



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato  
e storia costituzionale

## Il nuovo modello di *co-governance* e il rilancio della cooperazione intergovernativa nei rapporti centro-periferia\*

di Laura Frosina\*\*

La crisi generalizzata prodotta dal Coronavirus ha avuto un effetto di acceleratore e amplificatore nella rimodulazione di assetti ed equilibri legati tanto alla forma di Governo quanto al tipo di Stato. Per quanto concerne i rapporti centro-periferia, nel corso di questi mesi si è assistito ad una dinamica evolutiva altalenante, che ha visto il passaggio da un'iniziale fase di accentramento delle competenze nello Stato legata all'attivazione dello stato di allarme, a una caratterizzata, invece, dall'introduzione di un modello di *co-governance* tra il Governo e le Comunità autonome e dal rilancio della cooperazione intergovernativa. La centralizzazione delle competenze in capo al Presidente del Governo e ai Ministri delegati, e soprattutto al Ministro della Sanità, Salvador Illa, se da un lato è servita ad affrontare in maniera coordinata e unitaria quella che è stata definita da Pedro Sánchez "la più grande sfida del secolo", dall'altro, non ha tardato ad evidenziare i limiti della scarsa partecipazione delle Comunità autonome alla gestione dell'emergenza sanitaria e nazionale. Il primo passo verso un orientamento più inclusivo delle autonomie territoriali è stato compiuto con l'approvazione del Piano per la cd. *desescalada* e del nuovo modello di *co-governance* ([orden SND/387/2020](#)), che ha riconosciuto alle Comunità autonome un maggior coinvolgimento nelle decisioni riguardanti il processo di de-confinamento e i tempi e i modi del passaggio da una fase all'altra nel rispettivo territorio.

La necessità di rafforzare il livello di cooperazione e la partecipazione regionale nella procedura prevista per la cd. *desescalada* si è avvertita con maggiore intensità in occasione delle tre proroghe dello stato di allarme approvate in questi mesi, che sono state previamente autorizzate in seno al Congresso dei Deputati grazie anche al voto di alcuni alleati parlamentari regionali, quali, ad esempio, il *Partido Nacionalista Vasco* (PNV). Tali proroghe, che hanno portato a un'estensione della vigenza dello stato di allarme fino al 21 giugno, hanno sollevato profonde tensioni politiche con le forze dell'opposizione e un dibattito sulle modalità di gestione della *desescalada* che ha interessato ampiamente le forze politiche regionali.

---

\* Contributo sottoposto a *peer review*.

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

Con la quarta proroga sono state fissate nuove condizioni, previamente concordate e definite in sede politico-parlamentare, che hanno rafforzato ulteriormente il modello di *co-governance* e la corresponsabilità tra Stato e autonomie territoriali, riconoscendo a queste ultime un più ampio potere di iniziativa sulle misure da concertare con il Ministro della Sanità per contrastare il virus a livello territoriale. La quinta proroga dello stato di allarme è avanzata in questa medesima direzione, poiché ha ridotto le autorità delegate statali al solo Ministro della Sanità, e ha consolidato il livello di collaborazione con le Comunità autonome nelle decisioni relative all'eventuale irrigidimento o allentamento delle misure da adottare in base alla situazione epidemiologica e sanitaria presente a livello territoriale.

La sesta e ultima proroga si è orientata verso una “*co-governance* assoluta”, secondo quanto dichiarato dal Presidente del Governo, che ha assegnato alle Comunità autonome la competenza a gestire l'ultima fase della *desescalada*. Tale proroga ha riconosciuto ai Presidenti autonomici, quali autorità delegate a livello regionale, il potere di adottare, rimuovere, modulare e dare esecuzione alle misure previste per la fase III, delegando contestualmente alle Comunità autonome la competenza di decidere quando procedere al superamento di tale fase nelle distinte province, isole o unità territoriali, e di richiedere, parallelamente, al Governo statale di decretare la cessazione dello stato di allarme in tali territori.

Le misure adottate nelle distinte proroghe dello stato di allarme hanno attribuito alle Comunità autonome un ruolo via via meno marginale e più incisivo, fino a convertirle in uno dei principali attori decisionali dell'ultima fase preparatoria al ritorno ad una nuova normalità, che è avanzata a velocità distinte e in forma asimmetrica nel territorio nazionale.

Va osservato inoltre che, in questa inedita fase di emergenza costituzionale e sanitaria generata dalla pandemia, uno dei principali canali attraverso il quale si sono intensificati il dialogo e la collaborazione tra il livello centrale e periferico è stato quello della cooperazione intergovernativa; canale, quest'ultimo, che trova in Spagna una declinazione istituzionale a livello multilaterale, principalmente, nella Conferenza dei Presidenti e nel sistema delle Conferenze settoriali.

Per quanto riguarda la Conferenza dei Presidenti, è possibile osservare come, sin dall'inizio della pandemia, il Presidente Sánchez abbia deciso di puntare su quest'organo quale principale forma di raccordo tra lo Stato, le Comunità autonome e le Città autonome di Ceuta e Melilla, al fine di confrontarsi e affrontare in maniera congiunta i principali temi sanitari, economici e sociali posti dall'emergenza nazionale. In questo senso anche la Ministra per la *Politica Territoriale*, Carolina Darias, ha dichiarato come il suo obiettivo fosse quello di convertire la Conferenza nella “*piedra angular del sistema territorial*”. Obiettivo che sembra essere stato raggiunto, almeno da un punto di vista quantitativo, poiché il numero delle riunioni di questi mesi ha superato il numero di quelle complessivamente celebrate dall'anno di attivazione della Conferenza nel 2004. L'incremento registrato è molto netto perché alle 6 riunioni precedenti al 2019, che non sono riuscite a garantire nemmeno una periodicità annuale alla Conferenza, si contrappongono le 15 degli ultimi mesi. Di queste ultime, le prime quattordici si sono svolte ogni domenica per via telematica, mentre l'ultima, la quindicesima, si è svolta in presenza nel monastero di Yuso presso la Comunità autonoma della La Rioja. Quest'ultima Conferenza, formalmente la XXI, si è

celebrata in forma molto solenne dinanzi alla presenza del Re Felipe VI e di altri Ministri dello Stato e ha assunto una particolare rilevanza simbolica e politica, sia perché nel suo ambito sono state discusse le modalità di *governance* del *Recovery Fund*, sia perché è stata formalmente sancita la necessità di una stretta collaborazione futura tra Stato e Comunità autonome per il conseguimento degli obiettivi della transizione ecologica, della trasformazione digitale, e della coesione sociale e territoriale, posti al centro della strategia per la ripresa economica e sociale approvata dall'Unione europea.

Tali dati ci permettono di evidenziare il salto perlomeno quantitativo della Conferenza dei Presidenti, che, da strumento di collaborazione occasionale, si è convertita nel principale canale di comunicazione e codecisione politica tra il Governo centrale e i Governi autonomici per la gestione della situazione straordinaria derivante dalla pandemia e dalla prolungata vigenza dello stato di allarme.

Un incremento notevole si è registrato anche nel numero delle riunioni delle Conferenze settoriali, che sono passate dalle 60 in media annuali alle 98 di questi mesi, con il record segnato dal *Consiglio interterritoriale del sistema di Sanità pubblica* che si è riunito ben 53 volte. Le riunioni sono avvenute prevalentemente in modalità telematica e ciò ha permesso, in alcuni casi, di renderne più agevole e rapida l'organizzazione e lo svolgimento, con la conseguenza di un generale incremento della efficienza di tale strumento cooperativo, da sempre caratterizzato da plurime criticità organizzative e funzionali. Nell'ambito di tali riunioni sono stati raggiunti accordi fondamentali per rispondere all'emergenza in atto attraverso la individuazione di strategie e azioni congiunte in campo sanitario, economico, sociale e finanziario, nonché mediante la previsione di nuovi modelli di *co-governance* a livello settoriale. A fine **agosto** si è svolta, ad esempio, una Conferenza multisetoriale in tema di sanità e istruzione, a cui hanno partecipato i Ministri e i consiglieri autonomici competenti per materia, nel cui ambito è stato approvato un importante accordo per l'anno scolastico 2020-2021, che ha dettato un insieme di regole sanitarie e socio-educative fondamentali per garantire il riavvio della scuola in presenza e nella massima sicurezza. Un altro importante incontro multilaterale si è svolto nel mese di luglio tra il Ministro dell'Economia e delle Finanze e i suoi omologhi regionali, in cui si è deciso di attivare il Fondo COVID-19, un nuovo importante strumento finanziario dotato di 16.000 milioni di euro da destinare alle singole Comunità autonome, soprattutto per sostenere le spese regionali in materia di sanità e istruzione.

Il *trend* descritto conferma, dunque, un netto incremento della cooperazione multilaterale nello Stato delle autonomie, a cui si è affiancata anche un'ampia cooperazione bilaterale, confermata dal costante dialogo e confronto avvenuto in questi mesi tanto per le vie informali che formali, e soprattutto per il tramite delle Commissioni Bilaterali Stato/Comunità autonome.

Questi dati hanno spinto alcuni costituzionalisti autorevoli come Garcia Roca ad evidenziare, nell'ultimo *Informe Annuale* dell'Osservatorio di Diritto Pubblico di Barcellona, come il Coronavirus abbia rappresentato un'opportunità per migliorare il funzionamento dello Stato autonomico, rafforzando lo spirito di collaborazione interna e rivitalizzando alcuni meccanismi di cooperazione importanti quali, ad esempio, la Conferenza dei Presidenti. Nell'*Informe* non sono

mancati pareri favorevoli sui risultati della cooperazione bilaterale, anche con riferimento alla situazione catalana, come ad esempio quello di David Moya, il Direttore dell'Istituto, che ha elogiato il dialogo e la *mesa* bilaterale Stato/Generalità costituita per la risoluzione del conflitto catalano che lascia sperare in un suo possibile superamento futuro.

La situazione descritta di maggiore cooperazione nei rapporti centro periferia ha subito diverse scosse, a partire dalla fine del mese di luglio, con la degenerazione della pandemia e la nuova ondata di contagi che ha interessato, dapprima, le Comunità autonome di Aragona e della Catalogna e, poi, il resto del territorio nazionale. L'aggravarsi della situazione, che ha reso la Spagna uno tra i Paesi con il più elevato numero di contagi a livello europeo, ha spinto le Comunità autonome più colpite ad intervenire autonomamente e rapidamente attraverso l'adozione di nuove e più rigide misure di prevenzione e contenimento del virus e alcuni circoscritti *lockdown* territoriali, come ad esempio quelli che hanno interessato l'area metropolitana di Barcellona e i municipi di Lleida, La Noguera e Segrià, e altri ancora in Catalogna.

All'inizio di questa seconda ondata la differente diffusione del virus a livello territoriale ha creato disparità notevoli nelle misure restrittive adottate all'interno delle singole realtà territoriali. A partire dalla metà del mese di agosto, a fronte di questa crescente disomogeneità territoriale, il *Consiglio interterritoriale della Salute pubblica*, riunitosi in via straordinaria, ha approvato all'unanimità un nuovo complesso di misure per arginare la diffusione del virus, la cui applicazione è stata estesa ai territori di tutte le Comunità autonome e delle Città autonome di Ceuta e Melilla.

A fine agosto, dinanzi all'incremento ulteriore dei contagi e al persistere di profonde differenze territoriali, il Presidente Sánchez ha prospettato alle Comunità autonome la possibilità di ricorrere allo stato di allarme parziale. Tale possibilità è regolata dall'articolo 5 della legge organica 4/1981, sugli stati di allarme, eccezione e assedio, in cui si prevede espressamente che, quando ricorrano i presupposti, il Presidente della Comunità autonoma potrà richiedere al Governo centrale di dichiarare lo stato di allarme in tutto o parte del proprio territorio. La legge menzionata non dispone nulla in merito alle modalità di proroga dello stato di allarme o ad eventuali obblighi di comunicazione delle misure adottate dinanzi ai Parlamenti regionali o al Congresso dei Deputati. Sánchez ha dichiarato che sarà il Presidente della Comunità autonoma a comparire dinanzi al Congresso dei Deputati per richiedere l'attivazione dello stato di allarme e sollecitare eventuali proroghe, promettendo il pieno sostegno del suo Governo di coalizione per il conseguimento delle relative autorizzazioni a livello parlamentare.

Le Comunità autonome, fatta eccezione per quelle di Madrid e della Catalogna che non hanno escluso in assoluto tale ipotesi, hanno respinto questa proposta ritenendola non necessaria e con un costo politico ed economico troppo elevato, mentre hanno rivendicato al Governo centrale un'azione di coordinamento più incisiva. Alcuni Presidenti, come ad esempio il Presidente dell'Andalusia, Juanma Moreno, hanno evidenziato come il Governo sia passato da un atteggiamento iniziale di completo accentramento nella gestione della crisi, con una conseguente "restrizione delle competenze" delle Comunità autonome, ad una assenza di intervento e mediazione ritenuti necessari, invece, per superare questa complessa seconda fase caratterizzata da maggiori asimmetrie e diseguaglianze territoriali.

Il drammatico perdurare della pandemia e delle disomogeneità territoriali lasciano ancora molte incognite sulla gestione futura della crisi e sull'andamento della collaborazione nei rapporti centro/periferia, che in questi mesi hanno registrato indubbiamente un ravvivamento notevole. L'auspicio della dottrina rispetto a questi temi è che alcune *best practices* avviate in risposta alla crisi del Coronavirus possano reiterarsi e consolidarsi nel tempo, contribuendo a radicare una cultura fortemente collaborativa che sia in grado di colmare quel deficit cooperativo che da sempre ha inciso negativamente sul funzionamento dello Stato autonomico.

## ELEZIONI

### ELEZIONI IN GALIZIA E NEI PAESI BASCHI

Il **12 luglio** si sono svolte le elezioni nelle Comunità autonome della Galizia e dei Paesi Baschi per il rinnovo dei Parlamenti autonomici. Le elezioni, che sono state rinviate di pochi mesi a causa dell'emergenza Covid, si sono svolte nel rispetto di rigorose misure di sicurezza per limitare i possibili rischi connessi alla celebrazione di tali votazioni in due regioni considerate come focolai attivi.

Nella Comunità autonoma della Galizia il voto ha confermato per la quarta volta consecutiva la vittoria a maggioranza assoluta del *Partido Popular* (PP) e del suo leader, Alberto Núñez Feijó. Il vero sconfitto di questa tornata elettorale è stato *Podemos*, che è caduto ampiamente nelle preferenze del corpo elettorale, al punto da non riuscire a conquistare nemmeno un seggio nel Parlamento della Comunità autonoma. In grande risalita, invece, è risultato il *Bloque Nacionalista Galego* (BNG) che, con il 23,8% dei voti, ha ottenuto il suo miglior risultato storico, passando dai 6 seggi della passata legislatura ai 19 attuali. Si è convertito nel principale partito dell'opposizione e nel principale referente della sinistra a livello regionale. Ha superato anche il partito socialista regionale, il PsdeG, che con il 19,38% dei voti è rimasto a quota 15 seggi. Le elezioni, che nonostante la situazione straordinaria hanno registrato una partecipazione pari al 58,88%, hanno semplificato il quadro politico parlamentare regionale, assegnando una vittoria schiacciante ai popolari che continueranno a governare la prossima legislatura sotto la guida del presidente uscente Núñez Feijó.

Nei Paesi Baschi le elezioni hanno confermato, con il 39,12% dei voti e 31 seggi, il *Partido Nacionalista Vasco* (PNV) primo partito della Comunità autonoma. I nazionalisti baschi hanno rafforzato la propria maggioranza conquistando tre seggi in più rispetto alla passata legislatura, anche se saranno chiamati nuovamente a stringere accordi post-elettorali per investire alla presidenza il proprio leader, Inigo Urkullu, al fine di formare un Governo sostenuto a maggioranza assoluta. È probabile, quindi, una riedizione del patto di Governo con i socialisti baschi (PSE-EE), che hanno mantenuto sostanzialmente invariata la propria posizione con il 13,64% dei voti e 10 seggi in Parlamento. Risultato questo che gli ha permesso di convertirsi, così, nella terza forza politica in Parlamento. Un ottimo risultato è stato conseguito anche dal partito basco radicale di Eh Bildu, che ha ottenuto 22 seggi, ossia 4 in più rispetto alle elezioni del 2016, convertendosi nella seconda forza politica. Una performance negativa è stata registrata da *Podemos* anche in questa Comunità autonoma, ove ha subito una perdita di voti e seggi che gli ha permesso di confermare soltanto 6 parlamentari rispetto agli 11 della passata legislatura. Un risultato particolarmente negativo è stato conseguito anche dal PP, che in questa tornata elettorale

ha presentato una candidatura unitaria con *Ciudadanos*. La percentuale ridotta del 6,75% di voti ottenuta da questa coalizione è pari quasi alla metà di quella conseguita nelle passate elezioni dai due partiti separatamente. Il PP, in particolare, ha perso molti sostegni e voti a livello autonomico anche a causa dell'affermazione elettorale di VOX in questa Comunità autonoma, che è riuscito a entrare per la prima volta con un solo seggio nel Parlamento basco.

Le votazioni di investitura in entrambe le Comunità autonome si svolgeranno nella prima settimana di settembre.

## PARTITI

### PODEMOS INDAGATO PER PRESUNTE IRREGOLARITÀ CONTABILI

L'11 agosto il giudice della *Instrucción* n. 42 di Madrid, Juan José Escalonilla, ha deciso, dopo aver analizzato le denunce contro *Podemos* da parte dell'ex avvocato del partito José Manuel Calvente, di verificare le responsabilità del partito per i presunti reati di amministrazione sleale e malversazione dei fondi pubblici. Calvente ha accusato il partito di gravi irregolarità nella contabilità, denunciando spese non giustificate o non previste nel bilancio. Il giudice ha citato in giudizio il prossimo 20 novembre il segretario della comunicazione, Juan Manuel del Olmo, stretto collaboratore del secondo vicepresidente, il tesoriere Daniel de Frutos, e la dirigente Rocio Esther Val. La reazione di *Podemos* è stata molto dura perché ha parlato di attacco diretto al partito e della volontà di costruire un caso mediatico intorno a tale questione. Iglesias, dopo il silenzio iniziale, ha assicurato che il suo partito collaborerà al massimo con le autorità giudiziarie fornendo tutta la documentazione e la informazione che verranno richieste per garantire il regolare svolgimento della giustizia. Il Presidente del Governo Pedro Sánchez ha appoggiato il suo socio di Governo dichiarandogli piena fiducia. Nello specifico il PSOE ha dato il suo sostegno a *Unidas Podemos* nell'ambito della *Deputazione permanente*, votando contro la richiesta di comparizione di Iglesias, avanzata dal PP e *Ciudadanos*, e riconoscendo la competenza assoluta ed esclusiva delle autorità giudiziarie sulla questione.

## PARLAMENTO

### LE CORTES GENERALES DURANTE LA DESESCALADA E DOPO LA CESSAZIONE DELLO STATO DI ALLARME

Durante il quadrimestre preso in esame le *Cortes Generales* hanno continuato a svolgere le loro funzioni nel pieno rispetto delle nuove regole e soluzioni organizzative adottate per garantire lo svolgimento dei lavori parlamentari nella massima sicurezza (v. L. Frosina, *Il prolungato stato di allarme per la gestione dell'emergenza Coronavirus. La eccezionalità tra proporzionalità e identità costituzionale*, in questa Rivista, n. 1/2020).

Entrambe le Camere sono state prevalentemente impegnate in un'azione di controllo stringente sull'attività posta in essere dall'Esecutivo per gestire la emergenza sanitaria durante la prolungata vigenza dello stato di allarme. Il lento rallentamento della epidemia ha spinto il Governo di coalizione a richiedere di volta in volta al Congresso dei Deputati le autorizzazioni per ottenere le proroghe dello stato di allarme che hanno consentito di mantenerlo in vigore fino al 21 giugno. L'attività del Congresso dei Deputati è stata parzialmente assorbita dai dibattiti sulla

prosecuzione dello stato di allarme che, con l'evolversi della situazione epidemiologica, ha perso progressivamente consenso a livello politico-parlamentare. Ognuna delle autorizzazioni concesse dal Congresso dei Deputati ha richiesto al Governo defatiganti negoziazioni con le forze parlamentari che hanno messo in discussione la stabilità di quest'ultimo e le alleanze saldate in sede di investitura (per una ricostruzione di questi aspetti vedi, *infra*, sezione Governo).

La prima richiesta avanzata dal Governo il **6 maggio** ha dato vita a un dibattito in seno al Congresso dei Deputati che si è concluso con l'approvazione della [risoluzione con la quale si è ordinata la pubblicazione del relativo Accordo di proroga \(BOE n. 129, del 9 maggio\)](#). Hanno sostenuto il Governo, votando a favore della risoluzione, 178 deputati appartenenti ai seguenti partiti: *Ciudadanos*, *Partido Nacionalista Vasco*, *Más País*, *Coalición Canarias*, *Nueva Canarias*, *Teruel Existe* e al *Partido Regionalista de Cantabria*. Hanno votato invece contro i 75 deputati di VOX, *Esquerra Republicana de Catalunya*, *Junts per Catalunya (JxCat)*, *Candidatura de Unidad Popular*, e *Foro Asturias*, a cui si sono aggiunti le 97 astensioni del *Partido popular*, *Bildu*, *Unión del Pueblo Navarro*, e al *Bloque Nacionalista Gallego*. Ai fini del rilascio dell'autorizzazione parlamentare, fondamentale è stata l'approvazione, con 181 voti a favore, 150 contrari e 18 astensioni, della proposta di risoluzione presentata dal gruppo parlamentare nazionalista basco (EAJ.PNV), con la quale sono state previste le nuove condizioni da applicare durante la proroga rivolte, principalmente, a rafforzare il ruolo delle Comunità autonome nella gestione della *desescalada*.

Il **20 maggio**, sempre su richiesta del Governo, si è svolto in seno al Congresso dei Deputati il dibattito sulla quinta proroga dello stato di allarme che è stata autorizzata con la [risoluzione del 20 maggio 2020 \(BOE n. 145, del 23 maggio\)](#). La risoluzione è stata approvata con 177 voti a favore, 162 contrari e 11 astensioni e, quindi, stante il notevole aumento dei voti contrari. Hanno continuato a votare a favore i partiti di Governo, il PSOE e *Unidas Podemos*, così come *Ciudadanos*, *PNV*, *Más País*, *Coalición Canaria*, *PRC* e *Teruel Existe*. Il fronte dei contrari ha visto, invece, l'aggiunta di *Compromís* e del *Partido popular* che si sono opposti alla prolungata vigenza dello stato di allarme. Il cambio di indirizzo e voto di questi partiti ha portato a una contrazione del numero degli astenuti che sono risultati pari a 11. Le principali novità di questa proroga sono legate al mantenimento del solo Ministro della Sanità, Salvador Illa, quale unica autorità delegata competente a livello nazionale, e all'attivazione di una co-governance più stretta tra il Governo e le Comunità autonome. Nella risoluzione approvata a livello parlamentare non sono state introdotte innovazioni e nuove condizioni della proroga, poiché nessuna delle proposte presentate da vari gruppi parlamentari è stata approvata.

Il **3 giugno** il *Pleno* del Congresso dei Deputati ha concesso l'autorizzazione per la sesta e ultima proroga dello stato di allarme mediante la [risoluzione con cui si dispone la pubblicazione dell'Accordo di autorizzazione alla proroga \(BOE n. 159, del 6 giugno\)](#). La risoluzione è stata approvata con 177 voti a favore, 155 contrari e 18 astensioni. A favore hanno votato oltre ai partiti di Governo, PSOE e *Unidas Podemos*, anche *Ciudadanos*, *PNV*, *Más País*, *Coalición Canaria*, *PRC* e *Teruel Existe*. Hanno votato invece contro, come già avvenuto nella votazione precedente, il PP, VOX, JxCat, *Compromís*, la CUP, UPN e *Foro*. Si sono astenuti i deputati di ERC, con cui il Governo è pervenuto ad un accordo (v. *infra*, sezione Governo), e i deputati di Eh-Bildu e del BNG.

La principale novità di questa ultima proroga consiste nel maggior protagonismo assegnato alle Comunità autonome, a cui è stata delegata, sotto la direzione e il coordinamento del Governo centrale, la gestione della ultima fase della *desescalada*, e, di conseguenza, anche le decisioni in merito alla cessazione dello stato di allarme in quei territori che abbiano superato quest'ultima. Anche in questa votazione sono state respinte le diverse proposte di risoluzione presentate dai

gruppi parlamentari e le condizioni approvate nella proposta del Governo sono rimaste invariate.

Durante questi mesi il Congresso è stato poi impegnato intensamente nella convalida dell'elevato numero di Regi Decreti-legge approvati durante la *desescalada* e in un'attività di stretto controllo, tanto in Commissione che nel *Pleno*, sull'ampio novero di misure e atti adottati dal Governo sia prima che dopo la fine dello stato di allarme.

Per quanto riguarda l'attività legislativa, invece, sono state approvate soltanto due leggi ordinarie: la prima, [la legge n. 1/2020, del 15 luglio, BOE n. 194 del 16 luglio 2020](#), con la quale è stata abrogata la clausola di cui all'articolo 52, d) del testo unico della *Legge sullo Statuto dei lavoratori*, che prevede il licenziamento oggettivo per assenza dal posto di lavoro, principalmente al fine di garantire il mantenimento dei posti di lavoro messi a rischio dall'emergenza epidemiologica; e la seconda, [la legge n. 2/2020, del 27 luglio, BOE n. 204, del 28 luglio](#), con la quale è stato modificato l'articolo 324 della legge di *Enjuiciamiento Criminal*, per introdurre dei termini e delle regole più stringenti per portare avanti le indagini giudiziarie e garantire una forma di tutela più ampia per i soggetti indagati.

La produzione legislativa successiva alla cessazione dello stato di emergenza si è conclusa con queste due leggi, senza pervenire ad alcuna modifica della legislazione sanitaria preannunciata dal Governo, che si era impegnato ad approvare- una volta terminato lo stato di allarme- una riforma della stessa, insieme ad altre riforme legislative definite imprescindibili, per introdurre strumenti atti a gestire, anche attraverso il confinamento, un' eventuale ricaduta o una nuova emergenza sanitaria.

---

## LA COMMISSIONE PER LA RICOSTRUZIONE ECONOMICA E SOCIALE

Il **7 maggio** si è svolta la prima riunione della Commissione per la *Ricostruzione economica e sociale* in cui Patxi Lopez è stato proclamato Presidente. Durante questa riunione, presieduta da Meritxell Batet, sono stati eletti anche il Presidente, due Vicepresidenti e i due Segretari che compongono la *Mesa* di quest'organo. L'obiettivo della Commissione neocostituita è quello di svolgere dibattiti, esaminare proposte e formulare proposte conclusive sulle misure da adottare per la ricostruzione economica e sociale del Paese in risposta alla crisi generata dal Covid-19.

La Commissione, secondo il suo atto costitutivo, è integrata da 46 deputati appartenenti ai seguenti gruppi parlamentari: 13 del gruppo parlamentare socialista, 9 del gruppo dei popolari, 5 del gruppo parlamentare di VOX; 4 del gruppo confederale di *Unidas Podemos-EC-GC*; 1 del gruppo *Republicano*; 4 del Gruppo *Plural*; 1 di *Ciudadanos*; 1 del gruppo parlamentare Vasco (EAJ-PNV); 1 del gruppo parlamentare *Euskal Herria Bildu* e 7 del gruppo misto.

Al suo interno sono stati costituiti diversi gruppi di lavoro settoriali che hanno lavorato sui temi dell'Unione europea; delle Politiche sociali; della Sanità e della Salute pubblica; della ricostruzione economica. Il lavoro e le proposte conclusive presentate hanno riguardato infatti, così come indicato nel suo atto costitutivo, il rafforzamento della sanità pubblica; la ripresa dell'economia e la modernizzazione del modello produttivo; il rafforzamento dei sistemi di protezione sociale e il miglioramento del sistema fiscale; e infine la posizione della Spagna davanti all'Unione europea dopo la pandemia del Coronavirus.

Molto importante, ai fini del completamento dei lavori della Commissione, è stato l'ampio numero di audizioni di membri del Governo, dirigenti delle istituzioni pubbliche e rappresentanti del mondo imprenditoriale e dei sindacati che sono stati consultati. Un altro elemento innovativo nelle modalità di lavoro di questa Commissione è stata la possibilità di far partecipare indirettamente i cittadini, consentendo loro di presentare telematicamente delle proposte sui temi di lavoro.

Il **3 luglio** la Commissione ha approvato le conclusioni dei singoli gruppi di lavoro, trasmettendole al *Pleno* per la sua approvazione.

Il **29 luglio** il *Pleno* del Congresso dei Deputati ha approvato definitivamente il testo delle [conclusioni per la ricostruzione economica e sociale](#) del Paese. Il documento approvato contiene molte proposte e misure innovative che vanno da un nuovo modello di *governance* per la sanità pubblica, al rilancio del modello produttivo con particolare riferimento alla industria e ad altri settori strategici, alla transizione ecologica e digitale, fino alla proposta di nuove misure socio-sanitarie nell'ambito dell'Unione europea e al rilancio della Spagna nel contesto dell'Unione.

## GOVERNO

### LA PROROGA DELLO STATO DI ALLARME E L'AVANZAMENTO DELLA CD. DESESCALADA

Il **6 maggio** il Presidente del Governo ha avanzato al Congresso dei Deputati la quarta richiesta di proroga dello stato di allarme per una durata di 14 giorni. Nel formulare la richiesta, il Presidente ha evidenziato come lo stato di allarme si sia rilevato uno strumento giuridico necessario per contrastare la pandemia e come la sua proroga risulti indispensabile per ragioni tanto di natura sanitaria quanto di carattere economico e sociale. Il *Premier* ha sottolineato come, “alla luce degli indicatori disponibili”, si ritiene opportuno avanzare nella *desescalada* e nell'allentamento graduale delle misure straordinarie di restrizione della libertà di circolazione e del contatto sociale, al fine di avviare, il più rapidamente possibile, la ripresa di ogni attività economica e sociale nel Paese. Al termine del dibattito cui ha dato seguita la richiesta, il Congresso ha autorizzato la proroga con la [risoluzione con cui si ordina la pubblicazione del relativo Accordo \(BOE n. 129, del 9 maggio 2020\)](#), approvata con 178 voti a favore, 75 contrari e 97 astensioni. La votazione si preannunciava particolarmente rischiosa per il Governo di coalizione poiché, oltre alla conclamata opposizione dei partiti di destra, anche il partito nazionalista basco e i repubblicani indipendentisti catalani si erano pronunciati contro questa ulteriore proroga, ritenuta invece indispensabile dall'Esecutivo per portare a termine la *desescalada* e la fase di transizione verso la nuova normalità. Alla fine, dopo settimane di intense negoziazioni, il Governo è riuscito ad ottenere l'astensione dei popolari, l'appoggio di *Ciudadanos* e del *Partido Nacionalista Vasco*, che hanno votato a favore della proroga. Con il partito di Arrimadas il Governo è giunto a un accordo sull'attivazione di contatti settimanali per discutere le misure da adottare durante la transizione, soprattutto quelle di carattere economico riguardanti piccole e medie imprese e lavoratori autonomi. Con i nazionalisti baschi il Governo si è impegnato, invece, a garantire una gestione della *desescalada* coordinata tra il Governo e le Comunità autonome. Contrariamente a quanto accaduto con il PNV, il Governo non è riuscito a giungere a un accordo con *Esquerra Republicana de Catalunya*, che ha votato contro criticando la gestione centralizzata della crisi sanitaria e la mancata riattivazione del dialogo sulla questione catalana.

L'**8 maggio** il Governo, dopo aver ottenuto l'autorizzazione parlamentare, ha approvato il [Regio Decreto 514/2020 \(BOE n. 129, del 9 maggio\)](#), con cui ha prorogato per la quarta volta lo stato di allarme fino al 24 maggio 2020 e definito le nuove condizioni. Tra le nuove condizioni rientrano: la possibilità di celebrare elezioni per i Parlamenti delle Comunità autonome durante la vigenza dello stato di allarme, la possibilità per i municipi di ricevere un trattamento analogo a quello della provincia circostante, a prescindere dalla Comunità autonoma di appartenenza; la

possibilità per il Governo di concordare congiuntamente con ciascuna Comunità autonoma di modificare, limitare o aumentare, durante il processo della *desescalada*, le restrizioni alla libertà di circolazione delle persone, le misure di contenimento e assicurazione di beni, servizi, trasporti e forniture, al fine di adattare tali misure all'evoluzione dell'emergenza sanitaria in ciascuna Comunità autonoma.

Prima della scadenza di questo termine, il 21 maggio, il Governo ha richiesto in seno al Congresso dei Deputati l'autorizzazione per la quinta proroga dello stato di allarme. Il Premier ha ribadito la necessità di un'ulteriore proroga “pienamente legale”, di questo strumento costituzionale eccezionale per gestire una situazione di portata straordinaria che non può essere affrontata attraverso l'applicazione della legislazione ordinaria, in tema di Salute pubblica e Sicurezza nazionale, come richiesto dai principali partiti di opposizione. Sánchez ha chiarito che la proroga di questo strumento si rivela indispensabile per portare avanti il processo della *desescalada* che, per quanto asimmetrico e graduale, non potrà avvenire in maniera disordinata e caotica e richiede, quindi, un suo svolgimento unitario e coordinato a livello nazionale. A tal proposito ha precisato che, sebbene l'evoluzione della pandemia stia avendo un andamento sostanzialmente favorevole in tutte le Comunità autonome, continua a riportare alcune differenze significative che richiedono un periodo di tempo ulteriore per garantire gli obiettivi di un tracciamento rapido dei contagi e una risposta unitaria in tutto il territorio nazionale. Il Congresso dei Deputati ha autorizzato la proroga con la [risoluzione del 20 maggio 2020 \(BOE n. 145, del 23 maggio\)](#) che è stata approvata con 177 voti a favore, 162 contrari e 11 astensioni. Benché conclusasi con esito positivo, questa votazione è stata quella che ha riportato un maggior numero di voti contrari, con il passaggio del PP e *Compromis* nella schiera dei contrari alla proroga. Anche in questa votazione è risultato decisivo l'appoggio di *Ciudadanos* e del PNV. Con *Ciudadanos* il Governo è giunto a un accordo in forza del quale si è impegnato a richiedere una proroga di soli 15 giorni, e non di 30 giorni come inizialmente richiesto, nonché di promuovere una serie di riforme economiche a sostegno dei disoccupati, dei lavoratori autonomi, e di portare a termine tutte le riforme legislative necessarie per uscire in forma ordinata dallo stato di allarme. Molto discussa in questa votazione è stata l'astensione dei cinque deputati di EH Bildu, con cui i socialisti e *Unidas Podemos* hanno raggiunto un accordo relativo all'abrogazione della riforma sul lavoro approvata dai popolari nel 2012, i cui contenuti sono stati resi pubblici dai radicali baschi e poi smentiti in parte dai socialisti che hanno parlato di “riforma parziale”.

Il Governo ha così adottato il [Regio Decreto 537/2020 \(BOE n. 145 del 23 maggio\)](#) con cui ha decretato la quinta proroga dello stato di allarme, prolungandone la vigenza fino alla mezzanotte del 7 giugno. La principale novità di questa proroga risiede nella riduzione del numero delle autorità delegate per la gestione della crisi sanitaria derivante dal Covid. Il decreto prevede infatti che il Ministro della Sanità, Salvador Illa, rimarrà l'unica autorità delegata competente ad adottare, sotto la direzione del Presidente del Governo, le misure necessarie per realizzare il processo di *desescalada* in modalità di co-governance con le Comunità autonome e le città di Ceuta e Melilla. Il decreto prevede che le decisioni in merito all'eventuale incremento o allentamento delle misure in un determinato contesto territoriale saranno prese dal Ministro della Sanità, in collaborazione con le Comunità autonome, in funzione dell'evoluzione di diversi indicatori, tanto sanitari ed epidemiologici, quanto sociali, economici e di mobilità”. Un'ultima novità riguarda la flessibilizzazione delle misure nel settore dell'istruzione non universitaria e nel campo della formazione, con la possibilità di riprendere le attività in presenza a determinate condizioni, senza escludere la continuazione della didattica a distanza.

Il **3 giugno** il Governo ha sollecitato dinanzi al Congresso dei Deputati la sesta proroga dello stato di allarme. Il Presidente ha evidenziato come si tratti dell'ultima proroga finalizzata a portare a termine la c.d. *desescalada* in uno scenario aperto e flessibile segnato dalla definitiva eliminazione delle misure restrittive previste per l'ultima fase della transizione. La [risoluzione con cui si dispone la pubblicazione dell'Accordo di autorizzazione alla proroga \(BOE n. 159, del 6 giugno 2020\)](#) è stata approvata con 177 voti a favore, 155 contrari e 18 astensioni. Anche in questa votazione è stato fondamentale l'appoggio di *Ciudadanos* e del PNV, a cui si è aggiunta l'astensione di ERC con cui il Governo è giunto a un accordo. L'[accordo siglato \(Acuerdo Gobierno de España-ERC para la votación parlamentaria de la prórroga del estado de alarma\)](#) prevede un impegno del Governo di approvare, tramite riforme legislative, uno strumento giuridico alternativo allo stato di allarme che permetta di garantire la co-governance con le Comunità autonome, nonché di promuovere la partecipazione di queste ultime alla gestione dei fondi provenienti dall'Unione europea, mentre nulla statuisce in merito alla riattivazione della *mesa* di dialogo tra il Governo e la Generalità sulla questione catalana.

L'**8 giugno** il Governo ha decretato con il [Regio Decreto 555/2020 \(BOE n. 159 del 6 giugno\)](#), la sesta e ultima proroga dello stato di allarme fino alla mezzanotte del 21 giugno. La principale novità di questa proroga risiede nell'individuazione dei Presidenti delle Comunità autonome quali autorità delegate competenti per l'adozione, l'eliminazione, la modulazione e la esecuzione delle misure previste per la Fase III del Piano della *desescalada*, fatta eccezione per le misure riguardanti la libertà di circolazione che eccedono l'unità territoriale della Comunità autonoma. Inoltre prevede che saranno le Comunità autonome a decidere, conformemente ai criteri sanitari ed epidemiologici, quando procedere al superamento della Fase III nelle differenti province, isole o unità territoriali della propria Comunità autonoma. Ciò significa che i Presidenti delle Comunità autonome che sono già passati alla Fase III potranno anche decidere di porre fine allo stato di allarme.

Il **20 giugno**, il giorno prima della cessazione definitiva dello stato di allarme in tutto il territorio nazionale, il Presidente Sánchez ha pronunciato un discorso per operare un resoconto della situazione attuale e indicare gli obiettivi sui quali il Governo si incentrerà nei prossimi mesi. In particolare il Premier ha elogiato il livello di collaborazione con le Comunità autonome conseguito durante la vigenza dello stato di allarme, evidenziando come dall'inizio della sua attivazione si siano celebrate ben 13 Conferenze dei Presidenti, ovvero un numero maggiore di quelle complessivamente svoltesi nella storia della recente democrazia. Le priorità indicate dal Premier per gestire la situazione di "nuova normalità" riguardano, *in primis*, la situazione sanitaria e poi la ricostruzione economica e sociale del Paese. In particolare, oltre alle misure di prevenzione e igiene pubblica, il Premier ha preannunciato anche l'adozione di piani e misure rivolti a rafforzare la capacità di risposta e la efficienza del sistema sanitario attraverso azioni coordinate. Nello specifico ha parlato dell'attivazione di un Fondo Covid-19, di importo pari a 16.000 milioni di euro, per le Comunità autonome, tramite il quale operare trasferimenti diretti da destinare alla sanità e all'istruzione. Un gesto di lealtà istituzionale, secondo il Premier, necessario per garantire il funzionamento dello Stato autonomico durante la emergenza sanitaria.

Il **28 giugno** il Premier ha rilasciato una lunga intervista a "La Vanguardia" in cui ha dichiarato che il Governo di coalizione con *Unidas Podemos* è uscito più forte dalla crisi e come non siano in dubbio i punti chiave dell'accordo di governo, in cui rivestono centralità gli obiettivi della transizione digitale, della transizione ecologica e delle risposte sociali inclusive.

Il **25 agosto** Pedro Sánchez ha annunciato, nella conferenza stampa successiva al Consiglio dei Ministri, le nuove decisioni assunte per portare avanti la lotta congiunta contro la pandemia e rafforzare la politica di co-governance con le Comunità autonome.

Ha evidenziato innanzitutto la situazione di profonda disomogeneità territoriale nella diffusione del virus creatasi a partire dal 21 giugno, da quando le Comunità autonome, con la fine dello stato di allarme, hanno riacquisito piena autonomia nelle decisioni in materia di sanità pubblica. A tal proposito ha chiarito che la proposta del Governo è quella di mettere a disposizione delle Comunità autonome un contingente di 2.000 militari per garantire un miglior tracciamento dei casi e il rispetto delle misure di prevenzione e contenimento adottate in questa fase. Inoltre ha proposto alle Comunità autonome di decretare lo stato di allarme parziale nel proprio territorio, offrendo il proprio sostegno politico per ottenere le relative autorizzazioni in seno al Congresso dei Deputati.

Ha sottolineato, poi, come le principali tematiche affrontate in questo Consiglio dei Ministri, che rappresentano gli obiettivi prioritari dell'azione di Governo, riguardino il superamento della crisi economica, la riapertura delle scuole e l'approvazione del bilancio per il 2021. Ha chiarito che per il Governo rappresentano una priorità assoluta la lotta alla pandemia e alla crisi economica conseguente, così come -più nell'immediato- la riapertura delle scuole in piena sicurezza, l'approvazione della legge di bilancio, e il rinnovo degli organi costituzionali, primo fra tutti il Tribunale Costituzionale.

A tal fine, ha preannunciato che, a partire dalla prossima settimana, inizierà un giro di colloqui con i principali leader politici per cercare di conseguire la unità politica necessaria per contrastare la pandemia, così come per pervenire ad accordi sul tema del bilancio e del rinnovo degli organi costituzionali.

#### PRINCIPALI MISURE ECONOMICHE E SOCIALI ADOTTATE MEDIANTE DECRETI LEGGE PER LA GESTIONE DELL'EMERGENZA NAZIONALE

Durante la fase della *desescalada* e il processo di transizione verso la nuova normalità, il Governo Sánchez ha continuato a fare ampiamente ricorso alla decretazione d'urgenza, approvando tutta una serie di decreti legge con cui sono state prorogate diverse misure economiche e sociali già approvate nella prima fase dell'emergenza sanitaria, insieme ad altre riforme sempre dirette a contrastare gli effetti della pandemia e a sostenere le categorie e i settori più vulnerabili maggiormente colpiti dalla crisi.

Un'ampia parte dei decreti legge approvati in questa fase ha rafforzato le misure in materia di lavoro e previdenza sociale, ripresa dell'economia, nonché misure a favore dell'inclusione sociale. In questa direzione si orientano, ad esempio: il [Regio Decreto Legge n. 18/2020, de medidas sociales en defensa del empleo \(BOE n. 134, del 13 maggio\)](#), con cui è stata introdotta una nuova categoria di cassa integrazione temporanea (*Expedientes de Regulación Temporanea del Empleo -ERTE*), prevista per cause di forza maggiore parziale, che si estenderà fino al 30 giugno e permetterà alle imprese di ricominciare la propria attività, combinando lavoratori attivi e sospesi e mantenendo per entrambe le categorie le esenzioni dai contributi previdenziali; il [Regio Decreto Legge n. 19/2020, del 26 maggio, por el que se adoptan medidas complementarias en materia agraria, científica, económica, de empleo y Seguridad Social y tributarias para paliar los efectos del COVID-19 \(BOE n. 150 del 27 maggio\)](#), con cui è stata prorogata la vigenza di alcune norme adottate per contrastare le conseguenze economiche del Covid-19, come quelle nel settore agrario, e sono state messe in campo nuove misure in ambito lavorativo, economico e tributario, al fine di ridurre l'impatto della crisi nel tessuto produttivo e di rafforzare il livello di protezione delle categorie più esposte e vulnerabili.

In particolare il Regio Decreto-Legge ha stabilito misure a sostegno dei lavoratori autonomi e delle piccole e medie imprese, nonché misure a favore dei lavoratori, in generale, anche mediante l'approvazione di un prestito di 16.500 milioni al *Tesoro Generale della Previdenza Sociale* e un credito straordinario di 14.000 milioni. La Ministra delle Economia e delle Finanze ha evidenziato come per l'Esecutivo sia prioritario garantire la protezione dei lavoratori, la solvibilità del Sistema di Previdenza Sociale e la liquidità del sistema produttivo e come questo decreto vada esattamente in questa direzione; [il Regio Decreto Legge n. 20/2020, por el que se establece el ingreso mínimo vital](#) (BOE, n. 154, del 1 giugno 2020), che ha previsto un reddito vitale minimo (*Ingreso mínimo vital*), un sussidio pubblico per le famiglie a basso reddito corredato da strategie inclusive nel mondo del lavoro, tramite il quale si prefigge di sradicare la povertà estrema e di favorire la partecipazione nel mercato del lavoro e la inclusione sociale delle persone in situazione di vulnerabilità; [il Regio Decreto Legge n. 23/20, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica](#). (BOE, n. 175, de 24 giugno), che ha previsto una serie di misure e innovazioni nel campo delle energie rinnovabili per promuovere e convertire questo settore nel centro motore del recupero economico e industriale del Paese dopo la crisi del Covid-19. La Ministra per la Transizione ecologica, Teresa Ribera, ha confermato che le misure approvate non si limiteranno soltanto ad avere un impatto nel settore energetico ma andranno anche a migliorare la competitività, a modernizzare la industria, e a creare occupazione sostenibile e di qualità legata al territorio, oltretutto a contribuire alla lotta per il cambio climatico; [il Regio Decreto Legge n. 24/2020, de medidas sociales de reactivación del empleo y protección del trabajo autónomo y de competitividad del sector industrial](#). (BOE, n. 178, de 27 giugno), che ha recepito i contenuti del *II Accordo sociale per la Difesa dell'occupazione* siglato dal Governo con le organizzazioni imprenditoriali e sindacali, prevedendo una proroga dei benefici e delle esenzioni della cassa integrazione (cd. ERTE) fino al 30 settembre, unitamente ad aiuti per i lavoratori autonomi stabiliti a causa della crisi sanitaria ed economica causata dal Covid-19; [il Regio Decreto Legge 25/2020, del 3 luglio, de medidas urgentes para apoyar la reactivación económica y el empleo](#) (BOE, n. 185, del 6 luglio), che ha previsto: la creazione di una nuova *Linea di investimento dell'Istituto del Credito Ufficiale*, di un importo pari a 40.000 milioni di euro, per promuovere e sostenere nuovi progetti imprenditoriali che si muovano nella direzione della digitalizzazione e della sostenibilità ambientale, la creazione di un nuovo *Fondo per le Imprese strategiche* rivolto a sostenere la loro solvibilità, e infine un nuovo Piano, il "Plan Renove 2020", di 250 milioni, per promuovere un processo di rinnovo di automobili e veicoli inquinanti.

Infine, una menzione a parte merita [il Regio Decreto Legge 22/2020, del 16 giugno, por el que se regula la creación del Fondo COVID-19 y se establecen las reglas relativas a su distribución y libramiento](#). (BOE, n. 169, de 17 giugno), con cui il Governo ha disposto l'attivazione di un Fondo Covid-19 di 16.000 milioni di euro per le Comunità autonome. Il Fondo si prefigge di fornire un sostegno finanziario consistente alle Comunità autonome che, a causa del Covid, hanno aumentato considerevolmente le proprie spese, soprattutto nel settore sanitario, a fronte di una riduzione del proprio gettito fiscale. Inoltre servirà a garantire la prestazione dei servizi pubblici essenziali, soprattutto nel campo dell'istruzione attraverso un *Programma di Educazione in Digitale* rivolto a ridurre il divario digitale tra gli studenti. Il Fondo si divide quattro linee di azione: la prima, di 6000 milioni, verrà assegnata a luglio e sarà ripartita in funzione del livello di diffusione e incidenza del virus nei vari territori; la seconda linea contempla 3.000 milioni restanti per la spesa sanitaria, che verranno ripartiti al 31 ottobre sulla base dei medesimi parametri ma con diverse forme di ponderazione; la terza, di 2.000 milioni, riservata al settore dell'istruzione, che verrà erogata a settembre con l'inizio dell'anno scolastico; e la quarta, di 5.000 milioni, si dividerà in

due *tranche*, la prima di 4.200 milioni si distribuirà tra i vari territori in funzione del livello del gettito fiscale in proporzione alla popolazione calcolato negli anni 2017, 2018, 2019, mentre i restanti 800 milioni saranno destinati al finanziamento del trasporto pubblico per superare il deficit accumulato dalle autonomie in tale ambito durante la vigenza dello stato di allarme.

La Ministra dell'Economia e portavoce del Governo, María Jesús Montero, ha affermato che questo Fondo determina il maggior trasferimento di risorse del Governo alle Comunità autonome che sia mai stato realizzato finora, *al latere* del sistema di finanziamento generale, e che si tratta di trasferimenti non rimborsabili: “No tendrán que devolver el dinero, no va a incrementar su deuda pública ni va a generar intereses a abonar al Estado español”

## IL RUOLO DELLA SPAGNA NELL'UNIONE EUROPEA DAVANTI ALL'EMERGENZA COVID-19

In questi mesi il Presidente spagnolo, Pedro Sánchez ha saldato un'alleanza più stretta con il Presidente del Consiglio italiano Giuseppe Conte, e il Premier portoghese, Antonio Costa, finalizzata principalmente a chiudere l'accordo per l'attivazione del *Recovery Fund* nell'ambito del Consiglio europeo programmato per il 17-18 luglio.

Il **6 luglio** Pedro Sánchez ha concluso a Lisbona un incontro con il Premier portoghese in cui i due leader hanno convenuto di riattivare le relazioni bilaterali tra i due Paesi, dopo la lunga fase di stasi dovuta al Covid e, altresì, di rilanciare una collaborazione rafforzata in ambito europeo per sollecitare una risposta dell'Unione europea “efficace” e “proporzionata” alla crisi epocale causata dalla pandemia. Nella conferenza stampa seguita all'incontro, il Presidente Sánchez ha convalidato le affermazioni del suo omologo portoghese, e soprattutto la necessità di pervenire, entro luglio, ad un accordo sull'attivazione del *Recovery Fund* fondato su una dotazione finanziaria di portata perlomeno di importo pari a quella prevista dalla Commissione europea.

L'**8 luglio** si è svolto alla Moncloa l'incontro tra Pedro Sánchez e Giuseppe Conte in cui sono stati affrontati diversi temi legati prevalentemente al ruolo e alle azioni che l'Unione europea dovrà mettere in campo per fronteggiare la crisi sanitaria, economica e sociale di proporzioni straordinarie generata dall'epidemia del Covid. I due capi di Governo, nella conferenza stampa seguita al vertice, hanno ribadito l'alleanza strategica tra i due Paesi, legati da vincoli storici, economici, sociali e culturali comuni, ed, entrambi, profondamente europeisti. Hanno confermato inoltre, la propria visione comune di un'Unione unita, solidale, interventista, cooperativa, che sia in grado di fornire risposte efficaci ed adeguate a questa grande sfida epocale lanciata dalla pandemia. In particolare, hanno condiviso la volontà di chiudere l'accordo sul *Recovery Fund* entro fine luglio e, soprattutto, di non ridurre la dotazione finanziaria del Fondo prevista dalla Commissione, così come la ripartizione tra sovvenzioni a fondo perduto e a debito. Infine, i due leader hanno ribadito il proprio sostegno alla candidatura di Nadia Calvino per l'Eurogruppo.

Dal **17 al 21 luglio** si è svolto lo storico Consiglio europeo in cui si è discusso e approvato il *Piano per la ripresa della Ue* con cui fronteggiare la crisi derivata dal Covid e il nuovo *Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027*. Nel quadro di tale vertice particolarmente problematica si è rivelata la trattativa sulla questione della strutturazione e della governance del *Recovery Fund*. Questa trattativa ha visto schierarsi, da un lato, Paesi come la Spagna e l'Italia favorevoli ad un incremento delle risorse complessive e a una *governance* semplificata del Fondo, e, dall'altro, i Paesi c.d. frugali, guidati dall'Olanda, favorevoli a un voto all'unanimità del Consiglio per l'assegnazione dei fondi e a un controllo stretto sui piani nazionali per la ripresa e la resilienza. Un tentativo di mediazione è stato compiuto da Charles Michel, che ha proposto di attivare un super freno

d'emergenza come strumento eccezionale rivolto a bloccare i pagamenti del *Recovery Fund* in caso di mancato consenso tra i Governi.

Le posizioni sostenute dai frugali sono state respinte dal Premier spagnolo e dal Presidente italiano principalmente perché ritenute politicamente impraticabili. A conclusione della lunga negoziazione, in cui è stata fondamentale l'opera di mediazione della Cancelliera Angela Merkel, si è pervenuti all'agognato accordo che ha visto sostanzialmente prevalere le ragioni dei Paesi che si contrapponevano ai cd. frugali. Si è stabilito che l'ammontare complessivo del Fondo corrisponderà a 750 miliardi, di cui 390 di contributi a fondo perduto e 360 di prestiti. Per accedere alle risorse finanziarie del Fondo, è stato previsto un meccanismo procedurale in base al quale i singoli Stati membri presenteranno dei Piani nazionali per la ripresa e la resilienza (Pnrr), che prima dovranno essere valutati dalla Commissione europea e poi approvati dal Consiglio a maggioranza qualificata su proposta della Commissione. È stato introdotto, poi, un freno d'emergenza attivabile "in via eccezionale", su richiesta di uno o più Stati interessati, in seno al Comitato economico e finanziario, che potrà rimettere la questione al Consiglio europeo. Quest'ultimo dovrà valutare gli eventuali scostamenti denunciati entro e non oltre tre mesi, anche se poi la decisione ultima circa l'erogazione delle sovvenzioni spetterà alla Commissione chiamata ad adottare una decisione sul conseguimento degli obiettivi intermedi e finali e sull'approvazione dei pagamenti.

Al termine del Consiglio i leader europei hanno approvato un pacchetto di misure per la ripresa e il bilancio 2021-2027, che serviranno all'Unione europea per ripartire dopo la pandemia e compiere la transizione ecologica e digitale. Il pacchetto si fonda su una combinazione tra il quadro finanziario pluriennale, che coprirà il periodo che va dal 2021 al 2027, e *Next Generation EU*, che costituirà il principale strumento finanziario per sostenere i piani di ripresa nazionali rivolti a superare le gravi conseguenze socioeconomiche della pandemia. In linea generale, tale strumento si prefigge di sostenere gli investimenti e le riforme degli Stati membri per promuovere una ripresa rapida e duratura, migliorare la resilienza delle economie nazionali, e ridurre le divergenze e gli squilibri economici tra i vari Paesi.

Il **21 luglio** la Ministra dell'Economia e Portavoce del Governo, María Jesus Montero, ha definito "storico" l'accordo raggiunto dai leader europei con cui è stato approvato il *Recovery Fund* e il *Quadro Finanziario pluriennale* per i prossimi sette anni. La Ministra ha evidenziato come si tratti dell'accordo economico più rilevante dopo l'adozione dell'euro, che permetterà di compiere "un autentico passo da gigante" nella riattivazione economica e sociale del continente europeo.

Il **29 luglio** il Presidente Sánchez si è presentato dinanzi al Congresso dei Deputati per operare un resoconto sui risultati dello storico vertice del Consiglio europeo di luglio, affermando prima di tutto che con questo accordo si è scritta una delle pagine più brillanti della storia dell'Unione europea. Il Premier ha sottolineato il grande sforzo di compromesso e l'attitudine empatica e costruttiva mantenuta durante l'intera durata delle complesse negoziazioni, che hanno visto la Spagna schierarsi in prima linea per difendere la necessità di un accordo così ambizioso e solido in campo economico e sociale e in grado di tutelare gli interessi nazionali. In particolare, il Premier ha sottolineato il grande traguardo raggiunto con l'approvazione del *Recovery Fund*, che ha paragonato al *Piano Marshall*, proprio in quanto si tratta di uno strumento finanziario di portata eccezionale con il quale si mira non soltanto a dare una risposta alla crisi ingenerata dal Covid, ma anche a promuovere tutte le trasformazioni necessarie per avanzare verso la costruzione di economie resilienti, competitive, digitali e inclusive. A tal proposito, ha evidenziato come i principali obiettivi e le trasformazioni che con questo Fondo l'Unione europea ha deciso di compiere nei prossimi anni, coincidono in parte con quelli iscritti nell'Agenda politica del

Governo spagnolo e si traducono, sostanzialmente, nel processo di piena digitalizzazione dell'economia, nell'avanzamento della transizione ecologica, nel superamento delle disuguaglianze sociali e di genere, e nel conseguimento di una maggiore coesione sociale e territoriale.

In merito alla *governance* di tale Fondo, ha sottolineato come sia prevalsa la linea della assenza di condizionalità sebbene sia stato necessario introdurre una clausola denominata “freno di emergenza”, che non prevede alcun potere di veto per l'erogazione dei fondi ma soltanto l'attivazione di un dibattito politico nel Consiglio europeo, su richiesta motivata di uno Stato membro, nel caso di palese inadempienza da parte di uno Stato membro rispetto alle riforme e agli obiettivi che si è impegnato a realizzare nei piani nazionali di riforma presentati nel quadro del semestre europeo. A tal proposito ha osservato come la soluzione individuata se da un lato ha rafforzato il ruolo del Consiglio europeo nella supervisione del fondo quale massimo organo politico, dall'altro, non ha ridimensionato il ruolo della Commissione che valuterà i piani nazionali di riforma e le modalità di attuazione degli stessi per l'erogazione dei fondi.

In conclusione, ha commentato come questo accordo rappresenti un accordo storico per l'Unione europea e un passaggio decisivo nel processo di integrazione europea che permetterà di compiere un vero e proprio “salto qualitativo” verso la costruzione di un'Europa più forte, giusta e coesa.

## CORONA

### L'ALLONTANAMENTO DEL RE EMERITO JUAN CARLOS DALLA SPAGNA

Il **3 agosto** la Casa Reale ha pubblicato un comunicato in cui il Re emerito Juan Carlos ha annunciato al figlio, il Re Felipe VI, la sua decisione di trasferirsi fuori dal territorio spagnolo per evitare che le ripercussioni pubbliche della sua vicenda personale e giudiziaria possano alterare la tranquillità del Re nell'esercizio delle sue funzioni. Nel comunicato Felipe VI ha espresso al padre piena gratitudine per la scelta compiuta, rimarcando la importanza storica del suo regno e il servizio reso alla Spagna e alla democrazia.

Juan Carlos è indagato in Svizzera dalla magistratura ordinaria, e in Spagna dal Tribunale Supremo, per un presunto reato di “corruzione nelle transizioni commerciali” legato, soprattutto, all'opera di mediazione nella trattativa che ha portato alla concessione di un appalto da parte dell'Arabia Saudita ad un consorzio di 12 imprese spagnole per la realizzazione di una linea ferroviaria ad alta velocità tra la Mecca e la Medina. La magistratura sta indagando su fondi detenuti da Juan Carlos su un conto svizzero, che avrebbe ricevuto sotto forma di donazione da una fondazione panamense legata a varie monarchie del golfo persico.

Il **17 agosto** la Casa Reale ha pubblicato un secondo comunicato con cui ha informato che dal 3 agosto il Re Juan Carlos si è trasferito ad Abu Dabi, dove attualmente risiede, senza specificare per quanto tempo vi rimarrà.

Il Governo Sánchez, secondo quanto riportano i quotidiani spagnoli, ha esercitato una certa pressione per far sì che Juan Carlos abbandonasse la sede istituzionale della Corona, il Palazzo della Zarzuela, seppur lasciando formalmente al Re Felipe VI ampia autonomia nella gestione della crisi. Il Governo, tramite un comunicato, ha espresso pieno rispetto per la decisione di Juan Carlos, esprimendo la propria riconoscenza al Re Felipe VI per la esemplarità e la trasparenza con cui ha gestito la delicata questione.

La vicenda dell'esilio del Re ha aperto, tuttavia, un ampio dibattito tra le forze politiche, suscitando, in particolare, una dura reazione nel leader di *Podemos* e vicepresidente del Governo, Pablo Iglesias, che ha commentato la scelta di Juan Carlos come un gesto indegno da parte di un Capo di Stato, aggiungendo che un Re emerito dovrebbe rispondere dei suoi comportamenti al popolo. La vicenda è stata presa come spunto dal gruppo parlamentare di *Unidas Podemos* per rilanciare il dibattito sulla continuità della monarchia spagnola e su eventuali cambiamenti della forma di stato che possano approdare all'istituzione di una Repubblica solidale e plurinazionale.

## TRIBUNALI

### IL TRIBUNALE COSTITUZIONALE CELEBRA IL SUO QUARANTESIMO ANNIVERSARIO

Il **6 luglio** si è svolta in seno al Tribunale Costituzionale la celebrazione istituzionale per la commemorazione del suo quarantesimo anniversario. La cerimonia solenne, che si è aperta con un minuto di silenzio in omaggio alle vittime del Coronavirus, è stata presieduta da Felipe VI che ha elogiato l'attività svolta dal Tribunale costituzionale da lui definito l'organo "garante per antonomasia della democrazia spagnola". Il Capo dello Stato ha sottolineato l'enorme contributo di quest'organo al consolidamento della democrazia, garantendo la supremazia costituzionale che è alla base della democrazia e svolgendo un ruolo centrale durante il periodo più lungo di sviluppo sociale, politico ed economico della storia spagnola. Il Presidente del Tribunale costituzionale González-Rivas, che ha pronunciato il [discorso di apertura](#), ha sottolineato l'impegno, il lavoro e la responsabilità permanente del Tribunale Costituzione quale massimo interprete della Costituzione spagnola. Ha ricordato che il Tribunale, come "guardiano e garante del sistema costituzionale", ha adottato nel corso del quarantennio 8.553 sentenze, sottolineando come l'elevato numero di sentenze del 2017 sia dipeso dall'esplosione della crisi territoriale catalana. Le principali sfide che attendono il Tribunale Costituzionale riguardano i ricorsi dei leader indipendentisti condannati per sedizione dal Tribunale Supremo e quello contro il decreto sullo stato di allarme che potrebbero avere grandi ripercussioni politiche.

### IL GIUDIZIO DEL TRIBUNALE COSTITUZIONALE SU ALCUNI RICORSI LEGATI AL PROCESSO INDIPENDENTISTA CATALANO E ALLA SENTENZA SUL *PROCÉS*

In questi mesi il Tribunale Costituzionale si è pronunciato su diversi ricorsi presentati dai politici indipendentisti catalani coinvolti nel *procés*, respingendo, nella maggior parte dei casi, le relative istanze presentate principalmente attraverso lo strumento del ricorso *de amparo*.

Il **21 luglio** il Tribunale Costituzionale ha respinto, con la [sentenza n. 97/2020](#), il ricorso *de amparo* n. 5196-2019 presentato dall'ex Presidente dell'Assemblea Nazionale Catalana, Jordi Sánchez, contro la decisione della Presidenza del Congresso dei Deputati di sospenderlo dalle funzioni di deputato in applicazione della legge *384 bis* della Legge *de Enjuiciamiento Criminal*. Tale articolo prevede che qualora sulla base di una ordinanza venga decretato il carcere provvisorio per un reato commesso in collegamento con presone legate a bande armate o individui terroristi o ribelli, il processato, che nel contempo sta esercitando funzioni o incarichi pubblici, sarà automaticamente sospeso dall'esercizio di tali funzioni per la durata della sua permanenza in carcere. I giudici hanno osservato come l'applicazione di tale articolo sia necessaria e immediata quando ricorrano i presupposti individuati e, di conseguenza, né gli atti parlamentari direttamente

impugnati, né la norma da cui traggono origine hanno violato la presunzione di innocenza del ricorrente. Il Tribunale ha ritenuto in conclusione che, proprio in forza dell'applicazione di tale articolo, la Mesa del Congresso non abbia violato il diritto di Sánchez alla presunzione di innocenza (art. 24 Cost), né il diritto ad esercitare la sua carica di deputato al Congresso (art. 23, comma 2 Cost.).

Il **21 -22 luglio** il *Pleno* del Tribunale ha pubblicato le sentenze con le quali ha respinto i ricorsi di *amparo* presentati dai politici indipendentisti catalani condannati con la sentenza n. 459/2029, sul cd. *procés*, attraverso i quali si chiedeva in via cautelare una sospensione della pena carceraria. I giudici hanno fondato tale decisione sulla gravità dei fatti compiuti e per i quali sono stati condannati come autori di un reato di sedizione in concorso con quello di malversazione. I magistrati hanno chiarito ampiamente le ragioni per le quali non possono accedere alla sospensione della pena coloro che siano stati condannati ad una pena carceraria di durata superiore ai cinque anni, evidenziando come già solo questo elemento costituisca un parametro valutativo fondamentale per non paralizzare in via cautelativa l'applicazione di tale pena carceraria in sede costituzionale.

Il Tribunale Costituzionale ha respinto, altresì, anche i ricorsi di ricasazione contestualmente presentati contro i dodici magistrati costituzionali, ove si denunciava una mancanza di imparzialità dei magistrati, soprattutto per la valutazione dei ricorsi pendenti sulla sentenza del Tribunale Supremo sul *procés*. Secondo il ragionamento seguito dai magistrati costituzionali, se la ricasazione riguarda tutti i giudici, e quindi il Tribunale nella sua interezza, sarebbe impossibile procedere alla sostituzione dei giudici ricasati e ciò precluderebbe di portare a termine il giudizio sui ricorsi *de amparo* presentati dagli stessi ricorrenti contro la sentenza di cui sopra. Secondo la giurisprudenza costituzionale, “las recusaciones que se formulan contra todo el colegio de magistrados son impertinentes y abusivas y deben ser rechazadas sin más”.

#### GIUDICE DEL TRIBUNALE COSTITUZIONALE INDAGATO PER PRESUNTO REATO DI MALTRATTAMENTO IN AMBITO FAMILIARE

Il **13 agosto** il giudice del Tribunale Costituzionale Fernando Valdés Dal-Ré è stato arrestato dalla *Guardia Civil* per un presunto reato di maltrattamento compiuto in flagranza contro la moglie. L'arresto è avvenuto in seguito a una segnalazione operata da due giovani che avevano assistito dall'esterno ad un episodio di maltrattamento della moglie compiutosi nel terrazzo dell'abitazione del giudice costituzionale. Il giorno seguente all'avvenuta detenzione, il giudice di prima istanza e istruzione n. 7 del Tribunale Superiore di Giustizia di Madrid, specializzato nei reati sulla violenza di genere, sentiti i testimoni e la moglie che non ha sporto denuncia, ha deciso di rilasciare il giudice costituzionale senza il pagamento di alcuna cauzione. Il giudice di Madrid ha preso questa decisione tenendo conto di vari fattori quali, l'età avanzata del giudice costituzionale, la malattia respiratoria di cui è affetto e l'andamento della epidemia. Il giudice ha rimesso il giudizio sul presunto reato di maltrattamento in ambito familiare, di cui all'articolo 153 del Codice Penale, alla Sala Penale del Tribunale Supremo, dato che Valdés Dal-Ré, in qualità di giudice costituzionale, gode del cd. *aforamiento*. Il Tribunale Costituzionale si è limitato a dichiarare tramite un comunicato che il giudice gode del diritto fondamentale alla presunzione di innocenza

#### LE SENTENZE DEI GIUDICI DI MADRID SULLE MISURE DI CONTRASTO AL COVID ADOTTATE DALLA COMUNITÀ AUTONOMA DI MADRID

Il **20 agosto** il magistrato Alfonso Villagómez Cebrián del contenzioso-amministrativo n. 2 di Madrid ha adottato [l'ordinanza n. 121/20](#), con la quale non ha ratificato le misure rivolte a

contrastare la diffusione del Coronavirus adottate con l'ordinanza 1008/2020 dalla *Consejería* della Sanità di Madrid. Tali misure disponevano, tra le varie cose: la chiusura delle discoteche e delle attività di svago notturne, il divieto di fumare all'aperto senza rispettare la distanza di due metri, il divieto di consumare alcol per le strade, l'obbligo di usare le mascherine negli spazi chiusi e all'aria aperta, e il divieto di usare le cd. *mascherine egoiste*, con valvola FPP2 e FPP3.

Il giudice avrebbe dovuto ratificare tali misure secondo l'articolo 8.6 della Legge 29/1998, *reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*, ove si richiede l'autorizzazione o la ratifica da parte del giudice del contenzioso amministrativo per le misure adottate dalle autorità sanitarie dichiarate urgenti e necessarie per la salute pubblica e comportanti restrizioni alla libertà o ad altri diritti fondamentali. Il giudice ha ritenuto che la mancata previa pubblicazione dell'Ordinanza del Ministero della Sanità sul BOE, a cui la normativa regionale faceva riferimento, l'abbia resa nulla di pieno diritto. Il magistrato ha evidenziato, altresì, come il Governo di Madrid disponeva degli strumenti giuridici necessari per affrontare una situazione straordinaria simile, poiché avrebbe potuto ricorrere allo stato di allarme quale canale in grado di legittimare l'adozione di provvedimenti restrittivi delle libertà fondamentali. A tal proposito ha affermato: “desde una Comunidad Autónoma no se pueden limitar derechos fundamentales con carácter general sin una previa declaración de la alarma”.

Il Governo della Comunità autonoma ha impugnato questa ordinanza dinanzi al Tribunale Superiore di Giustizia di Madrid che, con la [sentenza n.7439/2020](#), ha annullato l'ordinanza 121/20 ratificando le misure *anticovid* approvate dal Governo Díaz Ayuso. I giudici hanno ritenuto non necessaria l'autorizzazione o la ratifica delle norme adottate tramite ordinanza regionale, in quanto, a loro giudizio, si tratterebbe di raccomandazioni e non di misure di carattere imperativo. Da un punto di vista dei rapporti tra fonti normative, la sentenza ha stabilito che la mancata pubblicazione della normativa nazionale di riferimento non è un elemento in grado di pregiudicare la validità di quella regionale né concorre a determinare la nullità di pieno diritto.

I magistrati hanno concluso evidenziando che “Las autoridades sanitarias de cada comunidad autónoma pueden acordar acciones preventivas generales y adoptar las medidas y limitaciones sanitarias que consideren oportunas cuando concurren razones sanitarias de urgencia o necesidad o para controlar enfermedades transmisibles, siempre que queden justificadas y se acomoden –principio de proporcionalidad–, al fin último de prevención y control de la salud individual y colectiva”

## AUTONOMIE

### IL RILANCIO DELLA CONFERENZA DEI PRESIDENTI E DELLE CONFERENZE SETTORIALI

Sin dall'inizio dell'attivazione dello stato di allarme, il Presidente Sánchez ha rilanciato lo strumento della Conferenza dei Presidenti quale massimo organo politico di collaborazione tra lo Stato e le Comunità autonome e le Città autonome di Ceuta e Melilla. Da strumento di collaborazione occasionale, la Conferenza dei Presidenti si è convertita nel principale canale di comunicazione e codecisione politica tra il Governo centrale e i Governi autonomici per la gestione della situazione straordinaria derivante dalla pandemia e dalla prolungata vigenza dello stato di allarme. Dall'inizio della pandemia si sono svolte complessivamente 15 Conferenze, di

cui le prime 14 si sono celebrate telematicamente e la quindicesima si è svolta il **31 luglio** in presenza nel monastero di Yuso presso la Comunità autonoma della La Rioja.

Questa Conferenza, formalmente la XXI nella storia democratica recente, si è svolta con una certa solennità dinanzi alla presenza del Re Felipe VI e di molti altri Ministri dello Stato ed è stata presieduta, come di consueto, dal Presidente del Governo. La Conferenza dei Presidenti ha acquisito una particolare rilevanza soprattutto perché nel suo ambito sono state discusse le modalità di *governance* del *Recovery Fund*. Quest'ultimo ha previsto per la Spagna l'assegnazione di 140.000 milioni di euro, di cui 72.700 milioni di trasferimenti diretti non rimborsabili e 67.300 milioni sotto forma di prestito. A tal proposito Sánchez ha chiarito che per la *governance* del *Recovery Fund* verrà costituita una *Commissione interministeriale* presieduta dal Presidente del Governo e un'*Unità di controllo* presso il Gabinetto della Presidenza del Governo nella Moncloa, e infine un gruppo di alto livello che si occuperà della collaborazione pubblico-privata.

In merito al *Recovery Fund* il Presidente ha spiegato come gli stanziamenti del Fondo serviranno per compiere la trasformazione dell'economia spagnola, avanzando nel conseguimento degli obiettivi della transizione ecologica, digitale, nell'eguaglianza di genere e nella coesione sociale e territoriale.

Per raggiungere tali obiettivi sarà fondamentale, data la natura ampiamente decentralizzata dello Stato autonomico, un'azione concertata con le Comunità autonome, che dispongono di competenze fondamentali in materia sanitaria e di sviluppo economico e potranno contribuire a mettere in campo tutte le risorse necessarie per garantire un pieno recupero dell'economia nazionale.

Il Premier ha osservato, infine, come la Conferenza dei Presidenti rappresenti un "buen punto de apoyo para impulsar la recuperación económica en el país".

Il **27 agosto** si è svolta in forma telematica la Conferenza multisetoriale in materia di Istruzione e Sanità, a cui hanno partecipato i Ministri della Sanità e della Educazione e Formazione professionale, Salvador Illa e Isabel Celaà, nonché i consiglieri autonomici delle Comunità autonome competenti per materia. Questa riunione ha rappresentato un importante tassello per avanzare nella costruzione di un modello di co-governance efficiente che generi piena fiducia nella comunità scolastica. Nel corso della riunione è stato approvato un [Accordo per l'anno scolastico 2020-2021](#), contenente 29 misure e 5 raccomandazioni, che dovranno essere applicate dalle amministrazioni territoriali competenti nei centri educativi. La decisione più importante riguarda il riavvio della didattica in presenza ad ogni livello e per tutte le tappe del sistema educativo. Nel documento approvato si ribadisce la necessità di riavviare con carattere prioritario l'istruzione e l'attività educativa in presenza, adottando una serie di misure di prevenzione, igiene e promozione della salute che garantiscano un ritorno nelle aule in forma sicura. Tra le varie misure previste nel documento, si prevede la designazione di una persona responsabile per tutte le questioni legate alla prevenzione e al controllo del Covid, conformemente a quanto previsto nelle [Medidas de prevención, Higiene y Promoción de la Salud frente a Covid-19 para centros educativos en el curso 2020-2021](#), approvate nel mese di luglio dai Ministri della Sanità e della Educazione.

Inoltre il Ministro della Sanità ha presentato alle Comunità autonome, la [Guía de actuación ante la aparición de casos de COVID-19 en centros educativos](#), un documento tecnico che servirà da ausilio alle autorità regionali per gestire l'insorgenza di nuovi casi nei centri educativi.

## LA FINE DELLO STATO DI ALLARME E LA GESTIONE DELL'EMERGENZA SANITARIA ALL'INTERNO DELLE COMUNITA' AUTONOME

Il **21 giugno**, con la fine dello stato di allarme, i Governi autonomici si sono riappropriati della piena autonomia in materia sanitaria e nelle decisioni relative alla gestione dell'emergenza sanitaria. Questa riacquisizione della piena autonomia da parte delle Comunità autonome ha determinato una decentralizzazione nella gestione della crisi che ha contribuito a creare una ampia differenziazione nella diffusione del virus a livello territoriale e, di conseguenza, almeno inizialmente, disparità nelle misure adottate per contrastare la nuova ondata.

Nel mese di luglio le Comunità autonome inizialmente più colpite da una nuova ondata di contagi sono state l'Aragona e la Catalogna, dove si sono concentrati il 65% dei casi. In particolare, in Catalogna, Lleida e l'area metropolitana Barcellona sono stati le prime zone focolaio che hanno portato al confinamento della città di Lleida e di vari municipi confinanti e all'adozione di diverse misure restrittive riguardanti le attività ricreative e sociali, le cerimonie religiose, la libertà di circolazione (si veda, in particolare, la risoluzione [SL T/1698/2020 del 15 luglio](#) e quelle adottate successivamente consultabili nel [Codigo electrónico Covid-19: Derecho Europeo, Estatal y Autonómico](#)). Mentre in Aragona la diffusione del virus in buona parte del territorio ha portato a un ritorno alla Fase 2 del Piano della *desescalada* in ampia parte della Comunità autonoma (a partire dalle [ordinanze 585/2020](#) e [597/2020](#) e successive consultabili nel [Codigo electrónico Covid-19: Derecho Europeo, Estatal y Autonómico](#)).

Il **16 luglio**, con l'aggravarsi della situazione, il Ministro della Sanità Salvador Illa e le Comunità autonome hanno approvato, nell'ambito del Consiglio interterritoriale del Sistema sanitario nazionale, il "[Plan de respuesta temprana en un escenario de control de la pandemia por COVID19](#)". Il documento si prefigge di offrire risposte diverse davanti a possibili differenti scenari futuri, definendo un sistema di valutazione del rischio e raccomandando interventi nella sanità pubblica proporzionali al livello del rischio. L'obiettivo generale del Piano è quello di promuovere interventi rapidi, adeguati ed efficaci, per ridurre l'impatto della pandemia e rafforzare la capacità di risposta e azione del Paese per fronteggiare la temuta seconda ondata.

Ad agosto la situazione è degenerata ulteriormente con una nuova diffusione del virus in molte altre Comunità autonome, che ha condotto ad un processo di tendenziale omogeneizzazione delle misure di prevenzione e contenimento adottate in tutto il territorio, creando una situazione simile a quella registrata a inizio pandemia nel mese di marzo.

Il **14 agosto** il Ministro della Sanità e le Comunità autonome hanno deciso all'unanimità, nell'ambito del Consiglio interterritoriale riunitosi in via straordinaria, di mettere in atto alcune azioni coordinate per gestire questa fase di incremento dei contagi e arginare la diffusione del virus. In concreto sono state approvate undici misure di controllo in sette ambiti differenti, tre raccomandazioni e un'indicazione in merito all'osservanza del [Plan de respuesta temprana en un escenario de control de la pandemia por COVID19](#). In particolare le misure approvate riguardano le attività di svago notturne e prevedono la chiusura di discoteche, sale da ballo, cocktail bar, e, a completamento di ciò, prevedono nei ristoranti il mantenimento di una distanza interpersonale di 1 metro e mezzo, anche tra i tavoli, e un massimo di 10 persone per ogni tavolo. Le misure riguardano anche gli eventi con molte persone, per i quali si richiede una pianificazione previa e una valutazione del rischio da parte delle autorità sanitarie secondo quanto previsto nel documento [Recomendaciones para eventos y actividades multitudinarias en el contexto de nueva normalidad por Covid-19 en España](#)". Altre misure di prevenzione riguardano i centri sanitari residenziali, con la previsione di test PCR sui nuovi ricoveri e sul personale impiegato di ritorno dalle vacanze, nonché l'introduzione di limitazione nelle visite. Infine, le misure prevedono un divieto di

consumo di alcol per le strade pubbliche e anche un divieto di consumo del tabacco o delle sigarette elettroniche se non risulti possibile rispettare la distanza di almeno due metri. Nell'accordo raggiunto si prevede, infine, che qualora neanche l'applicazione di queste misure dovesse frenare la trasmissione del virus, lo stato di allarme sarà l'unico scenario possibile contemplato nel Piano di risposta rapida.

Ogni Comunità autonoma ha approvato le misure suddette pubblicandole ufficialmente nella propria Gazzetta Ufficiale e, in taluni casi, sono state anche irrigidite ulteriormente.

Il **15 agosto** il Paese Basco ha dichiarato, per la seconda volta dall'inizio dell'epidemia, lo stato di emergenza sanitaria mediante il [decreto 17/2020](#), in base al quale il *lehendakari*, Inigo Urkullu, ha assunto la direzione unica e coordinata di tutte le attività emergenziali contemplate nel *Piano di Protezione Civile di Euskadi* (LABI) dinanzi alla situazione di emergenza risultante dalla propagazione del virus. La Comunità autonoma ha adottato [l'ordinanza n. 162 \(BOPV n. 162 del 19 agosto\)](#) con cui sono state stabilite le nuove regole per affrontare l'aggravarsi della situazione, fissando a 10 il numero massimo di persone per riunioni e incontri, così come regole più restrittive per lo svolgimento di riunioni e celebrazioni in luoghi di culto, misure restrittive da adottare nei centri socio-sanitari, regole più stringenti di distanziamento da osservare nei bar e nei ristoranti. Con questa ordinanza la Comunità autonoma basca si è uniformata alle recenti regole approvate a livello nazionale per garantire una risposta omogenea e uniforme in tutto il territorio nazionale e ha adottato limitazioni stringenti per l'esercizio di attività commerciali, per il trasporto pubblico, e per le attività culturali, come biblioteche, cinema, teatri e musei.

Il **19 agosto** la Comunità autonoma di Madrid ha approvato le undici misure per contrastare il Covid attraverso l'[ordinanza 1008/2020 \(BOCM n. 200, del 19 agosto 2020\)](#). Questa ordinanza è stata inizialmente impugnata e annullata con ordinanza n. 121/20 dal giudice del contenzioso amministrativo, Villagómez, e sospesa nella sua applicazione, e poi successivamente validata dal Tribunale Superiore di Giustizia di Madrid (v. *supra* sezione Corti).

Il **25 agosto**, alla luce della differente evoluzione epidemiologica riscontrata a livello territoriale, il Presidente Sánchez ha messo a disposizione delle Comunità autonome un contingente di 2000 membri delle forze armate e ha proposto loro di decretare lo stato di allarme parziale, promettendo l'appoggio in sede parlamentare dei partiti della coalizione di Governo. Ha chiarito ai Presidenti autonomici la possibilità di avanzare tale richiesta in seno al Congresso dei Deputati per poi sottoporsi a votazione parlamentare. La decretazione dello stato di allarme nei singoli territori permetterà -come evidenzia il Premier- di adottare più agevolmente gli strumenti giuridici necessari per combattere la pandemia senza ricorrere alla misura più drastica del confinamento territoriale. Il Presidente ha chiarito che, per rispettare la natura "quasi federale" dello Stato spagnolo e la distribuzione interna delle competenze, i Governi autonomici dovranno guidare questa lotta contro la pandemia. Ha esortato anche le Comunità autonome a completare il processo tecnico per promuovere e garantire il funzionamento dell'app Radar Covid in tutte le Comunità autonome.

Il **26 agosto** la maggior parte delle Comunità autonome, comprese quelle governate dal PSOE, ha respinto la proposta formulata da Sánchez, ritenendo non necessaria l'attivazione dello stato di allarme e, soprattutto, rinunciando in ogni caso sin da subito all'ipotesi del confinamento. Le uniche Comunità che non hanno scartato tale opzione in assoluto sono state quelle di Madrid e della Catalogna. In linea generale, i Presidenti autonomici hanno rifiutato la proposta di Sánchez, richiedendo, piuttosto, al Governo una forma di collaborazione, un progetto comune, evidenziando come si sia passati da un iniziale accentramento nella gestione della crisi all'assenza di qualsiasi forma di intervento e mediazione in questa fase.