



## IL SISTEMA PARTITICO SPAGNOLO IN TRASFORMAZIONE

di Laura Frosina\*

**I**l 2015 si presenta un anno denso di avvenimenti politici ed elettorali. Alle elezioni anticipate celebrate in Andalusia il 22 marzo, si aggiungono le elezioni autonome e amministrative del 24 maggio, le elezioni politiche in Catalogna programmate per il 27 settembre, e le elezioni generali, di fine legislatura, per rinnovare la composizione delle *Cortes Generales*.

In queste elezioni si determineranno i nuovi equilibri politici-istituzionali, tanto a livello nazionale che autonomico, che condurranno alla fine di una complessa legislatura segnata, prevalentemente, dalla crisi economico-finanziaria e dalla radicalizzazione della questione independentista catalana. I nuovi equilibri risentiranno dei cambiamenti intervenuti negli ultimi mesi nel sistema politico spagnolo, che sembrano propendere verso un maggior pluralismo partitico e mettere in crisi il consolidato modello partitico statale fondato sulla preminenza dei due principali partiti nazionali, il *Partido socialista obrero español* (Psoe) e il *Partido popular* (Pp), nelle *Cortes Generales*. A scalfire il primato bipartitico dovrebbero concorrere i due partiti rivelazione, *Podemos* e *Ciudadanos*, che si sono affermati nell'arco di pochi mesi nel contesto politico nazionale, riportando, entrambi, inaspettati successi nelle ultime tornate elettorali.

*Podemos*, costituitosi a pochi mesi di distanza dalle elezioni europee del maggio scorso, è un partito di estrema sinistra legato al movimento degli *indignados* che si fa portatore di un pensiero politico complesso avvalendosi di una efficace strategia di comunicazione.

---

\*Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato – “Sapienza” Università di Roma

La sua azione è orientata principalmente ad avanzare verso un modello di democrazia più vicina ai cittadini e un sistema di giustizia sociale che possa sconfiggere i privilegi della classe dirigente e la corruzione.

*Ciudadanos* è un partito di nuova generazione costituitosi in Catalogna nel 2006 che si dichiara contrario ad ogni forma di nazionalismo e che ha iniziato recentemente a rafforzare la sua azione a livello statale. Si autodefinisce un partito costituzionalista, postnazionalista e progressista, e fonda il suo programma politico sui principi del liberalismo progressista e del socialismo democratico.

Entrambi i partiti aspirano a soddisfare le richieste di rigenerazione democratica provenienti dalla società civile e a porsi dinanzi all'elettorato come "alternative" progressiste e credibili rispetto ai partiti tradizionali. Seguendo queste linee direttrici hanno iniziato un percorso di crescita e avanzamento nel sistema politico spagnolo.

Il primo segnale della loro ascesa si è avuto con le elezioni europee del 25 maggio scorso, nell'ambito delle quali sia *Podemos* che *Ciudadanos*, sia pur in forma minore, hanno riportato un ottimo risultato, conquistando, rispettivamente, 5 e 2 seggi nel Parlamento europeo.

A partire da queste elezioni sembra che tali partiti abbiano iniziato ad avere una presa crescente nel corpo elettorale, secondo quanto riportato dai sondaggi elettorali, anche se la portata effettiva di tale fenomeno è ancora molto incerta. Ad esempio, i sondaggi sulle intenzioni di voto pubblicati dal *Centro de Investigaciones sociológicas* (Cis) negli ultimi mesi riportano percentuali molte elevate a favore di *Podemos* e *Ciudadanos*, indicando finanche la possibilità che *Podemos*, con il 27,7% dei voti, possa affermarsi come primo partito a livello nazionale.

Finora le elezioni andaluse del 22 marzo, che possono essere interpretate come una prima verifica dell'attendibilità di tali previsioni, hanno fornito una conferma solo parziale del nuovo *trend* elettorale. Si è confermata l'ascesa di *Podemos*, che è divenuto il terzo partito nella Comunità autonoma con il 14,84% dei voti e 15 seggi, così come quella di *Ciudadanos* che con il 9,28 % voti e 9 seggi ha conquistato la quarta posizione nel Parlamento andaluso. I risultati di queste elezioni, sebbene abbiano registrato un

consistente indebolimento del Pp (- 17 seggi), non hanno tuttavia intaccato il primato dei due partiti maggiori, né tantomeno quello del Psoe, che ha mantenuto invariata la sua posizione, confermando la sua primazia nella Comunità autonoma dove governa da oltre un trentennio.

E' difficile fornire, dunque, una lettura univoca del risultato di tali elezioni, e soprattutto trasporre le indicazioni elettorali in una dimensione statale, perché sono molte le variabili -specie di matrice autonoma- che hanno influito sulla dinamica politico-elettorale di questa Comunità autonoma.

Non sembra potersi negare, tuttavia, che anche queste elezioni abbiano confermato il cambiamento intervenuto nell'orientamento dell'elettorato spagnolo, la entità del quale non è ancora nota ma che si delineerà con maggior nitidezza nelle prossime elezioni autonome e generali.

Molti analisti ritengono che *Podemos* e *Ciudadanos*, ponendosi in diretta competizione con il Psoe e il Pp, riusciranno a guadagnare un considerevole numero di seggi nelle *Cortes Generales*, determinando una situazione di maggiore frammentazione partitica che obbligherà a ricorrere a complesse trattative postelettorali per la formazione del nuovo Governo. Non è affatto chiaro lungo quale direzione si articoleranno tali accordi o alleanze. Lo dimostra la incertezza delle negoziazioni post-elettorali in Andalusia, dove il Psoe non è riuscito ancora a pervenire ad un accordo per la investitura di Susanna Díaz alla presidenza della Giunta, dinanzi alle resistenze di *Podemos* e *Ciudadanos* che pongono condizioni molto rigide perché sono consapevoli dei rischi e delle conseguenze di una scelta simile nel proprio elettorato.

I prossimi appuntamenti elettorali forniranno, quindi, ulteriori dati e elementi per valutare se siamo di fronte a un fenomeno transitorio di trasformazione del sistema partitico dettato per lo più da situazioni congiunturali, ovvero se si tratta dell'inizio di un cambiamento più ampio e strutturale che porterà a un superamento del consolidato formato bipartitico e alla prassi dei Governi monocolori a maggioranza socialista o popolare. Sarà infine interessante verificare se questo fenomeno porterà ad una maggiore pluralizzazione e democratizzazione del sistema partitico, ovvero se condurrà ad una

situazione di generale frammentazione partitica e ingovernabilità, fenomeni quasi sconosciuti all'esperienza democratica spagnola post-franchista.

## ELEZIONI

### LE ELEZIONI IN ANDALUSIA

Il **22 marzo** si sono svolte le elezioni anticipate in Andalusia per il rinnovo dei 109 componenti il Parlamento regionale. Le elezioni sono state convocate anticipatamente dal Presidente della Giunta, Susanna Díaz, per superare la situazione di instabilità governativa, legata ai problemi interni alla coalizione con *Izquierda Unida*, con l'obiettivo di rinsaldare la maggioranza socialista e di formare un nuovo Governo monocoloro forte e stabile.

I risultati elettorali non hanno soddisfatto le aspettative di Susanna Díaz, che aspirava ad ottenere la maggioranza assoluta dei seggi, nonostante abbiano assegnato una vittoria chiara al Psoe. Quest'ultimo si è confermato primo partito nella regione mantenendo fermi i 47 seggi della precedente legislatura, senza raggiungere l'ambita quota dei 55 seggi corrispondente alla maggioranza assoluta. Il Pp ha subito, invece, un forte calo poiché si è fermato a quota 33 seggi, perdendo così 17 deputati rispetto alla precedente legislatura. Il peggior risultato del Pp dal 1990, quando la sua rilevanza in Andalusia era minima, che ha rilevato il pieno fallimento del primo test del Governo di Mariano Rajoy in Andalusia.

Un ottimo risultato, in parte inatteso nella Comunità autonoma, è stato conseguito dal partito rivelazione, *Podemos*, che ha fatto il suo ingresso nel Parlamento andaluso con 15 deputati. A scontarne le conseguenze è stata principalmente *Izquierda Unida* (Iu), che ha perso 7 seggi rispetto alle elezioni del 2012, riuscendo ad eleggere solo 5 deputati. Una buona performance elettorale è stata conseguita anche dal partito di Albert Rivera, *Ciudadanos*, che è salito a quota 9 seggi, convertendosi in uno dei possibili alleati del futuro Governo socialista di Susanna Díaz e, quindi, in un tassello fondamentale per la governabilità della Comunità autonoma.

I risultati hanno confermato la primazia del Psoe in Andalusia, l'erosione degli altri due partiti tradizionali, Pp e *Izquierda Unida*, e l'ascesa dei nuovi partiti, *Podemos* e *Ciudadanos*, ampiamente preannunciata nei sondaggi elettorali degli ultimi mesi e foriera di possibili ulteriori cambiamenti nello scenario politico.

Le elezioni anticipate hanno dato vita ad un'assemblea politicamente frammentata in cui si sta rilevando particolarmente difficile pervenire ad un accordo per la investitura della candidata socialista alla presidenza della Giunta. Impossibile l'accordo con il Pp per

evidenti ragioni politiche; difficile e insufficiente l'accordo con Iu, con cui non si sono ancora ristabiliti i rapporti dopo la rottura della coalizione di governo; difficile anche l'accordo con *Podemos* e *Ciudadanos*, che ripongono grandi aspettative nelle prossime elezioni e difficilmente potrebbero giustificare al proprio elettorato un accordo politico con i socialisti in Andalusia.

Dal 5 maggio si sono svolte già tre votazioni per la investitura al governo della candidata socialista, che hanno registrato un esito negativo con 62 voti contrari e i soli 47 favorevoli del suo gruppo parlamentare. Se a distanza di due mesi dalla prima votazione la Díaz non dovesse ottenere la maggioranza necessaria per la sua investitura si dovrà ricorrere a nuove elezioni nella Comunità autonoma.

## PARTITI

### PODEMOS E CIUDADANOS

I primi mesi del 2015 il sistema partitico spagnolo è stato contrassegnato dal progressivo avanzamento delle due formazioni politiche emergenti, *Podemos* e *Ciudadanos*, che hanno portato avanti diverse iniziative, comizi e programmi, in vista delle elezioni amministrative e generali che si celebreranno, rispettivamente, nel mese di maggio e ottobre.

*Podemos*, dopo essersi presentato a Barcellona come alternativa al progetto *soberanista* di Artur Mas, ha continuato il **25 gennaio** il suo ciclo di incontri elettorali con un comizio a Valencia. Nella Comunità autonoma, simbolo del potere del partito popolare, Pablo Iglesias ha convertito il suo intervento in un attacco frontale contro il modello di gestione di tale partito, denunciandone, in particolare, la corruzione interna. Ha parlato dell'inizio di un nuovo ciclo politico riferendosi alla vittoria elettorale di *Syriza* nelle elezioni greche, che lascia presagire una vittoria elettorale del suo partito in Spagna. Ha detto "Comienza la esperanza, termina el miedo, Syriza, Podemos, venceremos".

Il **31 gennaio** *Podemos* ha iniziato formalmente la sua campagna elettorale con la celebrazione a Madrid della c.d. *marcha del cambio*, una mobilitazione aperta a tutti i cittadini rivolta principalmente a dimostrare la rottura con il vecchio modello partitico e l'inizio di un cambiamento politico-elettorale nel paese che si concretizzerà nelle elezioni del 2015.

Il **15 febbraio** *Podemos* ha portato a termine il processo di strutturazione e organizzazione interna al suo partito con la elezione dei segretari regionali e delle relative liste elettorali che si presenteranno nelle elezioni autonome del 24 maggio. La votazione di tali candidati rappresenta l'ultima tappa di un processo più ampio che ha

portato alla elezione del segretario generale, alla approvazione degli statuti e delle regole interne al partito, alla costituzione dei principali organi di direzione nazionale e alla elezione dei responsabili municipali. La elezione dei segretari generali, avvenuta tramite procedure telematiche, ha confermato la presenza di due correnti differenti internamente al partito: quella maggioritaria collegata a Pablo Iglesias, favorevole ad una gestione più centralizzata del partito, e quella minoritaria sostenuta dalla sinistra anticapitalista, favorevole invece ad un modello più pluralista e partecipativo nei processi decisionali interni al partito.

*Ciudadanos*, il partito catalano di Albert Rivera che si propone come alternativa al Pp, ha consolidato negli ultimi quattro mesi ampiamente la sua posizione dopo aver dichiarato di voler estendere la sua azione politica a livello nazionale. Il partito ha accresciuto notevolmente il numero degli iscritti, specie dopo le elezioni andaluse di marzo, nonostante abbia seguito regole piuttosto rigide per l'accettazione di nuovi affiliati.

Ha rafforzato il suo programma politico dichiarando di voler presentare un nuovo progetto per il rinnovamento della Spagna incentrato prevalentemente su un ambizioso programma economico che ha presentato in diverse tappe. Il programma, che reca il titolo *El cambio sensato. Propuestas de Ciudadanos para devolver a España su futuro*, e alla cui redazione hanno contribuito i noti economisti Luis Garicano e Manuel Conthe, si prefigge principalmente di sconfiggere la crisi e di porre le basi per una crescita economica sostenibile. In esso si segnala, infatti, la necessità di promuovere un “modello di crescita inclusivo basato sulla conoscenza e sulla formazione, sullo sforzo e sul merito”. Tra le principali innovazioni risalta la previsione di un nuovo modello di contratto unico a tempo indeterminato, un complemento salariale annuale garantito a coloro che hanno stipendi bassi o impieghi precari, e una legge di seconda opportunità per le persone fisiche e giuridiche che risultino indebitate. Il programma economico di *Ciudadanos* si prefigge inoltre di favorire la ricerca, l'innovazione tecnologica e la crescita industriale del paese, soprattutto a favore delle piccole e medie imprese. Il progetto aspira a raggiungere tali obiettivi riproducendo il modello tedesco di cooperazione pubblico-privato nella ricerca applicata; il sistema di finanziamento per la creazione di imprese tecnologiche adottato in Israele; il metodo australiano per la attrazione di capitale umano straniero. Il punto più polemico di questo programma consiste nella previsione di una consistente riduzione degli investimenti nell'AVE per destinarli ad altri ambiti quali la ricerca e la innovazione tecnologica.

Dopo l'esito elettorale favorevole delle elezioni andaluse, *Ciudadanos* ha confermato la sua determinazione a porsi dinanzi agli elettori come una alternativa al Partito popolare, decidendo di presentare le proprie candidature in tutte le capitali di provincia e nelle Comunità autonome dove si celebreranno le elezioni.

## NOTE SULL'ATTIVITÀ LEGISLATIVA

Nel primo quadrimestre del 2015 l'attività legislativa delle *Cortes Generales* si è contraddistinta soprattutto per l'approvazione di alcune leggi organiche di particolare rilevanza.

Tra queste va segnalata la [legge organica n. 2, del 30 marzo 2015](#), in materia di reati legati al terrorismo, recante modifiche alla legge organica 10/1995 del Codice penale. Con tale legge è stata data attuazione alla Risoluzione 2178 sui “combattenti terroristi stranieri”, approvata il 24 settembre 2014 dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, al fine di contrastare la costituzione o la diffusione di attività terroristiche a livello internazionale. Si tratta di una risoluzione che vincola legalmente tutti gli Stati membri dell'Onu ad approvare internamente una legislazione per tipizzare come reati gravi le condotte di persone che partecipino al finanziamento, alla pianificazione, alla preparazione o alla commissione di atti terroristici o prestino appoggio ad essi.

La legislazione penale spagnola in materia risulta abbastanza avanzata in quanto, nell'intento di offrire una risposta all'azione terrorista di organizzazioni armate come ETA, tende a sanzionare tutti coloro che appartengono, agiscono al servizio o collaborano con organizzazioni o gruppi terroristi. La riforma in questione, senza modificare tale impostazione, ha aggiornato la legislazione vigente introducendo sanzioni anche per le forme di terrorismo individuale e per quelle condotte rivolte a costituire reti terroristiche internazionali che sono state identificate nella risoluzione Onu come le principali preoccupazioni della comunità internazionale. Tra le varie modifiche la riforma ha introdotto una nuova definizione di reato di terrorismo, ha individuato nuove forme di reato in connessione con quanto stabilito nella risoluzione, e ha inasprito le pene collegate a tali reati.

Particolare importanza assume, inoltre, la [legge organica n. 3, del 30 marzo 2015](#), sul controllo dell'attività economico-finanziaria dei partiti politici, recante modifiche alla legge organica n. 8, del 4 luglio 2007, sul finanziamento dei partiti politici.

Quest'ultima era stata già anteriormente modificata mediante legge organica n. 5 del 2012, al fine di realizzare un bilanciamento tra la necessità di garantire entrate sufficienti ai partiti e quella di rafforzare i meccanismi di controllo sul loro finanziamento e di incrementare, altresì, la trasparenza della loro azione. La sua ulteriore revisione si è resa necessaria in ragione del compromesso raggiunto e sottoscritto nel febbraio 2013 dai gruppi parlamentari del Congresso dei deputati, che ha richiesto l'adozione di nuove misure di vigilanza sulla attività economico-finanziaria dei partiti politici e l'aumento della trasparenza.

La legge si struttura in tre articoli che modificano, rispettivamente, la legge organica sul finanziamento dei partiti politici, la legge organica sui partiti politici, e la legge organica sulla Corte dei conti.

Nello specifico il primo articolo introduce numerose innovazioni in merito al regime di finanziamento dei partiti rivolte principalmente a perfezionare la regolamentazione in materia di donazioni, a incrementare la trasparenza nella gestione economica e contabile dei partiti, e ad implementare le sanzioni per ogni tipo di infrazione.

Il secondo articolo modifica diverse disposizioni della legge organica sui partiti politici relative alla costituzione dei partiti, al sistema di prevenzione e supervisione, e al regime giuridico degli affiliati. Una novità particolarmente incisiva riguarda la introduzione di un procedimento giudiziario per pervenire alla dichiarazione giudiziale di estinzione dei partiti politici inattivi, attraverso il quale si aspira a migliorare il funzionamento del Registro dei partiti politici.

Il terzo articolo introduce diverse modifiche relative alla legislazione sulla Corte dei Conti che estendono e rafforzano la sua azione di controllo. Prevede che l'azione di controllo di tale organo sia volta a verificare che l'attività economico-finanziaria del settore pubblico rispetti i principi di trasparenza, sostenibilità ambientale e uguaglianza di genere; attribuisce alla Corte la potestà regolamentare per migliorare la sua organizzazione interna; contempla la possibilità di instaurare forme di collaborazione con determinati organismi pubblici ed entità del credito, al fine di ottenere la informazione necessaria per operare un controllo corretto sui conti dei partiti politici e delle fondazioni e delle entità vincolate.

Va segnalata, infine, [la legge organica n. 4, del 30 marzo 2015](#), sulla protezione della sicurezza cittadina. Si tratta di una legge che ridefinisce il concetto di sicurezza pubblica in senso ampio e si prefigge come principale obiettivo di proteggere beni e persone da ogni forma di violenza e di garantire, così, un regime di maggiore sicurezza per i cittadini. Contempla un ampio novero di azioni e misure di diversa natura rivolte principalmente a promuovere la cooperazione interamministrativa; a garantire un'efficace azione di controllo da parte degli organi del potere giudiziario; a migliorare gli interventi delle Forze di Polizia e Sicurezza in funzione preventiva e sanzionatoria; a sviluppare un sistema più efficace di identificazione e controllo delle persone fisiche e giuridiche che svolgono attività rilevanti per la sicurezza pubblica; e a operare una classificazione delle infrazioni e delle condotte illecite di natura lieve, grave e molto grave.

---

## IL DIBATTITO SULLO STATO DELLA NAZIONE



Il **24 25 e 26 febbraio** si è svolto al Congresso dei Deputati il dibattito annuale sullo stato della nazione.

Nei primi due giorni di dibattito si sono confrontati gli esponenti delle diverse forze politiche che hanno già messo in atto differenti strategie in vista degli importanti appuntamenti elettorali calendarizzati durante l'anno. L'intero dibattito è stato marcato dal contrasto tra le previsioni ottimiste del Presidente del Governo, Mariano Rajoy, e le valutazioni critiche e pessimiste dei partiti dell'opposizione, che, con diverse accentuazioni, hanno criticato i risultati delle politiche economiche e sociali del governo e il trionfalismo del discorso pronunciato dal Premier.

Il primo ad essere intervenuto è stato Mariano Rajoy, che ha operato un bilancio dei primi tre anni della legislatura, evidenziando come le politiche messe in atto dal suo Governo abbiano consentito alla Spagna di uscire dalla crisi e di riavviare l'economia nazionale. A dimostrazione di ciò, ha citato i dati dell'ultima inchiesta sulla popolazione attiva che rivelano una crescita dell'economia e dell'occupazione nel 2014, primo anno di ripresa dell'economia nazionale. Ha sottolineato, tuttavia, come questa ripresa sia ancora fragile e instabile e come necessiti di un consolidamento per evitare il rischio "concreto e grave" di una retrocessione. In tal modo ha fatto implicitamente allusione alle conseguenze che potrebbero, a suo giudizio, registrarsi nel Paese qualora le nuove forze politiche emergenti, *Podemos* e *Ciudadanos*, riuscissero a portare avanti le riforme preannunciate in questi mesi antecedenti le elezioni. Seguendo un approccio più realista, Rajoy ha dichiarato che "La gran medida social de la legislatura ha sido evitar el rescate" e che le previsioni di crescita per il 2015 sono positive in quanto risultano pari al 2,4%.

Il leader conservatore ha presentato inoltre un nuovo pacchetto di misure economiche e sociali che intende approvare entro la fine della legislatura. Tra queste assume particolare rilievo la previsione di una legge di "seconda opportunità" e la introduzione di alcune agevolazioni finanziarie per incentivare contratti di lavoro a tempo indeterminato.

Ha concluso il suo intervento commentando la consultazione popolare catalana del 9 novembre, che ha qualificato come un evento propagandistico carente di qualsiasi legittimità democratica e di qualsiasi effetto politico. Ha confermato la sua disponibilità al dialogo con il Governo catalano ma solo a condizione che la sua azione si svolga nel pieno rispetto della legalità.

Il nuovo segretario generale del Psoe, Pedro Sanchez, intervenuto dopo Rajoy, ha criticato fortemente l'azione del Governo popolare riferendosi alla "precarietà, alle imposte e al caso "Barcenas", quali principali risultati conseguiti nella legislatura, a dispetto di quelli trionfalisti e avulsi dalla realtà proclamati dal *Premier*. In particolare, ha criticato gli scandali di corruzione politica che hanno investito il partito popolare e ha accusato Rajoy di aver portato avanti delle riforme che hanno fortemente ridimensionato

i diritti lavorativi, educativi e sanitari degli spagnoli. Ha offerto agli spagnoli l'alternativa della sinistra socialista e, quindi, di un cambiamento ampio e sicuro per un recupero più ampio e globale che riguardi tutti gli spagnoli. Ha ricordato che il suo partito si fa promotore di un riformismo costituzionale che si contrappone al radicalismo di alcuni e all'immobilismo di altri, ritenendo un errore sia sostenere l'immodificabilità della Costituzione sia il tentativo di liquidarne i contenuti. In merito al problema catalano ha denunciato la incapacità del Governo di gestire la situazione e ha ricordato che il suo partito difende l'unità della Spagna ma si contrappone al "neocentralismo".

Sul processo *soberanista* catalano è intervenuto il portavoce di CiU, Josep Antoni Duran i Lleida, che ha accusato Rajoy di negligenza politica per non aver affrontato il problema catalano attraverso il dialogo ma ricorrendo alle vie giudiziali. Ha chiesto al Governo di ritirare il ricorso contro la legge sulle consultazioni deposto davanti al Tribunale costituzionale e un aiuto per ottenere il ritiro della querela presentata dal Procuratore Generale contro il Presidente della Generalità Artur Mas. Ha criticato le politiche economiche del Premier, che hanno generato ampia disoccupazione, e ha richiesto una politica sociale integrale valevole per tutti i cittadini.

Su questi ultimi temi è intervenuto duramente anche il portavoce economico della *Izquierda plural*, Alberto Garzón, che ha parlato di stato di emergenza sociale in cui verte il paese e della necessità di ripristinare i diritti sociali erosi dalle politiche governative.

Nel corso della ultima giornata del dibattito sono state approvate circa 20 proposte di risoluzione su un totale di 105 presentate dai gruppi parlamentari, in materia di economia, trasferimenti alle Comunità autonome, riforma costituzionale o aiuti alle famiglie. Delle 20 approvate, 15 sono state presentate dal Pp e tra queste figura la riforma della legge tributaria, la legge di c.d. "seconda opportunità", e le agevolazioni finanziarie per incentivare i contratti a tempo indeterminato.

## GOVERNO

### POLITICHE ECONOMICHE E RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA

I dati macroeconomici del primo quadrimestre del 2015 rivelano un certo miglioramento, finanche superiore alle previsioni di crescita, che attesta il pieno rispetto degli impegni assunti con l'Unione europea, l'esito favorevole delle politiche economico-finanziarie e delle riforme strutturali adottate, e, infine, una buona capacità di ripresa dell'economia nazionale. Gli sforzi compiuti e i risultati conseguiti sono stati riconosciuti dalle istituzioni europee e hanno consentito alla Spagna di affermarsi nell'area euro come una delle economie con maggiore potenziale di crescita.

Il **12 febbraio** il Presidente del Governo, Mariano Rajoy, ha partecipato alla riunione informale del Consiglio europeo tenutasi a Bruxelles, nell'ambito della quale è stato affrontato prevalentemente il tema del terrorismo internazionale. Su questo tema il Premier Rajoy, su richiesta del presidente del Consiglio Europeo, è intervenuto nel corso della riunione per esprimere la sua opinione in merito alle iniziative che sarebbe necessario portare avanti nella Unione europea. Ha evidenziato come in Spagna si sia raggiunto un accordo *bipartisan* tra socialisti e popolari per sconfiggere il terrorismo, già approvato in prima lettura dalle *Cortes Generales*, sottolineando l'importanza di accordi di tal natura. Ha insistito poi sulla necessità di rafforzare la cooperazione internazionale, anche attraverso la individuazione di regole comuni, nella consapevolezza condivisa della impossibilità di combattere il terrorismo in maniera isolata.

Ha fatto riferimento anche all'accordo raggiunto sulla situazione in Ucraina, osservando come, pur trattandosi di un accordo fragile, rappresenti comunque un passo importante per risolvere uno dei problemi di maggiore portata degli ultimi tempi in Europa.

Da ultimo, si è pronunciato sulla situazione economica, tema sul quale sono intervenuti i presidenti dell'Eurogruppo, della Banca centrale europea e della Commissione, sottolineando come mentre si sono conseguiti dei significativi avanzamenti nella Unione economica e nella Unione Bancaria altrettanto non si è fatto in relazione alla Unione fiscale e alla Unione politica.

Il **27 marzo** il Ministro della Economia e delle Finanze, Cristóbal Montoro, ha presentato al Consiglio dei Ministri l'*informe* sul *deficit* pubblico del 2014, che dimostra come questo si sia ridotto fino al 5,72% del PIL, se si escludono gli aiuti finanziari.

Secondo Montoro, la riduzione del *deficit* evidenzia come la Spagna abbia realizzato un grande sforzo di adeguamento che, unitamente alle riforme strutturali, dovrebbe garantire un recupero dell'economia con una crescita che si avvicinerà al 3%. Inoltre, a suo giudizio, tale riduzione del *deficit* dimostra che anche lo Stato delle autonomie è governabile in termini di politica economica e di coordinamento delle politiche di bilancio.

Nella conferenza stampa successiva alla riunione del Consiglio dei Ministri, la vicepresidente, Soraya Sáenz de Santamaria, ha evidenziato come la Spagna abbia tenuto fede agli impegni assunti con l'Unione europea. La Vicepresidente e il Ministro dell'economia hanno sottolineato, poi, come la riduzione del *deficit* si produca in un contesto di accelerazione della crescita dell'economia. Il Banco di Spagna ha elevato la sua previsione di crescita del PIL fino al 2,8%, rispetto al 2,4% indicato dal Governo.

Il **29-30 marzo** il Presidente del Governo, Mariano Rajoy, ha partecipato insieme agli altri capi di governo alla riunione del Consiglio europeo, nell'ambito della quale si è deciso di istituire la Unione dell'energia e si è discusso, altresì, di temi economici e di

politica estera, e, in particolare, dei rapporti con la Russia e l'Ucraina e della situazione in Libia.

Per quanto riguarda la Spagna, il Presidente Rajoy, ha dichiarato, nella conferenza stampa successiva alla riunione, come in questo consiglio si siano compiuti degli importanti passi in avanti nella costruzione della politica energetica della Ue che rappresenta una delle grandi priorità della politica spagnola in Europa. Nel suo ambito è stata approvata, infatti, la dichiarazione di Madrid sulle interconnessioni energetiche che ha avuto l'approvazione dell'intero Consiglio. Ha evidenziato poi come il suo Governo condivide pienamente gli orientamenti generali in materia di politica economica adottati dall'Unione europea e come quest'ultima abbia riconosciuto gli avanzamenti compiuti dalla Spagna nella correzione degli squilibri, nella creazione dell'occupazione e nella crescita economica. Ha confermato che l'aumento dell'occupazione rappresenta la principale priorità del suo Governo e che per tale motivo è stata approvata la riforma della formazione professionale.

Il **23 aprile** Mariano Rajoy ha commentato positivamente i nuovi dati della inchiesta sulla popolazione attiva relativi al primo trimestre dell'anno, evidenziando come questi confermino l'evoluzione sempre più positiva dell'economia spagnola contrassegnata da una diminuzione della disoccupazione e da un aumento dell'occupazione. Il Premier ha sottolineato come negli ultimi due mesi si siano creati più di 500.000 nuovi posti di lavoro in quasi tutti i settori.

Il **30 aprile** il Consiglio dei Ministri ha approvato il [\*Programma di Stabilità 2015-2018\*](#) e il [\*Programma nazionale delle riforme\*](#), che riflettono la recente evoluzione dell'economia spagnola, il grado di avanzamento della agenda delle riforme e l'attuazione delle raccomandazioni specifiche formulate dal Consiglio europeo nel giugno 2014.

I programmi approvati, che verranno trasmessi alla Commissione europea nel rispetto delle obbligazioni assunte nel quadro del Semestre europeo, contengono delle previsioni di crescita dell'economia e dell'occupazione ampiamente favorevoli.

Secondo le stime contenute nel programma di stabilità, il tasso di crescita dell'economia sarà vicino al 3%; si creeranno mezzo milione di posti di lavoro l'anno fino al 2018; la Spagna uscirà dal procedimento del deficit eccessivo nel 2016, con la riduzione del deficit delle amministrazioni pubbliche sotto il 3% del PIL; il debito pubblico comincerà a scendere nel 2016, risultando pari al 93,2% del PIL nel 2018.

Il piano nazionale delle riforme descrive le riforme strutturali che la Spagna intende approvare per promuovere una maggiore integrazione fiscale, un miglioramento del mercato interno in settori come quello energetico, il mercato unico digitale, l'armonizzazione fiscale e la lotta contro le frodi. Infine, prevede una politica economica che favorisca gli investimenti, la crescita e l'occupazione.

Secondo la vicepresidente, le previsioni economiche per il 2015 permettono di affermare che “il cambio del ciclo dell’economia spagnola è già una realtà”.

---

## RIFORME STRUTTURALI

Il **27 febbraio** il Governo ha approvato il [regio decreto-legge n. 1/2015](#), sul meccanismo di seconda opportunità, la riduzione degli oneri finanziari e altre misure sociali. Si tratta del decreto in cui sono state approvate le misure presentate dal Pp nell’ambito del dibattito sullo stato della nazione e attraverso il quale si mira prevalentemente a facilitare il processo di riduzione dell’indebitamento dell’economia spagnola e ad incrementare le assunzioni a tempo indeterminato.

Il primo pacchetto di norme si riferisce al meccanismo di seconda opportunità attraverso il quale si mira prevalentemente ad aiutare i debitori (persone fisiche o giuridiche) ad assolvere i propri debiti attraverso procedimenti specifici e avvalendosi, in particolare, degli accordi extragiudiziali e della figura del mediatore per conciliare gli interessi delle parti in gioco.

Il secondo blocco di norme tende a ridurre gli oneri fiscali per promuovere la contrattazione a tempo indeterminato e formule contrattuali a lunga durata per le classi di soggetti più deboli come i giovani o i disoccupati.

Infine la normativa introduce alcune misure di ordine sociale tra le quali si segnala l’estensione degli assegni familiari alle famiglie monoparentali con due figli, e alle famiglie numerose con ascendenti o discendenti con disabilità, nel caso in cui il contribuente sia pensionato o beneficiario di determinate prestazioni.

Il **22 marzo** il Governo ha approvato il [regio decreto-legge n. 4/2015](#), per la riforma urgente del sistema di formazione professionale. Tale riforma, che è stata oggetto di una ampia e intensa negoziazione con gli agenti sociali, si prefigge quattro obiettivi strategici che coincidono, in sostanza, con la garanzia dell’esercizio del diritto alla formazione dei lavoratori, impiegati e disoccupati, e, in particolare, dei soggetti più deboli; il contributo effettivo della formazione alla competitività delle imprese; il rafforzamento della negoziazione collettiva nell’adeguamento dell’offerta formativa alle richieste del sistema produttivo, così come la efficienza e la trasparenza nella gestione delle risorse pubbliche. Nell’intento di perseguire tali finalità la riforma prevede, tra le varie modifiche, una pianificazione strategica per orientare la formazione dei disoccupati nei settori economici di maggiore crescita e alcune misure per rendere più flessibile e trasparente il sistema di formazione. Introduce numerose novità, tra le quali figura il principio di concorrenza competitiva, in base al quale i centri di formazione entreranno in competizione tra loro per offrire la migliore formazione.

La riforma si prefigge nel suo complesso di consolidare una cultura di formazione professionale nel sistema produttivo e di favorire in questo modo la creazione di occupazione stabile e di qualità.

## CORONA

### IL FALLIMENTO DEI RICORSI PER IL RICONOSCIMENTO DELLA PATERNITÀ DI JUAN CARLOS

In questi mesi sono state presentate dinanzi al Tribunale Supremo diverse domande di paternità nei confronti dell'ex sovrano, Juan Carlos, attraverso le quali è stata rivendicata dai ricorrenti la presunta paternità. Finora tali domande non sono state accolte perché giudicate a priori inammissibili, ovvero perché ritenute completamente irragionevoli o incongruenti.

Il **28 gennaio** la Sala Civile del Tribunale Supremo ha giudicato inammissibile la domanda di paternità nei confronti di Juan Carlos presentata da Albert Sola. Nell'ordinanza di inammissibilità il Tribunale ha chiarito che la domanda del ricorrente non presenta fatti minimamente coerenti e ragionevolmente verosimili, né rispetta il requisito legale del "principio di prova" che richiede di includere una prova rispetto ai fatti denunciati.

Il **9 aprile** la Sala Civile del Tribunale Supremo, ha emesso un'ordinanza con cui ha archiviato la domanda di paternità presentata dalla cittadina belga, Ingrid Sartiau, nei confronti di Juan Carlos, dopo averla ammessa ad esame pochi mesi prima. Il Tribunale ha giudicato tale domanda priva di qualsiasi serietà e completamente contraddittoria nei fatti riportati.

## CORTI

### L'EPILOGO GIURISPRUDENZIALE DELLA VICENDA DELLA CONSULTAZIONE POPOLARE CATALANA

Il **25 febbraio** il Tribunale costituzionale si è pronunciato sulla legge catalana n. 10/2014, sulle consultazioni popolari non aventi natura referendaria, dichiarandone la incostituzionalità parziale, a distanza di cinque mesi dalla pronuncia con cui ne aveva sospeso l'applicazione, ai sensi dell'art. 161, c. 2 Cost. Nello specifico ha adottato la [sentenza n. 31/2015](#) (Boe n. 64, del 16 marzo 2015) che ha accolto il ricorso di

incostituzionalità n. 5829-2014 del Governo Rajoy contro la legge catalana n. 10/2014 e il decreto n. 129/2014 per mezzo del quale è stata convocata, il 9 novembre, la consultazione popolare non avente natura referendaria sul futuro politico della Catalogna. Il Tribunale ha dichiarato l'incostituzionalità di due dei 36 articoli impugnati della legge, che regolano le consultazioni popolari generali, e non settoriali, ritenendo che non si riferiscano ad una consultazione ma ad un vero e proprio referendum, la cui indizione rientra nella competenza costituzionalmente riservata in via esclusiva allo Stato. Il Tribunale ha argomentato, a tal proposito, che consultazioni come quelle regolate dalla legge catalana e convocata da Artur Mas richiedono un appello a un corpo elettorale *sui generis* nell'ambito del quale è, senz'altro, compreso o integrato l'elettorato, statuario e legale della Catalogna. I giudici costituzionali hanno ritenuto, tuttavia, che i soggetti chiamati a votare nella consultazione catalana sull'indipendenza siano le stesse persone incluse nel censo elettorale e non un collettivo determinato di persone che solo renderebbe possibile una consultazione settoriale legale. Il Tribunale ha annullato anche il decreto di convocazione della consultazione popolare, poiché ha ritenuto che avesse ad oggetto un referendum che, in quanto tale, risulta incostituzionale. La sentenza, pur non avendo prodotto delle conseguenze politiche e giuridiche specifiche, è stata vista dai partiti indipendentisti catalani come un'opportunità per riattivare il processo *soberanista* paralizzato da circa due mesi a causa dei disaccordi tra i partiti politici e della irruzione di *Podemos* nel panorama politico catalano. Il Presidente Artur Mas ha dichiarato che il diniego parziale del Tribunale costituzionale alla legge sulle consultazioni e al decreto di convocazione non lascia altra strada alternativa al popolo catalano che quella delle elezioni. Elezioni che sono previste per il 27 settembre e che dovrebbero convertirsi in un referendum sulla indipendenza.

#### LA SENTENZA DEL TRIBUNALE COSTITUZIONALE SULLA LEGGE ORGANICA DI STABILITA' DI BILANCIO E SOSTENIBILITA' FINANZIARIA

Il **3 febbraio** è stata pubblicata sul Boe n. 29 [la sentenza n. 215/2014](#) con cui il *Pleno* del Tribunale costituzionale ha rigettato il ricorso di incostituzionalità n. 557-2013 presentato dal Governo delle Canarie contro vari articoli della Legge organica n. 1/2012, sulla stabilità di bilancio e la sostenibilità finanziaria.

Nel ricorso si impugnavano quelle disposizioni della legge che prevedono misure coercitive nei confronti delle Comunità autonome che non rispettino gli obiettivi del deficit pubblico stabiliti dal Governo, ritenendo che determinassero una ingerenza dell'esecutivo nelle materie di competenza della Comunità autonoma. In particolare, il ricorrente riteneva incostituzionale la disposizione legislativa che prevede l'invio nella

Comunità inadempiente di una commissione di esperti per valutare la situazione economico-finanziaria.

Il Tribunale ha respinto il ricorso dichiarandosi a favore della costituzionalità della legge, evidenziando come questa riservi alle Comunità autonome piena autonomia nell'adozione delle decisioni di bilancio necessarie per l'applicazione effettiva del principio costituzionale di stabilità. Solo quando tali decisioni risultino inesistenti o insufficienti, osserva il Tribunale, lo Stato potrà intervenire per formulare una proposta di misure a cui deve essere data obbligatoriamente attuazione.

Questo tipo di ingerenza dello Stato è giustificata dal fatto che l'attuazione degli obiettivi del deficit e del debito pubblico rappresenta una questione di interesse generale di straordinaria importanza della cui attuazione lo Stato è il garante ultimo. E quindi, il Tribunale conclude, si tratta di una ingerenza legittima perché dovuta, necessaria e proporzionata.

## AUTONOMIE

### IL PROCESSO INDIPENDENTISTA CATALANO

Nei primi mesi del 2015 si è assistito ad un rilancio del processo independentista catalano, nonostante il sopravanzare di divisioni e disaccordi tra i partiti coinvolti prioritariamente in tale processo. Dopo la contestata consultazione popolare del 9 novembre sull'indipendenza della Catalogna da Madrid, che -ricordiamo- non ha avuto alcuna rilevanza giuridica e formale, è iniziata infatti una complessa negoziazione tra *Convergencia i Unió* ed *Esquerra Republicana de Catalunya* per pervenire ad un accordo sulle modalità di avanzamento del processo *soberanista* in base al nuovo piano, c.d. *hoja de ruta*, presentato da Artur Mas il 26 novembre. (Su tali aspetti si rinvia a L. Frosina, *Dopo la consultazione popolare del 9 novembre (9-N) quali scenari si aprono per il futuro politico della Catalogna?* in questa Rivista n. 3/2014, pp. 2; 11-15)

Il **14 gennaio**, dopo una riunione di cinque ore, i leader di CiU ed Erc, Artur Mas e Oriol Junqueras, sono pervenuti ad un accordo, sotto lo slogan “hasta la victoria, hasta ganar”, in base al quale si è deciso di celebrare le elezioni anticipate in Catalogna il 27 settembre. I punti chiave di questo accordo sono: la decisione di presentarsi in liste elettorali separate, rinunciando alla ipotesi sostenuta da Artur Mas di un unico fronte independentista, però condividendo il medesimo programma (c.d. *hoja de ruta*) fino alla vittoria dell'indipendenza; la promessa di Erc di sostenere in Parlamento il progetto di legge di bilancio; il rafforzamento delle istituzioni e delle strutture catalane nell'obiettivo condiviso di avanzare verso un sistema delle Finanze e della Sicurezza sociale della



Catalogna; l'impegno di Mas di dare priorità ai programmi di contenuto sociale ed educativo e di portare a termine l'approvazione della legge di formazione professionale.

Il leader di Erc ha considerato tale accordo una base minima per costruire la Repubblica catalana, poiché in esso non vengono definiti i tempi e le modalità per conseguire l'indipendenza, se si eccettua il riferimento dei 18 mesi indicato nel piano di Mas. Inoltre tale accordo si è indebolito nel corso dei mesi successivi sia perché non si è riuscita ad allargare la sua approvazione ad altri partiti politici, sia perché Junqueras ha messo in dubbio la concreta volontà di Artur Mas di celebrare elezioni anticipate in Catalogna, elezioni in cui il suo partito potrebbe subire una sconfitta. In risposta a tali scetticismi, l'**11 marzo** il portavoce del Governo, Frances Homs, ha assicurato che Artur Mas rispetterà gli impegni assunti convocando le elezioni anticipate nella data fissata.

Il **5 marzo** il c.d. *Pacto Nacional por el Derecho a Decider*, foro che riunisce i partiti indipendentisti, i sindacati e le altre entità che si dichiarano a favore della consultazione popolare, ha approvato un documento recante i principi minimi condivisi. Nell'accordo approvato si rivendica il diritto dei catalani a decidere il loro futuro, però si evita di attribuire espressamente alle elezioni del 27-S una caratterizzazione plebiscitaria in chiave indipendentista.

Il **20 aprile** Artur Mas ha rilanciato dinanzi alla comunità internazionale la offensiva indipendentista dichiarando che, a fronte dei continui dinieghi ricevuti dalle istituzioni statali, non rimane altra scelta che convocare elezioni autonome anticipate in chiave referendaria. L'esecutivo di Mas ha trasmesso alle ambasciate dei paesi della Unione europea un *informe* del Consiglio per la Transizione nazionale dal titolo, [\*El proceso para hacer la consulta sobre el futuro político de Cataluña: un balance\*](#), ove si opera un bilancio del processo catalano e si afferma che le elezioni del 27 settembre in chiave referendaria rappresentano l'unica soluzione legalmente possibile dinanzi alla chiusura totale da parte dello Stato a percorrere qualsiasi strada politica o giuridica. Oltre all'informe è stato inviato anche il piano d'azione, c.d. *hoja de ruta*, condiviso da Cdc e Erc, in base al quale se nelle elezioni anticipate dovesse vincere la opzione indipendentista si aprirà un termine di 18 mesi entro il quale approvare e votare la Costituzione catalana e proclamare la indipendenza

---

## IL RILANCIO DELL'INDIPENDENTISMO NEL PAESE BASCO

Il **30 aprile** il Parlamento basco ha approvato a maggioranza assoluta, con i voti del *Partido nacionalista vasco* (Pnv) e di *EH Bildu*, una mozione in cui rivendica "il diritto e la capacità" del popolo basco di esprimere democraticamente la volontà di decidere il suo futuro attraverso una consultazione il cui risultato deve essere rispettato. In questo modo

è prevalsa la linea sostenuta dal Pnv che ha preferito non indicare una data specifica per la celebrazione di tale consultazione, bocciando la mozione originariamente presentata da EH Bildu in cui si richiedeva di celebrare una consultazione sull'indipendenza nel 2016.

Il dibattito parlamentare ha evidenziato come i due principali partiti nazionalisti concordino sulla necessità di celebrare una consultazione popolare per decidere il futuro politico del Paese basco, sia pur con alcune differenze che rivelano l'esistenza di posizioni divergenti sulle modalità da seguire per il conseguimento dell'indipendenza.