



Sobrevivir o gobernar?

La difficile tenuta del Governo di coalizione dinanzi alle crescenti tensioni politiche, sociali e territoriali

di Laura Frosina**

Nei primi mesi del 2021 la *instable estabilidad* del Governo di coalizione Sánchez/Iglesias ha iniziato a vacillare senza, tuttavia, mettere in discussione la sua tenuta istituzionale. La distanza culturale e politica tra le due componenti partitiche della coalizione ha iniziato a farsi sentire in maniera più conflittuale con ricadute destabilizzanti sull'azione di Governo, senza però dar consistenza all'idea della rottura coalizionale considerata un suicidio politico soprattutto dal *Partido socialista obrero español* (Psoe). In quest'anno di emergenza pandemica i dati della crisi sanitaria e socio-economica prodotta dal Covid-19, che rendono la Spagna uno tra i primi paesi dell'Unione europea per numero di morti, contrazione del PIL (crollato dell'11% nel 2020), e aumento del tasso di disoccupazione (arrivato al 16,1% nell'ultimo trimestre del 2020), hanno lasciato un'eredità pesante al Governo Sánchez, che ha maturato piena consapevolezza dei rischi cui andrebbe incontro nel caso di una verifica elettorale prematura.

Il Premier ha mantenuto, quindi, salda l'alleanza di Governo portando avanti quel complesso di riforme dirette a rafforzare la coesione sociale e territoriale, la uguaglianza di genere, i diritti civili, nonché a compiere la transizione ecologica e digitale del paese; obiettivi, questi ultimi, largamente coincidenti con le priorità strategiche individuate nel *Piano per la Ripresa, la Trasformazione e la Resilienza*, *España Puede*, approvato definitivamente dal Consiglio dei Ministri il **27 aprile**.

Ciò non significa, però, che tra i due partner di Governo non ci siano state divisioni e tensioni, anche profonde, su alcune questioni di non secondaria importanza, che hanno creato momenti di sfiducia, crisi e alterazione degli equilibri politico-governativi. Lo dimostrano, in particolare: il dibattito sollevato dalla riforma del sistema pensionistico e dalla proposta legislativa in tema di abitazione (c.d. *Ley de Vivienda*); i veti incrociati dei partiti governativi sulle proposte legislative in tema di uguaglianza, antidiscriminazione, diritti delle persone trans e LGTBI; la persistente contrapposizione su due questioni centrali del dibattito politico-costituzionale nazionale, quali, il separatismo catalano e la crisi della monarchia; le divergenti posizioni sulla vicenda giudiziaria del

* Contributo sottoposto a *peer review*.

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

rapper catalano Pablo Hasél; e, infine, le dimissioni rassegnate dal vicepresidente, Pablo Iglesias, per concorrere alle elezioni autonome di Madrid del 4 maggio.

In linea generale in questi mesi ha fatto molto discutere i due partner di Governo la riforma del sistema pensionistico presentata dal Ministro del *Welfare*, José Luis Escrivà, fondata, tra le altre novità, sulla ipotesi di un innalzamento dell'età pensionabile e di un aumento del numero di anni di contribuzione sul quale calcolare la pensione, aspetti che hanno contribuito ad accrescere le divergenze all'interno della maggioranza di Governo; così come è stata oggetto di ampio e conflittuale dibattito la iniziativa legislativa in tema di abitazione, con particolare riguardo agli aspetti della regolazione dei prezzi di locazione e del diritto sociale all'abitazione, che ha minacciato seriamente la stabilità e la sopravvivenza dell'Esecutivo di coalizione.

Il contrasto tra i partiti di Governo è emerso poi nitidamente, nella forma dei veti incrociati, sulle proposte rientranti nel pacchetto legislativo in tema di uguaglianza, antidiscriminazione e valorizzazione delle diversità, che rappresenta uno dei principali obiettivi programmatici rivolti al superamento delle disuguaglianze sociali.

Il primo chiaro segnale di opposizione è arrivato dal Psoe contro la bozza di proposta legislativa sulle persone transgender, c.d. *Ley Trans*, presentata dal Ministro dell'Uguaglianza, Irenes Montero, (insieme a quella contro la discriminazione delle persone LGBTI), che è stata ritenuta priva delle garanzie costituzionali, di qualità normativa e sicurezza giuridica necessarie per stabilire una regolamentazione giuridica razionale e sicura su una materia così delicata e complessa quale l'identità di genere. La proposta di legge, che ha sollevato un ampio dibattito a livello politico e sociale e, in particolare, negli ambienti femministi, prevede infatti la de-patologicizzazione del transessualismo e il diritto all'autodeterminazione di genere delle persone trans che abbiano superato i 16 anni di età. Nella bozza si stabilisce che per il cambio di identità di genere nel Registro Civile non sarà più necessaria una diagnosi che attesti la "disforia di genere" ma soltanto «la libera dichiarazione della persona interessata», senza la previsione di alcun requisito aggiuntivo, e nemmeno quindi la realizzazione di preve «modifiche dell'aspetto o delle funzioni del corpo della persona attraverso procedure mediche, chirurgiche o di altra natura». La proposta di legge sui Trans si è arenata in seno al Consiglio dei Ministri nella fase pre-legislativa, mentre una proposta di legge analoga, che ne ha sostanzialmente riprodotto i contenuti, è stata in seguito presentata in seno al Congresso dei Deputati da *Esquerra Republicana de Catalunya* (Erc), *Junts per Catalunya*- (JxCat), *Candidatura d'Unitat Popular* –(CUP) *Más País-Compromís*, aprendo una accesa discussione sulla sua presa in considerazione e l'inizio del relativo iter parlamentare.

La risposta di *Unidas Podemos* a questo quanto di sfida lanciato dai socialisti non ha tardato ad arrivare. Il partito si è schierato, infatti, contro la proposta di legge sull'uguaglianza di trattamento e non discriminazione, la c.d. *ley Zerolo*, che è stata presentata unilateralmente dal Psoe nonostante fosse una delle iniziative fondamentali programmate da Irenes Montero. Il partito di Iglesias si è astenuto nella votazione sulla presa in considerazione della proposta legislativa, e, successivamente, ha presentato un ampio novero di emendamenti, attualmente in discussione in seno alla *Commissione Uguaglianza* del Congresso dei Deputati, volti a rafforzare il modello antidiscriminatorio congegnato attraverso la inclusione nel Codice Penale di altre forme di

discriminazione come l'antigitanismo, l'aporofobia, l'afrofobia, la fobia verso le persone di colore e l'islamofobia.

L'opposizione reciprocamente esercitata dai due soci di Governo ha rallentato, quindi, l'approvazione delle rispettive iniziative legislative, rendendole oggetto di continue e defatiganti negoziazioni e al centro di un acceso confronto politico e parlamentare.

Queste battute d'arresto non hanno tuttavia condizionato nel segno del fallimento l'intera attività legislativa del Governo. Va osservato infatti che le forze di maggioranza, stante l'acuirsi delle divergenze, sono riuscite a conseguire uno dei più importanti traguardi legislativi di questo primo anno di legislatura mediante l'approvazione della legge sull'eutanasia, che ha reso la Spagna uno tra i pochi paesi al mondo a riconoscere e legalizzare tale pratica. La legge organica n. 3/2021 ha riconosciuto un nuovo diritto individuale, il diritto alla morte degna, muovendo dal presupposto giuridico fondamentale dell'inesistenza di un dovere costituzionale rivolto a "tutelare la vita ad ogni costo e contro la volontà della persona". Ha legalizzato l'eutanasia "attiva" e "passiva" per le persone che si trovino in condizioni gravi di sofferenza fisica e psichica irreversibile, a condizione che avvenga nel rispetto di un procedimento corredato da ampie garanzie per l'esercizio consapevole, consensuale e informato di tale diritto, e nell'osservanza di specifici doveri da parte del personale sanitario e delle amministrazioni coinvolte.

Al di fuori dell'attività legislativa, momenti di grande tensione si sono registrati anche in relazione ad altri due temi di tradizionale confronto tra i soci di Governo, ossia la problematica independentista catalana e la crisi della istituzione monarchica, rispetto ai quali hanno continuato ad avere posizioni divergenti.

Per quanto riguarda la questione catalana, va osservato innanzitutto come i risultati delle elezioni anticipate del **14 febbraio**, che hanno consegnato la maggioranza dei seggi ai partiti dell'indipendentismo (Erc; JxCat, CUP), stiano riproponendo nuovamente il problema politico della secessione nella Comunità autonoma. Problema rispetto al quale i due partiti hanno posizioni diverse: mentre *Podemos* si è sempre dichiarato a favore del diritto all'autodeterminazione inteso come diritto a celebrare un referendum sull'indipendenza nella Comunità autonoma, i socialisti considerano incostituzionale questa ipotesi e ritengono che l'unica via di risoluzione al problema catalano coincida con la revisione costituzionale del modello di decentramento territoriale. E così, anche in questa ultima tornata elettorale, le differenze programmatiche tra i due partiti sono emerse nitidamente: i socialisti hanno richiamato la soluzione della riforma costituzionale dello Stato autonomico in senso federale asimmetrico, che riconosca la plurinazionalità e finanche "la territorialización del sistema de gobierno del poder judicial"; En *Comun Podem* ha proposto di concordare la celebrazione di un referendum e pervenire a una riforma che riconosca la Spagna quale "Stato plurinazionale" e il diritto di autodeterminazione della Catalogna come nazione.

La possibile costituzione di un Governo di coalizione independentista nella Comunità autonoma, guidato dal repubblicano independentista Pere Aragonés, porterà con ogni probabilità a innalzare ai livelli massimi la tensione tra Madrid e Barcellona, mettendo a rischio l'appoggio esterno di Erc al Governo di coalizione. Le nuove dinamiche politiche centro-periferia aprono,

quindi, uno scenario ancora più complesso per l'Esecutivo minoritario di Sánchez, che sarà costretto a ricercare nuovi appoggi parlamentari nel quadro di un Congresso dei Deputati molto frammentato, rendendo la solidità coalizionale *conditio sine qua non* per la sua prosecuzione.

Un secondo tema sul quale poi le forze politiche hanno continuato a dividersi in questi mesi è quello della monarchia. In quello che è stato considerato l'anno più buio della monarchia spagnola, la situazione è ulteriormente deteriorata in seguito alla notizia del pagamento da parte di Juan Carlos, ancora in autoesilio ad Abu Dabi, di 4,4 milioni di euro al fisco per regolarizzare *ex post* la sua posizione fiscale ed evitare denunce penali a suo carico. La vicenda, che ha sollevato una reazione pubblica di indignazione del Premier Sánchez, ha contribuito a mantenere vivo il dibattito sulla monarchia e sulle sue possibilità di riforma. Il partito di Iglesias, dopo aver presentato invano diverse richieste per istituire commissioni di inchiesta sul capo dello Stato in seno al Congresso dei Deputati, ha annunciato la presentazione di una proposta di legge sulla Corona che ne regolamenti il funzionamento, nonostante l'opposizione del Psoe a tale iniziativa. I socialisti avanzano, conformemente a quanto sostenuto da una parte della dottrina, dubbi sulla legittimità costituzionale di una legge sulla Corona, ritenendo che non possa essere regolata per legge al pari delle altre istituzioni, salvo che per le questioni relative ad abdicazioni, rinunce, e dubbi sull'ordine di successione, che vanno risolte mediante legge organica ai sensi dell'articolo 57, comma 5 Cost. Il Premier Sánchez e i socialisti puntano, pertanto, ad approvare riforme puntuali, da concordare previamente con il portavoce della Casa Reale, che mirino a garantire una maggiore trasparenza nel funzionamento e nei conti pubblici della Casa Reale. L'obiettivo di tali interventi di riforma, secondo quanto emerge dagli incontri preliminari, si sostanzia nella parlamentarizzazione e nella democratizzazione della monarchia, al fine di rendere il suo funzionamento più trasparente e adeguato allo Stato di diritto costituzionale e democratico spagnolo del XXI secolo.

Infine, un'ultima questione che è stata oggetto di scontro tra i due partiti di Governo, connessa e intrecciata per certi versi alla crisi della istituzione monarchica e al problema indipendentista catalano, è legata alla vicenda giudiziaria del rapper catalano Pablo Hasél, che è stato condannato a nove mesi di carcere per i reati di apologia al terrorismo e ingiurie contro la Corona. Il rapper, colpevole di aver incitato al terrorismo e ingiuriato la Corona nei testi delle sue canzoni e di alcuni suoi tweet, è stato arrestato dalla polizia presso l'Ufficio del Rettorato dell'Università di Lleida dove si era rinchiuso per sottrarsi all'ordine di detenzione disposto nei suoi confronti. L'arresto del rapper catalano antimonarchico, avvenuto il **16 febbraio**, ha scatenato un'ondata di proteste e manifestazioni di solidarietà in suo favore in diverse città spagnole, e soprattutto a Barcellona, che sono sfociate in arresti e scontri violenti tra manifestanti e forze dell'ordine. La vicenda ha sollevato un vivace dibattito a livello politico e sociale sulla libertà di espressione e i suoi limiti, che ha visto il coinvolgimento di intellettuali e politici, nell'ambito del quale è stato approfondito il tema di una riforma del Codice Penale che rafforzi la tutela della libertà di espressione e depenalizzi i c.d. reati di opinione, soprattutto nel contesto di manifestazioni artistiche, culturali o intellettuali. Dinanzi al dilagare di tali proteste, la reazione di *Podemos* è stata quella di non denunciare pubblicamente tali manifestazioni, ma piuttosto di sostenerle, soprattutto per il

tramite del suo portavoce al Congresso dei Deputati, Pablo Echenique. Posizioni queste che muovono da una preoccupante convinzione di fondo circa l'inesistenza in Spagna di una "piena normalità politica e democratica", secondo quanto dichiarato dallo stesso Iglesias in riferimento alla detenzione dei politici catalani indipendentisti del cd. *procés*. Parimenti dura è stata la risposta del Premier Sánchez, il quale ha affermato, pochi giorni dopo l'esplosione delle proteste, che la Spagna è una democrazia piena al cui interno non è ammissibile alcuna forma di violenza.

Il **15 marzo**, in questo clima di rinnovata tensione politica e sociale, il vicepremier ha preannunciato le sue dimissioni per concorrere alle elezioni regionali anticipate di Madrid. La scelta del vicepremier, considerata azzardata da alcuni commentatori politici, è stata compiuta nel tentativo di arginare l'ascesa delle destre e di rafforzare la posizione dei partiti di sinistra nella Comunità autonoma. La fuoriuscita di Iglesias dal Governo di coalizione, in un momento molto delicato per gli equilibri interni alla coalizione, ha portato a un rimpasto di Governo con la nomina di Nadia Calviño alla seconda vicepresidenza, di Yolanda Díaz Perez alla terza vicepresidenza, e di Ione Belarra Urteaga al Ministero dei Diritti sociali e Agenda 2030. Si è trattato del secondo rimpasto ministeriale dall'inizio del 2021 perché, già a fine gennaio, Salvador Illa, dimessosi dal Ministero della Sanità per presentarsi alle elezioni catalane, era stato sostituito in quel dicastero da Carolina Darias, che era stata a sua volta sostituita da Miquel Iceta al Ministero della politica territoriale. Questa rimodulazione nella composizione dell'Esecutivo non ha alterato i suoi equilibri politici interni ed entrambi i partiti hanno dichiarato che tali cambiamenti non interferiranno sulla unità e la stabilità dell'azione di governo.

Ciononostante non si può fare a meno di notare come in questi mesi il Governo di coalizione sia stato messo a dura prova dimostrando maggiore debolezza, conflittualità e instabilità, e riportando a galla quegli elementi divisivi che, all'indomani delle elezioni del 2019, erano risultati ostativi alla costituzione di un Governo di coalizione, spingendo finanche Sánchez ad affermare che l'alleanza con *Podemos* avrebbe portato ad "una coalizione di Governi" e non a un "Governo di coalizione". Se si tratta dell'inizio del declino o di una prolungata sopravvivenza del Governo di coalizione, oppure di una sua nuova evoluzione, solo il tempo potrà dirlo.

Ciò che sembra evidente è che, a partire dal mese di maggio, il Governo entrerà in una fase complessa segnata dalla fine della vigenza dello stato di allarme nazionale, dalla urgenza di fronteggiare la grave crisi economico-sociale post pandemica, e dalla necessità di affrontare quei problemi politico-costituzionali strutturali che affliggono lo Stato spagnolo, aggravati in questi ultimi anni da un persistente immobilismo costituzionale e dalla esplosione di nuove divisioni e fratture politiche, sociali e territoriali.

ELEZIONI

LA VICENDA ELETTORALE CATALANA

Il **14 febbraio**, in un clima di incertezza generale e nel pieno della terza ondata della pandemia,

si sono celebrate le elezioni catalane per il rinnovo dei 135 componenti il *Parlament*. Le elezioni hanno rappresentato un evento unico nella storia catalana perché si sono svolte durante la vigenza dello stato di allarme a livello nazionale e nel corso di un'emergenza sanitaria straordinaria, che ne ha reso a lungo incerta la data e imposto, altresì, delle modalità di organizzazione e svolgimento del tutto inedite. L'incertezza della data elettorale è dipesa dal fatto che il **15 gennaio**, a distanza di un mese dall'appuntamento elettorale, il Governo catalano aveva approvato il [decreto 1/2021](#) con cui aveva sospeso le elezioni rinviandone la celebrazione al 30 maggio, in ragione della emergenza sanitaria in corso e della necessità di garantirne la qualità democratica. Nel decreto si riteneva, infatti, che la celebrazione delle elezioni in quel contesto pandemico avrebbe potuto mettere a rischio il diritto alla salute e, soprattutto, pregiudicare l'esercizio del diritto di voto e la partecipazione politica piena di tutti i cittadini in condizioni di libertà e uguaglianza (con particolare riguardo ai malati di Covid-19). Il decreto n. 1/2021 era stato poi oggetto di plurimi ricorsi innanzi al Tribunale Superiore di Giustizia Catalano (TSJC), che ne aveva dapprima ordinato la sospensione sotto forma di misura cautelare di massima urgenza, e, poi, il **27 gennaio**, ne aveva disposto l'annullamento con la [sentenza n. 121/2021](#), confermando definitivamente l'appuntamento elettorale del 14 febbraio. I giudici della sezione quinta del contenzioso amministrativo hanno ritenuto infatti che sussistessero le necessarie garanzie di sicurezza sanitaria e di qualità democratica per lo svolgimento della giornata elettorale e che il rinvio, non giustificato da cause di forza maggiore, avrebbe comportato una lesione del diritto di voto.

Il **29 gennaio** è iniziata, dunque, una campagna elettorale che si è contraddistinta, nei suoi tratti principali, per lo svolgimento di “comizi digitali”, la notorietà della candidatura socialista di Salvador Illa (dimessosi dal Ministero della Sanità), le divisioni tra i partiti dell'indipendentismo, l'incertezza nelle preferenze di voto di una parte dell'elettorato, e infine, per i toni molto duri e aggressivi con cui è stata condotta dalle forze politiche. La campagna elettorale è stata condizionata dal cd. effetto Illa, che è riuscito a convogliare sulla sua candidatura il voto utile contrario all'indipendentismo, diffondendo sempre più tra gli indipendentisti la temuta percezione che un partito non *soberanista* potesse vincere le elezioni. Questo timore ha spinto, a pochissimi giorni dalle elezioni, i partiti del blocco indipendentista (*Esquerra Republicana de Catalunya*, *Junts per Catalunya-JxCat*, *Candidatura d'Unitat Popular -CUP*, e *Parti Demòcrata PDECat*), a ricompattarsi in un fronte unitario contro i socialisti siglando un accordo dal titolo “Sea cual sea la correlación de fuerzas surgida de las urnas, en ningún caso se pactará la formación de gobierno con el PSC”. Accordo privo di contenuti specifici, ma con il quale i partiti sottoscrittori si sono impegnati a porre un veto alla candidatura di Salvador Illa per impedire una sua possibile investitura alla presidenza della Generalità.

In questo clima di duro confronto politico si sono svolte, quindi, le elezioni nella Comunità autonoma, che hanno registrato una bassissima affluenza elettorale, con un record di astensionismo pari al 48,71%, e un pluralismo partitico inedito che ha portato alla costituzione del Parlamento politicamente più frammentato della storia catalana.

Questi sono i dati più chiari di un risultato elettorale complesso che evidenzia l'esistenza di più vincitori e vinti. Indiscusso è il primato assoluto dei socialisti catalani quale partito più votato all'interno della Comunità autonoma. L'effetto Illa ha dato i suoi frutti, permettendo ai socialisti catalani di conquistare 33 seggi, con il 23% dei voti, e di convertirsi, così, nel primo partito del *Parlament*, raddoppiando quasi interamente la percentuale di voti (13,8%) e seggi (17) rispetto alle passate elezioni. Indiscussa, tuttavia, appare anche la vittoria alle urne dell'indipendentismo catalano. L'agognato primato dei socialisti è stato in parte oscurato dal traguardo raggiunto congiuntamente dai partiti dell'indipendentismo, che hanno rafforzato la maggioranza di voti

(48,05%) e seggi (74), superando, così, la soglia della maggioranza assoluta nel *Parlament*. All'interno del blocco independentista il primo posto è andato ad Erc che, con il 21,3% dei voti e 33 seggi, ha sconfitto il suo principale antagonista, JxCat, rimasto con il 20,07% a quota 32 seggi. Il sorpasso dei repubblicani independentisti, guidati da Pere Aragonés e dalla figura simbolo della lotta per la indipendenza di Oriol Junqueras, nonché interlocutori parlamentari privilegiati del Governo di coalizione nazionale, implica il prevalere della linea più moderata e dialogante dell'indipendentismo rispetto alla via dell'unilateralismo propugnata da JxCat. Quest'ultimo, guidato in queste elezioni dalla Professoressa Laura Borrás e sostenuto all'estero dal *Consell de la República* di Carles Puigdemont, rivendica la strada dell'unilateralismo per ottenere la indipendenza mediante l'approvazione di una dichiarazione unilaterale di indipendenza (DUI) e ponendo in atto la resistenza e la disobbedienza istituzionale. Posizione questa condivisa, in parte, da un altro importante protagonista politico del fronte independentista, il partito radicale e anticapitalista della CUP, che in queste elezioni ha incrementato il numero di voti (dal 4,45 al 6,67%) e seggi (da 4 a 9 deputati), guadagnando così una posizione chiave per la formazione di un eventuale Governo independentista a guida repubblicana. Per i radicali della CUP la via unilaterale rimane l'opzione a cui ricorrere soltanto nel caso in cui non si giunga ad un accordo con lo Stato sulla celebrazione di un referendum vincolante sulla indipendenza, nella prospettiva irrinunciabile di procedere verso la costituzione della Repubblica catalana.

Nel fronte opposto dei cd. unionisti, oltre alla vittoria elettorale dei socialisti catalani, si è registrata l'ascesa del partito dell'estrema destra neofranchista di Vox, che ha fatto il suo primo ingresso nel Parlamento catalano con il 7,67% dei voti e 11 seggi, collocandosi al quarto posto e staccando di gran lunga i due principali contendenti politici del Pp e *Ciutadans*. Quest'ultimo, in particolare, ha subito un tracollo nella Comunità autonoma, dove era risultato invece vincitore nelle passate elezioni, con una drastica perdita di voti e parlamentari (da 25,37% a 5,58%; e da 30 a 6 deputati) che lo ha collocato in penultima posizione. È riuscito a superare soltanto il Pp che ha registrato il suo peggior risultato elettorale fermandosi a 3 seggi. Il partito sovranista-populista di Vox, emblema dell'opposizione integrale al separatismo, si è aggiudicato, quindi, un primato indiscusso nell'area della destra conservatrice.

Sostanzialmente invariato è rimasto, invece, il risultato di *En Comú Podem*, che è riuscito a invertire il trend negativo registrato nelle ultime elezioni nel Paese Basco e in Galizia, confermando gli 8 seggi della passata legislatura nella Comunità autonoma.

All'interno del blocco unionista (costituito, dunque, da *Psc*, *Vox*, *En Comú Podem*, *Ciutadans* e *Pp*), che somma complessivamente 61 seggi nel *Parlament*, le divisioni e le fratture sono ancora più consistenti rispetto al blocco independentista. Alla linea dura contraria a ogni forma di negoziazione e apertura al problema independentista sostenuta dai partiti di destra, si contrappone quella più morbida dei socialisti e dei comuni favorevoli alla riapertura del dialogo bilaterale tra Madrid e Barcellona, seppur con alcune differenze di non poco conto. Mentre i socialisti sono favorevoli a una risoluzione del problema catalano che passi per una riforma costituzionale in senso federale asimmetrico dello Stato autonomico, i comuni aspirano a concordare la celebrazione di un referendum e pervenire ad una riforma che riconosca la Spagna come "Stato plurinazionale" e il diritto di autodeterminazione della Catalogna come nazione.

PARLAMENTO

LE NUOVE LEGGE ORGANICHE DI RIFORMA STATUTARIA DELLE COMUNITÀ AUTONOME DI MURCIA E CANTABRIA

Il **15 febbraio** le *Cortes Generales* hanno approvato mediante [legge organica 1/2021 \(BOE n. 40 del 16 febbraio\)](#) la riforma dello statuto di autonomia della Comunità autonoma di Murcia, tramite la quale sono stati eliminati 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 riforma statutaria, come si legge nel preambolo della legge, si prefigge di dare una risposta alla “crisi di fiducia” della cittadinanza nel “sistema politico” aggravatasi a causa dei numerosi casi di corruzione politica che hanno messo in dubbio la credibilità della politica, delle istituzioni e delle persone che svolgono tali funzioni pubbliche. Partendo da tali premesse, nel preambolo si afferma come non vi sia alcuna ragione che giustifichi il mantenimento dell’*aforamiento* per i deputati dell’Assemblea regionale di Murcia e i membri del Consiglio di Governo, i quali continueranno ad esser protetti nell’esercizio della loro libertà di espressione parlamentare e politica, ma saranno soggetti alla giurisdizione ordinaria in qualsiasi processo giudiziario che li veda coinvolti per atti compiuti al di fuori della loro attività istituzionale.

In questa prospettiva, vengono modificati gli articoli 25 e 33 della carta statutaria, dedicati rispettivamente ai deputati e ai membri del Governo, che confermano la loro inviolabilità per le opinioni e i voti espressi nell’esercizio dell’attività parlamentare e politica ed eliminano il regime di cd. *aforamiento* loro riservato dallo statuto.

Il **23 marzo** è stata approvata la [legge organica 2/2021 \(BOE n. 71, del 24 marzo\)](#), di riforma dello statuto di autonomia di Cantabria, con la quale è stato eliminato, anche in questa Comunità autonoma, il regime di *aforamiento* speciale per i deputati del Parlamento, il Presidente e i membri del Governo. Partendo dalle medesime premesse circa l’assenza di una ragione giuridica e sociale che giustifichi nel XXI secolo il mantenimento di un *fuero* processuale speciale per tali soggetti, la riforma statutaria ha eliminato la previsione di questo istituto, al fine di garantire – come si legge nel preambolo- a tutti i cittadini della regione di essere giudicati dai giudici ordinari predeterminati per legge. La riforma dell’articolo 11 della legge organica 8/1981 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 come in ogni caso i giudici competenti saranno quelli ordinari predeterminati per legge.

LA NUOVA LEGGE ORGANICA SULL’EUTANASIA

Il **25 marzo** il Parlamento ha concluso l’iter di approvazione della [legge organica n. 3/2021 \(BOE n. 72, del 25 marzo\)](#), che ha legalizzato l’eutanasia nell’ordinamento spagnolo. La riforma legislativa presentata dal Psoe in quest’ultima legislatura, già oggetto di un’iniziativa da parte di *Podemos* nel 2017, ha sollevato un ampio dibattito parlamentare ed è stata approvata da tutte le forze politiche rappresentate sia al Congresso che al Senato, fatta eccezione per il Pp, Vox e UPN.

La Spagna si è convertita, così, nel settimo paese al mondo che ha legalizzato la eutanasia attiva, dopo l’Olanda, il Belgio, il Lussemburgo, il Canada, la Colombia, la Nuova Zelanda e alcuni Stati dell’Australia.

La legge introduce e regola un nuovo diritto individuale, il diritto di ogni persona che si trova in determinate condizioni di estrema sofferenza fisica e psichica a sollecitare e ricevere l’aiuto necessario per porre fine alla propria vita, e disciplina, altresì, il procedimento e le garanzie necessarie per esercitare tale diritto, nonché i doveri del personale sanitario, delle amministrazioni e delle istituzioni coinvolte.

Nella legge si dà *in primis* una definizione di contesto eutanasi facendo riferimento ad una situazione di sofferenza grave, cronica e impossibilitante, o di una malattia grave e incurabile, o di una sofferenza insopportabile che non può essere alleviata in condizioni che si considerino accettabili. Muovendo da tali premesse, la legge depenalizza l'eutanasi in determinate situazioni, introducendo specifiche garanzie che tutelino l'assoluta libertà di decisione e scartando ogni possibilità di ingerenza esterna.

I capitoli II e III della legge disciplinano, rispettivamente, i requisiti e le condizioni per sollecitare la prestazione di assistenza al fine vita e il procedimento con cui dare seguito a tale richiesta. Il capitolo II prevede che possa avanzare tale richiesta qualsiasi persona maggiorenne capace di decidere e agire, sempre che lo faccia in maniera autonoma, cosciente e informata e che si trovi in una delle condizioni di sofferenza grave e incurabile espressamente tipizzate nel testo della legge. La legge richiede che la richiesta di assistenza per l'aiuto al fine vita debba essere formulata in forma volontaria e per iscritto e che debbano essere presentate due richieste tra le quali deve trascorrere un intervallo temporale di 15 giorni. Nel caso in cui il medico responsabile certifichi che il soggetto interessato non si trova nel pieno delle sue facoltà, né possa esprimere la sua volontà in forma libera, volontaria e cosciente, qualsiasi altra persona maggiorenne nel pieno delle sue facoltà potrà avanzare tale richiesta a cui dovrà allegare il documento di istruzioni previe, il testamento vitale o altri documenti legalmente riconosciuti che siano stati sottoscritti previamente dal soggetto interessato. L'eventuale diniego alla richiesta di assistenza al fine vita dovrà essere espresso in forma scritta e motivato dal medico responsabile, entro dieci giorni dalla presentazione della richiesta, e contro di esso potrà essere presentato un reclamo dinanzi alla Commissione di Garanzia e valutazione competente.

Per quanto concerne la prestazione di assistenza al fine vita in senso stretto, la nuova legge prevede che possa compiersi in due modi distinti: mediante una somministrazione diretta al paziente di una sostanza da parte del personale sanitario, ovvero tramite la prescrizione al paziente di una sostanza che si potrà autosomministrare provocandosi la morte che si configura come ipotesi di suicidio assistito.

Un ruolo centrale nell'operare un controllo a priori e a posteriori sul rispetto della legge e delle procedure ivi stabilite spetta alle Commissioni di Garanzia e valutazione, disciplinate nel capitolo V della legge. Queste ultime, che dovranno costituirsi in ogni Comunità e Città autonoma, sono competenti a giudicare, entro il termine massimo di 20 giorni, i reclami presentati dal soggetto interessato contro il diniego del medico responsabile alla richiesta di assistenza al fine vita, e altresì sono competenti a verificare, entro il termine di due mesi dalla prestazione di assistenza fornita al soggetto richiedente, se siano state rispettate le condizioni e le regole procedurali previste dalla legge.

La riforma legislativa, che rappresenta un'innovazione legislativa in tema di diritti umani molto importante, cerca di operare un complesso bilanciamento tra l'eutanasi, il diritto alla vita, la integrità fisica e morale, la dignità umana, la libertà ideologica e di coscienza e il diritto alla intimità. La legge afferma che quando una persona pienamente capace e libera si scontra con una situazione vitale che, a suo giudizio, risulta lesiva della propria dignità e intimità, il bene della vita può cedere in favore di altri beni e diritti proprio in quanto non esiste un dovere costituzionale che impone di tutelare la vita ad ogni costo e contro la volontà del soggetto interessato.

LA RIFORMA DEL REGIME GIURIDICO DEL CONSIGLIO GENERALE DEL POTERE GIUDIZIARIO

Il **29 marzo** è stata approvata [la legge organica n. 4 /2021](#), di modifica della legge organica n.

6/1985 sul potere giudiziario, con cui è stato approvato il regime giuridico applicabile al Consiglio Generale del Potere Giudiziario in funzione (CGPJ).

La riforma interviene a colmare una lacuna normativa del disegno costituzionale definendo il regime giuridico da applicare al Consiglio Generale del Potere Giudiziario qualora non venga rinnovato entro il termine stabilito dalla Costituzione. Nel preambolo della riforma si specifica che, in caso di mancato rinnovo, il CGPJ sarà legittimato ad esercitare quelle funzioni di ordinaria amministrazione indispensabili per il Governo e il funzionamento della magistratura, ma non potrà esercitare altri tipi di funzioni che implicano un esercizio delle sue legittime attribuzioni spettanti soltanto all'organo entrante e non uscente. La legge enumera il novero più limitato di competenze nel nuovo articolo 570 bis, tra le quali rientrano soltanto quelle strettamente necessarie per l'ordinario funzionamento dell'organo rivolte, quindi, ad evitare una sua paralisi. In particolare, restano escluse dalle competenze del Consiglio le proposte di nomina riguardanti: il Presidente del Tribunale Supremo, i Presidenti delle *Audiencias*, dei Tribunali Superiori di Giustizia e dell'*Audiencia Nacional*, i Presidenti di Sala, i Magistrati del Tribunale Supremo e del Tribunale Costituzionale. Inoltre il nuovo articolo 598 bis, introdotto dalla legge, prevede che quando il CGPJ si trovi in regime di *prorogatio* non possa decidere in merito alla cessazione della carica del Segretario Generale e del Vicesegretario dell'organo.

In seguito all'approvazione di questa riforma sono aumentate, in seno al Consiglio Generale del Potere Giudiziario, la insofferenza e la preoccupazione per le conseguenze del mancato raggiungimento di un accordo politico sulla sua composizione che potrebbe impedirne il rinnovamento *sine die*.

GOVERNO

PIANO DI VACCINAZIONE NAZIONALE

Il piano di vaccinazione nazionale, basato sulla [strategia di vaccinazione di fronte al Covid 19 in Spagna](#), è iniziato il 27 dicembre ed è proseguito a ritmo accelerato nel primo quadrimestre del 2021 nell'obiettivo di riuscire a vaccinare il 70% della popolazione entro la fine dell'estate. La vaccinazione è avvenuta per fasce d'età e specifiche categorie professionali, con maggiore o minore rapidità a seconda della efficienza organizzativa della Comunità autonoma. È iniziata a fine febbraio per le persone maggiori di 80 anni con i vaccini Pfizer e Moderna. A metà marzo, dopo che l'Agenzia Europea del Farmaco ha indagato i nessi causali tra la inoculazione del vaccino Astrazeneca e i casi di trombosi, il Ministero della Salute ne ha sospeso temporaneamente la somministrazione e, successivamente, il Consiglio interterritoriale di Salute lo ha autorizzato unicamente per persone della fascia d'età compresa tra i 60 e i 69 anni. Il Presidente Sánchez ha subito dichiarato che questa decisione non intaccherà la realizzazione del piano vaccinale che sarà portato a termine con o senza Astrazeneca. Rispetto alla possibilità per le Comunità autonome di acquistare il vaccino, ha specificato che le autonomie territoriali non possono agire autonomamente nel mercato internazionale.

Secondo gli ultimi dati pubblicati, alla fine del primo quadrimestre, le Comunità autonome hanno somministrato più di 19 milioni di dosi di vaccini Pfizer, Moderna, Astrazeneca/Oxford e Johnson contro il Covid-19, garantendo una copertura vaccinale completa per circa 6 milioni di persone, ossia il 12,6% della popolazione, e una copertura parziale per circa 13,2 milioni di persone, ossia il 28% della popolazione.

L'obiettivo dichiarato dal Governo è quello di completare la vaccinazione del 70% della popolazione entro la fine dell'estate, arrivando a quota 25 milioni a metà giugno e a 33 milioni ad agosto.

MINI RIMPASTI DI GOVERNO

Il **26 gennaio** il Presidente del Governo Pedro Sánchez ha comunicato le nuove nomine dei Ministri effettuate in seno al suo Esecutivo in seguito alle dimissioni del Ministro della Sanità Salvador Illa, candidatosi alle elezioni catalane. Le nuove nomine, già formalmente avvenute ai sensi degli articoli 62 e 100 della Costituzione mediante i regi decreti ([Regio Decreto n. 55/2021](#), [Regio Decreto n. 56/2021](#), [BOE n. 23, del 27 gennaio](#)), hanno riguardato il Ministero della Sanità e il Ministero della Politica Territoriale e della Funzione Pubblica. Alla Sanità è stata nominata Carolina Darias San Sebastian e alla politica territoriale Miquel Iceta Llorens. La nuova Ministra della Sanità, quale ex Ministra della politica territoriale, è stata ritenuta la persona più adatta a ricoprire tale carica, proprio in quanto ha condiviso la gestione della pandemia con Illa assicurando una presenza continua nel Consiglio Interterritoriale del Sistema Nazionale di Salute e in molte altre Commissioni interne convocate dal Governo nei mesi della pandemia. Miquel Iceta, volto noto della politica e studioso della scienza politica, è stato nominato alla politica territoriale in una fase di importanza cruciale per la evoluzione dello Stato autonomico e per rilanciare al suo interno il coordinamento, la cooperazione e la *co-governance*.

Con queste nomine, secondo quanto affermato dal Premier, il Governo intende continuare a dare massima priorità alla gestione della emergenza sanitaria, economica e sociale prodotta dalla pandemia, e a compiere le trasformazioni necessarie per il rilancio e la modernizzazione del paese, quali, ad esempio, la transizione ecologica e digitale, la uguaglianza di genere, e la coesione sociale e territoriale.

Il **30 marzo** è avvenuto un secondo rimpasto ministeriale a seguito delle dimissioni del secondo vicepresidente del Governo e Ministro dei Diritti sociali e Agenda 2030, Pablo Iglesias, candidatosi alle elezioni anticipate che si terranno nella Comunità autonoma di Madrid il 4 maggio. Le dimissioni di Pablo Iglesias erano già state annunciate dal vicepremier a partire dal 15 marzo, quando aveva reso nota la intenzione di candidarsi alle elezioni madrilene per contrastare l'ascesa della destra e convertire quelle elezioni in una sorta di plebiscito tra la gestione della presidente madrilena, Isabel Díaz Ayuso, e il Governo di coalizione nazionale.

In sostituzione di Iglesias è stata nominata alla seconda vicepresidenza Nadia Calviño, che manterrà il Ministero degli Affari Economici e della Trasformazione Digitale; come vicepresidente terza del Governo è stata nominata Yolanda Díaz Perez che manterrà il Ministero del Lavoro e dell'Economia sociale; e infine al Ministero dei Diritti sociali e Agenda 2030 è stata nominata Ione Belarra Urteaga, che rientra in quota *Unidas Podemos*. Le Ministre sono state investite alle nuove cariche con i decreti regi di nomina ([Regio Decreto n. 233/2021](#); [Regio decreto n. 234/2021](#); [Regio Decreto n. 235/2021](#) -BOE n. 77 del 31 marzo 2021) e in seguito hanno prestato giuramento di fedeltà al Re e alla Costituzione presso il Palazzo della Zarzuela dinanzi a Felipe VI. La scelta è ricaduta secondo quanto dichiarato da Sánchez- su donne che hanno svolto un lavoro encomiabile durante questa pandemia, ognuna in base alle proprie responsabilità. A tal proposito il Premier ha affermato che il Governo spagnolo è uno dei più egualitari al mondo, vantando una presenza femminile elevata in seno al Consiglio dei Ministri (12 donne e 10 uomini). Ha evidenziato come il Governo spagnolo sia femminista non soltanto nella composizione ma anche negli obiettivi che si prefigge di realizzare, in quanto intende

trasformare la uguaglianza reale tra uomo e donna in uno dei principali pilastri per la trasformazione politica, economica e sociale del paese.

Nel comunicato ufficiale sulla rinnovata composizione dell'Esecutivo, Sánchez ha chiarito come tali cambiamenti non interferiranno sulla stabilità del primo Governo di coalizione progressista, che ha dato sempre dimostrazione di unità e responsabilità, nonostante le differenti posizioni e visioni interne ai partiti della coalizione. Questo è il giudizio che è stato dato all'unanimità in seno al Governo anche se non sono mancate letture differenti da parte di chi, da un lato, ha ritenuto che le dimissioni di Iglesias potranno dare maggiore libertà di azione interna al Governo di coalizione e chi, dall'altro, ritiene invece che daranno all'ex-vicepremier maggiore libertà di critica e potere nelle negoziazioni. Come è stato osservato da voci interne a *Unidas Podemos*, questi cambiamenti non altereranno gli equilibri interni alla coalizione di Governo e si continuerà a chiedere il rispetto dell'accordo di coalizione nella sua interezza.

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 e ai vaccini, alle disuguaglianze sociali e al cambio climatico.

In particolare, il **9 marzo** il Premier spagnolo ha partecipato in videoconferenza ad una riunione della rete dei leader "Juntos por un multilateralismo reforzado" con il Segretario Generale delle Nazioni Unite, in cui sono state discusse e valutate le iniziative congiunte da intraprendere nei prossimi mesi per rafforzare la rete e le forme di collaborazione in vista della 76esima riunione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite che si terrà a settembre 2021. Il Presidente Sánchez, nel suo intervento, ha sottolineato l'urgenza di rafforzare la cooperazione nelle aree indicate nella Dichiarazione sottoscritta dai paesi della rete nel 2020, ponendo l'Onu al centro di questo sistema di multilateralismo rinforzato. In relazione alla pandemia e alle conseguenze nel contesto internazionale, Sánchez ha insistito sulla necessità di implementare gli investimenti nel sistema della salute globale per garantire nel futuro un accesso equo ai vaccini. Ha evidenziato anche la necessità di rafforzare gli investimenti per superare le crisi socio economica e le disuguaglianze sociali alimentate dalla pandemia. Infine ha fatto riferimento all'importante tema del cambio climatico, rispetto al quale ha ricordato la centralità degli obiettivi di riduzione delle emissioni e l'importanza dei piani di recupero economico da portare avanti a livello nazionale dopo il Covid per avanzare nella transizione ecologica.

Nel quadro della Unione europea ha partecipato in videoconferenza alle varie riunioni del Consiglio Europeo. In particolare, rilevante è stato il suo intervento nella riunione straordinaria del Consiglio europeo del **25 e 26 marzo**, in cui si è discusso prevalentemente della situazione epidemiologica legata al Covid e delle relazioni transatlantiche con il Presidente degli Stati Uniti. In questa occasione il Presidente Sánchez è intervenuto per richiedere una risposta chiara potente ed efficace all'Unione europea mediante la programmazione di un piano finanziario a medio e lungo termine che non metta in pericolo il progetto europeo, osservando a tal proposito come: "No se pueden cometer los mismos errores de la crisis financiera de 2008, que sembraron semillas de desafección y división con el proyecto europeo y provocaron el ascenso del populismo. Debemos aprender esa lección". Il Presidente del Governo ha presentato, insieme ad altri otto leader europei, una missiva al Presidente del Consiglio europeo, Charles Michel, in cui è stata difesa la necessità di lavorare su uno strumento di debito comune, emesso da una istituzione europea, che possa ottenere fondi nel mercato a beneficio di tutti gli Stati membri, al fine di

garantire una stabilità a lungo termine che consenta di finanziare le politiche necessarie per contrastare gli effetti della pandemia.

XXVII VERTICE IBEROAMERICANO

Il **21 aprile** il Presidente del Governo, insieme al Re Felipe VI, ha partecipato al XXVII vertice iberoamericano dei capi di Stato e di Governo celebratosi ad Andorra e dedicato al tema “Innovazione per lo Sviluppo Sostenibile Obiettivo 2030”.

Nel corso del suo intervento il Premier ha indicato una serie di obiettivi che in questa fase – a suo giudizio- vanno sostenuti e perseguiti con carattere prioritario, quali: il recupero economico che deve essere includente e sostenibile; il rafforzamento della scienza, dell’innovazione e della tecnologia; il medio ambiente che comprende soprattutto la mitigazione e l’adattamento al cambio climatico; la lotta contro le disuguaglianze sociali, che si sono aggravate durante la pandemia, con particolare attenzione all’effettivo conseguimento dell’eguaglianza di genere. Sulla base di tali premesse, ha espresso piena soddisfazione per alcuni risultati raggiunti in questo vertice come, l’adesione ai progetti iberoamericani a sostegno dello sviluppo sostenibile e dell’uguaglianza di genere (PIPAS), la sottoscrizione dell’Accordo quadro sulla circolazione del talento nello spazio iberoamericano, e il comunicato siglato con il Cile.

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

Il **27 aprile** il Consiglio dei Ministri ha approvato il [*Piano per la Ripresa, la Trasformazione e la Resilienza. España puede*](#), per trasmetterlo alla Commissione europea per la sua valutazione dopo essere stato presentato il 14 aprile dal Presidente Sánchez in seno al Congresso dei Deputati. Il piano contempla complessivamente 212 misure, a cui verranno destinati i fondi, che si articolano in 110 investimenti e 102 riforme rivolti alla realizzazione delle quattro priorità strategiche: la transizione ecologica, la trasformazione digitale, la coesione sociale e territoriale e la uguaglianza di genere. Il Piano prevede, attraverso il Fondo *Next Generation EU*, investimenti pari a 140.000 milioni di euro da realizzare entro il 2026, di cui circa la metà (72.000) saranno direttamente trasferiti nei prossimi tre anni e si incentreranno sulla transizione ecologica (39%) e il digitale (29%), così come sull’educazione e la formazione (10,5%) e sulla ricerca e lo sviluppo (7%) (sulle diverse linee di intervento nel piano e le percentuali ad esse destinate v. *La inestable estabilidad del II Gobierno Sánchez nella perdurante emergenza sanitaria* in questa Rivista n. 3/2020, p. 13). Tali investimenti saranno finalizzati al raggiungimento dei cinque obiettivi strategici, tra i quali: la modernizzazione del tessuto produttivo e dell’amministrazione, l’aumento del potenziale di crescita dell’economia, lo sviluppo di un’occupazione di qualità, l’avanzamento verso una economia più verde e sostenibile, e infine la riduzione delle disuguaglianze sociali.

Tra le riforme pianificate, che si basano sull’Agenda 2030 delle Nazioni Unite e sulle raccomandazioni specifiche per la Spagna nel semestre europeo, spiccano, in particolare, quelle riguardanti il rafforzamento e la modernizzazione del sistema sanitario, la modernizzazione della giustizia, la digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni, la realizzazione di un nuovo sistema energetico, la riforma del sistema della scienza e il sostegno alla innovazione. Per quanto riguarda la giustizia, ad esempio, si prevede il Progetto 0 di giustizia 2030 che contempla un investimento di 400 milioni di euro nei prossimi tre anni per costruire infrastrutture digitali omogenee e interoperabili. Di questi fondi destinati al progetto, 20 milioni di euro circa saranno trasferiti direttamente alle Comunità autonome. Per quanto concerne l’occupazione, il piano prevede poi

la distribuzione tra le Comunità autonome di 680 milioni di euro per la *Formazione Professionale e l'Occupazione*, che attesta un incremento del 13,18% rispetto all'anno 2020. Di questi fondi, 548,7 milioni saranno destinati per l'offerta formativa di lavoratori disoccupati, 115 milioni per quella dei lavoratori aventi già una occupazione e i restanti 19,5 per programmi specifici promossi dalle Comunità autonome, tanto per lavoratori occupati che disoccupati.

Nel commentare la sua approvazione, il Presidente Sánchez ha descritto il Piano come il più ambizioso e trascendentale della storia economica spagnola più recente e la maggior opportunità offerta alla Spagna dalla sua entrata nell'Unione europea. La Ministra Jesús Montero ha commentato il piano evidenziando come sarà uno strumento fondamentale per porre le basi necessarie per consegnare alle generazioni future un paese migliore, più sostenibile, produttivo e sociale.

CORONA

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

Il tema della monarchia ha continuato ad essere oggetto di ampio e approfondito dibattito dopo la promessa avanzata dal Presidente Sánchez, nel corso di una delle ultime conferenze stampa dell'anno 2020, di promuovere una serie di riforme puntuali per rendere più trasparente e modernizzare il funzionamento della Corona. La strada seguita dal Premier in questi mesi è stata quella di negoziare tali riforme con il portavoce della Casa Reale, escludendo l'ipotesi di una riforma legislativa della Corona. Quest'ultima ipotesi è stata per converso avanzata con insistenza, a partire dal mese di gennaio, da *Unidas Podemos*, che, dopo i tentativi di istituire commissioni parlamentari di inchiesta sul capo dello Stato, ha deciso di optare per una proposta legislativa che regolamenti la Corona nella sua interezza nell'intento di stimolare un dibattito parlamentare più ampio sulla monarchia e la repubblica. Il Psoe, per evitare uno scenario simile, ha iniziato a svolgere riunioni informali con il portavoce della Casa Reale e delegati del Partito popolare per pervenire ad un accordo sulle riforme da approvare per rinnovare la monarchia. Secondo quanto emerge da questi incontri preliminari, si aspirerebbe a rafforzare la monarchia parlamentare, attraverso una sua parlamentarizzazione, e altresì mediante la eliminazione di quei profili più critici e oscuri nel suo funzionamento legati, in particolare, alla trasparenza e alla rendicontazione dei conti della Casa Reale. L'obiettivo è quello di seguire un accordo tra "i due partiti del patto costituzionale" che poi possa essere approvato in Parlamento dalle altre forze politiche. Questa operazione di parlamentarizzazione e democratizzazione della monarchia è stata pensata per superare le criticità più evidenti della istituzione, oggetto di un profondo scontento politico e sociale. Nell'ultimo anno sono emersi a galla diversi scandali di corruzione finanziaria riguardanti Juan Carlos che si trova ancora in autoesilio ad Abu Dabi. Da ultimo, il **26 febbraio** i giornali hanno divulgato la notizia del pagamento della somma di 4,4 milioni di euro da parte del Re emerito al fisco per risarcire tasse non pagate e regolarizzare la sua posizione fiscale evitando denunce penali a suo scarico. Il Presidente Sánchez, in conferenza stampa, ha dichiarato di condividere con i suoi concittadini un sentimento di indignazione per le irregolarità fiscali compiute da Juan Carlos che anche in passato ha dimostrato una mancanza di senso civico. Ha specificato come questa critica sia rivolta unicamente al Re emerito e non alla istituzione o al figlio Felipe VI, il quale, per converso, ha sempre dimostrato una condotta esemplare.

TRIBUNALI

IL CASO HASÈL

Il **19 febbraio** il rapper catalano Pablo Hasél, chiusosi presso l'Ufficio del Rettorato dell'Università di Lleida, è stato prelevato e arrestato dalla polizia catalana poiché condannato a scontare nove mesi di carcere per i reati di apologia al terrorismo e ingiurie contro la Corona. L'arresto è avvenuto coattivamente dinanzi al mancato ottemperamento da parte del rapper del provvedimento con cui l'*Audiencia Nacional* aveva notificato l'ordine di presentarsi spontaneamente presso una struttura penitenziaria entro dieci giorni. La vicenda giudiziaria del rapper trae origine da una precedente [sentenza n. del 2018](#) in cui l'*Audiencia Nacional* lo aveva condannato a due anni di carcere e al pagamento di una multa di 24.300 euro, ritenendolo colpevole dei suddetti reati per i contenuti di una canzone e diversi tweet contro la Corona e le istituzioni dello Stato. La Corte di Appello, con [la sentenza n. 5 del 2018](#), aveva poi ridotto la condanna a nove mesi ritenendo che le sue parole non costituissero un "rischio reale" per la sicurezza delle persone e il Tribunale Supremo nel 2020 aveva confermato questo giudizio. I giudici, pur ritenendo i contenuti espressi dal rapper non inquadrabili nella libertà di espressione, o in una forma di espressione artistica, in quanto incitanti alla violenza e alla banalizzazione del terrorismo, hanno deciso di applicare la pena minima prendendo come riferimento la giurisprudenza del Tribunale Supremo e quella della Corte europea dei diritti umani.

L'**11 marzo** l'*Audiencia Nacional* ha decretato un allungamento della pena carceraria del rapper a due anni e un mese per il mancato pagamento della multa di circa 30.000 imposta nella sentenza di condanna.

L'arresto del rapper ha sollevato un'ondata di proteste in tutta la Spagna, soprattutto in Catalogna, da parte di chi ha ritenuto questa condanna una grave forma di repressione della libertà di espressione. Le manifestazioni a favore del rapper, che hanno visto il coinvolgimento prevalentemente della popolazione più giovane, sono state contrastate dalla polizia generando scontri violenti e diversi arresti. Oltre alle proteste di piazza, molti artisti e intellettuali, tra cui Pedro Almodovar e Javier Bardem, hanno presentato petizioni a favore della libertà di espressione. Il caso di Hasél ha contribuito a creare una ulteriore linea di divisione tra i partiti del Governo di coalizione nazionale poiché molti leader di *Unidas Podemos* non hanno denunciato le manifestazioni violente e si sono schierati a favore della libertà di espressione e della scarcerazione del rapper. Il Premier Sánchez, pur prendendo le distanze dalle prese di posizione del suo alleato di Governo, si è impegnato a presentare una riforma del codice penale sui reati di opinione.

IL TRIBUNALE COSTITUZIONALE

Il **27 gennaio** il Tribunale Costituzionale ha respinto, mediante [ordinanza](#), il ricorso di *suplica* presentato dall'ex Presidente della Generalità, Quím Torra, contro la condanna a un anno e mezzo di interdizione dalle cariche pubbliche emessa dal Tribunale di Giustizia Catalano e confermata, poi, dal Tribunale Supremo.

Per quanto riguarda la richiesta di sospensione della condanna avanzata dal ricorrente, i giudici hanno evidenziato come "Una cosa es evitar la pérdida de un cargo público y otra distinta es obtener la restitución en el cargo, que no puede acordarse cautelarmente porque implica una resolución sobre el fondo que solo procede adoptar en la sentencia que ponga fin a este procedimiento". Per quanto concerne la durata della condanna, un anno e sei mesi, il Tribunale ha ritenuto che non sia possibile sospenderne l'esecuzione perché rischierebbe di determinare "il

grave turbamento di un interesse costituzionalmente tutelato”. Infine il Tribunale ha specificato come questa condanna non abbia comportato una violazione del diritto alla uguaglianza e alla tutela giudiziaria effettiva come si argomentava nel ricorso

Nei mesi di febbraio e aprile due magistrati del Tribunale Costituzionale, Antonio Narváez e Conde Pumpido, a seguito dei plurimi ricorsi di riconsuazione presentati nei loro confronti da parte dei leader indipendentisti catalani condannati per i fatti del 2017, hanno comunicato al Presidente del Tribunale di volersi astenere volontariamente dai procedimenti e giudizi pendenti collegati alla causa del cd. *procés*. In particolare nei ricorsi di riconsuazione nei confronti di Narvaez si denunciava una mancanza di imparzialità attestata dalle dichiarazioni rese dal giudice nel quadro di un Convegno scientifico tenutosi presso l’Università di Granada dal titolo *El problema catalan, perspectiva constitucional*, in cui egli aveva definito il *procés* come un colpo di Stato *encubierto* più grave di quello del 23-F. Nei ricorsi di riconsuazione contro Conde Pumpido si faceva riferimento a un intervento in seno al Congresso dei Deputati in cui il giudice aveva espresso la sua preoccupazione per il ricorso alla democrazia diretta come strumento per rovesciare la Costituzione. Le astensioni formalizzate da parte di entrambi i giudici hanno una rilevanza particolare ai fini dei giudizi in corso, perché entrambi i magistrati vantano una consolidata esperienza nel campo del diritto penale.

Il **15 aprile** la Sala Prima del Tribunale Costituzionale ha respinto con [sentenza](#) il ricorso di amparo interposto dal Pp (n. 2117-2021) contro la sentenza del giudice del contenzioso amministrativo di Madrid n. 5, per mezzo della quale è stata annullata la candidatura dell’ex deputato valenciano di *Ciudadanos*, Toni Cantó, e dell’ex sindaco di Toledo, Augustin Conde, nella lista guidata da Isabel Díaz Ayuso per le elezioni autonome di Madrid del 4 maggio. Il Tribunale Costituzionale ha confermato definitivamente la ineleggibilità di entrambi i candidati per mancanza di requisiti e la conseguente impossibilità di concorrere alle elezioni madrilene. La sentenza impugnata nel ricorso di *amparo* aveva considerato entrambi i candidati ineleggibili perché non risultavano registrati nel registro elettorale due mesi prima della presentazione delle candidature. Nel ricorso i popolari argomentavano che la legislazione non prevede un requisito di registrazione previa e che la Giunta elettorale di Madrid aveva validato la candidatura di Ayuso e della sua lista elettorale, poiché sia Cantó che Conde avevano fornito gli indirizzi del proprio domicilio a Madrid. I popolari sostenevano una interpretazione più ampia e garantista del diritto di suffragio passivo. Il Tribunale ha confermato la tesi della *Fiscalía* ritenendo che i candidati non erano eleggibili perché non registrati entro i termini e privi della condizione di elettori. Ha fondato la sua decisione su una interpretazione dell’articolo 23, commi 1 e 2 della Costituzione, che riconosce il diritto dei cittadini ad accedere in condizioni di uguaglianza alle funzioni e alle cariche politiche, nel rispetto di quanto previsto dalla normativa applicabile alla specifica convocazione elettorale.

AUTONOMIE

LA GESTIONE ASIMMETRICA DELL’EMERGENZA SANITARIA DA PARTE DELLE COMUNITA’ AUTONOME

In questi mesi le Comunità autonome hanno continuato ad adottare, in forza del modello di co-governance delineato nel decreto sullo stato di allarme 926/2020, (v. *La inestable estabilidad del II Gobierno Sánchez nella perdurante emergenza sanitaria* in questa Rivista n. 3/2020), misure più o meno

restrittive per contrastare la diffusione dei contagi nel proprio territorio entro le coordinate normative stabilite a livello nazionale. Le Comunità autonome, conformemente all'andamento epidemiologico ed altri indicatori all'interno del proprio territorio, hanno deciso di rafforzare o allentare le misure riguardanti i confinamenti perimetrali, il coprifuoco, le limitazioni dei contatti sociali, le chiusure parziali o totali delle attività di ristorazione e di quelle commerciali, creando delle situazioni di asimmetria tra regioni e anche tra province all'interno della stessa Comunità autonoma.

In linea generale le Comunità autonome, fatta eccezione per alcune, hanno: mantenuto il confinamento perimetrale a livello autonomico fino al 9 maggio, consentendo la piena mobilità tra province; disposto il confinamento perimetrale e misure più restrittive per le proprie province o aree territoriali con una maggiore diffusione di contagi; stabilito restrizioni (da 4 a sei persone) per le riunioni in luoghi pubblici e privati; previsto limitazioni alle attività alberghiere, di ristorazione e per il commercio, di natura differente a seconda dello stato di allerta assegnato a ciascuna area territoriale; e, infine, mantenuto un coprifuoco a livello regionale a partire dalle 22.00, o dalle 23.00, fino alle 6.00. A questo schema generale fanno eccezione la Comunità di Madrid, Baleari e Canarie, che hanno aperto i propri confini regionali consentendo l'ingresso nel proprio territorio nel rispetto di alcune regole e condizioni restrittive.

Il **29 aprile**, a distanza di 10 giorni dalla data di scadenza dello stato di allarme a livello nazionale, alcune Comunità autonome, come il Paese Basco, la Galizia, e *Castilla y León*, hanno richiesto la proroga dello stato d'emergenza per un paio di mesi fino a quando la curva dei contagi non sarà drasticamente ridotta e stabilizzata. La richiesta delle Comunità autonome risulta fondata sulla necessità di prorogare la vigenza di uno stato d'eccezione che consente loro di adottare misure restrittive riguardanti anche le libertà fondamentali, al fine di arginare la diffusione della pandemia in base alle esigenze specifiche del proprio territorio. La vicepresidente del Governo, Carmen Calvo, ha assicurato alle Comunità autonome che potranno continuare ad adottare alcune misure restrittive e che rimarranno in piedi alcuni elementi del modello di *co-governance*. Le Comunità autonome di Andalusia e Madrid hanno rivendicato un'alternativa normativa allo stato di allarme che possa garantire la sicurezza giuridica necessaria. Con la fine dello stato di allarme, decadranno una serie di misure restrittive comprese quelle relative al confinamento territoriale e al mantenimento del coprifuoco. Le Comunità autonome che vorranno mantenere alcune di queste misure restrittive, aventi ad oggetto limitazione dei diritti fondamentali, dovranno ottenere l'avallo da parte dei rispettivi Tribunali.

LA MOZIONE DI SFIDUCA COSTRUTTIVA NELLA COMUNITA' AUTONOMA DI MURCIA

Il **10 marzo** il Psoe e *Ciudadanos* hanno presentato nell'Assemblea regionale della Comunità di Murcia una mozione di censura contro il Governo guidato dal popolare López Miras. L'obiettivo della mozione era proprio quello di eliminare i popolari dal Governo autonomico attraverso la sostituzione del Presidente con Ana Martínez Vidal, attuale portavoce dell'Esecutivo e leader regionale di *Ciudadanos*. La presentazione della mozione è avvenuta dopo vari mesi di discussioni tra i dirigenti regionali del partito popolare e di *Ciudadanos* su diverse questioni legate al c.d. veto parentale, al ritorno in presenza nell'Aula, alla legge sul Presidente che ha permesso a quest'ultimo di vaccinarsi al di fuori del protocollo nazionale. Il tentativo di destituire il Governo in carica è tuttavia fallito. Il **18 marzo** la mozione di censura è stata respinta con 23 voti contrari e 21 favorevoli, oltre all'astensione del Presidente dell'Assemblea, Alberto Castillo, di *Ciudadanos*. La

mozione non ha raggiunto la maggioranza per prosperare a causa dei tre voti contrari dei deputati transfughi di *Ciudadanos*, che hanno cambiato idea dopo 72 ore dalla sua presentazione. Il Presidente popolare, Fernandez López Miras, continuerà quindi a presiedere la regione però in un contesto di maggiore conflittualità e instabilità politica.

LO SCIoglimento ANTICIPATO DELL'ASSEMBLEA DI MADRID E LA INDIZIONE DI NUOVE ELEZIONI

Il **10 marzo** la Presidente della Comunità autonoma di Madrid, Isabel Díaz Ayuso, ha deciso di rassegnare le dimissioni e di convocare le elezioni anticipate nella regione il 4 maggio. La Presidente ha firmato il decreto di scioglimento dell'Assemblea di Madrid, [decreto 15/2021 \(BOCM n. 59, 11 marzo 2021\)](#), poco prima della presentazione di due mozioni di sfiducia da parte del Psoe e *Más Madrid* che sono state ammesse ad esame dal *Pleno* dell'Assemblea di Madrid il giorno prima che il decreto entrasse in vigore. La Presidente si è detta obbligata a ricorrere allo scioglimento per prevenire una crisi parlamentare di Governo preannunciata -a suo giudizio- dalla rottura consumatasi tra il Pp e *Ciudadanos* nella regione di Murcia, dove quest'ultimo si era unito ai socialisti per presentare una mozione di sfiducia contro il Presidente popolare.

L'obiettivo delle due mozioni di sfiducia presentate nell'Assemblea di Madrid, che proponevano rispettivamente Ángel Gabilondo (Psoe) e Mónica García (*Más Madrid*) come candidati alternativi alla presidenza, era quello di sfiduciare il Governo in carica e costituire un nuovo Esecutivo di coalizione a guida socialista, evitando il ricorso ad elezioni nella Comunità autonoma. La questione controversa su quale dei due atti dovesse prevalere temporalmente sull'altro (scioglimento o mozioni di sfiducia costruttiva) è stata risolta dal Tribunale di Giustizia Superiore di Madrid, su ricorso presentato dall'Assemblea di Madrid, che ha certificato con [l'ordinanza n. 48/2021](#) la precedenza temporale del decreto di scioglimento dell'Assemblea rispetto ad entrambe le mozioni di sfiducia, ritenendo che la firma, e non la entrata in vigore del decreto di scioglimento, avesse valore legale al fine di stabilire la sua prevalenza temporale. La *ratio* della decisione si fonda sul fatto incontrovertibile che qualora non facesse fede la firma del decreto di scioglimento, ma la sua pubblicazione, si ammetterebbe astrattamente sempre la possibilità di presentare una mozione di sfiducia nell'intervallo temporale tra la firma e la pubblicazione del decreto, con l'effetto di eliminare qualsiasi possibilità concreta di scioglimento anticipato nella prassi.

LA REVOCA DELL'IMMUNITA' PARLAMENTARE AGLI EUROPARLAMENTARI INDIPENDENTISTI CATALANI

Il **9 marzo** la sessione plenaria del Parlamento europeo ha revocato l'immunità a Carles Puigdemont, Toni Comin e Clara Ponsatí, fornendo così una risposta alla richiesta trasmessa dal Presidente del Tribunale spagnolo nel mese di gennaio 2020. La [decisione di revoca](#) dell'immunità parlamentare è stata adottata dal Parlamento europeo dopo un attento esame da cui è emerso, in particolare, l'assenza di qualsiasi elemento di *fumus persecutionis* da cui si potesse evincere la volontà di danneggiare l'attività politica dei deputati. A sostegno di tale conclusione, il Parlamento ha osservato come il procedimento penale per i fatti commessi nel 2017 sia stato avviato nel 2018, quando lo status di eurodeputato dei leader indipendentisti era ancora incerto e ha ricordato inoltre come l'immunità parlamentare serva a proteggere il Parlamento e i deputati che lo compongono da procedimenti che si svolgono nell'esercizio del loro mandato parlamentare. L'ex Presidente della Generalità ha commentato, invece, questa decisione definendola una forma di

persecuzione politica.

Nello stesso giorno della revoca della immunità da parte del Parlamento europeo, il Tribunale spagnolo ha revocato il regime di semilibertà concesso ai sette leader politici independentisti catalani condannati per gli illeciti compiuti nell'ambito del c.d. *proces*.

I TENTATIVI DI FORMAZIONE DEL NUOVO GOVERNO IN CATALOGNA

In seguito alle elezioni sono iniziate le negoziazioni post-elettorali tra i partiti independentisti per la formazione del nuovo Governo nella Comunità autonoma. Il leader di Erc, Pere Aragonés, nel mese precedente alla prima votazione fiduciaria, ha tentato invano di siglare con le altre forze independentiste un accordo nazionale di amnistia e autodeterminazione da negoziare con il Governo statale.

Il **12 marzo** si è svolta la sessione inaugurale del *Parlament* in cui Laura Borrás è stata eletta Presidente con i voti di JxCat, Erc e l'astensione della CUP, e si è costituita la nuova *Mesa* a prevalenza independentista. Il **26 marzo** si è svolto il primo dibattito di investitura e Pere Aragonés, designato come candidato alla Presidenza della Comunità autonoma, non ha ottenuto la fiducia dato che a suo favore hanno votato soltanto i deputati del suo partito (33) e della CUP (9), per un totale di 42 voti, mentre si sono astenuti i 32 deputati di JxCat e hanno votato contro tutti i partiti del fronte unionista. Nel suo discorso di investitura Aragonés ha indicato come obiettivi prioritari del suo programma: la risoluzione del conflitto politico catalano, il superamento delle urgenze poste dalla pandemia e la ricostruzione economica. Per quanto concerne il primo aspetto, ha chiarito la sua volontà di approvare un accordo di amnistia e autodeterminazione, rivolto a “recuperare la unità strategica del 1° ottobre”, e ad avanzare verso la costruzione della Repubblica catalana. JxCat si è opposto alla proposta repubblicana sollecitando il candidato alla presidenza a non presentarsi in seconda votazione, a distanza di 48 ore (in cui risulta sufficiente la maggioranza semplice), ma a portare avanti la negoziazione interna al fine di chiudere un accordo di buona legislatura. Ciononostante, il **29 marzo**, il leader repubblicano ha ripresentato la sua candidatura per la investitura riportando il medesimo risultato elettorale della prima votazione. In questa occasione Aragonés ha assicurato che si impegnerà a concludere un accordo con JxCat per la formazione del nuovo Esecutivo. Il 26 maggio è il termine ultimo entro il quale si dovrà raggiungere l'accordo per la formazione del nuovo Esecutivo, spirato il quale si dovrà ricorrere automaticamente a nuove elezioni.