investitura del Congresso dei deputati. L'unicità del caso è testimoniata dal fatto che nella ultratrentennale esperienza parlamentare tutti i candidati alla presidenza hanno ottenuto la fiducia a maggioranza

assoluta in prima votazione, con la sola eccezione di Leopoldo Calvo Sotelo, nel 1981, e di J. Luis Rodriguez Zapatero, nel 2008, che hanno ottenuto l'investitura in seconda votazione.

Con tali premesse, a nulla è servito il terzo giro di consultazioni operate da Felipe VI, al termine delle quali ha dovuto formalizzare l'assenza di una maggioranza parlamentare per formare un governo, decretando lo scioglimento delle Camere e la convocazione di nuove elezioni.

Gli eventi descritti evidenziano come la dinamica politico-costituzionale conseguente alle elezioni del 20 dicembre, oltre a scardinare il bipartitismo spagnolo fondato sul primato parlamentare del Psoe e del Pp, abbia segnato una brusca battuta d'arresto alla prassi dei Governi monocolore, maggioritari o minoritari, reiterata nell'esperienza costituzionale spagnola.

Le prossime elezioni saranno in grado di rivelare l'entità dei cambiamenti descritti e soprattutto chiariranno se questa nuova dinamica politica segnerà un'ulteriore fase di impasse, ovvero riuscirà a imprimere una nuova direzione alla forma di governo parlamentare che in questi anni ha avuto un'evoluzione in senso marcatamente maggioritario, quasi presidenziale, come sostenuto da alcuna dottrina che ha utilizzato espressioni simili per sottolineare, in senso critico, l'eccessivo protagonismo presidenziale.

PARLAMENTO

COSTITUZIONE DELLE *CORTES GENERALES*

Il **13 gennaio**, nella data indicata dal [decreto n. 977/2015](#) di scioglimento delle Camere e indizione di nuove elezioni, si sono costituite le nuove Camere, il Congresso dei deputati e il Senato, della XI 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 eletti il passato 20 dicembre.

Al Congresso dei deputati è stato eletto presidente il socialista, Patxi López, in seconda votazione a maggioranza semplice, mentre il ruolo di primo vicepresidente è stato assegnato a Celia Villalobos del Pp, quello di secondo vicepresidente a Micaela Navarro, del Psoe, e i ruoli di terzo e quarto vicepresidente, rispettivamente, a Gloria Elizo di Podemos e a Rosa Romero del Pp. Al Senato è stato rieletto Pio García Escudero del Pp in seconda votazione a maggioranza assoluta, mentre il ruolo di primo vicepresidente è stato assegnato a Pedro Sanz, sempre del Pp, e quello di secondo vicepresidente è andato a Joan Lerma del Psoe .

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.

LA (MANCATA) INVESTITURA DEL PRESIDENTE DEL GOVERNO

Dal **2 al 4 marzo** si è svolto il dibattito di investitura in seno al Congresso dei deputati per investire della fiducia il candidato regio alla presidenza del governo, Pedro Sánchez, ai sensi dell'art. 99 Cost. Nel corso del dibattito Sánchez ha esposto il suo programma politico fondato sostanzialmente sull'[accordo](#) per un governo riformista e progressista raggiunto con Ciudadanos, e ha invocato la realizzazione di un Governo del cambiamento con l'appoggio di tutti i partiti, eccetto il Pp, per rigenerare le istituzioni e rendere reale il cambiamento. Nei confronti del leader di quest'ultimo ha espresso dure critiche, accusandolo di de-responsabilizzazione per aver rifiutato la candidatura alla presidenza del governo e di essere la causa della conseguente incertezza e del possibile blocco istituzionale. In riferimento a tali aspetti, ha segnalato l'esigenza di liberare la Spagna dalla

corruzione e dall'utilizzo partitico delle istituzioni, espressioni che hanno sollevato una dura reazione del presidente Rajoy che ha parlato di inganno e frode.

Al momento della votazione, tenutasi il **2 marzo**, il candidato socialista è riuscito a ottenere in suo favore soltanto i voti dei 90 deputati del suo partito, i 40 di Ciudadanos, e un di Coalizione Canaria, contro i 219 delle altre forze politiche che hanno votato contro, collocandosi ben al di sotto dalla maggioranza assoluta di 176 voti necessaria per la sua investitura alla presidenza del governo in prima votazione ai sensi dell'art. 99 Cost.

A distanza di 48 ore dalla prima votazione, la situazione è rimasta pressoché invariata. Non riuscendo nemmeno ad ottenere la fiducia a maggioranza semplice in seconda votazione, si è convertito nel primo politico candidato regio alla presidenza della storia democratica postfranchista che non ha ottenuto la investitura da parte del Congresso dei Deputati né in prima né in seconda votazione. Si tratta quindi di un'eccezionalità, che prima di ora non si era mai verificata, e che sembra alterare i presupposti politici e giuridici fondamentali sui quali si è finora fondata la forma di governo monarchico-parlamentare spagnola. Si è aperta così una tappa completamente nuova e complessa nella dinamica politico-costituzionale spagnola, caratterizzata dalla fine del bipartitismo e dalla possibile persistenza di una situazione di inedita instabilità governativa.

Il **15 marzo** il Presidente del Congresso Patxi López ha dichiarato l'apertura di un grave conflitto istituzionale con il Governo in carica a causa del rifiuto espresso a sottomettersi al controllo del Congresso nella sessione di controllo convocata il 29 marzo dalla Presidenza e dalla Giunta dei portavoce. Il Presidente López ha preannunciato che questa omissione potrebbe dare luogo a un conflitto di attribuzione dinnanzi al Tribunale costituzionale.

CONGRESSO

RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA

Nel primo quadrimestre del 2016 si sono registrate alcune tensioni nei rapporti con l'Unione europea principalmente a causa delle difficoltà riscontrate dal Governo spagnolo nel rispettare gli obblighi di bilancio pattuiti.

L'**8 marzo** la Commissione europea ha inviato una raccomandazione autonoma alla Spagna, insieme alle lettere inviate ad altri Paesi (Belgio, Croazia, Italia, Finlandia e Romania), con cui ha formalizzato le preoccupazioni dell'Unione per il mancato rispetto degli obblighi di bilancio. Nel caso della Spagna si tratta di un avviso formale, una specie di allarme preventivo, in cui invita a operare le correzioni macroeconomiche necessarie. Le statistiche pubblicate da Eurostat hanno confermato che il *deficit* della Spagna è risultato pari al 5,8% del PIL per l'esercizio passato, quasi nove decimi in più rispetto al 4,2% precedentemente pattuito con le istituzioni europee.

Il **18-19 febbraio** il Presidente del Governo, Mariano Rajoy, ha partecipato a una riunione straordinaria del Consiglio europeo in cui è stato raggiunto un importante accordo su una nuova intesa per la permanenza del Regno Unito nell'Unione in vista della celebrazione del referendum sul c.d. Brexit che si celebrerà nel Paese il 23 giugno 2016. Questo aspetto, data la rilevanza politica, ha assunto ampia centralità nel corso della riunione del Consiglio ma non ha esaurito interamente la discussione, poiché sono stati affrontati altri temi, quali, la crisi migratoria e dei rifugiati in corso, la situazione in Siria e in Libia, e infine la politica economica nell'Eurozona.

Il *Premier* spagnolo, nella conferenza stampa successiva, ha commentato positivamente l'accordo raggiunto per la permanenza del Regno Unito nell'Ue, evidenziando come esso riesca a operare un giusto bilanciamento tra il rispetto dei principi e dei valori fondamentali dell'Unione e le richieste avanzate dal Premier Cameron. Nello specifico ha evidenziato come nel corso delle negoziazioni la Spagna abbia difeso il principio della libera circolazione dei lavoratori e l'accesso senza discriminazioni ai benefici sociali nel quadro dell'Unione. Inoltre ha evidenziato come nel corso delle negoziazioni la Spagna si sia impegnata per garantire il pieno rispetto dell'uguaglianza di trattamento e della competenza nei mercati finanziari e bancari. Ha chiarito inoltre che l'accordo non suppone una modifica dei Trattati e le eventuali modifiche previste nell'accordo verranno

eventualmente realizzate attraverso i procedimenti di revisione previsti nei Trattati. In merito alla questione migratoria, il Premier Rajoy ha evidenziato come la priorità sia risolvere le cause dei fenomeni migratori per prevenirne le conseguenze, cooperando con i paesi di provenienza dei migranti, sconfiggendo le organizzazioni criminali e rinforzando il controllo alle frontiere.

Per quanto concerne la politica economica, Rajoy ha affermato la piena condivisione e il pieno allineamento della Spagna alle raccomandazioni adottate per la zona euro riguardanti- nello specifico - la correzione degli squilibri e lo sviluppo della competitività, la riforma e la flessibilità del mercato del lavoro, la politica fiscale e la riduzione dei livelli del debito pubblico, la politica finanziaria e la ristrutturazione del settore bancario.

Infine, rispetto alla situazione internazionale, il Presidente ha evidenziato come sia stata confermata la volontà di realizzare le azioni necessarie per porre fine alle ostilità militari e paramilitari in Siria e per stabilizzare la situazione politica in Libia dando attuazione all'accordo politico libico.

Il **17-18 marzo** il Presidente del Governo Mariano Rajoy ha partecipato alla riunione ordinaria del Consiglio europeo in cui sono state discusse misure per affrontare la crisi migratoria e rafforzare la cooperazione con la Turchia, e in cui è stato approfondito il dibattito sulla situazione economica, sul clima e l'energia.

Nella conferenza stampa successiva alla riunione del Consiglio europeo, il Presidente Rajoy ha ribadito come nell'accordo raggiunto con il primo ministro turco, la Spagna si sia impegnata a introdurre disposizioni a salvaguardia del diritto di asilo per garantirne il pieno rispetto, conformemente alla legislazione internazionale ed europea.

Sulla questione migratoria, il Presidente Mariano Rajoy ha sostenuto pienamente le raccomandazioni e gli interventi approvati nel Consiglio per affrontare la crisi migratoria, evidenziando come la Spagna abbia sostenuto la necessità di una vera politica comune migratoria e di asilo.

In relazione alla politica economica, il Presidente ha evidenziato come in questo Consiglio siano state definite le priorità del semestre europeo, che risultano pienamente in linea con l'agenda delle riforme posta in essere in Spagna nell'ultimo quadriennio, rivolte

a promuovere la responsabilità fiscale e le riforme strutturali. Ha evidenziato come la Commissione abbia riconosciuto gli sforzi compiuti dalla Spagna e l'inversione di tendenza della sua economia, pur ritenendo necessario proseguire sulla strada delle riforme, obiettivo pienamente condiviso dal Premier.

Il **6 aprile** il *Pleno* del Congresso è intervenuto in seno al Congresso dei deputati per operare un resoconto dettagliato delle riunioni del Consiglio europeo di febbraio e marzo, nonché del vertice Unione europea-Turchia svoltosi il 18 marzo. Il Presidente ha informato i deputati nel dettaglio delle questioni discusse e degli accordi raggiunti nell'ambito delle riunioni, soffermandosi, in particolar modo, sul problema della crisi dei rifugiati e sulle soluzioni concordate in tale consiglio per arginare il fenomeno.

In linea con le decisioni assunte nell'ambito del Consiglio europeo, il **22 aprile**, il Consiglio dei Ministri ha autorizzato lo stanziamento di 83,4 milioni di euro nel settore della protezione internazionale, al fine di rafforzare il sistema nazionale di accoglienza e integrazione dei soggetti richiedenti e beneficiari della protezione internazionale. La Ministra dell'occupazione e della sicurezza sociale, Fátima Báñez, ha specificato che: 74 milioni di euro saranno destinati a finanziare progetti diretti a creare e a mantenere strutture di accoglienza e sviluppare itinerari specifici di inserimento gestiti dalle ONG; 1,2 milioni di euro saranno destinati ai Centri di accoglienza temporale degli immigrati di Ceuta e Melilla; 2,24 milioni saranno diretti alla formazione e alla accoglienza di gruppi specifici, come le vittime della tratta di essere umani; e infine 3 milioni di euro saranno destinati a progetti rivolti all'inserimento lavorativo dei soggetti richiedenti e beneficiari della protezione internazionale.

Il **29 aprile** il Governo di Madrid ha trasmesso alla Commissione europea il [Programma di stabilità](#) e il [Programma nazionale delle riforme](#), adempiendo così agli obblighi imposti dall'Unione agli Stati membri al fine di coordinare le politiche economiche nazionali nel quadro del semestre europeo. Nel piano di stabilità, dove viene illustrato lo scenario macroeconomico e fiscale del Paese a medio termine, si attesta una crescita del PIL spagnolo del 3,2% nel 2015, e del 3,4% nei primi mesi del 2016, un aumento del 3,9% dell'occupazione nel 2015, e si indica come obiettivo per il 2016 il deficit pari al 3,6% del

PIL. Nel programma nazionale delle riforme, ove vengono indicate le misure che si intendono portare a termine per garantire la crescita economica e l'occupazione, si segnalano cinque ambiti prioritari di intervento: la creazione dell'occupazione e la inclusione sociale; l'aumento dell'efficacia e della competenza nei mercati di beni e servizi; l'appoggio alle attività imprenditoriali e allo sviluppo imprenditoriale; l'impulso alla crescita sostenibile, fondato sulla innovazione e la ricerca, sul medio ambiente, e sulla efficienza nella pubblica amministrazione.

Secondo le previsioni macroeconomiche elaborate dalla Commissione europea, il *deficit* della Spagna risulterà, invece, pari al 3,9% nel 2016, si ridurrà al 3,1% nel 2017 e soltanto nel 2018 raggiungerà l'obiettivo del 3%. Alla luce di tali previsioni, la Spagna rischia di essere il primo paese della storia dell'Ue ad essere multato per deficit eccessivo. Qualora l'Unione dovesse applicare le sanzioni per il mancato raggiungimento dell'obiettivo del deficit, dovrebbe applicare nell'arco di venti giorni una multa pari allo 0,2% del PIL. Dalle dichiarazioni pronunciate dal commissario europeo per gli affari economici, Pierre Moscovici, sembrerebbe che non vi sia però la volontà di applicare immediatamente sanzioni alla Spagna data anche la situazione di instabilità del Paese dovuta alla mancata formazione del Governo statale.

RIUNIONE RAJOY/PUIGDEMONT

Il **20 aprile** il Presidente del Governo Mariano Rajoy ha svolto una riunione con il Presidente della Generalità, Carles Puigdemont, nel Palazzo della Moncloa. Nel corso della riunione sono state affrontate diverse questioni problematiche quali, ad esempio, la crisi dei rifugiati, la povertà energetica, la giurisdizionalizzazione della politica, le politiche economiche e occupazionali, la riforma del modello di finanziamento autonomico e, infine, la questione independentista catalana. Su quest'ultimo aspetto è stata confermata la presenza di un profondo disaccordo e l'assenza di qualsiasi apertura o cambiamento di vedute da parte dei due leader. Il Presidente della Generalità ha confermato la volontà di celebrare un referendum vincolante sull'indipendenza della Comunità autonoma, rispetto al quale Rajoy ha ribadito la sua piena contrarietà, sostenendo la necessità di difendere

l'indissolubile unità della nazione spagnola e la sovranità del popolo spagnolo nel rispetto della Costituzione e della legge

Sugli altri temi è stato operato un confronto cordiale e sono state scambiate promesse di collaborazione reciproca. In particolare, per la riforma del modello di finanziamento autonomico, Mariano Rajoy ha chiesto la collaborazione del Presidente della Generalità, specificando che nell'ultimo Consiglio di politica fiscale e finanziaria si è deciso di costituire un gruppo di esperti, composto anche da rappresentanti nominati dalle Comunità autonome, con l'incarico di elaborare un lavoro preparatorio per il prossimo Governo spagnolo.

CORONA

CONSULTAZIONI DEL RE FELIPE VI PER LA DESIGNAZIONE DEL CANDIDATO ALLA PRESIDENZA DEL GOVERNO

Il **18 gennaio** il Re Felipe VI ha iniziato il primo giro di consultazioni con i portavoce dei gruppi politici con rappresentanza parlamentare, ai sensi dell'articolo 99 Cost. A conclusione di tali consultazioni, ha emesso un [comunicato](#), indicando Mariano Rajoy, quale candidato ufficiale alla presidenza del governo, e specificando, tuttavia, che questi ha declinato l'incarico. Mariano Rajoy ha rifiutato l'incarico perché ha preso atto dell'impossibilità di formare un governo senza una maggioranza parlamentare di sostegno nel Congresso. Consapevolezza acquisita dopo che il Psoe ha rifiutato di costituire un governo di grande coalizione targato Pp-Psoe e dopo che *Podemos* ha offerto al Psoe di formare un governo di coalizione e di cambiamento con la sinistra radicale di *Izquierda unida* in cui assumere la vicepresidenza. La strategia politica portata avanti da Mariano Rajoy, secondo fonti interne al partito, aspirava a far sì che il Re non indicasse alcun candidato alla presidenza in maniera da formalizzare la situazione di stallo politico-istituzionale, forzando così un accordo con il Psoe, oppure obbligando ad andare a nuove elezioni. A tal fine, la presidenza del governo ha studiato le possibili soluzioni giuridiche in grado di legittimare una scelta politica simile, provando anche a chiedere un parere consultivo al

Consiglio di Stato. In realtà l'opinione giuridica maggioritaria ritiene che non sia praticabile alcuna formula costituzionale per andare a nuove elezioni senza passare per un fallito tentativo di investitura. La posizione assunta su tale aspetto da Mariano Rajoy ha incrinato definitivamente i rapporti con il Re Felipe VI. Dopo questo fallito tentativo, il **27 gennaio**, Felipe ha avviato un secondo giro di consultazioni con i rappresentanti dei gruppi politici indicati dal Presidente del Congresso. Le consultazioni hanno portato, il **2 febbraio**, alla designazione del leader del Psoe, Pedro Sánchez, come candidato alla presidenza e alla sua conseguente accettazione dell'incarico. Pedro Sánchez, nel mese di tempo a disposizione, ha portato avanti complesse negoziazioni per formare una maggioranza in grado di appoggiare un governo "trasversale, progressista e del cambiamento" da lui presieduto, cercando il voto a favore o, nel peggiore dei casi, l'astensione di Ciudadanos e Podemos, ai quali ha chiesto di rinunciare ai veti. Le negoziazioni hanno condotto a un complesso accordo con il leader di Ciudadanos, Albert Rivera, per un governo riformista e progressista fondato sostanzialmente sulla realizzazione di un ampio pacchetto di riforme economiche, sociali e costituzionali.

La conclusione di tale accordo è costata a Pedro Sánchez l'appoggio di Podemos, che lo ha giudicato incompatibile con la sua partecipazione alla formazione di un governo che si definisca progressista e ha dichiarato la rottura delle trattative con i socialisti sulla possibile investitura di Sánchez. Le votazioni on-line, che si sono compiute internamente al partito di Podemos, hanno riportato un esito negativo, pari all'88% dei votanti, rispetto alla ipotesi di un accordo per la formazione di un governo con Psoe e Ciudadanos, mentre hanno registrato un voto favorevole, pari al 91% dei partecipanti, alla opzione di un governo di coalizione con il Psoe, Izquierda unida e nazionalisti di sinistra baschi e catalani.

Il dibattito di investitura, che si è celebrato dal 1 al 4 marzo, ha registrato un esito negativo per Pedro Sánchez (v. *supra*, Parlamento, La (mancata) investitura del Presidente del Governo). I risultati del dibattito sono stati ufficialmente comunicati dal Presidente del Congresso al Re, che ha deciso di non iniziare immediatamente le successive consultazioni per dare tempo ai gruppi politici di portare avanti le azioni ritenute opportune agli effetti di quanto previsto dall'art. 99 Cost.

Il **25 aprile** il Re ha iniziato il terzo giro di consultazioni con i rappresentanti dei gruppi politici al fine di verificare la possibilità di designare un candidato alla presidenza del governo in grado di ottenere la fiducia del Congresso, ovvero di procedere allo scioglimento delle Camere e alla convocazione di nuove elezioni con decreto controfirmato dal Presidente del Congresso ai sensi dell'articolo 99. 4 comma Cost.. Le consultazioni si sono chiuse il **26 aprile** senza l'individuazione di alcun candidato alla presidenza poiché è emersa chiaramente l'assenza di una maggioranza parlamentare in grado di dare la fiducia a un Governo anche di minoranza. È fallito così anche l'ultimo tentativo portato avanti, *in extremis*, da *Compromís*, per formare un governo guidato da Pedro Sánchez e fondato su un accordo plurale di governabilità. Tale accordo, c.d. [acuerdo del prado](#), si fondava sulla realizzazione di un pacchetto di riforme minime comuni, la votazione della legge di bilancio per i primi due anni, e la previsione di un voto di fiducia generale al Presidente del Governo nel 2018. I veti posti da Podemos e Ciudadanos hanno precluso di concludere l'accordo.

Al termine dell'ultimo giro di consultazioni, il Re ne ha dato comunicazione al Presidente del Congresso. Il **3 maggio** il Re ha disposto lo scioglimento delle *Cortes Generales* e ha convocato nuove elezioni, il 26 giugno, mediante l'emanazione del [decreto n. 184/2016](#) controfirmato dal presidente del Congresso, ai sensi dall'art. 99, comma 5 Cost.

CORTI

TRIBUNALE COSTITUZIONALE

Il **16 febbraio** il Tribunale costituzionale ha ammesso ad esame, con [decisione n. 1687 \(BOE n. 43\)](#), il conflitto di competenza n. 672/2016, sollevato il 9 febbraio dal Governo spagnolo contro alcune disposizioni del [decreto n. 2/2016](#) della Generalità catalana (articoli 1, comma 1 e 3, comma 3), relativo alla creazione, denominazione e determinazione dell'ambito di competenza dei dipartimenti della amministrazione catalana, nonché contro talune disposizioni del [decreto n. 45/2016](#), relativo alla strutturazione del Dipartimento affari esteri, relazioni istituzionali e trasparenza istituito con il precedente decreto. Il Governo ha fatto ricorso all'art. 161, comma 2 della Cost. che

comporta automaticamente e immediatamente la sospensione delle disposizioni impugnate, in via cautelare, in attesa del giudizio definitivo da compiersi entro cinque mesi al massimo.

Nel ricorso si lamenta una violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di relazioni internazionali, come stabilito dall'articolo 149 della Costituzione, in base al quale - secondo il ricorrente- spetta allo Stato ordinare gli organi e le amministrazioni statali per dare attuazione alla politica estera. Quest'ultima va intesa come un insieme di decisioni e azioni del Governo alle quali le Comunità autonome devono uniformarsi. Secondo il ricorrente la denominazione affari esteri utilizzata per la denominazione del dipartimento catalano viola tale competenza esclusiva dello Stato e l'attribuzione dettagliata di funzioni a tale dipartimento non contiene alcuna previsione relativa al necessario e inevitabile coordinamento con la politica estera portata avanti dal Governo statale.

Il **3 marzo** il Tribunale costituzionale ha concesso un termine di 10 giorni al *Fiscal* e alla Generalità della Catalogna per presentare la documentazione allegata relativa al ricorso del Governo Rajoy contro la costituzione del Dipartimento catalano degli affari esteri.

AUTONOMIE

IL NUOVO GOVERNO CATALANO E IL PROCESSO INDIPENDENTISTA

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, si è aperto il processo per la formazione del nuovo Governo independentista, che ha portato, all'ultimo, alla rinuncia di Artur Mas alla presidenza della Generalità e alla investitura di Carles Puigdemont, sostenuto dai partiti independentisti di JxSi e la CUP.

Il **20 gennaio** Carles Puigdemont, sindaco di Girona e presidente dell'associazione dei municipi catalani per la indipendenza, è stato eletto Presidente della Generalità con i 70 voti favorevoli provenienti dalle liste independentiste di JxSi e la CUP, 63 contrari e due astensioni. Puigdemont è stato eletto alla presidenza dopo la rinuncia del presidente

uscente Artur Mas, che a novembre non era riuscito a ottenere la fiducia né in prima votazione a maggioranza assoluta, né in seconda votazione a maggioranza semplice, a causa del mancato accordo con la CUP, che si era 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. Nel discorso di investitura, Carles Puigdemont, ha confermato di voler perseguire il traguardo indicato da Mas, vale a dire il conseguimento dell'indipendenza dalla Spagna entro il 2017 per costituire una repubblica catalana indipendente. Ha dichiarato di voler dare immediata applicazione alla risoluzione secessionista approvata dal Parlamento nel novembre scorso, *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*, annullata dal Tribunale costituzionale con sentenza 59/2015 (per l'esame della risoluzione e della sentenza si rinvia a [L. Frosina, *Le elezioni catalane e politiche del 2015: due terremoti elettorali e l'inizio di una complessa fase politico-costituzionale*, in questa Rivista n. 3/2015](#)). Ha promesso di mettere in cantiere entro un mese le leggi necessarie per avviare il processo di “disconnessione” dalla Spagna e creare le nuove istituzioni del futuro Stato indipendente, in particolare, un'agenzia fiscale e una agenzia della sicurezza sociale catalana.

Contestualmente all'elezione del Presidente della Generalità sono stati approvati e due decreti della Generalità catalana, nn. 2 e 45 del 2016, con i quali sono stati ridefiniti i dipartimenti della Generalità ed è stato creato il dipartimento affari esteri, relazioni istituzionale e trasparenza. In particolare, il decreto n. 45 ha provveduto alla riorganizzazione della struttura interna del dipartimento attraverso la creazione al suo interno della segreteria generale e della segreteria affari esteri e Unione europea.

Il **28 gennaio** è stata costituita in seno al Parlamento catalano la Commissione di studio del processo costituente, nonostante l'opposizione di alcuni gruppi parlamentari come Ciudadanos, il Psc e il Pp, che hanno dichiarato di non partecipare alle sue riunioni. La commissione è stata istituita allo scopo di analizzare varie questioni concernenti le modalità di struttura dello Stato, i diritti e i doveri, le garanzie costituzionali, la partecipazione cittadina o il modello socioeconomico.

Il Governo statale ha presentato un *incidente de ejecución*, ai sensi dell'art. 92 della nuova legge organica del Tribunale costituzionale, contro l'atto formale di costituzione della Commissione, giudicandola contraria alla sentenza che ha dichiarato l'incostituzionalità e la nullità della risoluzione del Parlamento catalano sull'inizio del processo indipendentista. Il Tribunale costituzionale ha ammesso a esame l'incidente promosso dal Governo statale contro il Parlamento catalano. Quest'ultimo ha difeso - a sua volta - la necessità di proseguire i lavori della commissione, ritenendo l'atto costitutivo della Commissione un atto parlamentare, non normativo, e quindi un atto di autonomia interna che come tale risulta insindacabile. La *Fiscalia* statale ha sollecitato il Tribunale costituzionale a informare espressamente la Presidente del Parlamento catalano, Carme Forcadell, delle conseguenze derivanti dalla mancata attuazione della sentenza e dalla continuità dei lavori della Commissione. Ai sensi dell'articolo 92 della nuova legge organica, si contemplan una serie di misure per dare attuazione alla sentenza, che vanno dalla imposizione di una multa (che va da 3.000 a 30.000 euro) per le autorità che non diano attuazione alle risoluzioni, alla sospensione delle relative funzioni, ovvero prevedono che sia il Governo ad adottare le misure necessarie.

Nel corso dei primi mesi del suo Governo, Carles Puigdemont, ha annunciato a più riprese la volontà di portare a termine il processo di disconnessione dalla Spagna entro 18 mesi, senza compiere tuttavia azioni specifiche in questa direzione. Alla fine di marzo è iniziato il processo per l'approvazione delle c.d. tre leggi di rottura in seno al Parlamento catalano, mediante la designazione in seno alle Commissioni competenti dei portavoce incaricati di elaborare le relative proposte di legge, concernenti, rispettivamente, la transizione giuridica, la protezione sociale e l'amministrazione tributaria, da approvare in seno a una *ponencia* unica.

Il **18 aprile** il Presidente Puigdemont, in occasione dei suoi primi cento giorni di governo, ha presentato il suo piano di governo basato su tre aspetti fondamentali: lo Stato del benessere, la lotta contro la disoccupazione e la rigenerazione democratica.