



LA SPAGNA RITORNA AL VOTO TRA CAMBIAMENTI DEL SISTEMA PARTITICO E NUOVE DINAMICHE DELLA FORMA DI GOVERNO*

di Laura Frosina**

Il 29 aprile la Spagna è ritornata alle urne per eleggere i nuovi membri delle *Cortes Generales*. Si tratta delle terze elezioni politiche svoltesi in quattro anni, una vicenda del tutto inedita nell'evoluzione politico-istituzionale dell'ultimo quarantennio. La scelta di ricorrere a elezioni anticipate è stata presa da Pedro Sánchez dopo la bocciatura da parte del Congresso dei Deputati del progetto di legge di bilancio 2019, mediante il quale il governo intendeva portare avanti il suo programma politico attraverso una serie di riforme di stampo marcatamente sociale e progressista. Il diniego al bilancio espansivo e a vocazione sociale di Sánchez è arrivato dal *Partido Popular*, *Ciudadanos* e altri partiti, ma soprattutto da quelli indipendentisti catalani, *Esquerra Republicana de Catalunya* (Erc) e *Partit Demòcrata* (PdeCat), suoi alleati parlamentari dal 2018 in seguito all'approvazione della mozione di sfiducia costruttiva contro il Governo Rajoy. La votazione contraria da parte degli indipendentisti catalani, avvenuta tramite il c.d. *enmienda a la totalidad*, è stata consequenziale al rifiuto di Sánchez alla richiesta da loro avanzata di aprire un processo negoziale per porre fine al noto giudizio sul c.d. *proces* avviato dinanzi al Tribunale Supremo, nonché per pervenire alla celebrazione di un referendum (da loro definito) di

* Contributo sottoposto a *Peer Review*.

** Assegnista di ricerca in *Diritto pubblico comparato*, Sapienza-Università di Roma

autodeterminazione nella Comunità autonoma. La crisi secessionista catalana e la sua mancata risoluzione sono state, quindi, nuovamente il motivo di una spaccatura tra il Governo centrale e il Governo catalano e - in questo caso- anche di una rottura dei precari equilibri politico-istituzionali a livello nazionale.

Le nuove elezioni politiche, richieste da Sánchez per superare lo stallo parlamentare in cui è incappato il suo Governo iperminoritario, si sono svolte in un contesto politico segnato, oltretutto dal riemergere delle tensioni sulla questione catalana, anche da un quadro partitico ancora più frammentato rispetto a quello che aveva accompagnato le precedenti elezioni del 2016. Oltre ai partiti di *Unidas Podemos* e *Ciudadanos*, che già da alcuni anni avevano scardinato il consolidato primato bipartitico dei socialisti e popolari, si sono affacciati sulla scena politica altri partiti che hanno contribuito a rafforzare il sistema di multipartitismo frammentato che caratterizza la Spagna contemporanea. Un nuovo soggetto politico, che ha ottenuto una rappresentanza parlamentare in seguito alle ultime elezioni andaluse, è Vox, il partito di estrema destra guidato da Santiago Abascal. Il partito ultraconservatore, monarchico, nazionalista, centralista, e antieuropeista, è entrato per la prima volta nel circuito politico-istituzionale a livello autonomico, fornendo sostegno esterno al Governo di coalizione tra il Pp e *Ciudadanos* attraverso la sottoscrizione di un puntuale accordo di natura programmatica. Questo genere di alleanza ha aperto la strada a un nuovo ventaglio di rapporti e accordi tra i partiti ideologicamente collocati nell'area di destra, riproducibili, eventualmente, anche a livello nazionale.

In questo contesto di multipartitismo si sono svolte, quindi, le nuove elezioni politiche che hanno riflettuto la frammentazione partitica interna, pur riportando un risultato politico chiaro, in controtendenza rispetto alle passate elezioni, ovverosia la vittoria netta, sia pur a maggioranza relativa, del *Partido socialista obrero español* (Psoe) (Sulle elezioni politiche v. *infra*, Elezioni). Con 123 seggi su 350, il Psoe si è aggiudicato la posizione di primo partito del Congresso dei Deputati e si accinge a costituire un governo monocolore, o in subordine di coalizione, portando avanti le trattative post-elettorali con *Unidas Podemos*, sceso nelle preferenze del corpo elettorale ma ancora in quarta posizione al Congresso, e con gli altri partiti nazionalisti e regionalisti. Da tali trattative rimarranno

invece esclusi, probabilmente, gli indipendentisti catalani, con i quali si è giunti a una nuova fase di stallo sulla questione secessionista dopo l'ultima votazione di bilancio. In realtà, per definire la strategia per la formazione del nuovo governo, il partito socialista è in attesa del prossimo appuntamento elettorale del 26 maggio, in cui si svolgeranno le elezioni europee, autonome e locali, che potranno essere considerate una sorta di secondo turno o referendum/plebiscito su Sánchez e il suo programma politico.

Al di là delle future dinamiche politico-governative, il nuovo corso politico spinge a fare alcune riflessioni sull'evoluzione più recente della forma di governo. Una delle caratteristiche distintive che ha accompagnato l'intera evoluzione della forma politica monarchico-parlamentare spagnola è stata la stabilità governativa. Stabilità che è stata prodotta e garantita dall'operare congiunto di una serie di fattori, quali, il funzionamento selettivo del sistema elettorale per il Congresso dei Deputati; la presenza di un modello di bipartitismo imperfetto fondato sul primato dei socialisti e popolari; la presenza di governi monopartitici maggioritari, ovvero, più spesso, governi minoritari sostenuti esternamente dai partiti nazionalisti o nazionali minori sulla base di accordi di natura programmatica; la centralità dei partiti nazionalisti e regionalisti nel garantire la governabilità; e infine la preponderanza dell'esecutivo e del suo presidente, leader del partito maggioritario e titolare effettivo di ampi poteri di governo. Dopo una fase di iniziale assestamento politico-istituzionale negli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore della Costituzione, la forma di governo ha iniziato a seguire –segnatamente a partire dal 1982– un andamento maggioritario e presidenziale, fino ad acquisire, in talune legislature, una connotazione ipermaggioritaria e presidenziale. Tale evoluzione ha spinto parte della dottrina a criticarla, definendola finanche “presidenzialista”, proprio per sottolinearne lo snaturamento e l'eccessivo protagonismo presidenziale.

Se volgiamo lo sguardo agli avvenimenti istituzionali più recenti, non possiamo fare a meno di notare alcune tendenze di segno opposto rispetto a quelle che hanno caratterizzato l'esperienza pregressa. A partire dalle elezioni del 2015 è iniziata una nuova e più complessa fase segnata da un maggior dinamismo politico-elettorale, dall'affermazione di un assetto multipartitico, dalla costituzione (non senza difficoltà) di

Governi minoritari dotati di scarsa stabilità politica, e, infine, dal ricorso a istituti di razionalizzazione del modello parlamentare raramente o mai utilizzati. In questa fase si sono registrati alcuni fenomeni nuovi quali, ad esempio, la comparsa e l'ingresso nelle istituzioni parlamentari di nuovi partiti politici come *Podemos*, *Ciudadanos* e *Vox*; la celebrazione a distanza di pochi anni di tre elezioni politiche a livello nazionale; il ricorso obbligato allo scioglimento sanzione per l'incapacità del Congresso di investire un governo sia maggioritario che minoritario, ai sensi dell'articolo 99, comma 5 Cost; la prima approvazione, nella storia, della mozione di sfiducia costruttiva; la formazione di Governi monocolori minoritari (II Governo Rajoy con il sostegno esterno di *Ciudadanos* e *Coalición Canarias*) e iperminoritari fondati sul voto di sfiducia (I Governo Sánchez); la bocciatura parlamentare del disegno di legge di bilancio e la conseguente rottura dei rapporti con la Catalogna. Questi appena elencati sono tutti eventi, più o meno inediti, che testimoniano i cambiamenti e la fase di rinnovamento politico-istituzionale che si stanno compiendo nell'ordinamento spagnolo.

L'arco temporale limitato in cui sono intervenuti tali mutamenti non rende facile ancora comprenderne la natura e valutarne le possibili ripercussioni sul funzionamento della forma di governo, che potrebbero andare nella direzione di un rafforzamento della parlamentarizzazione, assegnando al Parlamento un ruolo di maggiore centralità nella co-determinazione dell'indirizzo politico-legislativo, o viceversa, proseguire nella direzione di un presidenzialismo, attraverso l'utilizzo più esteso di strumenti governativi e presidenziali (come i decreti-legge o le prerogative governative nel procedimento legislativo), con il rischio di un ulteriore svilimento della istituzione parlamentare. Gli scenari futuri sono ancora incerti e la eventuale ridefinizione degli equilibri tra Parlamento e Governo dipenderà anche dal tipo di governo che si andrà definitivamente a costituire nella XIII legislatura.

Ciò che invece la recente evoluzione sembra confermare è che lo studio della forma di governo, da un punto di vista metodologico, deve compiersi in stretta connessione con l'evoluzione del sistema partitico e l'andamento dei rapporti centro-periferia, che

rappresentano, soprattutto nell'ordinamento spagnolo, due elementi fondamentali in grado di incidere significativamente sugli assetti e gli equilibri della forma di governo.

ELEZIONI

ELEZIONI POLITICHE DEL 28 APRILE (28-A)

Il **15 febbraio** si è svolto il Consiglio dei Ministri nell'ambito del quale il Presidente del Governo, Pedro Sánchez, dopo la bocciatura in seno al Congresso del progetto di legge di bilancio 2019 (su cui v. *infra*, *Parlamento, sessione di bilancio*), ha formalizzato la decisione di ricorrere allo scioglimento anticipato di entrambe le Camere. Il *Premier* ha optato per questa soluzione ritenendo impossibile proseguire il mandato con una legge di bilancio inidonea ad attuare il proprio programma politico e ad affrontare le emergenze sociali del Paese.

Alla luce di tale decisione, il **5 marzo** è stato pubblicato il [Regio Decreto n. 129 del 2019 nel Boletín Oficial del Estado n. 55](#), che ha disposto lo scioglimento del Congresso dei Deputati e del Senato e convocato le elezioni politiche il **28 aprile**. Il decreto ha stabilito che la campagna elettorale inizierà il **12** e si concluderà il **26 aprile**, prevedendo, altresì, che la sessione costitutiva di ambedue le camere si celebrerà il 21 maggio.

La campagna elettorale per le terze elezioni degli ultimi quattro anni si è svolta in una situazione di inedita frammentazione partitica, dovuta anche all'ascesa del partito di estrema destra Vox nelle ultime elezioni andaluse. Molto frequente è stato il richiamo al "voto utile", soprattutto da parte del Psoe, che ha tentato di collocarsi al centro della scena politica ponendosi come forza progressista e responsabile con un [programma elettorale fondato su 110 Compromisos](#). Compromessi assunti in vari ambiti, per avanzare verso una Spagna in cui si rafforzi la qualità educativa, la competitività, il benessere, la dimensione femminista, quella europeista, e in cui si compia il processo di transizione ecologica e si riconoscano nuovi diritti e libertà. Anche *Podemos*, in caduta nei sondaggi elettorali principalmente a causa dello smembramento del suo gruppo dirigente, ha cercato di rilanciare l'immagine facendosi promotore di numerose proposte di riforma economiche e sociali nell'ambito di un programma elettorale basato su una forte impronta garantista a livello sociale, fiscale, ambientale, digitale e territoriale.

Sul versante della destra, la competizione elettorale è divenuta ancora più agguerrita tra il Pp, *Ciudadanos*, *Vox*, nell'ambito di una tornata elettorale definita ironicamente da Sánchez come una sorta di "primarie della destra". In particolare la contesa per conquistare la posizione egemonica è avvenuta tra il Pp e *Ciudadanos* nell'ambito di una campagna elettorale, in cui il primo è risultato notevolmente indebolito per via degli scandali e delle

condanne per corruzione finanziaria, mentre il secondo si è trovato in una posizione di rilancio. Il Pp ha presentato [un programma fondato su 500 misure “para cambiar España”](#) rivolte a rafforzare la nazione spagnola, in una dimensione antiautonomista e soprattutto anticatalanista, così come a compiere una rivoluzione fiscale per promuovere la crescita economica e la competitività, e infine a migliorare la qualità dell’educazione, l’economia, le politiche sociali e ad affrontare le sfide globali. *Ciudadanos* ha adottato [un programma elettorale](#) fondato su una linea ideologica che difenda l’unità della Spagna, le classi medie, le famiglie e il processo rigenerazione democratica. Tale programma si fonda su 175 misure che intendono porre al centro del sistema l’educazione, a introdurre una sanità pubblica di qualità che garantisca l’uguaglianza, nonché ad adottare una riforma del lavoro innovativa per il XXI secolo che ponga fine al problema della precarietà. Uno dei temi di più aspro conflitto del dibattito politico-elettorale ha continuato a essere la questione indipendentista catalana, sulla quale si è aperto un divario tra le forze politiche di sinistra e destra: le prime, favorevoli a una riforma costituzionale che rafforzi il decentramento e riconosca la singolarità di alcune autonomie territoriali (Psoe), o finanche favorevoli alla celebrazione di un referendum sull’indipendenza (Podemos); le seconde, invece, favorevoli ad applicare *sine die* l’articolo 155 della Cost. nella Comunità autonoma e a irrigidire la legislazione penale in materia (Pp e Ciudadanos), ovvero finanche a promuovere una ricentralizzazione e a sopprimere le autonomie (Vox).

Il **28 aprile** si sono svolte quindi le elezioni, le terze nell’arco dell’ultimo quadriennio, che hanno confermato l’esistenza di un quadro partitico molto frammentato, pur riportando un risultato chiaro che evidenzia una inversione di tendenza rispetto alle passate elezioni. Il vincitore delle elezioni è stato il Psoe che (con il 28,7% dei voti) si è aggiudicato la maggioranza relativa dei seggi al Congresso dei Deputati (123) e quella assoluta al Senato (121), guadagnando la posizione indiscussa di primo partito. Il Pp ha invece registrato una *debâcle* storica attestata da una drastica riduzione del consenso elettorale e dalla perdita di più della metà dei seggi sia al Congresso dei Deputati (da 137 a 66) che al Senato (da 130 a 56). Un netto avanzamento è stato conseguito da *Ciudadanos*, ampiamente cresciuto nelle preferenze del corpo elettorale, che gli ha permesso di arrivare a quota 57 seggi al Congresso dei Deputati (+25), e quota 4 al Senato, convertendosi nella terza forza parlamentare. Posizione sottratta a *Unidas Podemos*, che ha registrato un trend nettamente decrescente rispetto alle precedenti elezioni, passando da 71 a 42 deputati e non eleggendo alcun senatore. In netta risalita, invece, si sono posti i partiti indipendentisti catalani di *Erc-sobiranistes* e *JxCatJunts*, che hanno fatto leva nell’elettorato catalano sulla paventata sospensione dell’autonomia preannunciata dai partiti di destra e sono riusciti a eleggere, rispettivamente, 15 e 9 deputati, nonché 11 e 2 senatori. Quasi invariata è rimasta la posizione del Pnv con 6 seggi al Congresso (+1) e 9 al Senato, che si converte, però, in

uno dei possibili interlocutori parlamentari per le intese post-elettorali, unitamente ad altri partiti nazionalisti e regionalisti come *Coalición Canaria–Partido nacionalista canario* (Cc-Pnc), *Compromís*, e il *Partido regionalista de Cantabria* (il primo con 2 seggi e i secondi con 1 seggio ciascuno), che possono rivelarsi dirimenti per la conclusione delle trattative. A differenza di altri partiti come *EhBildu* e *Navarra Suma* (Na +) che, pur avendo conquistato un numero di deputati superiore (4 e 2, rispettivamente), non potranno essere presi in considerazione per ragioni di distanza ideologica.

La grande novità di queste elezioni è stato l'ingresso nel Congresso dei Deputati di Vox, partito di estrema destra che dopo le ultime elezioni andaluse fornisce il suo appoggio esterno al governo di coalizione del Pp e *Ciudadanos* nella Comunità autonoma. Il partito estremista con tendenze xenofobe e antieuropeiste, pur conseguendo un risultato inferiore rispetto ai sondaggi elettorali, è riuscito a eleggere 24 deputati con il 10 % dei voti. La sua presenza al Congresso segna quindi un cambiamento epocale, poiché per la prima volta dalla fine del franchismo un partito di estrema destra ha fatto la sua apparizione in Parlamento.

I risultati elettorali confermano le linee di tendenza sopra descritte sintetizzabili in un incremento del pluralismo politico nel Paese, nella fine del primato bipartitico dei popolari e socialisti (scesi per la prima volta sotto la soglia del 50%), nella stabilizzazione di un assetto multipartitico a livello parlamentare, nell'incremento delle difficoltà per pervenire alla formazione di un Governo politicamente stabile sia esso maggioritario o minoritario. Secondo le prime dichiarazioni ufficiali, Sánchez proverà a formare un governo monocolore, progressista ed europeista, stringendo accordi puntuali con le altre forze politiche, anche se non è ancora chiaro con quali partiti saranno portate avanti le trattative e raggiunte le necessarie intese post-elettorali. Uno dei più probabili alleati di governo sarà *Unidas Podemos*, con il quale è ancora incerto se si formerà o meno un governo di coalizione. A questo potrebbero aggiungersi i nazionalisti baschi e tutti gli altri partiti nazionalisti e regionalisti minori, fatta eccezione –forse- per gli indipendentisti catalani con i quali si è giunti a un nuovo punto di rottura sulla questione secessionista catalana dopo la votazione di bilancio.

ELEZIONI DEL 28 APRILE NELLA COMUNITA' AUTONOMA DI VALENCIA

Il **4 marzo** il Presidente della Comunità autonoma di Valencia, il socialista Ximo Puig, ha convocato una riunione del Consiglio di governo per decretare lo scioglimento anticipato delle Corts, al fine di far coincidere le elezioni regionali con quelle nazionali convocate il **28 aprile**. L'obiettivo del presidente è quello di incrementare il più possibile la partecipazione elettorale. Le elezioni hanno assegnato la vittoria al partito socialista che, con il 24,3% dei voti, ha ottenuto 27 seggi, mentre in seconda posizione si è collocato il

partito popolare che, con il 18,9% dei voti, ha conquistato 19 seggi, seguito immediatamente da *Ciudadanos* in terza posizione con 18 seggi. Un modesto risultato elettorale è stato conseguito da *Compromís* con 17 seggi e il 16,25% dei voti, mentre la grande novità è stata l'entrata di Vox con 10 seggi nel Parlamento autonomico.

PARLAMENTO

RIFORME LEGISLATIVE

Nell'ultimo quadrimestre l'attività legislativa delle *Cortes Generales* è stata piuttosto contenuta. Tra le leggi approvate si segnalano in particolare due leggi organiche.

Il **20 febbraio** è stata approvata [la legge organica n. 1, 2019, con la quale si modifica la legge organica n. 10, 1995, del 23 novembre, sul Codice Penale, per trasporre le direttive dell'Unione europea in materia finanziaria e di terrorismo, nonché per affrontare questioni di ordine internazionale \(BOE n. 45, del 21 febbraio 2018\)](#). La riforma prevede la trasposizione di varie direttive europee in materia penale e regola una serie di questioni internazionali anche di natura penale. Tra le varie modifiche introdotte, la riforma stabilisce un regime di prevenzione e persecuzione del reato di traffico degli organi umani, adeguandosi alle previsioni contenute nell'Accordo del Consiglio di Europa del 25 marzo 2015, che costituisce una grave violazione dei diritti fondamentali delle persone e attenta gravemente a beni giuridici quali la vita, l'integrità fisica, la dignità umana, oltre a costituire una grande minaccia per la salute pubblica. Inoltre completa la regolazione dei reati di corruzione adeguandosi alle direttrici adottate dal Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO).

Il **13 marzo** è stata approvata la [legge organica n.3, 2019, di riforma dello statuto di autonomia della Comunità autonoma di Valencia in materia di partecipazione della Generalità alle decisioni sugli investimenti statali nella Comunità autonoma \(pubblicata nel BOE n. 62, del 13 marzo 2019\)](#). Questa riforma è stata adottata dalla Comunità autonoma per conformarsi a quanto previsto da altre riforme statutarie, come ad esempio quella catalana e andalusa, in merito alle modalità e ai criteri da impiegare per definire l'importo dei finanziamenti statali.

Con questa riforma, il nuovo comma 4 dell'articolo 52 dello Statuto di autonomia, prevede che la Generalità parteciperà alle decisioni riguardanti i trasferimenti statali che, fatta eccezione per il Fondo di Compensazione Interterritoriale, verranno corrisposti in base al peso demografico della Comunità autonoma rispetto allo Stato calcolato in un arco temporale di sette anni. Con questa finalità, si costituirà una Commissione interterritoriale

composta dall'amministrazione statale, autonoma e locale, che sarà incaricata di verificare il rispetto di tale criterio distributivo.

SESSIONE DI BILANCIO

Il **14 gennaio** il Governo Sánchez ha presentato [il progetto di legge di bilancio generale dello Stato per l'anno 2019](#) poi pubblicato il 16 gennaio sul BOCG (Serie A-Num 38-1). Dopo l'esame in commissione bilancio, il **12 e 13 febbraio** il disegno di legge è stato sottoposto in Aula al c.d. *debate a la totalidad*, in cui è stato approvato la c.d. *enmienda de devolución*, presentato dal gruppo parlamentare di *Esquerra Republicana de Catalunya*, con 191 voti a favore, 158 contrari e 1 astensione. Hanno votato contro il progetto, e quindi a favore dell'emendamento, il *Pp*, *Ciudadanos*, *PdeCat*, *Erc*, *EhBildu*, *Coalición Canaria*, e *Foro Asturias*. Il bilancio è stato quindi bocciato congiuntamente dai partiti della destra, da alcuni partiti nazionalisti, e dagli indipendentisti catalani di *Erc* e *PdeCat*, che si sono contrapposti al Governo Sánchez dopo aver votato pochi mesi prima la sua investitura con la mozione di sfiducia al Governo Rajoy. I partiti indipendentisti hanno mutato orientamento per via del rifiuto espresso da Sánchez alla duplice richiesta da loro avanzata di negoziare la celebrazione di un referendum sull'indipendenza da Madrid e di porre termine al processo penale in corso dinanzi al Tribunale Supremo contro i leader indipendentisti catalani.

Il progetto di legge riproduceva parte dei contenuti dell'accordo siglato a ottobre con *Podemos* fondato su quattro aspetti programmatici quali, l'aumento dell'imposta patrimoniale, l'innalzamento del salario minimo a 900 euro, il taglio delle tasse universitarie e un programma di edilizia popolare e investimenti pubblici. Si caratterizzava, infatti, per un'ampia dimensione sociale, che ha portato non a caso la stampa nazionale a parlare della finanziaria più sociale della storia della democrazia spagnola. Il progetto di legge si prefiggeva di offrire un impulso decisivo alla definizione di un modello di crescita particolarmente attento alla sfera sociale, rivolto a combattere la precarietà e la disuguaglianza e a favorire la coesione sociale e territoriale del Paese.

La manovra di bilancio, sia pur ispirata a principi prudenziali e rispettosa dei limiti imposti dall'Unione europea, si basava, da un lato, su una più alta tassazione dei grandi patrimoni, delle società, dei redditi più alti e delle transazioni finanziarie (con la previsione di un aumento delle entrate pari all'8,3% rispetto al 2018) e, dall'altro, su un incremento della spesa per le politiche sociali pari al 6,4%. Includeva, infatti, una serie di misure volte, ad esempio, ad aumentare il salario minimo interprofessionale a 900 euro, il sussidio alla disoccupazione del 4%, la spesa per le pensioni del 6%, quella per la legge sul sostegno alla dipendenza del 59%, così come a incrementare i fondi per le politiche contro la violenza di genere di 20 milioni e quelli per la memoria storica di 15 milioni, e infine ad

aumentare i finanziamenti a livello autonomico e locale. In tale ultimo ambito, la legge prevedeva, infatti, un incremento degli investimenti nella Comunità autonoma della Catalogna pari al 18%.

La mancata approvazione del bilancio e la conseguente situazione di instabilità parlamentare hanno spinto il Governo Sánchez a chiedere il ricorso ad elezioni anticipate che si sono svolte il 28 aprile.

GOVERNO

RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA

Il **16 gennaio** il Presidente del Governo, Pedro Sánchez, è intervenuto con un lungo discorso nella Plenaria del Parlamento europeo nell'ambito del dibattito sul futuro dell'Unione europea ([*Intervención del presidente del gobierno en el Parlamento europeo*](#)). Il Presidente si è dichiarato appassionatamente e orgogliosamente europeista, soprattutto contro quelli che lui definisce i nemici dell'Europa che sostengono l'antieuropeismo in campagna elettorale e aspirano a compiere un processo involutivo e degenerativo.

Il Premier si è pronunciato *in primis* sulla Brexit, esprimendosi negativamente sulla bocciatura dell'accordo di recesso da parte della Camera dei Comuni e sulla questione in generale come un fenomeno negativo da cui tutti hanno da perdere. In secondo luogo si è detto favorevole a costruire e proteggere un modello di Europa sociale e dei diritti, che rafforzi il tessuto imprenditoriale e industriale salvaguardando al contempo i diritti dei lavoratori, così come un'Europa federale, un'Europa in cui si completi l'Unione economica e monetaria, e infine, un'Europa che si ponga come attore globale forte nel contesto internazionale. Il *Premier* ha evidenziato inoltre come uno dei principali problemi dell'Europa siano le divisioni interne che favoriscono un'involuzione a dispetto del progresso. Al fine di superare tali divisioni, ha suggerito di difendere il modello sociale europeo, i valori europei, come quelli della sicurezza giuridica, del rispetto dello Stato sociale e democratico di diritto, del dialogo e della tolleranza, del femminismo e dell'uguaglianza di opportunità, della fraternità e della convivenza, dell'ecologismo e della solidarietà intergenerazionale. Ha affrontato anche la questione migratoria evidenziando come sia necessaria una gestione multilaterale della stessa attraverso azioni congiunte e coordinate in collaborazione con i paesi di origine, di transito e arrivo.

Infine, ha fatto riferimento alla questione independentista della Catalogna sottolineando come il governo spagnolo stia cercando di risolvere la questione nel rispetto della Costituzione e dello statuto di autonomia. A tal fine, il Presidente ha ribadito l'impegno del suo governo per favorire un dialogo tra la parte independentista e non independentista

della società civile catalana, sottolineando come il problema sia la convivenza e non l'indipendenza-

Il **20 marzo**, alla vigilia del Consiglio europeo, il Presidente del Governo Pedro Sánchez ha formulato alcune dichiarazioni e proposte per rilanciare l'ideale di Europa, approfondendo il discorso iniziato a metà gennaio nel Parlamento europeo. Il Presidente ha proposto di rilanciare il progetto comunitario per avanzare verso un'idea di Europa che sia in grado soprattutto di proteggere i cittadini e offrire loro certezze. A tal fine, ha sintetizzato la sua visione di Europa in otto proposte concrete. *In primis*, ha proposto di portare a termine la modernizzazione e la transizione digitale ed ecologica dell'economia, nonché di approvare le riforme pendenti per completare l'Unione monetaria, l'Unione bancaria, consolidando il pilastro fiscale dell'euro e il Sistema europeo di garanzia dei depositi. Ha suggerito di implementare il modello sociale e proteggere le categorie di persone più deboli attraverso azioni concrete quali, ad esempio, la creazione di un Sistema europeo di assicurazione contro la disoccupazione, ovvero mediante l'adozione di una Strategia di Uguaglianza di Genere atta a combattere il divario soprattutto in ambito lavorativo. Ha proposto poi di proseguire nella lotta contro il cambio climatico, considerata una delle sfide globali più importanti, attraverso una vera e propria *Green New Deal* capace di rilanciare l'economia con industrie e lavori ecosostenibili. Rispetto alla grande sfida delle immigrazioni, egli ha parlato della necessità di fornire, da un lato, aiuto e sostegno agli immigrati, e, dall'altro, di offrire cooperazione e sostegno all'Africa. Ha rilanciato l'idea di una politica estera ferma ed efficace fondata su una collaborazione multilaterale atta ad avanzare verso una vera Europa della Sicurezza e della Difesa. Per dare attuazione a questo complesso di politiche e azioni comuni, ha ritenuto necessario costruire un bilancio europeo più ambizioso, che sia in linea con la posizione dell'Europa quale secondo blocco economico e prima potenza commerciale del pianeta.

Il **21-22 marzo** il Presidente Pedro Sánchez ha partecipato al Consiglio europeo in cui si è discusso principalmente della Brexit e delle ipotesi di proroga in vista delle elezioni europee del 26 maggio. Nell'ambito del Consiglio europeo è stato deciso di concedere al Regno Unito una proroga fino al 22 maggio 2019 nel caso in cui la Camera dei Comuni approvi l'accordo di recesso entro la prossima settimana, mentre, in caso contrario, si è deciso di accordare una proroga soltanto fino al 12 aprile, chiedendo al Regno Unito di indicare l'iter da seguire entro tale data. Nell'ambito del vertice si è discusso anche del semestre europeo, del mercato interno, della politica industriale, dei cambiamenti climatici, e delle relazioni esterne, soprattutto in vista delle negoziazioni da avviare con la Repubblica popolare cinese.

Il Presidente Sánchez, nella conferenza stampa successiva, ha sottolineato, in relazione alla Brexit, come la decisione dal Consiglio sia finalizzata a salvaguardare la sicurezza

giuridica e istituzionale dell'Unione. In merito ad altri aspetti, ha evidenziato l'importanza di alcune questioni discusse nel vertice come, ad esempio, la necessità di modernizzare la politica di competenza, il completamento dell'Unione economica e monetaria e dell'Unione bancaria, il rafforzamento della dimensione sociale del Mercato Unico, la nuova Strategia contro il cambio climatico a partire dal 2020, il rafforzamento della politica estera comune anche in vista delle relazioni che si instaureranno con la Cina.

Il **10 aprile** il Presidente del Governo ha partecipato al Consiglio europeo straordinario in cui i capi di Stato e di Governo hanno deciso, di intesa con il Regno Unito, di risolvere il problema della Brexit optando per un rinvio fino al 31 ottobre. I leader dell'Ue hanno dato il proprio assenso alla richiesta di Theresa May rivolta a ottenere una proroga ulteriore per cercare di conseguire la ratifica parlamentare dell'accordo di recesso. Pedro Sánchez ha valutato la decisione di prorogare la Brexit come una soluzione necessaria per preservare l'unità dell'Unione a 27 e consentire al Governo britannico di raggiungere un accordo con l'opposizione laburista. L'obiettivo condiviso è quello di orientarsi verso una Brexit ordinata, con un impatto limitato da un punto di vista economico e sociale nel Regno Unito e nell'Unione europea.

PROPOSTA DI REVISIONE COSTITUZIONALE SUI C.D. *AFORAMIENTOS*

Il **18 gennaio** il Governo ha rimesso alle *Cortes Generales* il progetto di riforma costituzionale degli articoli 71, comma 3, 102, comma 1, della Costituzione spagnola, relativi al c.d. *aforamiento* dei deputati, senatori e membri del Governo. La riforma aggiunge a tali articoli la seguente disposizione testuale “nell'esercizio delle funzioni proprie del loro incarico”, per limitare funzionalmente la portata di tali *aforamientos* a quei reati commessi nell'esercizio diretto delle rispettive funzioni e durante il periodo di vigenza del loro mandato. In questo modo si riduce la competenza della Sala Penale del Tribunale Supremo che rimarrà circoscritta al giudizio di quei reati commessi dai parlamentari e dai membri del Governo nell'esercizio delle rispettive funzioni. Con questa riforma si intende allinearsi alle soluzioni praticate in altri Paesi europei e ampiamente diffuse nel costituzionalismo europeo.

CAPO DELLO STATO

IL RE FELIPE VI E IL CONGRESSO MONDIALE SUL DIRITTO

Il **21 febbraio** il Re Felipe VI, in occasione del Congresso Mondiale sul Diritto celebratosi nel Teatro Reale di Madrid, è intervenuto in difesa dello Stato di diritto e della democrazia anche in riferimento alla riapertura della vicenda independentista catalana. In

questa cerimonia il Re Felipe VI è stato insignito di un premio, il c.d. Nobel Giuridico, per il suo impegno nella strenua difesa dello Stato di diritto e della democrazia. Nel discorso pronunciato in questa occasione, Felipe VI ha affrontato il tema del rapporto tra democrazia e diritto, evidenziando come “senza democrazia il diritto non possa essere legittimo, e come senza diritto la democrazia non possa essere né reale né effettiva”. Il Re ha concluso il suo discorso celebrando la Costituzione quale “patto di concordia” che ha permesso di vivere i migliori momenti di libertà e benessere in una Spagna politicamente, socialmente e territorialmente plurale, ma unita nell’essenziale. Il Capo dello Stato ha concluso il discorso insistendo sul compromesso della Corona con la democrazia e la libertà e la sua implicazione nella risoluzione delle grandi sfide del paese.

CORTI

IL TRIBUNALE SUPREMO E L’AVVIO DEL GIUDIZIO SUL C.D. PROCES

Il **12 febbraio** è iniziato il processo contro i 12 esponenti della politica e della società civile catalana implicati nell’operazione secessionista compiuta nella Comunità autonoma in totale violazione della Costituzione. Tale tentativo -come noto- si è consumato nell’autunno del 2017 con la celebrazione di un referendum illegale sull’indipendenza e con la dichiarazione unilaterale di indipendenza approvata dal Parlamento autonomico con l’obiettivo di costruire una Repubblica catalana indipendente; atti, questi ultimi, fondati su due distinte leggi approvate poco prima su iniziativa del Governo Puigdemont e giudicate entrambe incostituzionali e annullate dal Tribunale costituzionale. La maggior parte degli imputati, tra i quali figurano nomi noti come l’ex vicepresidente della Generalità, Oriol Junqueras e Carme Forcadell, ex presidente del Parlamento catalano, sono già in carcere da sedici mesi e sono accusati dalla procura dei reati di ribellione, sedizione e uso improprio dei fondi pubblici. Nello specifico la procura ha chiesto pene tra i 7 e 25 anni di carcere, quest’ultima per Junqueras, considerato il principale responsabile dell’operazione secessionista. Il reato di ribellione, di cui sono accusati 9 dei 12 imputati, si configura nel caso in cui si attui una protesta pubblica e violenta per alterare il sistema costituzionale, mentre quello di sedizione è un reato meno grave che si sostanzia parimenti in una protesta pubblica e violenta con l’obiettivo di modificare le leggi e gli ordini delle istituzioni centrali. Gli unici 3 ex ministri che non sono accusati dei reati di ribellione e sedizione saranno processati per quello di disobbedienza, che si compie quando non vengano rispettati gli ordini delle autorità. Rimane escluso da questo processo Carles Puigdemont che, al termine di una lunga vicenda giudiziaria in cui la magistratura tedesca si è rifiutata di estradarlo, si trova ora in Belgio e non può fare rientro in Spagna.

Il processo durerà diversi mesi e vedrà il coinvolgimento di 500 testimoni, tra i quali l'ex presidente del governo Mariano Rajoy. Si tratta di uno dei processi più delicati della storia dell'ultimo quarantennio, per via della forte connotazione politica e delle pesanti accuse che potrebbero portare alla comminazione di pene detentive molto dure nei confronti dei leader politici indipendentisti, aprendo una spaccatura profonda e insanabile nel Paese.

IL TRIBUNALE COSTITUZIONALE

Il **29 gennaio** il Tribunale costituzionale ha rinviato *sine die* la decisione sul ricorso di *amparo* presentato da Oriol Junqueras contro l'ordinanza di carcerazione preventiva che lo ha costretto al carcere dal novembre 2017. Nel ricorso si lamenta una lesione dei diritti costituzionali fondamentali come quelli di libertà ideologica o di partecipazione politica. Il Tribunale si riserva di analizzare esaustivamente la giurisprudenza costituzionale ed europea prima di pervenire a una risoluzione sulla delicata questione. Il legale di Oriol Junqueras ha sollecitato una decisione rapida per tutelare i diritti del suo assistito dichiarando che, in caso contrario, ricorrerà alla Corte europea di giustizia di Strasburgo.

Il **14 marzo** il Tribunale costituzionale ha respinto il ricorso di *amparo* presentato da Inaki Urdangarin contro la sentenza del *Pleno* del Tribunale Supremo con cui è stato condannato a 5 anni e 10 mesi di prigione per il caso Nóos. Nel ricorso si lamentava la presunta violazione di alcuni diritti fondamentali durante il processo quali, la presunzione di innocenza, il diritto alla tutela giudiziaria effettiva e la libertà personale. Il Tribunale non è entrato a valutare il ricorso nel merito, poiché l'ha ritenuto privo del requisito di "rilevanza costituzionale", presupposto necessario per la sua previa dichiarazione di ammissibilità.

Il **27 marzo** il Tribunale Costituzionale ha adottato due sentenze, nn. [41](#) e [42](#) del 2019 (BOE n. 99, del 25 aprile 2019), contro la Mesa e il *Pleno* del Parlamento della Catalogna, in cui è stato accolto il ricorso presentato dal gruppo parlamentare di *Ciutadans*. Nel ricorso si denunciavano diverse violazioni dei diritti dei deputati attuate nell'ambito del procedimento legislativo che ha portato alla rapida approvazione delle leggi sul referendum e sulla transizione giuridica nel 2017. Il Tribunale ha ritenuto che siano state violate disposizioni costituzionali e regolamentari nello svolgimento del procedimento legislativo che ha portato all'approvazione di tali leggi. In particolare, ha ritenuto compiuta una violazione del diritto di partecipazione politica, di cui all'articolo 23, comma 2 della Costituzione, poiché gli accordi del *pleno* del Parlamento stabilirono un'alterazione dell'ordine del giorno ed eliminarono alcuni passaggi procedurali fondamentali, previsti tanto a livello legislativo che regolamentare, per pervenire direttamente al dibattito e alla votazione delle proposte di legge.

Il **25 aprile** il Tribunale Costituzionale ha adottato [la sentenza n. 45/2019 \(BOE n. 99, del 25 aprile 2019\)](#) in cui ha giudicato il ricorso di incostituzionalità n. 2533-2018, interposto dal Presidente del Governo contro la legge catalana n. 2/2018, recante modifiche alla legge 13/2008, sulla presidenza della Generalità e del Governo. Con tale sentenza ha dichiarato nulle le disposizioni legislative che ammettevano l'investitura alla presidenza della Generalità, senza la presenza fisica del candidato, così come la celebrazione di riunioni a distanza del consiglio di governo.

AUTONOMIE

LA FORMAZIONE DEL NUOVO GOVERNO DI COALIZIONE (PP CIUDADANOS) IN ANDALUSIA

Il **15 gennaio** Juan Manuel Moreno è stato investito alla carica di presidente della Comunità autonoma andalusa a maggioranza assoluta grazie ai 59 voti favorevoli del Pp, *Ciudadanos*, Vox, e i 50 contrari delle altre forze politiche. Moreno è divenuto quindi il primo presidente popolare della Giunta andalusa dopo 36 anni di governi socialisti. L'investitura di Moreno è avvenuta sulla base di due accordi programmatici siglati, rispettivamente, con *Ciudadanos* e Vox, per governare l'Andalusia nella prossima legislatura. Il primo accordo di coalizione, che prevede l'investitura di Moreno e l'assegnazione della vicepresidenza a Juan Marin, è fondato su sette punti e la condivisione di un pacchetto di 90 misure per combattere la corruzione e compiere un processo di rinnovamento in diversi ambiti, democratico, economico e sociale. Il secondo accordo, con cui Vox si è impegnato a fornire il suo appoggio all'investitura di Moreno, si fonda su 37 misure rivolte, tra l'altro, ad: appoggiare le Forze di Sicurezza, garantendo una immigrazione legale, ordinata e rispettosa della cultura occidentale; a prevenire la minaccia del fondamentalismo islamico; ad eliminare la legge sulla memoria storica e sostituirla con la Legge sulla Concordia; ad appoggiare la legge sulla tauromachia; promuovere le espressioni culturali e popolari andaluse come il flamenco o la Settimana Santa.

Nel dibattito di investitura il leader del partito popolare si è presentato come governo del cambiamento e del dialogo, impegnato a mantenere un dialogo "tra tutti, senza complessi, pregiudizi, o cordoni sanitari".

PROCESSO INDIPENDENTISTA CATALANO: I 21 PUNTI DEL PRESIDENTE DELLA GENERALITA' QUIM TORRA

Il **6 febbraio** il Presidente della Generalità Quim Torra ha presentato al Presidente Sánchez, nel corso di una riunione svoltasi a Barcellona, una lista di 21 punti inclusi nel

c.d. *Pacto de Estado para solucionar el conflicto entre España y Cataluña*. Il documento, in cui sono avanzate una serie di proposte che vanno dalla monarchia fino alla questione dell'autogoverno, è stato presentato nell'ambito della negoziazione avviata da Sánchez con i partiti politici catalani. Nel documento si richiede anzitutto una mediazione internazionale per avviare i negoziati in condizioni di uguaglianza tra la Generalità e il Governo. Tra gli altri punti elencati figurano poi: la richiesta del riconoscimento del diritto di autodeterminazione del popolo catalano; il rispetto della sovranità delle istituzioni catalane e l'impegno a non minacciare l'applicazione dell'articolo 155 Cost; l'impegno di porre fine al processo penale in corso dinanzi al Tribunale Supremo sul caso catalano; l'avvio di indagini sugli abusi subiti dalla Catalogna in occasione del referendum; il rispetto dei diritti umani; l'inizio di un processo di defascistizzazione e un dibattito sulla monarchia. Il **9 febbraio** il presidente della Generalità ha richiesto a Sánchez di presentare una proposta relativa all'autodeterminazione come *conditio sine qua non* per l'approvazione della legge di bilancio generale dello Stato da parte dei partiti dell'indipendentismo catalano con rappresentanza al Congresso.

PROPOSTE DI RIFORMA DEL MODELLO AUTONOMICO

Durante la campagna elettorale per le elezioni del 28 aprile uno dei temi di maggiore divisione tra le forze politiche è stato quello della riforma dello Stato autonomico. I socialisti hanno proposto una riforma della Costituzione rivolta a introdurre una migliore delimitazione delle competenze, attribuendo alle Comunità autonome tutte quelle non risultanti di spettanza statale. A livello finanziario i socialisti aspirano a promuovere una ripartizione delle competenze su tre livelli, statale, autonomico e locale, e di regolare la distribuzione delle risorse mediante un modello adeguato in grado di scardinare un sistema considerato ormai obsoleto. I socialisti propongono, altresì, di avanzare verso un modello autonomico che riconosca il suo carattere plurinazionale, così come gli aspetti identitari, storici, culturali, politici e linguistici delle Comunità autonome. Per quanto concerne la Catalogna, propone di rafforzare l'autogoverno nel quadro della Costituzione, escludendo l'ipotesi di un'applicazione a tempo indeterminato dell'articolo 155 Cost. Tali proposte si contrappongono al processo di ricentralizzazione sostenuto con forza, soprattutto da Vox, che propone una devoluzione immediata delle competenze in materia di educazione, sanità, sicurezza e giustizia allo Stato, limitando il più possibile la potestà legislativa delle Comunità autonome. Dai programmi elettorali delle forze politiche di destra emerge, inoltre, una volontà di applicare l'articolo 155 della Costituzione senza alcuna limitazione temporale.