



La crisi costituzionale spagnola tra *lawfare*, conflitti tra i poteri e rischi di erosione delle istituzioni*

di Laura Frosina**

“**D**ivisione”, “deterioramento della convivenza” ed “erosione delle istituzioni”. Con queste parole, nel consueto discorso di Natale del **24 dicembre**, il Re Felipe VI ha indicato i principali fattori di rischio della crisi istituzionale in atto nell’ordinamento spagnolo, invitando a una riflessione collettiva e a un’assunzione di responsabilità condivisa per rafforzare le istituzioni e proteggere i valori costituzionali e democratici

L’invito del Re è stato accolto con straordinaria prontezza dal Consiglio Generale del Potere Giudiziario (CGPJ), che, dopo mesi d’*impasse* nelle negoziazioni, il **27 dicembre**, è riuscito a eleggere all’unanimità i due nuovi giudici costituzionali, Cesar Tolosa e María Luisa Segoviano, candidature proposte dai *vocales* di segno conservatore e accettate, inaspettatamente, da quelli di orientamento progressista. Questi due nuovi giudici, unitamente a quelli proposti dal Consiglio dei Ministri il passato **29 novembre**, Juan Carlos Campo, già Ministro della Giustizia, e Laura Díez, ex Direttrice generale del Ministero della Presidenza, hanno preso possesso della propria carica dopo aver prestato giuramento dinanzi al Re nel Palazzo della Zarzuela. Il **29 dicembre**, contrariamente a qualsiasi aspettativa, si è sbloccata la complicata vicenda del rinnovo parziale del Tribunale Costituzionale, attenuandosi, così, l’elevato livello di tensione derivante da quella che è stata definita, tanto a livello mediatico, politico che accademico, come “una grave crisi istituzionale” senza precedenti analoghi nella democrazia spagnola.

Una crisi inedita, quindi, che è culminata con un duro scontro tra le *Cortes Generales* e il Tribunale Costituzionale, ed è stata provocata dal deterioramento dei rapporti tra il Partito socialista spagnolo (Psoe) e il Partito popolare (Pp) a causa del “mancato” rinnovo del Consiglio Generale del Potere Giudiziario; l’organo di governo della magistratura i cui membri, ai sensi della legge organica sul potere giudiziario n. 6/1985 (riformata con le due leggi organiche nn. 2/2001 e 4/2013), sono eletti dalle Camere a maggioranza di 3/5 dei membri. Sebbene la riforma del 2001 abbia previsto che l’elezione dei 12 magistrati e giudici avvenga tra una rosa di candidati

* Contributo sottoposto a *peer review*.

** Ricercatrice di diritto pubblico comparato (RTDB)- Sapienza Università di Roma

scelti dai loro pari, il tema della depoliticizzazione del sistema di elezione dei membri del CGPJ è molto dibattuto da anni sia a livello interno che a livello europeo.

A livello interno si è creata una situazione di paralisi nel rinnovo del CGPJ da dicembre 2018, ossia da quando è scaduto il mandato degli attuali membri eletti nel 2013, che continuano a esercitare le loro funzioni in regime di proroga. In questi anni i partiti di maggioranza e opposizione, nonostante gli innumerevoli tentativi compiuti, non sono riusciti a giungere ad un accordo parlamentare per procedere al rinnovo di tale organo. Il Governo di coalizione guidato da Sánchez imputa l'intera responsabilità del blocco al Pp, che si oppone all'accordo per preservare la sua maggioranza "conservatrice". Il Pp, dal canto suo, insiste sulla necessità di una riforma legislativa che consenta ai giudici di eleggere i 12 membri "togati" del Consiglio escludendo la partecipazione delle *Cortes Generales*.

Questa situazione è stata denunciata anche a livello europeo, e in particolare dalla Commissione europea, che l'ha definita "motivo di preoccupazione" e ha sollecitato una modifica del sistema di elezione dei membri del Consiglio per allinearli agli standard europei. Sulla questione si sono pronunciati anche la Commissione di Venezia e il GRECO, che nell'ultimo rapporto del 2022 ha espresso la "sua massima preoccupazione" per la mancata attuazione delle raccomandazioni indirizzate alla Spagna sulla separazione dei poteri e l'indipendenza del potere giudiziario.

Nel tentativo di superare questa situazione di stallo, sono state approvate nell'ultimo biennio due riforme legislative di segno completamente opposto su iniziativa dei gruppi parlamentari della maggioranza di Governo.

La prima, approvata con legge organica n. 4/2021, di modifica dell'art.570 bis, ha disciplinato il regime giuridico di proroga del Consiglio Generale del Potere Giudiziario, limitando le funzioni dei membri *ad interim* all'ordinaria amministrazione ed escludendo dal novero delle loro attribuzioni la nomina di alcune importanti cariche giudiziarie, quali, ad esempio, i giudici del Tribunale Costituzionale, del Tribunale Supremo e dei Tribunali superiori di giustizia delle Comunità autonome. L'obiettivo della riforma, che ha creato un serio problema di cariche vacanti in molti organi giudiziari del Paese, era quello di stimolare l'opposizione popolare a raggiungere un accordo per il rinnovo del Consiglio.

La seconda riforma è stata approvata nel 2022 per risolvere il problema del rinnovo del Tribunale Costituzionale, che si è posto con una certa urgenza nel Paese con la scadenza nel mese di giugno del mandato di quattro giudici costituzionali. Il Tribunale doveva rinnovarsi di un terzo con la nomina contestuale di due giudici proposti dal Governo e due dal CGPJ, secondo quanto previsto dall'articolo 159 della Costituzione, che stabilisce il rinnovo di un terzo dell'organo ogni tre anni. La legge organica n. 8/2022, in aperto contrasto con la riforma approvata l'anno precedente, ha riassegnato ai *vocales ad interim* la facoltà di nominare i giudici costituzionali, prevedendo un termine vincolante di tre mesi dalla data di scadenza del mandato di questi ultimi. La nomina dei quattro giudici costituzionali sarebbe dovuta avvenire entro metà settembre. Rimaneva tuttavia il problema di un CGPJ diviso in blocchi e radicalizzato al suo interno, che difficilmente avrebbe potuto trovare un accordo sui due nuovi giudici costituzionali a maggioranza dei 3/5. E così è stato. Scaduto il termine indicato per legge, il Consiglio non è

riuscito a raggiungere un'intesa. La situazione si è poi aggravata con le dimissioni del Presidente del Consiglio del Potere Giudiziario, Carlos Lesmes, che ha annunciato il **10 ottobre** di volersi dimettere per prendere definitivamente le distanze da una situazione ritenuta non più accettabile. Le dimissioni di Lesmes hanno segnato l'apertura formale di una crisi istituzionale nel Paese.

Questa crisi ha raggiunto il suo apice con la presentazione di due controversi emendamenti da parte dei gruppi parlamentari della maggioranza di Governo alla riforma del Codice Penale in discussione al Congresso dei Deputati, il cui iter legislativo è stato sospeso in forma "cautelarissima" dal Tribunale Costituzionale su ricorso *de amparo* del Pp. Una decisione inedita, che ha sollevato una grande attenzione mediatica e una dura reazione a livello politico-istituzionale, perché il Tribunale Costituzionale è intervenuto con un provvedimento cautelare nel procedimento legislativo, sospendendo l'esame al Senato di due emendamenti che erano già stati approvati dal Congresso dei Deputati. La decisione adottata dal Tribunale Costituzionale non può essere facilmente compresa se non si esaminano i contenuti di questi emendamenti e l'intera vicenda parlamentare.

Va specificato, innanzitutto, che la proposta di riforma legislativa del Codice Penale in discussione al Congresso, ora divenuta la legge n. 14/2022, oltre a recepire alcune direttive europee in materia penale, ha eliminato il reato di sedizione sostituendolo con quello di "gravi disordini pubblici", che prevede pene nettamente inferiori, e ha riformato il reato di malversazione introducendo una fattispecie attenuata senza scopo di lucro. È stata, pertanto, una riforma particolarmente discussa e controversa a livello politico, in quanto oggetto di una complessa negoziazione con i partiti indipendentisti catalani. Infatti, i repubblicani catalani di Erc, interlocutori parlamentari privilegiati del Governo di coalizione, si sono impegnati ad approvare la legge di bilancio 2023 in cambio di queste modifiche della legislazione penale pienamente favorevoli ai leader politici indipendentisti coinvolti e condannati nell'ambito del *procés*.

Non è stata tuttavia questa riforma a creare una netta cesura nei rapporti tra il Governo di coalizione e il Pp, quanto la successiva presentazione da parte dei gruppi socialista e confederale di *Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común* degli emendamenti nn. 61-62 riguardanti la modifica delle leggi organiche sul potere giudiziario (LOPJ) e sul Tribunale Costituzionale (LOTC). Emendamenti che non presentavano alcuna connessione logica e materiale con la riforma del Codice Penale in discussione, ma che aspiravano a modificare le modalità di selezione dei due giudici costituzionali di spettanza del CGPJ, per rendere possibile il rinnovo immediato dell'organo di giustizia costituzionale. Tuttavia, come è stato osservato dalla dottrina, "il fine non giustifica i mezzi" (A. Carmona Contreras, *Cuando el fin no justifica los medios* in *El País* del 13 dicembre 2022), e questi emendamenti presentavano dei vizi di incostituzionalità formali e sostanziali talmente macroscopici che non hanno tardato ad arrivare all'esame del Tribunale Costituzionale.

In particolare, il primo emendamento, recante modifiche all'art. 599, 1,1, della LOPJ, rivedeva la procedura e le maggioranze previste per la elezione dei giudici costituzionali da parte del CGPJ, prevedendo che, qualora entro il termine di tre mesi non fosse stato raggiunto il quorum dei 3/5 in prima votazione, sarebbe stata sufficiente la maggioranza semplice a partire dalla seconda votazione. Inoltre questo emendamento stabiliva un termine perentorio di tre mesi entro il quale

chiudere la procedura di elezione, specificando che chiunque, dal presidente ai *vocales*, si fosse reso responsabile della mancata elezione, sarebbe stato soggetto alle responsabilità e alle sanzioni previste dall'ordinamento giuridico, comprese quelle penali.

Il secondo emendamento prevedeva, invece, una modifica della Legge organica del Tribunale Costituzionale, sempre al fine di facilitare il rinnovo parziale dell'organo. Nello specifico modificava l'articolo 16 di tale legge per garantire la presa di possesso della carica da parte dei due giudici costituzionali proposti dal Governo, senza attendere la nomina di quelli selezionati dal CGPJ. L'emendamento eliminava, poi, la facoltà del *Pleno* del Tribunale Costituzionale di decidere in merito alla idoneità dei giudici costituzionali, assegnando tale forma di controllo alle autorità proponenti.

La singolarità e i profili di incostituzionalità, sia formali che sostanziali, di questi emendamenti e dell'intera vicenda parlamentare, sono stati largamente denunciati dalla dottrina che ha parlato finanche di attacco al Tribunale Costituzionale e allo Stato di diritto (M. Aragón, *Ataque frontal al TC y al Estado de Derecho*, in *El Mundo*, del 13 dicembre 2022).

Da un punto di vista formale la dottrina ha evidenziato, anzitutto, che la scelta dei due gruppi parlamentari che integrano la coalizione di Governo di presentare una proposta legislativa per riformare il Codice Penale, anziché un disegno di legge governativo, rappresenti una forzatura dettata da ragioni di pragmatismo politico e parlamentare. È evidente che questa scelta sia stata compiuta per eludere alcuni passaggi formali richiesti per i disegni di legge nella fase pre-legislativa, come quello dei pareri di organi consultivi specializzati, quali, ad esempio, il Consiglio di Stato, il Consiglio del Potere Giudiziario, e il Consiglio Economico e Sociale; ovvero anche al fine di evitare alcuni canali partecipativi che si attivano prima dell'approvazione parlamentare dei disegni di legge. Così come è stata criticata la scelta di seguire la procedura d'urgenza per l'esame di questa proposta legislativa.

Per quanto concerne gli emendamenti, la dottrina, richiamando una giurisprudenza consolidata in materia, ha evidenziato come gli emendamenti parziali debbano presentare una connessione logica e materiale con l'iniziativa legislativa e non possano alterarne l'oggetto. E infine ha chiarito che il margine di valutazione degli organi della Camera sulla connessione materiale degli emendamenti non possa essere illimitato (in particolare, la STC 119/2011). Ha rimarcato come queste irregolarità non possano essere considerate soltanto un mero vizio di forma o un problema di tecnica legislativa, ma un elemento in grado di pregiudicare i diritti fondamentali dei parlamentari nell'esercizio delle loro funzioni, in particolare quelli delle opposizioni e delle minoranze (C. Vidal Prado, *Crisi istituzionale in Spagna: il rinnovo frustrato del Consejo General del Poder Judicial e del Tribunal Constitucional*, in *Federalismi.it* n. 34/2022).

Da un punto di vista contenutistico, la dottrina ha rilevato l'esistenza di molti vizi di incostituzionalità dei due emendamenti (Più approfonditamente su questi aspetti Josep Maria Castellà Andreu, *Reformas legislativas del Consejo General del Poder Judicial y del Tribunal Constitucional y erosión democrática en España*, in *DPCE online* 4, 2022, p. 2259).

In primo luogo è stata contestata la riduzione della maggioranza richiesta, a partire dalla seconda votazione, per l'elezione dei due giudici costituzionali da parte del CGPJ, entro un termine perentorio di tre mesi, in quanto ritenuta disincentivante per la ricerca di ogni forma di

consenso. All'abbassamento del *quorum* si univa poi la previsione in forza della quale la proposta dei due giudici non doveva essere approvata dal Consiglio nel suo insieme, rilasciando ad ogni *vocales* la possibilità di esprimere soltanto un voto per un candidato. L'applicazione di un sistema simile, oltre a violare il principio di collegialità, potrebbe incentivare -a giudizio della dottrina- una ripartizione dei giudici per quote politiche e contribuire a determinare, così, una pericolosa involuzione del Tribunale Costituzionale da custode del consenso democratico a garante della democrazia della maggioranza.

Inoltre, la dottrina ha evidenziato come la fissazione di un termine perentorio entro il quale compiere l'elezione dei giudici e la previsione di responsabilità, anche penali, per i membri del CGPJ inadempienti, costituisce un'ulteriore e grave anomalia costituzionale, in grado di creare una ingiustificata asimmetria rispetto al sistema previsto, ad esempio, per l'elezione dei giudici costituzionali in seno alle Camere, ove non sono stabilite scadenze o responsabilità simili.

Un altro aspetto di incostituzionalità accertato si riferisce alla possibilità prevista per i giudici proposti dal Governo di entrare in servizio senza attendere le nomine del CGPJ, così violando la condizione del rinnovo di 1/3 ogni tre anni prevista a livello costituzionale. Infine, un'ultima questione problematica riguarda l'assegnazione del potere di verifica della idoneità dei candidati proposti alla carica di giudice costituzionale alle rispettive autorità proponenti, ritenuta una ingiustificata interferenza nell'esercizio dei poteri interni del Tribunale Costituzionale.

Alla luce di queste sintetiche osservazioni, si comprende perché il giudizio della dottrina sia stato molto duro nel condannare il contenuto di questi emendamenti e la manovra legislativa nella sua interezza, e ancor più dura sia stata la reazione delle forze politiche dell'opposizione che hanno sollevato diversi ricorsi innanzi al Tribunale Costituzionale per opporsi a questi emendamenti e alla prosecuzione del loro iter parlamentare.

Nello specifico è stato il Pp ad opporsi alla prosecuzione dell'esame parlamentare di tali emendamenti nell'ambito del *recurso de amparo* n. 8263-2022 presentato contro gli accordi della Mesa della Commissione Giustizia del Congresso dei Deputati del 12 e 13 settembre. Con il primo accordo erano stati ammessi ad esame i controversi emendamenti della maggioranza di Governo e con il secondo era stata respinta la richiesta del gruppo parlamentare del Pp di riconvocare la Mesa per reconsiderarne l'ammissione a esame. Decisioni criticate severamente dai richiedenti e aggravate dal fatto che la Commissione dei *Letrados* si era pronunciata contro l'ammissione di tali emendamenti.

I popolari hanno quindi fatto ricorso all'articolo 42 della LOTC che prevede la possibilità di presentare l'*amparo* su decisioni e atti parlamentari senza valore di legge, così come all'art. 56, 6 della LOTC, che contempla la possibilità di richiedere, in situazioni di urgenza eccezionale, misure cautelari aggravate per scongiurare un danno grave e irreparabile derivante dai tempi d'attesa per la risoluzione del ricorso.

Nel ricorso *de amparo* i ricorrenti denunciavano, in generale, una violazione delle principali garanzie formali e sostanziali previste dall'ordinamento giuridico per lo svolgimento del procedimento legislativo e, nello specifico, una lesione del loro diritto fondamentale all'esercizio della funzione rappresentativa di cui all'articolo 23, comma 1, richiedendo l'immediata adozione di misure "cautelari" per sospendere l'applicazione dell'accordo di ammissione di tali

emendamenti. Ciò al fine di bloccare l'iter parlamentare delle riforme sul potere giudiziario e sul Tribunale Costituzionale ritenute manifestamente incostituzionali.

Questa situazione di profonda tensione politica è completamente degenerata il **15 dicembre** con l'avvenuta approvazione da parte della maggioranza parlamentare in seno Congresso dei Deputati della riforma legislativa del Codice Penale, comprensiva degli emendamenti impugnati dal Pp. La riforma, che ha generato una dura reazione dell'opposizione parlamentare astenutasi dalla votazione, è stata approvata nel corso di una seduta parlamentare che rimarrà alla storia per il livello di degrado e gli insulti che si sono scambiati reciprocamente le forze politiche. Il fronte dei popolari e dei partiti di destra ha descritto la situazione come una “frode della legge” e un passo in più “nella demolizione dello Stato di diritto”. Il fronte opposto dei partiti della coalizione di Governo ha parlato di “attacco alla democrazia”, “colpo di stato” e “strumentalizzazione del potere giudiziario”.

Il Tribunale Costituzionale, convocato il giorno stesso in una riunione plenaria straordinaria per decidere in merito al ricorso, ha deciso di rinviare la decisione al lunedì successivo tenuto conto della complessità della situazione.

Il **19 dicembre**, dopo una riunione plenaria straordinaria durata 10 ore, il Tribunale Costituzionale, con sei voti a favore, cinque contrari, e 2 *votos particulares*, ha adottato la storica ordinanza con la quale ha accolto il ricorso de *amparo* e sospeso in via cautelare l'esame parlamentare dei due emendamenti al Senato.

Il Tribunale ha ritenuto innanzitutto ammissibile il ricorso per la sua straordinaria *trascendencia constitucional*, giudicando l'oggetto del medesimo rilevante sia per le ripercussioni sociali che per le potenziali conseguenze politiche. La questione posta non si riferiva soltanto alla tutela del diritto all'esercizio della funzione rappresentativa invocato dai deputati popolari, ma riguardava, più in generale, l'integrità del procedimento legislativo e i meccanismi di garanzia e controllo previsti dall'ordinamento giuridico per preservare l'equilibrio tra i poteri, con particolare riferimento alle modalità di elezione e nomina dei giudici costituzionali di competenza del CGPJ.

I giudici hanno accolto anche la misura cautelare richiesta *inaudita parte*, ai sensi dell'articolo 56 della LOTC, ritenendo sussistente una situazione di urgenza eccezionale e, altresì, il rischio di un grave e irreparabile danno per i ricorrenti derivante dalla prosecuzione dell'iter parlamentare dei due emendamenti.

La parte di maggiore interesse costituzionalistico dell'ordinanza è quella in cui viene offerta una lettura del ruolo del Tribunale Costituzionale, quale interprete e garante supremo della Costituzione, partendo dalla nozione dello Stato di diritto democratico di cui all'articolo 1 della Costituzione. I giudici hanno ribadito che, per espressa volontà del costituente del '78, tutti i poteri pubblici sono subordinati alla Costituzione e al resto dell'ordinamento giuridico, comprese le *Cortes Generales*, la cui centralità costituzionale rimane indiscussa secondo il disegno costituzionale. Così come rimane indiscussa nel disegno del costituente la rilevanza e la primazia del Tribunale Costituzionale, quale organo incaricato di garantire la supremazia della Costituzione e preservare l'equilibrio tra i poteri stabilito a livello costituzionale. Questa facoltà ricomprende anche “la possibilità di limitare la capacità di azione del Legislativo quando ecceda i confini costituzionali nell'esercizio della sua irrinunciabile responsabilità costituzionale”. Le *Cortes*

Generales, parimenti agli altri organi costituzionali, devono rispettare i limiti formali e materiali previsti dalla Carta Costituzionale e al Tribunale Costituzionale spetta controllare che tali limiti siano osservati; negare ciò equivarrebbe ad affermare che esiste una zona sottratta al controllo di costituzionalità.

In chiusura i cinque giudici hanno argomentato che l'ammissione dell'*amparo* e la misura cautelare adottata rappresentino una decisione necessaria e pienamente ispirata al canone della proporzionalità, nella misura in cui è stata operato un adeguato bilanciamento tra i principi di autonomia parlamentare, inviolabilità delle *Cortes Generales*, e la necessità di proteggere in via cautelare i diritti invocati dai parlamentari. È stato sottolineato infatti che la decisione del Tribunale non ha interrotto l'iter parlamentare della riforma generale sulla legislazione penale, che è stata definitivamente approvata a fine dicembre dal Senato. Non ha nemmeno pregiudicato la possibilità di portare avanti in futuro una riforma legislativa di carattere organico sul potere giudiziario e il Tribunale Costituzionale.

In senso completamente opposto si sono espressi i servizi giuridici del Congresso dei Deputati e del Senato, così come i magistrati che hanno adottato *votos particulares*, che hanno giudicato la decisione del TC una grave e illegittima interferenza nell'esercizio della funzione legislativa; interferenza che ha permesso a tale organo di agire come una terza camera impedendo al Senato di discutere e deliberare su tutti i contenuti di una proposta legislativa approvata regolarmente dal Congresso. Con l'adozione della misura cautelare il Tribunale Costituzionale, secondo quanto sostenuto anche da una parte della dottrina, ha compiuto una ingiustificata ingerenza nell'esercizio della funzione legislativa, di cui le *Cortes Generales* sono titolari in via esclusiva. In questa direzione si sono espressi anche i partiti di Governo e i loro alleati parlamentari, i quali, subito dopo essere venuti a conoscenza della pronuncia, hanno dichiarato di voler presentare una proposta di legge che riproduca i contenuti degli emendamenti sospesi, per dare una risposta a quella che è stata da loro considerata una grave ingerenza nell'esercizio della funzione legislativa del Parlamento.

Lo sblocco delle trattative in seno al CGPJ, avvenuto del tutto inaspettatamente con il compromesso raggiunto sui nomi di Tolosa e Segoviano, ha permesso di compiere il rinnovo del TC, stemperando questa situazione di allarmante tensione politica e istituzionale che sembrava destinata a degenerare ulteriormente.

Il rinnovo tardivo del Tribunale Costituzionale, per quanto fondamentale per il ripristino della normalità costituzionale, non ha permesso di superare definitivamente la situazione di crisi poiché rimane ancora da risolvere il grave problema del rinnovo del Consiglio Generale del Potere Giudiziario. Non è stata, quindi, messa la parola fine a questa crisi costituzionale, che è progressivamente degenerata nel corso di questi anni a causa del concorso di plurimi fattori che possono sintetizzarsi in un fenomeno di crescente politicizzazione degli organi giudiziari, nella tendenza alla *judicialización* estrema dei conflitti politici, nelle interferenze tra i pubblici poteri e in un processo di generale erosione delle istituzioni e della democrazia.

L'interazione di questi fattori ha determinato una fase di inedita degenerazione istituzionale e di indebolimento dello Stato di diritto, che ha messo in allarme, non soltanto le istituzioni

nazionali ed europee, ma anche il mondo accademico e la classe politica, artefice e vittima, allo stesso tempo, degli inadempimenti, delle irregolarità e degli abusi compiuti a livello costituzionale.

Occorre osservare che in questa crisi, così come anche in quella catalana, il Tribunale Costituzionale è riuscito a imporsi nella dinamica politica e costituzionale giocando un ruolo chiave in funzione di salvaguardia del sistema. Se da un lato l'accentuato protagonismo dell'organo di giustizia costituzionale si è rivelato decisivo in taluni momenti di crisi per proteggere il sistema democratico e costituzionale; dall'altro lato, però, questa tendenza alla *judicialización* estrema dei conflitti politici e istituzionali, proliferati in questi anni di straordinarie emergenze, ha suscitato diverse critiche e perplessità. Ed è stata forse proprio questa tendenza a rafforzare la volontà dei partiti politici di controllare gli organi giudiziari e ad aumentare, così, il livello di politicizzazione del potere giudiziario. Questa lotta tra i due principali partiti politici per la spartizione delle quote dei *vocales* in seno al CGPJ e per il controllo dei giudici costituzionali contrasta con i principi dell'indipendenza del giudiziario e della separazione dei poteri, valori cardine del costituzionalismo liberale e democratico.

La rete di garanzie costituzionali e istituzionali, che opera sia a livello statale che europeo, è talmente solida che è riuscita finora a prevenire i rischi di una deriva illiberale del sistema spagnolo. Tuttavia, dinanzi ai rischi di involuzione democratica che sempre più insistentemente minacciano le "fragili" democrazie contemporanee, gli Stati devono dotarsi di efficaci anticorpi democratici, che, nel caso della Spagna, vanno ricercati in quel complesso di valori culturali e costituzionali sui quali si è fondato lo straordinario compromesso costituente del '78.

PARLAMENTO

ATTIVITÀ LEGISLATIVA DELLE *CORTES GENERALES*: PRINCIPALI LEGGI APPROVATE

Nel quadrimestre preso in esame le *Cortes Generales* hanno svolto un'intensa attività legislativa, approvando molteplici riforme di indirizzo politico tramite legge organica e legge ordinaria.

Tra le leggi organiche si segnalano, in particolare:

La [legge organica 10/2022, del 6 settembre, di garanzia integrale della libertà sessuale](#), approvata il 25 agosto dal Congresso dei Deputati e pubblicata sul BOE n. 215 del 7 settembre 2022. La riforma, nota alle cronache come legge del "solo si è sì", in quanto insiste sulla necessità di un consenso libero, volontario e chiaro nell'ambito delle relazioni sessuali, è stata fortemente sostenuta dal Governo di coalizione e dai movimenti femministi ed è stata approvata a larga maggioranza con 205 voti a favore dei partiti di Governo, 141 contrari (84 Pp, 52 VOX, 1 Pnv e 4 del gruppo misto) 3 astensioni (due della CUP e uno del PRC). La riforma ha sollevato un'ampia opposizione dei partiti di destra e un ampio dibattito a livello politico e sociale tra favorevoli e contrari. I primi hanno insistito sui progressi compiuti dalla riforma per la tutela dei diritti delle donne e i secondi, al contrario, sulla violazione dei principi di presunzione d'innocenza e uguaglianza dei cittadini davanti alla legge. La riforma, secondo quanto si legge nel preambolo, mira a dare concreta attuazione alle obbligazioni internazionali assunte dalla Spagna mediante la ratifica di numerosi trattati internazionali, rafforzando la protezione dei diritti umani di donne e bambini oggetto di violenza sessuale. Al fine di dare attuazione all'articolo 9, comma 2 della

Costituzione, aspira a rimuovere gli ostacoli per prevenire questo genere di violenze e fornire alle vittime un'assistenza integrale, adeguata, coordinata, che fornisca loro attenzione, protezione, giustizia e risarcimento dei danni subiti. La grande innovazione di questa riforma è il cambiamento di paradigma utilizzato per verificare l'esistenza o meno di un reato di abuso sessuale, perché in qualsiasi tipo di relazione sessuale viene data rilevanza al consenso e non più alla reazione difensiva della persona offesa. La legge elimina ogni distinzione tra abuso e aggressione sessuale e fa convergere tutte le condotte illecite contro la libertà sessuale in un unico reato, graduando progressivamente le pene per ciascuna fattispecie delittuosa che rientra all'interno di tale categoria. Uno dei principali problemi che ha sollevato la riforma nei mesi successivi alla sua entrata in vigore è stata la riduzione delle pene minime previste per alcuni tipi di reato, che ha portato i giudici ad applicare retroattivamente questa norma a favore di alcuni soggetti richiedenti riducendo, in taluni casi, la durata della pena da scontare.

La [legge organica 12/2022, del 30 settembre, di riforma della Legge organica 5/1985, del 19 giugno, sul Regime Elettorale Generale, per la regolazione dell'esercizio del voto degli spagnoli residenti all'estero](#). Con questa riforma si elimina innanzitutto la formula del cd. *voto rogado*, che subordinava l'esercizio del diritto di voto degli spagnoli residenti all'estero ad una previa richiesta. Con l'entrata in vigore della riforma tutti gli spagnoli residenti all'estero aventi diritto al voto riceveranno la documentazione elettorale d'ufficio senza doverla sollecitare previamente; avranno anche la possibilità di scaricare telematicamente la documentazione elettorale d'ufficio, rendendo così possibile anticipare i tempi di invio di tale documentazione. Si amplieranno infine da tre a sette giorni i termini per depositare la propria scheda elettorale nelle urne, mantenendo ferma la possibilità per gli elettori che siano impossibilitati a votare in presenza di inviare per posta la documentazione elettorale all'Ufficio Consolare corrispondente. Infine verrà esteso da tre a cinque giorni il termine per l'apertura delle schede elettorali provenienti dall'estero, allungando così il periodo dello scrutinio generale. Le modifiche previste dalla riforma introducono nuove e maggiori garanzie per consentire agli spagnoli residenti all'estero di esercitare il proprio diritto di voto, anticipando i tempi entro i quali possono ottenere la documentazione elettorale, introducendo tempi più dilatati per esprimere il proprio voto, e assicurando che i loro voti siano effettivamente computati nell'ambito del processo elettorale.

La [legge organica 14/2022, del 22 dicembre, di trasposizione delle direttive europee e altre disposizioni per l'adattamento della legislazione penale all'ordinamento dell'Unione europea, e di riforma dei reati contro l'integrità morale, i disordini pubblici e il contrabbando di armi di doppio uso](#). Si tratta della riforma legislativa che è stata oggetto di una larga negoziazione con le forze indipendentiste catalane e di un ampio dibattito politico perché, tra le varie modifiche previste, ha cancellato il reato di sedizione. La riforma, oltre ad avere recepito alcune direttive europee in materia penale, ha abrogato gli articoli del Codice Penale relativi al reato di sedizione (da 544 a 549); ha introdotto alcune modifiche riguardanti il reato di disordini pubblici che ricomprende varie condotte illecite collegate al reato di sedizione, riguardanti, sostanzialmente, azioni in grado di alterare la pace e l'ordine pubblico. Introduce un sottotipo di reato di "disordini pubblici aggravati" per il quale prevede sanzioni più elevate, che si sostanziano in pene carcerarie che vanno da 3 a 5 anni e nell'inabilitazione all'esercizio delle cariche pubbliche per la stessa durata. Si modifica anche il reato di malversazione dei fondi pubblici, poiché si introduce un nuovo sottotipo che fa riferimento all'utilizzo illecito di fondi pubblici senza scopo di lucro che prevede pene carcerarie e di inabilitazione di minore entità. L'applicazione di questa legge, che entrerà in vigore a distanza di 20 giorni dalla sua pubblicazione, obbligherà a rivedere alcune sentenze, compresa la nota sentenza del Tribunale Supremo del 2019, che ha condannato per i reati di sedizione e malversazione i leader indipendentisti implicati nella vicenda catalana del 2017

Infine, la [legge organica 15/2022, del 27 dicembre, di riforma della legge organica 5/2007, del 20 aprile, di riforma dello Statuto di autonomia di Aragona](#). Con questa riforma si aspira a conseguire il duplice obiettivo di eliminare il regime di *aforamiento* per i deputati delle *Cortes* e i membri del Governo di Aragona e di evitare la perdita di rappresentatività delle province meno popolate, garantendo un numero minimo più elevato di deputati per ciascuna provincia. Il novellato articolo 36 dello Statuto di autonomia, oltre a eliminare la prerogativa dell'*aforamiento* per deputati e membri del Governo, prevede che ogni provincia sarà rappresentata da un minimo di 14 parlamentari e che il numero di abitanti necessario per assegnare un seggio nella circoscrizione più popolosa non potrà superare di tre volte la cifra equivalente nella provincia meno popolosa.

Oltre alle leggi organiche, l'attività parlamentare di questi mesi si è contraddistinta anche per l'elevato numero di leggi ordinarie approvate, tra le quali si segnalano:

la legge [17/2022, del 5 settembre, con la quale si modifica la legge 14/2011, del 1 giugno, sulla Scienza, la tecnologia e l'innovazione](#), pubblicata nel BOE n. 214 del 6 settembre 2022. Questa riforma prevede un finanziamento pubblico stabile e crescente nell'I + D con l'obiettivo che raggiunga l'1,25% del PIL nel 2030, conformemente a quanto stabilito dal Patto sulla Scienza e l'Innovazione. Le principali innovazioni della riforma riguardano la riorganizzazione della carriera scientifica e accademica con la previsione, anzitutto, di un nuovo contratto a tempo indeterminato vincolato allo sviluppo di attività tecnico-scientifiche. La riforma prevede anche un nuovo itinerario per il *post doc*, che cerca di ridurre l'età di ingresso nel sistema universitario e di agevolare l'incardinamento. A tal scopo, introduce una nuova figura contrattuale, che può durare fino a sei anni, con una valutazione intermedia e una finale che permette di ottenere il certificato R3; certificato in base al quale si ottengono alcune esenzioni per le prove di accesso, il 25% dei posti riservati negli enti pubblici di ricerca e il 15% dei posti riservati all'interno delle università. La riforma si prefigge anche di promuovere il talento e la mobilità professionale così come l'uguaglianza di genere nel settore.

La Ministra della Scienza e della Innovazione, Diana Morant, ha commentato questa riforma evidenziando il suo carattere pienamente innovativo e la capacità di assegnare più garanzie e diritti ai membri della comunità scientifica.

la [legge 20/2022, del 19 ottobre, sulla memoria democratica, pubblicata sul BOE n. 252 del 20 ottobre 2022](#). L'obiettivo della legge è quello di recuperare, salvaguardare e diffondere la memoria democratica, al fine di promuovere la coesione e la solidarietà tra le distinte generazioni attorno a principi, valori e libertà costituzionali fondamentali. In particolare, la legge vuole tutelare quelle persone che sono state oggetto di persecuzione o violenza per ragioni politiche, ideologiche, di credo religioso, orientamento o identità sessuale, durante il periodo compreso tra il *golpe de Estado* del 1936, la Guerra Civile e la dittatura franchista, fino alla promulgazione della Costituzione del 1978. La legge condanna il golpe del 18 luglio 1936 e dichiara illegale il regime militare instaurato in seguito al golpe. Individua il 31 ottobre come data ufficiale del ricordo e dell'omaggio a tutte le vittime del *golpe* militare, e l'8 maggio come giorno del ricordo e dell'omaggio a tutte le persone che soffrirono l'esilio come conseguenza della Guerra e della Dittatura

La legge ha definito la categoria di vittima includendovi ogni persona che abbia sofferto, individualmente o collettivamente, un danno fisico, morale o psicologico, danni patrimoniali, o violazioni sostanziali dei diritti fondamentali, in conseguenza di azioni o omissioni che costituiscono violazioni di norme internazionali sui diritti umani durante il periodo che va dalla Guerra Civile all'entrata in vigore della Costituzione. Sempre al fine di risarcire tali vittime, la nuova legge ha previsto di estendere a determinate categorie di soggetti la possibilità di acquisire

la cittadinanza spagnola in presenza di alcune condizioni. In particolare, tale possibilità viene offerta a: coloro che sono nati fuori dal territorio spagnolo ma con genitori o nonni spagnoli d'origine che hanno perso o rinunciato alla nazionalità a causa di un esilio per ragioni politiche, ideologiche, di orientamento o identità sessuale; a coloro che sono figli di madre spagnola che ha perso la nazionalità per essersi sposata con uno straniero prima del 29 dicembre 1978; e infine ai figli o alle figlie maggiori di età di spagnoli a cui è stato o verrà riconosciuta la cittadinanza d'origine in virtù del diritto d'opzione conformemente a quanto previsto da tale legge e dall'articolo della legge 52/2007

La [legge 31/2022, del 20 dicembre, sul Bilancio generale dello Stato per il 2023](#), pubblicata nel BOE n. 308 del 24 dicembre. Si tratta della terza e ultima legge di bilancio della legislatura. Questa legge è stata approvata il **24 novembre** dal Congresso dei Deputati con l'appoggio di una larga maggioranza politica composta da dieci partiti (PSOE, *Unidas Podemos*, ERC, PNV, *Bildu*, *PDeCAT*, *Más País*, *Coalición Canaria*, *Compromís* e PRC), che ha esaltato la larghissima capacità di dialogo del Governo e il pieno sostegno parlamentare alla sua politica economica e sociale. L'approvazione al Congresso dei Deputati è avvenuta alcuni giorni dopo l'avallo ottenuto da parte della Commissione europea, che ha giudicato prudente il Piano di Bilancio e le previsioni di crescita, così come quelle di deficit e debito, e in linea con quelle espresse dalle istituzioni europee. Il **20 dicembre** il *Pleno* del Senato ha approvato senza alcuna modifica i conti pubblici del 2023

La legge di bilancio per il 2023 punta sulla protezione sociale, la modernizzazione dell'economica, la digitalizzazione del Paese e investimenti in politiche I+D+i, con una spesa sociale ingente e investimenti record in borse di studio, sanità, dipendenza e pensioni. Nello specifico i nuovi conti pubblici prevedono un tetto di spesa di 198.000 milioni con i quali dovrà essere garantito un aumento dei salari, un adeguamento delle pensioni all'IPC, un incremento della spesa sanitaria e aiuti alle famiglie e ai disoccupati.

Il Presidente del Governo ha affermato che i nuovi conti pubblici approvati per il 2023 proteggono la maggioranza della società, e soprattutto le categorie più deboli, e garantiscono quella stabilità politica necessaria al Paese per affrontare le grandi sfide del futuro

I CONTROVERSI EMENDAMENTI ALLA PROPOSTA LEGISLATIVA DI RIFORMA DEL CODICE PENALE E L'APPROVAZIONE DEL CONGRESSO DEI DEPUTATI

Il **9 dicembre** i gruppi parlamentari del Governo di coalizione, i gruppi socialista e confederale di *Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común*, hanno presentato gli emendamenti nn. 61 e 62 alla proposta di legge di trasposizione delle direttive europee e altre disposizioni per l'adattamento della legislazione penale all'ordinamento dell'Unione europea, e di riforma dei reati contro l'integrità morale, i disordini pubblici e il contrabbando di armi a doppio uso, in corso di discussione al Congresso dei Deputati, al fine di sbloccare la situazione di stallo nel rinnovo del Tribunale Costituzionale e del Consiglio Generale del Potere Giudiziario.

Il primo emendamento, recante modifiche all'articolo 599, comma 1 della LOPJ, prevede che, qualora trascorsi tre mesi non sia raggiunto in prima votazione il quorum dei 3/5 per la elezione dei giudici costituzionali, a partire dalla seconda votazione sarà sufficiente la maggioranza semplice. Questa riforma è stata largamente criticata dalla dottrina perché aspira a introdurre un cambiamento sostanziale nelle modalità di elezione dei giudici costituzionali, in quanto la regola dei 3/5 richiede la ricerca e il raggiungimento del consenso tra i componenti del Consiglio, mentre la previsione della maggioranza semplice comporta la elezione dei candidati più votati dai diversi gruppi di *vocales* senza necessità di alcuna negoziazione, consenso trasversale, o possibilità di porre veti reciproci. Inoltre questo emendamento stabilisce un termine perentorio di tre mesi entro il

quale chiudere la procedura di elezione, prevedendo che chiunque, dal presidente ai *vocales*, si renda responsabile, per dolo o colpa, della mancata elezione dei giudici, sarà soggetto alle responsabilità e alle sanzioni previste dall'ordinamento giuridico, comprese quelle penali.

Il secondo emendamento prevede, invece, una modifica della Legge organica del Tribunale Costituzionale, sempre al fine di facilitare il rinnovo parziale di tale organo. Introduce una modifica dell'articolo 16 di tale legge per garantire la presa di possesso della carica da parte dei due giudici costituzionali nominati dal Governo, senza attendere la nomina dei giudici indicati dal CGPJ, violando così quella disposizione costituzionale che stabilisce il requisito costituzionale del rinnovo per terzi di cui all'articolo 159 Cost. L'emendamento elimina la potestà del *Pleno* del Tribunale Costituzionale di decidere in merito alla idoneità dei giudici costituzionali proposti dagli organi competenti, assegnando a questi ultimi piena discrezionalità nell'esercizio di questa forma di verifica interna.

Il **15 dicembre** il Congresso dei deputati, dopo un lungo dibattito in cui si è parlato di “attacco alla democrazia” e “colpo di stato”, ha approvato la polemica riforma del Codice Penale con 184 voti a favore del Governo e dei suoi soci parlamentari, 64 voti contrari e un'astensione. Questa riforma, molto dibattuta e controversa, cancella il reato di sedizione dal Codice Penale e lo assorbe all'interno del reato di gravi disordini pubblici, che prevede fattispecie più o meno gravi sempre con pene carcerarie inferiori rispetto al pregresso reato di sedizione, e modifica il reato di malversazione, introducendo una forma meno aggravata per la quale sono previste pene di entità inferiore. Infine prevede una riduzione delle maggioranze necessarie per consentire al Potere Giudiziario di eleggere nuovi giudici costituzionali. La riforma del reato di sedizione è stata adottata sotto le insistenze di Erc, che ha posto questa condizione per approvare il progetto di legge di Bilancio. La proposta di legge è stata approvata tramite la procedura d'urgenza, che implica una riduzione della metà di tutti i tempi previsti per l'iter legislativo, e ha richiesto lo svolgimento di tre *pleni* straordinari dinanzi al rifiuto espresso da parte del Pp, VOX e *Ciudadanos* a rivedere l'ordine del giorno.

La posizione di Pp e VOX è stata molto dura. All'inizio del dibattito parlamentare hanno richiesto alla presidente della Camera, Meritxell Batet, di rinviare la discussione sulla riforma in attesa della pronuncia del Tribunale Costituzionale sui ricorsi presentati per interrompere in via cautelare l'iter legislativo degli emendamenti in discussione. Nello specifico si richiedeva di sospendere l'accordo della Mesa della Commissione Giustizia che ha ammesso a esame i due emendamenti (sul ricorso del Pp v. *infra*, Corti, “La complicata vicenda del ritardato rinnovo del Tribunale Costituzionale”). La presidente della Camera ha deciso di non accogliere tali richieste affermando che “non c'è ragione né ostacolo per continuare il procedimento legislativo previsto”, “in difesa dell'autonomia parlamentare” e “della potestà legislativa di questa camera”. Entrambi i partiti hanno scelto di non votare come forma di protesta nei confronti del Congresso, che non ha scelto di aspettare la decisione del Tribunale Costituzionale. Quest'ultimo, che nello stesso giorno aveva convocato un *pleno* straordinario per analizzare il ricorso *de amparo* del Pp, ha deciso di rinviare la decisione al lunedì successivo data la complessità della situazione. A tale ricorso si sono aggiunti infatti quelli di VOX, che ha sollecitato la sospensione dell'intera riforma legislativa, quello del PSOE, che si è opposto alla richiesta di misure cautelari avanzata dal Pp, e infine quello di *Unidas Podemos*, che ha richiesto la riconsiderazione di due magistrati per mancanza di imparzialità.

Nel corso del dibattito parlamentare i partiti dell'opposizione hanno criticato questa riforma definendola una “proposta di legge senza garanzie”, che compie “una violazione della legge”, poiché ha voluto introdurre delle riforme sostanziali del Codice penale (definite “su misura” per i leader del *proceso*) e riforme su aspetti sostanziali del Potere Giudiziario e del Tribunale Costituzionale. I partiti dell'Esecutivo, dal canto loro, hanno parlato di “attacco alle istituzioni”,

di “strumentalizzazione del potere giudiziario”, criticando la scelta inedita del Tribunale Costituzionale di convocare, per la prima volta nella storia degli ultimi 44 anni di democrazia, un *pleno* straordinario per decidere se sospendere o meno l’esame parlamentare di una proposta di legge in seno al Congresso dei Deputati. Hanno comparato questa vicenda al *golpe* di stato del colonnello Tejero, definendolo il fatto più grave per la democrazia dal 23 F.

GOVERNO

INTERVENTO DEL PRESIDENTE SÁNCHEZ ALLA 77° SESSIONE DELL’ASSEMBLEA GENERALE DELLE NAZIONI UNITE

Il **22 settembre** il Presidente Sánchez ha partecipato alla 77° sessione dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite in cui i capi di Stato e di Governo e i rappresentanti di alto livello hanno discusso e si sono confrontati sulle principali sfide globali come la guerra in Ucraina, la lotta al cambio climatico, la sicurezza alimentare, l’accesso all’istruzione e la parità di genere. Nel suo intervento il Presidente Sánchez ha insistito sulla importanza di cinque grandi sfide globali che consistono nella salute globale, nella crisi alimentare, nella transizione ecologica, nella transizione digitale e nella uguaglianza effettiva tra uomini e donne. In merito al primo aspetto, ha sottolineato l’esigenza di eliminare le disuguaglianze tra paesi nell’accesso al vaccino, così come quella di potenziare la ricerca scientifica e di garantire l’accesso universale all’assistenza medica e anche ai trattamenti sanitari. A tal proposito ha ricordato che la Spagna contribuirà con 15 milioni di euro al *Fondo di Intermediazione Finanziaria per la Prevenzione, la Preparazione e la Risposta davanti alle Pandemie*. In relazione alla sicurezza alimentare ha evidenziato come questo problema rischi di aggravarsi nel 2023 e ha enunciato le iniziative portate avanti dalla Spagna, insieme ad altri leader mondiali, per far fronte a questa crisi globale, ricordando l’impegno del suo Paese per combattere ogni genere di disuguaglianza e la povertà nel mondo. Sulla crisi ambientale, la crisi energetica e la transizione ecologica, il Presidente spagnolo ha fatto riferimento alla necessità di adottare modelli energetici sostenibili, riducendo le dipendenze energetiche e divenendo più resilienti; ha insistito sulla necessità di decarbonizzazione delle economie con la rapidità che richiede la certezza scientifica. Ha menzionato alcune azioni intraprese dalla Spagna a livello mondiale, tra le quali quella attivata insieme al Senegal sull’ *Alleanza Internazionale di Resilienza davanti alla siccità*, per promuovere l’innovazione, il trasferimento della tecnologia, la mobilitazione di risorse davanti a Paesi esposti a questa minaccia. È intervenuto inoltre sulla transizione tecnologica sottolineando l’importanza della educazione alle nuove tecnologie, ricordando che la Spagna istituirà a Barcellona il Centro tecnologico delle Nazioni Unite per la digitalizzazione dell’educazione, in collaborazione con l’Unicef e l’Unione internazionale delle telecomunicazioni. Infine Sánchez si è pronunciato sul tema della uguaglianza di genere evidenziando come la Spagna sia uno dei Paesi con la legislazione più all’avanguardia in materia, e ha citato a tal proposito la legge sulla libertà sessuale integrale e la futura legge sulla salute sessuale e riproduttiva. In questo ambito la Spagna contribuirà con 100 milioni di euro in organizzazioni che lavorano sul tema della uguaglianza di genere. Infine ha fatto riferimento ai rapporti internazionali, sottolineando il ruolo fondamentale dei Paesi dell’America Latina nell’ordine mondiale, ricordando che i paesi di questa area geografica necessitano di un appoggio internazionale.

RELAZIONI ESTERE E RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA

In questi mesi il Presidente del Governo spagnolo ha partecipato a vertici istituzionali formali e informali e agli altri summit tenutisi nell'ambito dell'Unione europea, continuando a sostenere la necessità di fissare, anche a livello europeo, un tetto al prezzo del gas già applicato dalla Spagna (il cd. *modello iberico*). In questi mesi è stato raggiunto un importante accordo sulle interconnessioni energetiche tra Spagna, Portogallo e Francia.

Il **6 e 7 ottobre** Sánchez ha partecipato al primo vertice dei Capi di Stato e di Governo della Comunità politica europea (Cpe), istituita recentemente su proposta del Presidente francese, Emmanuel Macron, come piattaforma per promuovere il dialogo politico e la cooperazione, la sicurezza, la stabilità e la prosperità nel continente europeo, includendo molti altri paesi che non fanno parte dell'Unione europea. Alla Conferenza hanno partecipato 44 leader dei paesi del continente, compresi quelli di 17 paesi extra Unione europea. In questo primo incontro del neonato organismo si è discusso prevalentemente di pace, stabilità e sicurezza, di crisi energetica e della situazione economica, partendo dalla situazione di gravità che persiste a causa della guerra in Ucraina.

Il **20 e il 21 ottobre** ha partecipato al Consiglio europeo in cui si è discusso della guerra russo/ucraina, delle infrastrutture critiche, di energia ed economia e relazioni esterne.

Nel corso del suo intervento in seno al Consiglio europeo, il Presidente Sanchez si è soffermato soprattutto sul ruolo da protagonista giocato dalla Spagna in tutte le questioni legate al mercato energetico europeo e alla definizione del prezzo del gas, elogiando le soluzioni adottate in definitiva dalla Commissione europea relative alla fissazione di un *cap price* dinamico e temporaneo sui prezzi del gas, all'acquisto congiunto di gas nell'Ue, e alla individuazione di regole minime di solidarietà in caso di penuria di approvvigionamenti per tutti gli Stati membri. Il Presidente Sánchez ha informato, poi, il Consiglio di un importante accordo raggiunto con i Governi di Francia e Portogallo per l'interconnessione energetica tra la penisola iberica, la Francia e il resto d'Europa, che ha portato ad abbandonare lo storico progetto MidCat. Questo nuovo accordo si fonda, soprattutto, sulla creazione di un nuovo corridoio di energia verde tra Portogallo, Francia e resto d'Europa che possa in futuro trasportare idrogeno. L'obiettivo, secondo quanto dichiarato da Sanchez, è quello di lavorare su interconnessione a idrogeno e energie rinnovabili tra Barcellona e Marsiglia.

Il **4 novembre** si è svolto il XXXIII vertice ispano-portoghese che, come di consueto, si svolge con periodicità annuale per implementare la collaborazione e le relazioni bilaterali tra i due Paesi. In questo vertice si sono confermati e rafforzati gli stretti legami scientifici, economici e commerciali tra i due Paesi, ed è stata espressa un'identità di vedute, in particolare, sui temi dell'energia e del mercato energetico europeo. Questo vertice è stato dedicato, in particolare, ai rapporti in materia di scienza, innovazione e tecnologia e, in questo ambito, è stata adottata la Dichiarazione congiunta finale e sono stati siglati due Memorandum per dare avvio a progetti di cooperazione scientifica. I due leader hanno discusso del tema dell'energia dichiarando piena soddisfazione per il buon funzionamento della soluzione iberica come risposta all'aumento globale dei prezzi dell'energia.

Il **9 dicembre** il Presidente Sanchez si è riunito ad Alicante con il Presidente della Repubblica francese, Macron, il Primo Ministro portoghese, Antonio Costa e Ursula Von der Leyen per definire i dettagli del progetto battezzato con il nome di H2MED. L'incontro si è svolto presso l'EU IPO, l'Ufficio di proprietà intellettuale dell'Ue, a testimonianza dello spirito europeo del progetto. Il Presidente spagnolo ha spiegato che questo corridoio energetico si strutturerà in due parti: la prima che va da Celorico da Beira a Zamora, e, il secondo, da Barcellona a Marsiglia.

Il Presidente Sánchez ha chiarito che questo progetto si pone perfettamente in linea con i due obiettivi che il Governo spagnolo sta cercando di perseguire: il rafforzamento della sicurezza energetica e dell'autonomia energetica dell'Ue e il raggiungimento della neutralità climatica. La Spagna vuole assumere un ruolo leader nella transizione energetica, promuovendo lo sviluppo delle energie rinnovabili e ponendosi come referente anche nell'idrogeno.

Il **15 dicembre** il Presidente del Governo spagnolo ha partecipato al Consiglio europeo in cui si è discusso, prevalentemente, della guerra russo/ucraina, di energia ed economia, sicurezza e difesa, e relazioni transatlantiche. Nella conferenza stampa seguita al Consiglio il Presidente ha passato a rassegna i principali argomenti trattati nel corso della riunione, evidenziando innanzitutto il rinnovato impegno assunto per aiutare e sostenere l'Ucraina in ogni ambito, politico, economico, umano e militare, insieme al nono pacchetto di sanzioni adottate dall'Unione contro la Russia. In relazione al tema dell'energia, ha evidenziato come sia stata delegata ai Ministri dell'Energia l'approvazione di alcune questioni fondamentali legate all'accelerazione delle energie rinnovabili; alla fissazione di un prezzo al gas importato; e agli acquisti congiunti di gas da parte dell'Unione europea. Ha menzionato il progetto H2MED siglato con Francia e Portogallo che sarà finanziato per il 50% con fondi europei. Per quanto concerne la situazione economica, ha sottolineato l'esigenza di rafforzare la competitività industriale e di ridurre le dipendenze energetiche. Infine, ha operato un breve riferimento alle relazioni transatlantiche e alla legge sulla riduzione dell'inflazione approvata dall'amministrazione Biden e la necessità di avviare una negoziazione ambiziosa con tale amministrazione. Il Presidente ha concluso la conferenza stampa esprimendo la sua soddisfazione per la scelta di assegnare alla Bosnia Erzegovina lo status di Paese candidato.

PRESENTAZIONE DINANZI AL CONGRESSO DEI DEPUTATI DELLA QUINTA EDIZIONE DELL'INFORME *CUMPLIENDO*

Il **27 dicembre** il Presidente del Governo ha presentato dinanzi al Congresso dei Deputati la quinta edizione dell'[Informe Cumpliendo](#). Il Presidente Sánchez ha anzitutto evidenziato come l'attivazione di questo strumento di trasparenza e controllo ponga la Spagna all'avanguardia e permetta di progredire in termini di qualità democratica e cultura della *governance* pubblica. Ha annunciato che istituzionalizzerà questo strumento nella riforma della Legge sulla Trasparenza, in maniera da renderlo obbligatorio anche per i Governi futuri. Sánchez ha evidenziato come dal discorso di investitura il Governo di coalizione abbia assunto 1513 impegni (32 dei quali quest'anno) dinanzi ai cittadini e abbia dato attuazione al 66,8% degli stessi. Ciò suppone un incremento del 6 % del livello di attuazione rispetto alle previsioni fatte a giugno. Oltre al resoconto in termini quantitativi, ha operato un bilancio delle riforme compiute per avanzare negli obiettivi della transizione ecologica, della trasformazione digitale, dell'uguaglianza di genere e della coesione sociale e territoriale.

Ha passato quindi a rassegna le riforme e i piani strategici approvati nel campo della transizione ecologica riguardanti, ad esempio, la trasformazione economica dei veicoli elettrici, la decarbonizzazione, l'economia circolare, la digitalizzazione del ciclo dell'acqua, il progetto di legge sulla mobilità sostenibile; così come nel campo della Transizione digitale, citando la legge sulla Scienza, la Tecnologia e l'Innovazione, la strategia della salute digitale dell'SNS, e il progetto di legge sull'efficienza digitale del servizio pubblico della giustizia. Ha evidenziato come nell'ambito dell'uguaglianza di genere il Governo sia riuscito a dare attuazione all'83% degli impegni assunti in sede d'investitura, tramite l'approvazione di alcune riforme ampiamente progressiste e innovative, quali, ad esempio, la legge organica sulla garanzia integrale della libertà sessuale, la strategia statale per combattere le violenze

maschili 2022-2025, e la legge sull'uguaglianza di trattamento e il divieto di discriminazione, così come altre riforme in corso di esame in Parlamento.

Per quanto concerne la coesione sociale e territoriale, il Presidente spagnolo ha informato di aver dato attuazione al 67,6% e al 69% degli impegni assunti rispettivamente in ciascun ambito tramite una serie di riforme riguardanti l'incremento dell'*ingreso mínimo vital*, l'aumento delle pensioni, nuove politiche pubbliche in materia di impiego e occupazione accompagnate da una più razionale distribuzione dei fondi a livello territoriale, riforme in materia sanitaria quale, ad esempio, il Piano strategico per la riduzione dell'obesità infantile.

Il Presidente Sánchez ha fatto riferimento anche a tutte le riforme che sono in programmazione e che dovrebbero garantire nel prossimo semestre un incremento ulteriore nel raggiungimento degli obiettivi prefissati in sede di investitura dal Governo di coalizione.

LA REAZIONE DEL GOVERNO ALL'ORDINANZA DEL TRIBUNALE COSTITUZIONALE DEL 19 DICEMBRE

Il **20 dicembre**, il giorno successivo alla decisione del Tribunale Costituzionale di accogliere il *recurso de amparo* del Pp, il Presidente del Governo ha commentato molto duramente questa decisione, definendola inedita e senza un precedente analogo non soltanto nel contesto costituzionale spagnolo ma anche in quello europeo. Una decisione che, a giudizio del Presidente, va a paralizzare la funzione delle *Cortes Generales* su un aspetto costituzionale fondamentale come quello del rinnovo del Tribunale costituzionale, impedendo ai rappresentanti, democraticamente eletti dal corpo elettorale, di esercitare la propria funzione rappresentativa, di dibattito e legislazione in seno al Parlamento. Il Presidente Sánchez ha precisato che, sebbene il Governo sia contrario a tale decisione, la rispetterà perché in un sistema democratico è necessario dare attuazione alla legge e alla Costituzione. In forza del medesimo principio, il Governo si impegnerà ad adottare tutte le misure possibili per porre fine a questo ingiustificato blocco del potere giudiziario e del Tribunale Costituzionale.

CORONA

LA PARTECIPAZIONE DEI REALI DI SPAGNA AI FUNERALI DI ELISABETTA II

Il **19 settembre** Felipe VI e Letizia di Spagna hanno partecipato, insieme a Juan Carlos e Doña Sofía, ai funerali di Elisabetta II celebrati nell'Abbazia di Westminster. La Casa Reale spagnola ha chiarito che la scelta di mettere il Re emerito vicino alla famiglia reale è stata compiuta dalla Casa Reale britannica. L'archiviazione delle indagini nei confronti di Juan Carlos non ha mutato l'atteggiamento di distanza che Felipe VI continua a mantenere nei confronti del padre. La decisione di partecipare congiuntamente alla celebrazione è stata infatti criticata dagli spagnoli. La Ministra della Difesa, Margarita Robles, ha definito "anecdótica" la compresenza del re emerito e del figlio a Londra e ha chiesto di "no perder el foco" dinanzi alla grande disapprovazione che la presenza di Juan Carlos ha suscitato tra gli spagnoli.

VISITA DI STATO DEI RE IN GERMANIA

Il **16 ottobre** il Re Felipe VI e la Dona Letizia si sono recati in visita ufficiale nella Repubblica federale tedesca, dove hanno svolto per tre giorni una serie di incontri istituzionali con il Presidente, il Cancelliere, ed altre alte cariche dello Stato. Il Re ha chiarito che la sua visita in Germania è senza dubbio una delle più importanti per ciò che rappresenta il Paese: il suo peso

economico, politico e culturale; il suo ruolo nel contesto europeo e mondiale; l'intensità dei vincoli e degli interscambi; la rilevanza degli interessi, delle preoccupazioni e degli obiettivi comuni. Felipe VI ha dichiarato "La nuestra es una relación caracterizada por la amistad y el esfuerzo conjunto, y se encuentra en un gran momento".

IL DISCORSO DI NATALE DEL RE FELIPE VI

Il **25 dicembre** il Re Felipe VI ha tenuto il tradizionale [discorso natalizio](#) alla Nazione spagnola, in cui ha operato diversi riferimenti e riflessioni critiche sulla crisi istituzionale in atto nell'ordinamento spagnolo, insistendo sulla necessità di mantenere la unione, la convivenza sociale, di proteggere i valori democratici e costituzionali e di rafforzare le istituzioni.

Ha ricordato anzitutto che il 2022 è stato un anno difficile e complicato prevalentemente a causa della persistente e duratura guerra in Ucraina, che ha provocato un livello di distruzione e rovina inimmaginabili nella realtà quotidiana. La Spagna, come ha ricordato il Re, si è unita alla maggior parte dei paesi della comunità internazionale per appoggiare l'Ucraina e sostenere i valori irrinunciabili della sovranità, della integrità territoriale e della pace nell'ordine internazionale. La guerra ha provocato una crisi economica, energetica con gravi conseguenze sul commercio, l'industria, il trasporto e le economie familiari, generando una situazione di instabilità economica e sociale e di tensione a livello internazionale che crea incertezza e insicurezza.

Il Re ha parlato anche di "fragilità" e "rischi" delle democrazie, di "deterioramento" della convivenza, di "divisione" ed "erosione" di alcune istituzioni. Ha insistito sulla necessità di un rafforzamento delle istituzioni affinché possano esercitare le rispettive funzioni nel pieno rispetto del principio di leale collaborazione e nel rispetto della Costituzione e delle leggi. Ha infine parlato dell'Europa evidenziando come l'integrazione europea abbia contribuito a consolidare la democrazia, a potenziare la crescita economica e lo sviluppo sociale della Spagna, e come l'Europa rappresenti un riferimento politico, economico e sociale fondamentale per il Paese. Si è detto anche sicuro che la presidenza spagnola del Consiglio dell'Unione europea, prevista nel secondo semestre del 2023, contribuirà a consolidare il compromesso e l'impegno della Spagna nell'Unione europea.

CORTI

CONSIGLIO GENERALE DEL POTERE GIUDIZIARIO

Il **7 settembre** il Presidente del Consiglio Generale del Potere Giudiziario, Carlos Lesmes, nel discorso di apertura dell'anno giudiziario presieduto dal Re Felipe VI, ha denunciato la grave e inaccettabile situazione di blocco nel rinnovo del potere giudiziario, invitando le forze politiche ad assumersi la responsabilità e ad agire rapidamente dinanzi all'aggravarsi della situazione. Più nello specifico, ha richiesto al Presidente Sánchez e al Capo dell'opposizione di riunirsi con urgenza per giungere a un accordo che offra una soluzione definitiva a questa situazione insostenibile, in grado di garantire il rinnovo del Consiglio nelle prossime settimane, ovvero, nel caso ciò non fosse possibile, di restituire ai membri del Consiglio la pienezza delle proprie funzioni. In caso contrario, secondo il Presidente Lesmes, si dovrà riflettere sull'adozione di altre soluzioni perché questa situazione di stallo non è più accettabile.

Il **19 settembre** il Commissario europeo della Giustizia, Didier Reynders, ha incontrato separatamente il Governo e il Pp per conoscere le posizioni delle parti in causa sulle ragioni del blocco nel rinnovo del Consiglio Generale del Potere Giudiziario. Reynders ha chiesto a entrambe le parti di procedere al rinnovo e di intraprendere, poi, una riforma che modifichi il

modello vigente. Come ha sottolineato la Commissione europea in un rapporto sullo Stato di diritto del 2022: “Rinnovare il CGPJ è urgente ed è una priorità”.

Il **10-12 ottobre** Carlos Lesmes ha presentato formalmente al Re Felipe VI le sue dimissioni come Presidente del Tribunale Supremo e del Consiglio Generale del Potere Giudiziario, ai sensi dell'articolo 588, comma 1, 2, dimissioni che sono state formalizzate con [Real Decreto 881/2022 \(BOE n. 245, del 12 ottobre\)](#). Nell'annunciare le dimissioni, Lesmes ha fatto riferimento al mancato conseguimento di alcun progresso tangibile nel processo di rinnovo dell'organo del potere giudiziario, dichiarando che non intende in alcun modo essere “complice” di una situazione di inaudita gravità rispetto alla quale ha manifestato la sua piena disapprovazione. Il Gabinetto tecnico del Tribunale Supremo ha chiarito che, non potendosi procedere ad una elezione interna, una volta che la successione di Lesmes sarà operativa, verrà sostituito automaticamente dal vicepresidente del Tribunale Supremo, il magistrato Francisco Marín Castán. Le dimissioni di Lesmes hanno aperto una crisi istituzionale senza precedenti nel Paese.

In seguito alle dimissioni di Lesmes, il Presidente Sanchez e Alberto Núñez Feijó si sono riuniti d'urgenza e hanno deciso di compiere un ultimo serio tentativo di negoziazione per pervenire ad un accordo sul rinnovo del Consiglio del Potere Giudiziario e del Tribunale Costituzionale. Il **29 ottobre**, quando le negoziazioni sembravano volte al termine e l'accordo concluso, i popolari hanno considerato sospesa la negoziazione a causa della riforma sul reato di sedizione presentata in seno al Congresso dei Deputati dai partiti di Governo.

Il **9 dicembre** i *vocales* del blocco conservatore hanno richiesto al presidente del Consiglio Generale del Potere Giudiziario, Rafael Mozo, una riunione plenaria straordinaria per pervenire il prima possibile alla elezione dei due giudici costituzionali. La richiesta è stata avanzata in seguito alla presentazione dei due emendamenti alla legge di riforma del Codice Penale da parte dei partiti di Governo, con i quali si aspirano a modificare le maggioranze per la elezione dei giudici del Tribunale Costituzionale da parte del potere giudiziario. L'obiettivo è quello di eleggere i due giudici costituzionali prima che si discutano tali emendamenti al Congresso dei Deputati.

Il **13 dicembre** il Presidente Mozo respinge la richiesta di convocazione di un *pleno* straordinario, da celebrarsi prima della discussione parlamentare della riforma presentata dal Governo, perché ritiene che tale richiesta non sia corredata dalla documentazione necessaria, ovvero non contenga i nominativi dei due candidati giudici.

Il **20 dicembre** nell'ambito di una riunione plenaria straordinaria del CGPJ si è svolta, senza esito positivo, l'attesa elezione dei candidati alla carica di giudice costituzionale presentati dai due blocchi di *vocales*, progressista e conservatore. I candidati conservatori César Tolosa e Pablo Lucas hanno ottenuto 10 voti, mentre il candidato progressista Manuel Bandrés solo 7 voti. Due giorni dopo si è riunito il *Pleno* del Consiglio in cui è stata formalizzata la nuova proposta dei conservatori, che ha visto la sostituzione di Pablo Lucas con María Luisa Segoviano, la quale originariamente faceva parte della lista dei nove aspiranti del blocco progressista. I progressisti mantengono la candidatura di Bandrés, osteggiata dai conservatori, perché ritenuta una figura troppo vicina al Governo.

Il **27 dicembre**, dopo mesi di stallo nel rinnovo del Tribunale Costituzionale e una crisi istituzionale senza precedenti, il CGPJ ha eletto all'unanimità, nell'ambito di un *pleno* straordinario, i due candidati alla carica di giudice costituzionale presentati dal Pp, Cesar Tolosa (conservatore) e María Luisa Segoviano (progressista). I cd. *vocales* del CGPJ hanno individuato i candidati con sei mesi di ritardo, violando quanto statuito dalla legge che indicava come data limite il 13 settembre per rinnovare l'organo di giustizia costituzionale. Questa elezione è stata possibile grazie al cambio di posizione del settore progressista, un cambio di posizione che deve essere inteso non come una forma di consenso ma come una cessione e una forma di

responsabilità istituzionale, secondo le dichiarazioni rilasciate alla stampa. Questi nomi si uniscono ai due giudici costituzionali proposti a fine novembre dal Governo, ossia il magistrato dell'*Audiencia Nacional* e l'ex Ministro della Giustizia Juan Carlos Campo e Laura Diez, professoressa di diritto ed ex Direttrice generale degli affari costituzionali presso il Ministero della Presidenza. Il Governo ha valutato molto positivamente l'accordo raggiunto e necessario per consentire al Tribunale Costituzionale di recuperare il prestigio e la credibilità perduti. Ha chiarito che spetta ora al Pp impegnarsi nell'obiettivo del rinnovo del CGPJ, i cui membri continuano a rimanere in funzione nonostante il mandato sia scaduto nel 2018. Il Pp, dal canto suo, ha osservato come grazie alla proposta del blocco conservatore si sia riusciti a pervenire ad un accordo, nonostante siano stati accusati dal Governo di bloccare il rinnovo e il funzionamento degli organi costituzionali.

Il problema rimane il rinnovo del CGPJ. Il portavoce della Associazione Giudiziaria, Fernández Vaquero, si pronuncia molto favorevolmente sul rinnovo del Tribunale Costituzionale come fattore di recupero della normalità istituzionale, anche se si dimostra pessimista rispetto al rinnovo del Consiglio Generale del Potere Giudiziario. Secondo il portavoce: "El CGPJ se ha convertido en un elemento de confrontación política diaria. Los intereses electorales, especialmente en un año como este, embrolla y dificulta mucho la posibilidad de que se llegue a un acuerdo"

LA COMPLICATA VICENDA DEL RITARDATO RINNOVO DEL TRIBUNALE COSTITUZIONALE

Il **13 settembre** è scaduto invano il termine di tre mesi previsto dalla riforma della legge organica sul potere giudiziario, compiuta tramite legge organica n. 8/2022, per mezzo della quale si introduceva l'obbligo per il CGPJ di provvedere alla elezione dei due giudici costituzionali, a maggioranza di 3/5 dei suoi membri, entro i tre mesi decorrenti dal giorno successivo alla scadenza del mandato dei giudici costituzionali. Essendo scaduto il 12 giugno il mandato dei quattro giudici costituzionali, questa elezione sarebbe dovuta avvenire entro il 13 settembre.

Il **29 novembre** il Consiglio dei Ministri, dinanzi allo stallo delle negoziazioni interne al CGPJ, ha provveduto a indicare i giudici di sua competenza proponendo la nomina dell'ex Ministro della Giustizia, Juan Carlos Campo, e la ex Direttrice generale della Presidenza, Laura Diez. Ha assunto questa decisione senza attendere la elezione dei due giudici da parte del Consiglio Generale del Potere Giudiziario. I giudici costituzionali proposti dal Governo e dal CGPJ rappresentano, insieme, un terzo dei membri del Tribunale Costituzionale che necessita di essere rinnovato contestualmente, ormai da mesi, perché il mandato dei quattro giudici è scaduto a giugno. La scelta di procedere all'individuazione dei giudici costituzionali, che dovranno sostituire i due giudici conservatori, Pedro González-Trevijano, attuale presidente, e Antonio Narváez, è stata ampiamente criticata dai partiti dell'opposizione e degli alleati di Governo.

Il **14 dicembre** il gruppo parlamentare del Pp ha presentato un ricorso de *amparo* contro gli accordi della Mesa della Commissione Giustizia del Congresso dei Deputati del 12 e 13 settembre, con i quali sono stati ammessi ad esame gli emendamenti alla proposta di legge di riforma del Codice penale (ossia la legge di trasposizione delle direttive europee e altre disposizioni per l'adattamento della legislazione penale all'ordinamento dell'Unione europea, e di riforma dei reati contro l'integrità morale, i disordini pubblici e il contrabbando di armi a doppio uso) ed è stata respinta la richiesta del gruppo parlamentare popolare di riconvocare la Mesa per riconsiderare l'ammissione a esame di tali emendamenti. Nel ricorso si lamenta una violazione della legge al fine di eludere le garanzie predisposte dall'ordinamento giuridico per lo svolgimento del procedimento legislativo e la pretesa di modificare attraverso emendamenti aspetti istituzionali

fondamentali relativi al Tribunale Costituzionale e al Consiglio Generale del Potere Giudiziario. I deputati ricorrenti ritengono che queste violazioni delle garanzie formali e sostanziali del procedimento legislativo (presentazione tardiva degli emendamenti carenti di omogeneità con l'iniziativa legislativa) abbiano determinato una violazione del loro diritto fondamentale all'esercizio della funzione rappresentativa, di cui art.23, comma 1, Cost., così come una lesione del diritto alla rappresentanza politica dei cittadini (art. 23, comma2 Cost). Nel ricorso si insiste sull'assenza di omogeneità degli emendamenti rispetto ai contenuti della proposta di legge organica a cui si legano, violando una dottrina costituzionale e giurisprudenziale consolidata (SSTC 115/2019). Inoltre si menzionano i plurimi profili di incostituzionalità sostanziali legati alla violazione dell'articolo 159, comma 3, che stabilisce la regola del rinnovo del Tribunale costituzionale per terzi; alla fine dello status di indipendenza di tale organo, spogliato della sua funzione di verifica della idoneità dei propri membri; così come alla riduzione del *quorum* per la elezione dei giudici costituzionali in seno al CGPJ; alla previsione di responsabilità penali per i *vocales* che non ottemperino le loro funzioni di designazione e nomina dei giudici costituzionali.

Nel ricorso, infine, è stata richiesta l'adozione di misure cautelari aggravate per sospendere l'applicazione dell'accordo con il quale sono stati ammessi ad esame gli emendamenti, al fine di bloccare le riforme del potere giudiziario e del Tribunale costituzionale, in quanto ritenute manifestamente incostituzionali.

Il **14 dicembre** il gruppo socialista ha presentato un ricorso dinanzi al Tribunale Costituzionale con cui ha richiesto che non vengano adottate le misure cautelari richieste dal Pp rivolte a paralizzare l'iter legislativo della riforma sulla legislazione penale concernente il potere giudiziario in corso di approvazione in seno al Congresso dei Deputati. Nel ricorso i socialisti hanno evidenziato la natura ingiustificata di una misura simile dato che il procedimento legislativo della riforma in discussione continuerà a svolgersi nel rispetto delle garanzie previste dalla Costituzione e dai regolamenti parlamentari.

Il **15 dicembre** il Tribunale Costituzionale si è riunito in forma urgente per decidere in merito alla ammissibilità del ricorso *de amparo* del Pp prima della sessione del Congresso dei Deputati . Il Tribunale, su richiesta dei giudici di orientamento progressista, ha deciso di rinviare la decisione perché ha ritenuto particolarmente complessa la situazione in atto, vuoi per la problematicità della questione oggetto del ricorso, vuoi a causa della pluralità dei ricorsi presentati e delle conseguenze politiche e giuridiche che la decisione del ricorso avrebbe comportato. Non sono state così applicate le misure cautelari richieste dai popolari e il Congresso dei Deputati ha potuto approvare la riforma della legislazione penale nella sua interezza, comprensiva anche degli emendamenti giudicati incostituzionali dai ricorrenti.

Il **19 dicembre** Il Tribunale Costituzionale ha giudicato ammissibile, con [ordinanza](#) adottata con sei voti favorevoli e cinque voti contrari, il ricorso *de amparo* presentato dal gruppo parlamentare del Pp contro gli accordi della Mesa della Commissione Giustizia del Congresso dei Deputati del 12 e 13 settembre. Il ricorso è stato ritenuto ammissibile perché giudicato di speciale *trascendencia constitucional*, così come sono state giudicate rilevanti le ripercussioni sociali e le conseguenze politiche poste dalla questione oggetto del ricorso.

Il Tribunale Costituzionale ha chiarito che, per espressa volontà del costituente del 78, è il garante ultimo dell'equilibrio dei poteri stabilito a livello costituzionale, facoltà che ricomprende anche "la possibilità di limitare la capacità di azione del legislativo quando ecceda dai confini costituzionali nell'esercizio della sua irrinunciabile responsabilità costituzionale". Il Tribunale ha poi specificato che la centralità delle *Cortes Generales* nel sistema costituzionale spagnolo non significa che non siano subordinate alla Costituzione. Le *Cortes Generales*, come gli altri organi costituzionali, devono rispettare i limiti formali e materiali previsti dalla Carta Costituzionale e al

Tribunale Costituzionale spetta controllare che tali limiti vengano rispettati; negare ciò equivarrebbe ad affermare l'esistenza di una zona immune al controllo di costituzionalità.

Il Tribunale Costituzionale ha deciso di adottare le misure cautelari richieste *inaudita parte*, in base all'art.56, comma 6 della LOTC, per evitare che dall'esame degli emendamenti in seno al Senato possa venire meno la finalità del ricorso stesso. La decisione di sospendere l'esame al Senato di tali emendamenti si è resa necessaria, secondo i giudici, per evitare una violazione dei diritti dei deputati popolari che difficilmente avrebbe trovato una forma di riparazione ex post. I giudici ritengono che la celerità con cui la Presidenza della Commissione Giustizia del Congresso dei Deputati ha ammesso ad esame gli emendamenti abbia impedito ai popolari di deliberare e esprimere il proprio parere, mentre le misure cautelari adottate dal Tribunale costituzionale non determinano un pregiudizio grave a un interesse costituzionalmente protetto, né limitano i diritti fondamentali o le libertà degli altri gruppi parlamentari. I giudici, adducendo tali argomentazioni, evidenziano come la propria decisione sia ispirata al canone della proporzionalità.

I giudici costituzionali hanno giudicato le istanze di riconsiliazione presentate da *Unidas Podemos* prive di alcun fondamento ritenendo che i due magistrati oggetto del ricorso di riconsiliazione non abbiano un interesse diretto nella vicenda.

Alla decisione della maggioranza conservatrice si sono opposti i voti *particulares* dei giudici di orientamento progressista. Nei pareri dissenzienti i giudici hanno espresso serie perplessità per una decisione che hanno definito insolita nella storia del Tribunale Costituzionale, perché costituisce una interferenza senza precedenti nella funzione legislativa del Parlamento.

La reazione del Governo spagnolo alla decisione del Tribunale Costituzionale è stata molto dura. Secondo quanto affermato dal Ministro della Presidenza, Felix Bolaños, in una dichiarazione istituzionale adottata dalla Moncloa, la decisione inedita del Tribunale Costituzionale di paralizzare la votazione della riforma sul potere giudiziario al Senato è della massima gravità perché determina una interferenza nell'esercizio della funzione legislativa.

Per converso, per il Pp e il suo leader, Alberto Núñez Feijó, la scelta del Tribunale Costituzionale rappresenta un trionfo per lo Stato di Diritto e la democrazia in quanto ha difeso tutti gli spagnoli da quella che è stata da loro definita una "deriva autoritaria e antidemocratica" del Presidente Sánchez.

L'Unione europea ha mantenuto una posizione molto equilibrata, senza nascondere le preoccupazioni. Il giorno seguente all'ordinanza del Tribunale Costituzionale, il portavoce comunitario per la Giustizia, Christian Wigand, ha ribadito che la posizione della Ue sul rinnovo del Consiglio Generale del Potere Giudiziario è chiara, nota e ferma; rispetto alla situazione generale, l'Unione si auspica che le istituzioni agiscano nel rispetto delle regole interne e dello Stato di diritto. Inoltre fonti della Commissione europea hanno esplicitato che esistono standard europei per le riforme giudiziarie e che queste richiedono consultazioni prelieve con tutte le parti implicate.

Il **21 dicembre** il Tribunale Costituzionale ha adottato un' [ordinanza](#) con cui ha respinto il ricorso *de suplica* proposto su istanza della *Letrada* delle *Cortes* e direttrice dell'*Asesoría Jurídica del Senado*, Isabel Maria Abellan Matesanz. Con tale ricorso è stata impugnata la misura cautelare di sospensione dell'esame parlamentare degli emendamenti nn. 61 62 presentati dai gruppi parlamentari del Governo alla proposta di legge organica di riforma della legislazione penale, divenuti ora le disposizioni transitoria quarta e quinta, e le disposizioni finali prima e seconda della proposta di legge. La ricorrente richiedeva l'immediato ritiro del provvedimento sospensivo concernente le suddette disposizioni per consentire al Senato di discuterle e votarle nella seduta prevista il 22 dicembre. Nel ricorso si denunciava un grave danno arrecato all'esercizio della funzione legislativa delle *Cortes Generales* e una violazione dei diritti fondamentali di tutti i senatori

consistente in una negazione dell'esercizio del diritto ad emendare, discutere e votare la proposta di legge organica.

Il **29 dicembre** il *Pleno* del Tribunale Costituzionale ha confermato l'idoneità dei magistrati costituzionali individuati dal Governo e dal Consiglio Generale del Potere Giudiziario, ossia l'ex Ministro della Giustizia, Juan Carlos Campo, la Professoressa e alta carica del Governo, Laura Díez, proposti dall'Esecutivo; e i giudici César Tolosa e María Luisa Segoviano, eletti dal CGPJ. Ha verificato la sussistenza dei requisiti previsti dalla LOTC per assumere la carica di giudice costituzionale, ovverosia la qualità di cittadini spagnoli magistrati, procuratori, avvocati, professori universitari, o funzionari pubblici di riconosciuta competenza, con più di 15 anni di attività professionale, o in attivo nell'esercizio della rispettiva funzione.

Il **31 dicembre** i quattro giudici, dopo aver ottenuto la convalida da parte del Tribunale Costituzionale, hanno giurato fedeltà dinanzi al Re Felipe VI e al Presidente del Governo Sánchez nel Palazzo della Zarzuela.

AUTONOMIE

FINANZIAMENTI DELLE COMUNITA' AUTONOME E PRESUPUESTO 2023

Il **28 novembre** la *Commissione Delegata del Governo per gli Affari Economici* ha deciso di assegnare per il primo trimestre del 2023 un totale di 10.620,23 milioni di euro alle Comunità autonome tramite il Fondo di Finanziamento alle Comunità autonome. Nello specifico verranno presi 10.416, 4 milioni di euro dal Fondo di Liquidità e 203,8 milioni dal comparto Facilità Finanziaria.

Inoltre la Commissione ha deciso di assegnare 9, 28 milioni di euro dal Fondo di Liquidità REACT-UE per il 2023, alla Regione Murcia, che è l'unica Comunità ad averlo sollecitato per il prossimo esercizio. Si tratta di uno strumento che consente alle Comunità che lo richiedano di avere con anticipo questi aiuti comunitari, per finanziare la realizzazione di progetti e azioni senza produrre variazioni di bilancio.

L'approvazione di tutti questi accordi riafferma il compromesso del Governo con le Comunità autonome e rafforza il ruolo del Fondo di Finanziamento delle Comunità autonome, che fornisce liquidità ai territori a basso costo, anche in contesti come quello attuale caratterizzato da una incertezza economica.

La manovra di bilancio per il 2023 prevede un aumento per le Comunità autonome di oltre 26.000 milioni di euro rispetto al 2022, che attesta un incremento superiore al 24%, secondo quanto ha spiegato la Ministra delle Finanze, Maria Jesus Montero, nell'ambito di una conferenza stampa.

Il bilancio per l'anno 2023 ha registrato anche una serie di novità nella redistribuzione delle risorse tra le Comunità autonome. Le Comunità che riceveranno maggiori risorse saranno l'Andalusia e la Catalogna. Nello specifico la Catalogna riceverà finanziamenti di importo pari a 2.508, 92 milioni di euro, mentre l'Andalusia 2.318, 8 milioni di euro. Il Governo ha deciso di investire il doppio delle risorse in queste Comunità autonome rispetto alle Comunità autonome di Madrid e Valencia. In generale tutte le Comunità autonome hanno ottenuto un trattamento migliore rispetto al 2022, salvo le Comunità autonome di Murcia e Castilla y León.

A partire dal **27 dicembre** le Commissioni Miste per gli Affari economici e Fiscali tra Stato autonomie territoriali, segnatamente Andalusia, Canarie, Catalogna, Valencia, Galizia, Baleari, hanno deciso di cedere alle rispettive Comunità autonome l'imposta speciale per il deposito dei rifiuti in discarica e per l'incenerimento e il co-incenerimento dei rifiuti. Tali accordi hanno dato

il via ad una serie di riforme legislative con cui sono state regolamentate tali cessioni definendone la portata e le condizioni.

CATALOGNA

Il **27 settembre** il Presidente della Generalità catalana, Pere Aragonés, ha celebrato il dibattito di politica generale in seno al Parlamento in cui inizia il nuovo corso politico in Catalogna. Nel corso del dibattito il Presidente ha illustrato il piano di misure anticrisi che intende adottare per contrastare l'inflazione. Ha annunciato anche di voler negoziare con il Governo statale un accordo di chiarezza, seguendo la via canadese, per negoziare un referendum di autodeterminazione. Ha parlato di una soluzione inclusiva, "scrupolosamente democratica" e "omologabile a livello internazionale"

Nel corso dei mesi di ottobre e novembre il partito di Erc ha negoziato con il Governo Sánchez la riforma del Codice Penale relativa ai reati di sedizione e malversazione, al fine di omologare la legislazione penale spagnola agli standard europei. Erc ha condizionato il suo appoggio alla legge di bilancio all'approvazione di queste riforme, che hanno portato alla presentazione dei due emendamenti più volte citati il cui iter legislativo è stato poi sospeso in via cautelare dal Tribunale Costituzionale.

Il **12 dicembre** la direzione del partito di Erc si è riunita per definire le condizioni di un futuro referendum sulla indipendenza, cd. *La vía democrática del referéndum*, in vista della seconda fase del congresso nazionale che dovrà svolgersi il 28 gennaio a Lleida. La direzione del partito propone di celebrare un grande dibattito che raccolga la partecipazione di tutti gli attori economici, sociali e politici regionali, per pervenire ad un Accordo di chiarezza in cui si definiscano le modalità di celebrazione di un nuovo referendum che possa ispirarsi alle esperienze referendarie canadese e montenegrina. A tal proposito si discute in merito alla possibilità di inserire un doppio quorum, un quorum strutturale pari al 50% e un quorum deliberativo del 55%. Nel corso della riunione i leader politici hanno evidenziato i vantaggi della negoziazione aperta con il Governo attuale, che ha permesso di ottenere l'indulto per i leader indipendentisti e la riforma del reato di sedizione, e ritengono che i tempi siano divenuti maturi per risolvere il conflitto politico catalano.

La discussione si è riaperta in seguito all'approvazione della riforma del Codice Penale che ha portato all'eliminazione del reato di sedizione e alla sua sostituzione con il reato di gravi disordini pubblici, che comporta una significativa riduzione delle pene carcerarie e dei tempi dell'inabilitazione precedentemente previsti per il reato di sedizione. Questa riforma dovrebbe consentire ad alcuni leader politici indipendentisti condannati per questi reati e inabilitati all'esercizio delle cariche pubbliche di ritornare prima a fare politica.

Il **26 dicembre** il Presidente della Generalità catalana, Pere Aragonés, ha annunciato nel discorso di Natale che nel 2023 la Generalità promuoverà un dibattito, una grande discussione, per giungere a un accordo condiviso per la celebrazione di un referendum che consenta ai catalani di esercitare il diritto di decidere.

Il Presidente Sánchez ha criticato fortemente il discorso pronunciato da Aragonés definendolo un progetto anacronistico che va contro i tempi attuali. A tal proposito ha ricordato che la Costituzione spagnola, così come nessuna altra Costituzione del mondo, riconosce il diritto all'indipendenza, e la risposta che sta dando l'Unione europea è quella di una maggiore integrazione.

Il Presidente ha evidenziato come la situazione attuale sia comunque molto migliorata rispetto al 2017, in cui si era assistito ad una vera e propria degenerazione del conflitto a causa della irresponsabilità di alcuni e dell'incapacità dell'allora Governo popolare di gestire la situazione. Ha insistito sulla validità del Mesa di dialogo come strumento utile per veicolare la cd. "agenda del

reencuentro”, nella convinzione che “con tempo, pazienza, determinazione e generosità da parte di tutti” si potrà trovare un punto di equilibrio che garantisca la convivenza in Catalogna.

NAVARRA

Il **19 ottobre** è stata approvata [la legge n.22/2022 \(pubblicata nel BOE n. 252 del 20 ottobre\)](#) che riforma la legge sul *Convenio economico* tra lo Stato e la Comunità forale di Navarra. Questa riforma legislativa recepisce gli accordi adottati il 20 dicembre 2021 e il 10 giugno 2022 dalla Commissione di negoziazione appositamente istituita tra le amministrazioni statale e autonoma. Con questa riforma sono state apportate tutta una serie di modifiche al regime fiscale vigente nella Comunità autonoma, adeguando i contenuti del *Convenio* alle innovazioni intervenute nell'ordinamento tributario statale.

Nel mese di ottobre durante le negoziazioni per l'approvazione della legge di bilancio 2023, Pedro Sánchez si è impegnato con il partito di Bildu a trasferire la competenza in materia di circolazione stradale e traffico alla Comunità di Navarra. Il trasferimento della competenza, secondo l'accordo raggiunto, avverrà entro il 31 marzo del 2023, nella prospettiva più generale di rafforzare l'autogoverno della Comunità.