



L'indulto e lo stato di allarme al centro del conflitto tra politica e magistratura*

di Laura Frosina**

I temi dell'indulto e dello stato di allarme sono stati al centro di un acceso dibattito politico-costituzionale che ha contribuito, in questi ultimi mesi, ad accrescere la tensione e a deteriorare i rapporti già tesi tra politica e magistratura all'interno dell'ordinamento spagnolo.

Il dibattito sull'indulto, istituto già ampiamente criticato dalla dottrina per la sua disciplina desueta, ha preso le mosse dalla scelta coraggiosa, ma ampiamente contestata, del Presidente del Governo, Pedro Sánchez, di concedere l'indulto ai nove politici catalani condannati dal Tribunale Supremo, con la sentenza n. 459/2019, per i reati di sedizione e utilizzo illecito dei fondi pubblici commessi nel quadro della tristemente nota vicenda indipendentista catalana.

Il *Premier* ha scelto la cornice del *Gran Teatre del Liceu* di Barcellona per annunciare questa decisione con grande solennità, descrivendola come “necessaria per ristabilire la convivenza e la concordia”, ritenendola giustificata da “ragioni di utilità pubblica” e dall'intenzione di “aprire un tempo di dialogo”, e, infine, come un passo attraverso il quale “la democrazia spagnola dimostra la sua grandezza”. Si tratta di una scelta fortemente controversa tanto da un punto di vista giuridico che politico. Da un punto di vista giuridico, va osservato come il **22 giugno** il Consiglio dei Ministri abbia approvato i decreti di indulto nonostante sia il *Ministerio Fiscal* che il *Tribunal Supremo* avessero espresso precedentemente parere contrario. In entrambi i pareri è stato messo in evidenza come in questa fattispecie non sia stato violato il principio di proporzionalità delle pene e come non ricorra alcuno degli elementi giustificativi contemplati dalla legge, ossia ragioni di equità, giustizia, e utilità pubblica, che legittimano il ricorso a tale strumento giuridico. Secondo quanto espresso nei pareri, l'assenza di qualsiasi forma di pentimento o ravvedimento da parte dei politici catalani renderebbe il provvedimento privo di utilità ai fini della risoluzione del conflitto politico e difettoso dal punto di vista della motivazione, che rappresenta un requisito

* Contributo sottoposto a *peer review*.

** Ricercatrice (di tipo B) di *Diritto pubblico comparato*- “Sapienza” Università di Roma.

per la validità dell'atto. Sebbene i pareri fossero obbligatori e consultivi ma non vincolanti, la loro piena contrarietà a questa misura di clemenza ha costituito un deterrente alla sua adozione e, soprattutto, l'ha resa un precedente mai verificatosi prima d'ora. Non era mai accaduto, infatti, che l'indulto venisse approvato con il parere contrario di entrambi gli organi consultati. Per quanto concerne gli effetti del provvedimento, va osservato come l'indulto sia parziale, condizionato e reversibile. A differenza dell'amnistia, l'indulto non va a estinguere il reato ma condona parzialmente la pena principale inflitta ai condannati, in questo caso quella carceraria e non quella di interdizione dai pubblici uffici, e ne condiziona la vigenza alla mancata commissione di reati da parte dei beneficiari in un lasso temporale specifico, e variabile per ognuno, che va dai tre ai sei anni.

Da un punto di vista politico, l'indulto è stato duramente contestato dai partiti di destra e centro destra, come *Vox*, *Ciudadanos* e il *Partido popular*, che, oltre a scendere nelle piazze per manifestare contro questa misura, hanno presentato ricorso dinanzi al Tribunale Supremo, dichiarando il provvedimento un tradimento all'unità nazionale e un oltraggio alla Costituzione.

L'indulto non ha soddisfatto nemmeno le pretese dei partiti indipendentisti che governano in Catalogna, i quali rivendicano con forza l'amnistia e il diritto all'autodeterminazione attraverso la celebrazione di un referendum. Il nuovo Presidente della Generalità, Pere Aragonès, ha definito infatti l'indulto un passo insufficiente e incompleto, seppur in grado di agevolare il dialogo. L'indulto ha anche contribuito ad alimentare le tensioni tra *Esquerra Republicana de Catalunya* (Erc) e *Junts per Catalunya* (JxCat) radicalizzando il confronto tra i repubblicani catalani, legati in questa legislatura al Governo di coalizione a livello nazionale, e le frange più intransigenti del separatismo catalano, vicine, invece, al *Consell per la República catalana* e a Puigdemont che operano dall'estero. Questi ultimi hanno criticato lo stesso Oriol Junqueras che, nei giorni precedenti l'indulto, aveva consegnato ai quotidiani nazionali una lettera di autocritica in cui ripudiava la via dell'unilateralismo e il radicalismo, sostenendo, per converso, una linea moderata, ispirata al modello scozzese, fondata su un negoziato con lo Stato al fine di concordare la celebrazione di un referendum di autodeterminazione.

Infine, l'indulto non ha ottenuto il sostegno unanime nemmeno all'interno del *Partido socialista obrero español* (Psoe), dove la questione è stata oggetto di vari dissensi politici e causa di nuovi posizionamenti strategici, soprattutto a livello territoriale in alcune Comunità autonome.

Alla luce di tali considerazioni, non sorprende quindi osservare come l'indulto, oltre ad aver sollevato plurime incertezze giuridiche in merito alla sua corretta applicazione (che saranno presumibilmente risolte nel quadro dei ricorsi presentati dalle opposizioni parlamentari), abbia innescato un'aspra polemica e profonde divisioni all'interno del Paese, che contribuiscono a creare diverse incognite sulla stabilità e il futuro del Governo di coalizione nazionale e sulle possibilità concrete di superare la grave crisi politico-costituzionale catalana. Al di là delle critiche e delle perplessità sul ricorso all'indulto in un contesto politico-sociale segnato da una radicale contrapposizione sul conflitto catalano, il tentativo del Premier di ricollocare tale conflitto nell'alveo della politica e di percorrere la strada del perdono per la riapertura del dialogo e la riconciliazione sociale, non può essere considerato privo di qualsiasi utilità pubblica. E infatti già

il 29 giugno, a distanza di pochi giorni dalla firma dei decreti, si è svolto alla *Moncloa* il primo incontro tra il Presidente Sánchez e il Presidente Aragonès, in cui hanno concordato di attivare una *mesa* di dialogo per risolvere il conflitto secessionista- che inizierà i suoi lavori nella seconda metà di settembre-, e altresì, di discutere le altre questioni legate al trasferimento dei fondi (compresi quelli europei legati al *Piano nazionale per la ripresa e la resilienza*, Pnrr) nel quadro della Commissione bilaterale Stato-Generalità. Nonostante dalla conferenza stampa svoltasi al termine della riunione sia emersa una distanza conclamata tra i due leader sulle modalità procedurali e i possibili sbocchi della crisi catalana, non può negarsi l'importanza della riapertura del dialogo tra Madrid e Barcellona e di una intesa di fondo sulla metodologia delle negoziazioni. Sono infatti novità che lasciano uno spiraglio di speranza per ripristinare una convivenza pacifica nel Paese, ritenuta condizione indispensabile per promuovere quella ripresa economica e sociale post pandemica che si attende nei prossimi anni.

Un altro tema che ha incendiato il dibattito politico-costituzionale di questi mesi, innescando un profondo conflitto interistituzionale e una situazione di incertezza generale, è stata la dibattuta e controversa sentenza del Tribunale costituzionale n. 148/2021, che ha giudicato incostituzionali talune misure restrittive del primo stato di allarme decretato dal Governo Sánchez per far fronte nella primavera scorsa all'esplosione del Covid-19. Nella sentenza, adottata a maggioranza di sei voti favorevoli e cinque contrari, i giudici costituzionali hanno accolto il ricorso dei parlamentari di *Vox* chiarendo che le restrizioni dei diritti fondamentali previste nel decreto n. 463/2020, sullo stato di allarme, sono state di "altissima intensità" e avrebbero, quindi, richiesto il ricorso allo stato di eccezione in alternativa a quello di allarme. Ciò che il Tribunale Costituzionale contesta non sono le misure restrittive di per sé adottate, considerate proporzionate al rischio sanitario esistente e simili a quelle approvate in altri Paesi europei, quanto piuttosto il ricorso allo stato di allarme che non legittima a compiere una sospensione generalizzata dei diritti fondamentali. Secondo il parere adottato dalla maggioranza risicata del *plenum*, le restrizioni di taluni diritti fondamentali, quali la libertà di circolazione, la libertà di domicilio, o la libertà di riunione, sono state di natura tale da determinare una sospensione, uno svuotamento (c.d. *vaciamento*) di tali diritti, e non una loro limitazione, risultando pertanto prive di quella copertura costituzionale necessaria che avrebbe invece garantito l'attivazione dello stato di eccezione. Si è compiuta, secondo quanto sostenuto nella sentenza, una sospensione dei diritti fondamentali sostanzialmente *encubierta*, che ha intaccato il contenuto essenziale di tali diritti e le garanzie costituzionali ad essi collegate. Sulla base di tali premesse, i giudici hanno sostenuto che nella fattispecie il ricorso allo stato di eccezione sarebbe stato costituzionalmente obbligato, proprio al fine di rispettare la differenza tra i due stati di emergenza e impedire allo stato di allarme di funzionare come succedaneo di quello di eccezione, senza essere corredato, però, dalle medesime garanzie parlamentari. Lo stato di eccezione infatti -come è noto- si fonda, *in primis*, su altri presupposti rispetto allo stato di allarme, legati per lo più a conflitti politici e a problemi di ordine pubblico, e segue altre modalità procedurali per la sua attivazione che si fondano su una previa autorizzazione parlamentare. A sostegno del suo utilizzo, nella sentenza si è fatto riferimento ad una situazione molto drastica e grave prodotta dalla pandemia che ha precluso il normale esercizio dei diritti fondamentali e il

funzionamento ordinario delle istituzioni democratiche, determinando una grave alterazione dell'ordine pubblico che avrebbe legittimato a pieno il ricorso allo stato di eccezione.

La sentenza, dunque, ha vivacizzato il dibattito giuridico sulla natura e i limiti degli stati d'emergenza contemplati dall'art. 116 della Costituzione, già esploso in tutta la sua portata dirompente e divisiva immediatamente in seguito alla decretazione del primo stato di allarme, in cui si era discusso, soprattutto a livello dottrinale, quale fosse lo stato emergenziale più adatto a gestire la grave situazione pandemica. Già allora i nodi cruciali del dibattito erano stati la incertezza sull'applicazione dello stato di allarme e lo stato di eccezione e le differenze intercorrenti tra sospensione e limitazione dei diritti fondamentali. Il dibattito ha evidenziato sin da subito una netta contrapposizione tra i sostenitori dello stato di allarme, come ad esempio Marc Carillo e Pedro Cruz Villalón, che hanno ritenuto il ricorso a questo meccanismo in linea con la sua configurazione costituzionale e adeguato per fronteggiare una crisi sanitaria di tale natura, e tra i fautori dello stato di eccezione, come ad esempio l'ex magistrato costituzionale, Manuel Aragon, e l'ex Procuratore Generale dello Stato, Consuelo Madrigal, che hanno giudicato il confinamento domiciliare dell'intera popolazione spagnola equivalente a una forma di sospensione dei diritti fondamentali, evidenziando le virtù del meccanismo costituzionale d'eccezione che suppone un intervento e un controllo parlamentare preventivo e rinforzato rispetto a quello di allarme.

Non sono mancate posizioni intermedie, come ad esempio quella dell'ex Ministro della Giustizia, Tomás de la Quadra Salcedo, il quale ha insistito sulla mera astrattezza di un dibattito simile, valorizzando, sul piano più propriamente pragmatico, l'utilizzo dello stato di allarme per la difesa della salute pubblica, che ha portato – a suo giudizio- a restrizioni costituzionalmente consentite.

Alcune delle valutazioni emerse nel corso di questo dibattito dottrinale sono state riprese nelle opinioni dei giudici dissenzienti, che sono state oggetto di grande attenzione, pur palesando una molteplicità di incoerenze e contraddizioni della sentenza. Nelle *dissenting opinions* si palesano diverse critiche che riguardano, in particolare: il criticato “ragionamento aprioristico” a danno del preferibile controllo successivo fondato sul parametro della proporzionalità; la prevalenza della “dogmatica” rispetto al “senso comune”; la scelta di privilegiare una visione “professorale” e non ancorata alla realtà; la valorizzazione di una giurisprudenza di concetti e non di interessi, “essenzialista” e non “costruttiva”, “quantitativa e non qualitativa” (V. P. García Manzano, *Los dos lógicas del estado de alarma comentario a la STC 148/2021, de 14 de julio*, Almacenedderecho.org).

Non va omesso di considerare che la storica sentenza del Tribunale Costituzionale si colloca fuori da un perimetro giurisprudenziale, tracciato *in primis* dal Tribunale Supremo, che ha dimostrato finora un pieno *favor* per l'applicazione dello stato di allarme, dichiarando la sua piena legalità costituzionale, nonché la necessità e la proporzionalità delle misure adottate nel suo ambito.

Poste tali premesse, non risulta difficile immaginare le conseguenze provocate sin da subito da una sentenza simile che ha negato sostanzialmente la legittimità costituzionale dello strumento giuridico posto a fondamento delle principali misure restrittive adottate durante il primo *lockdown*.

La sentenza crea, anzitutto, un serio problema *pro futuro* al Governo di coalizione, perché- a fronte di possibili nuove ondate di contagi- non potrà più ricorrere allo stato di allarme, ma sarà piuttosto costretto a proclamare lo stato di eccezione soltanto dopo aver ottenuto una previa autorizzazione parlamentare. La sentenza apre la porta, poi, ad una valanga di ricorsi e mette in discussione la responsabilità patrimoniale delle amministrazioni pubbliche, che potrebbero essere chiamate a sospendere le multe ancora pendenti per le infrazioni commesse durante la vigenza dello stato di allarme, e trovarsi obbligate a risarcire, in parte o tutto, quelle già comminate, che - secondo alcune stime- ammonterebbero finora a circa 1,14 milioni di euro.

In conclusione, si può osservare come i decreti di indulto e la sentenza sullo stato di allarme, che hanno dominato la scena politico-costituzionale degli ultimi mesi, sono questioni totalmente distinte, ma -entrambe- profondamente controverse, di estrema complessità politica, destinate ad avere conseguenze politiche e giuridiche di portata dirimpente, a cominciare dalle ricadute destabilizzanti e conflittuali nei rapporti tra politica e magistratura.

Nel caso dell'indulto c'è stato un tentativo da parte del Governo nazionale di ri-politicizzare il conflitto secessionista catalano, ponendosi in contrasto con la giurisprudenza del Tribunale Supremo, dopo che per anni tale conflitto è stato oggetto di una *iper-giurisdizionalizzazione*. Centralizzazione giurisdizionale del conflitto ampiamente criticata da più parti, proprio in quanto ritenuta una conseguenza dell'incapacità politica di mediazione e risoluzione di una questione politico-territoriale di vitale importanza per la sopravvivenza dello Stato autonomico.

La sentenza sullo stato di allarme si configura, dal canto suo, come una vicenda politico-giudiziaria inedita e particolarmente complessa che, se da un lato, ha fornito indicazioni interpretative più puntuali sulla delimitazione applicativa e gli effetti dei principali meccanismi costituzionali d'emergenza, dall'altro, è intervenuta in uno spazio tendenzialmente esercitato dal decisore politico creando una profonda tensione nei rapporti tra il Tribunale costituzionale e il Governo statale. Tensione che è esplosa in tutta la sua dirimpenza con la dura reazione del Governo Sánchez e che sembra destinata ad accrescere ulteriormente in vista di un'altra pronuncia sul secondo stato di allarme, cui il Tribunale Costituzionale, sempre su ricorso del partito di Santiago Abascal, è chiamato a esprimersi prossimamente.

Le vicende politico-giudiziarie appena descritte hanno contribuito a esacerbare un rapporto tra magistratura e politica che risulta già profondamente logorato in questi ultimi anni, come emerge emblematicamente dalla questione del mancato rinnovo del *Consiglio Generale del Potere Giudiziario*. Agli inizi di settembre il Presidente di tale organo, Carlos Lesmes, ha inaugurato, per il terzo anno consecutivo dalla scadenza del suo mandato, il nuovo anno giudiziario, evidenziando come il mancato rinnovo di tale organo e il persistente disaccordo tra le forze politiche, già definito anni fa come una "grave anomalia", rappresenti un serio pericolo per la indipendenza della magistratura. Situazione insostenibile, quest'ultima, che ha spinto finanche l'attuale Ministra della Giustizia, Pilar Llop, ad evidenziare, in riferimento a tale questione, come il Paese si trovi dinanzi a un vero e proprio bivio che lo obbliga a scegliere tra la ripresa economica e sociale, da un lato, e la paralisi, il conflitto e la *crispación*, dall'altro.

ELEZIONI

LE ELEZIONI NELLA COMUNITA' AUTONOMA DI MADRID E LA FORMAZIONE DEL II GOVERNO AYUSO

Il **4 maggio** si sono svolte le elezioni anticipate nella Comunità autonoma di Madrid che sono state indette dalla Presidente uscente, Isabel Díaz Ayuso, con un anticipo di due anni rispetto alla scadenza naturale della legislatura. La scelta di indire elezioni anticipate è dipesa dalla crisi apertasi con il socio di Governo, *Ciudadanos*, che aveva minacciato di ritirare il suo appoggio. Le elezioni sono state considerate, soprattutto dal *Partido Popular*, un importante banco di prova per le elezioni generali e sono state segnate da alcuni eventi di portata nazionale, come ad esempio, l'uscita di scena di Pablo Iglesias dalla politica nazionale. I risultati delle elezioni, che hanno registrato una partecipazione elevata, pari al 76%, hanno assegnato una vittoria netta ai popolari che hanno ottenuto, con il 44,7% dei voti, 65 deputati all'Assemblea generale di Madrid, ossia solo 4 deputati in meno rispetto alla maggioranza assoluta. Il secondo partito più votato è stato quello di *Más Madrid*, che ha conseguito 24 deputati nell'Assemblea con il 16,9% dei voti. La formazione di sinistra, con una collocazione e una programmazione molto simili a quelli di *Unidas Podemos*, seppur con un approccio più pragmatico, è riuscito a convertirsi nel principale partito dell'opposizione nell'arena parlamentare, superando il *Psoe* che, in queste elezioni, ha ottenuto storicamente il suo peggior risultato con il 16,8% dei voti e 24 deputati. Al quarto posto si è collocato il partito di ultradestra di *Vox*, che con il 9,3% ha guadagnato 13 deputati, seguito da *Unidas Podemos* che ha ottenuto con il 7,2% dei voti 10 seggi. Il vero tracollo è stato registrato da *Ciudadanos* che con il 3,5% dei voti non è riuscito a superare la soglia di sbarramento del 5% necessaria per ottenere la rappresentanza parlamentare.

Il Pp ha interpretato il risultato come un chiaro segnale di crisi del Governo di coalizione nazionale e una seria minaccia per la sua continuità. In realtà la vittoria elettorale del Pp è dipesa da un complesso di fattori e congiunture, quali, ad esempio: la popolarità delle misure anti *lockdown* adottate dalla Presidente Ayuso, nonostante l'elevato tasso di contagiosità nella regione; il voto di protesta contro il Governo nazionale da parte di un corpo elettorale insofferente e estenuato dopo mesi di pandemia; e infine una campagna elettorale strumentalizzata con slogan propagandistici da parte delle forze politiche in competizione e poco attenta ai problemi reali della Comunità autonoma.

Il **18 giugno** Isabel Ayuso è stata nuovamente investita alla carica di Presidente della Comunità autonoma di Madrid in prima votazione con i 65 voti del suo partito e i 12 di *Vox*, mentre i 57 deputati del blocco di sinistra hanno votato contro. Il II Governo Ayuso è un Governo monocolore appoggiato esternamente da *Vox* e formato da 9 consiglieri, 4 in meno rispetto al precedente Governo con *Ciudadanos*.

Nel discorso di investitura la Ayuso ha chiarito che alzerà un muro contro le politiche di Sánchez, accusandolo esplicitamente di aver reso la Spagna un Paese “desgajado” e “manovrato dagli indipendentisti”. Con questa dichiarazione ha fatto riferimento implicitamente agli indulti che si intendono concedere ai politici indipendentisti catalani considerati pienamente illegali e immorali dalla Presidente.

Oltre ad autoproclamarsi come una delle principali avversarie del Governo Sánchez, ha esposto nel discorso di investitura i principali contenuti del suo programma politico. Tra le proclamazioni effettuate in sede di investitura, particolare risonanza hanno avuto l'annuncio di una delle più grandi riduzioni delle imposte della storia e l'attivazione di “un chequebebè” di 500

euro al mese per le madri minori di 30 anni.

PARLAMENTO

LA LEGGE SUL CAMBIAMENTO CLIMATICO E LA TRANSIZIONE ENERGETICA

Il **20 maggio** le *Cortes Generales* hanno concluso l'iter di approvazione della legge n. 7/2021, [de cambio climático y transición energética, \(BOE n.121, del 21 maggio 2021\)](#), che rappresenta la prima legge sul cambiamento climatico per condurre la transizione ecologica nel Paese nel rispetto degli impegni assunti a livello internazionale. La riforma, approvata con la sola opposizione di *Vox*, si prefigge di conseguire gli obiettivi indicati negli Accordi di Parigi e di facilitare la decarbonizzazione dell'economia spagnola e la sua transizione verso un modello di economia circolare che garantisca l'uso razionale e solidale delle risorse, nonché di promuovere un modello di sviluppo sostenibile in grado di generare occupazione e ridurre le disuguaglianze. La transizione ecologica programmata nella riforma si fonda su una riduzione progressiva delle emissioni inquinanti in diverse tappe fino al raggiungimento della neutralità climatica nel 2050. Questo obiettivo dovrà raggiungersi attraverso diverse misure relative alla limitazione dell'utilizzo dei combustibili fossili, l'incremento delle energie rinnovabili, il raggiungimento della mobilità sostenibile con l'implementazione integrale di veicoli elettrici, che rappresenta uno dei punti nevralgici della riforma. Il testo prevede inoltre un modello di *governance* e partecipazione pubblica che si baserà, principalmente, su un Comitato di esperti sul cambio climatico e la transizione energetica, organo responsabile della valutazione degli interventi e delle misure da adottare, e su un'Assemblea cittadina, incaricata di promuovere la partecipazione della società civile al dibattito sulla transizione ecologica.

LA LEGGE ORGANICA SULLA PROTEZIONE INTEGRALE DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA

Il **4 giugno** le *Cortes Generales* hanno approvato [la legge organica n.8/2021, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia \(BOE n.134, del 5 giugno 2021\)](#). Si tratta di una importante riforma normativa che tende a promuovere una tutela integrale della integrità fisica e psicologica dei minori e degli adolescenti mediante la prevenzione di ogni forma di violenza. La legge, oltre a riconoscere e ampliare i diritti dei minori e degli adolescenti, mira a promuovere una campagna di sensibilizzazione e informazione in ambito familiare, sociale ed educativo, al fine di sradicare ogni forma di violenza dalla società. Introduce un obbligo generale di comunicazione immediata alle autorità competenti di indizi di violenza esercitata contro i bambini e gli adolescenti. Stabilisce i compiti dei centri di protezione dei minori di età, che dovranno applicare obbligatoriamente dei protocolli di azione e agire rapidamente per prevenire e intervenire il prima possibile in situazioni di violenza. Prevede, inoltre, la necessaria collaborazione e cooperazione tra le amministrazioni pubbliche attraverso la istituzione della *Conferenza settoriale della infanzia e dell'adolescenza*. Istituisce, infine, un Registro Centrale di informazione sulla violenza contro l'infanzia e l'adolescenza al quale sono tenute a trasmettere le informazioni le amministrazioni pubbliche, il Consiglio Generale del Potere Giudiziario, e le Forze e i Corpi di polizia.

LA NUOVA LEGGE ORGANICA SULLA *FISCALÍA EUROPEA*

Il **1 luglio** le *Cortes Generales* hanno approvato [la legge organica n. 9, 2021, de aplicación del Reglamento \(UE\) 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea \(BOE n. 157, 2 luglio 2021\)](#). Questa riforma, con cui è stato recepito e applicato il regolamento europeo relativo al completamento costitutivo della Procura Europea, definisce le competenze della nuova Procura europea e delle Procure europee delegate sul territorio nazionale, specificando nel dettaglio le regole del procedimento per indagare, perseguire e portare in giudizio i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea. Nel testo della legge vengono specificate anche le competenze dei procuratori europei, che sono responsabili dell'azione penale e dello svolgimento delle indagini in piena indipendenza rispetto alle autorità nazionali. Viene definito lo statuto di tali procuratori assicurandone la indipendenza nello svolgimento delle rispettive funzioni, il rispetto dei diritti sanciti nella Carta dei Diritti fondamentali della Unione europea, la legalità, la proporzionalità, e la imparzialità nello svolgimento delle relative attività.

GOVERNO

IL GOVERNO CONCEDE L'INDULTO AI POLITICI INDIPENDENTISTI CATALANI LEGATI AL *PROCÈS*

Il **21 giugno** il Consiglio dei Ministri ha deciso di concedere l'indulto ai nove politici catalani implicati nella vicenda referendaria e secessionista del 2017 condannati a scontare lunghe pene detentive per i reati sedizione e utilizzo illecito dei fondi pubblici dalla nota sentenza sul *procès* del Tribunale Supremo (v. [Reales Decretos nn. 456, 457, 458, 459, 460, 461, 462, 463, 464/2021-BOE n. 149 del 23 giugno](#)). Si tratta di un indulto parziale perché viene condonata la pena carceraria ancora pendente per i soggetti colpevoli dei reati, però si mantiene ferma la condanna all'interdizione dalle cariche pubbliche. Inoltre gli indulti sono soggetti a condizionalità perché la loro vigenza risulta condizionata alla mancata commissione di un reato grave in un lasso temporale specifico che va dai tre ai sei anni. Nel caso dovesse verificarsi una ipotesi simile, l'indulto decadrà e cesserà di dispiegare i suoi effetti. Il provvedimento di indulto, a differenza dell'amnistia rivendicata dagli indipendentisti, non rivede la sentenza, né suppone la negazione dell'esistenza del reato e della responsabilità degli autori, ma comporta solamente il perdono o la cancellazione della pena o parte di essa.

Secondo quanto affermato dal Premier Sánchez nel comunicato ufficiale, l'Esecutivo ha ritenuto opportuno concedere l'indulto per ragioni di utilità pubblica che consistono nella necessità di ristabilire l'ordine e la concordia in seno alla società catalana e spagnola. A tal proposito ha precisato che la Spagna senza la Catalogna non sarebbe la Spagna e, viceversa, che la Catalogna senza la Spagna non sarebbe la Catalogna. Ha chiarito inoltre che il Governo ha preso questa decisione perché rappresenta la soluzione migliore per il Paese e la più conforme allo spirito di concordia e convivenza della Costituzione spagnola. Il provvedimento di grazia concernente i nove leader politici tende a soddisfare anche tutti quei cittadini catalani che sostengono e si sentono solidali con loro. Il Premier ha dichiarato, infine, che con questa misura il Governo spagnolo intende aprire una nuova tappa di dialogo e re-incontro tra la Catalogna e la Spagna che ponga fine al lungo clima di divisione e scontro.

RIMPASTO DI GOVERNO: UN NUOVO GOVERNO PER LA RIPRESA DELLA SPAGNA

Il **10 luglio** il Premier Sánchez ha reso nota la rinnovata composizione dell'Esecutivo che è stato oggetto di plurimi rimpasti ministeriali sebbene non abbia alterato la sua configurazione strutturale (v. [Real Decreto 507/2021, de 10 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales](#)). Gli unici cambiamenti strutturali hanno riguardato le vicepresidenze, che sono state ridotte a tre con Nadia Calviño come prima vicepresidente, Yolanda Díaz come seconda vicepresidente e Teresa Ribera come terza vicepresidente (v. [Real Decreto 508/2021, de 10 de julio, sobre las Vicepresidencias del Gobierno](#)). I rimpasti ministeriali hanno riguardato alcuni dicasteri che hanno visto l'ingresso di nuove figure di età più giovane e in prevalenza femminile: Pilar Llop, finora presidente del Senato, è stata chiamata a ricoprire l'incarico di Ministro della Giustizia; José Manuel Albares, giovane diplomatico ambasciatore spagnolo in Francia, è stato nominato nuovo Ministro degli Esteri, Unione europea e Cooperazione; Raquel Sánchez Jiménez, già sindaca del municipio catalano di Gava e politicamente impegnata nella difesa dell'ambiente, è stata nominata nuova Ministra dei Trasporti, Mobilità e Agenda Urbana; Pilar Alegría, docente di professione e vincitrice delle elezioni municipali nella capitale aragonese, è stata chiamata invece al Ministero dell'Educazione e della Formazione professionale; Félix Bolaños García, già Segretario della Segreteria Generale della Presidenza, è stato nominato al Ministero della Presidenza, Relazioni con le Cortes e Memoria democratica; Isabel Rodríguez García, già sindaca di Puertollano, è divenuta la nuova Ministra della Politica Territoriale e nuova Portavoce del Governo; Diana Morant Ripoll, già sindaca della città di Gandia, è stata nominata al Ministero della Scienza e della Innovazione. Infine ci sono state alcune variazioni interne con Miquel Iceta, che è passato al Ministero della Cultura, e Maria Jesus Montero, Ministra delle Finanze, che ha assunto anche le competenze del Dipartimento della Funzione Pubblica. Non hanno, invece, subito variazioni di alcun tipo i cinque Ministeri controllati dall'alleato di governo *Podemos*.

Il rimpasto di Governo ha portato ad un ricambio generazionale attestato dal passaggio dell'età media da 55 a 50 anni e da un rafforzamento della presenza femminile dal 54% al 63%

Il nuovo Governo, secondo le parole del Premier, si occuperà della ripresa del Paese che dovrà essere digitale, verde e puntare, per il futuro, su giovani e donne. La digitalizzazione dell'economia, la transizione energetica, la inclusione sociale, la eliminazione delle disuguaglianze sociali, e la concordia territoriale, sono solo alcune delle priorità strategiche che il nuovo Governo dovrà realizzare per promuovere quella ripresa economica e sociale necessaria per la costruzione di una Spagna migliore.

RELAZIONI ESTERE

Nel corso di questi mesi il Premier Sánchez ha svolto una serie di incontri bilaterali con i capi di Governo di diversi Paesi con cui ha siglato alleanze strategiche in diversi ambiti.

L'**11 maggio** si è svolto a Madrid un vertice bilaterale tra il Primo Ministro spagnolo e il Presidente della Repubblica argentina, Alberto Fernández. Nel corso della riunione è stata formalizzata la volontà di rafforzare le relazioni di collaborazione, soprattutto di natura economica, commerciale e culturale, tra i due Paesi. A tal proposito, il Premier spagnolo ha ricordato come il Consiglio dei Ministri abbia approvato un Piano di internazionalizzazione dell'economia spagnola situando l'America Latina e l'Argentina tra le aree di prioritaria importanza.

Il **31 maggio** Sánchez si è incontrato con il Primo Ministro polacco Morawiecki nell'ambito del tredicesimo vertice ispano-polacco svoltosi dalla firma negli anni 90 del Trattato di Amicizia. Nel corso dell'incontro sono stati affrontati diversi argomenti, quali: l'implementazione delle strategie per favorire e garantire l'accesso universale al vaccino anticovid; la transizione digitale e la trasformazione ecologica; il rafforzamento della cooperazione bilaterale nel quadro della Unione europea e della Nato; gli sforzi da realizzare nell'ambito della politica di sicurezza e di difesa. Durante il vertice sono stati firmati una Dichiarazione comune e sei accordi bilaterali in diversi settori strategici, a cui dovrà essere data attuazione sia a livello bilaterale che nel quadro all'Unione europea.

Il **21 giugno** si è svolto a Barcellona il primo mini vertice italo-spagnolo tra i capi di Governo dei due Paesi dopo la costituzione del Governo Draghi. I due leader hanno discusso principalmente di temi economici e problemi migratori, rispetto ai quali hanno dimostrato di avere una identità di vedute. Hanno soprattutto mostrato una convergenza sulla necessità di velocizzare la esecuzione del *Recovery Fund* e di rafforzare le strategie di solidarietà e responsabilità condivisa per affrontare, nel quadro dell'Unione europea, i problemi migratori che affliggono in particolare l'Italia e la Spagna. I due leader, sebbene lontani da quella sintonia esistente tra Conte a Sánchez, hanno convenuto di mantenere per il futuro un livello di collaborazione elevata e di agire sempre come alleati e non come *competitor*.

Il **10 agosto** il Ministro degli Esteri del Nicaragua ha dichiarato inaccettabile l'ingerenza del Governo spagnolo negli affari interni del Paese. Queste dichiarazioni, che hanno aperto un conflitto diplomatico inedito tra i due Paesi, sono seguite a quelle precedentemente espresse dal Ministero degli Esteri spagnolo sul processo elettorale nicaraguense. Il Ministro spagnolo ha criticato, in un comunicato stampa, la cancellazione della lista dell'opposizione, *Ciudadanos por La libertad* (CxL), operata da parte del Consiglio Elettorale Supremo del Paese, in vista delle future elezioni generali. Il Governo spagnolo ha dichiarato che una operazione di cancellazione di questo tipo fa perdere credibilità al processo elettorale nella sua interezza privandolo di qualsiasi garanzia. La risposta del Governo nicaraguense è stata molto dura poiché ha parlato di immoralità delle istituzioni spagnole, rammentando la creazione negli anni 80 dei c.d. *Gruppi di Liberazione Antiterrorismo* (GAL), attraverso i quali la Spagna si sarebbe macchiata di crimini contro l'umanità mai indagati o processati.

LA CRISI MIGRATORIA DI CEUTA E LA CRISI DIPLOMATICA TRA LA SPAGNA E IL MAROCCO

A partire dal **17 maggio** si è aperta una grave crisi migratoria nell'*enclave* spagnola di Ceuta, perché migliaia di persone sono riuscite a entrare, via mare, nel territorio spagnolo a causa di un allentamento dei controlli transfrontalieri da parte delle autorità marocchine. L'allentamento dei controlli da parte di Rabat è stato inteso dal Governo spagnolo come una dura risposta, quasi una sorta di ricatto, per aver accolto nel Paese, sotto falso nome, il Segretario generale del Fronte Polisario, Brahim Ghali, offrendogli cure mediche in ospedale perché ammalato di Covid. Il Governo marocchino ha rimpatriato l'ambasciatore marocchino a Madrid, il quale ha giudicato inaccettabile l'apertura del Governo spagnolo nei confronti di un leader politico accusato di diverse e gravi violazioni di diritti umani e crimini contro il terrorismo, respingendo ogni accusa di aver provocato la crisi migratoria esplosa a Ceuta. Il Ministro degli Esteri spagnolo, Arancha Gonzalez Laya, ha giustificato questa scelta di accoglienza per ragioni di natura umanitaria e ha dichiarato che Madrid non "alimenterà l'*escalation* delle tensioni" con il Marocco.

Il conflitto tra i due Paesi verte prevalentemente sulla *vexata quaestio* del Sahara Occidentale, territorio che, al termine del dominio spagnolo, ha iniziato ad essere rivendicato e conteso tra il Fronte Polisario e il Marocco: il primo rivendica la celebrazione di un referendum di autodeterminazione per decidere sulla sua sovranità, mentre il secondo lo considera parte integrante del suo territorio. Il riaccendersi di questa controversia nel 2020, a causa di alcune rappresaglie ed atti minacciosi tra i due protagonisti del conflitto, ha contribuito ad alimentare le tensioni tra la Spagna e il Marocco, tra i quali si è aperta una crisi diplomatica di grandi proporzioni che ha portato a una interruzione delle loro relazioni bilaterali e ad una intermediazione da parte di soggetti esterni, come ad esempio, l'Alto Commissario europeo Josep Borrell.

A partire dalla fine di luglio, dopo una iniziale ripresa del dialogo tra gli ambasciatori spagnolo e marocchino, i rapporti tra i due Paesi hanno registrato un iniziale miglioramento anche a causa di un chiaro cambio di attitudine da parte del nuovo Ministro degli Esteri spagnolo, José Manuel Albares. Questi ha descritto il Marocco un grande amico e ha promesso di svolgere un viaggio a Rabat. A metà agosto i due Paesi hanno raggiunto un accordo in forza del quale si è deciso di rimpatriare in Marocco dei migranti minorenni non accompagnati.

Il **22 agosto**, secondo quanto riportato da diverse fonti giornalistiche, è iniziata una nuova fase distensiva nei rapporti tra i due Paesi.

Il Re marocchino Mohamed VI, in occasione dell'anniversario della Rivoluzione del Re e del Popolo, ha annunciato la fine della crisi diplomatica e l'apertura di una nuova fase inedita nelle negoziazioni con la Spagna. Una nuova fase basata sulla fiducia reciproca, la trasparenza, il rispetto degli impegni. Il Re ha dichiarato espressamente la volontà di aprire "un dialogo senza limiti né tabù" su questioni come le frontiere delle città autonome di Ceuta e Melilla, la sovranità del Sahara Occidentale. Il Premier Sánchez, dopo aver ringraziato il Re marocchino per le dichiarazioni formulate, ha ricordato come il Marocco venga considerato da sempre un importante alleato della Spagna e dell'Unione europea e ha esortato a cogliere il superamento della crisi come una opportunità per migliorare le relazioni tra i due Paesi.

RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA

Nel quadro dell'Unione europea il Presidente spagnolo ha partecipato alle varie tappe del processo di integrazione europea e alle riunioni del Consiglio Europeo che si sono svolte in questi mesi. In particolare, il Governo spagnolo è stato uno dei primi ad ottenere dalle istituzioni europee una valutazione positiva sulla qualità del *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* trasmesso alla fine del mese di aprile. Questo Piano rappresenta -secondo il Premier- il maggior sforzo riformista e modernizzatore dell'economia degli ultimi 35 anni, che permetterà di ottenere fondi ed effettuare investimenti e riforme strutturali seguendo una strategia complessa.

Il *Premier* ha partecipato poi alle riunioni del Consiglio europeo straordinario del **24-25 maggio**, e del Consiglio europeo ordinario del **24-25 giugno**, in cui si è discusso prevalentemente delle relazioni estere dell'Unione europea, del Covid-19, del cambio climatico, dei problemi migratori, della tutela dei diritti delle persone LGTBI e dei problemi dell'Unione bancaria. Rispetto a questi temi, il Presidente ha evidenziato come la Spagna sia stata molto attiva nell'approfondire la discussione e fornire diverse proposte riguardanti, ad esempio, la vaccinazione su scala globale, la solidarietà e il recupero della mobilità, oppure sulla crisi migratoria, la transizione energetica e il suo futuro pacchetto legislativo; e infine, nella promozione e nella tutela dei diritti fondamentali della comunità LGTBI. Ha operato un resoconto di entrambi i Consigli europei, così come della situazione politica ed economica del

Paese, al Congresso dei Deputati nella seduta del **30 giugno**, dove si è soffermato, in particolare, sulle ragioni e i contenuti dell'indulto concesso agli indipendentisti catalani e sulla nuova tappa di conciliazione da attivare nello spirito costituzionale, nonché sul progetto di ricostruzione economica e sociale del Paese.

CORONA

IL RE FELIPE VI E LA POLEMICA FIRMA DEI DECRETI DI INDULTO

Il **16 giugno** la Casa Reale ha dichiarato che “il Re Felipe VI compie scrupolosamente i suoi doveri costituzionali”. Ha risposto così duramente alla polemica sollevata dalle dichiarazioni della Presidente di Madrid, Isabel Díaz Ayuso, che aveva fatto riferimento alla possibilità che il Re non firmasse gli indulti ai condannati del *procés*. L'articolo 62 della Costituzione offre una risposta a tale quesito perché non assegna al Re nessuna facoltà nell'esercizio di tale potere di grazia, decisione che spetta al Governo previa delibera del Consiglio dei Ministri. La Casa Reale, pertanto, ha fornito questa risposta ufficiale alludendo all'obbligo costituzionale e legale del Re di firmare i decreti di indulto approvati dal Governo della Nazione, senza l'esercizio di alcuna potestà decisionale e pienamente in linea con le caratteristiche fondamentali della forma di governo monarchico-parlamentare.

L'ATTO DI COMMEMORAZIONE DELLE VITTIME DEL COVID-19

Il **15 luglio** il Re e la Regina hanno presieduto, nello scenario suggestivo di *Plaza de la Armeria* del Palazzo Reale di Madrid, l'atto pubblico volto a commemorare le vittime della pandemia. Nel corso della commovente cerimonia sono state ricordate le persone scomparse a causa del Covid ed è stato ampiamente celebrato, altresì, il personale sanitario impegnato in prima linea a combattere la pandemia. In questa occasione il Re ha rimarcato l'importanza della cooperazione in tutti gli ambiti della convivenza civile.

INCONTRO TRA IL RE FELIPE VI E IL PRESIDENTE SÁNCHEZ

Il **3 agosto**, a distanza di un anno dalla uscita dalla Spagna del Re Juan Carlos, il Re Felipe VI ha ricevuto il Presidente Sánchez a Palazzo Marivent. A distanza di un anno, i problemi dell'ex Re di Spagna si sono aggravati perché è stato denunciato all'Alta Corte di Londra, dalla sua ex amante Corinna zu Sayn-Wittgenstein, con l'accusa di averla messa sotto sorveglianza facendosi coadiuvare dai servizi segreti spagnoli.

Il tema del monarca esiliato e del suo eventuale rientro nel Paese non è stato tuttavia affrontato nel corso dell'incontro, mentre il Presidente del Governo si è complimentato con il Re per l'impegno dimostrato per giungere a un compromesso sulla trasparenza e il rinnovamento della istituzione monarchica. Nel corso dell'incontro, secondo quanto dichiarato in conferenza stampa, sono stati affrontati diversi argomenti, come ad esempio quello dei finanziamenti delle Comunità autonome, rispetto al quale il Presidente del Governo si è impegnato a compiere un trasferimento di risorse verso quelle Comunità autonome che, come le Canarie e le Isole Baleari, hanno sofferto più gravemente la crisi economica causata dalla pandemia. Il trasferimento di tali risorse, a cui si sommeranno quelle provenienti dai fondi europei, sarà vincolato al rispetto di parametri oggettivi stabiliti dalla Commissione europea e alla realizzazione di progetti molto importanti legati, come

nel caso delle Baleari, alla transizione ecologica, alla modernizzazione e alla digitalizzazione delle imprese.

TRIBUNALI

L'INFORME DEL TRIBUNALE SUPREMO SULLA RICHIESTA DI INDULTO PER I POLITICI INDIPENDENTISTI CATALANI

Il **26 maggio** la Sala Penale Tribunale Supremo ha adottato [un *informe*](#) in cui ha espresso un parere negativo sull'indulto, parziale o totale, nei confronti di Oriol Junqueras e altri politici catalani condannati fino a 13 anni di carcere per i reati di sedizione e malversazione dei fondi pubblici commessi nell'ambito del processo secessionista del 2017. Secondo i giudici, non esistono motivi di giustizia, equità, o utilità pubblica che giustifichino la concessione di una misura simile nei confronti dei politici catalani. Nell'*informe* si osserva come non sia stato violato il principio di proporzionalità delle pene e come non ci sia prova di ravvedimento da parte dei condannati. A tal ultimo proposito, si precisa, altresì, che il mancato pentimento dei condannati e la intenzione di recidiva da loro manifestata in talune occasioni dimostrano come non vi sia alcuna forma e prova di ravvedimento. I giudici ritengono che le richieste di indulto non siano minimamente fondate e aspirino a eliminare una responsabilità penale collettiva pretendendo che il Governo corregga una sentenza emessa dal Tribunale Supremo.

IL TRIBUNALE SUPREMO E IL RIGETTO DELLE MISURE RESTRITTIVE ANTICOVID ADOTTATE NELLE ISOLE BALEARI

Il **3 giugno** la sala del contenzioso amministrativo del Tribunale Supremo, con la [sentenza n. 788/2021](#), ha accolto il ricorso per cassazione n. 3704 presentato dal Pubblico Ministero contro alcune misure restrittive anticovid approvate dal Governo delle Isole Baleari e convalidate dal Tribunale di Giustizia con ordinanza del 20 maggio. Nel ricorso si contestava che le misure adottate, concernenti il coprifuoco e la limitazione delle riunioni sociali, difettassero di una base legale e non rispettassero il principio di proporzionalità. Nella sentenza il Tribunale Supremo ha operato alcune precisazioni evidenziando come tali misure difettassero non tanto nella intensità delle restrizioni quanto nella motivazione, in quanto adottate per meri motivi di prudenza e precauzione e prive, quindi, di una giustificazione adeguata.

IL TRIBUNALE SUPREMO OBBLIGA A ESPORRE LA FOTO DEL RE FELIPEVI NELL'AYUNTAMIENTO DI BARCELLONA

Il **28 giugno** la sala del contenzioso-amministrativo del Tribunale Supremo ha respinto, con la [sentenza n. 925/2021](#), il ricorso dell'*Ayuntamiento* di Barcellona contro la sentenza del Tribunale Superiore di Giustizia di Catalogna, con cui si richiedeva la rimozione della foto del Re Felipe VI dalla Sala del Municipio richiamando il Regolamento Organico municipale di Barcellona del 2015. L'articolo 75 di tale Regolamento invocato dal ricorrente, che faceva riferimento alla esposizione di elementi simbolici nel salone delle sessioni che rispondeva alla singolarità storica, allo status della capitale di Barcellona, ai principi democratici e neutralità religiosa, è stato annullato dal Tribunale Supremo, che ha richiamato il Regolamento sull'Organizzazione e il Funzionamento degli enti locali del 1986, e segnatamente, l'articolo 85 di tale Regolamento, quale prevalente norma basica statale in materia di esposizione dei simboli dello Stato. In tale articolo si stabilisce

che il simbolo della forma politica dello Stato deve essere ubicato nel luogo dove preferibilmente si riunisce l'organo in seduta plenaria, in maniera che sia visibile e che il potere locale venga esercitato in piena coerenza con questa forma politica.

IL TRIBUNALE COSTITUZIONALE RESPINGE LA RICHIESTA DI SOSPENDERE LA ENTRATA IN VIGORE DELLA LEGGE SULLA EUTANASIA

Il **23 giugno** il Tribunale Costituzionale ha respinto la richiesta di misure cautelari avanzata da Vox per sospendere l'entrata in vigore della legge sulla eutanasia, prevista per il 25 giugno, in attesa che i giudici si pronuncino sul ricorso di incostituzionalità interposto su tale legge dal medesimo gruppo parlamentare. In tale occasione il Tribunale Costituzionale ha ribadito il suo precedente orientamento contrario all'adozione di una misura cautelare di questo tipo, analogamente a quanto deciso a suo tempo rispetto alla medesima richiesta presentata contro la legge sull'aborto, evidenziando come non esista alcuna disposizione normativa che contempli la possibilità di adottare una misura cautelare di questo tipo. Nel ricorso gli avvocati di Vox hanno sostenuto come la legge sull'eutanasia presenti una radicale incostituzionalità perché sacrifica il diritto alla vita sulla base di una incostituzionale ponderazione con altri beni costituzionali, evidenziando come una eventuale successiva decisione di incostituzionalità di tale legge arrecherebbe un danno grave e irreparabile a coloro nei cui confronti tale legge ha già trovato applicazione. Ciò renderebbe necessario -secondo i ricorrenti- sospenderne la entrata in vigore.

Il Tribunale Costituzionale ha risposto negativamente a tale richiesta argomentando come essa non trovi alcun fondamento giuridico all'interno dell'ordinamento spagnolo.

IL TRIBUNALE COSTITUZIONALE E LA SENTENZA SULLA INCOSTITUZIONALITÀ DELLO STATO DI ALLARME

Il **14 luglio** il Tribunale Costituzionale ha adottato [la sentenza n. 148/2021 \(BOE n.182, del 31 luglio\)](#) con cui ha accolto il ricorso interposto da 50 deputati del gruppo parlamentare di Vox, dichiarando l'incostituzionalità delle disposizioni impugnate del Decreto 463/2020 (commi 1,3, 5 dell'articolo 7), che istituì il primo stato di allarme nel Paese per far fronte alla pandemia Covid-19 da marzo a giugno 2020. Nella sentenza, adottata a maggioranza di sei voti favorevoli e cinque contrari, i giudici costituzionali hanno chiarito che le restrizioni dei diritti fondamentali previste nel decreto sono state di "altissima intensità" e avrebbero, quindi, richiesto la decretazione dello stato di eccezione, previa autorizzazione parlamentare, in sostituzione di quello di allarme. Il ricorso allo stato di eccezione sarebbe giustificato, infatti, secondo il ragionamento dei giudici, dalle restrizioni di alcuni diritti fondamentali, come la libertà di circolazione, la libertà di domicilio, o la libertà di riunione, che sono state di natura tali da portare a una sospensione, a uno svuotamento (c.d. *vaciamento*) degli stessi, e non soltanto a una mera limitazione. Nel ragionamento seguito dai giudici, le misure restrittive sono state proporzionate al rischio sanitario esistente e simili a quelle adottate in altri paesi europei per far fronte all'emergenza sanitaria, ma è stato giudicato costituzionalmente illegittimo il ricorso allo stato di allarme che non legittima a compiere una sospensione generalizzata dei diritti fondamentali. Nella sentenza si chiarisce che negare questa evidenza comporterebbe rilasciare all'autorità competente ad agire, in questo caso il Governo, piena discrezionalità nella sospensione dei diritti fondamentali con il solo vincolo di dichiarare la portata restrittiva, e non sospensiva, delle limitazioni adottate.

Nel dispositivo della sentenza si chiarisce, inoltre, che la situazione creata a causa della gravità e intensità della pandemia, che ha precluso il normale esercizio dei diritti fondamentali e il funzionamento ordinario delle istituzioni democratiche, ha determinato una grave alterazione

dell'ordine pubblico che avrebbe giustificato il ricorso allo stato di eccezione.

I giudici dissenzienti hanno espresso nei loro voti particolari le proprie argomentazioni contrarie al dispositivo della sentenza, evidenziando le incoerenze e le contraddizioni delle motivazioni esposte. Contraddizioni evidenziate, per esempio, dal Presidente del Tribunale, Gonzalez Riva, che ha richiamato il principio di proporzionalità quale parametro di giudizio fondamentale per valutare la entità delle restrizioni dei diritti fondamentali, nonché l'ordinanza n.40/2020, con cui si proibì la celebrazione di una manifestazione sindacale a Vigo per non mettere a rischio il diritto alla salute; ovvero anche quelle del giudice progressista Conde Pumpido che ha operato una distinzione tra sospensione e limitazione dei diritti fondamentali, evidenziando come mentre nel primo caso, collegato agli stati di eccezione e assedio, si produce una sospensione temporanea dell'efficacia del diritto fondamentale, nel secondo caso, si produce una diminuzione del contenuto del diritto fondamentale, anche drastica, che non determina il venir meno di alcune garanzie costituzionali legate al suo contenuto.

La sentenza si pone in contrasto con due precedenti sentenze del Tribunale Supremo mediante le quali sono stati respinti i ricorsi di due cittadini avverso diversi ordini ministeriali adottati dal Governo in forza della decretazione sullo stato di allarme, ritenuti lesivi dei loro diritti fondamentali e di quelli dei loro figli minori, riguardanti, soprattutto, la libertà di circolazione e la libertà di riunione. In entrambi i casi i magistrati del Tribunale Supremo hanno difeso la necessità e la proporzionalità delle misure adottate e la piena legalità costituzionale dello stato di allarme quale strumento costituzionalmente adeguato dinanzi alla emergenza sanitaria. Entrambe le sentenze hanno rifiutato la tesi della idoneità dello stato di eccezione come requisito previo per l'adozione delle misure restrittive impugnate dai ricorrenti.

La reazione del Governo alla sentenza è stata piuttosto dura. La Ministra della Giustizia ha difeso la scelta governativa di decretare lo stato di allarme perché, per la sua rapidità, ha permesso al Paese di salvare 450.000 vite umane. La Ministra della Difesa, Margarita Robles, ha attaccato duramente la sentenza accusando i giudici autori di questa pronuncia di aver dimostrato “una mancanza di senso dello Stato”.

IL TRIBUNALE COSTITUZIONALE CONFERMA LA SOSPENSIONE DELLA DISPOSIZIONE LEGISLATIVA CHE IMPONE IL VACCINO OBBLIGATORIO IN GALIZIA

Il **22 luglio** il *Pleno* del Tribunale Costituzionale ha deciso all'unanimità di confermare la sospensione dell'articolo 38. 2 b) della legge autonoma n. 8/2021, sulla salute in Galizia, che autorizza le autorità sanitarie regionali ad imporre ai cittadini della Comunità autonoma la vaccinazione obbligatoria, al fine di controllare la trasmissibilità delle malattie infettive (non soltanto del Covid) in situazione di grave rischio per la salute pubblica. Nell'[ordinanza 74/2021](#), il cui relatore è stato il magistrato Andrés Ollero, si evidenzia come la vaccinazione obbligatoria non rappresenti una misura preventiva espressamente contemplata dalla Legge Organica 3/1986, recante misure speciali per la salute pubblica, e che la sua introduzione determinerebbe un intervento corporale coattivo sul cittadino, a prescindere dalla sua volontà, e lo sottoporrebbe ad una sanzione in caso di rifiuto ingiustificato alla vaccinazione.

AUTONOMIE

IL DIFFERENTE LIVELLO DI RESTRIZIONI NELLE COMUNITÀ AUTONOME PER CONTENERE LA DIFFUSIONE DEL COVID-19

Il **9 maggio** è terminato lo stato di allarme in tutto il territorio nazionale che ha segnato la fine di alcune misure su scala nazionale, come ad esempio il confinamento perimetrale autonomo, al fine di condurre le Comunità autonome ad una nuova normalità. Dopo una breve iniziale fase di c.d. *desescalada* e apertura, la nuova circolazione del virus e il diverso andamento dei contagi a livello territoriale hanno spinto le Comunità autonome a ripristinare alcune misure restrittive, o ad adottarne di nuove, che hanno richiesto l'avallo dei rispettivi Tribunali di Giustizia. La situazione che si è venuta a creare in seguito alla cessazione dello stato di allarme ha portato, pertanto, ad una maggiore flessibilità e asimmetria nelle restrizioni applicate da parte delle Comunità autonome, riguardanti le chiusure perimetrali, il coprifuoco, le limitazioni nelle riunioni sia nel pubblico che nel privato, anche in base agli orientamenti seguiti da parte dei rispettivi Tribunali di Giustizia. Alcune Comunità autonome hanno fatto nuovamente ricorso ai confinamenti municipali adottando, a seconda dei casi, regole più o meno rigide per le attività legate alla ristorazione, ai bar, al commercio e alle attività di svago notturne.

LA FORMAZIONE DEL NUOVO GOVERNO CATALANO DI COALIZIONE GUIDATO DA PERE ARAGONÈS

Il **17 maggio**, a distanza di pochi giorni dal termine ultimo previsto per la formazione del nuovo Esecutivo, Erc e JxCat sono giunti, dopo diversi mesi di faticose negoziazioni, ad un accordo per la costituzione di un Governo di coalizione “forte” e “coeso”, basato sulla “lealtà”, e rivolto a costruire “la Repubblica catalana”. L'accordo prevede la elezione di Pere Aragonès alla presidenza della Generalità e scongiura il rischio di nuove elezioni. Nel commentare l'accordo, Aragonès ha fatto riferimento al suo impegno per rendere compatibile la *co-governance* con gli obiettivi di amnistia e autodeterminazione. Nell'accordo si prevede anche un voto di fiducia a distanza di due anni dalla istituzione del Governo per verificare il rendimento della via del dialogo con il Governo spagnolo, ovvero l'opportunità di percorrere la strada di un “emabate democratico” contro lo Stato. Nell'accordo si specifica che verrà istituito un organismo paraistituzionale strategico, uno “spazio a cinque”, costituito da Erc, la CUP, la ANC e Omnium, coordinato dal Consiglio per la Repubblica, che non andrà a interferire sulle decisioni del Governo spettanti alla Generalità e, comunque, non delegabili.

Il **21 maggio**, trascorsi tre mesi dalle elezioni catalane, il candidato alla presidenza ha ottenuto la investitura da parte del Parlamento catalano con i voti dei 33 deputati del suo gruppo parlamentare, i 32 del suo socio di Governo, JxCat, e i 9 della CUP. L'esito positivo della investitura è frutto dell'accordo di governo raggiunto pochi giorni prima. Il nuovo Governo independentista, quindi, conta con l'appoggio di una maggioranza di 74 parlamentari, superiore ai 68 corrispondenti alla maggioranza assoluta. Nel discorso di investitura Aragonès si è impegnato a risolvere il conflitto politico catalano e a governare per tutti facendo riferimento a una nuova tappa in cui si renderà inevitabile l'amnistia e l'esercizio del diritto all'autodeterminazione e si porterà a termine il processo independentista catalano. Ha chiarito, inoltre, che il nuovo Governo si impegnerà a risolvere quattro sfide: quella sociale, femminista, ecologista e democratica.

Il nuovo Governo di coalizione costituito da Pere Aragonès ha garantito un equilibrio quasi integrale tra le due principali componenti indipendentiste di Governo, Erc e JxCat, così come la parità di genere nella composizione dell'Esecutivo. Il Governo è composto da 14 consiglieri, di cui 7 consiglieri e la presidenza affidati ad Erc e i rimanenti 7 a JxCat. A quest'ultimo sono stati affidati Dipartimenti di un certo peso politico, come ad esempio, la vicepresidenza e il dipartimento dell'Economia. Alcuni dipartimenti sono stati affidati anche a politici sottoposti a processi giudiziari collegati al *procés*. Il nuovo Esecutivo ha garantito il rispetto della parità di genere non soltanto nella composizione dello stesso ma anche nella ripartizione delle alte cariche, proprio in quanto il tema della parità è stato uno dei principali temi sui quali si è giunti a un compromesso nell'accordo di Governo.

LA NUOVA FASE DEI RAPPORTI TRA IL GOVERNO E LA GENERALITÀ'

Il **29 giugno**, a distanza di pochi giorni dalla concessione dell'indulto ai nove politici indipendentisti catalani, il Presidente Sánchez e il Presidente della Generalità, Pere Aragonès, si sono riuniti al Palazzo della Moncloa per un incontro preliminare sulle questioni di prioritario interesse per i rapporti tra Madrid e Barcellona. I due leader hanno concordato di attivare una *mesa* di dialogo per discutere della questione indipendentista catalana, il cui primo incontro è stato fissato nella terza settimana di settembre. Hanno convenuto, altresì, di riattivare il canale della Commissione intergovernativa bilaterale per discutere dei trasferimenti delle competenze e delle risorse pubbliche, comprese quelle provenienti dai fondi europei legati al *Pnrr*. Al termine dell'incontro Aragonès ha dichiarato in conferenza stampa che la distanza tra i due leader sulle modalità con cui risolvere il conflitto catalano sono evidenti. Mentre il Presidente della Generalità rimane fermo nel chiedere l'amnistia per i politici catalani e la facoltà di celebrare un referendum di autodeterminazione concordato con lo Stato per decidere sul futuro politico della Catalogna, il Premier Sánchez, per il tramite della portavoce, ha affermato che il Governo non intende spingersi oltre l'indulto sostenendo le ragioni della unità come condizione essenziale per promuovere quella ripresa economica e sociale post-pandemica necessaria per la Spagna.

Il **3 agosto**, dopo una interruzione di tre anni, si è riunita la Commissione Bilaterale Stato/Generalità catalana, in cui i due Esecutivi hanno fissato un calendario semestrale di riunioni mensili per concordare il trasferimento di nuove competenze alla Comunità autonoma. Le riunioni si svolgeranno parallelamente alla *mesa* di dialogo in cui verrà affrontato il problema dell'indipendentismo catalano. L'Esecutivo catalano ha individuato ben 56 competenze pendenti che potranno essere devolute alla Comunità autonoma sulla base dello Statuto di autonomia. In particolare si cercherà di ottenere in questi mesi il trasferimento di competenze in materia di borse di studio universitarie, modelli di formazione degli studenti di medicina, salvataggio marittimo e formazione professionale. Nell'incontro si è raggiunto anche un accordo per l'ampliamento dell'aeroporto di *El Prat* sancito dallo sblocco di risorse finanziarie per conseguire tale finalità. Entrambe le delegazioni si sono impegnate a ridurre la conflittualità istituzionale, però la delegazione catalana sperava di discutere in questa riunione anche il tema della gestione comune dei fondi europei per la ricostruzione economica dopo la pandemia. Secondo la vicepresidenza catalana, molti aspetti ancora dovranno essere discussi, come ad esempio, il finanziamento delle competenze cedute, la titolarità di edifici storici, o la futura legge nazionale sull'audiovisivo, che dovrà garantire la protezione della lingua catalana.

LA XXIV CONFERENZA DEI PRESIDENTI

Il **30 luglio** si è svolta nel Convento di *Sant Esteban* a Salamanca la XXIV Conferenza dei Presidenti autonomici presieduta dal Presidente del Governo Sánchez. Alla Conferenza hanno partecipato il Presidente del Governo, parte dei suoi Ministri, e 16 Presidenti delle Comunità autonome e delle due Città autonome di Ceuta e Melilla. È risultato assente soltanto Pere Aragonès che non ha visto soddisfatta la sua pretesa di discutere la gestione dei fondi europei nel quadro della Commissione bilaterale Stato-Generalità, mentre ha preso parte ai lavori il *lehendakari* basco, Urkullu, che è riuscito previamente ad ottenere garanzie sulla riscossione di nuove imposte nel proprio territorio. È la seconda volta che la Conferenza dei Presidenti si è riunita in presenza al di fuori dal Senato e sotto la presidenza del Re Felipe VI. I temi prevalentemente affrontati sono stati: il Pnrr, il *Recovery Fund*, la sfida demografica e il processo di vaccinazione.

Il Presidente del Governo Sánchez ha informato, *in primis*, i leader autonomici dell'acquisizione straordinaria di 3,4 milioni di dosi di vaccini Pfizer, che dovrebbero garantire l'obiettivo del 70% della popolazione vaccinata entro la fine dell'estate. Ha poi ragguagliato sui risultati raggiunti nella esecuzione del Piano recante 130 misure di fronte alla Sfida Demografica, che conta con un investimento iniziale di 10.000 milioni di euro. Infine, per quanto riguarda i finanziamenti europei, ha chiarito ai Presidenti autonomici che nel 2021 gestiranno fino al 55% dei 19 milioni di euro destinati alla Spagna. Nel corso della Conferenza c'è stata una ampia discussione sulla riforma del finanziamento autonomico che vede schierati due orientamenti contrastanti: da un lato, coloro che sostengono la necessità di prendere in considerazione come criterio preferenziale quello del costo dei servizi per abitante, dall'altro, coloro che sostengono come criterio cardine quello della densità demografica.

I Presidenti autonomici del *Partido popular* hanno espresso ampie e diverse critiche nella metodologia e nelle modalità di svolgimento della Conferenza. Si è parlato di riunione informale, priva di serie prospettive, e della necessità di un cambiamento radicale. Lo stesso Urkullu ha parlato della necessità di una metodologia più chiara per raggiungere una "co-governance cooperativa" che rispetti l'autogoverno e i distinti ambiti competenziali.