



La *inestable estabilidad* del II Governo Sánchez nella perdurante emergenza sanitaria

di Laura Frosina**

A distanza di un anno dalla sua costituzione, il II Governo Sánchez, primo Governo di coalizione della storia democratica post-franchista e minoritario in seno al Congresso dei Deputati, è riuscito a superare indenne il primo anno di legislatura, nonostante sia stato costretto ad affrontare “la più grande sfida del secolo” posta dalla grave crisi pandemica del Coronavirus.

In questi ultimi mesi il persistere e l’aggravarsi della epidemia hanno contribuito ad accelerare alcune dinamiche politico-costituzionali e a rimodulare equilibri all’interno della maggioranza di Governo, così come nel quadro dei rapporti centro-periferia.

Il Governo di coalizione tra il *Partido socialista obrero español* (Psoe) e *Unidas Podemos* ha dovuto superare diverse sfide per fronteggiare una crisi senza precedenti, non soltanto sanitaria ma anche economica e sociale, che ha richiesto un ampio sforzo di negoziazione con diversi interlocutori politici, sia a livello parlamentare che extraparlamentare, e un continuativo dialogo e coordinamento con le autonomie territoriali.

La decretazione di uno stato di allarme in dieci comuni della Comunità autonoma di Madrid, e poi quella di un nuovo stato di allarme a livello nazionale prorogato fino al 9 maggio del 2021, hanno rappresentato le vicende di maggiore rilevanza e impatto politico-costituzionale di questi mesi, oggetto di un ampio dibattito giuridico, e causa di tensioni e conflitti tanto a livello politico che territoriale e giurisdizionale.

La decisione del Governo di decretare il primo stato di allarme regionale parziale nella Comunità di Madrid si è resa in realtà necessaria per superare una situazione di incertezza giuridica creatasi a seguito della mancata convalida giudiziaria, da parte del Tribunale Superiore

* Contributo sottoposto a *peer review*.

** Dottore di Ricerca in *Teoria dello Stato e istituzioni politiche comparate* -Università di Roma La Sapienza.

di Giustizia di Madrid, delle misure restrittive dei diritti fondamentali adottate a livello autonomico per contenere la seconda ondata del virus. Tali restrizioni erano state disposte dalla *Consejería de Sanidad* di Madrid, mediante l'ordine n. 1273/2020, al fine di dare attuazione alle misure coordinate in materia di salute pubblica per superare situazioni di speciale rischio dovute alla diffusione del Covid-19, approvate previamente in seno al *Consejo Interterritorial del Sistema Sanitario Nacional* (CISNS) e poi pubblicate mediante risoluzione dal Ministero della Sanità. La decisione giudiziaria, che ha approfondito importanti questioni relative alle fonti normative atte a introdurre limitazioni dei diritti fondamentali e alla certezza e prevedibilità di tali limiti, ha reso necessario ricorrere rapidamente alla soluzione costituzionale dello stato di allarme per reintrodurre le misure restrittive non convalidate dal Tribunale di Madrid, anche in vista del ponte previsto per la festa nazionale del 12 ottobre che avrebbe presumibilmente favorito spostamenti verso altre regioni.

La decisione di attivare lo stato di allarme a livello regionale, benché giustificata dalla grave involuzione della situazione epidemiologica e sanitaria territoriale, è stata ampiamente contestata a livello politico e adottata al culmine di un serrato confronto tra la Presidente della Comunità, Isabel Díaz Ayuso, e il Premier Sánchez. Confronto che ha accresciuto notevolmente le tensioni tra l'Esecutivo e il principale partito dell'opposizione, il *Partido popular* (Pp), e creato una situazione di conflittualità nei rapporti con la Comunità autonoma, che ha rivendicato la sua autonomia in materia sanitaria e denunciato un'invasione di competenza da parte del potere centrale.

Il rapido e generalizzato deterioramento della pandemia in tutto il territorio nazionale ha indotto, poi, il Governo Sánchez, su richiesta di un'ampia parte dei Presidenti autonomici, a dichiarare il **25 ottobre**, con il regio decreto 926/2020, lo stato di allarme a livello nazionale (salvo che nelle Isole Canarie) per quindici giorni, e a prolungarne la vigenza per altri sei mesi con il successivo regio decreto 956/2020, sulla base della previa autorizzazione alla proroga votata a larga maggioranza dal Congresso dei Deputati. Il nuovo stato di allarme, sebbene meno drastico rispetto al primo *lockdown* nazionale fondato sul confinamento domiciliare, ha introdotto restrizioni molto incisive alle libertà di circolazione e di riunione, prevedendo la possibilità di limitare l'entrata e l'uscita dal territorio delle Comunità autonome e delle Città autonome, nonché di stabilire al loro interno "chiusure perimetrali" di comuni o aree territoriali; introducendo un coprifuoco nazionale (cd. *toque de queda*) notturno dalle 23.00 alle 6.00; fissando a sei il numero massimo di persone che possono riunirsi in spazi pubblici e privati; e contemplando l'introduzione di limiti di capienza massima nei luoghi di culto a condizione di non interferire con l'esercizio individuale della libertà di religione. Il nuovo stato di allarme ha confermato il Governo statale quale autorità competente a livello nazionale, però, ha indicato i Presidenti delle Comunità autonome quali autorità delegate competenti a livello autonomico, assegnando loro piena autonomia per assumere, entro certi limiti, alcune decisioni riguardanti, ad esempio, le chiusure perimetrali regionali o interne, così come l'ampliamento o la riduzione di un'ora del coprifuoco a livello territoriale. Il nuovo modello di co-governance si è fondato su un approccio più inclusivo e partecipativo delle autonomie territoriali rispetto al primo stato di allarme

nazionale (analogo a quello seguito nella fase della cd. *desescalada*), che ha assegnato alle Comunità autonome maggiore autonomia decisionale e gestionale nel modulare, allentare e sospendere le misure internamente al proprio territorio, in base all'andamento degli indicatori sanitari, epidemiologici, sociali ed economici, e dandone previa comunicazione al Ministro della Sanità. In linea con questo approccio più inclusivo, nel decreto di proroga si prevede anche che, trascorsi quattro mesi dalla entrata in vigore dello stato di allarme, la Conferenza dei Presidenti autonomici possa, previo parere favorevole del *Consiglio Interterritoriale del Sistema Sanitario Nazionale*, proporre all'Esecutivo la sospensione dello stato di allarme sulla base dell'andamento dei medesimi parametri.

Per quanto concerne il controllo parlamentare, invece, sono state allentate le maglie rispetto al primo stato di allarme, prevedendo una richiesta di audizione del Presidente del Governo ogni due mesi dinanzi al Congresso dei Deputati per riferire sulla gestione dell'Esecutivo, nonché audizioni con cadenza mensile del Ministro della Sanità, dinanzi alla *Commissione parlamentare di sanità e consumo*, per dar conto dell'attività legata al suo Ministero.

La gravità e l'eccezionalità della situazione epidemiologica spiegano le ragioni dell'ampio sostegno parlamentare ricevuto dal Governo Sánchez per la proroga semestrale dello stato di allarme, sancito dal voto favorevole di *Ciudadanos*, dei partiti nazionalisti e regionalisti periferici, e dall'astensione del Pp. La scelta di prolungare così a lungo la vigenza di uno stato di emergenza costituzionale nel Paese, che comporta alterazioni nell'ordinario svolgimento dei rapporti tra i pubblici poteri e, soprattutto, restrizioni nell'esercizio dei diritti fondamentali, non ha mancato di generare critiche e perplessità, tanto a livello politico che dottrinale, specie da parte di chi ha insistito sull'opportunità di approvare una riforma della legislazione sanitaria per la gestione di emergenze e crisi sanitarie di natura simile.

Da un punto di vista politico, tuttavia, non può farsi a meno di notare come la decretazione dello stato di allarme abbia dato nuovo slancio al Governo di coalizione e alla sua capacità di azione in una fase particolarmente critica e cruciale per il futuro del Paese.

A ciò deve aggiungersi il successo incassato nel mese di ottobre dal Governo Sánchez con il superamento della mozione di sfiducia costruttiva presentata dagli estremisti di Vox, che indicava Santiago Abascal come candidato alternativo alla presidenza del Governo. La mozione di censura ha riportato il peggior risultato della storia parlamentare più recente, ottenendo soltanto i 52 voti favorevoli del partito proponente e quelli contrari di tutte le altre forze politiche rappresentate al Congresso dei Deputati. Sebbene il risultato contrario alla mozione presentata da Vox fosse in parte scontato, la bocciatura sonora del Congresso dei Deputati e le posizioni sostenute dai portavoce dei gruppi politici nel corso del dibattito, oltre ad aver rinsaldato la maggioranza parlamentare di sostegno esterno al Governo di coalizione, hanno segnato l'inizio di quella che sembra preannunciarsi come una drastica rottura tra Vox e il Pp. Nell'ambito di un discorso più ampio accolto con ampio favore dai membri del partito, Pablo Casado ha parlato di una riallocazione ideologica piena nell'area di centrodestra moderata ed europeista, prendendo le distanze dagli estremisti di Vox e scartando implicitamente ipotesi di future alleanze di Governo con una forza politica definita populista e contraria al pluralismo.

La mozione di sfiducia non ha rappresentato l'unica sfida superata con successo da parte del II Governo Sánchez. Il più importante traguardo di questi mesi è coinciso, infatti, con la rapida approvazione, a larga maggioranza parlamentare, della legge di Bilancio per il 2021, dopo due anni di proroga del bilancio del 2018.

La legge di bilancio è stata preceduta dall'approvazione del *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, España puede*, che è stato presentato dal Premier Sánchez nel corso di una conferenza solenne, in cui sono state illustrate le scelte strategiche del Governo per affrontare la crisi del Coronavirus e per rilanciare l'economia del Paese nel prossimo decennio, soprattutto grazie all'ausilio dei fondi europei. Secondo le dichiarazioni del Premier, i quattro pilastri attorno ai quali si regge il *Recovery Plan*, coincidenti con gli obiettivi posti al centro del suo programma politico, sono: la transizione ecologica, la coesione sociale e territoriale, la digitalizzazione e la parità di genere. Su questi e altri obiettivi strategici è stato costruito il "presupuesto para la reconstrucción" e "para que nadie quede atrás" per il 2021, con il quale si mira a compiere una profonda trasformazione economica e sociale del Paese, puntando sui fondi europei per investimenti nella *green economy*, nel campo dell'innovazione e della digitalizzazione, e per un incremento della spesa sociale che ha raggiunto il suo massimo storico.

La nuova manovra espansiva di bilancio per il 2021 è riuscita a coagulare attorno a sé un ampio consenso trasversale attestato dalla rapidità con cui si è concluso l'iter parlamentare e dalla solida maggioranza parlamentare favorevole alla sua approvazione, più ampia di quella ottenuta dal Governo in sede di investitura. In particolare, il successo parlamentare del bilancio è stato il frutto delle complesse e onerose negoziazioni portate avanti dal Psoe con i repubblicani catalani di *Esquerra Republicana de Catalunya* (Erc), i nazionalisti baschi moderati del *Partido nacionalista Vasco* (Pnv), e quelli radicali della sinistra *abertzale* di Eh Bildu, con cui si è giunti ad approvare, formalmente o informalmente, i c.d. *acuerdos presupuestarios*. Molte polemiche hanno sollevato nell'opposizione gli accordi raggiunti con Erc e Eh Bildu, in quanto considerate due forze radicali con cui il Governo è venuto a patti rinunciando a un accordo proposto da una forza moderata e stabile come *Ciudadanos*. Con i repubblicani catalani la negoziazione, resa più complessa dalla situazione di crisi e immobilismo politico nella Comunità autonoma, è giunta al termine grazie al soddisfacimento delle principali richieste da loro avanzate, rivolte soprattutto a eliminare il controllo finanziario statale (cd. 155 *económico*) e il dumping fiscale di Madrid, nonché dall'apparente messa al bando dalla trattativa della questione indipendentista catalana. Al *latere* dell'accordo di bilancio, ma sempre con larga soddisfazione dei repubblicani catalani, è stata approvata sul finire di dicembre la controversa riforma della istruzione, cd. legge *Celaa* dal nome del Ministro proponente, ampiamente criticata e avversata dalle principali forze dell'opposizione, soprattutto per aver eliminato il riferimento al castigliano quale lingua veicolare dell'insegnamento e aver previsto sostanzialmente un regime misto (simile a quello di immersione linguistica vigente in Catalogna) fondato sul diritto a studiare in castigliano e nelle altre lingue coufficiali nel rispetto di quanto previsto dalla Costituzione e dagli Statuti di Autonomia.

Più ambiguo nei contenuti è apparso, invece, l'accordo conseguito con Eh Bildu, il cui portavoce, Arnaldo Otegi, ha parlato di un presunto impegno del Governo statale per una

soluzione dialogata e negoziata dei conflitti nazionali in Euskadi e Catalogna, per “il riconoscimento del carattere plurinazionale dello Stato”, e “la gestione democratica della sua diversità nazionale”.

L’approvazione del bilancio ha dato un chiaro segnale di fiducia al Governo rafforzando in termini numerici il suo consenso parlamentare rispetto al momento della investitura. Ciò non significa, tuttavia, che i partiti favorevoli al bilancio siano divenuti alleati parlamentari stabili del nuovo Governo di coalizione fino al termine della legislatura. Molte sono le difficoltà e le sfide che si profilano all’orizzonte e dal superamento delle quali dipendono la stabilità e la durata del Governo in carica.

Attualmente una delle situazioni più complesse rimane quella catalana dalla quale dipende, ancora una volta, il futuro di diverse questioni legate tanto alla politica autonoma che nazionale. Le vicende politiche degli ultimi mesi nella Comunità autonoma certificano una crisi e una frattura tra i partiti dell’indipendentismo e una situazione di incertezza politica generale. La sentenza del Tribunale Supremo n. 1208/2020, che ha convalidato la condanna di Quím Torra all’inabilitazione dalle cariche pubbliche per diciotto mesi, ha portato all’ automatica destituzione del presidente della Generalità e alla sua sostituzione *ad interim* con il vicepresidente catalano, Pere Aragonès, coordinatore nazionale di Erc. Dinanzi alla accertata impossibilità di formare un nuovo Governo, sono state convocate le elezioni nella Comunità autonoma il 14 febbraio, che, però, a causa dell’andamento dell’epidemia, sono state rinviate al 30 maggio. La recentissima decisione di rinviare le elezioni catalane ha creato una fase di momentaneo stallo nella politica spagnola perché, secondo le aspettative delle diverse forze politiche in campo, queste ultime avrebbero dovuto essere risolutive non soltanto per la problematica indipendentista catalana, ma anche per la controversa questione del rinnovo dei membri del *Consiglio Generale del Potere Giudiziario* (CGPJ) e, infine, avrebbero potuto convertirsi in un’opportunità per superare alcuni dissidi interni alla coalizione di Governo e per rinsaldare la sua maggioranza parlamentare.

Per quanto concerne la questione indipendentista catalana, va ricordato come sin dall’inizio della legislatura il Governo Sánchez avesse identificato la risoluzione del conflitto catalano come una delle priorità della sua azione di Governo. I primi tentativi per una soluzione dialogata del conflitto sono avvenuti in seno a una specifica *mesa* bilaterale composta dalle due delegazioni governative, che dopo essersi riunita una sola volta a febbraio scorso aveva interrotto i suoi lavori a causa del Covid e avrebbe dovuto riprenderli in seguito alla celebrazione delle elezioni catalane. Anche la delicata questione dell’indulto per i dodici leader politici catalani, condannati dalla nota sentenza sul cd. *procés* per sedizione e malversazione dei fondi pubblici, sostenuta con forza da *Unidas Podemos*, era stata rinviata in seguito alle elezioni catalane, e richiede ora, invece, una gestione che risulta politicamente molto controversa.

Un’altra spinosa questione che avrebbe dovuto sciogliersi con le elezioni catalane era quella del rinnovo dei membri del *Consiglio Generale del Potere Giudiziario*, il cui mandato costituzionale scaduto da circa un biennio è stato prorogato in attesa che le principali forze politiche pervengano a un accordo sulle candidature da eleggere in seno alle *Cortes Generales*. Il blocco tra socialisti e popolari sembrava aver trovato un punto di snodo nelle elezioni catalane, dopo lo svolgimento

delle quali i partiti si erano impegnati a concludere un accordo, scongiurando il rischio di una riforma legislativa volta a ridurre le maggioranze politiche necessarie per la elezione dei cd. *vocales* largamente criticata anche a livello europeo.

Infine, le elezioni catalane rappresentavano un'opportunità per superare uno scoglio elettorale profondamente divisivo e conflittuale per i partiti della coalizione di Governo, già divisi in questi mesi, oltretutto sul problema catalano, anche sul tema costituzionale della monarchia, rispetto al quale *Unidas Podemos* continua a insistere per aprire un dibattito che conduca a un cambiamento della forma politica, mentre i socialisti rimangono fedelmente e saldamente ancorati al mantenimento della monarchia.

Le speranze riposte dai socialisti per queste elezioni erano quelle di uno scenario post-elettorale favorevole al partito socialista catalano (che puntava tutto sulla candidatura di Salvador Illa), in grado di superare alcuni punti di frizione all'interno della coalizione di Governo, e di consolidare alleanze parlamentari stabili con i repubblicani catalani di Erc, tanto a livello autonomico che statale, a condizione che venisse accantonato definitivamente il progetto indipendentista.

Il rinvio delle elezioni catalane lascia, dunque, in sospeso queste e altre questioni, contribuendo a creare alcune incognite per il futuro del Governo e della legislatura.

Ciononostante, e al netto di queste incertezze, il primo anno di vita del Governo Sánchez-Iglesias si chiude senz'altro con un bilancio positivo. La decretazione dello stato di allarme prorogata per un semestre, il brillante superamento della mozione di sfiducia costruttiva di Vox, l'adozione in tempi celeri del *Recovery Plan*, e l'approvazione rapida del bilancio con una maggioranza più ampia della votazione di investitura, rappresentano sicuramente dei solidi traguardi politici per un Governo di coalizione minoritario che ha affrontato la più grande crisi sanitaria della storia riuscendo a consolidare, per riprendere un ossimoro utilizzato dalla stampa spagnola, la sua *instable estabilidad* nel corso di questo primo anno di legislatura.

PARLAMENTO

IL FALLIMENTO DELLA MOZIONE DI CENSURA COSTRUTTIVA DI VOX

Il **22 ottobre**, dopo due giorni di dibattito, il *Pleno* del Congresso dei Deputati ha respinto con 52 voti a favore e 298 contrari, la mozione di censura presentata dal gruppo parlamentare di Vox contro il Governo Sánchez, che proponeva Santiago Abascal come candidato alternativo alla presidenza del Governo.

La mozione di censura ha riportato il suo peggior risultato storico perché a suo favore hanno votato soltanto i deputati del partito proponente, dimostrando la situazione di completo isolamento politico e parlamentare di tale partito.

Conformemente all'articolo 113 della Costituzione e all'articolo 117 del Regolamento del Congresso dei Deputati, la mozione è stata presentata dinanzi al *Pleno* da un deputato del gruppo proponente, Ignacio Garriga, nel corso di un intervento senza limiti di tempo, in cui sono state illustrate le ragioni che hanno spinto ad opporsi al Governo in carica, a cui è stata imputata, soprattutto, una pessima gestione della emergenza sanitaria. A quest'intervento è seguito quello di Santiago Abascal che ha esposto sinteticamente il suo programma politico. Dopo aver definito

il Governo Sánchez come il peggiore degli ultimi 80 anni, complice di un'alleanza trasversale con comunisti, terroristi e separatisti, ha chiarito la sua intenzione di ricorrere a nuove elezioni in caso di approvazione della mozione di censura. Ha illustrato, poi, i principali obiettivi della sua azione di Governo, ispirati alla ricentralizzazione e al rafforzamento della sovranità nazionale, e coincidenti con un piano di espulsione degli immigrati irregolari; la soppressione di finanziamenti a partiti, sindacati e organizzazioni imprenditoriali; una riduzione dell'imposizione fiscale; il rilancio del settore del turismo; l'autosufficienza energetica; una forte contrazione della spesa pubblica; una riforma del mercato del lavoro che agevoli piccole e medie imprese e lavoratori autonomi; la revisione sostanziale delle relazioni tra la Spagna e l'Unione europea.

Al discorso di Abascal è seguito quello del Presidente del Governo, Pedro Sánchez, che ha criticato duramente il partito accusandolo di essere privo di qualsiasi strategia per combattere la pandemia e di qualsivoglia idea o progetto politico in settori fondamentali come quelli del lavoro e dell'occupazione, della transizione energetica e digitale, del cambio climatico, e di essere, per converso, portatore di proposte reazionarie e antidemocratiche rivolte a ripristinare uno Stato centralizzato, a eliminare il Tribunale Costituzionale, e a indebolire l'Unione europea.

Concluso il dibattito tra i leader, la Presidente del Congresso, Meritxell Batet, ha dato la parola ai portavoce dei gruppi parlamentari. Di fondamentale importanza si è rivelato l'intervento del leader del Pp, Pablo Casado, che ha preso pienamente le distanze da Vox collocando il suo partito nell'area del centrodestra moderato ed europeista. Casado ha parlato di distanza tra il suo partito e Vox pari a quella che separa il liberalismo riformista dal populismo antipluralista, l'economia aperta dal protezionismo autarchico, la vocazione europeista e atlantista dall'isolazionismo, e infine l'interesse generale dall'opportunismo. Il discorso del leader Casado ha suscitato un grande consenso tra le fila del suo partito, ove è stato salutato come un vero punto di svolta e l'inizio di una nuova fase di rinnovamento. La posizione dei popolari è stata apprezzata anche da Sánchez che, nel suo intervento conclusivo, ha offerto all'opposizione di interrompere l'iter parlamentare della polemica riforma della Legge Organica del Potere Giudiziario, largamente avversata dal mondo giudiziario e criticata anche dalla Commissione europea, per pervenire quanto prima a un accordo sul rinnovo del *Consiglio Generale del Potere Giudiziario*, il cui mandato costituzionale è scaduto e prorogato da circa un biennio. I popolari hanno accolto la proposta socialista, chiedendo come condizione l'esclusione di *Unidas Podemos* dal negoziato.

Al termine del secondo giorno di dibattito si è svolta, quindi, la votazione finale che ha segnato la sconfitta piena della mozione di censura ed ha avuto due chiare e immediate conseguenze politiche: da un lato, ha rinsaldato l'alleanza tra i due partiti della coalizione di Governo che hanno rafforzato la propria posizione parlamentare rispetto alla investitura, e, dall'altro, ha posto le basi per una rottura drastica tra i popolari e l'estrema destra di Vox.

COOPERAZIONE INTERPARLAMENTARE

Il **14 ottobre** si è svolto a Lisbona l'VIII Foro ispano-portoghese a cui hanno partecipato i presidenti e le delegazioni del Congresso dei Deputati e dell'Assemblea della Repubblica. Al termine dell'incontro, i Presidenti delle due Assemblee parlamentari hanno convenuto di rafforzare la cooperazione interparlamentare e di promuovere un'azione concertata per sconfiggere la pandemia e promuovere il recupero sociale ed economico, tanto nell'ambito dei loro rapporti bilaterali che nel quadro dell'Unione europea.

Il **23 novembre** la Presidente del Congresso dei Deputati, Meritxell Batet, si è riunita con il Presidente della Repubblica italiana, Sergio Mattarella, e con il Presidente della Camera dei Deputati, Roberto Fico, in vista del vertice italo-spagnolo intergovernativo del 25 novembre. In

quell'occasione Meritxell Batet ha annunciato la riattivazione dei fori di discussione parlamentare previsti allo svolgimento dei vertici bilaterali intergovernativi, che riprenderanno dopo essersi interrotti nel 2013, anche in vista del G 20 parlamentare e del vertice sul cambio climatico COP26 a livello parlamentare. In questa occasione Meritxell Batet ha espresso la volontà di approfondire i rapporti tra Italia e Spagna che condividono interessi e valori comuni.

RIFORME STATUTARIE IN TEMA DI *AFORAMIENTOS* NELLE COMUNITÀ AUTONOME DI MURCIA E CANTABRIA

In questi mesi le *Cortes Generales* hanno portato avanti il processo di approvazione delle proposte di riforma degli statuti di autonomia delle Comunità autonome di Murcia e Cantabria, al fine di eliminare i cd. *aforamientos* speciali per parlamentari e membri del Governo ritenuti un retaggio anacronistico e una forma di privilegio ingiustificata non consona a una democrazia matura e consolidata.

La prima riforma si è conclusa positivamente il **21 novembre**, con l'approvazione definitiva da parte del Senato, che ha ratificato il testo con 222 voti a favore su un totale di 225 presenti. La riforma aveva già ottenuto il **29 ottobre** l'avallo del *Pleno* del Congresso dei Deputati, che aveva approvato a maggioranza assoluta, con 269 voti a favore, nessun contrario, e 73 astensioni, il *dictamen* redatto dalla *Commissione Costituzionale* sulla proposta di riforma della legge organica. La riforma definitivamente approvata ha modificato gli articoli 25 e 33 dello Statuto di autonomia, prevedendo che i deputati regionali, il Presidente e i membri del Consiglio di Governo continueranno ad essere tutelati nella libertà di espressione parlamentare e politica, ossia ad essere inviolabili per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle proprie funzioni, ma non saranno sottratti al controllo della giurisdizione ordinaria per le questioni che, al di fuori dello svolgimento ordinario delle loro funzioni istituzionali, li vede coinvolti e implicati in procedimenti giudiziari a qualsiasi livello.

Il **22 dicembre** la Commissione Costituzionale del Congresso dei Deputati ha redatto e inviato al *Pleno* il *dictamen* sulla riforma dello statuto di autonomia della Cantabria (legge organica 8/1981) per la eliminazione dei cd. *aforamientos* dei parlamentari, del Presidente e dei membri del Consiglio di Governo. L'obiettivo di questa riforma è, quindi, quella di eliminare la prerogativa del *fuero* processuale speciale per far sì che tutti i cittadini della regione siano giudicati dai giudici ordinari predeterminati per legge. Il testo finora approvato contempla una modifica dell'articolo 1, comma 1 della legge organica, ove si conferma la inviolabilità dei parlamentari, anche dopo la cessazione del mandato, per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle proprie funzioni, così come il divieto di essere processati o incarcerati salvo che in flagranza di reato, specificando che in tali casi i giudici competenti saranno quelli ordinari predeterminati per legge.

ITER PARLAMENTARE E APPROVAZIONE DELLA LEGGE DI BILANCIO 2021

Il **26 ottobre** la Commissione Bilancio del Congresso dei Deputati ha approvato con 19 voti a favore, 11 contrari e 1 astensione, l'*informe* della *Ponencia* e gli emendamenti all'articolato e alle sezioni del Progetto di Legge di Bilancio per l'anno 2021 presentato dal Governo. L'**11 novembre** si è svolto nel *Pleno* del Congresso il dibattito cd. alla totalità sul progetto di legge nel corso del quale il Ministro delle Finanze ha presentato e illustrato i contenuti e i conti elaborati dall'Esecutivo chiedendone l'approvazione. Il *Pleno* ha respinto in un'unica votazione congiunta, con 150 voti a favore, 198 contrari e nessuna astensione, i sette emendamenti alla totalità presentati dai gruppi parlamentari del Pp, Vox, due formazioni del Gruppo Plurale (*Junts per Catalunya*, *Bloque nacionalista Gallego*) e tre del misto (CUP, *Coalición Canaria* e *Foro Asturias*). La

esclusione dei partiti nazionalisti e indipendentisti dal novero dei proponenti gli emendamenti alla totalità e il rigetto di questi ultimi hanno permesso al progetto di legge di bilancio di proseguire il suo *iter* parlamentare scongiurando la ipotesi più complicata del suo rinvio al Governo. Dal **30 novembre al 3 dicembre** si è svolto un nuovo dibattito nel *Pleno* nell'ambito del quale ogni Ministro ha presentato le spese corrispondenti al proprio dicastero e in cui sono stati discussi e votati gli emendamenti non inclusi nella fase antecedente. Ultimata questa fase con la votazione del testo e delle sue singole sezioni, il progetto di legge è stato trasmesso al Senato per la sua definitiva approvazione. Il **22 dicembre** il *Pleno* della Camera Alta, dopo l'esame in Commissione di Bilancio, ha respinto tutti gli emendamenti presentati, e ha approvato con 145 voti a favore, 118 contro e 2 astensioni, il progetto di legge, anticipando di una settimana la conclusione dell'*iter* parlamentare. I gruppi che hanno appoggiato il bilancio sono stati i medesimi sia alla Camera che al Senato. Oltre ai parlamentari del Psoe e *Unidas Podemos*, hanno votato a favore Erc, Eh Bildu, Pnv, *Más Madrid*, *Compromís*, *Teruel Existe* e il Prc, mentre hanno votato contro Pp, Vox, *Ciudadanos*, *JuntxCat*, *Coalición Canarias* e *Unión del Pueblo Navarro*. L'approvazione ad ampia maggioranza del nuovo bilancio per il 2021, che va a sostituire quello del 2018, prorogato per due anni di seguito, ha dato un forte segnale di fiducia al Governo che ha rafforzato in termini numerici il suo consenso parlamentare al Congresso dei Deputati.

Il **31 dicembre** è stata così pubblicata [la legge di Bilancio dello Stato per l'anno 2021 nel BOE n. 341](#), che prevede un incremento di risorse pubbliche pari al 33% rispetto all'anno 2020, finanziate in parte sui fondi della Ue e in parte in *deficit*. La legge di bilancio riflette una politica di bilancio più espansiva fondata su una tassazione più alta dei redditi da capitale e da lavoro più elevati, su obiettivi di crescita più solida e sostenibile, puntando, particolarmente, sulla innovazione e la digitalizzazione e sull'incremento della spesa sociale che raggiunge il suo massimo storico.

Il Ministro delle Finanze ha commentato la nuova legge di bilancio evidenziando che sarà in grado di compiere quel salto necessario per affrontare le sfide del XXI secolo, rafforzando il livello di sicurezza di tutti i cittadini e, soprattutto, delle persone più giovani e delle donne più gravemente colpiti dalla crisi

L'APPROVAZIONE DELLA CONTROVERSA LEGGE "CELAA"

Il **29 dicembre** il Parlamento ha portato a termine il processo di approvazione della [legge organica n. 3/2020 \(BOE n. 340\)](#) con la quale si modifica la legge organica n. 2/2006, del 3 maggio, in tema di Educazione. La legge, ribattezzata Legge *Celaa* dal nome del Ministro proponente, è stata approvata a maggioranza assoluta dai partiti della coalizione, insieme ad Erc e ad altri partiti minori di sinistra, con 177 voti a favore, 148 contrari e 17 astensioni. È stata fortemente avversata per i suoi contenuti dalle opposizioni del Pp, *Ciudadanos* e Vox, che hanno criticato anche la forzatura dei tempi di discussione parlamentare e lo scarso margine riservato all'approvazione, preannunciando un ricorso dinanzi al Tribunale costituzionale.

La riforma si prefigge, *in primis*, di adattare il sistema educativo alla società contemporanea e a includere, tra i principi e i valori fondamentali dell'insegnamento, i diritti dell'infanzia, la uguaglianza di genere, la prevenzione della violenza di genere, il rispetto della diversità affettivo-sessuale, l'importanza dello sviluppo sostenibile, conformemente a quanto previsto nell'Agenda 2030 e ai cambiamenti digitali che incidono sull'attività educativa.

La riforma contempla, poi, diverse modifiche nell'organizzazione della scuola primaria, secondaria obbligatoria. Si rimodula l'organizzazione della scuola primaria, si riordinano le aree didattiche, e si aggiunge nel terzo ciclo un'area dedicata alla Educazione dei Valori Civici ed Etici

in cui verrà riservata particolare attenzione alla conoscenza e al rispetto dei Diritti Umani e dell'Infanzia. Si introducono alcune novità nella scuola secondaria, come ad esempio quella relativa al passaggio di anno che sarà subordinata ad una valutazione collegiale positiva del corpo docente in cui saranno prese in considerazione anche le aspettative di recupero dello studente e i vantaggi legati alla sua progressione accademica.

Uno dei punti maggiormente criticati della riforma è stata l'eliminazione del riferimento al castigliano come lingua veicolare dell'insegnamento, sostituita con un'affermazione più generica sul diritto a studiare in castigliano e nelle altre lingue coufficiali conformemente a quanto previsto dalla Costituzione e agli Statuti di Autonomia. Mentre il Governo ritiene che la Carta Fondamentale sancisca la ufficialità della lingua castigliana come lingua di Stato e, quindi, non sia messo a rischio il suo primato, le opposizioni ritengono che questa disposizione rischi di ridurre considerevolmente il peso del castigliano nell'insegnamento nelle Comunità autonome in cui si parlano le lingue coufficiali.

Un altro aspetto particolarmente criticato riguarda la educazione speciale, in quanto si ritiene che la riforma rischi di svuotare, con il tempo, i centri specializzati nella educazione di persone con disabilità proprio in forza della disposizione che prevede un piano per consentire ai centri ordinari di dotarsi delle risorse necessarie per servire gli studenti con problemi di disabilità nelle migliori condizioni.

È stata inoltre criticata l'enfasi data alla scuola pubblica, rispetto a quella "concertata", attestata dalla introduzione di nuovi parametri e disposizioni che tendono a valorizzare la prima nella programmazione dell'offerta educativa complessiva.

Infine è stata criticata l'impostazione laica della riforma che ridimensiona la portata della religione come materia scolastica, la cui offerta sarà obbligatoria ma non concorrerà a determinare la media né conterà per i processi di accesso all'Università o alle borse di studio.

GOVERNO

RICORSO AGLI STATI DI ALLARME PER LA GESTIONE DELLA SECONDA ONDATA DI COVID-19

La necessità di gestire una seconda ondata virulenta del Coronavirus ha spinto il Governo Sánchez a decretare, *in primis*, lo stato di allarme parziale nella Comunità autonoma di Madrid e, poi, un nuovo stato di allarme in tutto il territorio nazionale.

Il **9 ottobre**, dinanzi all'aggravarsi della situazione pandemica nella Comunità autonoma di Madrid, il Consiglio dei Ministri riunitosi in via straordinaria ha approvato il [Real Decreto 900/2020 \(BOE n. 268\)](#) con cui ha dichiarato lo stato di allarme parziale nei nove comuni di Alcobendas, Alcorcón, Fuenlabrada, Getafe, Leganés, Madrid, Móstoles, Parla e Torrejón de Ardoz. Sulla base del decreto, il Governo nazionale è divenuta l'autorità competente durante la vigenza di questo stato d'eccezione, che corrisponde alla durata di quindici giorni, e l'entrata e l'uscita da questi comuni è stata limitata ai soli spostamenti giustificati da motivi espressamente elencati quali, ad esempio, la richiesta di assistenza presso centri, servizi e strutture sanitarie, ovvero, la presenza in centri universitari ed educativi, compresa la scuola della infanzia; adempimenti e obblighi lavorativi e professionali; il ritorno nel luogo di residenza; assistenza a disabili o a categorie di persone anziane o fragili; svolgimento di esami o prove ufficiali non procrastinabili; o qualsiasi altra causa di forza maggiore o situazione di necessità debitamente certificata.

Il Governo nazionale è stato chiamato a intervenire dopo che l'aumento dei contagi nella Comunità autonoma aveva destato forti preoccupazioni inducendo il Governo autonomico ad adottare delle misure restrittive ritenute, in alcuni casi, prive di una base legale adeguata a porre delle limitazioni all'esercizio dei diritti fondamentali. Già nel mese di settembre il Governo di Isabel Díaz Ayuso aveva optato per la chiusura perimetrale di alcuni quartieri e aree del suo territorio per far fronte all'aumento dei contagi nella Comunità autonoma, misura, quest'ultima, che era stata criticata e, soprattutto, ritenuta insufficiente dal Governo statale. Il **1 ottobre** la Segreteria di Stato per la Sanità aveva pubblicato [la risoluzione \(BOE n. 260\)](#) con cui dava pubblicità all'Accordo approvato dal *Consiglio Interterritoriale del Sistema Sanitario Nazionale* avente ad oggetto azioni coordinate in materia di salute pubblica per affrontare situazioni di speciale rischio per la trasmissione non controllata di infezioni dovute al Covid. Tale accordo obbligava tutti i Governi autonomici ad adottare misure restrittive della circolazione o dirette a vietare determinate attività nelle 48 ore successive all'inverarsi di una delle condizioni indicate nell'articolo 1, comma 1, coincidenti con il raggiungimento di 500 o più casi su 100.000 abitanti in quattordici giorni, un tasso di positività al Covid superiore al 10% nelle due settimane precedenti, o con un'occupazione delle terapie intensive superiore al 35%. In forza di tale accordo, la *Consejería de Sanidad* di Madrid ha emanato l'ordine n. 1273/2020, con cui ha adottato misure restrittive per contrastare la diffusione del contagio, sollecitando la sala amministrativa del Tribunale Superiore di Giustizia di Madrid a ratificare le misure relative alla limitazione della libertà personale e di circolazione. Quest'ultima, con la ordinanza dell'8 ottobre (di cui v. nel dettaglio, *infra*, Tribunali), ha rifiutato di ratificare tali misure perché fondate sull'articolo 65 della legge ordinaria n. 16/2003, sulla qualità e la coesione del Sistema Nazionale di Salute, che, in qualità di legge ordinaria e non di legge organica, non poteva costituire il fondamento per l'adozione di misure restrittive dei diritti fondamentali. Per tale ragione il Governo nazionale è intervenuto con la decretazione dello stato di allarme nella Comunità autonoma per un periodo di quindici giorni, scaduto il quale non ha ritenuto opportuno chiedere una proroga al Congresso dei Deputati.

Successivamente, dinanzi a una situazione generalizzata di rischio elevato in tutte le Comunità autonome (fatta eccezione per le Isole Canarie), e dinanzi alle richieste di intervento della maggior parte dei Presidenti delle Comunità autonome, il Governo Sánchez ha optato per la decretazione di un nuovo stato di allarme in tutto il territorio nazionale.

Il **25 ottobre** il Consiglio dei Ministri straordinario ha approvato il [Real Decreto 926/2020 \(BOE n. 282\)](#) con cui ha dichiarato lo stato di allarme in tutto il territorio nazionale, salvo che nelle Canarie, per arginare la diffusione dei contagi dovuta alla rapida propagazione del Covid-19.

Sulla base dello stato di allarme decretato, il Governo è l'autorità competente a livello nazionale mentre in ciascuna Comunità autonoma l'autorità delegata competente è il Presidente autonomico.

Il decreto ha stabilito numerose restrizioni riguardanti la libertà di circolazione, l'ingresso e l'uscita dal territorio di ciascuna Comunità autonoma e Città autonoma, la permanenza di gruppi di persone tanto in spazi pubblici e privati che nei luoghi di culto.

Nello specifico ha previsto la limitazione della circolazione delle persone negli spazi pubblici tra le 23.00 e le 6.00, salvo che per specifiche ragioni sanitarie, lavorative o istituzionali, assistenza a disabili o persone fragili, o per qualsiasi altra causa di forza maggiore o situazione di necessità che possa essere certificata. Il decreto ha rimesso a ciascuna autorità delegata competente a livello

autonomico la facoltà di decidere se anticipare o posticipare di un'ora il coprifuoco nelle fasce orarie comprese tra le 22.00 e le 24.00 e tra le 5.00 e le 7.00 di mattina.

Il decreto ha inoltre limitato la libertà di entrare e uscire dal territorio di ciascuna Comunità autonoma o Città autonoma, salvo che per alcune attività espressamente elencate collegate, anche in questo caso, a ragioni sanitarie, obblighi lavorativi professionali e istituzionali, assistenza ai disabili o categorie di persone vulnerabili, ritorno nel luogo di residenza, rinnovi di permessi o documenti ufficiali, azioni presso organi pubblici giudiziari o notarili e qualsiasi causa di forza maggiore o situazione di necessità che possa essere certificata. Ogni Comunità autonoma pertanto ha la facoltà di blindare i propri confini, limitando o bloccando gli spostamenti interregionali, oltreché quella di stabilire confinamenti perimetrali interni, limitando, quindi, anche gli spostamenti intraregionali.

Per quanto concerne gli assembramenti, il decreto ha fissato a sei il numero massimo delle persone cui è consentito permanere tanto nei luoghi pubblici che privati, salvo che per i nuclei conviventi più numerosi. Ha previsto poi che i Presidenti autonomici potranno ridurre tale soglia, previa comunicazione al Ministro della Sanità, e ha stabilito, altresì, che le riunioni o le manifestazioni pubbliche potranno essere limitate, o finanche vietate, qualora non venga garantito il rispetto della distanza interpersonale di sicurezza.

Per i luoghi di culto, ha deferito all'autorità delegata competente a livello territoriale, ossia ai Presidenti autonomici, il compito di fissare la capienza massima per le riunioni, le celebrazioni e gli incontri religiosi, a seconda del rischio di trasmissione del virus presente nel territorio, senza che ciò possa incidere sull'esercizio della libertà di religione.

Infine il nuovo stato di allarme ha stabilito un'applicazione più flessibile di tali misure a livello autonomico, prevedendo che ciascuna Comunità autonoma, e la rispettiva autorità delegata competente, abbia la facoltà di modulare, allentare o sospendere tali misure, in base alla evoluzione degli indicatori sanitari, epidemiologici, sociali ed economici nel proprio territorio. I parametri utilizzati per classificare il livello di rischio in basso, medio, alto o estremo, sono quelli indicati dal *Consiglio Interterritoriale del Sistema Sanitario Nazionale* e coincidono con i dati relativi al numero dei contagi, alla capacità di assistenza sanitaria, nonché alle caratteristiche e alla vulnerabilità della popolazione. Le misure autonome, che avranno una durata minima di sette giorni, dovranno essere sempre previamente comunicate al Ministro della Sanità e qualsiasi modulazione o variazione delle medesime dovrà ottenere il consenso del Consiglio Interterritoriale di Salute.

Il **27 ottobre**, pochi giorni dopo l'approvazione del decreto, il Consiglio dei Ministri ha richiesto al Congresso dei Deputati l'autorizzazione per prorogare lo stato di allarme per la durata di sei mesi. L'autorizzazione alla proroga è stata approvata dal *Pleno* del Congresso il **29 ottobre** con 194 voti a favore, 53 contro e 99 astensioni. Fondamentale per la sua approvazione è stato il voto favorevole di *Ciudadanos* e l'astensione dei popolari. Con la votazione sono passati gli emendamenti presentati rispettivamente dai gruppi parlamentari repubblicano e basco (G.P. *Republicano* e G.P. EAJ-PNV), mentre gli altri sono stati respinti. Il primo emendamento, approvato con 189 voti a favore, 150 contrari e 7 astensioni, ha stabilito che, dopo i primi quattro mesi di proroga, la Conferenza dei Presidenti autonomici potrà richiedere al Governo di porre fine allo stato di allarme, previo accordo del Consiglio interterritoriale di Salute, sulla base degli indicatori sanitari, epidemiologici, sociali ed economici. Inoltre ha previsto che il Presidente del Governo comparirà dinanzi al *Pleno* del Congresso ogni due mesi per dar conto dei dati e della gestione dello stato di allarme e che il Ministro della Sanità comparirà con periodicità mensile dinanzi alla *Commissione Sanità e Consumo* per i medesimi fini informativi. Il secondo emendamento,

approvato con 196 voti a favore, 147 contrari, e 1 astensione, ha stabilito che i comuni con carattere di *enclaves* potranno applicare le stesse misure previste per la provincia che circonda il loro territorio nonostante appartengano a una Comunità autonoma diversa.

In forza dell'autorizzazione parlamentare ricevuta, il **3 novembre**, il Governo ha adottato il [Real Decreto 956/2020 \(BOE n. 291/2020\)](#) con cui ha prorogato lo stato di allarme fino alla mezzanotte del 9 maggio 2021.

IL PIANO PER LA RIPRESA, LA TRASFORMAZIONE E LA RESILIENZA, *ESPAÑA PUEDE*

Il **7 ottobre** il Presidente del Governo Pedro Sánchez ha illustrato i contenuti del [Piano per la Ripresa, la Trasformazione e la Resilienza, *España puede*](#), che trasmetterà a Bruxelles per indicare come la Spagna intende rispondere alla emergenza sanitario-economica e rilanciare l'economia del Paese nel prossimo decennio grazie ai fondi provenienti dall'Unione europea. La presentazione del Piano è avvenuta dal Palazzo della Moncloa in videoconferenza e all'evento hanno partecipato circa 200 persone tra ministri, ambasciatori di paesi europei, rappresentanti del mondo imprenditoriale, delle associazioni di categoria e della società civile.

Il piano, ispirato all'Agenda del Cambio, all'Agenda 2030, e agli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite, prevede la mobilitazione per il prossimo triennio (2021-2023) del 50% delle risorse finanziarie impegnate per la Spagna dallo strumento *Next Generation*, ossia circa 72 milioni di euro. Il piano prevede che il 37% di questi fondi sarà investito nella *green economy*, il 33% sarà impegnato nel digitale e il resto sarà destinato alla coesione per ridurre i divari nella disuguaglianza di genere e territoriale. Ha specificato che queste risorse proverranno da due strumenti finanziari: il *Facility for Recovery and Resilience*, che stanzierà 59 milioni, e il *React-EU*, che attiverà finanziamenti pari a 12,4 milioni.

Il Presidente ha dichiarato che il Piano si struttura intorno a quattro obiettivi strategici, sui quali si è incentrata sin dall'inizio la sua politica economica, ossia la transizione ecologica, la coesione sociale e territoriale, la digitalizzazione e la parità di genere. Il Presidente ha parlato di opportunità e grande svolta per il Paese che, attraverso l'utilizzo congiunto dei fondi europei e degli investimenti interni, dovrebbe ottenere in tempi brevi una crescita del PIL e creare nuovi posti di lavoro.

La giornata di lancio del *Recovery Plan* si è conclusa con l'intervento dei quattro vicepresidenti che hanno illustrato nel dettaglio le dieci politiche fondamentali del piano che intervengono su quei settori produttivi con maggiore capacità di trasformazione del tessuto economico e sociale: la prima riguarda l'Agenda urbana e rurale, la lotta allo spopolamento e lo sviluppo dell'agricoltura, a cui saranno destinate il 16% delle risorse; la seconda si concentra sulle infrastrutture e gli ecosistemi resilienti, che riceverà il 12% delle risorse; la terza coincide con la Transizione energetica giusta e inclusiva a cui andranno il 9% dei fondi; la quarta all'Amministrazione pubblica nel XXI secolo come motore dei cambiamenti tecnologici a cui verrà dato il 5%; la quinta coincide con la modernizzazione e la digitalizzazione delle imprese a cui andrà il 17% dei fondi; la sesta coincide con il Patto per la scienza e l'innovazione e il rafforzamento del sistema sanitario nazionale che conterà sul 17% delle risorse; la settima, con la istruzione, la conoscenza e la formazione professionale che assorbiranno il 18% dei fondi; la ottava, con la nuova economia dell'assistenza e delle politiche occupazionali, a cui si destineranno il 6% delle risorse; la nona politica riguarderà lo sviluppo della cultura e dello sport a cui saranno destinate l'1,1 % delle risorse; e infine, la decima politica sarà destinata alla modernizzazione del sistema fiscale, all'incremento della progressività e alla redistribuzione delle risorse.

IL PROGETTO DI LEGGE DI BILANCIO PER IL 2021

Il **27 ottobre** il Consiglio dei Ministri ha trasmesso alle Cortes [il progetto di legge di bilancio per il 2021](#) con il quale si prefigge di attuare una profonda trasformazione economica e sociale del Paese ritenuta più che mai indispensabile in questa fase eccezionale di emergenza.

Si tratta infatti del bilancio con il più elevato livello di spesa sociale della storia, pari a ben 239 miliardi di euro, che ha come obiettivo di combattere gli effetti della crisi provocata dal Covid e puntare sulla ricostruzione economica e sociale del Paese, nonché sulla trasformazione del suo modello produttivo.

La rivalutazione delle pensioni, l'incremento dei fondi destinati ai servizi sociali e alla protezione sociale, alla lotta contro la violenza di genere, i congedi di maternità e paternità, l'aumento delle dotazioni finanziarie per la scuola pubblica e le borse di studio, l'incremento del 75,3% delle risorse finanziarie nel settore sanitario, sono solo alcuni degli esempi di questa nuova manovra di bilancio fondata su una significativa espansione della spesa pubblica.

Un contributo consistente ai conti pubblici è stato dato dai fondi provenienti dall'Unione europea. Nel progetto di bilancio si prevede di utilizzare la prima *tranche* di questi fondi nella trasformazione del sistema produttivo, nei settori della ricerca e dello sviluppo, della innovazione e digitalizzazione delle infrastrutture e degli ecosistemi resilienti, nella sanità, nella educazione, nel commercio, nel turismo e nelle piccole e medie imprese.

Per quanto riguarda il capitolo della fiscalità, la manovra punta a un aumento della tassazione sui redditi più elevati, prevedendo un incremento del 3% per i redditi da capitale superiore ai 200.000 euro, e un incremento del 2% per i redditi da lavoro superiori a 300.000 euro. Anche per le aziende con un fatturato superiore ai 40 milioni si prevede di ridurre dal 100 al 95% l'esenzione fiscale su dividendi e plusvalenze. Inoltre si prevede un aumento dell'IVA sulle bevande zuccherate, che passa dal 10 al 21% per l'acquisto al dettaglio, e l'aumento delle accise sul diesel al fine di incentivare politiche che sostengano la protezione del medio ambiente.

La nuova manovra espansiva di bilancio del Governo Sánchez Iglesias, che ha segnato un punto di svolta rispetto alle politiche di *austerità* degli anni passati, aspira nel suo complesso ad avanzare verso un modello di crescita sostenibile, innovativo digitale e a rafforzare le politiche sociali.

ACUERDOS PRESUPUESTARIOS PER L'APPROVAZIONE DEL BILANCIO

Dopo settimane di intense negoziazioni, tra il **24** e il **26 novembre** il Governo di Pedro Sánchez ha chiuso accordi, formalmente e informalmente, con alcuni partiti del blocco della investitura, Erc, Pnv, Eh-Bildu, e *Compromís*, per ottenere l'approvazione della legge di bilancio per il 2021 con la maggioranza più ampia e plurale possibile.

Con i repubblicani indipendentisti catalani di Erc il Governo ha conseguito un accordo in forza del quale sono state soddisfatte le principali richieste da loro avanzate. Il primo e più importante risultato, secondo le parole del portavoce di Erc al Congresso dei Deputati, è stata la cessazione del controllo finanziario disposto dal Governo Rajoy nel 2015 e operato ininterrottamente dal Ministro delle Finanze statale nei confronti della Generalità, noto anche come il cd. "155 economico". Il secondo risultato è stata la promessa di una quota di 2.339 milioni di euro per trasferimenti e investimenti nella Comunità autonoma, con la garanzia che la *Commissione Mista delle infrastrutture Stato- Generalità* operi ogni quattro mesi un controllo sull'andamento di tali trasferimenti. Erc ha ottenuto anche la garanzia che la Catalogna partecipi direttamente ai fondi di ricostruzione europea, specie nella selezione dei progetti e nella gestione delle risorse finanziarie. Ha avuto inoltre la garanzia che la Catalogna gestirà in piena autonomia

il *Reddito Minimo Vitale*. Infine, nell'accordo si prevede la costituzione di un gruppo di lavoro specializzato che approvi una riforma fiscale più giusta e inclusiva, cancellando soprattutto il dumping fiscale di Madrid, dove alcune imposte sono più basse rispetto alle altre Comunità autonome.

Altrettanto impegnativa e onerosa si è rivelata la trattativa con il Pnv, con il quale senza giungere a un accordo formale, il Governo si è impegnato a contenere l'aumento dell'imposta sul diesel, così come ad investire 50 milioni di euro in un Piano per le macchine utensili, e infine nella creazione di un modello di formazione duale nell'Università.

Con il partito radicale estremista basco, Eh Bildu, il Governo non è giunto ad un accordo pubblico ed esplicito, però il coordinatore generale della formazione *abertzale*, Arnaldo Otegi, ha dichiarato che l'appoggio dei cinque deputati del suo partito è stato condizionato all'impegno assunto dal Governo statale a sostegno delle politiche economiche sociali che promuovano gli interessi della classe dei lavoratori, di una soluzione dialogata e negoziata dei conflitti nazionali in Euskadi e Catalogna, per "il riconoscimento del carattere plurinazionale dello Stato" e "la gestione democratica della sua diversità nazionale".

Infine, con il partito di *Compromis* il Governo si è impegnato ad aumentare gli investimenti per la Fondazione del Palazzo delle Arti e l'Istituto Valenciano di Arte Moderna e, altresì, per migliorare alcune specifiche linee ferroviarie.

Gli accordi interpartitici raggiunti dal Governo con alcuni degli alleati parlamentari della investitura hanno segnato la rottura delle negoziazioni con il partito di *Ciudadanos* che ha criticato l'azione del Governo improntata a conseguire accordi con le forze politiche estremiste.

RELAZIONI INTERNAZIONALI E CON L'UNIONE EUROPEA

In questi mesi il Presidente Sánchez ha partecipato ai vari fori di dibattito a livello internazionale ed europeo che si sono incentrati prevalentemente sui temi legati alla pandemia, al cambio climatico e alla Brexit.

Nel quadro della Unione europea si sono svolti tre riunioni del Consiglio Europeo. Il primo Consiglio europeo si è celebrato il **1 e 2 ottobre** e nel suo ambito sono state affrontate plurime questioni connesse alla situazione nel Mediterraneo orientale, alle relazioni con la Cina, al Covid-19, al mercato unico, alla politica industriale, alla transizione digitale e, infine, alle relazioni del Regno Unito con l'Unione europea e agli avanzamenti dei negoziati sulla Brexit. Rispetto a questi temi, il Presidente Sánchez ha sottolineato *in primis* l'importanza strategica della autonomia economica dell'Unione europea per assicurare una crescita sostenibile e inclusiva che generi occupazione e rafforzi la sua posizione nel contesto globale. Sul tema delle relazioni estere, il Premier ha invocato la necessità di instaurare un dialogo bilaterale e relazioni sempre più strette, soprattutto in campo economico, con la Cina, che rappresenta una potenza globale con un ruolo fondamentale nello scacchiere internazionale. Non ha mancato di sottolineare l'esigenza di instaurare una relazione più stretta anche con la Turchia, altro attore geopolitico fondamentale con cui l'Unione condivide interessi strategici da un punto di vista energetico, commerciale, e della politica migratoria. In riferimento alla transizione digitale, ha evidenziato la necessità di rafforzare la competitività europea per assumere un ruolo guida nel processo di digitalizzazione a livello globale. Infine, in riferimento alla Brexit, ha espresso il desiderio di pervenire ad un accordo non nascondendo le preoccupazioni per il progetto di legge sul mercato interno presentato dal Governo britannico e in corso di esame nel Parlamento di Westminster.

Il secondo Consiglio europeo, svoltosi il **15 e 16 ottobre**, ha affrontato il tema della seconda ondata della pandemia esortando gli Stati a proseguire in un'opera di coordinamento generale,

soprattutto per quanto concerne le norme sulla quarantena, il tracciamento transfrontaliero dei contatti, le strategie anticovid in materia di test, e la limitazione dei viaggi non essenziali verso l'Unione europea. Il Presidente Sánchez ha evidenziato sul punto i progressi raggiunti e la volontà di conseguire un maggiore armonizzazione a livello europeo, ad esempio, uniformando le regole sulla quarantena o sulle restrizioni da adottare per la circolazione delle persone. Nel corso della riunione è stato poi affrontato il tema della Brexit rispetto al quale è stato osservato, con preoccupazione, come non si sia ancora arrivati ad una intesa sulle questioni principali per giungere ad un accordo entro la *deadline* del 31 dicembre, invitando le istituzioni e gli Stati a intensificare i propri sforzi per renderlo possibile. Al riguardo il Presidente Sanchez ha rimarcato l'importanza di tale accordo per il suo Paese che condivide con il Regno Unito, oltretutto una relazione storica, anche rilevanti interessi commerciali ed economici. Il Premier spagnolo è intervenuto, poi, su un'altra questione di fondamentale importanza, che è quella del cambio climatico, ricordando come la Spagna, insieme ad altri dieci Stati, abbia fortemente sostenuto l'obiettivo intermedio della riduzione del 55% delle emissioni di CO2 per il 2030, al fine di convertire l'Unione europea in uno degli attori leader della transizione ecologica. Infine Sánchez è intervenuto sul tema delle relazioni estere con l'Africa, sottolineando come questo aspetto rappresenti per il suo Paese una questione di prioritaria importanza, proprio perché il continente africano si rileva un socio geostrategico fondamentale con cui condividere diverse sfide comuni come quelle del cambio climatico e della immigrazione.

Il **10 novembre** il Presidente Sánchez ha partecipato all'atto di commemorazione del 75° anniversario della Carta delle Nazioni Unite. Nell'ambito di tale consesso, il Governo è stato coautore di un'iniziativa di Dichiarazione Congiunta "Uniti per un multilateralismo rafforzato", a cui hanno aderito molti Stati, che propone di rafforzare il sistema multilaterale per far fronte alle grandi sfide globali e costruire un mondo più pacifico, giusto, inclusivo e sostenibile. Nel testo si individuano come obiettivi prioritari: il miglioramento del sistema della sanità globale, la riduzione delle disuguaglianze senza lasciare indietro nessuno, la costruzione della pace, della sicurezza e della giustizia, la difesa dei diritti umani, la uguaglianza di genere, la rivoluzione digitale e un finanziamento sostenibile. In tale occasione il Presidente ha dichiarato "Debemos trabajar juntos por una globalización más sostenible y justa, que asegure el pleno ejercicio de los derechos humanos, la igualdad de oportunidades y el empoderamiento de las mujeres".

Il **10 e 11 dicembre** si è svolto il terzo Consiglio europeo in cui sono stati affrontati alcuni temi del precedente, e nel corso del quale si sono raggiunti accordi su diversi aspetti fondamentali riguardanti il pacchetto per la ripresa, l'approccio coordinato da seguire per la prevenzione e le politiche vaccinali per il Covid, e infine, i cambiamenti climatici con particolare riferimento all'approvazione dell'obiettivo della riduzione delle emissioni di gas a effetto serra del 55% entro il 2030.

Nel corso della riunione il Presidente Sánchez ha elogiato l'azione congiunta portata avanti dagli Stati e dalla Commissione europea per negoziare con le case farmaceutiche e garantire in condizioni di equità l'accesso al vaccino per l'intera popolazione europea.

In relazione al cambio climatico ha evidenziato il ruolo svolto dal Governo spagnolo nell'accelerare il processo di transizione ecologica e nel sostenere l'approvazione dell'obiettivo di riduzioni delle emissioni per il 2030. Infine, per quanto concerne le relazioni estere, ha proposto una strategia di dialogo strutturale tra i Paesi del Nord Africa e l'Unione europea, il rafforzamento del multilateralismo nelle relazioni transatlantiche, e il rilancio del dialogo con la Turchia quale attore geostrategico fondamentale.

Il **12 dicembre** il Presidente Sánchez ha partecipato al vertice globale sul cambio climatico che ha raccolto l'adesione dei leader mondiali più ambiziosi in materia ambientale.

Nel corso della riunione il Presidente ha ribadito che l'emergenza climatica rappresenta una delle principali sfide globali e che l'azione climatica non costituisce soltanto un investimento per le economie nazionali ma anche uno strumento di sicurezza per i cittadini e una garanzia per il futuro delle generazioni future. Ha ricordato come la Spagna abbia compiuto negli ultimi mesi dei passi importanti per porre le basi del cambio climatico e per accelerare la transizione ecologica, approvando, ad esempio, una Dichiarazione sull'emergenza climatica, un progetto di legge sul cambio climatico e la Transizione energetica, e il Piano Nazionale di adattamento al cambio climatico. Ha specificato che questa strategia mira nel complesso a convertire il 97% delle fonti di energia che consumiamo in energie rinnovabili e a raggiungere l'obiettivo ultimo della neutralità climatica per salvare il pianeta. Il Premier spagnolo ha concluso il suo intervento evidenziando come questo vertice rappresenti una tappa intermedia per mantenere alta l'attenzione sulla tematica ambientale in vista della Conferenza sui cambiamenti climatici che si terrà a Glasgow nel novembre 2021.

RELAZIONI ESTERE CON ITALIA E PORTOGALLO

Il **10 ottobre** ha avuto luogo il XXI vertice ispano-portoghese presieduto dal Presidente spagnolo, Pedro Sánchez, e dal Primo Ministro della Repubblica portoghese, Antonio Costa. Nel corso della riunione i capi di Governo di Spagna e Portogallo hanno affrontato le questioni più rilevanti dei loro rapporti bilaterali e i temi più significativi dell'Agenda Europea e internazionale, convenendo sull'opportunità di creare nuovi spazi di cooperazione. Hanno concordato di rilanciare la cooperazione bilaterale nei settori della trasformazione digitale, del medio ambiente e dell'energia, e nell'ambito degli obiettivi dell'Agenda 2030. Hanno ribadito la volontà di rafforzare la loro cooperazione nel quadro dell'Unione europea e il loro interesse ad approfondire la costruzione europea e a rilanciare l'economia. Al termine dell'incontro i due Paesi hanno siglato una [Dichiarazione congiunta](#) con cui hanno certificato l'eccellente stato delle relazioni tra Spagna e Portogallo e individuato gli obiettivi comuni da raggiungere nei settori della cooperazione selezionati.

Il **21 ottobre** si è svolto a Roma, presso la Reale Accademia di Spagna, il XVII Foro di Dialogo italo-spagnolo organizzato congiuntamente dall'Agenzia di Ricerche e Legislazione e dalla *Confederación Española de Organizaciones Empresariales*. All'incontro hanno partecipato i Presidenti del Governo dei due Paesi, unitamente a due corpose delegazioni ministeriali, nonché esponenti delle istituzioni europee, come l'Alto rappresentante per la politica estera, Josep Borrel, per la Spagna, e Paolo Gentiloni, commissario per gli Affari Economici e Monetari, per l'Italia. Il vertice si è incentrato sui temi oggetto dei singoli *panel*, quali, la conferenza sul futuro dell'Europa; le politiche economiche e industriali per la ripresa; l'innovazione e la digitalizzazione; *Next Generation Eu* e *Green Deal* europeo. Grande importanza è stata data alla *Next Generation Eu* che rappresenta lo strumento innovativo, fortemente sostenuto e voluto dai due Paesi, proprio per superare le inedite e complesse sfide lanciate dal Covid e accelerare la transizione ecologica e digitale.

Il **25 novembre** si è svolto il XIX vertice italiano spagnolo intergovernativo a Palma di Maiorca, a cui hanno partecipato i Presidenti del Governo e le rispettive delegazioni ministeriali.

Durante il vertice, che si è svolto nella giornata internazionale per la eliminazione della violenza contro le donne, i due leader hanno sottolineato l'importanza del tema della parità siglando una Dichiarazione congiunta contro la violenza di genere.

Il Presidente Sánchez ha evidenziato come in questa fase di crisi sanitaria, economica e sociale globale si stia rafforzando la necessità di rafforzare le relazioni tra i due Paesi nel quadro dell'Unione europea, soprattutto, attraverso il ripristino della prassi dei vertici bilaterali intergovernativi interrotta ingiustificatamente dal 2013. Il Presidente spagnolo ha definito questo vertice di “concertazione” e “di azione”, con una “forte impronta europea”, perché nel suo ambito sono state affrontate diverse tematiche problematiche comuni riguardanti, ad esempio, il Covid, i flussi migratori, il turismo, la *Next Generation*, e sono state individuate delle risposte per mezzo delle quali si aspira a superare le sfide che attendono all'orizzonte i due Paesi. I due leader hanno sottolineato l'importanza di un approccio solidale per affrontare le sfide future e la necessità di compiere un salto qualitativo nei loro rapporti che vada a rinsaldare stabilmente e definitivamente la loro alleanza nel mediterraneo e in Europa.

CORONA

IL DIBATTITO SULLA MONARCHIA E IL CONFRONTO TRA IL PSOE E UNIDAS PODEMOS

Il tema della monarchia ha creato in questi mesi momenti di tensione tra i due soci di Governo, *Unidas Podemos* e *Psoe*, che continuano ad avere visioni divergenti sulla forma politica dello Stato. Il primo, favorevole alla apertura di un dibattito sulla Corona che possa condurre il Paese ad una transizione repubblicana, il secondo, favorevole al mantenimento dell'assetto istituzionale monarchico.

Il **16 settembre** è stata respinta con 274 voti contrari, tra cui quelli del *Psoe* e dei partiti di centro-destra (*Pp*, *Vox*), la [proposta non di legge](#) presentata da *Unidas Podemos* con cui si richiedeva di avviare un sondaggio sulla monarchia. In particolare, nella proposta di risoluzione si richiedeva che fosse il *Centro de Investigaciones Sociológicas* (*CIS*), dipendente dal Governo, ad avviare un sondaggio per testare l'opinione dei cittadini sulla monarchia in seguito alla vicenda personale e giudiziaria di Juan Carlos e al suo trasferimento ad Abu Dabi.

Il **18 dicembre** *Unidas Podemos* e altri sei gruppi parlamentari hanno presentato una richiesta alla Presidenza del Congresso dei Deputati per la istituzione di una *Commissione di inchiesta* incaricata di indagare sulle carte bancarie “black”, legate a fondi oscuri, utilizzate dal Re emerito Juan Carlos nel corso degli ultimi anni. Pochi giorni prima, il 9 dicembre, Juan Carlos aveva presentato, senza essere obbligato a farlo, una dichiarazione dei redditi relativa a tali somme per regolarizzare la sua posizione fiscale ed essere così esonerato da eventuali reati fiscali. La *Fiscalia* del Tribunale Supremo aveva dichiarato subito dopo che, al di là della regolarizzazione fiscale operata da Juan Carlos, avrebbe continuato ad investigare sulle origini e l'utilizzo di questi fondi per comprovarne la regolarità e la completezza nell'ambito di una indagine più ampia.

La richiesta di istituire una Commissione parlamentare di inchiesta su tali fondi e su presunti connessi reati fiscali è stata dichiarata inammissibile dalla Mesa del Congresso, sulla base dei precedenti giuridici esistenti in materia, che evidenziano come la figura del Re sia inviolabile, e quindi irresponsabile, secondo Costituzione. Inoltre, ad integrazione di ciò, la *Mesa* ha precisato che il compito della Camera è quello di operare un controllo sul Governo e non sul Capo dello Stato.

Il **25 dicembre** *Unidas Podemos* ha preannunciato la presentazione nei prossimi mesi di una proposta di legge rivolta a regolare il ruolo istituzionale e le funzioni del monarca, che, senza pregiudicarne il suo ruolo simbolico e neutrale, sia in grado di introdurre maggiori controlli e

conferire maggiore trasparenza alla sua azione. Il segretario generale del gruppo socialista, Rafael Simancas, ha preannunciato che il suo partito non approverà questa legge poiché la Monarchia trova già una regolamentazione in Costituzione e ha richiesto di lasciare questo tema al margine della controversia politica.

IL MESSAGGIO DI NATALE DEL RE

Il **24 dicembre** Felipe VI ha pronunciato il consueto [discorso di Natale](#) alla Nazione spagnola.

Il Re si è rivolto *in primis* a coloro che hanno vissuto in prima linea la pandemia, o perché entrati in contatto con il virus o perché impegnati nelle strutture sanitarie o di assistenza, a cui ha lanciato un messaggio di forza, coraggio e affetto. Non ha mancato di evidenziare la gravità della situazione, gli effetti devastanti della pandemia sulla salute delle persone, sulla economia e sulla vita sociale del Paese, però al tempo stesso ha esortato la società a rimanere unita, con animo e speranza, e ad avere fiducia nello Stato e nel modello di convivenza democratica, “porque ni el virus ni la crisis económica nos van a doblegar”. Ha evidenziato come in questa situazione emergenziale provocata dalla pandemia lo Stato spagnolo abbia retto l’impatto della crisi dimostrando un grado di avanzamento, solidità e democraticità, così come la sua piena compromissione con il progetto europeo che ha confermato di essere un’opportunità storica per progredire, modernizzare la economia e compiere la rivoluzione industriale, tecnologica e ambientale. Oltre a sottolineare la importanza dei principi democratici e del rispetto delle leggi, Felipe VI ha evidenziato la necessità di preservare i valori etici e morali che devono prevalere rispetto ad ogni altra considerazione personale o familiare, operando così un riferimento implicito alla situazione di Juan Carlos. Il discorso del Re, tuttavia, è stato criticato da *Unidas Podemos* e dai partiti indipendentisti proprio per non aver condannato esplicitamente la condotta di Juan Carlos e la sua evasione fiscale.

TRIBUNALI

LA INABILITAZIONE DI QUÍM TORRA

Il **28 settembre** la Sala Penale del Tribunale Supremo, con la [sentenza n.1208/2020](#), ha confermato all’unanimità l’inabilitazione di Quím Torra dalle cariche pubbliche per un periodo di 18 mesi e il pagamento di una sanzione pecuniaria di 30.000 euro, convalidando, così, la condanna emessa undici mesi prima dal Tribunale Superiore di giustizia della Catalogna per un comprovato reato di disobbedienza di cui all’articolo 410 del Codice Penale. Il 19 dicembre 2019 Torra era stato condannato da questo Tribunale a un anno e mezzo di inabilitazione per aver commesso un reato di disobbedienza, non ottemperando alle indicazioni della Giunta Elettorale Centrale che, pochi giorni dopo, aveva decretato la sua decadenza dalla carica di deputato regionale nonostante la sentenza non fosse ancora definitiva. La condanna traeva origine dalla reiterata resistenza ostentata dal Presidente della Generalità, Quím Torra, che, in occasione delle elezioni politiche dell’aprile 2019, si era rifiutato di rimuovere dal Palazzo della Generalità i lacci gialli esposti per richiedere la liberazione dei politici catalani arrestati per diversi reati legati al referendum indipendentista del 2017, disattendendo gli ordini emessi dalla Giunta Elettorale Centrale per garantire la neutralità, la trasparenza e l’obiettività del processo elettorale.

I giudici dell’Alta Corte hanno parimenti fondato la propria decisione sul comportamento di “reiterata e ostinata disobbedienza” del Presidente della Comunità autonoma di fronte agli ordini

emessi dalla Giunta Elettorale Centrale, la cui funzione è quella di garantire la trasparenza e la limpidezza dei processi elettorali. I giudici hanno insistito, rovesciando l'impostazione argomentativa sostenuta dalla difesa, sul fatto che in discussione non fosse la violazione della libertà di espressione e ideologica del Presidente della Generalità, che come cittadino è libero di esercitare manifestazioni o atti che riflettano la sua identità politica, quanto piuttosto la disobbedienza verso atti emanati dall'autorità di vertice in ambito elettorale nell'esercizio delle sue funzioni costituzionali.

La sentenza è stata inviata al Tribunale Superiore di Giustizia catalano per rendere effettiva la inabilitazione dal momento della sua emanazione e per notificarne personalmente i contenuti all'interessato Quím Torra. La sentenza infatti è stata notificata il giorno stesso al leader indipendentista alle ore 16.30. Di essa è stata data notifica anche al Presidente del Parlamento catalano.

Il **6 ottobre** il Tribunale Costituzionale ha ammesso ad esame il ricorso di *amparo* sollevato da Quím Torra contro la sentenza di inabilitazione del Tribunale Supremo, ritenendo che presenti una speciale rilevanza costituzionale, proprio in quanto trascende dal caso concreto e pone una questione giuridica di carattere generale suscettibile di avere ripercussioni sociali ed economiche e alcune conseguenze politiche. Dall'altro lato, ha respinto all'unanimità la richiesta di sospensione in via urgente e cautelare dell'inabilitazione avanzata dal ricorrente, poiché ha ritenuto non esistesse il carattere di urgenza eccezionale, essendo la inabilitazione già divenuta operativa, e richiedendo la questione uno studio approfondito fondato sul contraddittorio per decidere sulla misura cautelare.

I CASI DI JUNQUERAS E PUIGDEMONT

Il **10 settembre** il Tribunale Costituzionale ha adottato [un'ordinanza](#) con cui ha respinto i ricorsi di *amparo*, sollevati dall'ex presidente della Generalità, Carles Puigdemont, dall'ex consigliere alla Cultura, Antoni Comín, tramite i quali si richiedeva la sospensione degli ordini nazionali di detenzione emessi nei loro confronti dal magistrato istruttore del Tribunale Supremo e confermati dalla Sala dei ricorsi della Sala Penale. I ricorrenti ritenevano che gli atti e i provvedimenti giudiziari impugnati violassero i loro diritti fondamentali, dato che, in qualità di membri del Parlamento europeo, godevano della immunità parlamentare in tutti i Paesi dell'Unione europea, compresa la Spagna. Richiedevano al Tribunale Costituzionale anche di interporre una questione pregiudiziale alla Corte di Giustizia per richiedere la sospensione del procedimento penale in corso, come conseguenza della loro elezione a deputati europei e del conseguimento della relativa immunità.

Il Tribunale ha respinto entrambe le richieste evidenziando come gli atti impugnati dai dirigenti politici dichiarati ribelli evidenziano la presenza di indizi razionali di criminalità e capi di imputazione gravi nei loro confronti, convalidati e rafforzati dalla sentenza del 2019, che non legittimano una sospensione dell'azione della giustizia spagnola.

I giudici costituzionali hanno concluso affermando che la sospensione di tali provvedimenti sarebbe equivalso a negare, di fatto, la loro necessità e legittimità, così come la presenza di presupposti giuridici che hanno legittimato la giurisdizione ordinaria ad adottarli e a mantenerli, nonostante siano state riconosciute loro le prerogative e le immunità derivanti dalla loro condizione di parlamentari europei.

Il **16 settembre** il Tribunale Costituzionale ha adottato [un'ordinanza](#) tramite la quale sono state respinte le richieste di misure cautelari avanzate da Oriol Junqueras e Raul Romeva volte a ottenere la sospensione delle pene carcerarie e dell'inabilitazione assoluta dalle cariche pubbliche

disposta nei loro confronti. Nella domanda di *amparo* i ricorrenti lamentavano la violazione delle garanzie della immunità e della inviolabilità parlamentare, sia in ambito nazionale che europeo, invocando tale violazione come fondamento della richiesta delle misure cautelari. Nella ordinanza i giudici spiegano che in questo caso non ricorrono le condizioni, secondo dottrina consolidata, per accordare la sospensione di una pena carceraria grave, di durata superiore ai cinque anni, ma che prevale invece l'interesse generale di garantire l'esecuzione della sentenza impugnata.

Rispetto alla sospensione della pena di inabilitazione assoluta, il Tribunale convalida la sua giurisprudenza e respinge la richiesta avanzata per diverse ragioni, quali, la durata della pena, la natura dei reati per i quali furono condannati i ricorrenti e la importanza delle cariche pubbliche che ricoprivano al momento della commissione dei reati.

Il **30 ottobre** il Tribunale Costituzione ha ammesso ad esame il ricorso di *amparo* presentato da Oriol Junqueras contro le ordinanze del 1 giugno 2019 e del 9 e 22 gennaio 2020, tramite le quali è stato negato al ricorrente un permesso penitenziario straordinario per recarsi, in qualità di europarlamentare eletto, presso la Giunta Elettorale Centrale di Madrid per prestare giuramento sulla Costituzione. I giudici costituzionali ritengono che il ricorso abbia una speciale rilevanza costituzionale proprio in quanto interviene su un aspetto di un diritto fondamentale sul quale il Tribunale non si è ancora mai pronunciato. Il ricorrente ritiene sia stata violata la sua immunità e il diritto ad esercitare la sua carica rappresentativa.

IL MANCATO E PROBLEMATICO RINNOVO DEL CONSIGLIO GENERALE DEL POTERE GIUDIZIARIO

In questi mesi sono state avviate diverse iniziative per risolvere la situazione di stallo creatasi a causa del mancato rinnovo dei membri del *Consiglio Generale del Potere Giudiziario* a distanza di quasi due anni dalla scadenza del mandato dei suoi membri.

Il **27 settembre** i partiti del blocco di investitura del Governo di coalizione hanno siglato un accordo per chiedere la massima collaborazione ai restanti gruppi parlamentari, al fine di procedere al rinnovo dei membri degli organi costituzionali il cui mandato è scaduto da tempo, primo fra tutti il *Consiglio Generale del Potere Giudiziario* (CGPJ). La finalità dell'accordo era quella di sbloccare l'*impasse* nel rinnovo di tale organo, la cui composizione attuale riflette una maggioranza politica di segno conservatore legata al Partito popolare. Nel documento approvato si fa riferimento a un obbligo costituzionale per il rinnovo degli organi e alla grave responsabilità in cui incorrono gli attori politici nell'astenersi da tale adempimento costituzionale.

Il **2 ottobre** il Presidente Sánchez ha annunciato che promuoverà una riforma legislativa qualora il Pp dovesse decidere di mantenere il veto, rendendo impossibile il raggiungimento della maggioranza dei 3/5 necessaria per procedere alle nomine dei nuovi *vocales* del CGPJ.

Il **13 ottobre** il *Psoe* e *Unidas Podemos* hanno presentato una proposta di legge di modifica della Legge organica sul Potere Giudiziario, n. 6/1985, principalmente rivolta a riformare le modalità di elezione dell'organo di Governo della magistratura e superare, così, l'*impasse* nel raggiungimento del *quorum* necessario per procedere al suo rinnovo. L'obiettivo principale della riforma era quello di introdurre una nuova modalità per la elezione dei componenti togati del CGPJ corrispondenti a ciascuna Camera, prevedendo la maggioranza assoluta in seconda votazione, trascorse 48 ore dalla prima, in cui invece si sarebbe mantenuta invariata la maggioranza dei 3/5. La proposta di riforma, che ha sollevato serie perplessità a livello europeo, ha portato i partiti contrari, come il Pp, *Ciudadanos* e Vox, a dichiarare la propria opposizione e a preannunciare un ricorso dinanzi al Tribunale Costituzionale nel caso in cui la riforma dovesse essere approvata, in quanto giudicata contraria al principio della separazione dei poteri e in grado

di attentare alla indipendenza del potere giudiziario.

Dinanzi alle critiche sollevate da tale proposta, il Presidente Sánchez ha abbandonato questa strada dichiarandosi a favore di una trattativa con Pablo Casado per pervenire ad un accordo sulla ripartizione dei venti *vocales* da nominare in seno al Consiglio. Anche il leader del Pp si è detto disponibile al dialogo, ponendo come condizioni che *Unidas Podemos* sia fuori dal processo di negoziazione e che non venga accordato alcun indulto per i politici catalani legati al *procés*.

Il **2 dicembre** i partiti della coalizione hanno presentato al Congresso dei Deputati una proposta di riforma della Legge organica sul Potere Giudiziario, n. 6/1985, che si prefigge soltanto di introdurre un cambio di regime nel funzionamento del CGPJ nei periodi di proroga, quando il mandato costituzionale dei suoi componenti è scaduto. La riforma prevede di limitare la capacità di azione dei membri durante il periodo di proroga del loro mandato costituzionale e, soprattutto, di escludere che in questa fase si possa procedere alle nomine delle cariche istituzionali cui tale organo è deputato. Tale riforma, oltre a cercare di colmare una lacuna giuridica del disegno costituzionale sul funzionamento dell'organo in regime di proroga, è stata approvata al fine di esercitare una forma di pressione sul Pp per giungere a un accordo sulle nuove nomine.

L'accordo informale raggiunto tra i due partiti è quello di sbloccare l'*impasse* e procedere al rinnovo del Consiglio, al più tardi, dopo le elezioni catalane di metà febbraio.

Il **23 dicembre** la vicepresidente prima del Governo, Carmen Calvo ha chiarito espressamente che il Psoe ha congelato per adesso l'ipotesi di una riforma più ampia sul potere giudiziario diretta a modificare le maggioranze con cui eleggere i componenti del CGPJ, però non ha escluso di ritornare su questa riforma qualora il veto dei popolari dovesse persistere dopo le elezioni catalane.

L' ORDINANZA DEL TRIBUNALE SUPERIORE DI GIUSTIZIA DI MADRID SULLE MISURE ANTI COVID

L' **8 ottobre** la sezione ottava della Sala del contenzioso-amministrativo n. 2 ha adottato [l'ordinanza](#) con la quale non ha ratificato le misure restrittive dei diritti fondamentali adottate in determinati comuni della regione con l'*orden* 1273/2020, della *Consejería* della Sanità della Comunità di Madrid. Con questo ordine veniva data esecuzione alla pregressa risoluzione del 30 settembre del Ministro della Sanità con la quale venivano pubblicate le misure coordinate in materia di salute pubblica per contrastare la diffusione del Covid-19.

I magistrati hanno ritenuto che le misure limitative dei diritti fondamentali disposte dal Ministro della Sanità, cui è stata data esecuzione a livello autonomico, rappresentano una ingerenza dei pubblici poteri e risultano prive di una copertura in quanto l'articolo 63 della legge ordinaria 16/2003, sulla coesione e la qualità del Sistema Nazionale di Sanità, sulla quale si fondano, risulta inadatto e insufficiente a tal fine. I giudici non hanno contrastato le misure in sé, ritenute proporzionate alla grave crisi sanitaria in atto e rese necessarie per proteggere la salute dei cittadini e contenere la pandemia, ma hanno ritenuto illegittimo lo strumento giuridico con cui sono state disposte, evidenziando come il sistema costituzionale offra altri canali giuridici per limitare, restringere e sospendere i diritti fondamentali delle persone nel pieno rispetto delle garanzie costituzionali. I giudici hanno evidenziato come la competenza a definire determinate limitazione dei diritti fondamentali sia esclusiva delle *Cortes Generales* e debba avvenire sempre nel rispetto delle esigenze di proporzionalità, certezza e prevedibilità.

La mancata ratifica ha determinato la sospensione delle misure restrittive della circolazione e della mobilità nella capitale e in altri nove comuni, non rendendo più passibili di sanzioni i

cittadini che infrangano tali divieti. La reazione istituzionale è stata quella di esortare i cittadini a rispettare le restrizioni e a non uscire da Madrid.

IL TRIBUNALE COSTITUZIONALE E I RICORSI DI VOX CONTRO LO STATO DI ALLARME

Il **24 novembre** il Tribunale Costituzionale ha ammesso ad esame il ricorso di incostituzionalità presentato da 50 deputati di Vox contro il Regio Decreto 926/2020, istitutivo del nuovo stato di allarme, la risoluzione del Congresso dei Deputati che ne ha autorizzato la proroga, e contro il Regio Decreto di proroga 956/2020. Nel ricorso sono state impugnate talune disposizioni di tali atti ritenute lesive degli articoli 17, 19, 21, e 25 della Costituzione, relativi ai diritti di libertà e sicurezza, alla libera circolazione, e alle libertà di riunione e di svolgimento di manifestazioni pacifiche. Il Tribunale, che non ha accolto la richiesta contestuale di sospensione cautelare degli atti impugnati, valuterà se il decreto e la proroga semestrale abbiano determinato effettivamente una violazione di tali diritti, e in particolare, di quelli di circolazione e riunione.

Il Presidente di Vox, Santiago Abascal, ha definito il nuovo stato di allarme “abusivo e illegale” ritenendo che abbia portato ad uno stato di allarme perpetuo.

L’**11 dicembre** la prima Sala del Tribunale Costituzionale ha dichiarato inammissibile il ricorso di *amparo* (n. 5344-2020) interposto dalla segretaria generale del partito di Vox, Macarena Olona, contro la Risoluzione del Congresso dei Deputati del 29 ottobre con la quale è stata ordinata la pubblicazione dell’Accordo che autorizza la proroga dello stato di allarme. I giudici hanno giudicato il ricorso inammissibile in quanto avente ad oggetto una norma con valore di legge, che, come tale, non può essere oggetto di ricorso tramite *amparo*.

AUTONOMIE

IL MODELLO DI CO-GOVERNANCE E LA GESTIONE DELL’EMERGENZA SANITARIA DA PARTE DELLE COMUNITA’ AUTONOME

Il decreto sullo stato di allarme 926/2020, del 25 ottobre, ha stabilito un modello di co-governance in base al quale le Comunità autonome e i rispettivi Presidenti, quali autorità delegate competenti a livello regionale, hanno potuto modulare, entro le coordinate normative stabilite a livello nazionale, le misure da adottare all’interno del proprio territorio, senza sottoporre tali misure a una previa convalida da parte delle autorità giudiziarie. Le Comunità autonome hanno adottato, conformemente all’andamento degli indicatori epidemiologici, sanitari, sociali, economici, misure più o meno restrittive per contrastare la diffusione dei contagi nel proprio territorio, che vanno dai confinamenti perimetrali, alla limitazione del numero delle persone riunite negli spazi pubblici, privati e nei luoghi di culto, alla definizione degli orari del coprifuoco entro i parametri fissati a livello nazionale. Ciascuna Comunità autonoma ha stabilito misure differenti in virtù della strategia seguita nel proprio territorio, però nessuna ha introdotto il confinamento domiciliare perché non previsto nel quadro dello stato di allarme e non autorizzato dal Ministro della Sanità. La prima Comunità a richiedere il confinamento domiciliare è stata quella delle Asturie, ma il Ministro della Sanità ha negato esplicitamente questa possibilità ritenendola non compatibile con il quadro giuridico vigente.

Le Comunità autonome hanno seguito direzioni analoghe con alcune differenziazioni. L’Andalusia ha esteso il suo confinamento perimetrale fino al 25 gennaio, mantenendo vigente

fino alla stessa data il coprifuoco dalle 22.00 alle 6.00. La Comunità di Aragona, che si trova allo 3° stato di allerta, ha previsto il confinamento perimetrale della Comunità autonoma e, al suo interno, il confinamento di tre province fino al 31 gennaio, unitamente a un coprifuoco dalle 23.00 alle 6.00. Ha anche deciso di sospendere le feste popolari fino al 31 maggio. Le Asturie hanno chiuso i confini regionali dal 28 ottobre, a tempo indefinito, inducendo il coprifuoco dalle 22.00 alle 6.00. Le Isole Baleari non hanno chiuso i confini della Comunità autonoma, tuttavia sono passate di recente al 3° stato di allerta e hanno adottato misure restrittive dal 7 al 26 gennaio con anticipo alle ore 22.00 delle chiusure generali. Le Canarie hanno prolungato la chiusura della isola di Tenerife fino al 24 gennaio e esteso, fino al 17 gennaio, l'onere di provare la negatività al Covid per l'ingresso nel resto delle isole. La Cantabria ha chiuso i confini regionali dal 30 ottobre, senza stabilire un termine finale, e ha stabilito un coprifuoco dalle 22.00 alle 6.00. La Comunità di *Castilla la Mancha* ha stabilito la chiusura perimetrale del proprio territorio, oltreché la chiusura di tutti i comuni della Città reale al 3 livello dello stato di allerta, con un coprifuoco esteso dalle 22.00 alle 6.00. La Comunità di *Castilla León* ha disposto una chiusura dal 30 ottobre, che si prorogherà fino al 9 maggio, e un coprifuoco dalle 22.00 alle 6.00. La Catalogna ha disposto dal 30 ottobre una chiusura dei suoi confini, introducendo alcune restrizioni della mobilità a livello comunale. Dopo l'approvazione di un piano per la *desescalada*, a causa dell'aumento dei contagi, è stata costretta a restringere la mobilità al livello comunale e a stabilire un nuovo confinamento fino al 7 febbraio. La Comunità di Valencia ha disposto una chiusura dei confini regionali dal 30 ottobre fino al 31 gennaio, a causa della complicazione della situazione nella regione, e un coprifuoco dalle ore 22.00. In *Extremadura* è stato disposto il confinamento perimetrale della regione e quello di alcune località. Anche la Galizia ha stabilito una chiusura dei confini della regione, oltreché internamente un confinamento perimetrale di alcuni comuni e di sei delle sette città più grandi. La Comunità di Madrid, dopo la chiusura per le festività natalizie, ha stabilito una chiusura perimetrale della intera Comunità autonoma durante i festivi, a cui si aggiungono restrizioni nella circolazione in alcune zone segnalate dal Governo regionale e aggiornate settimanalmente. Nella Comunità di Murcia il confinamento regionale si manterrà vigente almeno fino al 20 gennaio. La Comunità di Navarra ha chiuso i suoi confini dal 18 ottobre fino al 18 gennaio, con coprifuoco dalle 23.00 alle 6.00. Il Paese Basco ha stabilito la chiusura dei confini autonomici fino all'11 gennaio, con limitazione della circolazione dalle 22.00 alle 6.00. La Comunità La Rioja ha esteso il suo confinamento perimetrale, in vigore dal 23 ottobre, all'intero territorio fino al 31 gennaio. Anche le Città autonome di Ceuta e Melilla hanno esteso il confinamento perimetrale fino al 31 gennaio.

CONFERENZA DEI PRESIDENTI

In questi mesi hanno continuato ad essere impiegati gli strumenti del coordinamento intergovernativo per promuovere una gestione coordinata dei principali problemi sanitari, economici e sociali derivanti dalla perdurante emergenza pandemica.

In particolare, si sono svolte la XXII e la XXIII Conferenza dei Presidenti, che ha confermato la sua funzione di principale organo di cooperazione intergovernativa multilaterale tra Governo statale e Governi autonomici, nonché quella di foro di discussione stabile per la concertazione delle principali decisioni che interessano la vita politica del Paese.

Il **4 settembre** si è svolta la XXII Conferenza dei Presidenti alla quale hanno partecipato in videoconferenza i 17 Presidenti delle Comunità autonome e delle Città di Ceuta e Melilla, così come la Ministra delle Finanze, Maria Jesus Montero, e della Politica Territoriale e della Funzione Pubblica, Carolina Darias, e infine il Ministro della Sanità Salvador Illa.

Nel corso della Conferenza il Presidente del Governo ha confermato la necessità di continuare a seguire la strategia della co-governance per affrontare congiuntamente le sfide poste dalla pandemia. Ha elogiato i risultati raggiunti dalla Conferenza multisetoriale in materia di sanità e istruzione, celebratasi il 27 agosto, nell'ambito della quale sono state approvate le misure coordinate in materia di sanità pubblica di fronte al Covid-19, per l'anno accademico 2020-2021.

Durante la Conferenza, la Ministra Darias ha annunciato la volontà del Governo di costituire una Conferenza speciale per affrontare le questioni relative alla *governance* del *Recovery Fund* e la intenzione del Presidente di iniziare una tavola di incontri bilaterali con tutti i Presidenti autonomici in materia. Ha confermato la volontà del Governo di proseguire incontri mensili in seno alla Conferenza dei Presidenti e di rafforzare il modello di co-governance e il livello di coordinamento tra le amministrazioni pubbliche.

Il **26 ottobre** si è svolta in forma telematica, nella sede del Senato, la XXIII Conferenza dei Presidenti, presieduta dal Presidente Sánchez, accompagnato dalla Presidente del Senato, Pilar Llop; la vicepresidente terza e Ministra per gli Affari Economici, Nadia Calviño, e le Ministre della Finanza, María Jesús Montero, della Politica territoriale e della Funzione Pubblica, Carolina Darias, e degli Esteri, Arancha González Laya. La Conferenza si è svolta in forma telematica e ha visto la partecipazione straordinaria della Presidente della Commissione europea, Ursula Von der Leyen.

Nel corso della Conferenza sono state discusse le modalità per una gestione coordinata del *Recovery Fund*, al fine di riattivare rapidamente l'economia in tutto il Paese ed evitare eventuali asimmetrie e squilibri a livello territoriale. A tal proposito il Premier ha annunciato che le Comunità autonome e le entità locali daranno esecuzione a circa il 50% dei progetti e fondi rientranti nel *Piano di Ripresa, Trasformazione e Resilienza, España puede*, e che, nell'accordo di bilancio per il 2021, già sono stati stanziati per gli enti territoriali 27.000 milioni di euro che dovranno arrivare dai fondi europei.

Al fine di promuovere uno sviluppo armonico e razionale, il Presidente del Governo ha sollecitato i presidenti autonomici a presentare piani e programmi di sviluppo in quelle aree chiave del *Recovery Plan* che rientrano nella competenza autonoma come, ad esempio, istruzione, politiche sociali, politiche occupazionali o medio ambiente. A tal proposito ha confermato che un'ampia parte dei fondi, pari circa a 600 milioni di euro, sarà destinata alla modernizzazione e alla digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche autonome e locali.

La Presidente della Commissione è intervenuta per sottolineare come l'Europa sia al fianco della Spagna in questa acuta fase dalla pandemia, e come la Spagna sia il secondo maggior beneficiario del *Meccanismo di Recupero e Resilienza*, pietra angolare di *Next Generation EU*, che rappresenta un'opportunità senza precedenti per la ripresa sanitaria ed economica dei Paesi europei e per la costruzione di un futuro ecologico, digitale e resiliente dell'Unione europea

LA CATALOGNA TRA L'INABILITAZIONE DI QUIM TORRA E FUTURE ELEZIONI AUTONOMICHE

Il **28 settembre**, con la sentenza del Tribunale Supremo sull'inabilitazione di Quim Torra (v. *supra*, Tribunale) si è aperta in Catalogna una nuova fase politica che culminerà con le prossime elezioni autonome. La sentenza di inabilitazione di Torra ha determinato la sua automatica destituzione, secondo quanto stabilito dall'Avvocatura di Stato consultata sul punto. Accertata tale questione, il **30 settembre**, il Consiglio Esecutivo catalano ha adottato il [decreto n 114/2020, Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya n. 8237A \(DOCG\)](#) che ha previsto la sostituzione di Quim Torra con Pere Aragonés, vicepresidente e consigliere dell'Economia e Finanze, nonché

coordinatore nazionale di Erc. Aragonés ha assunto la Presidenza della Generalità *ad interim*, con funzioni limitate fino alla celebrazione delle nuove elezioni. Egli non potrà convocare elezioni, approvare leggi o richiedere la revoca di consiglieri, secondo quanto stabilisce la Legge catalana sulla Presidenza. I partiti di JxCat ed Erc hanno convenuto che le decisioni più importanti del Governo saranno prese da entrambi i partiti e che il Presidente sostituto non presenzierà ad alcuni atti come forma di protesta dell'indipendentismo nei confronti dell'azione repressiva posta in essere dallo Stato.

Il **19 ottobre**, il Presidente del Parlamento catalano, dopo aver concluso senza esito le consultazioni parlamentari per individuare un candidato alternativo alla presidenza, ha comunicato ufficialmente al *Pleno* l'impossibilità di continuare la legislatura. Dalla lettura della [risoluzione](#) pubblicata sul Bollettino Ufficiale del Parlamento n. 709, hanno iniziato a decorrere due mesi, secondo quanto previsto dalla Legge sulla Presidenza, che hanno certificato l'inesistenza di qualsiasi forma di consenso tra le forze politiche su un candidato da proporre alla presidenza della Generalità. Decorso tale termine, il **22 dicembre**, il Presidente della Generalità ha firmato il decreto di scioglimento del Parlamento, [decreto n. 147/2020 \(DOCG n. 8301\)](#), mediante il quale sono state convocate le elezioni il 14 febbraio 2021, ossia 54 giorni dopo lo scioglimento della Camera. Data la complessa situazione epidemiologica, un mese prima della data prevista per le elezioni, il **15 gennaio**, i partiti confermeranno o meno la data e lo svolgimento delle elezioni.

La situazione appare molto complicata perché, oltre alla contrapposizione tra i due principali partiti del separatismo catalano, JxCat ed Erc, che hanno incrinato i loro rapporti nell'ultimo biennio, il quadro politico che fa da sfondo alle prossime elezioni risulta più eterogeneo e potrà creare, quindi, una situazione di maggiore frammentazione, con una persistente frattura tra indipendentisti e costituzionalisti, che renderà più difficile la costituzione di un Governo sostenuto da una solida maggioranza parlamentare.