



Governare in minoranza nell'emergenza sanitaria.

Un bilancio di metà legislatura per il Governo di coalizione*

di Laura Frosina**

Il 29 dicembre Pedro Sánchez ha operato dal Palazzo della Moncloa un bilancio di metà legislatura pienamente positivo presentando la terza edizione dell'*Informe Cumpliendo*. Nei primi due anni della legislatura più complicata di sempre, la XIV, segnata da un'emergenza sanitaria di portata epocale e dalla durissima crisi economica e sociale conseguente, il Governo di coalizione tra *Psoe* e *Unidas Podemos* è riuscito a portare a termine il 50,2% degli impegni assunti in sede di investitura dinanzi al Congresso dei Deputati. È riuscito, altresì, a dare attuazione al 44,4% degli obiettivi programmatici definiti nell'Accordo di coalizione progressista (Acp) e, infine, al 27,5% delle riforme previste nel quadro del Piano Nazionale di Ripresa, Trasformazione e Resilienza (PRTR). Sono questi i dati pubblicati nel terzo *Informe Cumpliendo*, che rappresenta uno strumento di controllo politico innovativo inaugurato nel mese di dicembre 2020 dal Governo Sánchez e utilizzato sistematicamente in questa prima parte della legislatura. Il Governo di coalizione si è servito di questo strumento per fornire periodicamente e pubblicamente un'informazione dettagliata, sistematizzata, e verificabile sul piano delle fonti, del suo operato politico e degli obiettivi conseguiti rispetto agli impegni assunti dinanzi al Parlamento e all'elettorato nelle diverse fasi della legislatura. La pubblicazione, in un'apposita sezione del sito della *Moncloa*, di rapporti periodici, nazionali, settoriali e territoriali, e di altra documentazione utile ai fini informativi, si è convertita in un canale fondamentale per verificare il livello di attuazione del programma politico e il grado di affidabilità del Governo in carica. E per questa ragione il Governo stesso lo ha definito come uno strumento che pone la Spagna all'avanguardia nella cd. *rendición de cuentas*, che ha contribuito a rafforzare la qualità democratica e la cultura della *governance* pubblica, nonché a diminuire quel fenomeno di disaffezione politica così largamente diffuso anche nel panorama comparato.

Dai dati pubblicati in questi documenti emerge come il Governo minoritario guidato da Sánchez sia riuscito a governare efficacemente in questa prima parte della XIV legislatura,

* Contributo sottoposto a *peer review*.

** Ricercatrice di diritto costituzionale italiano e comparato – “Sapienza” Università di Roma

nonostante la perdurante emergenza pandemica, la durissima crisi economica e sociale di questi anni, le dimissioni del vicepresidente del Governo, Pablo Iglesias, e, soprattutto, nonostante la presenza di uno dei Parlamenti politicamente più frammentati e divisi dell'ultimo quarantennio costituzionale.

In particolare, un traguardo di questi ultimi mesi è rappresentato dalla legge di Bilancio Generale per l'anno 2022. La legge, che è stata approvata con il sostegno di un elevato numero di gruppi parlamentari, ha rafforzato la solidità del patto coalizionale e, soprattutto, la stabilità del Governo in seno al Parlamento, ponendo più solide basi per affrontare questa seconda parte della legislatura. L'approvazione della legge di bilancio rappresenta -come noto- un importante momento politico in cui si misura il livello di fiducia e di collaborazione tra Esecutivo e Legislativo, e, per i Governi di minoranza, in particolare, costituisce una tappa fondamentale per verificare la loro stabilità e la capacità di stringere alleanze parlamentari anche in prospettiva. Il superamento di questo scoglio parlamentare è fondamentale al punto che, quando la votazione del bilancio riporta un esito negativo, il Governo può essere costretto a dimettersi e a ricorrere a nuove elezioni. A tal proposito, va ricordato che la nuova fase di profonda instabilità politica, apertasi nel 2015 con la crisi del bipartitismo imperfetto, ha avuto delle ripercussioni negative sulle politiche di bilancio dei Governi che si sono susseguiti in questi anni. La mancata approvazione della legge di bilancio, entro il termine costituzionalmente contemplato dall'articolo 134 della Costituzione, ha portato in maniera ricorrente alla proroga del bilancio dell'esercizio precedente. Così è avvenuto con il bilancio del 2015, prorogato automaticamente negli anni 2016 e 2017, e così anche con il bilancio del 2017, che è stato prorogato negli anni 2019 e 2020. Nel 2021 il Governo aveva già posto fine a questa irregolare prassi della proroga dei conti pubblici, presentando una nuova ed espansiva manovra di bilancio, sulla quale aveva ottenuto, a seguito di onerose e complesse negoziazioni, una maggioranza più ampia di quella conseguita in sede di investitura (Per le negoziazioni e i contenuti di questa legge si v. L. Frosina, *La instable estabilidad del II Gobierno Sánchez nella perdurante emergenza sanitaria*, in questa Rivista, n. 3, 2020). E così anche in questi mesi il Governo ha raggiunto un importante traguardo con l'approvazione della nuova legge di Bilancio per l'anno 2022, che prevede investimenti *record* grazie anche al contributo dei fondi europei, dando attuazione, sul piano economico, ad alcuni punti fondamentali dell'accordo di coalizione e a taluni obiettivi prioritari del Piano Nazionale di Ripresa, Trasformazione e Resilienza. La legge si prefigge di realizzare una trasformazione e una dinamizzazione dell'economia senza precedenti, rivolte, soprattutto, a stimolare una crescita "giusta" in grado di superare le principali diseguaglianze economiche e sociali. Per la sua approvazione si è rivelata fondamentale la negoziazione con *Esquerra Republicana de Catalunya* e il *Partido Nacionalista Vasco*, partiti che hanno continuato a porsi come interlocutori parlamentari privilegiati del Governo minoritario nel corso della legislatura. La negoziazione ha obbligato il Governo a soddisfare le rivendicazioni avanzate da tali partiti, che hanno portato al riconoscimento ufficiale della lingua catalana nella legge in materia di audiovisivo e al trasferimento al Paese Basco della gestione dell'*Ingreso Mínimo Vital*.

Oltre alla legge di bilancio, va considerato anche il pacchetto di leggi in materia di previdenza e protezione sociale, che ha visto la luce in questo quadrimestre, con l'approvazione delle riforme

in materia di pensioni, pubblico impiego e *Ingreso Mínimo Vital*. Quest'ultima riforma, in particolare, rappresenta il fulcro del modello di protezione sociale che si aspira a costruire, in quanto introduce un sistema di prestazioni, economiche e di altra natura, rivolte a contrastare la povertà e la esclusione sociale e a reinserire i soggetti più vulnerabili nel tessuto economico e sociale del Paese.

Più difficile si sta rilevando, invece, la partita per l'approvazione della controversa riforma del mercato lavoro, che è stata adottata mediante decreto-legge (*Real Decreto 32/2021*), sulla base di un previo e laborioso accordo tra il Governo e le parti sociali, e necessita ora di essere convalidata dal Congresso dei Deputati entro il 31 gennaio. La riforma, che aspira nel complesso a superare la precarietà lavorativa e a migliorare la qualità del lavoro, ha sollevato diverse polemiche e opposizioni tra i principali soci parlamentari della investitura, che sembrano schierarsi contro di essa più per ragioni pretestuose che per i suoi reali contenuti. I partiti dimostrano un certo scetticismo verso una riforma che ritengono non sia in grado di scardinare quella introdotta da Mariano Rajoy nel 2012 e stanno alzando la posta in gioco nel quadro delle negoziazioni interpartitiche, rendendo incerta la convalida parlamentare di una riforma sulla quale il Governo, e prima tra tutti Yolanda Díaz, sta puntando molto per rinsaldare il suo consenso politico-elettorale.

A prescindere da quale sarà l'esito di tale riforma, i dati finora riportati nell'*Informe Cumpliendo* sono abbastanza confortanti per il Governo minoritario di coalizione ed evidenziano come sia riuscito a conseguire alcuni importanti obiettivi strategici legati all'attuazione del suo indirizzo politico, che hanno contribuito a stabilizzare la sua posizione nel contesto politico-costituzionale. Queste dinamiche politiche e legislative hanno favorito una rilegittimazione politica del Governo in carica e del patto di investitura, aumentando le possibilità concrete di portare a termine in condizioni di stabilità la XIV legislatura.

In questi mesi, tuttavia, il Governo minoritario di Sánchez non ha incassato soltanto successi politici, ma ha registrato anche alcune sconfitte a livello giurisprudenziale che incidono in maniera senz'altro negativa su questo bilancio di metà legislatura. Queste sconfitte si riferiscono ad una serie di pronunciamenti con cui il Tribunale Costituzionale ha demolito quasi interamente la strategia giuridica seguita dal Governo per affrontare l'emergenza sanitaria. I giudici costituzionali hanno sferrato in questi mesi quello che nella vulgata giornalistica è stato addirittura definito un *golpe* nei confronti dell'Esecutivo. A distanza di pochi mesi dalla storica sentenza sul primo stato di allarme, la n. 148/2021, del 14 luglio 2021, che tanto aveva fatto discutere perché aveva decretato la inadeguatezza costituzionale di questo stato d'eccezione, il Tribunale Costituzionale è intervenuto nuovamente, con altre due sentenze, a condannare la condotta dell'Esecutivo durante la vigenza sia del primo che del secondo stato di allarme. Va ricordato, innanzitutto, che nella storica sentenza sul primo stato di allarme i giudici costituzionali avevano considerato illegittima la decisione del Governo di decretare questo stato emergenziale in sostituzione di quello d'eccezione, ritenendolo inidoneo a legittimare costituzionalmente le restrizioni dei diritti fondamentali adottate durante il primo *lockdown* per affrontare l'esplosione della pandemia. Avevano giudicato, infatti, tali restrizioni di altissima intensità e, in quanto tali, sospensive (c.d. *vaciamento*) dei diritti fondamentali, ritenendo che per dare loro copertura giuridica sarebbe stata

necessaria l'attivazione dello stato d'eccezione attraverso una previa autorizzazione parlamentare. Nonostante questa sentenza avesse creato profonde divisioni tra i giudici costituzionali, così come aspre critiche a livello politico-dottrinale, nonché plurimi problemi giuridici conseguenti alla sua applicazione, in questi mesi il Tribunale Costituzionale ha continuato nella medesima direzione della piena censura della gestione della pandemia da parte dell'Esecutivo attraverso due sentenze di grande rilevanza e interesse costituzionale.

Con la sentenza n. 168/2021, del **5 ottobre**, il Giudice costituzionale, accogliendo il *recurso de amparo* (n. 2109-2020) presentato dal partito dell'estrema destra di Vox, si è pronunciato contro la decisione adottata dalla *Mesa* del Congresso dei Deputati a distanza di pochi giorni dalla decretazione del primo stato di allarme, con cui aveva sospeso temporaneamente ogni attività parlamentare e amministrativa in corso di svolgimento in seno a tale Camera. Il Tribunale ha sancito la incostituzionalità degli Accordi della *Mesa* che avevano decretato questa "ibernazione" temporanea dell'attività parlamentare, giudicandoli lesivi del diritto di partecipazione politica dei parlamentari, di cui all'articolo 23 della Costituzione, e, più in generale, della funzione di controllo politico del Congresso dei Deputati.

Il **27 ottobre** il Tribunale Costituzionale è intervenuto con la sentenza n. 183/2021, con la quale ha accolto un ricorso di incostituzionalità (n. 5342-2020) sollevato sempre dall'opposizione di Santiago Abascal, a dichiarare la incostituzionalità parziale del secondo stato di allarme istituito il 25 ottobre 2020, con il Real Decreto 926/2020, e prorogato fino al 9 maggio del 2021 con il Real Decreto 956/2020. In questo caso, in particolare, ha ritenuto irragionevole e infondata la proroga temporale semestrale accordata dal Congresso dei Deputati e la conseguente privazione della sua funzione di controllo politico sull'azione dell'Esecutivo nel quadro di tale stato emergenziale. Ha giudicato, altresì, altrettanto incostituzionale la delega piena di competenze concessa alle Comunità autonome, in qualità di autorità delegate a livello autonomico, per la gestione dello stato di allarme nel proprio territorio.

Il Giudice costituzionale ha insistito, soprattutto, sugli effetti incostituzionali della drastica contrazione dell'azione di controllo politico del Congresso dei Deputati risultante dall'applicazione congiunta della proroga temporale semestrale con la delega di competenze ai Presidenti autonomici. Le conclusioni di questa sentenza sono state piuttosto dure nei confronti dell'Esecutivo perché si è parlato di "una eliminazione del regime di controllo politico che, a garanzia dei diritti di tutti, corrisponde al Congresso dei Deputati durante la vigenza dello stato di allarme. Controllo parlamentare che si pone al servizio, anche, della formazione di un'opinione pubblica attiva e vigile che non può in alcun modo eliminarsi durante la vigenza di uno stato costituzionale in crisi".

In definitiva, il Tribunale ha ampiamente chiarito, sia nella prima che nella seconda sentenza, la necessità della massima valorizzazione della istituzione parlamentare e della sua funzione di controllo politico durante la vigenza di uno stato emergenziale, come quello di allarme, dove si rafforza l'esigenza di preservare gli equilibri costituzionali tra i pubblici poteri, nonostante le alterazioni fisiologiche collegate alla sua attivazione, che non devono condurre, però, ad uno snaturamento della forma di Governo parlamentare.

Le dure pronunce di incostituzionalità, relative al primo e al secondo stato di allarme, hanno creato una conflittualità inedita nei rapporti tra politica e magistratura (sul punto si v. già le considerazioni espresse in L. Frosina, *L'indulto e lo stato di allarme al centro del conflitto tra politica e magistratura*, in questa *Rivista* n. 2, 2021) e hanno iniziato ad avere una serie di conseguenze giuridiche allarmanti, a cominciare dalla valanga di ricorsi presentati contro lo Stato per il rimborso delle multe comminate per la violazione delle restrizioni imposte durante la prolungata vigenza dei rispettivi stati d'eccezione. Ciò ha contribuito a creare un preoccupante stato di incertezza giuridica generale nel Paese, le cui conseguenze sono ancora da verificare.

L'aumento della tensione tra il Governo e il Tribunale Costituzionale a maggioranza conservatore non ha impedito di concludere il faticoso accordo sul parziale rinnovo dell'organo di giustizia costituzionale, a distanza di ben due anni dalla scadenza del mandato di un terzo dei suoi membri. Il **21 ottobre** il Governo e il Pp hanno chiuso, rapidamente e inaspettatamente, l'accordo sui nomi dei quattro nuovi giudici costituzionali, che non hanno modificato in sostanza gli equilibri politici maggioritari in favore dei conservatori internamente all'organo di giustizia costituzionale, sollevando pertanto diverse polemiche tra i parlamentari del Psoe e di *Unidas Podemos*. Ciò significa che nel prossimo semestre il Tribunale Costituzionale, prima del suo nuovo rinnovo parziale nel mese di giugno, potrebbe intervenire, nella sua rinnovata composizione sempre a maggioranza conservatrice, a giudicare una serie di ricorsi determinanti presentati da Vox e Pp sulle riforme legislative chiave del Governo di coalizione, tra le quali spiccano la c.d. legge *Celaa* e la legge sull'*Eutanasia*.

Nei prossimi mesi, quindi, il Governo di coalizione potrebbe rischiare di trovarsi sotto la scure di nuovi giudizi di illegittimità costituzionale che, aggiungendosi alle sentenze sullo stato di allarme, inciderebbero negativamente sul suo operato legislativo e, più in generale, sulla sua credibilità politico-costituzionale. Il Governo, pertanto, sarà chiamato ad affrontare queste e altre sfide dando prova di grande stabilità politico-istituzionale, condizione tanto più necessaria nei prossimi due anni per portare avanti, con rigore e metodicità, il complesso delle riforme programmate nell'ambito del PNRTR, da cui dipende l'erogazione dei fondi europei. La esecuzione di tale Piano sta già dando pieni frutti e, secondo le previsioni stimate, dovrebbe condurre nel 2022 ad una iniziale svolta nella direzione di una crescita economica più solida, inclusiva ed equilibrata.

Ai rischi menzionati si aggiungono, poi, quelli di un possibile indebolimento politico-elettorale del Governo Sánchez, che potrebbero già palesarsi nelle elezioni del 13 febbraio del 2022 in *Castilla y León*, convocate anticipatamente nella regione in seguito alla cessazione del Governo di coalizione tra Pp e *Ciudadanos*. Le elezioni regionali *castillane*, a cui seguiranno quelle andaluse nel corso del 2022, rappresentano un test elettorale di metà legislatura molto importante, ma al tempo stesso rischioso, per il Psoe di Pedro Sánchez, che nelle ultime elezioni era risultato il partito vincitore nonostante non fosse riuscito a costituire il Governo nella Comunità autonoma.

A questi test elettorali si aggiungono, poi, una serie di incertezze legate a possibili cambiamenti riguardanti il sistema partitico, che in questi ultimi anni sembra orientarsi nella direzione di una frammentazione sempre maggiore e di una nuova riallocazione delle forze politiche. Una iniziativa politica degna di nota è quella portata avanti in questi mesi dalla Ministra del Lavoro e

vicepresidente del Governo, Yolanda Díaz, che sta avviando i primi contatti politici per la eventuale costruzione di una nuova piattaforma progressista, femminista ed ecologista, potenzialmente in grado di riscuotere un certo *appeal* nell'elettorato di sinistra.

PARTITI

VERSO UNA NUOVA ALLEANZA FEMMINISTA E PROGRESSISTA?

Il **13 novembre** la Ministra Yolanda Díaz, in forte crescita nelle preferenze del corpo elettorale, ha svolto a Valencia un incontro pubblico, *Otras Políticas*, con altre quattro donne politiche di riferimento nel panorama nazionale e locale per costruire una nuova alleanza politica femminista e progressista che si faccia portatrice di un nuovo progetto politico per il Paese. Alla Tavola rotonda, svoltosi nel teatro Olympia, hanno partecipato il sindaco di Barcellona, Ada Colau, una delle esponenti del partito regionale *Compromís*, Monica Oltra, la portavoce del Movimento per la dignità e la cittadinanza della Città autonoma di Ceuta, Fatima Hamed Hossein. Durante l'incontro non è stato chiarito se questi contatti sfoceranno nella costruzione di un partito o di un movimento, ma sono stati individuati degli obiettivi comuni sui quali le politiche dimostrano una chiarissima intesa. Così è stata sottolineata la esigenza di dare priorità ai servizi essenziali come la sanità, l'educazione, il lavoro, la cultura, soprattutto per i più giovani e le donne, e particolare enfasi è stata data al diritto alla casa, rispetto al quale la Ministra Díaz sta portando avanti una lotta per regolare il prezzo degli affitti nella *ley de vivienda*. Oltre a questi temi, grande importanza è stata data ai temi del cambio climatico e della transizione ecologica, insistendo sulla decarbonizzazione dell'economia e su una industria più ecologica.

Questo progetto in corso dà ancora più rilevanza alla Díaz che, da quanto è stata indicata da Iglesias come futura candidata alla presidenza del Governo, ha acquisito sempre maggiore consenso, ponendosi come punto di riferimento nell'area progressista alternativa a Sánchez

PARLAMENTO

LE PRINCIPALI LEGGI APPROVATE IN MATERIA DI PROTEZIONE SOCIALE

Durante questo quadrimestre le *Cortes Generales* hanno approvato diversi progetti di legge del Governo in materia di lavoro e protezione sociale concernenti, ad esempio, il sussidio minimo vitale, la riduzione della precarietà nel pubblico impiego e, infine, il sistema pensionistico.

La prima legge approvata in ordine cronologico dalle *Cortes Generales* è stata la [legge n. 19/2021, del 20 dicembre \(BOE n. 304, del 21 dicembre\)](#), che prevede e disciplina l'*Ingreso Mínimo Vital*. La legge introduce un reddito minimo vitale per le persone che si trovano in situazioni specifiche di debolezza economica e sociale. Nel preambolo si specifica come la crisi prodotta dal Covid-19 abbia avuto un forte impatto sull'economia, sfociando in una grave crisi che ha alimentato le disuguaglianze socio-economiche e incrementato il numero delle persone in situazione di vulnerabilità. Ciò ha creato la necessità di porre in marcia un meccanismo di prestazioni economiche, facente capo al Sistema di Sicurezza Sociale, rivolte ad aiutare le persone in difficoltà, che si trovano in condizioni di privazione ed esclusione, per reinserirsi a pieno nella vita economica e sociale del Paese. L'obiettivo delle prestazioni è quello della reintegrazione sociale degli individui che vertano in determinate condizioni di povertà e, quindi, l'entità della

prestazione varia a seconda dei casi e può consistere in nuove opportunità educative, nel reinserimento nel mercato del lavoro, o nella individuazione di una soluzione *ad hoc* per una specifica situazione sanitaria. Nella riforma legislativa approvata, l'*Ingreso mínimo vital* viene quindi concepito come una forma di sostegno economico-sociale, non per una determinata categoria di soggetti o gruppi di individui, ma per tutti coloro che ne abbiano bisogno in un determinato momento della propria esistenza, e ciò al fine più generale di proteggere in forma strutturale la società nella sua interezza.

La seconda legge è la [legge n. 20/2021, \(BOE n.312, del 20 dicembre 2021\)](#), recante misure urgenti per la riduzione della precarietà nel pubblico impiego. La riforma si prefigge, in generale, di migliorare la qualità del lavoro e i diritti dei lavoratori nel pubblico impiego. In particolare, aspira a semplificare e velocizzare le procedure di reclutamento del personale interno alla pubblica amministrazione, al fine di ridurre il numero di contratti a tempo determinato stipulati nel suo ambito.

Infine, la terza riforma approvata è la [legge n. 21/2021 \(BOE n. 312 del 29 dicembre\)](#), che introduce alcune modifiche nel sistema pensionistico. La legge garantisce il potere d'acquisto delle pensioni e altre misure per il rafforzamento della sostenibilità finanziaria e sociale del sistema pubblico delle pensioni. In particolare, recupera l'indice dei prezzi al consumo (IPC), come indice di rivalorizzazione, include nuove misure di pensionamento, e potenzia le entrate strutturali del Sistema di Sicurezza Sociale. La Ministra per la Politica Territoriale e portavoce del Governo, Isabel Rodriguez, ha commentato la riforma evidenziando come rappresenti il primo passo verso la modernizzazione del sistema pensionistico.

L'ITER PARLAMENTARE DELLA LEGGE DI BILANCIO 2022

Il **29 dicembre** le *Cortes Generales* hanno concluso l'iter di approvazione della [legge n. 22/2021 \(BOE n. 312, del 29 dicembre\)](#), di Bilancio Generale dello Stato per l'anno 2022 (per i cui contenuti v. *infra* Governo) Il **4 novembre** il progetto di legge del Governo ha superato il primo scoglio parlamentare in seno al Congresso dei Deputati. Il *Pleno* del Congresso ha respinto, a larga maggioranza, i sette emendamenti alla totalità presentati da Pp, Vox, Cs, Junts, la Cup, Foro Asturias e Coalición Canaria, con cui si richiedeva la restituzione dei conti pubblici al Governo. La prima importante votazione parlamentare si è chiusa a favore del bilancio generale, soprattutto grazie agli appoggi di Erc e del Pnv con cui il Governo era giunto previamente ad accordi. In particolare, con i repubblicani catalani il Governo si era impegnato a blindare la lingua catalana nell'ambito della legge sull'audiovisivo, riservando una quota per le produzioni catalane in alcune piattaforme digitali, e con i nazionalisti baschi si era impegnato a trasferire definitivamente la gestione dell'*Ingreso Mínimo Vital* al Paese Basco. Durante il dibattito, la Ministra delle Finanze e della Funzione Pubblica ha difeso il progetto di bilancio, definendolo un bilancio record in termini di investimenti grazie al sostegno dei fondi europei. Lo ha definito, altresì, un bilancio indispensabile per la ripresa economica e sociale del Paese, che deve essere soprattutto una ripresa giusta, in grado di estendersi a tutte le persone, i territori, i settori, compresi quelli più gravemente colpiti dalla pandemia. Ha insistito su questo aspetto evidenziando come si tratti di un bilancio giusto, che aspira a sostenere la classe media e lavoratrice, le categorie di soggetti più vulnerabili, e a superare le diseguaglianze sociali. Il **25 novembre** il Congresso ha approvato il bilancio con i 188 voti a favore di PSOE, Unidas Podemos, Erc, Pnv, EH Bildu, PDeCat, Más País, Compromís, PRC, Nueva Canarias e Tercel Existe. In questa votazione Sánchez ha così confermato la maggioranza della investitura come maggioranza di sostegno al suo Governo garantendosi la continuità della legislatura. Il progetto di legge è poi passato al Senato dove ha superato i cinque veti generali iniziali ed è stato definitivamente approvato, il **22 dicembre**, con l'aggiunta di un emendamento

presentato da *Compromis* sulle lingue co-ufficiali. Il progetto di bilancio emendato è stato, dunque, ripresentato al Congresso dei Deputati, ove è stato approvato definitivamente, il **28 dicembre**, con 281 voti a favore, 61 contrari e un'astensione. La legge di Bilancio è stata poi pubblicata nel BOE del 1 gennaio ed è entrata immediatamente in vigore. La votazione a larga maggioranza del Bilancio ha rappresentato un ottimo traguardo per il Governo, rafforzando il patto coalizionale tra Psoe/Unidas Podemos per il prosieguo della legislatura.

CERIMONIA PER IL 43° ANNIVERSARIO DELLA COSTITUZIONE SPAGNOLA

Il **6 dicembre** si è celebrato davanti alla scalinata della *Puerta del Leones* l'atto istituzionale di commemorazione del 43° anniversario della Costituzione spagnola, a cui hanno preso parte, come di consueto, le più alte cariche dello Stato. La cerimonia si è aperta con il discorso della Presidente del Congresso dei Deputati, Meritxell Batet, che ha richiesto, prima di tutto, piena lealtà e rispetto per la Costituzione, ricordando ai partiti politici che tutti i suoi articoli devono essere rispettati. Ha sottolineato, poi, l'esigenza di evitare, per il futuro, dinamiche di scontro e conflitto politico, così come il fenomeno di cd. *judicialización* della politica. A tal proposito ha ricordato che il comportamento dei partiti è fondamentale per rafforzare la democrazia e il sistema costituzionale. Il Presidente del Governo, Pedro Sánchez, nel suo discorso celebrativo, ha insistito sulla necessità di rispettare e dare attuazione alla Carta Fondamentale, che ha portato in Spagna concordia, convivenza, democrazia, dopo la lunga fase dittatoriale, consentendo al Paese anche di entrare a far parte dell'Unione europea. Dal canto suo, Pablo Casado ha accusato il capo dell'Esecutivo di aver attaccato la Costituzione negli ultimi 40 anni, rammentando che la Costituzione non è il problema ma la soluzione a tutti i problemi attuali del Paese legati, in particolar modo, all'unità nazionale, al prestigio internazionale, all'indipendenza giudiziaria e al rafforzamento istituzionale. Si è dichiarato, pertanto, contrario ad una revisione costituzionale che non sia approvata con un consenso politico ampio e trasversale simile a quello che ha animato il processo costituente. Di avviso completamente contrario, invece, si è dimostrato il partito di *Unidas Podemos*, che, tramite il Presidente del suo gruppo parlamentare, Jaume Asens, ha insistito ancora una volta sulla necessità di una revisione costituzionale che possa rafforzare e blindare i diritti sociali, come la sanità pubblica o il diritto alla casa, ricordando come la Costituzione rappresenti un punto di partenza e non un punto di arrivo.

GOVERNO

PROGETTO DI LEGGE DI BILANCIO 2022

Il **7 ottobre** il Consiglio dei Ministri ha approvato, nel corso di una riunione straordinaria, il progetto di legge di bilancio generale dello Stato per l'anno 2022, in seguito all'accordo previamente conseguito in seno al Governo di coalizione. Il progetto di bilancio approvato cerca di promuovere una dinamizzazione e una trasformazione dell'economia senza precedenti, in grado di stimolare una crescita economica e sociale "giusta", tramite una dotazione finanziaria straordinaria nel campo degli investimenti pubblici e della protezione sociale. Nel bilancio è stata data priorità, soprattutto, alle risorse destinate ai giovani, alla scienza, all'innovazione, alla industria e alle piccole e medie imprese. In particolare, sono stati destinati 12.550 milioni per i giovani, quasi il doppio di quanto stanziato nel bilancio dell'anno precedente, prevedendo, ad esempio, aiuti diretti di 250 euro per facilitare l'accesso all'alloggio, un bonus di 400 euro per lo svolgimento di attività culturali, e una quantità record di borse di studio per un importo totale di

2.199 milioni. In questo ambito nel bilancio si prevede che il Ministero della Giustizia porrà in marcia un sistema di borse di studio per aspiranti giudici o avvocati, o funzionari dell'amministrazione della giustizia.

Un altro comparto di investimenti senza precedenti è quello destinato alla scienza e alla innovazione, considerati i pilastri della crescita e dello sviluppo. Nello specifico sono stati stanziati 13.928 milioni di euro nel campo della ricerca, della innovazione e della digitalizzazione, una cifra senza precedenti che duplica l'investimento rispetto al bilancio del 2020. Un contributo notevole, pari a 27, 633 milioni di euro, provengono dai fondi europei legati al Piano Nazionale di Ripresa, Trasformazione e Resilienza, che rappresentano una opportunità storica -come ha dichiarato il Premier- per la modernizzazione dell'economia spagnola.

Per quanto concerne gli investimenti alle Comunità autonome, risaltano quelli stanziati per le Comunità autonome della Catalogna e dell'Andalusia, che, essendo le regioni più popolate, riceveranno, maggiori investimenti rispetto alle altre, in particolare rispetto a quelle di Valencia e Madrid.

La Ministra delle Finanze, Maria Jesus Montero, nel commentare il progetto di legge, ha precisato come una parte consistente degli investimenti programmati, circa il 60%, sarà destinata alla spesa sociale, e come in generale si tratti di un bilancio che sostiene l'occupazione, così come l'industria e le piccole e medie imprese.

Infine la Ministra ha assicurato che l'approvazione del bilancio rappresenta una conquista per tutti i cittadini, specialmente per la classe media e lavoratrice, che potrà contare su migliori servizi pubblici, nonché per i lavoratori autonomi e le piccole e medie imprese, che potranno beneficiare di solidi investimenti per modernizzarsi ed essere più competitivi nel mondo globalizzato.

Il **28 dicembre** il Presidente del Governo, in seguito all'approvazione del bilancio in seno al Congresso dei Deputati, ha espresso i suoi ringraziamenti alle forze politiche che l'hanno appoggiato, sottolineandone l'importanza per il pieno recupero dell'economia spagnola. Il Presidente ha esteso il ringraziamento anche agli attori sociali, i sindacati e gli imprenditori, con i quali il Governo ha raggiunto 12 accordi in due anni di legislatura, ricordando che il dialogo sociale è la migliore ricetta per approvare riforme strutturali inclusive e durature nel tempo. Infine, ha concluso il suo intervento esprimendo un ringraziamento a tutti gli spagnoli per l'impegno e la responsabilità dimostrati nella campagna di vaccinazione e, più in generale, per la solidarietà dimostrata durante l'emergenza nazionale.

RELAZIONI ESTERE

Il **28 ottobre** si è conclusa la XXXII Conferenza ispano-portoghese celebratasi in *Extremadura*, che ha visto la partecipazione dei due capi di Governo, Pedro Sánchez e Antonio Costa, e di due ampie delegazioni ministeriali. Al termine dell'incontro, Sánchez ha operato un resoconto dei risultati conseguiti, ricordando: il rinnovo del Trattato di pace e amicizia che ha suggellato un percorso di collaborazione che dura ormai da 40 anni; la dichiarazione congiunta e i memorandum siglati da entrambe le delegazioni; la cooperazione transfrontaliera per le regioni ultraperiferiche; e la decisione di riunirsi con cadenza annuale. Sono stati moltissimi i temi affrontati, che vanno dalla digitalizzazione al cambio climatico, dalle sfide sanitarie alla lotta al terrorismo, sui quali i due Paesi hanno mostrato identità di vedute, così come molti sono gli obiettivi identificati nel corso della riunione che vedono uniti Spagna e Portogallo, come ad esempio la eguaglianza di genere, il lavoro del personale docente, le sfide demografiche e della mobilità. I due Paesi hanno deciso di rafforzare la collaborazione in diversi ambiti fondamentali dei piani e dei fondi europei, riguardanti, ad esempio, la transizione ecologica e digitale. In

particolare, il Trattato di amicizia, la cooperazione transfrontaliera, e i progetti di mobilità, rappresentano le tre aree chiave delle presenti e delle future relazioni bilaterali tra i due Paesi.

RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA

Nel quadro dell'Unione europea il Presidente spagnolo Pedro Sánchez ha partecipato, come di consueto, alle riunioni del Consiglio Europeo che si sono tenute in questi mesi, dimostrando un particolare impegno per il tema del mercato dell'energia, rispetto al quale ha formulato proposte concrete.

In particolare, il *Premier* ha preso parte alle riunioni del Consiglio europeo del 22 ottobre e del 16 dicembre, in cui i leader dei 27 Paesi dell'Unione hanno discusso dei temi legati alla evoluzione del Covid-19, alle relazioni esterne, allo Stato di diritto, alla sicurezza e alla difesa, alla migrazione, alla transizione digitale, al mercato dell'energia e alla fissazione dei prezzi dell'energia. Al termine di entrambi i Consigli, il *Premier* ha svolto delle conferenze stampa dinanzi alla Rappresentanza permanente davanti all'Unione europea, in cui ha operato un resoconto sintetico dei temi trattati e dei risultati conseguiti.

Rispetto al tema prioritario della evoluzione pandemica, Sánchez ha sottolineato i progressi conseguiti in seno all'Unione e, soprattutto, la volontà dell'Europa di mettere in marcia la più grande campagna vaccinale della sua storia e di convertirsi, grazie al meccanismo multilaterale COVAX, nel principale donatore di vaccini a livello mondiale. Per quanto riguarda la Spagna, il *Premier* ha sottolineato come, già a metà ottobre, fosse riuscita a vaccinare in forma completa il 90% della popolazione in età vaccinabile.

Un altro tema di grande interesse largamente discusso in queste ultimi vertici istituzionali è stato quello del mercato dell'energia e della fissazione dei prezzi dell'energia, tema peraltro inserito all'ordine del giorno proprio su proposta del Governo spagnolo.

In merito a questo aspetto, il Presidente Sánchez ha presentato una proposta ambiziosa, sostenuta anche da Italia e Francia, che non è riuscita però a prosperare nel vertice di dicembre per la mancanza di un consenso minimo. Con tale proposta, il *Premier* richiedeva un impegno chiaro per valutare il funzionamento del mercato elettrico e per fissare i prezzi dell'energia, dando priorità alle energie rinnovabili rispetto a quelle fossili, senza rinunciare al mantenimento di condizioni specifiche per alcuni Stati membri. Nello specifico aveva proposto di procedere ad un acquisto congiunto di gas e, in secondo luogo, di stabilire un sistema di fissazione dei prezzi dell'energia elettrica nel quadro dell'Ue, ritenendo il sistema dei prezzi vigente particolarmente penalizzante per le fonti di energia rinnovabili. Nella riunione di dicembre -come spiegato dal Presidente Sánchez, non si è giunti ad un accordo neanche sui contenuti minimi a causa della opposizione manifestata da diversi Paesi. Il *Premier* ha evidenziato, tuttavia, come i 27 leader abbiano, però, dimostrato un'apertura rispetto alla possibilità di un acquisto congiunto del gas e come la Commissione europea aspiri a porre in essere una strategia congiunta per il futuro su questi aspetti.

ATTUAZIONE DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA, TRASFORMAZIONE E RESILIENZA

Il **14 dicembre** si è riunita la Commissione interministeriale per la Ripresa, la Trasformazione e la Resilienza, presieduta dal Presidente del Governo. Nella riunione è stato operato un bilancio sullo stato di attuazione del Piano, evidenziando come nel 2021 si siano poste le basi per la sua esecuzione attraverso l'attivazione di una serie di strumenti legislativi, istituzionali, finanziari e di *governance*. Nel corso della riunione è stato osservato come le riforme e gli investimenti previsti

nel Piano conferiscano un ruolo rilevante alle Comunità autonome, che si riflette pienamente nelle decisioni relative alle assegnazioni finanziarie e alla gestione dei fondi europei. Un ruolo cruciale in tale ambito viene ricoperto dalle Conferenze Settoriali, organi di collaborazione settoriale e orizzontale a cui partecipano tutte le Comunità autonome dove si stabiliscono in maniera consensuale gli obiettivi e i criteri comuni. In particolare, è stata creata una Conferenza settoriale specializzata su questi temi, unitamente ad una Mesa di Dialogo, incaricate di coadiuvare la Conferenze settoriali.

IL GOVERNO E LA RIFORMA DEL MERCATO DEL LAVORO

Il **28 dicembre** il Consiglio dei Ministri ha adottato il [Regio Decreto n 23/2021 \(Boe n.257, 27 ottobre 2021\)](#), recante misure urgenti per la riforma del lavoro, la garanzia della stabilità dell'occupazione e la trasformazione del mercato del lavoro. Il decreto-legge, che ha recepito i contenuti dell'importante accordo raggiunto il 23 dicembre con sindacati e imprese, introduce una serie di misure innovative rivolte a ridurre la precarietà lavorativa, a migliorare la qualità del lavoro e i diritti dei lavoratori.

In particolare la riforma tende a depotenziare le figure contrattuali a tempo determinato e a rafforzare i diritti dei lavoratori. Stabilisce che il contratto ordinario è quello a tempo indeterminato e sostituisce la figura del contratto d'opera, o servizio, con un'unica forma contrattuale, a tempo determinato, in cui la occasionalità della prestazione dovrà essere motivata ampiamente e dettagliatamente. Inasprisce, altresì, il sistema delle sanzioni per le imprese che compiano irregolarità contrattuali. Un'altra innovazione concerne i contratti di formazione che prevedono due modalità: formazione in alternanza e conseguimento della pratica professionale. I primi possono stipularsi con persone di qualsiasi età e per una durata massima di due anni, con vincoli specifici per quanto riguarda la retribuzione. I secondi potranno stipularsi fino ai tre anni successivi al conseguimento della certificazione e avranno una durata temporale che va dai sei mesi a un anno.

Queste sono soltanto alcune delle modifiche introdotte dalla riforma che, come indicato dalla Ministra del Lavoro, aspira nel complesso a eliminare i cd. contratti *basura*, a superare la precarietà, e a migliorare la qualità del lavoro.

BILANCIO DEL PRESIDENTE DEL GOVERNO DI METÀ LEGISLATURA

Il **29 dicembre** il Presidente del Governo ha pronunciato un discorso dal Palazzo della Moncloa per operare un bilancio di metà legislatura e dell'anno trascorso mediante la presentazione della terza edizione dell'[Informe Cumpliendo](#). Il Presidente ha innanzitutto chiarito che il suo Governo, insediatosi nel gennaio 2020, ha dovuto affrontare la emergenza sanitaria provocata dalla pandemia globale che ha reso necessario superare sfide prima di allora inimmaginabili. La risposta è stata quella di promuovere e portare avanti un'Agenda riformista molto ambiziosa per superare questa crisi ed avanzare principalmente nella direzione di una economia verde e digitale. Il *Premier* ha passato a rassegna tutte le principali riforme approvate in questi due ultimi anni, grazie alla negoziazione portata avanti con gli agenti sociali e l'appoggio ottenuto dai gruppi parlamentari in seno alle Camere. Ha menzionato la riforma del mercato del lavoro negoziata recentemente, la riforma per l'aggiornamento e la modernizzazione del sistema delle pensioni approvata qualche mese fa, la riforma del sistema educativo, quella relativa al rafforzamento del Sistema Sanitario Nazionale, quella contro la povertà infantile, con la creazione dell'*Ingreso Mínimo Vital*. Per quanto concerne la transizione verde e digitale, ha poi ricordato la Legge sul Cambio Climatico e le riforme approvate per promuovere la digitalizzazione del settore

privato e delle amministrazioni pubbliche. Non ha mancato di ricordare, tra le riforme concernenti i diritti e le libertà, la legge sulla Eutanasia, che ha introdotto il diritto ad una morte degna nell'ordinamento spagnolo. Il *Premier* ha sottolineato come il Governo sia riuscito in questi anni a soddisfare il 50,2% del totale degli impegni assunti in sede di investitura, nonostante si sia trovato a governare con un Parlamento particolarmente diviso e frammentato politicamente.

Ha insistito sul dialogo e l'accordo, come strumenti imprescindibili di negoziazione con i diversi attori politici e istituzionali con cui il Governo è chiamato a interloquire, e alla stabilità politica, come obiettivo prioritario per completare questo processo riformistico e di rinnovamento che il Governo dovrà realizzare anche attraverso l'ausilio dei fondi europei. Il Premier ha concluso il discorso ricordando l'impegno passato, presente e futuro del suo Governo per il superamento della pandemia, l'avanzamento di un processo di rigenerazione democratica, e infine per il rafforzamento di una Spagna unita nella diversità nel quadro di una Europa solidale.

CORONA

I RE SI RECANO IN VISITA UFFICIALE SULL'ISOLA DI LA PALMA

Il **23 settembre** il Re Felipe e la Regina Letizia si recano, insieme al Primo Ministro Sánchez, in visita ufficiale nell'isola di La Palma per incontrare i residenti colpiti gravemente dall'eruzione del vulcano e rimasti senza casa. Il Re ha visitato l'intera zona devastata dalla eruzione per avere contezza dei danni concreti e ha espresso ai cittadini piena solidarietà, promettendo tutti gli aiuti possibili da parte delle amministrazioni pubbliche per operare la ricostruzione. Il Re, pur riconoscendo la tragicità della situazione, ha promesso che la Palma avrà il sostegno necessario per ritornare alla normalità.

IL DISCORSO DI NATALE DI FELIPE VI

Il **24 dicembre** il Re Felipe VI ha pronunciato dal Palazzo della Zarzuela il tradizionale [discorso di Natale](#) al Paese. Ha anzitutto esortato le istituzioni ad essere un esempio di integrità pubblica e morale, rispettando e dando attuazione alle leggi e adempiendo ai rispettivi obblighi costituzionali. Ha ricordato l'importanza del rispetto della Costituzione, che è stata fondamentale per il progresso del Paese e per promuovere la unità, la collaborazione, il dialogo e per garantire una convivenza civica, serena e piena libertà. Il Monarca ha ribadito come le istituzioni debbano sempre dare priorità agli interessi e alle preoccupazioni dei cittadini e porsi al loro servizio, insistendo al contempo sulla necessità di difendere le istituzioni e la democrazia. Non ha fatto esplicito riferimento al padre, il Re emerito Juan Carlos, che si trova per il secondo Natale consecutivo ad Abu Dabi e nei confronti del quale sembra essersi allentata la tensione, in seguito alla scelta della Procura svizzera di archiviare la inchiesta aperta nei suoi confronti per diversi reati fiscali, e quella della stessa procura del Tribunale Supremo che, secondo alcune informazioni trapelate dai media, dovrebbe giungere ad una decisione analoga.

Il Monarca ha posto anche quest'anno al centro del discorso il tema della pandemia, invitando tutti a dimostrare una responsabilità individuale e collettiva per superare la crisi sanitaria, principalmente attraverso la vaccinazione, ed ha elogiato il lavoro encomiabile svolto dal personale sanitario.

Ha lanciato un messaggio di aiuto e piena solidarietà agli abitanti di La Palma, colpiti duramente dalla eruzione del vulcano, ricordando il compromesso di tutte le amministrazioni pubbliche per ricostruire la vita e l'economia nella isola.

Ha infine fatto riferimento a tutte le sfide globali che la Spagna è chiamata ad affrontare, quali, la trasformazione digitale, il cambio climatico, la inclusione, la uguaglianza tra uomini e donne e la necessaria solidità del *Welfare*. In tale contesto ha rimarcato l'importanza della appartenenza all'Unione europea quale fattore di crescita economica, con particolare riferimento alle opportunità dei fondi europei per la modernizzazione strutturale dell'economia spagnola, che deve portare ad una economia sempre più verde, digitale e inclusiva.

Ha concluso il discorso evidenziando come in questi ultimi anni gli spagnoli abbiano dimostrato di reagire brillantemente alle avversità e si apprestino ora ad affrontare il futuro con una maggiore consapevolezza delle proprie possibilità.

La reazione dei partiti al discorso natalizio è stata differente. Partiti come il Psoe, Pp, *Ciudadanos*, hanno commentato molto positivamente il discorso regio e, soprattutto, la difesa della Costituzione, l'appello all'unità rispetto alla divisione e allo scontro. *Unidas Podemos* e alcuni partiti nazionalisti hanno invece biasimato la mancanza di autocritica e l'assenza di qualsiasi riferimento ai gravi scandali di corruzione legati al padre Juan Carlos. Il Presidente della Generalità, Pere Aragonés, ha definito il discorso regio vuoto e ha sostenuto l'importanza dei valori repubblicani. Il partito nazionalista basco ha criticato il riferimento alla Costituzione per legittimare la inviolabilità della Corona, rivendicando la necessità, per converso, di approvare una modifica costituzionale.

TRIBUNALI

RINNOVO PARZIALE DEL TRIBUNALE COSTITUZIONALE

Il **21 ottobre**, a distanza di due anni dalla scadenza del mandato di un terzo dei membri del Tribunale Costituzionale, il Governo di coalizione e il Pp hanno chiuso l'accordo sui nominativi dei quattro nuovi giudici dell'organo di giustizia costituzionale. Nell'accordo i partiti sono pervenuti anche ad una intesa sui nominativi del Difensore del Popolo, dei nuovi membri della Corte dei Conti e dell'Agenzia sulla protezione dei dati personali. È rimasto fuori dall'accordo il Consiglio Generale del Potere Giudiziario, che attende da più di tre anni di essere rinnovato, nonostante i continui solleciti da parte del Governo e finanche delle istituzioni europee di procedere al rinnovo e di adempiere ai doveri costituzionali. Nonostante i partiti abbiano parlato di figure tecniche, di prestigio riconosciuto e con una lunga carriera professionale, i nuovi candidati designati per il rinnovo parziale dell'organo di giustizia costituzionale dimostrano un marcato profilo politico, attestato, secondo alcuni analisti, dal fatto che sono stati tutti e quattro membri del Consiglio Generale del Potere Giudiziario. Così, i candidati proposti dal Pp, Enrique Arnaldo Alcubilla, Professore di Diritto Costituzionale, e Concepción Espejel Jorquera, Presidente della Sala Penale dell'*Audiencia Nacional*, considerati troppo legati alla attività politica del partito proponente, così come i candidati in quota governativa, ossia i giudici Inmaculada Montalbán Huertas, magistrata del Tribunale Superiore di Giustizia dell'Andalusia, e Juan Ramón Sáez Valcárcel, magistrato della Sala Penale dell'*Audiencia Nacional*.

L'**11 novembre** il Congresso dei Deputati ha eletto, con una maggioranza superiore ai 3/5, i quattro candidati indicati nell'accordo interpartitico. La votazione ha creato diverse polemiche principalmente attorno alla candidatura di Arnaldo presentata dal Pp, accusato di essere privo del requisito della imparzialità e della indipendenza, a causa del lungo impegno nella Fondazione Faes e, soprattutto, per essere stato imputato nel caso di corruzione Palma Arena, sebbene l'indagine nei suoi confronti sia stata archiviata. La votazione è stata disertata da diversi parlamentari del Psoe e di *Unidas Podemos*, e alcuni gruppi parlamentari hanno abbandonato il

dibattito in segno di protesta. Defezioni ci sono state anche da parte dei componenti del gruppo parlamentare dei popolari. Nello specifico, Cayetana Álvarez de Toledo ha votato in bianco, motivando questa decisione con la politicizzazione eccessiva delle candidature presentate dal suo partito, scelta ritenuta in piena contraddizione con la depoliticizzazione del Consiglio Generale del Potere Giudiziario rivendicata dal suo partito. È stata successivamente multata dal suo partito, con una multa di 500 euro, con l'accusa di aver violato gravemente gli statuti del partito e di essersi discostata dalla disciplina di voto.

Il *Pleno* del Tribunale Costituzionale ha verificato l'esistenza dei requisiti costituzionalmente richiesti per formalizzare la nomina dei nuovi magistrati costituzionali. Compiuta tale verifica, i magistrati neoeletti hanno, prima, prestato il giuramento dinanzi al Re Felipe VI e, poi, hanno partecipato alla cerimonia per la presa di possesso dell'incarico dinanzi al *Pleno* del Tribunale Costituzionale

Il **19 novembre** il *Pleno* del Tribunale, nella sua composizione rinnovata, ha eletto all'unanimità Pedro González Trevijano come Presidente dell'organo, nonostante il suo mandato scada nel mese di giugno. Alla vicepresidenza è stato eletto, invece, Juan Antonio Xiol di orientamento progressista.

Il **15 dicembre** il *Pleno* del Tribunale Costituzionale ha respinto all'unanimità mediante [ordinanza](#) le istanze di ricusazione dei giudici Enrique Arnaldo, Concepción Espejel, presentate da parte di Oriol Junqueras e Carles Puigdemont nei giudizi relativi al processo indipendentista catalano. Il Tribunale Costituzionale, nella prima riunione plenaria successiva al suo rinnovamento parziale, ha difeso la legittimità di entrambi i giudici, evidenziando come le argomentazioni addotte dai ricorrenti, fondate sulla mancanza di imparzialità, fossero prive di qualsiasi sostanza e indimostrabili.

SENTENZE DEL TRIBUNALE COSTITUZIONALE LEGATE AGLI STATI DI ALLARME

Nel mese di ottobre il Tribunale Costituzionale ha adottato due importanti sentenze collegate agli stati di allarme che, unitamente alla sentenza sulla incostituzionalità del primo stato di allarme, hanno sanzionato definitivamente la gestione della pandemia da parte dell'Esecutivo, denunciando alcune sue condotte ritenute lesive di diritti e interessi costituzionalmente protetti. In particolare, la prima sentenza ha decretato la incostituzionalità della sospensione temporanea e parziale dell'attività parlamentare decretata dalla *Mesa* del Congresso dei Deputati durante la vigenza del primo stato di allarme. La seconda, invece, ha decretato la parziale incostituzionalità del secondo stato di allarme.

Il **5 ottobre** il Tribunale Costituzionale ha adottato, con sei voti a favore e cinque contrari (confluiti in tre *votos particulares*), [la sentenza n. 168/2021 \(BOE n. 268, del 9 novembre 2021\)](#), con cui ha accolto il *recurso de amparo* (n. 2109-2020) sollevato da Orinaldo Otegi e altri 51 deputati del gruppo parlamentare di Vox contro gli Accordi della *Mesa* del Congresso dei Deputati che avevano decretato, poco dopo l'attivazione del primo stato di allarme, una sospensione temporanea di ogni attività parlamentare in corso di svolgimento in senso a tale Camera. Il Tribunale ha annullato integralmente i due Accordi della *Mesa* che avevano sospeso per meno di un mese i termini regolamentari per lo svolgimento delle attività parlamentari e di quelle amministrative *in itinere*, in quanto ritenuti lesivi del diritto di partecipazione politica dei parlamentari ricorrenti e, più in generale, della funzione di controllo politico del Congresso dei Deputati. I giudici hanno concluso che, negando temporaneamente ai parlamentari l'esercizio di tale funzione, sia stato violato il nucleo essenziale del loro *ius in officium*, costituendo l'attività di controllo politico parte integrante e inscindibile di tale diritto. Hanno risaltato l'importanza di

questa funzione quale *conditio sine qua non* per l'esercizio del diritto di partecipazione politica, anche e soprattutto nel quadro di uno stato giuridico eccezionale come quello di allarme, in cui si rafforza l'esigenza di salvaguardare lo Stato di diritto e il regime dei diritti fondamentali dinanzi alle alterazioni costituzionali fisiologicamente legate alla sua attivazione

Il **27 ottobre** il Tribunale Costituzionale ha adottato, con sei voti a favore e quattro contrari, [la sentenza n. 183/2021 \(BOE n. 282, del 25 novembre 2021\)](#) con cui ha accolto parzialmente il ricorso incostituzionalità n. 5342-2020 presentato da Vox avverso il secondo stato di allarme. Con questa sentenza ha dichiarato la incostituzionalità parziale del secondo stato di allarme, istituito con Real Decreto 926/2020 e prorogato con il Real Decreto 956/2020, in relazione al carattere irragionevole e infondato della proroga temporale semestrale accordata dal Congresso dei Deputati ed alla conseguente privazione della sua funzione di controllo politico sull'azione dell'Esecutivo nel quadro di tale stato emergenziale. Ha giudicato altresì incostituzionale la delega piena di competenze concessa alle Comunità autonome, in qualità di autorità delegate a livello autonomico, ossia il regime di *co-governance* instaurato in tale fase, ritenendola contraria al protagonismo costituzionalmente riservato al Governo nazionale nell'attivazione e nella gestione dello stato di allarme. Per quanto concerne il primo aspetto, secondo i giudici costituzionali, è da ritenersi incostituzionale, non tanto la durata della proroga temporale di per sé, quanto il carattere irragionevole e infondato della stessa. Per quanto riguarda il secondo aspetto, invece, i giudici costituzionali hanno ritenuto incostituzionali tutti quegli articoli del decreto che indicavano le Comunità autonome autorità delegate competenti, delegandogli la facoltà di limitare e restringere i diritti fondamentali.

Queste sentenze hanno assestato un duro colpo al secondo stato di allarme decretato dal Governo Sánchez e, quindi, ad un altro tassello fondamentale della strategia portata avanti dall'Esecutivo per contrastare la seconda ondata pandemica. Vox ha celebrato la sentenza dichiarando la “deriva totalitaria” del Governo.

LA SENTENZA DEL TRIBUNALE COSTITUZIONALE SULLA INCOSTITUZIONALITÀ DELLA IMPOSTA SULLE PLUSVALENZE MUNICIPALI

Il **3 novembre** il Tribunale Costituzionale ha adottato la [sentenza](#) con cui ha accolto la questione di costituzionalità n. 44330/2020 promossa dalla Sala del Contenzioso-amministrativo del Tribunale Superiore di Giustizia dell'Andalusia, di Ceuta e Melilla, relativa alla incostituzionalità dell'imposta sulle plusvalenze municipali. Nello specifico ha decretato l'incostituzionalità di una serie di articoli del *Texto refundido* della Legge sulle Finanze Locali, approvato con Real Decreto del 2/2004 (107.1, secondo comma, 107, 2 a), 107,4), che stabiliscono un metodo oggettivo per calcolare la base imponibile della Imposta sull'Incremento del Valore dei Terreni di Natura Urbana. Ne ha dichiarato la incostituzionalità perché ha ritenuto che questo sistema obbligatorio della base imponibile sia distante dalla realtà del mercato immobiliare e dalla crisi economica reale e, pertanto, lesiva del principio di capacità economica.

Gli *Ayuntamientos* delle principali città spagnole hanno reagito molto male a questa sentenza, affermando che l'annullamento decretato dal Tribunale Costituzionale priverà i municipi di una importante risorsa di finanziamento. Si tratta di una tassa che i privati versano agli enti locali ogni volta che si vende un immobile. Il Presidente della Federazione Spagnola dei Municipi e delle Province ha evidenziato come le finanze municipali subiranno una ingente perdita che rischia di corrispondere a 2.500 euro di milioni annuali. Le città più colpite saranno quelle con un mercato immobiliare più vasto. L'*Ayuntamiento* di Barcellona stima di perdere per l'anno futuro almeno 180 milioni di euro, quello di Madrid circa 500 milioni.

AUTONOMIE

LA DIFFERENTE GESTIONE DELLE COMUNITÀ AUTONOME PER CONTENERE LA DIFFUSIONE DEL COVID-19

In questi mesi le Comunità autonome hanno continuato ad avere una gestione differenziata della pandemia e delle misure di contrasto al Covid-19. Prima delle vacanze natalizie, l'unica misura comune adottata a livello nazionale è stata quella dell'utilizzo obbligatorio della mascherina all'aperto. Per tutto il resto, ha continuato a mantenersi un elevato grado di differenziazione tra le misure adottate a livello territoriale, che ha spinto il Pp a richiedere un maggior coordinamento e finanche la costituzione di un'autorità sanitaria unica.

Così, per fare qualche esempio, può osservarsi come la Catalogna abbia chiuso le attività di svago notturne, limitato le riunioni a 10 persone massimo, e riproposto il coprifuoco all'interno della regione. La Galizia ha riproposto un coprifuoco, stabilendo un divieto di riunione tra le 3.00 e le 6.00 fino al 18 gennaio. La Comunità autonoma di Cantabria ha mantenuto chiuse le attività di svago notturne nella maggioranza dei municipi. Le Asturie hanno chiuso pub e discoteche. Dal canto loro, il Paese Basco, Navarra, Galizia, la Rioja, e Murcia, hanno imposto restrizioni orarie per lo svolgimento di attività di svago notturne. Oltre a queste Comunità autonome, che hanno reintrodotta misure più restrittive simili a quelle adottate durante la quinta ondata, altre Comunità autonome hanno stabilito misure più stringenti relative al *green pass* obbligatorio per lo svolgimento di alcune specifiche attività come la frequentazione di alberghi o ristoranti. Per quanto concerne il denominato *pasaporte Covid*, undici Comunità autonome, tra cui Catalogna, Aragona, Baleari, Valencia, Galizia, Murcia, Paese Basco, Navarra, Canarie, Andalusia, Cantabria, nonché Ceuta e Melilla, hanno optato per la sua obbligatorietà per lo svolgimento di alcune attività nei luoghi pubblici.

LA MESA DI DIALOGO TRA IL GOVERNO E LA GENERALITÀ CATALANA

Il **15 settembre** si è svolto al Palazzo della Generalità la prima riunione della *mesa* di dialogo tra le delegazioni del Governo spagnolo e di quello catalano, che è stata preceduta da un incontro di circa due ore tra i Presidenti del Governo e della Generalità. Nel corso della riunione i due capi di Governo, Pedro Sánchez e Pere Aragonès, hanno discusso prevalentemente della metodologia da impiegare per portare avanti il processo di negoziazione sulla questione catalana. Rispetto a tale questione, i due *leader* hanno ribadito che la *mesa* di dialogo rappresenta la soluzione migliore per promuovere la negoziazione e che il relativo processo sarà portato avanti senza fretta e senza l'imposizione di scadenze. Le posizioni politiche tra i due Governi continuano ad essere molto distanti. Mentre il Presidente della Generalità continua a rivendicare l'amnistia per i politici catalani e la facoltà di celebrare un referendum di autodeterminazione per decidere sul futuro politico della Catalogna. Il Premier Sánchez si è mantenuto fermo sulle sue posizioni, ribadendo che la Costituzione non permette la celebrazione di un referendum di autodeterminazione e che la società spagnola e catalana non possono permettersi fratture ulteriori. Nel corso dell'incontro il Premier si è soffermato, più che altro, ad illustrare i contenuti della proposta dell'*Agenda para el Reencuentro*, con cui aspira non soltanto a risolvere i problemi legati al futuro politico della Catalogna, ma anche a promuovere progetti che vadano nella direzione del superamento della pandemia e della ricostruzione economica e infrastrutturale, del miglioramento dei servizi sociali e della gestione della crisi ambientale, da compiere nel quadro della cornice unitaria dello Stato spagnolo.

Nella conferenza stampa successiva alla riunione, Sánchez ha sottolineato come la mesa di dialogo sia stata riattivata dopo un anno e mezzo di paralisi e senza la presenza di *Junts* e come il dialogo rappresenti la via migliore per affrontare e ricomporre la questione catalana.

Il **26 dicembre** il Presidente della Generalità, Pere Aragones, ha dichiarato, nel messaggio istituzionale di fine anno, che la *mesa* di dialogo dovrà iniziare a conseguire dei risultati tangibili nel 2022 e che verranno seguite delle strade alternative se la negoziazione con lo Stato dovesse entrare in una fase di stallo. Ha affermato che l'indipendentismo dispone di una maggioranza solida, trasversale e sostenuta nel tempo e che se, da un lato, non si intende rinunciare ad una risoluzione del conflitto politico, dall'altro, non si intende rinunciare alla indipendenza della Catalogna. Le due richieste di tale movimento continuano ad essere l'amnistia e l'autodeterminazione. Il discorso è stato pronunciato dal Presidente della Generalità dalla Scuola Rossellò Porcel, il centro educativo dove iniziò ad applicarsi il modello di immersione linguistica, una scelta carica di simbolismo. Il Presidente ha detto infatti che l'obiettivo del suo Governo è quello "di potenziare la scuola, il modello linguistico, la sua capacità di coesione, e di generare opportunità" perché questo rappresenta "il nucleo della nazione catalana".

LA RICHIESTA DI UN NUOVO MODELLO DI FINANZIAMENTO AUTONOMICO

Il **23 novembre** i Presidenti di otto Comunità autonome (Galizia, Castilla y León, Castilla La Mancha, Aragona, Extremadura, Asturie, La Rioja, Cantabria), riuniti nel vertice di Santiago di Compostela, hanno firmato una dichiarazione istituzionale con la quale hanno rivendicato un nuovo modello di finanziamento autonomico che sia in grado di sanare le criticità dell'attuale sistema e che garantisca la qualità dei servizi pubblici in tutta la Spagna, specie in quella rurale e spopolata. Un nuovo modello di finanziamento, che dovrà essere il frutto del consenso multilaterale raggiunto nel prossimo Consiglio di Politica Fiscale e Finanziaria, e che dovrà garantire il mantenimento dei legittimi spazi bilaterali tra Governo statale e ciascuna Comunità autonoma. Le Comunità richiedenti ricomprendono il 62% del territorio e un 24% del totale della popolazione spagnola, ragione per la quale richiedono un modello che tenga conto della dispersione della popolazione e del costo reale dei servizi pubblici. Nella dichiarazione istituzionale i Presidenti autonomici chiariscono la volontà delle proprie Comunità di rispettare le esigenze e le specificità di tutte le altre Comunità e insistono sulla necessità di dare rilievo ai costi reali dei servizi pubblici, soprattutto in materia di educazione, sanità e servizi sociali, e ai fattori demografici quali, ad esempio, la dispersione della popolazione, la bassa densità e l'invecchiamento della popolazione. L'assegnazione delle risorse deve essere ispirata alla qualità dei servizi indipendentemente dal flusso delle entrate tributarie di ciascuna Comunità autonoma. Nel documento si chiarisce che l'obiettivo è quello di introdurre un modello di finanziamento che promuova il riequilibrio territoriale tra zone densamente popolate e altre in declino demografico e che garantisca la lealtà istituzionale e la sicurezza giuridica

LA XXV CONFERENZA DEI PRESIDENTI

Il **22 dicembre** si è svolta in forma telematica, dalla sede del Senato, la XXV Conferenza dei Presidenti autonomici presieduta dal Presidente del Governo Sánchez. La Conferenza è stata convocata da Sánchez proprio allo scopo di rafforzare la *co-governance* e la cooperazione istituzionale con le Comunità autonome dinanzi all'avanzamento della sesta ondata. In questi mesi si è registrato un aumento esponenziale dei contagi principalmente a causa della propagazione della variante Omicron, che ha portato ad aumentare l'incidenza del Covid a 38 punti.

Il Presidente del Governo Sánchez ha operato, *in primis*, un resoconto sui dati e l'andamento della pandemia, e in particolare della variante Omicron, rimarcando l'importanza della vaccinazione e della sua accelerazione, in particolare con la terza dose, per arrivare al traguardo del 70% della popolazione mondiale vaccinata entro la fine dell'estate. Per questa ragione la Spagna ha distribuito 48 milioni di dosi a Paesi terzi, convertendosi in uno dei principali donatori a livello mondiale. Ha chiarito che la strategia del Governo è quella di puntare soprattutto sulla prevenzione e, quindi, sul completamento della vaccinazione con la terza dose e l'uso esteso della mascherina.

Per quanto concerne le problematiche generali legate alla pandemia, ha specificato la necessità di rafforzare il Sistema sanitario nazionale, soprattutto il personale sanitario e le sue condizioni di impiego, come emerso anche dal Piano di Attenzione primaria approvato il 15 dicembre dal Consiglio Interterritoriale di Salute. Il bilancio generale del 2022 stanzierà per questo capitolo di spesa 292 milioni di euro, la maggior parte dei quali saranno trasferite alle Comunità autonome.

In merito alle misure restrittive adottate a livello autonomico, ha ribadito che l'incidenza della pandemia non è la stessa in ciascun territorio e che i Governi autonomici potranno applicare le restrizioni ritenute necessarie in funzione dell'andamento della situazione pandemica nel proprio territorio. Al termine della Conferenza, il Presidente ha espresso ai Presidenti autonomici la volontà di riunirsi ogni 10 giorni per monitorare congiuntamente l'andamento della pandemia.

I Presidenti delle Comunità autonome della Galizia, Andalusia, Paese Basco e Catalogna hanno replicato al Presidente Sánchez, affermando che l'utilizzo della mascherina all'esterno e la terza dose del vaccino non sono – a loro giudizio- misure sufficienti per frenare la sesta ondata. Inoltre i Presidenti della Galizia e della Andalusia hanno richiesto l'approvazione di una legge sulle pandemie, mentre il Presidente del Paese Basco, Iñigo Urkullu, ha reclamato maggiore sicurezza giuridica per le misure di contrasto alla pandemia che adottano le Comunità autonome. Egli ha richiesto nello specifico di fissare gli orari di chiusura degli alberghi e delle strutture recettive alle ore 11.30, e di stabilire per i ristoranti il limite di una capienza massima del 60% e di 10 persone per tavolo. Infine, Pere Aragonés, Alberto Nuñez Feijóo, e Juan Manuel Moreno, hanno richiesto l'attivazione di un Fondo Covid per far fronte alla spesa che stanno affrontando le regioni per combattere la pandemia.

FINE DEL GOVERNO DI COALIZIONE ED ELEZIONI ANTICIPATE IN CASTILLA Y LEÓN

Il **20 dicembre** il Presidente della Giunta di *Castilla y León*, Alfonso Fernández Mañueco, ha annunciato lo scioglimento delle Cortes e la convocazione di elezioni anticipate nella regione il 13 febbraio. La decisione è stata presa in seguito alle dimissioni della Consiglieria della Sanità e soprattutto a causa della rottura del rapporto fiduciario tra i due soci di Governo, Pp e *Ciudadanos*, in vista della imminente approvazione della legge di bilancio. Il Pp ha parlato di tradimento da parte di *Ciudadanos* e di situazione insostenibile per il prosieguo della legislatura. Si tratta delle prime elezioni anticipate che si svolgeranno nella Comunità autonoma.