



## LA MANCATA INVESTITURA DI SÁNCHEZ E IL RICORSO A NUOVE ELEZIONI. CRISI E CAMBIAMENTI DEL SISTEMA PARTITICO E DELLA FORMA DI GOVERNO \*

di Laura Frosina\*\*

**L**il 10 novembre gli spagnoli ritorneranno nuovamente al voto trascorsi 5 mesi dalle precedenti elezioni del 28 aprile che avevano assegnato una vittoria netta (123 seggi), sebbene non a maggioranza assoluta, al *Partido socialista obrero español* (PSOE) guidato da Pedro Sánchez. E' questa l'ultima decisione comunicata dal Re Felipe VI alla Presidente del Congresso dei Deputati, Meritxell Batet, al termine del secondo giro di consultazioni con i rappresentanti dei gruppi parlamentari, da cui è emersa l'assenza di un candidato Premier in grado di ottenere un sostegno parlamentare sufficiente a formare il nuovo Governo ai sensi dell'articolo 99 della Costituzione. Il consenso non è riuscito a coagularsi intorno alla figura di Pedro Sánchez, nonostante l'ulteriore successo conseguito dal PSOE nell'ultima tornata elettorale del **26 maggio**, che lo ha convertito nel partito più votato anche a livello europeo, autonomico e locale.

Con queste premesse politiche perché, dunque, il ricorso al comma 5 dell'articolo 99 Cost.? Ovvero, perché si è reso necessario lo scioglimento automatico delle *Cortes Generales* previsto per i casi in cui il Congresso dei Deputati non riesca a trovare, entro due mesi dalla prima votazione fiduciaria, una

---

\* Contributo sottoposto a *Peer Review*.

\*\* Assegnista di ricerca in *Diritto pubblico comparato* -Università di Roma La Sapienza.

maggioranza per l'investitura del Presidente? La risposta, in apparenza semplice, legata principalmente al fallimento delle negoziazioni tra il PSOE e *Unidas Podemos*, è in realtà più complessa e va ricercata nei cambiamenti intervenuti negli ultimi anni tanto nell'assetto del sistema partitico quanto nel funzionamento della forma di governo.

A partire dalle elezioni del 2015, l'emersione di nuovi partiti politici, come *Ciudadanos*, *Podemos* e, da ultimo, il partito di estrema destra VOX, hanno mutato significativamente il quadro partitico, segnando il passaggio da un modello tradizionalmente definito di *bipartidismo imperfecto* ad uno di *multipartidismo fragmentado* (C. Fernández Esquer, *Desproporcionalidad y gobernabilidad*, in *El País, Agenda Pública*, del 29-03-2016). L'evoluzione in senso pluralistico del sistema partitico, che ha scardinato un modello fondato su un sostanziale duopolio parlamentare dei socialisti e popolari mitigato solo dalla presenza di alcuni partiti minori, ha avuto effetti destabilizzanti sul tradizionale funzionamento della forma di governo, indebolendone la marcata vocazione maggioritaria. In sostanza, l'accentuarsi del pluralismo partitico ha incrinato la solidità di quelle dinamiche politico-istituzionali che si sono consolidate nel corso della quarantennale esperienza costituzionale, portando a una bipolarizzazione estrema tra PSOE e PP, unitamente alla formazione di Governi monocolori maggioritari, o di Governi monocolori minoritari sostenuti esternamente dai partiti minori attraverso accordi programmatici di varia natura. Questi ultimi partiti, spesso di matrice nazionalista o regionalista, hanno ricoperto –come è noto– un ruolo fondamentale in alcune legislature per garantire la governabilità e rafforzare il funzionamento asimmetrico dello Stato autonomico. Gli avvenimenti degli ultimi anni stanno seguendo, invece, una direzione differente rispetto al consueto andamento di tali dinamiche politico-costituzionali.

La situazione di inedita frammentazione partitica e le difficoltà registrate nel biennio 2015-2016 per la formazione del Governo con il ricorso obbligato a nuove elezioni; la formazione nel 2016 del II Governo minoritario di Mariano Rajoy; l'approvazione per la prima volta nel 2018 della mozione di sfiducia costruttiva contro quest'ultimo; la crisi del I Governo iperminoritario di Sánchez sancita dalla mancata approvazione della legge di bilancio 2019 e il conseguente scioglimento delle Camere; sono soltanto alcuni degli eventi più significativi di questi anni che danno il senso dei mutamenti e delle trasformazioni in atto incidenti in senso negativo sulla stabilità di governo. Alle nuove dinamiche destabilizzanti della forma di governo, si è aggiunta poi in questi anni la complessa vicenda independentista catalana, che dal 2017 ha aperto una crisi politico-costituzionale di proporzioni inedite nel Paese, rompendo equilibri consolidati e possibili schemi di alleanze con i partiti catalani, da sempre rilevanti nella dinamica di governo nazionale.

La frammentazione partitica e la instabilità politica hanno contrassegnato anche l'inizio di quest'ultima legislatura (XIII), in cui il Re Felipe VI, dinanzi al fallimento della investitura di Sánchez e delle successive negoziazioni interpartitiche, è stato costretto a ricorrere al meccanismo di scioglimento automatico e alla conseguente indizione di nuove elezioni. Il ricorso a tale meccanismo, mai impiegato prima del 2016, si è reso necessario, quindi, per la seconda volta nel corso dell'ultimo quadriennio, evidenziando la reiterazione di dinamiche e problematiche nella formazione del Governo quasi sconosciute al sistema costituzionale spagnolo. A nulla sono valse le defatiganti negoziazioni protrattesi per diversi mesi tra il PSOE e *Unidas Podemos*. Quest'ultimo, come noto, rappresentava l'interlocutore parlamentare favorito dei socialisti con cui stringere un accordo programmatico per costituire il nuovo Governo. Il PSOE, forte della sua ascesa politico-elettorale, ha respinto, in parte o in tutto, le richieste

avanzate insistentemente e a più riprese da Pablo Iglesias per costruire un Governo di coalizione, insistendo, per converso, sulla necessità di un Governo monocolore socialista con una base programmatica comune e il sostegno esterno di *Unidas Podemos*. Quest'ultimo, dal canto suo, nonostante l'indebolimento politico-elettorale, è stato irremovibile nel richiedere la partecipazione a un Governo di coalizione e ad opporsi a soluzioni di carattere alternativo. Il fallimento della prima sessione parlamentare di investitura, svoltasi dal **23** e al **25 luglio**, ha portato a una brusca interruzione del dialogo e a una frattura nei rapporti tra i due partiti che si è dimostrata insanabile con il riavvio delle negoziazioni a fine **agosto**. Le ultime proposte lanciate *in extremis* dai due partiti per sbloccare l'investitura, rivolte, da un lato, a costituire un Governo di coalizione temporaneo per l'approvazione della legge di bilancio e, dall'altro, ad adottare un vasto accordo programmatico comune, non sono riuscite a prosperare. Tali proposte hanno continuato a fondarsi su posizioni distinte non soltanto per quanto riguarda la strutturazione dell'Esecutivo, ma anche per quanto concerne talune questioni politiche ed economiche fondamentali. Un terreno di scontro è stata la questione indipendentista catalana, rispetto alla quale il PSOE ha mantenuto ferma la sua distanza da *Unidas Podemos*, dichiarandosi disposto soltanto a promuovere il dialogo nel rispetto della Costituzione e nella prospettiva del rafforzamento dello Stato autonomico. Se i punti di disaccordo con *Podemos* sono stati tanti e tali da rendere impossibile il conseguimento di un accordo programmatico, altrettanto impossibile è stato pervenire ad accordi post-elettorali con il PP e *Ciudadanos*, la cui astensione avrebbe potuto contribuire a costituire un Governo socialista minoritario, senza il sostegno di *Podemos* e, soprattutto, dei partiti nazionalisti e indipendentisti baschi e catalani.

A differenza di quanto è accaduto a livello nazionale, le negoziazioni tra il PSOE e *Unidas Podemos* hanno sortito esiti positivi a livello autonomico, dove sono state

siglate alleanze e accordi post-elettorali che hanno portato alla soluzione di Governi di coalizione in alcune Comunità autonome. Si sono costituiti non soltanto Governi di coalizione pluripartitici di centro sinistra, integrati dal PSOE, *Podemos* e altri partiti minori, come ad esempio è accaduto nelle Comunità autonome di Aragona e La Rioja, ma anche Governi di coalizione di centro destra, composti dal PP, *Ciudadanos* e VOX, come è avvenuto al termine di complesse negoziazioni nella Comunità autonoma di Madrid.

Se dunque a livello autonomico la frammentazione partitica, confermata a seguito delle ultime elezioni, ha contribuito a diffondere e consolidare la prassi dei Governi di coalizione, non si può dire che abbia sortito il medesimo effetto a livello nazionale, dove sembra registrarsi ancora una diffusa resistenza alla loro penetrazione. Fino ad ora la mancata costituzione dei Governi di coalizione a livello nazionale è stata una conseguenza del combinato operare del sistema elettorale, dell'assetto partitico, della razionalizzazione della forma di governo, che hanno garantito la stabilità governativa e anche la formazione e la permanenza in carica di Governi minoritari in talune legislature. La sopravvivenza dei Governi minoritari è stata senz'altro agevolata dalle divisioni esistenti tra le forze politiche collocate all'opposizione, che ha reso difficile la formazione in seno al Congresso dei Deputati di una maggioranza politica alternativa, in grado contestualmente di destituire il Governo in carica ed eleggere un nuovo candidato Premier attraverso l'approvazione di una mozione di sfiducia costruttiva. La nuova caratterizzazione del sistema partitico tende, invece, ad alterare questa costante della dinamica politico-parlamentare e potrebbe avere in futuro ripercussioni significative sul funzionamento della forma di governo.

In conclusione si può osservare come la nuova e complessa fase politico-costituzionale che sta attraversando l'ordinamento spagnolo, caratterizzata da un'ampia frammentazione partitica, da inedite difficoltà nella formazione del

Governo, dalla ripetizione delle elezioni a distanza ravvicinata, e dalla presenza di Governi minoritari, stia segnando l'inizio di un nuovo corso della forma di governo monarchico-parlamentare, la cui cifra distintiva in passato è stata, per converso, proprio la stabilità governativa.

## ELEZIONI

### ELEZIONI EUROPEE, AUTONOMICHE E LOCALI

Il **26 maggio** si è svolta l'attesa e intensa giornata elettorale in cui si sono celebrate contestualmente le elezioni europee, autonome e municipali. Gli aventi diritto al voto si sono recati alle urne per eleggere i nuovi componenti delle Assemblee legislative in dodici Comunità autonome, i consiglieri dei c.d. *ayuntamientos* municipali nell'intero territorio nazionale, nonché i 54 eurodeputati al Parlamento europeo. La coincidenza di plurimi appuntamenti elettorali contribuisce a spiegare l'alta affluenza (pari al 64,3% per le europee, al 68,08% per le autonome e al 65,2% per le municipali).

In linea generale il primo dato da segnalare è l'esteso successo elettorale del PSOE, che ha confermato e consolidato la sua posizione di primo partito ad ogni livello.

A livello autonomico, i socialisti hanno ottenuto un largo successo confermandosi primo partito in quasi tutte le Comunità autonome in cui si sono celebrate le elezioni, fatta eccezione per quelle di Navarra e Cantabria. In Navarra è risultata vincitrice la coalizione *Navarra Suma* (NA +), formata dall'*Unión del Pueblo Navarro*, Pp e *Ciudadanos*, che ha conquistato 19 seggi con il 36% dei voti, distanziandosi di 8 deputati dai socialisti; in *Cantabria* ha vinto il *Partido Regionalista cantabro* (PRC), che ha ottenuto 15 seggi con il 37,74% dei voti, mentre i socialisti si sono aggiudicati soltanto la terza posizione. I migliori risultati sono stati ottenuti invece dal PSOE nelle Comunità autonome di *Extremadura* e *Castilla La Mancha*, dove ha conquistato la maggioranza assoluta dei seggi, eleggendo, rispettivamente, 34 e 19 deputati, risultati che gli consentiranno di costituire Governi monopartitici senza stringere alleanze con altri partiti. Nelle altre Comunità autonome, invece, dove ha vinto a maggioranza semplice (Aragona, Asturie, Isole Baleari, Canarie, *Castilla y León*, *La Rioja*, Madrid, Murcia), dovrà stringere alleanze e siglare eventualmente accordi con *Podemos* e altre forze

regionaliste per ottenere il consenso necessario ai fini della formazione dei nuovi esecutivi autonomici. Compito che risulterà arduo in quelle Comunità in cui il PP si è rafforzato e i partiti di centro destra sommano nel complesso la maggioranza assoluta dei seggi. Nella Comunità di Madrid, ad esempio, il PSOE, pur essendo il partito più votato con 37 seggi e il 27,3% dei voti, sembra destinato a soccombere dinanzi ad una alleanza tra i partiti di centro destra per formare una coalizione di Governo tra il PP, *Ciudadanos* e VOX, che si sono aggiudicati, rispettivamente, 30, 26 e 12 seggi.

A differenza del PSOE, il PP ha registrato una generale retrocessione perdendo alcune delle sue tradizionali roccaforti, quali le Isole Baleari, *Castilla y León*, *La Rioja*, ma è riuscito a conquistare quasi sempre la seconda posizione, evitando il temuto sorpasso di *Ciudadanos*, e soprattutto a raggiungere, insieme alle altre destre, l'importante traguardo della Comunità autonoma di Madrid.

Un risultato modesto è stato riportato anche da *Ciudadanos*. Quest'ultimo non è riuscito nell'intento di operare l'agognato sorpasso del PP in nessuna delle dodici Comunità autonome, nonostante una lieve crescita numerica di voti e seggi rispetto alle elezioni autonome del 2015. Il partito di Albert Rivera ha acquisito tuttavia una posizione strategica per concludere accordi post-elettorali ai fini della formazione dei nuovi Governi autonomici, in particolare, nelle Comunità autonome di Aragona e Madrid dove lo separano soltanto 4 seggi dal PP. Una *performance* complessivamente negativa è stata registrata da VOX, che ha perso quasi la metà dei suoi consensi in appena un mese, sebbene si trovi a rivestire una posizione strategica per siglare accordi ed entrare a far parte di Governi municipali o autonomici.

Un altro insuccesso è stato quello registrato da *Podemos* che ha perso peso a livello autonomico, non riuscendo a ottenere alcun seggio nei Parlamenti della Cantabria e di *Castilla-La Mancha*, sebbene abbia conquistato una posizione chiave soprattutto in alcune Comunità autonome (come, ad esempio, *La Rioja*) dove i suoi seggi risultano fondamentali per costituire Governi con il PSOE. La sconfitta di *Podemos* si è fatta sentire soprattutto a livello municipale, dove ha ottenuto poco più di 650 consiglieri con il 2,53% dei voti, perdendo negli *ayuntamientos* delle grandi città come Madrid e Barcellona e in quelli denominati del "cambio" (Ferrol, Santiago, Zaragoza e A Coruña), dove era riuscito ad affermarsi nelle passate elezioni.

Per quanto riguarda le elezioni a livello municipale, va evidenziato *in primis* il successo elettorale dei socialisti, che hanno eletto circa 22.300 consiglieri in tutta la Spagna, lasciando il PP in seconda posizione a quota 20.328. Vanno segnalate poi le

novità più significative, come la vittoria di *Más Madrid* con 19 seggi nel comune di Madrid, che ha lasciato in seconda posizione il PP, e dalla perdita di *Podemos* nel comune di Barcellona, che è stato conquistato dal candidato di ERC, Ernest Maragall.

Passando all'analisi dei risultati delle elezioni europee, va osservato come i socialisti, con il 32,84% dei voti, si siano aggiudicati 20 seggi al Parlamento europeo, incrementando di circa 4 punti il loro consenso elettorale rispetto alle politiche del mese passato e ribaltando il risultato delle europee del 2014. Rispetto a quelle elezioni, svoltesi in un contesto di profonda sfiducia nei confronti dei partiti tradizionali e segnato da un loro consistente indebolimento, i socialisti hanno incrementato il proprio consenso e il numero di seggi, confermando il nuovo ciclo espansivo inaugurato a livello nazionale dalle elezioni politiche. Il *trend* negativo non sembra invece aver abbandonato il PP che, ancora travolto dagli effetti del clamoroso scandalo giudiziario sul caso *Gürtel*, ha riportato –storicamente– il suo peggior risultato elettorale con soli 12 seggi e il 20,13% dei voti. In realtà, questo risultato può essere valutato più positivamente se viene comparato con quello delle elezioni politiche del mese passato, poiché evidenzia non soltanto un lieve recupero, pari al 3,4 %, ma anche e soprattutto il mancato e temuto sorpasso di *Ciudadanos*, così come la mancata conferma e/o ascesa elettorale di VOX; elementi entrambi che rischiavano di mettere definitivamente in discussione il primato dei popolari tra i partiti collocati nell'area di destra.

*Ciudadanos*, nonostante le previsioni elettorali fossero migliori, ha riportato anche a livello europeo un risultato elettorale modesto, corrispondente a 7 seggi con il 12,7% dei voti, deludendo in particolare le aspettative di crescita del suo leader nazionale, Albert Rivera. Il risultato conseguito, sebbene abbia consentito al partito di confermare la terza posizione anche a livello europeo, ha precluso tuttavia di raggiungere l'ambito traguardo di sottrarre ai popolari il ruolo di partito guida nell'area di destra.

Un risultato non dissimile è stato conseguito anche da *Unidas Podemos* che, con il 10,05% dei voti, ha eletto 6 parlamentari, uno in meno rispetto a *Ciudadanos* e soltanto uno in più rispetto alle europee del 2014, confermando, tuttavia, la sua posizione di quarta forza politica.

La somma complessiva in termini percentuali dei consensi ottenuti dai partiti del c.d. cambiamento, pari al 22,7%, rimane quindi lontana da quella dei partiti del c.d. *bipartidismo imperfecto*, che insieme hanno quasi raggiunto la soglia del 53%, in una logica di contrapposizione tra i partiti tradizionalisti, da un lato, e quelli del



rinnovamento, dall'altro.

Un flop elettorale è stato registrato dal partito sovranista di VOX, che ha ottenuto soltanto 3 seggi con il 6,3% dei voti, perdendo quasi la metà dei consensi rispetto alle passate elezioni politiche e conseguendo un risultato nettamente inferiore rispetto alle aspettative. Il partito di Santiago Abascal, che rappresentava la grande e temuta incognita delle elezioni europee, ha registrato quindi un netto calo che conferma la vocazione europeista e progressista dell'elettorato spagnolo.

Per quanto riguarda le coalizioni nazionaliste, il primato è stato conquistato dalla coalizione di *Ahora Repúblicas*, guidata da Oriol Junqueras, che ha ottenuto 3 seggi con il 5,8% dei voti. In seconda posizione, invece, si è collocata *Coalición por un Europa Solidaria*, che ha ottenuto 1 solo seggio con il 2,6% dei voti. Un risultato positivo è stato conseguito anche dal partito indipendentista catalano, *Lliures per Europa*, guidato da Carles Puigdemont, che si è affermato come primo partito in Catalogna ed è riuscito a conquistare 2 seggi con il 4,6% dei voti. Sono stati eletti quindi al Parlamento europeo sia Oriol Junqueras, imputato nel processo in corso dinanzi al Tribunale Supremo sul c.d. *proces*, sia Carles Puigdemont e Toni Comín, rifugiatisi dal 2017 in Belgio per sottrarsi all'azione della magistratura spagnola. Da un'analisi territoriale del voto, emerge, anche a livello europeo, una vittoria netta del PSOE in tutto il territorio nazionale fatta eccezione per la Comunità autonoma del Paese Basco, dove è risultata vincitrice la coalizione guidata dal Pnv, *Coalición por un Europa Solidaria*, e per la Comunità autonoma della Catalogna, dove il partito di *Puigdemont* ha vinto in tutte le province.

## PARLAMENTO

### LA SOSPENSIONE DEI PARLAMENTARI INDIPENDENTISTI CATALANI IMPUTATI NEL GIUDIZIO SUL CD. *PROCÉS*

Il **20 maggio** Oriol Junqueras e Raul Romeva, eletti entrambi nella lista di *Esquerra Republicana de Catalunya* (ERC), rispettivamente, al Congresso dei Deputati e al Senato, unitamente a Jordi Sánchez, Joseph Rull e Jordi Turull, eletti invece con *Junts per Catalunya* al Congresso dei Deputati, si sono recati sotto scorta della polizia in Parlamento per prestare giuramento sulla Costituzione e assumere formalmente la carica di parlamentari. I politici catalani indipendentisti, in stato di carcerazione preventiva e imputati nel processo sul caso secessionista catalano (c.d. *procés*), hanno potuto partecipare alla procedura di accreditamento grazie

all'autorizzazione ricevuta da parte del Tribunale Supremo, che ha concesso loro anche il permesso di partecipare alla sessione di apertura delle Camere celebratasi il giorno seguente. La Sala Penale del Tribunale Supremo, che ha emesso l'[ordinanza](#) il **14 maggio**, ha concesso tuttavia un'autorizzazione strettamente limitata alla partecipazione alle sessioni parlamentari con la previsione di ampie cautele e obbligo di immediata reintegrazione in carcere, respingendo la richiesta di sospensione del giudizio e messa in stato di libertà avanzata dai legali dei politici catalani. Questi ultimi sono accusati, infatti, di reati molto gravi per aver partecipato al processo indipendentista catalano del 2017 nell'ambito del giudizio sul c.d. *procés*, che si chiuderà agli inizi di ottobre, per i quali potrebbero essere condannati a scontare delle pene carcerarie durissime. La Sala Penale ha richiesto al Congresso di sospendere i parlamentari dall'esercizio delle loro funzioni ricorrendo all'articolo 21 del Regolamento Congresso dei Deputati, che prevede la sospensione automatica dei diritti e doveri dei parlamentari che si trovano in stato di carcerazione preventiva. La Sala Penale ha sollecitato la sospensione evidenziando come l'immunità parlamentare non possa divenire operativa quando il processo penale si trova nella fase finale. In caso contrario determinerebbe -sostengono i giudici- un'interferenza irragionevole nell'esercizio della funzione giurisdizionale perché supporrebbe un'azione di "revisione" e "controllo" da parte del potere legislativo, convertendo la immunità parlamentare in un privilegio o in un diritto particolare di determinate persone.

Il **21 maggio** si è celebrata la sessione costitutiva delle Camere. Al Congresso dei Deputati la deputata del *Partido socialista catalano*, PSC, è stata eletta presidente del Congresso dei Deputati in seconda votazione con 175 voti a favore e l'appoggio di *Unidas Podemos*, il PNV, *Compromís*, *Coalición Canaria* e il *Partido Regionalista Cantabro*. Al Senato il socialista Manuel Cruz è stato eletto Presidente della Camera Alta con i 136 voti del suo gruppo parlamentare e altri 4 senatori, per un totale di 140 voti, superiore alla maggioranza assoluta prevista dal Regolamento interno per la elezione in prima votazione.

Il **24 maggio** la Presidenza del Congresso dei Deputati ha sospeso Oriol Junqueras, Jordi Sanchez, Josep Rull e Jordi Turull, con i voti favorevoli del PSOE, PP, *Ciudadanos* e quelli contrari di *Unidas Podemos* che ha giudicato la situazione giuridicamente troppo complessa per essere risolta in tale modo. L'organo di presidenza del Congresso dei Deputati, dopo aver ricevuto dalla segreteria generale l'avallo per la "sospensione immediata" dei parlamentari, ha deciso di decretarne la sospensione dalla carica elettiva retroattivamente, sulla base

dell'articolo 384 *bis* della legge di *Enjuiciamiento Criminal*, ove si stabilisce che: “una volta firmato un atto d'accusa ed emessa una misura di detenzione cautelare per un reato commesso da bande armate, terroristi o ribelli, l'imputato che ricopre una funzione o posizione pubblica è automaticamente sospeso dall'esercizio di tale funzione o posizione per la durata della carcerazione”.

Il giorno seguente Oriol Junqueras ha contestato la decisione chiedendone il ritiro alla *Mesa* del Congresso dei Deputati, così come l'adozione delle misure necessarie per salvaguardare i diritti e le prerogative violate dei parlamentari sospesi, ritenendo illegittima l'applicazione dell'articolo 384 della legge di *Enjuiciamiento Criminal* e, soprattutto, giudicando esorbitante dalle competenze del Congresso l'applicazione di tale legge in assenza di una comunicazione da parte dell'organo giurisdizionale competente.

La Presidente della *Mesa*, Meritxell Batet, ha assicurato che la finalità della misura è quella di salvaguardare il potere legislativo, rispettare i principi costituzionali, tra cui quello di leale collaborazione tra i poteri dello Stato e, infine, tutelare i diritti di tutti i deputati. La sospensione dei parlamentari, secondo la Presidente, rappresenta la decisione più prudente, garantista e in grado di assicurare maggiore sicurezza giuridica.

Il **29 maggio** la Presidenza del Senato, in linea con quanto stabilito nell'*informe* redatto dalla segreteria generale, ha deciso di sospendere il senatore catalano, Raul Romeva, anche lui in stato di carcerazione preventiva per la implicazione nel processo secessionista catalano. La decisione, fondata anche in questa camera sull'applicazione dell'articolo 384 *bis* della legge di *Enjuiciamiento Criminal*, è stata avallata dai quattro rappresentanti del PSOE, due del PP e un voto contrario del PNV, ed ha efficacia retroattiva.

Il **6 giugno** la Presidenza del Congresso dei Deputati ha stabilito che la sospensione dei quattro deputati indipendentisti catalani non avrà effetti ai fini del computo dei seggi per le votazioni in seno all'organo, ratificando quanto sostanzialmente stabilito nell'*informe* elaborato dai servizi generali. La Presidenza ha così avallato l'interpretazione secondo la quale i deputati sospesi non cessano di essere parlamentari eletti dato che vengono privati dell'esercizio delle funzioni ma non della titolarità dell'incarico.

## GOVERNO

## RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA

In seguito alle elezioni europee del **26 maggio**, il partito di Sanchez si è convertito nel partito socialista con il numero più elevato di seggi al Parlamento europeo. Il primato acquisito è dipeso sia dall'ottima performance conseguita dal partito, che ha incrementato di quasi 4 punti la percentuale di consensi rispetto alle politiche, sia dallo stato di debolezza in cui versano i partiti della famiglia socialdemocratica nei grandi Paesi dell'Unione europea (Germania, Francia, Italia e Regno Unito) perfettamente fotografato da queste elezioni. Per la prima volta dall'ingresso della Spagna nell'Unione europea, il PSOE si è convertito nel partito numericamente più consistente del gruppo politico socialdemocratico europeo e, di conseguenza, in uno tra quelli con maggior peso e rilevanza politica. Com'è stato osservato da Sánchez dalla sede di *calle Ferraz* a Madrid, a poche ore dalla diffusione dei risultati, “Vamos a ser la primera delegación socialdemócrata en el Parlamento Europeo. Es un orgullo, una oportunidad, pero también una enorme responsabilidad”. Responsabilità che Sánchez ha dimostrato di volersi assumere sin da subito recandosi a Parigi per analizzare i risultati elettorali e discutere con il Presidente francese, Emmanuel Macron, l'ipotesi di costruire un'alleanza progressista ed europeista tra socialisti e liberali in funzione prevalentemente antisovranista.

Il **29 maggio** Sánchez è stato incaricato dai socialdemocratici europei di portare avanti, insieme al primo ministro portoghese, le negoziazioni per decidere in merito ai criteri di ripartizione e al rinnovo delle più alte cariche istituzionali europee, riguardanti, in particolare, la presidenza della Commissione europea, del Consiglio europeo, della Banca Centrale europea, nonché l'Alta rappresentanza per gli affari esteri e la politica di sicurezza. Il **30 giugno** il Premier spagnolo ha svolto incontri preliminari con il Presidente del Consiglio europeo, Donald Tusk, il Presidente francese, Emmanuel Macron e la Cancelliera Angela Merkel, per definire le linee strategiche prima del vertice europeo decisivo per le nomine europee. Il Premier spagnolo ha avuto un ruolo cruciale nell'intero corso delle negoziazioni che hanno portato all'individuazione dei soggetti che sono stati designati per rivestire le cariche di più alto profilo a livello di Ue. L'esito delle negoziazioni ha soddisfatto, in particolare, la richiesta di nominare Josep Borrell, Ministro degli Affari esteri, dell'Unione europea e della Cooperazione in Spagna, alla carica di Alto Rappresentante dell'Unione europea. Il **2 luglio** il Consiglio europeo ha formalizzato la proposta di candidatura di Josep Borrell alla carica di

Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza. Al termine di questo Consiglio, il Presidente del Governo in funzione ha evidenziato come siano riusciti a raggiungere un accordo equilibrato, frutto di un lavoro molto intenso, sulla nuova composizione delle principali istituzioni europee. Il **26 luglio** il neoeletto presidente della Commissione, Ursula Von der Leyen, ha approvato la nomina di Borrell. Il **6 agosto** il Consiglio europeo ha formalmente nominato Borrell alla carica di Alto Rappresentante che, dopo il voto di approvazione parlamentare, dovrebbe assumere l'incarico il 1° novembre 2019.

## LA SESSIONE DI INVESTITURA E LA MANCATA FORMAZIONE DEL GOVERNO

Il **6 giugno** il Re Felipe VI, dopo due giorni di consultazioni con i portavoce dei gruppi parlamentari, ha affidato al segretario generale del PSOE, Pedro Sánchez, quale partito vincitore delle ultime elezioni politiche, l'incarico di formare il nuovo Governo. ([Debate sobre la investidura del candidato a la Presidencia del Gobierno "BOCG. Congreso del los Diputados", serie D, numero 13, del 21 giugno 2019](#)). Pedro Sánchez ha dichiarato che il conferimento dell'incarico è la conseguenza della volontà espressa dall'elettorato il 28 aprile e ribadita nella tornata elettorale del **26 maggio** in cui il PSOE si è confermato prima forza politica nelle elezioni municipali, europee, e nella maggior parte delle Comunità autonome. A partire dalla settimana successiva, il candidato alla premiership ha dato inizio alle consultazioni con i leader dei tre principali partiti (*Unidas Podemos, PP e Ciudadanos*) che si trovano in una posizione chiave per facilitare o bloccare la investitura parlamentare ed ha avviato, altresì, una serie di colloqui con gli altri gruppi parlamentari, al fine di costituire un Governo supportato da una solida maggioranza parlamentare al Congresso dei Deputati. Gli obiettivi prioritari per il nuovo Governo socialista, enunciati in più occasioni dal candidato premier, sono sintetizzabili, in particolare: nella transizione ecologica, nella digitalizzazione dell'economia, nella lotta contro la disuguaglianza, nel rafforzamento del progetto di integrazione europea, così come nella promozione dei suoi principi e valori fondamentali.

Prima dell'apertura della sessione di investitura, il leader socialista non è riuscito a garantirsi gli appoggi necessari per superare la votazione poiché, all'opposizione conclamata del PP, *Ciudadanos*, VOX, e di altri partiti nazionalisti e regionalisti, si è aggiunta l'astensione di *Unidas Podemos*, con cui si sono interrotte le negoziazioni nel corso della investitura.

Dal **23 al 25 luglio** si è svolta, con queste premesse politiche, l'attesa sessione di investitura del nuovo Governo in seno al Congresso dei Deputati.

Nel corso della sessione Pedro Sánchez ha presentato il programma di governo rivolto a costruire una Spagna sociale e più giusta, insistendo in particolar modo su alcuni temi cruciali riguardanti la lotta alla disuguaglianza, l'occupazione e la precarietà, le pensioni, l'emergenza climatica, la rivoluzione tecnologica e l'Europa. Al discorso del candidato Premier è seguito un intenso dibattito, da cui sono emerse le posizioni e i punti di frizione con le altre forze politiche, in particolar modo con *Unidas Podemos*, privilegiato interlocutore parlamentare e potenziale alleato di governo nelle negoziazioni avvenute nei mesi precedenti e nel corso del dibattito parlamentare. Al termine del dibattito si è svolta la prima votazione in cui Pedro Sánchez ha ottenuto la fiducia soltanto dai 123 deputati del suo gruppo parlamentare e dall'unico deputato del *Partido Regionalista de Cantabria*, José María Mazón, a fronte dei 170 voti contrari dei deputati del PP, *Ciudadanos*, *VOX*, *Junts per Catalunya*, *Erc*, *Navarra Suma* e *Coalición Canaria*, e l'astensione di 52 deputati di *Unidas Podemos*, *PNV*, *Bildu* e *Compromís* ([Debate sobre la investidura del candidato a la Presidencia del Gobierno in Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, n.5, 2019](#) ”).

Sánchez è rimasto così lontano dalla soglia della maggioranza assoluta necessaria per ottenere l'investitura in prima votazione in base all'articolo 99 della Costituzione, ai sensi del quale si è svolta la seconda votazione, a distanza di 48 ore, in cui il candidato premier non è riuscito a ottenere nemmeno la maggioranza semplice. Nella seconda votazione, ai 124 voti dei parlamentari socialisti favorevoli alla candidatura del proprio leader, si sono opposti i 155 voti contrari e le 67 astensioni delle altre forze politiche, tra cui quella di ERC e *Unidas Podemos*. La decisione di astenersi del partito di Pablo Iglesias ha sostanzialmente precluso l'investitura del candidato socialista e la possibilità di formare un Governo di coalizione a guida socialista.

L'esito negativo di queste votazioni è stato, infatti, la conseguenza del mancato accordo con *Unidas Podemos*, con cui il candidato Premier non è riuscito a trovare un punto di intesa per la formazione del nuovo esecutivo, pervenendo ad una rottura completa delle negoziazioni tra la prima e la seconda votazione. Nei mesi che avevano preceduto la sessione di investitura, Iglesias aveva insistito sulla costituzione di un Governo di coalizione che rispecchiasse in maniera proporzionale i voti ottenuti alle elezioni, mentre Sánchez aveva formulato diverse proposte intente prevalentemente a realizzare un accordo di legislatura e un

appoggio esterno da parte di *Unidas Podemos*. Nell'ultima fase delle negoziazioni sembrava che le due forze stessero per giungere a un accordo sulla costituzione di un Governo di coalizione, ma la questione della ripartizione dei Ministeri, e in particolare del Ministero del Lavoro, unitamente all'annoso problema dell'indipendentismo catalano, hanno creato una frattura insanabile tra le due forze politiche interrompendo il dialogo e le negoziazioni. In particolar modo, il rifiuto dell'ultima controproposta avanzata da *Unidas Podemos*, a poche ore di distanza dalla seconda votazione ([“Propuesta para desbloquear la situación y construir un gobierno de coalición”](#)), con cui si richiedevano una vicepresidenza, i Ministeri del lavoro, della Sanità e della Scienza, ha portato alla rottura definitiva delle negoziazioni. A nulla è servito l'ultimo appello di Sánchez che ha richiesto generosità a *Unidas Podemos* e responsabilità a *Ciudadanos* e al Pp, concludendo “Quiero gobierno, estabilidad y legislatura”.

Il fallimento della sessione di investitura nella sua interezza ha segnato, sempre ai sensi dell'articolo 99 Cost., l'avvio di un lasso temporale di due mesi (che scadrà il 23 settembre), al termine del quale, se il Congresso non esprimerà la fiducia a un nuovo candidato alla premiership, si procederà allo scioglimento automatico delle Camere.

Dopo il fallimento dell'investitura, Pedro Sánchez ha avviato una serie di riunioni con i rappresentanti della società civile, del settore economico e del terzo settore, per formulare una proposta politica progressista comune in grado di raccogliere il maggior numero di consensi possibile da parte delle formazioni parlamentari senza dipendere dalle forze indipendentiste per la sua investitura. Il **7 agosto** Pedro Sánchez ha avuto un incontro con il Re Felipe VI il quale ha chiarito che la volontà degli spagnoli non è quella di ricorrere a nuove elezioni, incentivando la formazione del nuovo governo. I partiti politici hanno iniziato a riprendere i contatti nella seconda metà di agosto. Il **20 agosto** *Unidas Podemos* ha inviato al PSOE un documento con diverse proposte programmatiche per riprendere le negoziazioni e formare un Governo di coalizione. Nel documento sono state formulate quattro distinte ipotesi per integrare *Podemos* nell'ambito di un esecutivo socialista, richiedendo l'assegnazione di Ministeri e cariche apicali di importanza strategica. Inoltre sono state indicate una serie di priorità del partito come, ad esempio, l'aumento a 1.200 euro del Salario Minimo Interprofessionale, la deroga della riforma del lavoro, l'investimento nei servizi pubblici, la lotta alla corruzione e contro il cambio climatico, l'aumento proporzionale del gettito fiscale e la costruzione di un Europa più democratica e sociale. Nel presentare il

documento Iglesias ha sottolineato come si tratti di quattro proposte flessibili che riprendono ipotesi già avanzate nel mese di luglio funzionali soprattutto alla ripresa dei negoziati.

Il PSOE ha ritenuto “inviabile” tale proposta sottolineando l’urgenza di trovare altre forme di governabilità. Ha evidenziato le importanti differenze intercorrenti con *Unidas Podemos* su alcune fondamentali questioni di Stato come, ad esempio, “la crisi di convivenza in Catalogna”, rispetto alla quale il PSOE è disposto soltanto a promuovere il dialogo nel quadro della legalità, nel rispetto della Costituzione e nella prospettiva del rafforzamento dello Stato autonomico.

## CAPO DELLO STATO

### INCONTRO DEL RE FELIPE VI CON I NUOVI PRESIDENTI DEL CONGRESSO DEI DEPUTATI E DEL SENATO

Il **22 maggio**, il giorno seguente alla costituzione del Parlamento, Felipe VI ha ricevuto a Palazzo della Zarzuela i presidenti neoeletti del Congresso dei Deputati e del Senato. La Presidente Meritxell Batet ha riferito al Re sulla costituzione della Camera e l’avvio della XIII legislatura, sottolineando le problematiche interne al Parlamento e le sfide che dovrà affrontare il Paese nel corso della stessa. Ha inoltre chiarito che presenterà la lista dei rappresentanti che parteciperanno alle consultazioni per la investitura parlamentare del nuovo Presidente del Governo.

Il Re Felipe VI ha svolto separatamente un incontro con il nuovo Presidente del Senato, il socialista Manuel Cruz, che gli ha riferito in merito alla costituzione della Camera alta e alla volontà di valorizzare il Senato in questa legislatura. Cruz ha dichiarato che aspira a convertire la Camera Alta in una sede di dialogo e raccordo con le autonomie territoriali che sia in grado di rispondere alle sfide territoriali del Paese. Per conseguire tale obiettivo si è dichiarato a favore di una riforma della Costituzione e del Regolamento del Senato.

### LE CONSULTAZIONI DEL RE E LA PROPOSTA DI SÁNCHEZ COME CANDIDATO ALLA PRESIDENZA DEL GOVERNO

Il **6 giugno**, al termine del primo giro di consultazioni con i rappresentanti designati dai gruppi parlamentari con rappresentanza politica al Congresso, il Re



Felipe VI ha proposto la candidatura del leader del partito maggioritario, Pedro Sánchez, alla presidenza del Governo. L'investitura parlamentare del candidato socialista è fallita soprattutto a causa del mancato accordo conseguito con *Unidas Podemos*, a favore di un Governo di coalizione, in contrapposizione al PSOE, che è rimasto fermo sulla necessità di costituire un Governo monocolore. Il **26 luglio**, il giorno successivo alla mancata investitura del candidato socialista, il Re Felipe VI ha deciso di non iniziare nuove consultazioni ma di lasciare ai partiti il margine di tempo necessario per giungere a nuovi accordi, tenendo conto che in ogni caso dovrà avviare le consultazioni prima che spiri il termine costituzionale di due mesi dalla prima votazione di investitura. Il termine scadrà il prossimo 23 settembre e, se non si riuscirà a procedere a una nuova investitura entro quella data, il Re dovrà sciogliere le *Cortes Generales* e convocare nuove elezioni il 10 novembre.

## CORTI

### LA COMPLESSA VICENDA GIUDIZIARIA DI PUIGDEMONT, COMÍN E PONSATÍ

Il **6 maggio** il Tribunale Supremo (sezione del contenzioso amministrativo) si è pronunciato [con ordinanza](#) in favore della presentazione delle candidature di Carles Puigdemont, Toni Comín e Clara Ponsatí, nella lista *Lliures per Europa* costituitasi per le europee, ritenendo che avessero il diritto di concorrere alle elezioni del **26 maggio**. La candidatura dei tre politici indipendentisti, imputati nel giudizio sul c.d. *procés*, era stata giudicata inammissibile da parte della Giunta elettorale centrale. La decisione si era fondata sull'insussistenza delle condizioni necessarie per il godimento contestuale del diritto di suffragio attivo e passivo e sull'argomentazione formale della loro mancata iscrizione nel Censo elettorale dei residenti assenti (CERA), requisito prescritto dalla legislazione elettorale per coloro che vivono fuori dal territorio nazionale. I tre politici rientravano, secondo la Giunta, in tale categoria, in quanto dal 2017 si sono trasferiti all'estero per sottrarsi all'azione della magistratura spagnola.

Nell'ordinanza il Tribunale Supremo ha affermato in maniera incontestabile la prevalenza del diritto di suffragio passivo, quale diritto fondamentale riconosciuto

dalla Costituzione a tutti gli spagnoli, uniformandosi così a un orientamento dottrinale e giurisprudenziale favorevole a un'interpretazione restrittiva delle cause di ineleggibilità. In tal senso ha affermato che *“El derecho de sufragio pasivo es un derecho fundamental que el art. 23 de la Constitucion reconoce a todos los ciudadanos españoles, por tanto, tambien a los señores Puigdemont i Casamajo y Comín Oliver, y a la sra. Ponsati i Obiols”*. Il Tribunale ha ritenuto tuttavia di non essere competente sulla questione, sollecitando gli organi giudiziari del contenzioso amministrativo di Madrid a risolvere immediatamente i ricorsi sollevati in favore della loro eleggibilità. La contestata decisione della Giunta elettorale, sulla quale sono stati presentati diversi ricorsi da parte dei tre politici independentisti, è stata infatti annullata pochi giorni dopo dai giudici del contenzioso- amministrativo n. 2, 9 e 21 di Madrid, che hanno ritenuto non sussistere alcuna causa di ineleggibilità per i tre politici independentisti evidenziando come il reato di sedizione non possa rientrare tra le stesse. I giudici hanno ordinato dunque alla Giunta di procedere alla pubblicazione delle tre candidature nella lista elettorale. Contro questa decisione sono stati presentati dal PP tre ricorsi di *amparo* dinanzi al Tribunale costituzionale, che li ha ritenuti inammissibili per assenza di violazione dei diritti fondamentali.

La vicenda si è conclusa, quindi, in favore dei politici independentisti che hanno potuto concorrere alle elezioni europee del **26 maggio**. La coalizione da loro guidata, *Lliures per Europa*, è riuscita a eleggere due rappresentanti al Parlamento europeo. I candidati eletti sono stati i primi della lista e, quindi, Puigdemont e Comín. Il **13 giugno** la Giunta elettorale centrale spagnola ha adottato un accordo, pubblicato il giorno seguente, con il quale proclamava i deputati eletti e fissava la data della sessione nella quale prestare giuramento o promettere fedeltà alla Costituzione in seno al Congresso dei Deputati. Il **15 giugno** il giudice istruttore del Tribunale Supremo ha deciso di non ritirare gli ordini di detenzione gravanti sui due candidati eletti nella coalizione independentista *Lliures per Europa*, precludendo loro la possibilità di tornare in Spagna e compiere un passaggio procedurale indispensabile per acquisire lo status di parlamentare europeo secondo la legislazione vigente. In caso avessero fatto rientro nel territorio statale sarebbero stati immediatamente arrestati e posti in stato di carcerazione preventiva.

Il **17 giugno** la Giunta Elettorale ha respinto la richiesta avanzata da Puigdemont e Comín di prestare giuramento mediante una dichiarazione scritta davanti a un notaio o mediante propri rappresentanti designati attraverso un atto notarile. Secondo i leader independentisti, un precedente analogo si era registrato il

**21 maggio** al Senato, che aveva accettato una dichiarazione scritta fatta davanti a un notaio quale mezzo valido per giurare fedeltà alla Costituzione spagnola. Pertanto il **17 giugno** la Giunta elettorale ha notificato al Parlamento europeo la lista dei candidati eletti nella quale non figuravano i candidati della coalizione independentista catalana. Il **20 giugno** la Giunta ha inviato un documento integrativo al Parlamento europeo, specificando che i candidati eletti non acquisiranno lo status di membri del Parlamento europeo fino a quando non giureranno o prometteranno fedeltà alla Costituzione spagnola. Il **27 giugno** il Presidente del Parlamento europeo, David Sassoli, ha trasmesso un documento informativo a Puigdemont e Comín per metterli a conoscenza delle decisioni adottate dalle autorità spagnole e informarli che, fino a quando non riceverà ulteriori disposizioni da tali istituzioni, non potrà considerarli membri del Parlamento europeo.

Il **28 giugno** Puigdemont e Comín hanno presentato ricorso dinanzi al Tribunale generale sollecitando l'adozione di misure provvisorie per richiedere la sospensione esecutiva di una serie di decisioni del Parlamento europeo, nonché l'adozione di tutte le misure atte a consentire loro di prendere possesso dei seggi in seno a tale organo sin dalla sua sessione costitutiva. Il Presidente del Tribunale generale, il lussemburghese Marc Jaegers, esaminando il diritto dell'Unione europea che disciplina l'elezione degli europarlamentari (Atto del 1976), ha ritenuto che il Parlamento europeo debba prendere nota dei risultati ufficialmente proclamati dagli Stati membri e decidere sulle controversie che possono eventualmente insorgere in relazione all'interpretazione delle disposizioni dell'Atto europeo e non alle disposizioni interne agli ordinamenti statali a cui tale Atto rinvia. Secondo il Presidente, il Parlamento europeo non ha la facoltà di mettere in discussione la validità della dichiarazione formulata dalle autorità nazionali in merito ai candidati proclamati eletti nel proprio ordinamento e, quindi, non può considerare eletti i candidati Puigdemont e Comín che non figurano nella lista ufficiale inviata il 17 giugno dalla Giunta elettorale. Inoltre ha chiarito che il Tribunale non ha la competenza per giudicare nel merito la questione del requisito procedurale del giuramento previsto dalla legislazione nazionale, in quanto si tratta di una questione interna che dovrà essere risolta dagli organi giurisdizionali nazionali competenti.

---

IL CASO GIUDIZIARIO SULLA IMMUNITA' PARLAMENTARE DI ORIOL JUNQUERAS

Il **25 giugno** il Tribunale Supremo ha sollevato dinanzi alla Corte di Giustizia europea una questione pregiudiziale “per via acelerada” sui tempi e modi di acquisizione dell’immunità del parlamentare europeo, su richiesta di Oriol Junqueras, eletto al Parlamento europeo nella lista di *Ahora Repúblicas* ma non incluso nella lista dei candidati ufficialmente proclamati eletti dalla Giunta Elettorale Centrale. Anche Junqueras, in stato di carcerazione preventiva e in attesa della sentenza definitiva sul c.d. *procés*, non è stato incluso nella lista ufficiale degli europarlamentari spagnoli, perché non ha ottenuto dal giudice il permesso per partecipare alla sessione sul giuramento della Costituzione spagnola. La questione pregiudiziale è stata sollevata dalla Sala Penale del Tribunale Supremo, su richiesta del legale di Oriol Junqueras, per garantire un’applicazione uniforme del Diritto dell’Unione europea in tutto il territorio europeo. Nella questione pregiudiziale si richiedeva alla Corte di Giustizia di chiarire se fossero protetti dalla garanzia delle immunità parlamentari i membri eletti al Parlamento europeo dal momento stesso della loro elezione, conformemente all’articolo 9 del protocollo 7 sui privilegi e le immunità della Ue. Il Tribunale Supremo ha deciso di porre la questione all’attenzione della Corte di Giustizia proprio in quanto non esiste un pronunciamento esplicito su diversi aspetti collegati alla immunità parlamentare. La Corte di Giustizia Europa ha così fissato il 14 ottobre un’udienza con Oriol Junqueras per decidere in merito alla sua immunità come eurodeputato.

Il Tribunale Supremo, che ha già concluso il processo contro i soggetti implicati nella vicenda secessionista catalana, adotterà l’attesa sentenza prima di quella data proprio per evitare una sovrapposizione con quanto verrà deciso dalla Corte di Giustizia. Secondo il legale di Junqueras, nel caso in cui la Corte di Giustizia dovesse stabilire che l’immunità parlamentare si acquisisce al momento della elezione, la sua scarcerazione sarà una conseguenza quasi inevitabile, sebbene formalmente non esista alcuna obbligazione concreta in tal senso.

Il **3 luglio** Oriol Junqueras ha chiesto tramite il suo legale al presidente del Parlamento europeo, David Sassoli, misure urgenti per far valere la sua immunità come parlamentare europeo. Nella richiesta formulata al Presidente del Parlamento europeo, Junqueras, ha invocato l’articolo 8 del Regolamento di tale organo, secondo il quale: *Quando un diputado sea detenido o vea restringida su libertad de movimiento en vulneración manifiesta de sus privilegios e inmunidades, el presidente, previa consulta al presidente y al ponente de la comisión competente, podrá adoptar la iniciativa de confirmar los privilegios e inmunidades del diputado afectado*".

Il leader di *Ahora Repúblicas* ha affermato che la sua estromissione dal novero degli eletti determina una restrizione sproporzionata del suo diritto alla partecipazione e alla rappresentanza politica. Ha asserito inoltre che “condizionare l’immunità a determinati procedimenti amministrativi stabiliti dalla legislazione statale produce una distorsione ingiustificata del sistema delle garanzie stabilite dal diritto della Ue”.

## LA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI UMANI E LA CORTE DI GIUSTIZIA EUROPEA SUL CASO INDIPENDENDISTA CATALANO

Il **29 maggio** la Corte europea dei Diritti Umani ha respinto all’unanimità il ricorso presentato da un gruppo di exparlamentari catalani indipendentisti contro la decisione del Tribunale Costituzionale di sospendere il *pleno* del Parlamento catalano del 9 ottobre 2017, indetto per proclamare l’indipendenza in seguito alla celebrazione del referendum illegale del 1° ottobre. La decisione di sospensione provvisoria del *Pleno* del Parlamento catalano, oggetto del ricorso, fu adottata dal Tribunale costituzionale in seguito a un *ricorso di amparo* presentato da sedici parlamentari socialisti catalani, i quali ritenevano che la celebrazione della seduta plenaria avrebbe violato il loro diritto di esercitare funzioni pubbliche, oltreché essere contraria alla sospensione delle leggi catalane n. 19 e 20 del 2017, c.d. *leyes de desconexión*, decretata in precedenza dal Tribunale Costituzionale.

Nel ricorso sollevato l’11 ottobre del 2017 dinanzi alla Corte EDU dall’ex presidente del Parlamento catalano, Carme Forcadell, e da altri 75 deputati indipendentisti, si lamentava una presunta violazione delle libertà di espressione, riunione (riconosciute agli articoli 10 e 11 della Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo), nonché del diritto a libere elezioni (articolo 3 del Protocollo n. 1) e del diritto a un equo processo (articolo 6 della Convenzione). Preliminarmente la Corte ha chiarito che i soggetti ricorrenti agivano come semplice “gruppo di individui” e non come “organizzazione governativa” in forza dei diritti di cui lamentavano la violazione. In seguito la Corte è entrata nel merito del ricorso, evidenziando come la sospensione della seduta plenaria decisa dal Tribunale costituzionale debba considerarsi legittima proprio in quanto rivolta a garantire l’effettività delle decisioni assunte precedentemente dal Tribunale stesso, con le quali aveva sospeso le leggi c.d. di *desconexión* per preservare l’ordine costituzionale gravemente minacciato dagli atti posti in essere dalle istituzioni catalane. I giudici di Strasburgo hanno evidenziato inoltre come la ingerenza compiuta dal Tribunale Costituzionale nell’esercizio delle libertà invocate dai ricorrenti possa essere

ragionevolmente considerata una risposta di fronte a “una necessità sociale imperiosa”. Secondo i giudici, la sospensione della seduta plenaria da parte del Tribunale costituzionale si rese “necessaria” in quel contesto politico e sociale di alta tensione per garantire il mantenimento della sicurezza pubblica, la difesa dell’ordine, la protezione dei diritti e delle libertà altrui, nonché del diritto dei parlamentari di minoranza di esercitare le loro funzioni. La Corte europea dei Diritti Umani, chiamata a pronunciarsi sui rapporti tra il Tribunale costituzionale e il Parlamento catalano, ha quindi convalidato la condotta dell’organo di giustizia costituzionale disattendendo le aspettative dei partiti indipendentisti che speravano di ottenere a livello europeo quella giustizia che ritenevano fosse stata loro negata nell’ordinamento spagnolo.

### L'INTERPRETAZIONE DELL'ARTICOLO 155 COST. IN DUE SENTENZE DEL TRIBUNALE COSTITUZIONALE

Il **2 luglio** il Tribunale costituzionale ha adottato all’unanimità due sentenze la [sentenza n. 89/2019 \(BOE n. 192, del 12 agosto 2019\)](#) e [la sentenza n. 90/2019 \(BOE n. 192 del 12 agosto\)](#) contro i ricorsi di incostituzionalità (n.5884-2017; n. 143-2018), presentati, rispettivamente, da alcuni deputati del Gruppo parlamentare di *Unidos Podemos-En Comu Podem-En Marea* e dal Parlamento della Catalogna contro l’Accordo del *Pleno* del Senato del 27 ottobre 2017. Oggetto del ricorso era l’accordo con il quale sono state autorizzate dal Senato le misure richieste dal Governo spagnolo contro la Catalogna ai sensi dell’articolo 155 della Costituzione, così come tutte quelle disposizioni adottate in attuazione o a completamento di tali misure. Nelle sentenze citate i giudici costituzionali hanno respinto le obiezioni sollevate dai ricorrenti in merito alla costituzionalità dell’accordo impugnato, avallando in *toto* l’applicazione dell’articolo 155 della Costituzione operata da parte delle istituzioni statali nella Comunità autonoma della Catalogna. I giudici hanno giudicato conformi a Costituzione sia le modalità applicative dell’articolo 155 Cost. da parte del Governo Rajoy e del Senato in seguito alla vicenda secessionista catalana, sia le misure adottate in attuazione dello stesso per far fronte “alla grave crisi costituzionale provocata dai leader indipendentisti per rompere l’unità e l’integrità dello Stato”. Nel respingere tali ricorsi hanno fornito interpretazioni di fondamentale importanza del meccanismo disciplinato da tale articolo. I giudici hanno ritenuto che, rispetto alla gravità della situazione creatasi in seguito alla proclamazione della Repubblica catalana, le misure adottate per destituire *Puigdemont* e il suo Gabinetto siano state proporzionate, non eccessive o smisurate,

evidenziando come il meccanismo di cui all'articolo 155 Cost offra un ampio margine ai soggetti legittimati alla sua attivazione per decidere quali siano le iniziative opportune da intraprendere per ripristinare la legalità costituzionale. Hanno chiarito tuttavia che l'articolo 155 è un rimedio “eccezionale, sussidiario e temporalmente limitato”, a cui è possibile ricorrere come *extrema ratio* soltanto quando non esistano altre soluzioni alternative che permettano di garantire il rispetto della Costituzione e delle leggi. La sua eccezionalità si misura dal fatto che deve essere applicato soltanto in quelle situazioni limite in cui risulta l'unica soluzione percorribile per restaurare l'ordine costituzionale. Un'altra caratteristica fondamentale enucleata dai giudici consiste nell'applicazione temporalmente limitata di tale articolo. La limitazione dell'autonomia derivante dalla sua applicazione deve essere temporanea e non può comportare né la soppressione dell'autonomia, né la sua sospensione indefinita a tempo illimitato, poiché la finalità dell'intervento è di ristabilire l'ordine costituzionale e il normale funzionamento istituzionale della Comunità autonoma. Secondo le parole dei giudici, il Governo agisce “*como órgano constitucional garante de la integridad de la norma suprema del ordenamiento y del orden territorial que de ella deriva y con la finalidad de reconducir la actuación de una comunidad autónoma cuyos órganos han infringido gravemente obligaciones constitucionales o legales o han atentado contra el interés general de España*”.

Nella sentenza quindi si insiste sul carattere eccezionale e temporaneo dell'articolo 155 Cost., chiarendo, nello specifico, che il limite temporale stabilito dalla Camera Alta, a partire dalla proposta del Governo, non deve lasciare incertezza alcuna in merito alla piena restaurazione dell'autonomia. In caso contrario si violerebbero principi fondamentali della Costituzione quali, il diritto all'autonomia, il principio di unità nazionale e di integrità territoriale.

Questa interpretazione dell'articolo 155 chiude la porta all'ipotesi di una sua applicazione a tempo indefinito ampiamente sostenuta dal Pp e *Ciudadanos* nei mesi passati, anche durante la campagna elettorale, come strategia per contrapporsi alle rivendicazioni avanzate dagli indipendentisti catalani.

---

## LA SENTENZA DEL TRIBUNALE COSTITUZIONALE SULLA RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO CATALANO DI CONDANNA DEL RE FELIPE VI

Il **17 luglio** il Tribunale Costituzionale ha adottato la [sentenza n. 98/2018 \(BOE n. 192 del 12 agosto 2019\)](#) con cui ha accolto il ricorso del Governo Sánchez con

cui si richiedeva di annullare la risoluzione n. 92/XII, dal titolo «priorización de la agenda social y la recuperación de la convivencia», approvata dal Parlamento catalano l'11 ottobre 2018. Nella risoluzione si condannava il Re Felipe VI per il discorso pronunciato in seguito alla celebrazione del referendum illegale sull'indipendenza della Catalogna del 1° ottobre e, più in generale, per la condotta mantenuta in relazione al conflitto catalano. I magistrati costituzionali hanno chiarito all'unanimità che l'espressione di una volontà esplicita di condanna del monarca e della Corona da parte di un'istituzione dello Stato lede l'inviolabilità e lo status costituzionale del monarca. La decisione del Tribunale costituzionale è stata molto chiara nonostante il Parlamento catalano riteneva a sua difesa che si trattasse di una dichiarazione politica priva di effetti giuridici. I magistrati hanno chiarito che qualsiasi decisione istituzionale di un organo dello Stato che attribuisca a Felipe VI una responsabilità e una sanzione politica in forma di condanna costituisca una violazione della Costituzione. La persona del Re è inviolabile ed esente da qualsiasi responsabilità per i suoi atti in quanto, come Capo dello Stato, è il simbolo dell'unità e della permanenza dello Stato. Pertanto, secondo i giudici, il Parlamento ha adottato una decisione che esorbita dal novero delle sue attribuzioni e hanno specificato, in proposito, che quando un organo legislativo come il Parlamento adotta una decisione e prende posizione su un fatto di rilevanza pubblica “tale decisione costituisce la espressione della volontà di una istituzione dello Stato e non può essere considerato mero esercizio della libertà di espressione”. L'annullamento della risoluzione da parte del Tribunale Costituzionale ha prodotto, secondo il Presidente della Camera autonoma, una grave minaccia all'autonomia parlamentare.

## AUTONOMIE

### ACCORDI DI GOVERNO E NUOVI ESECUTIVI NELLE COMUNITA' AUTONOME

In seguito alle elezioni autonome del **26 maggio** si sono costituiti i Governi nelle 12 Comunità autonome. I risultati elettorali, che hanno premiato il PSOE come partito più votato a livello autonomo, non hanno consegnato un risultato però sempre chiaro, spingendo le forze politiche a siglare alleanze per costituire



Governi di coalizione, rafforzando questa modalità di governo all'interno dello Stato autonomico.

In Aragona il candidato del PSOE, Javier Lambán, è stato eletto Presidente della Comunità autonoma con 36 voti a favore, superando così la maggioranza assoluta grazie a un sistema di alleanze giocato su due fronti. Da un lato, i socialisti hanno sottoscritto un accordo di governabilità con *Podemos*, il *Partido Aragonés Regionalista* e *Chunta*, e dall'altro, hanno raggiunto un accordo con *Izquierda Unida* per ottenere un appoggio esterno. In Aragona si è costituito, così, il primo Governo quadripartito nella storia della Comunità autonoma.

Nella Comunità autonoma delle Asturie il socialista Adrián Barbón è stato eletto presidente del Principato delle Asturie a maggioranza semplice, con l'appoggio di 20 deputati del suo partito e 2 deputati di *Izquierda Unida*. Si è costituito un Governo monocolore socialista di minoranza. L'investitura di Adrián Barbón è stata possibile grazie a un accordo raggiunto tra i due partiti e a un sistema che favorisce la governabilità perché non consente di votare contro ma solo di astenersi o scegliere un'alternativa.

Nelle Isole Baleari la candidata socialista Francina Armengol è stata investita per la seconda volta alla presidenza del Governo con i voti del suo partito, il *Partido Socialista Islas Baleares* (PSIB) *Podemos*, *Més per Mallorca*, *Més per Minorca*, *Gent per Formentera*, per un totale di 32 deputati. La riedizione di un Governo di sinistra è il frutto di un accordo raggiunto tra il PSIB, *Més per Mallorca* e *Unidas Podemos*, denominato *Pacto de Bellver*, con cui le forze politiche hanno concordato di promuovere riforme legislative (riguardanti il turismo, il diritto alla informazione, l'educazione, la scienza, etc), lo sviluppo dello statuto di autonomie e una serie di politiche progressiste. Nell'accordo di governabilità è stato definito anche l'organigramma del nuovo esecutivo composto da undici dipartimenti (*conselleries*), oltre alla presidenza e a due segreterie, una dedicata all'università e alla ricerca, e l'altra alla trasparenza e al miglioramento dell'amministrazione pubblica.

Nelle Canarie si è costituito un Governo di sinistra guidato dal socialista Ángel Victor Torres, vincitore delle elezioni. Questi è stato eletto nuovo presidente delle Canarie grazie ai 25 voti del PSOE, 5 di *Nueva Canarias*, 4 di *Si Podemos* e 3 dell'*Agrupación Socialista Gomera*, che hanno siglato un accordo denominato *Pacto de las Flores*. Victor Torres si converte nel nono presidente della Comunità autonoma, ponendo fine a 26 anni di governo ininterrotto di *Coalición Canaria*. Nel discorso di investitura il presidente socialista si è dichiarato propenso al dialogo e alla collaborazione con le altre forze politiche, le istituzioni e la società civile, per

promuovere un progetto comune che renda la Comunità autonoma socialmente più giusta, economicamente più solidale e più sostenibile a livello territoriale.

In Cantabria il leader del *Partido Regionalista de Cantabria* (PRC), Miguel Ángel Revilla, è stato investito per la quarta volta Presidente della Comunità autonoma, grazie all'appoggio del suo partito e del PSOE, proponendo una riedizione del formato bipartitico PRC-PSOE. Revilla è stato investito con 21 voti a favore (14 PRC e 7 del PSOE), 12 voti contrari (9 del PP e 3 di *Ciudadanos*) e 2 astensioni di VOX. L'accordo di investitura siglato tra regionalisti e socialisti si fonda su un voto di scambio: i socialisti si sono impegnati a votare il candidato regionalista alla presidenza della Comunità autonoma e l'unico deputato del PRC nel Congresso dei Deputati, Jose Mazon, ha promesso di sostenere Sánchez in sede di investitura. L'accordo è stato possibile anche grazie all'impegno assunto dai socialisti, e nello specifico dal Ministro dello sviluppo, di investire e migliorare i collegamenti ferroviari con Madrid e Bilbao e implementare le infrastrutture. Nel Governo di coalizione neo costituitosi il PRC detiene la presidenza e cinque dipartimenti, mentre il PSOE occupa la vicepresidenza e quattro dipartimenti.

In *Castilla-La Mancha* per il PSOE non è stato necessario siglare accordi perché ha vinto le elezioni a maggioranza assoluta. Emiliano García-Page è stato eletto Presidente della Comunità autonoma dai componenti del suo gruppo parlamentare, dando vita a un Governo monocolore socialista.

In *Castilla y León* si è costituito un Governo a guida PP nonostante il partito più votato nella regione sia stato quello socialista. Il candidato del Partito popolare alla Giunta, Alfonso Fernández Mañueco, ha ricevuto la fiducia in prima votazione a maggioranza assoluta grazie all'appoggio complessivo dei 41 parlamentari del suo partito e di *Ciudadanos*. Questi ultimi hanno siglato un accordo programmatico basato su cento misure per costituire un futuro Governo che promuova l'abolizione dei c.d. *aforamientos* e un rafforzamento della trasparenza e della partecipazione cittadina alle politiche pubbliche. Sulla base di tale accordo, la Presidenza regionale è stata assegnata al PP, mentre la vicepresidenza a *Ciudadanos*.

In *Extremadura* si è costituito un Governo guidato da Guillermo Fernández Vara, leader del partito socialista che in queste elezioni ha vinto a maggioranza assoluta. Si è formato un Governo monocolore socialista senza la necessità di concludere accordi con altre forze politiche.

Nella Comunità autonoma *La Rioja* il Psoe ha concluso un accordo di governabilità con *Izquierda Unida*, *Podemos*, *Equo*, diretto a creare un Governo di coalizione di sinistra e progressista. Tale accordo ha portato il 26 e 27 agosto, dopo

il fallimento di un primo tentativo, all'investitura della socialista Concha Andreu alla presidenza della Comunità autonoma. La costituzione di questo Governo rappresenta una grande novità poiché ha posto fine a 24 anni ininterrotti di Governi del PP.

Nella Comunità autonoma di Madrid il Governo si è costituito dopo due mesi di complesse negoziazioni conclusesi con un accordo tra il PP, *Ciudadanos* e VOX. Tale accordo ha permesso di investire alla presidenza della regione in seconda votazione la candidata del PP, Isabel Diaz Ayuso, che ha ottenuto 68 voti a favore da parte dei deputati appartenenti alle forze politiche alleatesi. Per il raggiungimento di tale accordo è stato necessario per il PP soddisfare, nella loro interezza, le richieste avanzate dall'ultradestra di VOX. Per la prima volta si è costituito nella Comunità autonoma di Madrid un Governo di coalizione.

Un Governo di coalizione della medesima composizione politica si è costituito anche nella Comunità autonoma di Murcia. Qui è stato eletto presidente Fernando López Miras con i voti dei 16 deputati del gruppo parlamentare popolare, 6 deputati di *Ciudadanos* e 4 del gruppo parlamentare di VOX. L'investitura è stata possibile soltanto nella seconda sessione, perché VOX ha accettato di ratificare l'accordo di governabilità in precedenza respinto. Un ruolo chiave in questo Governo di coalizione è stato riconosciuto a *Ciudadanos*, a cui, oltre alla vicepresidenza, sono state assegnate anche alcune *consejerías* fondamentali quali, ad esempio, quella della Politica sociale, dello Sviluppo, della Trasparenza, dell'Amministrazione pubblica e dell'impiego.

Nella Comunità di Navarra si è costituito un Governo di coalizione guidato dalla candidata socialista Maria Chivite eletta a maggioranza semplice. La sua investitura è avvenuta sulla base di un accordo di legislatura tra il *Partido Socialista Navarro*, *Geroa Bai*, e *Izquierda Ezkerra*, e grazie all'astensione dei 7 deputati di *Eh-Bildu*. Si è costituito un Governo di coalizione tripartito formato dal PSN, che ha assunto la gestione di 13 *consejerías*, *Geroa Bai*, che ha assunto il controllo di 4 *consejerías*, e *Podemos*, invece, posto a capo di una sola.

Nella Comunità di Valencia il socialista Ximo Puig è stato confermato alla Presidenza della Comunità autonoma sulla base di un accordo stretto tra il PSP, *Compromís* e *Unidas Podemos*, per governare insieme e riproporre il patto conosciuto come *Botànic*. L'accordo si è fondato sulla cessione a *Podemos* del controllo di due dipartimenti ministeriali, della seconda vicepresidenza, e di una commissione delegata sul cambio climatico.