



LAURA FROSINA*

LA RIEDIZIONE DEL GOVERNO DI COALIZIONE DI SÁNCHEZ E LA CONTROVERSA QUESTIONE DELL'AMNISTIA **

SOMMARIO: **INTRODUZIONE.** – **SEZIONI: 1. Partiti ed elezioni.** – 1.1. La rottura tra Vox e il Pp in seno al Congresso dei Deputati. – 1.2. La scissione di *Podemos* da *Sumar*. – **2. Parlamento.** – 2.1. La riforma del regolamento del Congresso dei Deputati. – 2.2. La solenne sessione di apertura delle *Cortes Generales* della XV legislatura. – 2.3. La proposta di legge organica sull'amnistia e le prime tappe del suo iter parlamentare. – 2.4. La riforma del regolamento del Senato. – 2.5. La celebrazione del *Día de la Constitución*. – 2.6. La costituzione delle Commissioni d'inchiesta legate ai presunti casi di *lanfzare*. – 2.7. La proposta di riforma dell'articolo 49 della Costituzione. – **3. Governo.** – 3.1. La fallita investitura di Alberto Núñez Feijóo. – 3.2. Gli accordi d'investitura siglati dal Psoe. – 3.3. L'investitura di Sánchez e la formazione del Governo di coalizione con *Sumar*. – 3.4. Cooperazione internazionale ed europea. – 3.5. Un bilancio finale della presidenza spagnola dell'Unione europea. – **4. Capo dello Stato.** – 4.1. La cerimonia di giuramento della Principessa delle Asturie Leonor di Borbone. – 4.2. Il discorso di Natale del Re Felipe VI. – **5. Corti.** – 5.1. Il progressivo deterioramento dei rapporti tra politica e magistratura. – 5.2. Il Tribunale Costituzionale respinge il ricorso *de amparo* elettorale del Psoe. – 5.3. Il Psoe presenta ricorso d'incostituzionalità contro la riforma regolamentare del Senato. – **6. Autonomie.** – 6.1. Il processo di riconciliazione in Catalogna: prime riunioni bilaterali. – 6.2. La mozione di censura costruttiva di *Bildu* nell'*Ajuntamiento* di Pamplona.

INTRODUZIONE

Il 16 novembre il Congresso dei Deputati ha votato la fiducia al leader del *Partido socialista obrero español* (Psoe), Pedro Sánchez, che è riuscito a ottenere l'investitura a maggioranza assoluta con 176 voti in prima votazione, scongiurando l'ipotesi di un ritorno alle urne il prossimo gennaio e dando avvio alla formazione del secondo Governo di coalizione della democrazia parlamentare spagnola.

L'investitura parlamentare di Sánchez ha rappresentato un indiscutibile successo politico del leader socialista, specie dinanzi alla sconfitta registrata il 26 e 27 settembre dal leader del partito vincitore delle elezioni, Alberto Núñez Feijóo, nell'ambito di una sessione che - secondo quanto riportato dalla stampa - è stata da lui stesso convertita in una sorta di anomala mozione di censura contro il Governo in funzione. Le pesanti accuse di

* Ricercatrice in Diritto pubblico comparato (RTDB) – Sapienza Università di Roma.

** Contributo sottoposto a *peer review*.

asservimento agli independentisti catalani rivolte a Sánchez, e quelle di piena incostituzionalità di un'eventuale proposta di amnistia, sono state centrali nel discorso di investitura del candidato *Premier*, il quale, consapevole dell'imminente sconfitta parlamentare, si è comportato come se fosse il principale leader dell'opposizione, circoscrivendo quasi interamente il suo impegno programmatico ad una modifica del codice penale volta a introdurre un reato di slealtà costituzionale. Un'altra anomalia di questa investitura, mai verificatasi prima d'ora, è stata la scelta di Sánchez di non replicare all'intervento di Feijóo, lasciando il compito di farlo al deputato socialista, Óscar Puente, che è intervenuto duramente contro il leader popolare.

Il traguardo politico di Sánchez è stato conseguito grazie a defatiganti negoziazioni con le forze politiche di sinistra, del nazionalismo e dell'indipendentismo catalano rappresentate al Congresso dei Deputati, che hanno portato all'approvazione di accordi d'investitura molto impegnativi ed onerosi per il futuro Governo.

Il primo e più importante accordo è stato siglato con *Sumar*, la grande piattaforma politica di sinistra costituitasi per le elezioni politiche del 2023, che ha permesso sostanzialmente la riedizione di un Governo di coalizione guidato da Sánchez. Su questo accordo programmatico si sono costruite le fondamenta del nuovo Governo progressista che, in linea di continuità con la passata legislatura, proseguirà nella direzione di una crescita sostenibile fondata prevalentemente su politiche di giustizia sociale, climatica e di rafforzamento dei diritti, impegnandosi nel raggiungimento di più elevati livelli di coesione sociale e territoriale. La riduzione dell'orario della settimana lavorativa a parità di stipendio, l'aumento del salario minimo, e una riforma fiscale più equa, sono solo alcuni dei punti chiave di questa alleanza di Governo che caratterizzerà l'azione dell'Esecutivo durante la XV legislatura.

La partita più difficile per la formazione del nuovo Governo non si è giocata con la sinistra di *Sumar*, pronta a entrare a far parte della squadra di Governo, ma sul tavolo delle negoziazioni con i partiti regionalisti e nazionalisti, e in particolare con gli independentisti catalani di *Esquerra Republicana de Catalunya* e *Junts per Catalunya*, i quali, consapevoli della propria forza politica per l'investitura, hanno alzato la posta in gioco, puntando, in particolare, sull'amnistia e sulla risoluzione del conflitto politico catalano.

L'accordo siglato con i repubblicani catalani, partendo da una ricostruzione storico-giuridica dei principali fatti accaduti negli ultimi anni, indica diversi obiettivi, più o meno problematici da realizzare, che vanno dall'approvazione di una legge d'amnistia per coloro che abbiano commesso reati nell'ambito del processo di indipendenza catalana (comunemente denominato *procés*), al rilancio della negoziazione intergovernativa in seno alla *Mesa* di dialogo, negoziato e accordo per risolvere il problema del futuro politico della Catalogna, e, dall'istituzione di una figura di mediazione *super partes* incaricata di monitorare il processo di negoziazione intergovernativa, fino al condono alla Catalogna di 15 miliardi di debiti contratti con lo Stato attraverso il *Fondo di Liquidità Autonómica*.

Molto più problematico risulta l'accordo siglato con *Junts*, che evidenzia i punti di convergenza, ma soprattutto di divergenza (sui contenuti del patto G. Ferraiuolo, *Accordi e*

disaccordi. Il patto di investitura PSOE-Junts per Catalunya nella crisi costituzionale spagnola, in *Federalismi.it*, n. 29, 2023), nell'interpretazione e nella risoluzione della questione independentista catalana, che non ha mancato di sollevare forti critiche e perplessità sia a livello politico-istituzionale che dottrinale.

Un aspetto particolarmente controverso di quest'accordo riguarda la ricostruzione storica del conflitto territoriale proposta dagli independentisti contenuti nella sezione degli *Antecedentes*, che risulta fondata su una narrazione vittimista del nazionalismo catalano legata a una presunta azione persecutoria portata avanti dalle istituzioni centrali, e si conclude con il riconoscimento della piena legittimità del processo independentista catalano, con l'intento di riabilitare le illegittime consultazioni popolari sull'indipendenza del 2014 e 2017. Proprio quest'aspetto ha sollevato scetticismi da parte di alcuna dottrina che ha osservato criticamente come questo testo ponga le basi per legittimare il *procés* e non contenga una rinuncia esplicita all'unilateralismo da parte degli independentisti (Natalia Junquera, *Tomás de la Quadra: "La amnistía pierde valor si no la das, te la arrancan"*, in *El País* del 03/12/2024).

L'aspetto più controverso dell'accordo rimane, però, quello della ridefinizione dei contenuti della legge d'amnistia, nella misura in cui propone un'interpretazione molto ampia sia della categoria dei soggetti beneficiari di questa misura di grazia ("tutti coloro che, prima o dopo la consultazione del 2014 e del referendum del 2017, siano stati oggetto di decisioni o processi giudiziari vincolati a questi eventi"), sia del lasso temporale di riferimento (che si estende dal 1° gennaio 2012 al 13 novembre 2023), sia, infine, di una sua possibile estensione applicativa ai casi di *lawfare* e *judicialización* della politica che emergeranno probabilmente dalle indagini operate dalle nuove Commissioni d'inchiesta istituite in seno al Congresso dei Deputati in questa legislatura.

Un altro aspetto particolarmente criticato dell'accordo risulta la decisione di istituire un meccanismo internazionale incaricato di verificare e monitorare il processo di negoziazione tra le parti, che sembra supporre l'esistenza di due entità statuali distinte. Il problema vero dell'accordo rimane, però, il persistente dissenso sulle possibili modalità di risoluzione del conflitto territoriale. Il consenso tra i due partiti su diversi aspetti metodologici del negoziato non cancella, infatti, il disaccordo di fondo sulle modalità di risoluzione della questione catalana in senso stretto, poiché mentre *Junts* sostiene la strada di un referendum sull'autodeterminazione fondato sull'articolo 92 della Costituzione per definire il futuro politico della Catalogna, il Psoe difende la piena attuazione e l'implementazione dello Statuto di autonomia, così come il pieno rispetto delle istituzioni di autogoverno e della singolarità istituzionale, culturale e linguistica della Catalogna. A cui si aggiunge un altro importante punto di disaccordo relativo all'autonomia finanziaria della Comunità autonoma, che vede anche in questo caso la netta contrapposizione tra *Junts*, favorevole a una revisione integrale del modello vigente con una cessione alla Generalità del 100% dei tributi pagati in Catalogna, e il Psoe che auspica il rafforzamento dell'autonomia finanziaria catalana e l'avvio di un dialogo sulla riforma del modello di finanziamento attualmente vigente nello Stato autonomico.

Alla luce di entrambi gli accordi, il primo e più importante traguardo da raggiungere per avviare il processo di riconciliazione in Catalogna, e per mantenere il Governo minoritario di Sánchez in carica, risulta, dunque, quello dell'amnistia.

Per tale ragione, due giorni prima dell'investitura, il Psoe si è affrettato a depositare al Congresso dei Deputati la *proposta di legge di amnistia per la normalizzazione istituzionale, politica e sociale in Catalogna*, volta a estinguere la responsabilità penale, amministrativa, contabile per tutti gli atti compiuti per l'organizzazione e l'attuazione del processo indipendentista catalano nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2012 e il 13 novembre 2023. La proposta legislativa sull'amnistia, oggetto sin da subito di plurime contestazioni, ha sollevato una dura reazione dell'opposizione politica, del potere giudiziario e di diverse associazioni della magistratura, nonché diverse manifestazioni e forme di protesta da parte della società civile. Il **6 novembre**, prima ancora della presentazione dell'iniziativa legislativa, il blocco conservatore del Consiglio Generale del Potere Giudiziario, che non viene rinnovato nella sua composizione da cinque anni, ha approvato una dichiarazione istituzionale durissima contro l'amnistia sostenendo la sua incostituzionalità, la presunta violazione del principio della separazione dei poteri, l'interferenza sull'esercizio del potere giudiziario e i rischi conseguenti per lo Stato di diritto. In una direzione analoga si sono orientate anche le dichiarazioni di alcune associazioni della magistratura spagnola, che hanno affermato la loro piena opposizione all'amnistia, soprattutto in riferimento ai casi di *lanfane* inseriti nel testo legislativo, parlando di delegittimazione dello Stato di diritto e di attacco alla democrazia; la piena avversione verso l'iniziativa sull'amnistia ha spinto finanche gruppi di magistrati a manifestare dinanzi alle rispettive sedi giudiziarie, attirandosi accuse di mancanza di imparzialità e neutralità. Per non parlare poi delle diverse manifestazioni e proteste di piazza indette dai popolari e da Vox, che si sono svolte anche, e soprattutto, dinanzi alla sede del Partito socialista a Madrid, in cui non si sono risparmiati duri scontri con la polizia e accuse al Governo con slogan propagandistici, come *golpe de Estado, atentado contra la Constitucion y la democracia*, che hanno ulteriormente innalzato il livello di tensione evidenziando l'esistenza di una iperpolarizzazione nel Paese.

Non sono mancate critiche severe all'amnistia, in generale, e all'iniziativa legislativa, in particolare, anche da parte della dottrina costituzionalistica. Alcuni giuristi hanno evidenziato come tale misura legislativa metta in discussione principi ed equilibri costituzionali fondamentali come, ad esempio, quelli di uguaglianza, separazione dei poteri, riserva di giurisdizione, indipendenza della magistratura, e come la sua approvazione rischi di delegittimare l'operato del potere giudiziario. (Per un'analisi di questi aspetti si v., in particolare, C. Vidal Prado, *L'investitura del nuovo Governo in Spagna: amnistia e stato di diritto*, in *Federalismi.it*, n. 29, 2023). La centralità assunta dalla questione dell'amnistia e il silenzio della Costituzione sul punto hanno spinto la dottrina a riflettere più approfonditamente sul significato politico di questo istituto nella democrazia costituzionale spagnola e, in particolare, sulle condizioni che legittimano e/o non legittimano costituzionalmente la sua applicazione al *procés* catalano, evidenziando l'esistenza di un dibattito molto ricco e

variegato e allo stesso tempo anche una generale incertezza sui presupposti e le modalità applicative di tale istituto.

Dinanzi al proliferare di tali accuse, il Governo Sánchez ha risposto fermamente affermando la piena costituzionalità e correttezza della proposta legislativa sull'ammnistia ora all'esame del Congresso dei Deputati. Finora la proposta ha superato la prima tappa in seno al *Pleno* di questa Camera, che ha votato in favore della presa in considerazione e della procedura d'urgenza per il suo esame grazie al sostegno della maggioranza parlamentare dell'investitura. La proposta si appresta a proseguire il suo iter in *Commissione giustizia* e nel *Pleno* del Congresso, per essere poi trasmessa al Senato. Nella Camera Alta, dove il Pp controlla la maggioranza assoluta, è stata già approvata una riforma regolamentare che ha attribuito alla Mesa la facoltà di decidere in merito all'applicazione o meno della procedura d'urgenza sulle proposte legislative trasmesse con carattere d'urgenza dal Congresso dei Deputati. Ciò significa che all'interno del Senato non si seguirà la procedura d'urgenza per esaminare questa proposta legislativa e si ritarderà di due mesi la votazione. La riforma regolamentare, che è stata già impugnata dalla minoranza socialista dinanzi al Tribunale costituzionale per i diversi dubbi d'incostituzionalità che solleva, potrà ritardare ma non bloccare l'iter legislativo della proposta, che giungerà al termine con una successiva deliberazione del Congresso dei Deputati ed entrerà probabilmente in vigore in primavera nell'ordinamento spagnolo. Secondo alcune stime, dell'ammnistia potrebbero beneficiare circa 400 persone, tra politici, cittadini e agenti delle forze di polizia, sebbene esista una grande incertezza anche su questo aspetto e molto dipenderà dalla interpretazione dei tribunali che saranno chiamati a darne applicazione. È tuttavia troppo presto per fare qualsiasi previsione perché esistono molte incertezze sia sui contenuti definitivi della legge, che sarà emendata nel corso dell'iter legislativo, sia sulla sua estensione applicativa; incertezze aggravate dai ricorsi che saranno probabilmente sollevati contro la legge, una volta entrata in vigore, sia dinnanzi al Tribunale Costituzionale che davanti alla Corte di Giustizia dell'Ue. D'altronde la questione dell'ammnistia ha già travalicato i confini nazionali con la sottoposizione della proposta legislativa all'esame del Commissario alla Giustizia, Didier Reynders, e con il dibattito avvenuto in seno al Parlamento europeo, su proposta del gruppo politico dei popolari europei, in cui sono state evidenziate le problematiche conseguenze legate alla sua applicazione per lo Stato di diritto in Spagna.

Allo stato attuale è dunque difficile fare alcuna valutazione sulle possibili conseguenze dell'ammnistia e sulla nuova fase di riconciliazione politico-costituzionale che potrebbe aprirsi in Catalogna. Le distanze tra i Governi spagnolo e catalano sulla questione territoriale continuano ad essere profonde e sono state messe nere su bianco nell'accordo *Psoe-Junts*, nell'ambito del quale alla rivendicazione independentista di un referendum sull'autodeterminazione si oppone la proposta socialista di una riforma statutaria e del rafforzamento della singolarità istituzionale e culturale della Catalogna. Bisognerà vedere se eventuali soluzioni che vadano nella direzione del rafforzamento dell'autogoverno e dell'asimmetria riusciranno ad attenuare le aspirazioni independentiste, o se invece *Erc*, e soprattutto *Junts*, una volta ottenuta l'ammnistia per molti dei loro politici condannati e

indagati, a cominciare da Puigdemont, proseguiranno la strada della rivendicazione referendaria e dell'indipendenza minacciando o riprendendo finanche la via dell'unilateralità. Molto dipenderà anche dai risultati elettorali e dagli equilibri politici che si creeranno nella Comunità autonoma in seguito alle prossime elezioni regionali.

La negoziazione con gli indipendentisti catalani non sarà l'unica sfida che il Governo di coalizione minoritario dovrà affrontare nel corso della legislatura, poiché sarà chiamato a mantenere gli equilibri con tutte le altre forze politiche del patto di investitura, tenendo fede ai plurimi impegni assunti nell'ambito dei rispettivi accordi. Le negoziazioni politiche potrebbero rivelarsi particolarmente problematiche specie nei passaggi cruciali di approvazione delle leggi di bilancio, o di altre riforme fondamentali del programma politico sulle quali si gioca la compattezza e la stabilità della coalizione di Governo. Il primo mese ha già svelato le fragilità di questa coalizione con la rottura consumatasi tra *Podemos* e *Sumar* e il passaggio dei 5 deputati della formazione *morada* al gruppo politico misto nel Congresso dei Deputati. La scissione di *Podemos*, dovuta alla sua esclusione dal Governo nazionale nonostante le insistenze del segretario generale del partito, si traduce per Sánchez in una riduzione della maggioranza di coalizione e nell'inclusione di *Podemos* nel novero degli interlocutori parlamentari con cui dovrà negoziare nella legislatura. Questo cambiamento apre uno scenario ancora più complesso per la stabilità del Governo, che dovrà soddisfare le richieste di tale partito in occasione delle singole votazioni parlamentari. Un primo banco di prova per valutare l'attitudine e la posizione dei cinque deputati transfughi di *Podemos* sarà la prima sessione parlamentare del mese di gennaio in cui è calendarizzata la convalida di alcuni decreti legge anti-crisi e sulla digitalizzazione della giustizia; sessione che si annuncia particolarmente problematica dinanzi alle prime dichiarazioni di *Junts* che ha minacciato di non approvare tali decreti, innalzando sin da subito il livello di tensione e precarietà della legislatura.

In questo clima politico così acceso e conflittuale, Sánchez sembra determinato a risolvere con carattere prioritario alcune questioni, *in primis* la *vexata quaestio* del rinnovo del Consiglio Generale del Potere Giudiziario, oramai ritenuta non più procrastinabile neanche da parte dell'Unione europea. Egli ha già richiesto più volte al leader popolare di fissare un incontro per giungere a un accordo sulla questione del rinnovo del CGPJ, e in cui discutere, altresì, della riforma del modello di finanziamento nello Stato autonomo e della riforma costituzionale dell'articolo 49. La situazione, che tra varie incertezze sembrava per un momento si stesse sbrogliando, è precipitata a fine dicembre dopo che i socialisti hanno approvato nell'*Ayuntamiento* di Pamplona la mozione di censura di Bildu contro la sindaca dell'*Union del Pueblo Navarro*, sollevando una dura reazione dei popolari che li hanno accusati di essere scesi a patti con la sinistra *abertzale* e hanno dichiarato di rinunciare formalmente ad una normalizzazione delle relazioni istituzionali con il partito di Governo.

Le premesse politiche e gli eventi di questi primi mesi confermano la complessità della XV legislatura, in cui sarà messo a dura prova l'indiscusso talento politico di Sánchez. Il suo Governo dovrà svolgere non soltanto una continuativa e faticosa azione di mediazione per mantenere salde le alleanze dell'investitura e preservare la sua maggioranza parlamentare,

ma dovrà anche promuovere un'azione di riconciliazione politica su più fronti, non solo per affrontare la irrisolta e persistente questione catalana, ma anche per superare questa fase di esasperata polarizzazione e degenerazione politica che ha diviso e destabilizzato il Paese sulla controversa questione dell'amnistia.

SEZIONI

1. PARTITI ED ELEZIONI

1.1. La rottura tra Vox e il Pp in seno al Congresso dei Deputati

Il **4 dicembre** il Segretario generale di Vox, Ignacio Garriga, ha comunicato pubblicamente la rottura del suo partito con il *Partido popular* in seno al Congresso dei Deputati. Secondo Garriga, non ci sono più le condizioni per svolgere un'azione coordinata con il Pp diretta soprattutto a “frenare il colpo di Stato” messo in atto dal Presidente Sánchez con l'amnistia. Garriga ha denunciato la mancanza di una volontà di collaborazione da parte del Pp e ha accusato quest'ultimo di essere sceso a patti con il Psoe e *Sumar* per il controllo delle presidenze delle Commissioni in questa Camera. Già ad agosto Vox aveva lamentato la sua assenza dall'Ufficio di Presidenza del Congresso, e giudica ora ingiustificata la sua esclusione anche dalle 12 Commissioni la cui presidenza è stata affidata al Pp. Secondo Vox, questa definitiva esclusione limita la sua capacità di manovra politica, in quanto sono le presidenze che decidono il calendario delle riunioni e l'ordine del giorno.

Questa interruzione dei rapporti tra i due partiti non intaccherà la loro collaborazione per governare nelle Comunità autonome ove hanno siglato accordi di investitura o di coalizione.

1.2. La scissione di *Podemos* da *Sumar*

Il **5 dicembre**, a distanza di due settimane dalla costituzione del nuovo Governo, *Podemos* ha dichiarato formalmente la sua scissione dalla piattaforma politica guidata da Yolanda Díaz. Il segretario generale del partito, Ione Belarra, ha annunciato che i cinque deputati di *Podemos* passeranno dal gruppo politico di *Sumar* a quello misto, per poter garantire la loro capacità di azione politica in seno al Congresso. La decisione è intervenuta dopo settimane di negoziazioni e tensioni culminate nell'esclusione dei deputati di *Podemos* dal Governo, nonostante le insistenze del partito per l'assegnazione del Ministero dell'Uguaglianza a Irene Montero. La goccia che ha fatto traboccare il vaso è stata la scelta di *Sumar* di lasciare *Podemos* senza il portavoce aggiunto al Congresso, precludendogli di presentare iniziative in tale Camera. La decisione di *Podemos* avrà un grande impatto politico sul Governo di Sánchez, che ha perso cinque deputati della maggioranza e che dovrà aggiungere questo partito alla lista dei suoi interlocutori politici.

2. PARLAMENTO

2.1. La riforma del regolamento del Congresso dei Deputati

Il **21 settembre** il *Pleno* del Congresso dei Deputati ha approvato [la modifica del regolamento interno \(Boe n. 229, del 25 settembre\)](#) sull'utilizzo delle lingue co-ufficiali nell'ambito dei lavori parlamentari preannunciata da Francina Armengol nel discorso tenuto in occasione della sua elezione alla presidenza della Camera. La proposta di riforma, presentata da diversi gruppi parlamentari (Psoe, *Sumar*, *Republicano*, *Euskal Herria Bildu*, *Vasco* (EAJ-PNV) e Misto, è stata approvata con 180 voti a favore e 170 contrari, raggiungendo la maggioranza assoluta richiesta dalla disposizione finale seconda del Regolamento. La riforma approvata aggiunge un nuovo comma all'articolo 6, prevedendo che tutti i deputati hanno il diritto di utilizzare le lingue co-ufficiali in alcune Comunità autonome nell'ambito di tutte le attività parlamentari, compresi gli interventi orali e le comunicazioni scritte, conformemente a quanto previsto dalla Costituzione e dai rispettivi statuti di autonomia.

2.2. La solenne sessione di apertura delle *Cortes Generales* della XV legislatura

Il **29 novembre** si è celebrata in seno al Congresso dei Deputati la solenne sessione di apertura della XV legislatura dopo l'avvenuta investitura di Sánchez e la formazione del nuovo Governo di coalizione. La sessione è stata presieduta dal Re Felipe VI e ha visto la partecipazione di tutti i membri del Governo, fatta eccezione per la prima vicepresidente, Ministra dell'Economia, del Commercio e dell'Impresa, Nadia Calviño, che ha iniziato un viaggio di lavoro di tre giorni a New York. La Presidente del Congresso, Francina Armengol ha pronunciato il discorso d'apertura in cui ha ricordato che il Parlamento è la “spina dorsale della democrazia” e “un elemento indispensabile per la libertà delle nostre società”.

È intervenuto, poi, il Re Felipe VI che ha definito il Parlamento “l'anima” della democrazia spagnola e della libertà e il luogo dove si realizza l'integrazione tra differenti progetti e opzioni nel quadro della Costituzione. Il Re ha dichiarato formalmente aperta la XV legislatura.

La cerimonia si è conclusa con una sfilata delle Forze armate e della Guardia Civile dinanzi alla Famiglia Reale.

2.3. La proposta di legge organica sull'amnistia e le prime tappe del suo iter parlamentare.

Il **13 novembre** il gruppo socialista ha registrato e presentato al Congresso dei Deputati la [proposta di legge organica sull'amnistia per la normalizzazione istituzionale, politica e sociale in Catalogna](#), con cui viene sostanzialmente concessa l'amnistia a tutti coloro che sono stati condannati nell'ambito del processo indipendentista catalano, cd. *procés*. La proposta legislativa estingue la “responsabilità penale, amministrativa e contabile” di tutte

le persone implicate nell'organizzazione e attuazione del processo independentista catalano nel periodo che va dal 1° gennaio del 2012 al 13 novembre del 2023. La proposta legislativa estende l'amnistia non soltanto ai leader dei partiti independentisti e ai suoi principali dirigenti, ma anche ai direttori dei collegi in cui furono poste le urne per lo svolgimento del referendum independentista del 1° ottobre del 2017, ai sindaci, ai manifestanti, così come agli agenti di polizia che agirono durante questa consultazione considerata illegale dalla giustizia spagnola.

La controversa proposta di legge, sostenuta dalla maggioranza parlamentare di Governo e considerata dai suoi proponenti priva di qualsiasi profilo di illegalità, è stata giudicata priva di difetti formali anche dai funzionari parlamentari che hanno redatto l'*informe* giuridico con cui è stato dato il pieno avallo all'avvio del suo iter parlamentare in seno alla Mesa del Congresso dei Deputati. Nell'*informe* si precisa come non esista nessuna pregiudiziale che osta alla cd. *admisión a tramite* della proposta legislativa, e come questa non sia equiparabile alla proposta sull'amnistia presentata dai partiti independentisti nel 2021, in quanto quest'ultima era stata concepita come una forma di indulto generale che -come tale- risultava vietata dall'articolo 62 della Costituzione. Il Pp ha avanzato una richiesta di riconsiderazione nei confronti del funzionario Fernando Galindo, redattore principale del parere giuridico, accusandolo, come ex sottosegretario del Ministero per la politica territoriale, di avere stretti legami con il Governo in grado di compromettere la sua imparzialità. La Mesa del Congresso ha respinto, con la maggioranza dei voti del Psoe e di *Sumar*, la richiesta di riconsiderazione nei confronti di Galindo presentata dal Partito popolare, e, il **21 novembre**, ha votato a favore della c.d. *admisión a tramite* della proposta legislativa.

Il **12 dicembre** il *Pleno* del Congresso ha votato a favore della presa in considerazione della proposta legislativa, e del suo esame con la procedura d'urgenza, con i 178 voti a favore di tutti i partiti della maggioranza di governo, fatta eccezione per la deputata di Cc, e i 172 contrari dei popolari e Vox. Nel mese di gennaio la proposta legislativa dovrà superare gli emendamenti alla totalità che presenteranno il Pp e Vox e, entro la fine di gennaio, dovrebbe essere definitivamente approvata dal Congresso per poi passare al Senato dove sarà respinta dalla maggioranza popolare.

Il leader del Pp ha dichiarato la proposta "una vergogna" a livello internazionale e una forma di "regressione democratica", preannunciando che si opporrà alla sua entrata in vigore attingendo a tutti i canali legali disponibili sia a livello nazionale che internazionale.

2.4. La riforma del regolamento del Senato

Il **14 novembre** il *Pleno* straordinario del Senato ha approvato, con la maggioranza assoluta del Pp, la [riforma del regolamento](#) di questa Camer, pubblicata nel BOE n. 276, del 18 novembre, con la quale si modificano gli articoli 133 e 182. Con la riforma dell'articolo 133 è stata attribuita alla Mesa del Senato la facoltà di decidere in merito all'applicazione o meno della procedura d'urgenza sulle proposte legislative trasmesse dal Congresso dei Deputati. La Mesa del Senato, indipendentemente dal fatto che la proposta

legislativa trasmessa dal Congresso dei Deputati sia qualificata urgente, potrà decidere se applicare o meno la relativa procedura per l'esame delle proposte legislative ricevute da tale Camera, sia agendo d'ufficio, sia su proposta di un gruppo parlamentare o di 25 senatori. La procedura d'urgenza suppone una riduzione del tempo a disposizione per l'esame delle proposte legislative da 2 mesi a 20 giorni.

Con la modifica dell'articolo 182 del Regolamento sono state rese obbligatorie le audizioni del Presidente del Governo e degli altri membri del Governo dinanzi al *Pleno* della Camera Alta per informare su una questione specifica, qualora a richiederlo siano due gruppi parlamentari o 1/5 parte dei membri della Camera.

L'obiettivo principale di questa riforma è quello di ritardare l'approvazione della proposta legislativa sull'amnistia che sarà trasmessa con carattere d'urgenza dal Congresso dei Deputati al Senato.

2.5. La celebrazione del *Día de la Constitución*

Il **6 dicembre** si è svolto in seno al Congresso dei Deputati l'evento celebrativo del 45° anniversario della Costituzione. La Presidente del Congresso, Francina Armengol, ha profondamente criticato nel suo discorso introduttivo il clima di scontro e disprezzo nel quale si celebra quest'importante ricorrenza, ricordando come la Carta costituzionale sia il più grande rimedio per superare questa discordia e quanto sia importante dare ad essa costantemente attuazione. Nonostante la solennità della celebrazione, anche in quest'occasione non sono mancati attacchi tra i due principali leader: Feijóo ha accusato il Presidente Sánchez di guidare un movimento contro la Costituzione e quest'ultimo ha accusato il leader dell'opposizione di tenere "sotto sequestro" il Consiglio del Potere Giudiziario, richiedendo l'immediata risoluzione del problema del suo rinnovo bloccato da cinque anni. All'evento hanno partecipato anche esponenti della società civile che hanno dato lettura di alcuni articoli della Costituzione.

2.6. La costituzione delle Commissioni d'inchiesta legate ai presunti casi di *lawfare*

Il **12 dicembre**, nel corso della prima sessione plenaria della legislatura, il Congresso dei Deputati ha approvato l'istituzione di tre *Commissions d'inchiesta* chiamate ad indagare su presunti casi di *lawfare* e di strumenti giudiziari utilizzati contro i partiti indipendentisti. La prima di queste Commissioni viene denominata *Operación Cataluña* e indagherà sulle presunte operazioni illegali promosse dai vertici della polizia e del Ministero degli interni durante il Governo del Pp di Mariano Rajoy; la seconda si focalizzerà sugli attentati jihadisti di Barcelona e Cambrils di agosto 2017; e la terza indagherà sul caso *Pegasus* e sulle operazioni di spionaggio nei confronti di politici, giornalisti per ragioni politiche.

2.7. La proposta di riforma dell'articolo 49 della Costituzione

Il **29 dicembre** è stata presentata una [proposta di riforma dell'articolo 49 della Costituzione](#) da parte dei gruppi parlamentari socialista e popolare pubblicata nel BOCG n. 56, del 12 gennaio. Con questa riforma si aspira a modificare i contenuti e il lessico dell'articolo 49 della Costituzione dedicato alla protezione di persone con disabilità anche, e soprattutto, al fine di adeguarlo alla realtà sociale attuale e alla normativa internazionale vigente in materia.

3. GOVERNO

3.1. La fallita investitura di Alberto Núñez Feijóo

Il **26 settembre** il candidato regio alla presidenza del Governo, Alberto Núñez Feijóo, si è presentato dinanzi al Congresso dei Deputati per esporre il suo programma politico e ottenere la fiducia. Come era prevedibile, il candidato popolare non ha ottenuto la maggioranza assoluta riportando 172 voti favorevoli del Pp, di Vox, *Unión del pueblo navarro* e *Coalición Canaria*, e i 178 contrari del PSOE, di *Sumar*, *Esquerra republicana de catalunya*, *Junts*, *EH Bildu*, *Partido nacionalista vasco* e del *Bloque nacionalista gallego*. Nel suo discorso di investitura Feijóo ha sferrato un duro attacco contro l'amnistia e un ipotetico Governo di coalizione guidato da Sánchez, accusandolo di accordi occulti con gli indipendentisti. In riferimento all'amnistia, ha chiarito la sua contrarietà piena e la volontà di promuovere una modifica del Codice Penale per introdurre un reato di slealtà costituzionale che recuperi lo spirito del reato di sedizione eliminato dall'attuale Governo di coalizione. Il leader popolare ha chiarito la sua volontà di fondare un Governo che agisca nell'interesse dello Stato e non basato sulle sue ambizioni personali. Ha proposto al Psoe un patto di legislatura biennale volto a dare attuazione a sei accordi di Stato. Dal canto suo, Pedro Sánchez ha respinto la candidatura del leader popolare ignorando completamente la sua proposta. Gli indipendentisti catalani di *Erc* e *Junts* hanno chiarito che le loro ambizioni non si limitano all'amnistia ma si estendono al referendum e all'autodeterminazione, mentre i nazionalisti baschi del *Partido nacionalista vasco* e i radicali di *Eh-Bildu* hanno esplicitato la loro opposizione al leader popolare e alla destra di Vox e le loro aspirazioni legate all'attuazione di un'agenda plurinazionale. Il dibattito di investitura è stato criticato per essere stato snaturato e incentrato quasi esclusivamente sulla piena condanna dell'amnistia.

Il **29 settembre**, trascorse 48 ore, Feijóo si è sottoposto a una nuova votazione parlamentare, in cui per essere investito sarebbero stati sufficienti più voti favorevoli che contrari, che ha riportato lo stesso risultato della prima votazione, salvo che per un deputato di *Junts* che ha sbagliato a votare.

A partire da mercoledì 26 settembre, secondo quanto previsto dal Regolamento del Congresso dei Deputati, ha iniziato a decorrere il termine di due mesi per la conclusione

dell'investitura, trascorso il quale senza esito il Re avrebbe dovuto sciogliere le *Cortes* e convocare nuove elezioni.

Il **2 e 3 ottobre** il Re Felipe VI ha svolto un altro giro di consultazioni con i rappresentanti dei gruppi parlamentari che avevano già partecipato alle precedenti consultazioni. Il risultato di queste interlocuzioni è stata la designazione del leader del partito socialista, Pedro Sánchez, come candidato regio alla presidenza, secondo il [comunicato](#) della Casa Reale, in cui viene invitato a esporre il programma politico del Governo che aspira a costituire e a richiedere la fiducia alla Camera.

3.2. Gli accordi d'investitura siglati dal Psoe

Il Psoe di Pedro Sánchez, all'indomani della designazione regia come candidato alla presidenza del Governo, ha iniziato le negoziazioni con le diverse forze politiche per siglare accordi e aggiudicarsi la maggioranza assoluta in sede d'investitura.

Il primo accordo, [España avanza](#), è stato firmato il **24 ottobre** con *Sumar*, il partito alleato del futuro Governo di coalizione, che prevede circa 230 misure. L'accordo prevede tra le varie riforme da realizzare: una riduzione dell'orario della giornata lavorativa senza riduzione salariale, che condurrà nel 2024 ad un orario settimanale di 38,5 ore complessive e nel 2025 a 37,5 ore; un aumento progressivo del salario minimo interprofessionale; un piano contro la disoccupazione giovanile ed altre riforme concernenti i permessi retribuiti per la nascita dei figli e la conciliazione familiare. Altri punti chiave sono l'universalizzazione dell'educazione da 0 a 3 anni, alcune riforme migliorative in materia di trasporti e per agevolare l'accesso all'abitazione, e infine, una riforma globale in materia tributaria che rafforzi la progressività e riduca la pressione fiscale sotto la media europea.

Il **2 novembre** il Psoe ha concluso, dopo intense negoziazioni, [l'accordo](#) con Erc, che sancisce un'alleanza con i repubblicani indipendentisti catalani e l'impegno di questi ultimi a dare il loro appoggio all'investitura di Sánchez. Il documento, che consta di 14 pagine, riconosce l'esistenza di un conflitto sul futuro politico della Catalogna e prevede l'apertura di "un processo per la ricerca di soluzioni mediante la creazione di una mesa bilaterale di dialogo, negoziazione e accordi tra governi". Uno dei punti cruciali del patto è l'approvazione di una legge organica di amnistia per coloro che sono stati condannati nell'ambito del *procés*, alla quale si opporrà duramente il Pp, sia cercando di ritardarne l'approvazione parlamentare, sia presentando ricorso dinanzi al Tribunale Costituzionale. Un altro punto chiave dell'accordo è il condono di 15.000 milioni di debito che la Catalogna ha contratto con lo Stato mediante il *Fondo di Liquidità Autonómica*. Si prevede inoltre di assegnare alla Catalogna 1600 milioni di euro da investire nei *Mossos d'esquadra* e nell'amministrazione della giustizia, e un fondo di 150 milioni di euro da destinare alla ricerca.

Il **3 novembre** il Psoe è giunto a un [accordo](#) con il deputato del *Bloque Nacionalista Gallego*, Néstor Rego, a cui è stata promessa una forma di "compensazione analoga" al condono totale o parziale di debito concesso alla Catalogna e alle altre Comunità aderenti al *Fondo di*

Liquidità Autonómica. Il testo si articola in 22 punti che si riferiscono, tra le altre cose, a piani di riforme e modernizzazione relative alle reti del trasporto ferroviario e autostradale, al rafforzamento dell'autogoverno regionale mediante il trasferimento di alcune competenze riconosciute nello Statuto di autonomia ma ancora in capo allo Stato.

Il **10 novembre** è stato chiuso a Bruxelles [l'accordo](#) con *Junts*, siglato tra il segretario dell'organizzazione del Psoe Santos Cerdán, e il segretario generale di *Junts*, Jordi Turul. L'accordo rappresenta un traguardo importante, sebbene evidenzia le differenti posizioni e le profonde discrepanze esistenti tra i due partiti nella interpretazione e risoluzione della questione indipendentista catalana. L'accordo risulta incentrato *in primis* sull'amnistia che, secondo quanto convenuto, si estenderà a tutti "coloro che, prima o dopo la consultazione del 2014 e del referendum del 2017, sono stati oggetto di decisioni o processi giudiziari vincolati a questi eventi" e avrà come riferimento il periodo che va dal 2012 al 2023. Nell'accordo si precisa anche che l'amnistia si riferirà a tutti quei casi di *lanfave* e *judicialización* della politica, ossia tutti quei casi in cui la giustizia è stata esercitata abusivamente a fini politici. A tal proposito si stabilisce che le conclusioni delle Commissioni di inchiesta istituite al Congresso dei Deputati "saranno tenute in considerazione nell'applicazione della legge d'amnistia nella misura in cui potrebbero emergere situazioni che rientrano nel concetto di *lanfave* o di *judicialización* della politica".

Per quanto concerne la questione catalana in senso stretto, nell'accordo si chiarisce che *Junts* perseguirà la strada di un referendum sull'autodeterminazione fondato sull'articolo 92 della Costituzione per definire il futuro politico della Catalogna, mentre il Psoe difenderà la piena attuazione e l'implementazione dello Statuto di autonomia, così come il pieno rispetto delle istituzioni di autogoverno e della singolarità istituzionale, culturale e linguistica della Catalogna. Si è concordato di istituire un mediatore internazionale incaricato di verificare e monitorare questo processo di negoziazione programmato nella legislatura. Anche per quanto riguarda l'autonomia finanziaria della Comunità autonome si registrano discrepanze: mentre *Junts* propone la cessione del 100% dei tributi che si pagano in Catalogna alla Generalità unitamente ad una riforma della LOFCA che riconosca la singolarità istituzionale della Catalogna, il Psoe auspica misure che rafforzino l'autonomia finanziaria della Catalogna e l'avvio di un dialogo sul modello attuale di finanziamento autonomico.

Nell'accordo si chiarisce che l'appoggio di *Junts* al Psoe durante la legislatura rimarrà condizionato all'avanzamento della negoziazione e al raggiungimento degli obiettivi indicati.

Il **10 novembre** è stato raggiunto anche [l'accordo](#) con il *Partido Nacionalista Vasco*, con il quale il Psoe si è impegnato *in primis* a trasferire le competenze pendenti al Paese Basco nell'arco di due anni. Particolare importanza assume il trasferimento della competenza in materia di gestione economica del Sistema di sicurezza sociale, che rappresenta una delle storiche rivendicazioni della Comunità autonoma di cui si discute con il livello centrale già dalla metà degli anni Novanta del secolo scorso. Nell'accordo, che consta complessivamente di 10 pagine, il Psoe si è impegnato a rafforzare una relazione bilaterale tra lo Stato e la Comunità autonoma individuando una nuova forma di riconoscimento

nazionale di Euskadi, nella prospettiva di pervenire all'approvazione di un nuovo Statuto. Inoltre, si prevede il trasferimento di nuove competenze per la *Ertzaintza* e l'investimento di 100 milioni di euro per l'impiego dell'*Euskera* nel campo delle nuove tecnologie.

Infine, il **10 novembre** il Psoe è riuscito a concludere anche [l'accordo](#) con *Coalición Canaria*, con cui si è impegnato a realizzare 25 misure incluse nella c.d. *agenda canaria*. Tra gli impegni assunti dai socialisti rientrano: il rispetto integrale dei *fueros canarios*, l'esecuzione dei convegni bilaterali, una politica solidale nella gestione dei migranti, l'attuazione di tutti gli accordi conseguiti con i nazionalisti canari inclusi nella legge di bilancio del 2023, e, in particolare, l'investimento di 100 milioni di euro destinato al recupero di *La Palma* dopo l'eruzione del vulcano nel 2021.

Con la conclusione di questi accordi d'investitura il leader socialista è riuscito ad aggiudicarsi la maggioranza parlamentare assoluta corrispondente a 179 voti.

3.3. L' investitura di Sánchez e la formazione del Governo di coalizione con Sumar

Il **15 novembre** il nuovo candidato regio alla presidenza del Governo, Pedro Sánchez, ha esposto il suo programma politico volto a garantire quattro anni di stabilità, convivenza e progresso nel Paese. L'obiettivo dichiarato è quello di costituire un Governo progressista che si impegni nel conseguimento di alcune priorità concernenti, in particolare: il completamento della transizione ecologica, il rafforzamento del *welfare* e del sistema sanitario nazionale, la rivalorizzazione delle pensioni e il sostegno alle persone in stato di dipendenza, la garanzia effettiva di un accesso all'alloggio per tutti, l'uguaglianza e la lotta contro la violenza di genere, la coesione territoriale e la solidarietà tra le Comunità autonome, l'avanzamento del processo di riconciliazione con la Catalogna principalmente attraverso la concessione dell'amnistia alle persone condannate nell'ambito del *procés*. A tale ultimo proposito il candidato alla presidenza ha specificato che la proposta di legge sull'amnistia sarà pienamente conforme a Costituzione e sarà uno strumento necessario per promuovere una riconciliazione sulla questione catalana e per consentire a quelle persone arrestate per reati commessi nell'ambito del *procés*, come ad esempio alcuni membri della polizia nazionale e dei *mossos de esquadra*, di ottenere il perdono e superare le tragiche conseguenze di una crisi politica.

Nel discorso di investitura Sánchez ha chiarito che nei prossimi anni il suo Governo continuerà ad affrontare le sfide poste dal cambiamento climatico, dalla globalizzazione, delle disuguaglianze tra le nazioni, dai conflitti bellici e dalla necessaria implementazione dell'intelligenza artificiale. Sfide che creano incertezza e insicurezza nella popolazione e alimentano politiche conservatrici e retrograde che rischiano di minacciare la democrazia e rispetto alle quali il Governo intende rispondere promuovendo il *welfare*, il ruolo delle donne, il rispetto della diversità sessuale, l'integrazione dei migranti, al fine di evitare derive involutive. Il nuovo Governo, come ha chiarito Sánchez, sarà un Governo di coalizione pienamente progressista che si impegnerà ad avanzare in questa direzione. Al discorso

d'investitura sono seguiti gli interventi dei rappresentanti dei gruppi parlamentari. Il Presidente del Pp si è pronunciato con grande durezza contro il candidato all'investitura, accusandolo di "frode" e "corruzione politica" per essersi comprato i voti degli indipendentisti in cambio della concessione dell'amnistia. Ancora più dure sono state le parole del leader di Vox, Santiago Abascal, che ha paragonato Sánchez ai peggiori criminali e dittatori della storia, come Hugo Chavez o Adolf Hitler, e lo ha accusato di voler preparare un "golpe de Estado", ricordando al Pp l'obbligo morale e legale di opporsi alla proposta legislativa sull'amnistia in seno al Senato dove dispone della maggioranza assoluta. La leader di *Sumar* ha risposto a questi attacchi assicurando che con il nuovo Governo di coalizione la Spagna sarà un Paese migliore e che con la concessione dell'amnistia ai soggetti condannati nell'ambito del *procés* si rafforza la democrazia e la coesione all'interno della Spagna

Il **16 novembre** il *Pleno* del Congresso dei Deputati ha votato la fiducia a Sánchez a maggioranza assoluta con 179 voti a favore e 171 contrari. Hanno votato a suo favore le forze politiche con cui i socialisti hanno siglato accordi politici, ossia *Sumar*, *Erc*, *Junts*, EH Bildu, il PNV, il BNG e CC.

Il **17 novembre** è stato pubblicato nel BOE n. 275 il [Regio Decreto 828/2023](#), controfirmato dalla presidenza del Congresso, con cui Pedro Sánchez è stato formalmente nominato alla presidenza del Governo ai sensi dell'articolo 99, comma 3 della Costituzione.

Il giorno stesso il presidente investito della fiducia ha prestato giuramento dinanzi al Re Felipe VI nel Palazzo della Zarzuela, impegnandosi ad adempiere fedelmente agli obblighi di Presidente del Governo, a rispettare e garantire la Costituzione come norma fondamentale dello Stato, nonché a mantenere la segretezza delle deliberazioni del Consiglio dei Ministri.

Il **19 novembre** Sánchez ha comunicato la struttura e la composizione del nuovo Governo di coalizione, specificando che sarà costituito da 4 vicepresidenti e 22 ministeri, di cui 12 donne e 10 uomini. La composizione del nuovo Governo di coalizione è la seguente: Nadia Calviño, prima vicepresidente e Ministra dell'Economia, del Commercio e dell'Impresa; Yolanda Díaz, seconda vicepresidente e Ministra del Lavoro e dell'Economia sociale; Teresa Ribera, terza vicepresidente e Ministra per la Transizione Ecologica e la sfida demografica; María Jesús Montero, quarta vicepresidente e Ministra delle Finanze e della funzione pubblica; José Manuel Albares Ministro degli Affari Esteri, Unione europea e cooperazione; Félix Bolaños, Ministro della Presidenza, giustizia e relazioni con le Cortes; Margarita Robles, Ministra della Difesa; Fernando Grande-Marlaska. Ministro dell'Interno; Óscar Puente, Ministro dei trasporti e della mobilità sostenibile; Isabel Rodríguez, Ministra della *Vivienda* e dell'Agenda urbana; Pilar Alegría, Ministra dell'Educazione, della formazione professionale e dello sport e portavoce del Governo; Jordi Hereu, Ministro dell'Industria e del Turismo; Luis Planas, Ministro dell'Agricoltura della pesca e dell'alimentazione; Ángel Víctor Torres, Ministro della Politica territoriale e della Memoria democratica; Ernest Urtasun, Ministro della Cultura; Pablo Bustinduy, Ministro dei Diritti sociali, consumo e agenda 2030; Mónica García, Ministra della Sanità; Diana Morant,

Ministra della Scienza, dell'Innovazione delle Università; Ana Redondo, Ministra dell'Uguaglianza; Elma Saiz, Ministra dell'Inclusione, della sicurezza sociale e delle migrazioni; José Luis Escrivá, Ministra dell'Uguaglianza; José Luis Escrivá, Ministra della Trasformazione digitale; Sira Rego, Ministra della Gioventù e dell'Infanzia.

Nel presentare la nuova compagine di Governo, Sánchez ha chiarito che si tratta di un Governo di alto profilo politico, con una prevalenza femminile, che agirà in continuità con quello passato, soprattutto in ambito economico, e darà massima priorità alle politiche sociali, specie alle politiche abitative e a quelle destinate ai giovani. Ha chiarito anche che si prefiggerà delle “nuove priorità”, come risulta dalla istituzione dei nuovi Ministeri, come quelli della Trasformazione digitale, dell'Abitazione e dell'Agenda urbana, e darà priorità al dialogo e alla negoziazione in una legislatura che sarà fondamentale per rafforzare la coesione sociale e territoriale della Spagna. Tra i principali obiettivi che si pone il nuovo Governo rientrano, infatti: la piena occupazione, l'aumento del salario minimo; la riduzione della giornata di lavoro a 37,5 ore settimanali; la rivalutazione delle pensioni e la semplificazione dell'ingresso minimo vitale; una piena agevolazione per l'accesso all'abitazione; l'avanzamento nella transizione ecologica; nuove misure per garantire l'eguaglianza e contrastare la violenza di genere; il rafforzamento dell'uguaglianza e della coesione territoriale, sottoponendo a revisione il modello di finanziamento autonomico e condonando parte del debito pubblico delle Comunità autonome.

Il **21 novembre** i nuovi Ministri del Governo di coalizione Psoe- Sumar hanno preso possesso del proprio incarico dinanzi al Re Felipe VI nell'ambito della cerimonia svoltasi al Palazzo della Zarzuela, in cui ogni Ministro ha promesso di adempiere fedelmente gli obblighi derivanti dal proprio incarico.

3.4. Cooperazione internazionale ed europea

Il **5 ottobre** si è riunito nella città di Granada il terzo vertice della Comunità politica europea (Cpe), a cui hanno partecipato 50 leader europei, che si è incentrato sui temi della digitalizzazione, della sovranità energetica e del multilateralismo. Nella sessione inaugurale è intervenuto Pedro Sánchez, in qualità di Presidente del Governo dello Stato membro che detiene la presidenza spagnola del Consiglio europeo. Nel suo discorso ha celebrato l'importanza di questo foro come spazio di dibattito aperto a tutti gli Stati europei, fondato sulla piena fiducia reciproca, e strumento adatto per costruire l'Europa del futuro.

Il **23 novembre** Sánchez ha svolto la sua prima missione internazionale, dopo il rinnovo del mandato alla presidenza del Governo, con un viaggio in Israele e in altri paesi del Medio Oriente coinvolti nel conflitto israelo-palestinese. Il Presidente spagnolo, affiancato dal Primo Ministro belga, Alexander de Croo, che assumerà nel prossimo semestre la presidenza del Consiglio europeo, ha svolto due riunioni rispettivamente con il presidente israeliano, Isaac Herzog, e il Primo Ministro, Benjamín Netanyahu. Nel corso della riunione ha ribadito la sua piena condanna agli attacchi terroristici di Hamas, e il diritto di Israele di difendersi nel rispetto del diritto internazionale, ma anche la sua preoccupazione per la

terribile situazione di Gaza. Nel corso degli incontri ha avanzato nuovamente la proposta spagnola di costituire una conferenza internazionale di pace, con il coinvolgimento di entrambe le parti implicate nel conflitto, una novità che conta di un ampio appoggio internazionale. Il Presidente spagnolo e il Presidente belga hanno svolto anche un incontro bilaterale il Presidente dell'autorità palestinese, Mahmoud Abbas, nell'ambito del quale Sánchez ha reiterato la sua volontà di avanzare verso la soluzione dei due Stati, Palestina e Israele, per concretizzare le legittime aspirazioni del popolo palestinese in uno Stato indipendente, che riesca a coesistere in pace e sicurezza insieme ad Israele.

3.5. Un bilancio finale della presidenza spagnola dell'Unione europea

Il **13 dicembre** Pedro Sánchez ha tenuto un discorso dinanzi al Parlamento europeo per dare conto dei principali risultati conseguiti durante la presidenza spagnola semestrale del Consiglio europeo. Egli ha specificato che durante il semestre di presidenza spagnola si sono celebrati 190 triloghi con il Parlamento europeo e sono state approvate più di 40 misure legislative, che hanno portato al raggiungimento di alcuni importanti traguardi legislativi.

Il Presidente ha ricordato che le quattro priorità della presidenza spagnola sono state: il potenziamento dell'industrializzazione dell'Europa e dell'autonomia strategica aperta; l'avanzamento nella transizione ecologica e l'adattamento medioambientale; una maggiore giustizia sociale ed economica; e infine il rafforzamento dell'unità europea.

Per quanto concerne la reindustrializzazione europea, il Presidente spagnolo ha sottolineato l'esigenza di rafforzare le capacità produttive interne con nuove imprese e di promuovere un'espansione commerciale. Ha ricordato come durante la presidenza spagnola siano state approvate due nuove leggi importanti per lo sviluppo industriale, come quella per il rifornimento di materie prime critiche, e quella per l'utilizzo della intelligenza artificiale che è quasi giunta al termine del suo iter approvativo. Il *Premier* ha ricordato anche che durante il semestre si è celebrata la conferenza storica tra l'Ue, l'America Latina e i Caraibi, e si sono raggiunti diversi accordi commerciali con il Cile, la Nuova Zelanda, l'Organizzazione degli Stati dell'Africa, i Caraibi e il Pacifico.

In riferimento alla transizione ecologica, il Presidente spagnolo ha ricordato innanzitutto come questa rappresenti non soltanto una questione di sopravvivenza, ma un'opportunità per lo sviluppo e il rafforzamento della competitività. Ha evidenziato come durante questi mesi siano stati approvati alcuni regolamenti per riutilizzare i residui e avere prodotti più duraturi, riparabili e riciclabili, così come una legge per recuperare gli ecosistemi degradati in Europa.

Sul tema della giustizia economica e sociale, ha fatto soprattutto riferimento alla celebrazione della Conferenza sociale tripartita, alla riforma del mercato elettrico in procinto di essere ultimata e approvata, agli avanzamenti conseguiti nel Pilastro sociale, e all'approvazione di una serie di direttive per combattere la violenza contro le donne.

In relazione al tema dell'unità europea, Sánchez ha fatto riferimento ai progressi raggiunti con il Patto di Migrazione e Asilo, all'accordo parlamentare sulla riforma dei Trattati, e ai progressi sull'allargamento attestati anche dal successo della Comunità politica europea riunitasi a Granada. In merito all'allargamento, egli ha sottolineato l'impegno profuso dalla Spagna in questi mesi, specie per favorire la cooperazione e l'integrazione regionale dei Paesi dei Balcani occidentali considerata fondamentale da un punto di vista geopolitico.

Ha chiuso il suo discorso riflettendo sul futuro del progetto europeo segnalando che l'Europa necessita di convertirsi in una delle regioni più prospere e socialmente avanzate del pianeta.

Il **14** e il **15 dicembre** Pedro Sánchez ha partecipato all'ultimo Consiglio europeo svoltosi durante la sua presidenza in cui è stato formalizzato l'inizio delle negoziazioni per l'adesione dell'Ucraina e della Moldavia. Il Presidente Sánchez ha dichiarato come per la Spagna sia un onore che l'apertura delle negoziazioni per l'adesione dell'Ucraina sia avvenuta sotto la presidenza spagnola. Durante il Consiglio è stata approvata la proposta di revisione del quadro finanziario pluriennale, sulla quale la presidenza spagnola ha lavorato intensamente. Proposta essenziale soprattutto per dare sostegno economico all'Ucraina, e considerata ambiziosa e costruttiva dai 26 Stati membri. In merito alla situazione in Medio Oriente, Pedro Sánchez ha ribadito la posizione della Spagna che si fonda sul pieno rispetto del diritto internazionale, e del diritto internazionale umanitario, così come sulla celebrazione di una conferenza internazionale di pace che possa pervenire ad una soluzione definitiva e integrale del conflitto.

4. CAPO DELLO STATO

4.1. La cerimonia di giuramento della Principessa delle Asturie Leonor di Borbone

Il **31 ottobre** si è celebrata nel Salone Carlos III del Palazzo Reale la cerimonia di giuramento di fedeltà alla Costituzione della Principessa delle Asturie, Leonor, in occasione del compimento del suo diciottesimo anno. Dopo aver ricevuto per mano del padre, Felipe VI, il Collare di Carlos III, la Principessa Leonor ha giurato fedeltà alla Costituzione pronunciando la stessa formula recitata dal padre nel 1986: "Juro desempeñar fielmente mis funciones, guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes, respetar los derechos de los ciudadanos y de las comunidades autónomas y fidelidad al Rey". La principessa ha pronunciato un breve [discorso](#) in cui si è impegnata solennemente a rispettare i principi democratici e i valori costituzionali del suo Paese e ha giurato fedeltà al Re e alla Corona che rappresenta l'unità e la permanenza della Spagna. Ha chiuso il suo discorso rivolgendosi a tutti gli spagnoli chiedendo loro fiducia. Il Presidente del Governo Sánchez ha preso la parola, dopo il giuramento della principessa, pronunciando le seguenti parole "Contad, alteza, con la lealtad, el respeto y el afecto del Gobierno".

All'atto solenne, che ha visto la presenza delle più alte e importanti cariche istituzionali, non hanno partecipato i nonni della principessa, Juan Carlos e Sofia, che sono stati esclusi per non creare tensioni di alcun tipo.

La cerimonia, che rappresenta uno degli atti istituzionali più importanti e simbolici del Paese, si è articolata in diverse tappe e si è conclusa con un saluto degli invitati nel *Salon de los Pasos Perdidos*, e poi proseguita per la strada, dalla scalinata del Palazzo proseguendo con una parata per la via di San Jeronimo in direzione di Piazza della Canovas del Castillo.

4.2. Il discorso di Natale del Re Felipe VI

Il **24 dicembre** il Re ha pronunciato il tradizionale [discorso](#) della vigilia di Natale, nel corso del quale ha insistito sulla centralità della Costituzione e sull'unità della Spagna.

Il Re, dopo aver ricordato che la Costituzione ha compiuto il 6 dicembre il suo 45° anniversario, ha affermato come questa rappresenti il maggior successo politico della storia più recente e come essa sia stata approvata al termine di un processo di transizione che è stato ampiamente ammirato e riconosciuto a livello internazionale. Grazie alla Costituzione -afferma Felipe VI- la Spagna è riuscita a costruire e consolidare una democrazia piena, aperta e integrata, uno Stato sociale e democratico di diritto, che ha assicurato la convivenza e ha permesso di superare diverse e gravi crisi negli ultimi anni. Il Re ha insistito quindi sul ruolo e il valore democratico della Costituzione quale strumento pienamente in grado di superare le divisioni e di evitare in futuro ogni forma di discordia. Ha insistito anche sull'unità del Paese fondata sui valori democratici, sulla coesione, e sui vincoli solidi tra lo Stato e le Comunità autonome, evidenziando come anche questo elemento sia stato indispensabile, insieme alla Costituzione, per conseguire i successi e i progressi nel Paese.

5. CORTI

5.1. Il progressivo deterioramento dei rapporti tra politica e magistratura.

Il **7 settembre** è stato inaugurato l'anno giudiziario dal nuovo Presidente del Tribunale Supremo, Francisco Marín Casán, a distanza di un anno dalle dimissioni presentate da Carlos Lesmes, che aveva scelto di dimettersi per protesta davanti alla ostentata incapacità politica di giungere a un accordo sul rinnovo del Consiglio Generale del Potere Giudiziario. A distanza di un anno la situazione è rimasta invariata: il CPGJ continua a non essere rinnovato e a funzionare in regime di proroga. La situazione è piuttosto grave perché l'organo di autogoverno della magistratura non viene ormai rinnovato da cinque anni e rispecchia la composizione che aveva nel 2013. In questi anni sono stati compiuti diversi tentativi tra il Psoe e il Pp, che sono falliti a causa dei veti posti da quest'ultimo. Le conseguenze di questa paralisi nel rinnovo del CGPJ si riflettono anche nella composizione di altri organi giudiziari. Il Tribunale Supremo si trova in una situazione limite a causa di

numerosi posti vacanti al suo interno dovuti al blocco prodotto dalla riforma approvata dal Governo con la legge organica n. 4/2021, che ha precluso al CGPJ, in regime di *prorogatio*, di provvedere alle nomine dei giudici dell'Alto Tribunale. Riforma legislativa che peraltro è stata giudicata in questi mesi costituzionalmente legittima dal Tribunale costituzionale, che ha rigettato il ricorso di incostituzionalità n. 2379-2021 promosso da 50 deputati del gruppo parlamentare di VOX, ribadendo che il Consiglio del Potere Giudiziario in condizioni di proroga deve continuare a svolgere le sue principali attribuzioni costituzionali nel rispetto di taluni limiti che gli precludono di assumere decisioni con un elevato grado di discrezionalità. La situazione del Tribunale Supremo è particolarmente grave nella Sala del Contenzioso amministrativo, dove si registrano 11 posti vacanti, e nella Sala Civile, dove il tempo medio dei processi si è allungato in media di circa due anni.

Nel corso di questi mesi una questione che ha deteriorato enormemente i rapporti tra politica e magistratura è stata la presentazione della legge di amnistia richiesta da Puigdemont come condizione per la formazione del nuovo Governo, che si è posta al centro della vita politica del Paese e del dibattito politico-costituzionale. In questa vicenda è intervenuto il Consiglio Generale del potere giudiziario che il **6 novembre**, prima ancora della presentazione della proposta legislativa sull'amnistia, ha approvato, con la maggioranza dei nove voti del blocco conservatore, una [dichiarazione istituzionale](#) contro una eventuale legge d'amnistia, in cui si è pronunciato con toni molto duri prima ancora che venisse depositata la proposta legislativa in seno al Congresso dei Deputati, parlando di "degrado", "abolizione" dello Stato di diritto, "attacco all'indipendenza del potere giudiziario", "interferenza del potere legislativo" e di violazione della Costituzione. La situazione è peggiorata dopo la presentazione della proposta legislativa sull'amnistia da parte del Psoe, che ha spinto Feijóo a rinunciare a una negoziazione con i socialisti per chiudere l'accordo, nonostante le plurime sollecitazioni di Sánchez.

Nel mese di dicembre si sono registrati altri due eventi che hanno ulteriormente peggiorato i rapporti tra politica e magistratura. Il **3 dicembre** il Tribunale Supremo ha annullato la nomina dell'ex Ministra del lavoro socialista, Magdalena Valerio, come Presidente del Consiglio di Stato, ritenendola priva del requisito di giurista di riconosciuto prestigio. Nello stesso giorno, per la prima volta nella storia della democrazia spagnola, il Consiglio generale del Potere Giudiziario ha approvato un informe con cui ha respinto il candidato proposto dall'Esecutivo per ricoprire la carica di *Fiscal General del Estado*, Álvaro García Ortiz. In questo secondo caso la posizione del CGPJ non è vincolante, però in quest'ultimo anno Ortiz è stato profondamente criticato da diversi procuratori per non aver dato seguito alle loro istanze, ed è stato ritenuto inidoneo anche per non essersi dichiarato contrario alla legge d'amnistia e all'attivazione di Commissioni di inchiesta sui casi di *lawfare*.

5.2. Il Tribunale Costituzionale respinge il ricorso de *amparo* elettorale del Psoe

In questi mesi uno dei primi ricorsi che il Tribunale Costituzionale ha dovuto giudicare è stato quello di *amparo* elettorale (n. 5529-2023) presentato dai socialisti per ottenere il

riconteggio dei voti nulli nella provincia di Madrid risultanti dalle ultime elezioni delle *Cortes Generales* del luglio 2023. L'*amparo* elettorale è stato promosso contro la sentenza n. 1105/2023 della Sala del contenzioso-amministrativo del Tribunale Supremo, con la quale è stato rigettato il ricorso elettorale n. 779-202 presentato dai socialisti contro l'accordo dell'8 agosto della Giunta Elettorale provinciale di Madrid, che proclamava i deputati eletti nella provincia di Madrid per il Congresso dei Deputati. Con questo ricorso *de amparo* i socialisti speravano di recuperare un seggio che avrebbe potuto essere chiave per l'investitura di Sánchez. Il **12 settembre** la sala seconda del Tribunale Costituzionale ha adottato la [sentenza n. 95/2023 \(Boe n. 244, del 12 ottobre\)](#), con cui ha respinto all'unanimità tale ricorso, adducendo come principale motivazione che non esiste un diritto generico a sollecitare questo tipo di operazioni di riconteggio elettorale senza allegare ragioni e prove concrete che attestino la presenza di irregolarità e, soprattutto, se non ci siano sospetti fondati che il risultato finale possa cambiare. Secondo il canone della proporzionalità, la celerità nella conoscenza dei risultati elettorali definitivi costituisce un bene giuridico da proteggere che non potrebbe essere facilmente garantito se si producessero reclami generali.

5.3. Il Psoe presenta ricorso contro la riforma regolamentare del Senato

Il **19 dicembre** il Psoe ha presentato in ricorso incostituzionalità dinanzi al Tribunale Costituzionale contro la riforma regolamentare del Senato, promossa e approvata a maggioranza assoluta del Pp, perché ritenuta “radicalmente incostituzionale” e in grado di aprire “una crisi senza precedenti del sistema legislativo”. I socialisti ritengono che la dichiarazione della procedura d'urgenza al Congresso dei Deputati determini automaticamente l'applicazione della medesima procedura al Senato. E quindi sostengono che questa riforma regolamentare della Camera Alta violi l'articolo 90, comma 3, della Costituzione, ove si specifica che “Il termine di due mesi di cui dispone il Senato per emendare o porre il veto si ridurrà a venti giorni naturali per i progetti dichiarati urgenti dal Governo o dal Congresso dei Deputati”. Nel ricorso si specifica che, secondo un orientamento consolidato della giurisprudenza costituzionale, tale articolo è applicabile non solo ai progetti di legge ma anche alle proposte di legge a cui viene applicato lo stesso regime giuridico.

Secondo i socialisti, la riforma regolamentare contrasterebbe anche con il sistema di bicameralismo asimmetrico delineato in Costituzione, che assegna un ruolo preminente al Congresso dei Deputati rispetto al Senato. Asimmetria in forza della quale la dichiarazione d'urgenza di un'iniziativa legislativa da parte del Congresso dei Deputati comporta l'applicazione automatica della procedura d'urgenza al Senato.

6. AUTONOMIE

6.1. Il processo di riconciliazione in Catalogna: prime riunioni bilaterali

Il **2 dicembre** si è svolta a Ginevra la prima riunione tra le delegazioni del Psoe e di *Junts* in un ambiente di lavoro pienamente cordiale. Nel corso del vertice i partiti hanno concordato di nominare come coordinatore internazionale il diplomatico Francisco Galindo Vélez, ambasciatore di El Salvador in Paesi come la Francia e la Colombia e rappresentante dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati. Secondo quanto riportato dai media, nel corso dell'incontro *Junts* avrebbe nuovamente chiarito che l'appoggio al Governo sarà condizionato all'attuazione dell'accordo d'investitura.

Il **21 dicembre** si è svolta una riunione tra il Presidente del Governo Sánchez e il Presidente catalano Pere Aragonés nel Palazzo della Generalità a Barcellona. Un incontro che si è svolto nella normalità e nella piena cordialità tra i due Esecutivi che condividono, secondo quanto dichiarato da Sánchez al termine della riunione, il medesimo obiettivo: “ossia avanzare nel dialogo, nella negoziazione e nell'accordo”.

Nel corso della riunione sono stati raggiunti cinque accordi riguardanti: la convocazione di una riunione della Mesa di dialogo nel primo trimestre del 2024; l'approvazione di una legge organica di garanzia del plurilinguismo che garantisca il diritto dei cittadini a rivolgersi all'amministrazione dello Stato nelle lingue ufficiali; il trasferimento della gestione dell'*Ingreso Mínimo Vital*, che sarà approvato nel prossimo Consiglio dei Ministri il 27 dicembre; l'impulso e il finanziamento del progetto per l'installazione in Catalogna di un centro tecnologico di produzione di *chips*; l'approvazione di un accordo e di un calendario per avanzare nel trasferimento delle *Rodalies*, ossia del complesso delle linee ferroviarie del servizio suburbano dell'area metropolitana di Barcellona.

6.2. La mozione di censura costruttiva di Bildu nell'*Ajuntamiento* di Pamplona

Il **28 dicembre** il *Pleno* dell'*Ajuntamiento* di Pamplona ha approvato la mozione di censura costruttiva contro Cristina Ibarrola (UPN) ove Joseba Asiron, candidato di Eh Bildu, viene indicato come nuovo sindaco della città. La mozione è stata approvata con gli otto voti della formazione *abertzale*, i quattro voti dei consiglieri del *Partido Socialista Navarro* e i due di *Geroa Bai* e di *Contigo-Zurekin*. I socialisti hanno votato a favore della mozione di censura ma non entreranno a far parte dell'Esecutivo municipale, che sarà guidato da Asiron, già sindaco della capitale della Navarra dal 2015 al 2019, però in quella legislatura senza l'appoggio dei socialisti. Il sostegno dei socialisti è frutto di un accordo raggiunto il 13 dicembre tra il PSN ed Eh Bildu, in cui per la prima volta la sinistra *abertzale* ha formulato per iscritto una chiara condanna alla violenza dell'Eta sottolineando l'importanza di tenere viva la memoria e di omaggiare le vittime del terrorismo. Nell'accordo i partiti si impegnano anche a cercare una formula di consenso che consenta all'euskera di ricevere un trattamento conforme alla richiesta e alla realtà socio-linguistica della città, così come a promuovere

l'utilizzo dei simboli della Comunità forale come simboli principali ed esclusivi delle istituzioni forali.

Le reazioni della destra sono state molto dure e, in particolare del leader del Pp, che ha accusato Sánchez di consegnare Pamplona alla sinistra *abertzale* e di portare il Psoe fuori dal costituzionalismo e dalla dignità, lasciando il Pp come unico partito di Stato. Feijóo ha chiarito che quest'accordo precluderà al Pp di mantenere relazioni istituzionali normali con i socialisti.