

7 • 2 • 2025



***Concordia v. Memoria?***

**La legislazione memoriale dello Stato e  
delle Comunità autonome spagnole alla  
prova dei mutevoli equilibri politici**

Miryam Iacometti

**NAD**

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:  
Diritto, Istituzioni, Società

## Saggi

# CONCORDIA V. MEMORIA? LA LEGISLAZIONE MEMORIALE DELLO STATO E DELLE COMUNITÀ AUTONOME SPAGNOLE ALLA PROVA DEI MUTEVOLI EQUILIBRI POLITICI

CONCORDIA VS MEMORY? MEMORIAL LEGISLATION OF THE SPANISH  
STATE AND AUTONOMOUS COMMUNITIES TESTED BY SHIFTING  
POLITICAL BALANCES

*Miryam Iacometti \**

 ORCID: MI 0000-0002-9898-5850

## ABSTRACT

**[It.]** Il saggio si propone di illustrare le leggi memoriali approvate dal Parlamento spagnolo e da alcune Comunità Autonome, il cui scenario politico risulta differente da quello nazionale. Se i partiti di governo, a livello statale, hanno varato leggi memoriali volte a garantire la memoria delle vittime del regime franchista, l'obiettivo delle più recenti normative regionali è invece quello di respingere l'orientamento legislativo nazionale, abbracciando una prospettiva diversa: promuovere la cosiddetta *concordia*, evitando di riaprire le ferite del drammatico passato del franchismo.

**Parole chiave:** Spagna – Comunità Autonome – Leggi della memoria – Regime franchista – Diritto internazionale e crimini umanitari

**[ENG.]** The essay aims at highlighting the memorial laws passed by Spanish Parliament and by a few Autonomous Communities whose political scenario is different from the national one. If the governmental parties, at national level, have approved memorial laws which guarantee the memory of Franco's regime victims, the purpose of more recent regional laws is to refuse the national legislative trend, embracing a different orientation: to boost the so-called *concordia*, not reopening the dramatic past of Franco's regime.

**Keywords:** Spain – Autonomous Communities – Memorial Laws – Franco's Regime – International Law and Humanitarian Crimes

---

\* Professoressa ordinaria f.r. di Diritto pubblico comparato-Università degli Studi di Milano. Il testo è stato sottoposto a doppio referaggio cieco.



SOMMARIO: 1. L'*incipit* della politica memoriale: la legge 52/2007. 2. L'approvazione della legge 20/2022. 3. Il contenuto della legge 20/2022 e qualche sua criticità sotto il profilo costituzionale. 4. La non rapida attuazione della legge 20/2022 e gli sviluppi più recenti, a livello statale, della politica memoriale. 5. Le leggi memoriali delle Comunità autonome. 6. La giurisprudenza del Tribunale costituzionale sulla legislazione memoriale regionale. 7. Le leggi memoriali di alcune Comunità autonome: una variabile dipendente dai mutati equilibri politici. 7.1 Le leggi abrogative di Aragona e Cantabria. 7.2 La legge *de Concordia* della *Comunitat Valenciana*. 7.3 La legge *de Concordia* dell'Estremadura. 8. Le conseguenze dell'abrogazione delle leggi memoriali regionali. 9. Qualche riflessione conclusiva



## 1. L'INCIPIT DELLA POLITICA MEMORIALE: LA LEGGE 52/2007

La legislazione sulla memoria che, nel 2022, è stata approvata nell'ordinamento spagnolo è stata considerata dai partiti al governo che ne sono stati gli artefici, come una necessaria modalità per riabilitare le tante vittime della guerra civile e della dittatura franchista che non avevano ricevuto sufficiente riconoscimento nel passato.

È noto, infatti, che, almeno sino all'inizio del nuovo millennio, il ricordo delle vittime del regime autoritario e l'esumazione dei loro resti mortali erano stati considerati un fatto privato, realizzato, a livello locale e dopo la fine del periodo franchista, con molto timore da parte dei familiari delle vittime, a causa dell'opposizione e delle minacce di molti simpatizzanti dell'antico regime, ancora esistenti negli organi statali<sup>1</sup>.

Tuttavia, a partire da quegli anni, grazie anche al costituirsi delle associazioni memorialiste<sup>2</sup> e al desiderio non solo delle poche vittime, ancora rimaste in vita, ma specialmente di quella che è stata definita come la “generazione dei nipoti”, aveva avuto inizio un nuovo protagonismo della società civile<sup>3</sup>. Si intendeva conoscere la verità sulla sorte dei tanti scomparsi, di coloro che avevano subito repressione e violenza, assicurando una degna sepoltura a quelli che ancora giacevano nelle centinaia di fosse comuni che si andavano scoprendo.

Si era nel frattempo diffusa una nuova sensibilità in tema di garanzia dei diritti umani, sotto l'egida delle organizzazioni internazionali e delle esperienze vissute in altri climi giuridici. Anche in conseguenza del mutato scenario internazionale, non sembrava più bastare quel *pacto*, più *de silencio* che *de olvido*, sul sanguinoso periodo della guerra civile e della dittatura che aveva per lunghi anni anestetizzato non tanto

<sup>1</sup> In tema, si cfr. P. Aguilar Fernández, G. León Cáceres, *Los orígenes de la memoria histórica en España: los costes del emprendimiento memorialista en la transición*, in *Historia y Política*, avance online, 2022, 4 ss.

<sup>2</sup> Sul rilievo delle associazioni memorialiste, alcune delle quali, come la *Asociación para la Recuperación de la Memoria Histórica*, fondata dal giornalista Emilio Silva, nipote di una delle prime vittime esumate nell'ottobre 2000, appartenente ai *Trece de Priaranza*, cioè i 13 sepolti in tale località, M. Hristova, *La lucha por la memoria histórica en España: más allá de la genealogía y las generaciones*, in *Rev. Por la Paz*, No. 38, 2020. L'autrice sottolinea come esista una «*postmemoria afiliativa*», cioè un legame di solidarietà e di affetto nei confronti delle vittime della repressione franchista che non è solo sentito dai loro parenti, ma che supera le genealogie ed è di natura intergenerazionale. In tema, anche W.L. Bernecker, *La memoria histórica en España: un pasado más actual que nunca*, in *Versants*, No. 3, 2020, 126 ss.

<sup>3</sup> Su tale protagonismo, J.A. Martín Pallín, R. Escudero Alday *Introducción*, in J.A. Martín Pallín, R. Escudero Alday (ed.), *Derecho y memoria histórica*, Ed. Trotta, 2008, 12.

la società, quanto la relazione tra i partiti politici (sia del centro-destra che della sinistra moderata, alternatisi al governo) allo scopo di garantire, prima, una pacifica transizione alla democrazia e l'elaborazione della Costituzione del 1978 e, poi, la continuativa stabilità dell'ordinamento<sup>4</sup>.

Se una *proposición no de ley* che condannava la violenza usata nel passato, per imporre regimi totalitari, contrari alla libertà e alla dignità delle persone, era stata approvata all'unanimità, il 20 novembre 2002, dalla Commissione costituzionale del Congresso dei Deputati<sup>5</sup>, solo nel 2007 il governo del *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE), guidato da José Luis Rodríguez Zapatero, con la l. 52 del 26 dicembre 2007, aveva introdotto più significative misure in favore dei perseguitati dal regime franchista<sup>6</sup>. Con questa legge, infatti, come recitava il suo titolo, «si riconoscono ed estendono diritti e si stabiliscono misure in favore di coloro i quali hanno sofferto persecuzione o violenza nel corso della guerra civile e della dittatura»<sup>7</sup>.

Tentando di dare inizio ad una politica statale che si proponeva di riparare ai grandi torti del regime precedente, la legge intendeva anche adottare misure che sopprimessero «elementi di divisione fra i cittadini ... allo scopo di dare impulso alla coesione e alla solidarietà tra le diverse generazioni di spagnoli intorno ai principi, valori e libertà costituzionali»<sup>8</sup>.

Tuttavia, era evidente la timidezza con la quale si erano affrontati i fantasmi del passato, una timi-

<sup>4</sup> Sull'esistenza di un silenzio, con riguardo al passato, più diffuso a livello politico e istituzionale, cioè un «silencio de los políticos sobre la historia», che nella vita sociale, tra gli storici o nei *media*, J.A. García Amado, *Usos de la historia y legitimidad constitucional*, in J.A. Martín Pallín, R. Escudero Alday (dir.), *Derecho y memoria histórica*, Ed. Trotta, 2008, 61. A. Di Gregorio, *Epurazioni e protezione della democrazia. Esperienze e modelli di "giustizia post-autoritaria"*, Franco Angeli, 2012, 126 e 128, ha sottolineato come la pacificazione, che sembrava nel periodo transitorio fosse stata raggiunta, lo era stata, con ogni probabilità, «solo ad un livello superficiale» e come una «conciliazione politica», ma non «sociale». In tema anche M. Della Malva, *Diritto e memoria storica*, Giuffrè, 2020, 152 ss. W.L. Bernecker, *La memoria histórica en España*, cit., 122 ss., ricorda che, nel 1986 e nel 1989, all'avvicinarsi del cinquantesimo anniversario dell'inizio e della fine della guerra civile ci si attendeva qualche atto pubblico di commemorazione. Invece, nel 1986, il presidente del governo, il socialista Felipe González, nel timore di suscitare contrasti che non gli avrebbero fatto ottenere la vittoria elettorale, aveva affermato che la guerra civile non era un avvenimento da commemorare, essendo ormai definitivamente parte della memoria degli spagnoli, senza più «presenza viva» in un Paese che si era avviato alla libertà e alla tolleranza. Lo stesso A. sottolinea che, d'altro canto, dopo la transizione, gran parte della popolazione, in omaggio alle nuove «parole d'ordine» della europeizzazione e della modernizzazione, preferiva dimenticare il passato, perché era espressione dell'isolazionismo e del ritardo economico della Spagna.

<sup>5</sup> Su tale atto parlamentare, originato dal dibattito su altre *proposiciones*, M. Della Malva, *Diritto e memoria storica*, cit., 153. La *proposición* introduceva anche tutele per la documentazione storica e facilitava le esumazioni dei caduti. Con l'approvazione di tale atto parlamentare, il gruppo del *Partido Popular* riteneva che si fosse definitivamente «voltato» pagina sulle responsabilità del passato regime. In tema, P. Aguilar Fernández, R. Jimeno Aranguren, *De la "memoria histórica" a la "memoria democrática". La evolución de las políticas públicas de memoria y justicia transicional en España*, in A. Penadés, A. Garmendia (dir.), *Informe sobre la democracia en España 2022. El largo plazo*, Fundación Alternativas, Ceps, 2023, 71.

<sup>6</sup> La sensibilità, a riguardo, del presidente del governo non può stupire se si considera che questi apparteneva alla generazione dei *nietos*, poiché il nonno paterno, Joan Rodríguez Lozano, era stato fucilato il 18 agosto 1936 dagli appartenenti al *bando nacional*. Così M. Della Malva, *Diritto e memoria storica*, cit., 169.

<sup>7</sup> È noto, infatti, che anche in precedenza si erano introdotte misure di riparazione, specie di natura economica, ma nessuna iniziativa si era, però, «impegnata ad avviare una riflessione e conseguentemente una rielaborazione del passato a livello socio-politico...». Così A. Mastromarino, *Stato e Memoria. Studio di diritto comparato*, FrancoAngeli, 2018, 149 ss. M. Della Malva, *Diritto e memoria storica*, cit., 148 ss., enumera i numerosi atti normativi, riguardanti provvidenze economiche e benefici pensionistici o di assistenza sanitaria e sociale, introdotti in favore dei familiari delle vittime della guerra civile, dei funzionari civili e militari della Seconda Repubblica o di mutilati e invalidi ed approvati a far tempo dal settembre 1979 e, tra le iniziative precedenti al 2007, a livello statale, ma espressione di un autentico «cambio di passo», l'istituzione, con r.d. 1891/2004, di una commissione interministeriale per lo studio della situazione delle vittime della guerra civile e del regime franchista e l'approvazione della l. 24/2006 con la quale si era proclamato il 2006 come anno della memoria storica. Su quest'ultimo tema, A. Di Gregorio, *Epurazioni e protezione della democrazia*, cit., 129 ss. Per un completo *excursus* sulle riparazioni economiche e sugli atti normativi emanati, P. Aguilar Fernández, R. Jimeno Aranguren, *De la "memoria histórica" a la "memoria democrática"*, cit., 68 ss.

<sup>8</sup> Così affermava l'art. 1, comma 1, dedicato all'oggetto della legge. Lo stesso articolo, al comma seguente, si occupava anche della «*política pública*» della memoria, per affermare che questa avrebbe riguardato il dare impulso ai valori e ai principi democratici, rendendo più agevole la conoscenza dei fatti e delle circostanze legati alla guerra civile e alla dittatura, preservando i documenti riguardanti tale periodo storico, esistenti negli archivi pubblici.

dezza dovuta anche alla contrapposizione politica che l'atto normativo aveva destato, specie nel *Partido Popular*, allora all'opposizione<sup>9</sup>.

Quanto al suo contenuto, basti ricordare che la legge, solo popolarmente conosciuta come *de Memoria Histórica*<sup>10</sup> ma, come si è detto, non così denominata ufficialmente, aveva garantito il diritto dei cittadini alla riparazione morale e al recupero della memoria personale e familiare; aveva affermato l'illegittimità dei tribunali franchisti e degli organi penali e amministrativi allora creati e il carattere radicalmente ingiusto e l'illegittimità delle condanne e sanzioni irrogate per motivi politici, ideologici o di credo<sup>11</sup>; aveva migliorato le misure previdenziali già esistenti in favore dei superstiti e dei loro parenti.

Tuttavia, non aveva previsto la nullità di tali condanne<sup>12</sup>, né aveva introdotto alcuna responsabilità patrimoniale dello Stato né altra forma di indennizzo di natura economica o professionale nel caso in cui, chi aveva subito tali condanne e sanzioni, avesse ottenuto una dichiarazione di riparazione e di riconoscimento personale.

Non si era, inoltre, posto a carico dei pubblici poteri alcun obbligo di provvedere direttamente alla localizzazione e alla identificazione delle vittime ancora giacenti in fosse comuni, disponendosi solo un dovere di collaborazione delle amministrazioni pubbliche con i familiari delle vittime e possibili sovvenzioni da irrogare a tale scopo<sup>13</sup>.

<sup>9</sup> La legge fu infatti approvata con notevole difficoltà e con l'opposizione del *Partido Popular*, che ne accettò soltanto alcuni limitati profili (riguardanti, in particolare, le misure di riparazione e la disciplina del *Valle de los Caídos*, come complesso monumentale, destinato al ricordo della vittoria franchista nella guerra civile). Al Congresso dei deputati l'atto normativo ebbe 184 voti favorevoli, ma ben 137 contrari, mentre al Senato 127 furono i voti favorevoli, ma 119 i contrari. In tema, P. Aguilar Fernández, R. Jimeno Aranguren, *De la "memoria histórica" a la "memoria democrática"*, cit., 75 ss. Sulle divisioni partitiche nell'approvazione della legge e sulla posizione del *Partido Popular*, anche W.L. Bernecker, *La memoria histórica en España*, cit., 132 ss.

<sup>10</sup> Come ricorda M. Della Malva, *Diritto e memoria storica*, cit., 169 ss., le compagini politiche che sostenevano il governo monocolore di Rodríguez Zapatero (e cioè *Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya-Verds* ed *Esquerra Republicana de Catalunya*) avevano contestato la «denominazione complessa e riduttiva» data alla legge, che, a loro parere, avrebbe dovuto essere definita, anche ufficialmente, come legge della memoria.

<sup>11</sup> Così disponevano gli artt. 2, comma 1, e 3, commi 1 e 3. Sul linguaggio, a tale proposito usato dalla legge, più tipico di un testo di filosofia del diritto o di filosofia politica, che non di diritto, R. Escudero Alday, *La declaración de ilegitimidad de los tribunales franquistas: una vía para la nulidad de sus sentencias*, in J.A. Martín Palín, R. Escudero Alday (dir.), *Derecho y memoria histórica*, Ed. Trotta, 2008, 209 ss.

<sup>12</sup> In mancanza di una espressa previsione legislativa che disponesse la nullità delle sentenze, in alcuni casi il Tribunale supremo aveva ritenuto tali decisioni come inesistenti e prive di qualunque vigenza, rifiutando di autorizzarne la revisione, richiesta dagli eredi delle vittime. In tal senso aveva giudicato, ad esempio, la Sala 5<sup>a</sup> del Tribunale supremo, nel febbraio e nel giugno 2011, considerando inammissibili sia la revisione, per mancanza del presupposto oggettivo, che l'incidente de nulidad de actuaciones, in relazione alla sentenza di condanna a morte del poeta Miguel Hernández. Questi, condannato alla pena capitale nel 1940, per il delitto di adesione alla ribellione, ebbe la pena commutata in trenta anni di carcere, ma morì nel 1942 di tubercolosi, a causa delle terribili condizioni di detenzione. Neppure il Tribunale costituzionale, a cui fu presentato un *amparo* dall'erede del poeta, per lesione dell'art. 24 Cost in tema di diritto di difesa e alla presunzione di innocenza, aveva concesso alcuna riparazione, giudicando inammissibile il ricorso per manifesta inesistenza di alcuna lesione di tali diritti da parte della magistratura. Per la ricostruzione di questa vicenda e di altre simili, riguardanti la richiesta di revisione delle sentenze e sull'interpretazione dell'art. 2.1 della l. 52/2007 da parte del Tribunale supremo, S. Oubiña Barbolla, *Revisión, transcendencia constitucional y Memoria Histórica*, in *Rev. de Derecho político*, No. 89, 2014, 307 ss. La stessa A. (p. 313) ricorda che la l. 52/2007 derivò da «negoziazioni politiche complicate e discutibili» e che, in particolare, l'art. 2, comma 1, che allude al carattere radicalmente ingiusto e illegittimo delle condanne, fu approvato solo dal PSOE, mentre altre compagini, come *Izquierda Unida* e i partiti catalani indipendentisti avrebbero preferito che fosse prevista la nullità delle sentenze.

<sup>13</sup> Per un'analisi della legge (che dispone, tra le altre misure, la rimozione dei simboli franchisti, il riconoscimento delle associazioni delle vittime, la creazione del *Centro Documental de la Memoria Histórica*), nella dottrina italiana, A. Di Gregorio, *Epurazioni e protezione della democrazia*, cit., 130 ss.; A. Mastromarino, *Stato e Memoria*, cit., 149 ss.; M. Della Malva, *Diritto e memoria storica*, cit., 171 ss. Sul non elevato gradimento dei cittadini nei confronti di tale fonte, in confronto ad altre leggi introdotte dal governo di Rodríguez Zapatero, P. Aguilar, *Le politiche della memoria*, in A. Bosco, I. Sánchez-Cuenca (a cura di), *La Spagna di Zapatero*, il Mulino, 2009, 148. P. Aguilar, L. Balcells, H. Cebolla Boado, *Las actitudes de los españoles ante las medidas de justicia transicional relativas a la guerra civil y al franquismo*, in *Rev. Internacional de Sociología*, 1, 2011, 78, ritengono che il cittadino medio spagnolo avrebbe preferito che fossero introdotte misure di giustizia di transizione più significative di quelle previste dalla legge.



## 2. L'APPROVAZIONE DELLA LEGGE 20/2022

A modificare il prudente atteggiamento della l. 52/2007, abrogandola e tentando di adeguare l'ordinamento spagnolo al diritto internazionale umanitario<sup>14</sup>, è volta la l. 20/2022, *de Memoria Democrática*.

Si è giustamente rilevato come il lungo periodo, intercorso tra la prima legislazione memoriale e la più recente, ben esprima le notevoli difficoltà che si sono dovute superare per approvare quest'ultima, a riprova della perdurante divisione delle forze politiche su come affrontare il passato<sup>15</sup>, in uno scenario di sempre più profonda polarizzazione<sup>16</sup>.

Basti pensare alle modalità di deliberazione della nuova fonte che, sin dal suo *incipit* come *proyecto de ley* (cioè come disegno di legge, presentato dal primo governo di coalizione della storia di Spagna, guidato dal socialista Pedro Sánchez, con il sostegno di *Unidas Podemos*), aveva suscitato una profonda e articolata contrapposizione, non solo nello scenario politico, ma anche nella società civile<sup>17</sup>.

Ma ciò può solo parzialmente stupire. Nonostante il molto tempo trascorso e i significativi risultati raggiunti dalla ricerca storica nello studio del passato, la società spagnola non è certo ancora pacificata e gli stessi partiti politici che hanno a lungo governato il Paese sono ancora divisi sulla memoria. Una contingenza, questa, in fondo non troppo diversa da quella in cui si era approvata nel 2007 la prima legge memoriale<sup>18</sup>.

L'*anteproyecto* della novella legislativa, elaborato nel settembre 2020 e poi meglio definito nel luglio 2021, era divenuto legge nell'ottobre 2022 con l'apporto non solo di PSOE e *Unidas Podemos*, ma di altri gruppi politici<sup>19</sup>.

Si erano, invece, opposti i partiti di centro destra (*Partido Popular*, *Ciudadanos*) e di destra estrema (*Vox*) e, anche se per ragioni diverse, gli estremisti di sinistra della *Candidatura d'Unitat Popular* (CUP) e il partito indipendentista catalano *Junts per Catalunya*. Non era mancata, a riprova della natura divisiva della nuova fonte primaria, la posizione astensionista, espressa da *Esquerra Republicana de Catalunya* (ERC) e dal *Bloque Nacionalista Galego* (BNG).

L'opposizione più agguerrita alla novella legislativa proveniva da *Vox* e dal *Partido Popular* che, con

<sup>14</sup> A. Mastromarino, *Stato e Memoria*, cit., 156, riconosce, infatti, che la l. 52/2007 era «del tutto insufficiente, rispetto agli standard internazionali» e che, invece, la nuova legge si propone proprio l'adeguamento a tali *standard* (così Id., *La Ley de Memoria Democrática: un cambio de paso per la Spagna*, in *Quad. cost.*, No. 4, 2022, 913).

<sup>15</sup> Rileva la distanza temporale tra le due leggi, sinonimo di divisione sulla memoria, M. Carrillo, *La memoria y la calidad democrática del Estado. (Comentario a la ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática)*, in *Rev. de las Cortes Generales*, No. 114, 2022, 186.

<sup>16</sup> Sulle trasformazioni della forma di governo parlamentare spagnola e sul suo sistema partitico ormai instabile, frammentato e polarizzato, G. Naglieri, *Dal bipartitismo imperfetto al bipolarismo necessario. La legislatura di coalizione e il riassetto della forma di governo spagnola*, in *DPCE online*, No. 1, 2023, 243 ss. e M. Benedetti, *Elezioni anticipate e conferma del governo di coalizione: l'evoluzione della forma di governo spagnola*, in *Federalismi.it*, No. 29, 2023, 1 ss.

<sup>17</sup> A. Mastromarino, *La Ley de Memoria Democrática*, cit., 915 ss., ritiene che l'acceso contrasto sulla legge «non deve preoccupare» perché questa «come ogni intervento pubblico nell'arena memoriale non può essere pensata come un atto di riconciliazione, ma come un'azione per far emergere il conflitto latente e per definire su quale piattaforma valoriale intende muoversi lo Stato per definire il proprio futuro identitario».

<sup>18</sup> In tal senso, P. Aguilar Fernández, R. Jimeno Aranguren, *De la "memoria histórica a la "memoria democrática"*, cit., 79, che sottolineano, tuttavia, rispetto allo scenario del 2007, la più elevata radicalizzazione del *Partido Popular*, a causa di *Vox*.

<sup>19</sup> A favore avevano infatti votato, oltre ai due partiti di governo, anche il *Partido Nacionalista Vasco* (PNV), *EH-Bildu* (partito di sinistra del *País Vasco*), e altre compagini (*Más País*, *Més Compromís*), e *P. De Catalunya*. Al Congresso dei deputati i voti favorevoli erano stati 173, i contrari, 159, 14 le astensioni. Al Senato, la legge era stata approvata con 128 voti favorevoli, ben 113 contrari e 18 astensioni. In tema, J.M. López Ulla, *Del derecho a la verdad al deber de memoria: a propósito de la nueva ley de Memoria Democrática*, in *Rev. de Derecho Político*, No. 117, 2023, 110, nota 58.

due diversi ricorsi di incostituzionalità, del febbraio<sup>20</sup> e dell'aprile 2023<sup>21</sup>, avevano impugnato la legge di fronte al Tribunale costituzionale. Nei ricorsi, non ancora decisi, si allegava, tra i numerosi motivi della sua presunta illegittimità, che la nuova fonte primaria, proponendo misure di riparazione nei confronti delle sole vittime del regime franchista<sup>22</sup>, ledesse il principio di uguaglianza (che avrebbe dovuto, invece, ispirare l'atteggiamento dei pubblici poteri nei confronti di tutti coloro che erano caduti nella guerra civile). Inoltre, introducendo una sorta di "verità di Stato", in favore delle sole vittime del franchismo, si sarebbe preteso di riscrivere la storia, violando una serie di libertà, quali quelle ideologica, di espressione e di insegnamento<sup>23</sup>.

Tale decisa opposizione è ancor più testimoniata dal fatto che, già nel corso dei lavori preparatori della legge, il leader del PP, Alberto Núñez Feijóo, aveva affermato che, se alle successive elezioni generali, il suo partito, principale compagine all'opposizione, fosse risultato vittorioso, si sarebbe subito abrogata la novella<sup>24</sup> che, a suo parere, era «*mal llamada*» della *Memoria Democrática*. Sempre secondo l'orientamento del capo dell'opposizione, la nuova fonte avrebbe anzi dovuto essere denominata come di «*desmemoria*», perché non solo era basata sulla contrapposizione e sul rancore reciproco e non sulla pacificazione, ma alla sua approvazione aveva contribuito perfino quell'*EH-Bildu* che era da considerarsi il "braccio politico" del gruppo terrorista ETA.

Esponenti di *Vox* al Congresso avevano criticato, in particolare, quella che definivano «gerarchizzazione» delle vittime, che sarebbe anche derivata dai limiti temporali in essa previsti<sup>25</sup>. Basti pensare che la novella riguardava il periodo compreso tra il golpe del 18 luglio 1936 e l'entrata in vigore della Costituzione del 1978, non considerando la fase della Seconda Repubblica, sviluppatasi tra il 1931 ed il 1936. Ne sarebbe derivata l'impossibilità di onorare i caduti delle lotte tra la sinistra e la destra in quel complesso periodo storico, in cui anche le sinistre erano state al potere<sup>26</sup> e la radicalizzazione dello scontro politico aveva causato vittime appartenenti al *bando nacional* a loro opposto. In tal modo si sarebbero "divise" le vittime in buoni (gli esponenti della sinistra, nel periodo franchista), e in cattivi (i caduti della destra).

<sup>20</sup> Si tratta del ricorso di *Vox*, n. 193-2023, ammesso dal Tribunale costituzionale con *providencia* del 7 febbraio 2023.

<sup>21</sup> Il PP ha presentato il ricorso n. 349-2023, dichiarato ammissibile dal Tribunale costituzionale con *providencia* del 18 aprile 2023.

<sup>22</sup> J.M. López Ulla, *Del derecho a la verdad al deber de memoria*, cit., p. 115, ricorda che la legge, nel definire le vittime, cita per ben 45 volte la parola repressione, collegandola al regime franchista che viene condannato espressamente sin dal golpe del 18 luglio 1936 nell'art. 1, comma 3.

<sup>23</sup> Su queste possibili incostituzionalità della legge, già prima che fosse definitivamente approvata, J. R. Rodríguez Sabugo, *Memoria democrática inconstitucional*, in *ABC*, 26 ottobre 2021. Non mancava, nei ricorsi, anche il riferimento alle lesioni: del diritto di proprietà (perché la legge aveva previsto il ritiro dei simboli franchisti dagli edifici non solo pubblici, ma anche privati e l'accesso a terreni privati); delle funzioni della Corona (perché si erano annullati una serie di titoli nobiliari concessi durante il regime franchista); della libertà religiosa e di culto (con riguardo alle previsioni sul *Valle de los Caídos* dove sono inumate più di 33.000 vittime della guerra civile, ma sono anche siti una basilica e un monastero: un luogo che si vorrebbe, però, trasformare); della riserva di legge organica in materia di limiti ai diritti fondamentali e dell'autonomia locale. Si eccepiva, inoltre, sproporzione nelle sanzioni amministrative irrogate per l'inottemperanza alle previsioni della legge.

<sup>24</sup> Lo ricorda A. Andres Llamas, *La Ley de Memoria Democrática: un sólido avance para España*, in [www.diritticomparati.it](http://www.diritticomparati.it), 15 novembre 2022, 4.

<sup>25</sup> In tal senso, l'intervento del deputato di *Vox*, Francisco José Contreras, riportato da [wikipedia.es](http://wikipedia.es). L'esponente di *Vox* ricordava, per provare che la destra non aveva tenuto un comportamento revanscista nei confronti della sinistra, che già nel 2002, quando José María Aznar, del PP, governava con la maggioranza assoluta, il Congresso aveva condannato il golpe franchista, ma non quello tentato dalla sinistra nel 1934. Inoltre, sotto l'egida di Mariano Rajoy, anch'egli capo del governo del *Partido Popular*, che aveva goduto della maggioranza assoluta dopo le elezioni del 2011, non si era abrogata la legge 52/2007.

<sup>26</sup> Come è noto, la sinistra era stata al governo dal 14 aprile 1931 sino alle elezioni del 19 novembre 1933 e poi, di nuovo, a seguito delle consultazioni elettorali del 16 febbraio 1936, prodromo della presa del potere di Franco, avvenuta il 18 luglio 1936. In tema, G. Hermet, *Storia della Spagna nel Novecento*, il Mulino, 1999, 111 ss.; F. García de Cortázar, J.M. González Vesga, *Breve historia de España*, Alianza Editorial, 2004, 548 ss.

Anche una parte della dottrina sosteneva uno degli argomenti che, sin dall'approvazione della prima legge memoriale, erano stati utilizzati dalla compagine di centro-destra<sup>27</sup> e, cioè, che una delle più letali conseguenze della disciplina legislativa fosse il venir meno della riconciliazione nazionale, ottenuta attraverso la transizione democratica, nella quale avevano taciuto gli opposti rancori e si erano fatte reciproche concessioni, per lasciare spazio al desiderio comune di pacificazione ed alla conseguente elaborazione della Costituzione del 1978<sup>28</sup>.

### 3. IL CONTENUTO DELLA LEGGE 20/2022 E QUALCHE SUA CRITICITÀ SOTTO IL PROFILO COSTITUZIONALE

È indubbio che notevoli siano state le innovazioni introdotte dalla l. 20/2022. Questa, come proclama il suo preambolo, si propone di cancellare l'*olvido*, cioè quella dimenticanza del periodo franchista che si considera ora incompatibile con lo spirito democratico di un ordinamento pienamente consolidato che, a decenni dalla conclusione dell'esperienza della guerra intestina e della dittatura, si ritiene in grado di fronteggiare il suo drammatico passato con spirito di riconciliazione.

Nel lungo *preámbulo*, che precede l'articolato della l. 20/2022, sono indicati, come d'uso nella legislazione spagnola, ma con una dovizia di particolari davvero significativa<sup>29</sup>, gli antecedenti e gli scopi di tale fonte primaria, che si propone di realizzare compiti ambiziosi<sup>30</sup>. Da un lato, intende dare impulso alla conoscenza delle fasi democratiche della storia spagnola, iniziatesi, come sempre il preambolo ricorda, con la Costituzione di Cadice del 1812, consolidatesi con la Carta del 1869 e con la Costituzione della Seconda Repubblica del 1931, per addivenire, finalmente, alla Costituzione vigente del 1978<sup>31</sup>. Dall'altro

<sup>27</sup> Come ricorda A. Di Gregorio, *Epurazioni e protezione della democrazia*, cit., 130, nota 260, anche l'approvazione della legge 52/2007 era stata interpretata dal PP come un'intenzione di riaprire le ferite del passato. In tema, P. Aguilar Fernández, R. Jimeno Aranguren, *De la "memoria histórica" a la "memoria democrática"*, cit., 75 ss. Sul venire meno della riconciliazione nazionale, considerando l'effetto della legge 52/2007, M. Oreja Aguirre, *¿Que memoria histórica?*, in *ABC*, 27 marzo 2018.

<sup>28</sup> A tal proposito, ad esempio, J.L. Martínez López-Muñiz, *Recomponer los fundamentos del pacto constitucional*, in *El Imparcial*, 24 aprile 2024, ha affermato che la coalizione governativa, sostenitrice della legge, abbia violato lo spirito posto alla base dell'accordo da cui era scaturita la Costituzione. Il PSOE sarebbe sempre più divenuto dipendente da forze politiche di minoranza che hanno progressivamente svalutato il patto costituzionale, costringendo il governo a un «grave giro». Sulla possibile dimenticanza, a causa della legge, del «mito fundacional del abrazo» tra le diverse parti politiche, posto alla base della Costituzione, G.M. Teruel Lozano, *Cuando la memoria se hace ley: una aproximación constitucional*, in *Letras libres*, 6 ottobre 2022. In tema, prima ancora che la legge fosse approvata, P. de Lora, *Memoria incivil*, in *El Mundo*, 23 ottobre 2020.

<sup>29</sup> Basti pensare che a tale *preámbulo* sono dedicate quasi 13 delle 54 pagine che compongono il testo della legge, pubblicato nel *Boletín Oficial del Estado* no. 252 del 20 ottobre 2022. D'altro canto, si è giustamente affermato che il preambolo di questa fonte «aporta elementos hermenéuticos de especial calado», essendo, in genere, i preamboli delle leggi passati ad essere, da testi solo politicamente rilevanti, a «clausole interpretative», per poi divenire autentiche norme, anche se dotate di differente «intensità normativa». Così M. Carrillo, *La memoria y la calidad democrática*, cit., 187 (ricordando, a tale proposito, la ricostruzione di M. Herrero de Miñón). In una più datata analisi, riteneva, invece, che il preambolo delle leggi avesse limitato rilievo ermeneutico, essendo solo utile a rendere nota ai cittadini la volontà delle Cortes, L.M. Díez-Picazo, *Los preámbulos de las leyes. (En torno a la motivación y la causa de las disposiciones normativas)*, in *Anuario de Derecho civil*, No. 2, 1992, 530 ss.

<sup>30</sup> Compiti testimoniati anche dai ben 66 articoli di cui si compone la novella, in contrapposto ai 22 della l. 52/2007. Sugli aspetti più significativi della fonte, indicati, a scopo interpretativo, nel preambolo, si cfr. M. Carrillo, *La memoria y la calidad democrática*, cit., 189 ss., il quale sottolinea il richiamo alla costruzione di una memoria collettiva, in contrapposto all'uso della storia nel periodo franchista, volta al fine di legittimare il regime e di stigmatizzare il nemico. Su tale tema, M. Della Malva, *Diritto e memoria storica*, cit., 131 ss. Per una critica all'orientamento, indicato nel preambolo della l. 20/2022, in virtù del quale si ritiene di dover dare riparazione anche morale alle vittime del franchismo avendo i vincitori della guerra civile già ottenuto riparazione nel precedente regime, J.J. Jiménez Sánchez, *La ley de memoria democrática*, in *El Cronista del Estado social y democrático de derecho*, No. 114, 2024, 73. L'A. sottolinea che così il legislatore cadrebbe nella contraddizione di ritenere che possano aver ottenuto riparazione morale anche caduti che hanno combattuto in favore di un regime che si condanna come immorale (e che invece dovrebbero anch'essi avere diritto alla stessa riparazione).

<sup>31</sup> Il riferimento a tali Costituzioni (considerate come una linea di continuità nell'affermazione dell'ideale liberale) è ritenuto ottimistico da M. Carrillo, *La memoria y la calidad democrática*, cit., 189. J.L. Martínez López-Muñiz, *Recomponer los funda-*



lato, vuole garantire il ricordo delle vittime della guerra civile<sup>32</sup> e della dittatura franchista<sup>33</sup> attraverso l'introduzione, in loro favore, del diritto alla verità, stabilendo la giustizia, la riparazione e la garanzia di non ripetizione di quanto avvenuto nel passato.

È poi l'art. 1, intitolato all'oggetto e alle finalità della legge, a dare, nel suo primo comma, una definizione della memoria democratica che si intende recuperare, salvaguardare e diffondere. Si tratta della «conoscenza della rivendicazione e difesa dei valori democratici e dei diritti e delle libertà fondamentali nel corso della storia contemporanea della Spagna, al fine di dare impulso alla coesione e solidarietà fra le diverse generazioni intorno ai principi, valori e libertà costituzionali»<sup>34</sup>.

Il comma successivo dello stesso articolo garantisce alle vittime il riconoscimento, la riparazione morale e il recupero della memoria personale, familiare e collettiva, adottando misure che sopprimano gli elementi di divisione e promuovendo «legami di unione intorno ai valori, principi e diritti costituzionali»<sup>35</sup>.

Esiste, dunque, un legame riconciliativo intorno ai principi costituzionali. Tuttavia, il vero fine della legge, consisterebbe, secondo qualche esponente della dottrina, nel creare una memoria collettiva. In ciò la nuova fonte si distinguerebbe dalla precedente che, lungi dal proporsi quest'ultimo scopo, intendeva garantire principalmente la memoria personale e familiare delle vittime e, anzi, nel suo preambolo, espressamente affermava che «non è compito del legislatore prospettare una determinata memoria collettiva»<sup>36</sup>.

*mentos del pacto constitucional*, cit., critica, però, tale riferimento, perché il preambolo non avrebbe evocato le Carte fondamentali del 1845 e del 1876, da ritenersi, nella storia spagnola, come quelle che hanno garantito le più protratte fasi di stabilità e di progresso. Tuttavia, tali Costituzioni sono note, la prima, per avere modificato in senso filomonarchico la Costituzione del 1837 e, la seconda, per avere restaurato un sistema analogo, dopo la fase più democratica introdotta dalla Costituzione del 1869, anche se è indubbio che la Costituzione del 1876 (la cui esperienza si è conclusa tra 1923 e il 1930 con la dittatura di Primo de Rivera) abbia avuto una vigenza più lunga di tutte le Costituzioni precedenti. Su tali Costituzioni, F. Fernández Segado, *Las Constituciones históricas españolas*, Civitas, 1992, 227 ss., 378 ss. e R.L. Blanco Valdés, *La costruzione della libertà. Appunti per una storia del costituzionalismo moderno*, Rubbettino, 2012, 207 ss. e 244 ss.

<sup>32</sup> La guerra è definita, nel preambolo, non come «civile», ma «di Spagna», perché considerata nel quadro internazionale, come anticipatrice della Seconda guerra mondiale e combattuta tra difensori della democrazia spagnola e Stati sostenitori dei regimi fascisti. In tema, M. Carrillo, *La memoria y la calidad democrática*, cit., 189. Per una valutazione positiva di questa denominazione della guerra, D. Simancas Sánchez, A.J. Ferrari Puerta, *Un abrazo sin amnesia: otra perspectiva de la Ley de Memoria Democrática*, in *Letras Libres*, 2 novembre 2022. La ritiene, invece, una denominazione che nasconde la contrapposizione tra i due *bandos* (il repubblicano e il nazionalista), G. M. Teruel Lozano, *Cuando la memoria se hace ley*, cit.

<sup>33</sup> È lo stesso art. 1, comma 2, che ricorda, brevemente, quali siano tali vittime. Si tratta di coloro i quali hanno subito persecuzioni o violenza (tra il golpe di Stato e l'entrata in vigore della Costituzione del 1978) per ragioni politiche, ideologiche, di pensiero, di opinione, di coscienza, di credo religioso, di orientamento o identità sessuale. Tuttavia, le vittime sono più diffusamente enumerate nel lunghissimo art. 3, nel quale, tra le numerose altre, sono elencate le persone LGTBI e le bambine e i bambini che furono sottratti ai loro genitori. Sono inoltre vittime anche i familiari dei caduti, degli esiliati e dei *desaparecidos* e «las comunidades, las lenguas, las culturas vasca, catalana y gallega en sus ámbitos territoriales lingüísticos, cuyos hablantes fueron perseguidos por hacer uso de estas». Uno speciale riconoscimento è rivolto dall'art. 11 alle donne, in particolare a quelle che, durante la guerra e la dittatura, hanno subito repressione e violenza per aver partecipato ad attività pubbliche, politiche, sindacali o intellettuali e a quelle sottoposte alla privazione della libertà o ad altre pene, per aver commesso (gli allora) crimini di adulterio e di interruzione volontaria della gravidanza.

<sup>34</sup> M.C. Bianchini, *Patrimonios disonantes y memorias democráticas: una comparación entre Chile y España*, in *Kamchatka, Rev. de análisis cultural*, No. 8, 2016, 306, sulle orme dello storico R. Vinyes, sottolinea che possono esistere due diverse concezioni della memoria democratica. Da un lato, la memoria sarebbe democratica perché permette la «coexistencia pacífica de relatos distintos, incluso contrapuestos, sobre la última dictadura», dall'altro, potrebbe autodefinirsi come democratica «una memoria pública [...] a partir de algunos valores explícitos y cuyo objetivo fundamental es convertirse en una "memoria histórica" es decir una memoria oficial».

<sup>35</sup> L'ultimo comma dell'art. 1 proclama il ripudio e la condanna del golpe del 18 luglio 1936 e della dittatura e l'illegalità del regime successivo.

<sup>36</sup> In tal senso, ricordando questa differenza tra le due fonti, J.M. López Ulla, *Del derecho a la verdad al deber de memoria*, cit. 111 ss. L'A. è però critico, proprio sulla costruzione di tale memoria, ritenendo che non competeva allo Stato imporre una determinata memoria collettiva, ma solo «vegliare perché la memoria sia possibile a partire dal chiarimento dei fatti», ma senza voler «rivelare la verità della storia». Anche G.M. Teruel Lozano, *Cuando la memoria se hace ley*, cit., è scettico sulla volontà di

Per garantire la riparazione nei confronti delle vittime, la legge dispone la nullità (e non la mera ingiustizia e illegittimità, come nel passato) delle condanne e sanzioni irrogate dagli organi giurisdizionali franchisti, ponendo a carico dei pubblici poteri il dovere di investigare sulla sorte delle vittime e di procedere alla loro identificazione ed esumazione, stabilendo a tale scopo speciali protocolli e un piano per le esumazioni.

La legge prevede, inoltre, la formazione di speciali organi: incaricati di investigare su fatti che costituiscono violazioni del diritto internazionale dei diritti umani, compresi quelli realizzati nel golpe e nella successiva dittatura, come il *Fiscal de Sala de Derechos Humanos y Memoria Democrática*; aventi funzioni di consulenza al governo con la partecipazione delle associazioni memorialiste, per realizzare il *Plan de Memoria Democrática*, come il *Consejo de la Memoria Democrática*; abilitati a coordinare l'attività memoriale dello Stato con quella svolta dalle Comunità autonome, come il *Consejo Territorial de la Memoria Democrática*<sup>37</sup>; incaricati di contribuire a chiarire le violazioni dei diritti umani avvenute durante la guerra e la dittatura, come la *Comisión*, da istituirsi in seno al *Consejo de la Memoria Democrática*<sup>38</sup>.

La legge introduce anche un dovere di memoria, prevede misure per la formazione dei docenti e programmi educativi per impedire che le più giovani generazioni ripetano le violenze perpetrate nel passato.

Alla tutela della memoria sono inoltre legate l'istituzione di un Centro di documentazione; la garanzia del libero accesso agli archivi storici; la formazione di un *Inventario Estatal de Lugares de la Memoria Democrática*; la rimozione dei simboli del franchismo da edifici pubblici e privati. Non manca, infine, un elenco di infrazioni amministrative e di relative sanzioni, da irrogare per l'inottemperanza alle previsioni legislative.

Pur rilevando le molte innovazioni della nuova legislazione, la dottrina ne ha anche sottolineato le ambiguità o le possibili incostituzionalità.

Tra le prime, forse la più significativa riguarda la continuativa vigenza della *Ley de Amnistía* 46/1977<sup>39</sup>, da considerarsi «uno dei nodi cruciali del processo memoriale storico»<sup>40</sup>. Questa, anticipata dal r.d. legge 10/1976, era considerata necessaria per realizzare una pacifica transizione verso la democrazia, facendo tacere i profondi rancori, esistenti dopo la morte, avvenuta il 20 novembre 1975, di Francisco Franco<sup>41</sup>.

---

individuare una memoria collettiva, temendo che questa possa interferire sia con la memoria individuale che con la ricerca storica, poiché «una cosa è che lo Stato abbia una politica della memoria, altra che adotti una memoria politica».

<sup>37</sup> Si tratta di un organo che, secondo la disp. addiz. 14<sup>a</sup>, è destinato a sostituire la precedente *Conferencia sectorial*, cui partecipano, attraverso i loro assessori competenti, anche le Comunità e le Città autonome, oltre agli enti locali, rappresentati dalla loro Federazione.

<sup>38</sup> Si tratta di una commissione, prevista dall'art. 57, comma 5, della legge, non diversa da una *comisión de la verdad*, che dovrà avere «carácter académico», essere indipendente e non avere natura giurisdizionale. Le compete elaborare una relazione per sistematizzare le informazioni esistenti sulle violazioni dei diritti umani avvenute durante la guerra e la dittatura. Tale organo potrà proporre un piano di ricerche e promuovere metodologie e protocolli di azione. Scopo della sua attività è garantire riparazione alle vittime ed evitare che i fatti del passato possano di nuovo ripetersi. Al governo compete l'emanazione di un regolamento per individuare composizione dell'organo e modalità attraverso le quali il *Consejo* possa validare, presentare e diffondere le conclusioni della relazione della commissione, assicurando la partecipazione e il riconoscimento ufficiale delle vittime e dei loro familiari. Proprio nei confronti di questa attività di ricerca e della validazione del *Consejo* si appuntano le critiche di J.M. López Ulla, *Del derecho a la verdad al deber de memoria*, cit., 122 ss. perché in questo modo si potrebbe imporre un «único relato sobre la historia», ledendo le libertà di pensiero, di ricerca storica e di insegnamento, oltre al principio del pluralismo politico.

<sup>39</sup> Sulle novità della l. 20/2022, M.A. Andres Llamas, *La Ley de Memoria Democrática*, cit., 4 s. A. Mastromarino, *La Ley de Memoria Democrática*, cit., 913 ss.

<sup>40</sup> A. Mastromarino, *Stato e Memoria*, cit., 151, nota 48.

<sup>41</sup> Sulla necessità dell'amnistia, per aprire la via alla transizione, si cfr. O. Alzaga Villaamil, *La conquista de la transición (1960-1978)*, *Memorias documentadas*, Marcial Pons, 2021, 506 ss. Sulla differenza tra i due provvedimenti di amnistia, il secondo assai più estensivo del primo e tale da "coprire" non solo i crimini delle due opposte fazioni della guerra civile e del franchismo, sino al 15 giugno 1977, ma quelli dei terroristi dell'ETA, M. Della Malva, *Diritto e memoria storica*, cit., 143 ss.

Tuttavia, la perdurante efficacia dell'amnistia inibisce il perseguimento degli antichi crimini, secondo una giurisprudenza costante e ancora di recente ribadita dal Tribunale supremo<sup>42</sup> (e, nella sostanza, accolta anche dalla maggioranza dei membri del Tribunale costituzionale, anche dopo l'approvazione della l. 20/2022<sup>43</sup>).

A superare questa interpretazione, non basterebbe, per il controllore della costituzionalità, l'art. 2, comma 3, della l. 20/2022, il quale afferma che anche la legge sull'amnistia deve essere interpretata ed applicata, in conformità al diritto internazionale convenzionale e consuetudinario e a quello umanitario che considera i crimini di guerra, di lesa umanità, di genocidio e di tortura come imprescrittibili e non amnestiabili.

Una posizione esegetica, questa (che ammette che la legge di amnistia rimanga pienamente vigente) che, secondo qualche giudice costituzionale, si pone in contrasto con la chiara indicazione del ricordato art. 2, comma 3, in virtù del quale il legislatore vorrebbe ricomprendere, nel diritto alla tutela giurisdizionale sotto il profilo dell'accesso al processo, protetto dall'art. 24 Cost. e dal ricorso di *amparo*, proprio le indicazioni provenienti dal diritto internazionale<sup>44</sup>.

È certo, però, che la disposizione dell'art. 2, comma 3, è da considerare di non facile applicazione. Infatti, sin dall'approvazione della legge, era stata interpretata in modo diverso dagli stessi partiti governativi che l'hanno sostenuta. Il *Partido Socialista* era «assai meno possibilista» sull'efficacia effettiva della previsione, *Unidas Podemos* era invece più sicuro della sua concretizzazione a livello giurisdizionale, ritenendo possibile l'inizio di processi ai responsabili di crimini perpetrati nel periodo della dittatura<sup>45</sup>.

Non manca, nella dottrina, chi si esprime nel senso della possibile incostituzionalità della previsione della nuova legge a proposito dell'amnistia e della istituzione del *Fiscal de Sala* che dovrebbe procedere alla valutazione delle violazioni dei diritti umani, ritenendo che il richiamo al diritto internazionale non possa eliminare il contrasto delle ricordate norme rispetto ai principi costituzionali di legalità penale e di non retroattività delle previsioni sfavorevoli al reo. All'incostituzionalità si aggiungerebbe anche

<sup>42</sup> In tal senso la sent. 101/2012 con la quale (assolvendo dal reato di abuso di ufficio il giudice istruttore dell'*Audiencia Nacional* Baltasar Garzón che aveva tentato di occuparsi di crimini commessi durante il franchismo), si è esclusa la possibilità di perseguire tali crimini a causa dell'amnistia, ritenendo che il processo penale non possa essere utilizzato senza finalità punitiva. In tal modo si sono rifiutati i cosiddetti *juicios por la verdad* diffusi specie in Argentina. In tema, A. Mastromarino, *Stato e Memoria*, cit., 157 e Id., *La Ley de Memoria Democrática*, cit., 915. La *Sala de lo Penal* del Tribunale supremo ha, nel marzo 2021, di nuovo ribadito tale posizione nel giudizio di appello nei confronti di una sentenza della *Audiencia Provincial* di Soria, emessa su istanza della *Asociación Soriana Recuerdo y Dignidad*, dopo la scoperta di una fossa con diversi resti umani. Sulla recente decisione del Tribunale supremo, *El Supremo sobre las fosas del franquismo: "el derecho a conocer la verdad histórica no forma parte del proceso penal"*, in *Diario del derecho*, 2 marzo 2021.

<sup>43</sup> In tema, si cfr. gli *autos* 80/2021 e 57/2024, con i quali il Tribunale costituzionale ha dichiarato inammissibili *amparos* presentati per lesione del diritto di difesa in giudizio da vittime della repressione franchista nel periodo tra il 1964 e il 1974, ritenendo che il diritto internazionale consuetudinario, in mancanza della previsione, nell'ordinamento spagnolo dell'epoca, di reati di lesa umanità e tortura, non potrebbe consentire il perseguimento sotto il profilo penale dei responsabili, non avendo natura di *lex scripta, praevia et certa*. A tale perseguimento osterebbero anche gli istituti, cardine del processo penale, della non retroattività delle previsioni penali non favorevoli al reo, della prescrizione e l'esistenza della l. di amnistia 46/1977. In entrambi gli *autos* il Tribunale costituzionale ha però affermato che, se il processo penale è inibito alle vittime, non lo sono altri strumenti di riparazione e procedimenti sia di natura processuale che extra-processuale, a ciò aggiungendo, nell'*auto* 57/2024, che tali strumenti sono previsti nella l. 20/2022. Tuttavia, in quest'ultimo *auto* il giudice delle leggi ha precisato che la l. 20/2022 «non sostituisce il Tribunale costituzionale nell'interpretazione dei diritti fondamentali», «che non adempie alla riserva di legge organica per definire i delitti e le loro pene», dunque, «il suo articolato non abilita a fare divenire le norme del Diritto internazionale penale fonte diretta o indiretta del Diritto penale per investigare e giudicare fatti che non siano tipificati nella legge penale nazionale allora vigente, applicando loro ora le caratteristiche di imprescrittibilità e non amnestiabilità».

<sup>44</sup> In tal senso, il *voto* di R. Sáez Valcárcel all'*auto* 57/2024. Il giudice ritiene necessaria la deferenza al legislatore e la collaborazione del Tribunale costituzionale per attuarne le nuove previsioni.

<sup>45</sup> Così, A. Mastromarino, *La Ley de Memoria Democrática*, cit., 915.

l'inopportunità di processi nei confronti di persone ormai avanti in età, che hanno magari contribuito all'istituzione del regime democratico, così perdendosi il beneficio di quel simbolico "abbraccio", fra parti contrapposte, posto a fondamento della transizione costituzionale<sup>46</sup>.

Inoltre, dubbi di incostituzionalità particolarmente significativi sono stati sollevati nei confronti della parte della legge dedicata al dovere della memoria e all'introduzione di infrazioni amministrative e delle relative sanzioni (in genere multe, anche molto elevate), con le quali si punisce l'apologia del franchismo.

Sotto questo profilo, già in fase di preparazione, il testo della legge era stato emendato per eliminare possibili censure di incostituzionalità, specie con riguardo alla lesione delle libertà ideologica e di manifestazione del pensiero, protette dagli artt. 16 e 20 della Costituzione.

Potrebbero, infatti, porsi in contrasto con tali disposizioni costituzionali, sia l'art. 38, in tema di atti pubblici contrari alla memoria democratica (in combinato disposto con gli artt. 61 e 62, comma 1, punti d) ed e); nonché le disposizioni addizionali 5<sup>a</sup>, 6<sup>a</sup> e 7<sup>a</sup> che disciplinano, rispettivamente, l'estinzione di fondazioni che non perseguano fini di interesse generale o che realizzino attività contrarie a tale interesse; la dichiarazione di utilità pubblica (di promozione di fini di interesse generale) delle associazioni e lo scioglimento di associazioni.

L'art. 38 considera contrari alla memoria democratica il realizzare atti in pubblico che «includano discredito, disprezzo o umiliazione delle vittime o dei loro familiari e presuppongano esaltazione personale o collettiva, della sollevazione militare, della guerra o della dittatura, dei loro dirigenti, partecipanti nel sistema repressivo o delle organizzazioni che hanno sostenuto il regime dittatoriale».

A sua volta l'art. 61 considera responsabili delle infrazioni persone fisiche e giuridiche che, con dolo o colpa (*«negligentemente»*), realizzino azioni od omissioni tipizzate dalla legge, appunto, come infrazioni.

L'art. 62, comma 1, d) disciplina come infrazioni molto gravi, per le quali è prevista una multa tra i 10.001 e i 150.000 euro, irrogata dalla Segreteria di Stato competente per la memoria democratica, la «mancanza di adozione delle misure necessarie per impedire o porre fine alla realizzazione, in spazi aperti al pubblico o in locali e stabilimenti pubblici» degli atti di esaltazione personale o collettiva, in tutto uguali a quelli indicati nell'art. 38, «da parte del titolare o del responsabile dello spazio in cui si svolgono detti atti».

Lo stesso genere di infrazione e di irrogazione di sanzione amministrativa si configura nell'art. 62, comma 1, e) che, invece, punisce «le convocazioni di atti, campagne di divulgazione o pubblicità che con qualunque mezzo di comunicazione pubblica, in forma scritta od orale, nei loro elementi sonori o nelle loro immagini, incitino all'esaltazione personale o collettiva ...» degli stessi avvenimenti e soggetti indicati nell'art. 38 e che causino analoga lesione della dignità delle vittime o dei loro familiari.

La possibile incostituzionalità di tali previsioni sarebbe deducibile dall'interpretazione della natura e dei limiti alla libertà ideologica fatti propri dalla giurisprudenza del Tribunale costituzionale. Quest'ultimo, infatti, ha sostenuto che i pubblici poteri ledono tale diritto fondamentale non solo quando, venendo meno al loro dovere di neutralità ideologica, impediscano ai cittadini di esprimere le loro opinioni, ma anche nel caso in cui pongano in essere atti, in rapporto causale con tali opinioni, che scoraggino dal manifestarle. Si tratta del cosiddetto *efecto desaliento*. Un effetto che sarebbe evidente nella comminazione delle sanzioni pecuniarie ricordate a chi sia titolare o responsabile degli spazi dove si possono tenere riunioni<sup>47</sup>.

<sup>46</sup> In tal senso, G.M. Teruel Lozano, *Cuando la memoria se hace ley*, cit.

<sup>47</sup> Per tale ricostruzione e per altre possibili incostituzionalità, in tema, ad esempio, di ritiro dei simboli franchisti da edifi-



Quanto, invece, alle disposizioni addizionali ricordate, queste dispongono che si realizzi una causa di estinzione delle fondazioni, essendo queste contrarie all'interesse generale; che non si considerino aventi finalità di interesse generale (con la conseguente revoca della dichiarazione di utilità pubblica) o che si possa procedere allo scioglimento nei confronti delle associazioni, nel caso in cui questi soggetti (sia fondazioni che associazioni) realizzino «apologia del franchismo che esalti il colpo di Stato e la dittatura o esalti i suoi dirigenti, con sprezzo e umiliazione della dignità delle vittime del colpo di Stato, della guerra o del franchismo, o con incitazione diretta o indiretta all'odio o alla violenza contro le stesse per la loro condizione di tali»<sup>48</sup>.

Si tratta, dunque, secondo la ricostruzione della dottrina, di una «apologia qualificata» che richiede, per realizzarsi, di un «elemento addizionale alternativo», costituito o dal disprezzo e umiliazione delle vittime o dall'incitazione diretta o indiretta all'odio o alla violenza nei confronti di queste ultime<sup>49</sup>.

Attraverso queste «addizioni», la legge tenterebbe di riconnettere l'apologia del franchismo al limite previsto dalla stessa giurisprudenza costituzionale alle libertà ideologica e di manifestazione del pensiero, un limite che, sin dalla sent. n. 235 del 2007, riguardante il crimine di negazionismo del genocidio<sup>50</sup>, era correlata al cosiddetto *discurso de odio*<sup>51</sup>.

E, tuttavia, la costruzione dell'apologia del franchismo come un illecito amministrativo, con la conseguente irrogazione di sanzioni da parte di un organo dipendente da un ministero del governo e non da parte del potere giurisdizionale, non sarebbe, per parte della dottrina, convincente<sup>52</sup>. La disciplina legislativa desta, inoltre, critiche anche perché l'apologia è, in genere, legata all'incitamento diretto o indiretto a commettere un delitto<sup>53</sup>.

ci privati o religiosi, previsti dall'art. 35 della legge, G. Rollnert Liern, «*Memoria Democrática*» versus *libertad ideológica*: la *democracia militante retrospectiva*, in *Rev. de Derecho Político*, No. 118, 2023, 124 ss.

<sup>48</sup> Lo scioglimento delle associazioni per tali motivi è previsto dalla Disp. addiz. 7<sup>a</sup> della l. 20/2022 che, entro un anno dalla sua entrata in vigore, dispone la necessaria modifica della l. organica 1/2002, sul diritto di associazione. La l. organica 3/2025 del 27.6. 2025 ha in effetti aggiunto alla l. organica sul diritto di associazione la nuova causa di scioglimento dell'associazione (anche nella forma di federazione, confederazione o unione) così dando attuazione, pur con ritardo, alla ricordata previsione della legge memoriale. Si dispone, inoltre, che lo scioglimento dovrà realizzarsi indipendentemente sia dai fini teorici e dalle attività indicate nello Statuto associativo, sia dall'iscrizione registrata. Spetterà al Pubblico Ministero dare inizio all'azione di scioglimento dell'associazione di fronte alla giurisdizione civile, ma legittimate ad agire sono anche le associazioni, gli enti o le persone giuridiche che abbiano come loro scopo la difesa della memoria democratica e delle vittime del colpo di Stato del 1936 e della dittatura.

<sup>49</sup> Per questa analisi, G. Rollnert Liern, «*Memoria democrática*» versus *libertad ideológica*, cit., 133.

<sup>50</sup> Su tale problematica decisione (che ritenne illegittimo il delitto di negazione del genocidio, considerando tale negazione una mera diffusione di idee e che, al contrario, dichiarò non in contrasto con la Costituzione il delitto di giustificazione del genocidio), C. Caruso, *Tra il negare e l'istigare c'è di mezzo il giustificare: su una decisione del Tribunale Costituzionale spagnolo*, in *Quad. cost.*, No. 3, 2008, 635 ss.

<sup>51</sup> Sempre G. Rollnert Liern, «*Memoria democrática*» versus *libertad ideológica*, cit., 135 ss. ritiene, però, che per essere rispettoso della giurisprudenza costituzionale in materia, il legislatore avrebbe dovuto aggiungere un altro elemento all'apologia, oltre ai due già indicati, quello del rischio o pericolo per le persone o i diritti dei terzi o per lo stesso sistema delle libertà. Altre possibili criticità, evidenziate da questo A. sono legate al numero elevato delle vittime, individuate come si è ricordato, nell'art. 3, che potrebbero essere oggetto di disprezzo o di violenza, attraverso l'apologia del franchismo e alla natura soggettiva, legata alla sensibilità individuale, del concetto di umiliazione: aspetti che rischierebbero di aumentare il potenziale afflittivo della disciplina legislativa nei confronti della libertà di manifestazione del pensiero e di quella ideologica. M. Carrillo, *La memoria y la calidad democrática*, cit., 212, ritiene, invece, che tali previsioni siano rispettose anche della giurisprudenza, a riguardo, della Corte europea dei diritti dell'uomo.

<sup>52</sup> Critico su tale aspetto, anche G.M. Teruel Lozano, *Cuando la memoria se hace ley*, cit., il quale ritiene, inoltre, che la parte della legge dedicata al dovere della memoria, sia in gran parte espressione di una democrazia militante, cioè di un ordinamento che non ammette ideologie contrarie ai principi costituzionali, mentre l'ordinamento spagnolo non appartiene a tale tipologia. D. Simancas Sánchez, A.J. Ferrari Puesta, *Un abrazo sin amnesia*, cit., sono invece favorevoli alla irrogazione di sanzioni amministrative, potendo pur sempre queste essere valutate, a posteriori, dai giudici.

<sup>53</sup> In tema, G. Rollnert Liern, «*Memoria democrática*» versus *libertad ideológica*, cit., 131 ss.

#### 4. LA NON RAPIDA ATTUAZIONE DELLA L. 20/2022 E GLI SVILUPPI PIÙ RECENTI, A LIVELLO STATALE, DELLA POLITICA MEMORIALE

Al già ricordato, non facile percorso di approvazione della l. 20/2022 è poi seguita una sua altrettanto complessa attuazione.

Le associazioni memorialiste e di difesa dei diritti umani, a due anni dall'entrata in vigore della legge, hanno lamentato la lenta e scarsa traduzione in pratica di molte sue previsioni, pur segnalandone anche gli aspetti positivi.

Tra questi ultimi, ad esempio, proprio la nullità delle sentenze emanate nel periodo franchista (ed, in particolare, delle condanne a morte ancora comminate nel 1974 e 1975<sup>54</sup>); la già ricordata istituzione dell'ufficio del Pubblico Ministero, il *Fiscal de Sala de la Memoria Democrática*, incaricato delle indagini per violazioni del diritto internazionale umanitario; la progettata trasformazione del *Valle de los Caídos* (monumento memoriale della vittoria franchista nella guerra civile, ora ritornato, grazie alla nuova legge, alla sua originaria denominazione di *Valle de Cuelgamuros*) in un luogo non più legato all'esaltazione del franchismo<sup>55</sup>.

Tuttavia, le stesse associazioni di difesa delle vittime hanno rilevato che non si è potuto iniziare alcun processo a carico dei responsabili delle violazioni avvenute, specie nell'ultimo periodo del regime autoritario e che, solo con grande ritardo, si è proceduto alla formazione, nell'aprile del 2024, di tre diverse commissioni, previste dalla l. 20/2022 e definite, la prima, di lavoro e, le altre due, tecniche.

Queste si dovranno occupare, rispettivamente, delle misure di riparazione nei confronti delle vittime del perseguitato popolo gitano; della valutazione delle riparazioni economiche sino ad ora realizzate nei confronti delle vittime della guerra e della dittatura, segnalando, a riguardo, le relative criticità perché siano sanate; delle possibili lesioni dei diritti umani avvenute nei confronti di soggetti che abbiano lottato per il consolidamento della democrazia e per i valori democratici, nel periodo compreso tra l'entrata in vigore della Costituzione e il 31 dicembre 1983, al fine del loro riconoscimento e riparazione<sup>56</sup>.

<sup>54</sup> C. Adagio, A. Botti, *Storia della Spagna democratica. Da Franco a Zapatero*, Paravia, Bruno Mondadori ed., Milano, 2006, pp. 3 s., hanno ricordato tali sentenze, per sottolineare che «la natura brutalmente repressiva della dittatura non conobbe variazioni fino alla fine». Sull'apparato repressivo del regime franchista e sulle sue tre, diverse fasi: dalla «legislazione del terrore» (1936-1939) a quella della «repressione generalizzata» (1939-1959), sino alla «repressione selettiva» (1959-1975), M. Carrillo, *El derecho represivo de Franco (1936-1975)*, Ed. Trotta, 2023, 87 ss.

<sup>55</sup> Già la l. 52/2007, all'art. 16, comma 2, disponeva che il luogo non potesse essere utilizzato per atti di natura politica o di esaltazione della guerra civile, dei suoi protagonisti o del franchismo. Ora l'art. 54 della l. 20/2022 disciplina con maggiore dovizia di particolari la futura destinazione del luogo, utilizzando, però, nel comma 2, la stessa formulazione letterale del precedente art.16, ma elidendo l'attributo di civile per la guerra (che non ha attributi, ma solo nel preambolo è definita «di Spagna») e sostituendo la parola franchismo con quella dittatura.

<sup>56</sup> Tali commissioni, previste dalle disp. addiz. 12ª, 15ª e 16ª della l. 20/2022, sono state istituite con un *acuerdo* del Consiglio dei Ministri, approvato il 23 aprile 2024. In particolare, la creazione della commissione, incaricata di riconoscere come vittime di tortura o di altre lesioni dei diritti umani, ai fini di una loro compensazione, persone che avevano lottato per l'instaurazione della democrazia è stata pattuita tra il governo ed *EH-Bildu*, come contro-partita per l'appoggio dato da questa compagine all'approvazione della l. 20/2022. Si tratta di una commissione di studio di spiccato valore politico se si considera che, nell'ottobre 1982, durante la prima fase del governo socialista di Felipe González, si era dato inizio alla cosiddetta «guerra sucia», una guerra «sporca» perché condotta dai *Gal* (gruppi sostenuti segretamente dal pubblico potere) contro il terrorismo dell'ETA. La commissione, formatasi nel luglio 2024, è presieduta dal *Secretario de Estado de Memoria Democrática*, Fernando Martínez, ed è composta da una dozzina di membri, tra i quali spiccano esponenti del mondo sindacale e professori ordinari di storia del pensiero e dei movimenti politici, di storia contemporanea e di diritto penale. In tema, *El Gobierno aprueba la comisión para reparar a las víctimas entre 1978 y 1983 por vulneración de derechos humanos*, in *Diario del Derecho*, 24.4.2024; *El Secretario de Estado de Memoria Democrática preside la constitución de la Comisión que estudiará la vulneración de los derechos humanos en la consolidación de la democracia entre 1978 y 1983*, in <https://mpt.gob.es/portal/memoria-democratica/notas-informativas/notas2024/07/2024-07-04.html>.

Infine, le ricordate associazioni hanno sottolineato che non sarebbe venuto meno il protagonismo della società civile, non ancora sostituita dai pubblici poteri, nel realizzare le esumazioni dalle fosse comuni dei resti mortali delle vittime<sup>57</sup>.

Nonostante i rilievi formulati sulla non sufficientemente adeguata e tempestiva attuazione della novella legislativa, non si può non riscontrare la volontà del governo di proseguire con decisione per attuarne, finalmente, le previsioni.

Non sono mancate, infatti, iniziative dell'esecutivo volte a implementare gli organi centrali deputati alla politica memoriale e, più di recente, a ricordare la rinascita democratica della Spagna dopo la caduta del regime autoritario.

Basti pensare, sotto il primo profilo, al r.d. 2/2020 che, nel quadro del riassetto del *Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática*, ha istituito la *Secretaría de Estado de Memoria Democrática*<sup>58</sup> o al r.d. 139/2020 che, disciplinando la *estructura orgánica básica* dei dipartimenti ministeriali, ha creato la *Dirección General de Memoria Democrática*, alle dipendenze della già ricordata, omonima *Secretaría de Estado* o al r.d. 373/2020 che meglio sviluppa le strutture ricordate all'interno del Ministero.

Più di recente, il r.d. 829/2023 ha disposto la formazione del *Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática*, mentre il r.d. 1009/2023 ha integrato in questo la *Secretaría de Memoria Democrática*, istituendo, alle dipendenze di quest'ultima, la *Dirección General de Atención a las Víctimas y Promoción de la Memoria Democrática*.

Ancor più recenti innovazioni organizzative sono state introdotte dal r.d. 273/2024, che dà attuazione alla struttura organizzativa *básica* del *Ministerio de la Política Territorial y Memoria Democrática*, poi modificato dal r.d. 1186/2024, in base ai quali si sono previste, alle dipendenze della *Secretaría de Estado de Memoria Democrática*, due *Direcciones Generales*, sostituendo l'unica, esistente in precedenza, con la *Dirección General de Atención a las Víctimas* e con la *Dirección General de Promoción de la Memoria Democrática* e introducendo anche una *División de Exhumaciones*.

Scopo di queste innovazioni è dotare di più adeguate strutture amministrative e di maggiori risorse economiche gli organi che dovrebbero provvedere ai moltissimi compiti relativi all'attuazione della l. 20/2022. Tra questi possono essere annoverati, in particolare, l'implementazione delle misure di riconoscimento e di riparazione delle vittime; la cura del *Registro* e del *Censo Estatal* a queste relativi; il coordinamento con la Banca statale che raccoglie il DNA dei resti esumati; il supporto tecnico al *Consejo Territorial de la Memoria Democrática*; la definizione del *Plano de Exhumaciones*; la cosiddetta *resignificación* del *Valle de los Caídos*<sup>59</sup>; la restituzione ai partiti politici dei beni e dei diritti loro espropriati a causa della normativa sulle responsabilità politiche di tali associazioni, nel periodo della guerra civile<sup>60</sup>.

<sup>57</sup> Per tali considerazioni, si veda Centrosira, *Dos años de Ley de Memoria Democrática: lentitud e ineficacia en su puesta en marcha y ausencia de justicia para las víctimas*, 21.10.2024, in <https://centrosira.org/dos-anos-de-ley-de-memoria-democratica-lentitud-e-ineficacia-en-su-puesta-en-marcha-y-absencia-de-justicia-para-las-victimas>.

<sup>58</sup> A prova dell'importanza ascrivita dall'esecutivo a guida socialista alla politica memoriale, va ricordato che, ancor prima della istituzione di questa segreteria, P. Sánchez, divenuto presidente del governo il 1° giugno 2018, istituì, già nel luglio successivo, una *Dirección General de la Memoria Democrática* all'interno del ministero della Giustizia. In tema, P. Aguilar Fernández, R. Jimeno Aranguren, *De la "memoria histórica a la "memoria democrática"*, cit., 72.

<sup>59</sup> Con tale formula letterale si vuole intendere il mutare di destinazione e di significato del già ricordato complesso monumentale. È noto che in tale luogo sono stati sepolti (oltre a più di 30.000 caduti nella guerra civile, non solo soldati franchisti, ma anche combattenti repubblicani) il generale Francisco Franco e José Antonio Primo de Rivera, fondatore della Falange. I resti mortali di Francisco Franco sono stati da qui esumati il 24 ottobre 2019 per essere seppelliti nel cimitero di Mingorrubio, nel quartiere madrilenno di El Pardo.

<sup>60</sup> D'altro canto, l'art. 3, comma 5 della l. 20/2022, dispone, in particolare, che ai partiti politici, ai sindacati, alle istitu-

Proprio per attribuire un nuovo significato al *Valle de Cuelgamuros*, nel giugno 2024, è stata istituita una *Comisión Interministerial*<sup>61</sup> che dovrebbe avere come essenziale scopo quello di trasformare questo luogo in un centro che si occupi dello studio del complesso monumentale e dell'implementazione dei valori costituzionali<sup>62</sup>.

Da ultimo, i profili organizzativi riguardanti la struttura dei dipartimenti ministeriali e, in particolare, di quella del *Ministerio de la Política Territorial y de Memoria Democrática*, hanno subito una nuova modifica attraverso il r.d. 1/2025 e il r.d. 265/2025.

Il primo dei due decreti ha infatti istituito uno speciale Sottosegretariato con la denominazione di *Comisionado para la celebración de los 50 años de España en libertad*<sup>63</sup>. Scopo di quest'ultimo organismo è realizzare una serie di celebrazioni e di eventi a cui le Comunità autonome e tutti i cittadini sono chiamati a partecipare per commemorare l'inizio del periodo della transizione alla democrazia e gli straordinari avanzamenti in tema di sviluppo economico, culturale e sociale avvenuti nella storia della Spagna, a far tempo dal novembre 1975.

Il r.d. 265/2025, approvato dal Consiglio dei ministri l'8 aprile 2025, ha invece dato finalmente attuazione all'organo di consulenza dell'esecutivo, il già ricordato, *Consejo de la Memoria Democrática* e al *Registro Estatal de Entidades de Memoria Democrática*, previsti rispettivamente, dagli artt. 57 e 59 della l. 20/2022, introducendo le regole indispensabili alla loro composizione, organizzazione e funzionamento.

In tal modo, potrà dare inizio alla sua attività, entro i quattro mesi dall'entrata in vigore del r.d. previsti per la sua effettiva istituzione, il *Consejo de la Memoria Democrática*<sup>64</sup> e potranno essere ammessi alle

zioni di autogoverno catalane e basche e agli enti locali, che siano stati oggetto di rappresaglia da parte della dittatura, siano garantite le «misure specifiche di riconoscimento e riparazione previste nella legge», in quanto a questi applicabili.

<sup>61</sup> La commissione è presieduta dal ministro per la Politica territoriale e la Memoria democratica e ne fanno parte i ministri della Presidenza, Giustizia e Relazioni con le Cortes; le tre vicepresidenti del Consiglio dei Ministri (la *primera* che è anche ministro delle Finanze, la *segunda* che è anche ministro del Lavoro e la *tercera* che è anche ministro per la Transizione ecologica e Sfida demografica); il ministro dei Trasporti e Mobilità sostenibile; il ministro della Casa e Agenda urbana; il ministro della Cultura; il ministro della Scienza, Innovazione e Università; la presidente del consiglio di amministrazione del Patrimonio nazionale. La commissione si è costituita il 2.7. 2024 e si prevede che dovrà riunirsi una volta al mese. In tema, *El Gobierno constituye la Comisión Interministerial para la Resignificación del Valle de Cuelgamuros*, 2 luglio 2024, in <https://mpt.gob.es/portal/memoria-democratica/notas-informativas/notas/2024/07/2024-07-02.html>.

<sup>62</sup> Si vedano, in tal senso, le dichiarazioni di Ángel Víctor Torres, ministro per la Politica territoriale e la Memoria democratica in *El Gobierno constituye*, cit. Di recente, si è trovato un accordo tra la Chiesa cattolica e il governo sulla continuativa permanenza nel *Valle* (un sito dominato da una croce di 150 m. di altezza), della basilica e del monastero benedettino e sulla partecipazione (in passato negata dalla Chiesa), di rappresentanti ecclesiastici nella commissione interministeriale incaricata di studiare la *resignificación* del luogo. In tema, Reyes Mate, *Un acuerdo de largo alcance entre el Gobierno y el Vaticano*, 8.4.2025, in [https://www.religiondigital.org/acuerdo-largo-alcance-Gobierno-Vaticano\\_0\\_2768423141.html](https://www.religiondigital.org/acuerdo-largo-alcance-Gobierno-Vaticano_0_2768423141.html); J.M.Vidal, *La eterna fractura de las dos Españas*, 14 aprile 2025, in [https://www.religiondigital.org/opinion/eterna-fractura-Espanas\\_0\\_2770222952.html](https://www.religiondigital.org/opinion/eterna-fractura-Espanas_0_2770222952.html).

<sup>63</sup> Si cfr. i siti ufficiali: [www.mpt.gob.es](http://www.mpt.gob.es) e [www.espanaenlibertad.gob.es](http://www.espanaenlibertad.gob.es).

<sup>64</sup> Il *Consejo*, ascripto al ministero *de la Política Territorial y de Memoria Democrática* è presieduto dall'omonimo ministro, ha come vicepresidente il segretario di stato *de Memoria Democrática* e si compone di altri 12 membri dell'amministrazione centrale, che il ministro selezionerà tra i direttori generali, in rappresentanza dei vari ministeri e su loro proposta. In particolare, una persona sarà proposta in rappresentanza del ministero degli Affari esteri, Unione europea e Cooperazione; due a proposta del ministero *de la Presidencia Justicia y Relaciones con las Cortes*; uno ciascuno a proposta dei ministeri: della Difesa; dell'Interno; dell'Istruzione, Formazione professionale e Sport; del Lavoro e Economia sociale; della Cultura; dell'Uguaglianza; dell'Inclusione, Previdenza sociale e Migrazioni; per la Trasformazione digitale e della Funzione pubblica; della Gioventù ed infanzia. Altri due membri saranno il direttore dell'istituto nazionale di tossicologia e scienze forensi e il direttore generale della promozione della memoria democratica. L'organo è inoltre composto da altri dieci membri in rappresentanza di entità memorialiste iscritte nel *Registro* e da altri sei componenti, due dei quali professionisti di riconosciuto prestigio per le loro attività di recupero della memoria democratica, due rappresentanti delle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello statale, due rappresentanti delle organizzazioni imprenditoriali più rappresentative al medesimo livello. Il *Consejo* deve riunirsi ogni sei mesi e con la maggioranza dei 3/5 dei suoi componenti dovrà nominare la già ricordata commissione (composta da un massimo di dieci membri, di riconosciuto prestigio nel mondo accademico e indipendenti), destinata a chiarire, presentando una relazione nel termine di diciotto mesi dalla sua costituzione, le violazioni dei diritti umani, avvenute nel corso della guerra civile e della dittatura.



sovvenzioni statali e alle attività previste, i soggetti legalmente costituiti e non aventi scopo di lucro che si iscriveranno a tale *Registro*.

Alcune tra le recenti iniziative, assunte dal governo di coalizione a guida socialista, hanno subito destato la disapprovazione dell'opposizione, i cui esponenti hanno più volte preso posizione, come si è ricordato, in favore dell'abrogazione della l. 20/2022<sup>65</sup>.

Tra le iniziative contestate spicca la formazione del *Comisionado para la celebración de los 50 años de España en libertad*,

Non è stata, inoltre, accolta di buon grado, dal governo regionale madrilen, retto dall'esponente del *Partido Popular*, Isabel Díaz Ayuso, l'iniziativa della allora *Dirección General de Atención a las Víctimas y Promoción de la Memoria Democrática* di considerare *lugar de la memoria*, l'attuale sede dell'esecutivo regionale della Comunità autonoma di Madrid<sup>66</sup>, la *Real Casa de Correos*. In tale palazzo era infatti installata la *Dirección General de Seguridad franquista* di Madrid.

Contro tale provvedimento amministrativo, il *Consejo de Gobierno* della Comunità autonoma madrilen ha presentato conflitto di competenza nei confronti dell'organo statale, un conflitto dichiarato ammissibile, ma non ancora deciso, dal Tribunale costituzionale<sup>67</sup>. A parere dell'esecutivo regionale, che ritiene lese le proprie competenze in tema di individuazione dei luoghi della memoria democratica riguardanti beni immobili di proprietà dell'amministrazione regionale<sup>68</sup>, la *Real Casa de Correos*, è stata per un piccolissimo periodo sede del comando franchista, ma per lunghissimo tempo delle poste centrali. Quello stesso palazzo, ora di proprietà della Comunità autonoma e da quaranta anni sede della sua presidenza, è stato testimone della rivolta contro Napoleone del 2 maggio 1808 ed ha anche ospitato *Capitanía General*, *Gobierno Militar* e *Ministerio de Gobernación*, sotto l'egida del *Frente Popular* della Seconda Repubblica<sup>69</sup>.

A parere della Comunità di Madrid, risulta, dunque, irragionevole, oltre che lesivo delle competenze regionali, attribuire a tale luogo il valore memoriale che gli vorrebbe assegnare il governo centrale.

Per contrapporsi all'iniziativa di quest'ultimo la Comunità di Madrid ha introdotto nella sua l. 8/2024, dedicata alle misure per il miglioramento della gestione pubblica in ambito locale e regionale, una previsione (l'art. 4) in tema di protezione e installazione di targhe e segni distintivi che impone la preventiva autorizzazione del *Consejo de Gobierno* della Comunità autonoma, prima di apporre una targa memoriale alla *Real Casa de Correos* di Madrid.

La disposizione è stata però impugnata dal presidente del governo con ricorso di incostituzionalità<sup>70</sup>.

<sup>65</sup> Si cfr. J.J. Mateo, *El PP de Ayuso pide derogar la ley de memoria democrática porque "alienta el guerracivilismo como estrategia política"*, in *El País*, 24 gennaio 2025 e Id., *El PP de Ayuso y Vox chocan en Madrid por la ley de Memoria democrática y luego votan juntos pedir su derogación*, in *El País*, 6 febbraio 2025.

<sup>66</sup> Il procedimento si è iniziato con l'*acuerdo* del 16 ottobre 2024 della ricordata *Dirección General*.

<sup>67</sup> In tal senso, la *providencia* dell'11 marzo 2025 del Tribunale costituzionale che ha ammesso il conflitto positivo di competenza n. 1071-2025.

<sup>68</sup> Secondo il consiglio di governo della Comunità autonoma potrebbero inoltre risultare lese competenze esecutive in tema di organizzazione, regime e funzionamento delle istituzioni di autogoverno regionale. Si cfr. in tema, la *Nota informativa* no. 25/2025 dell'11 marzo 2025 del Tribunale costituzionale, in [www.tribunalconstitucional.es](http://www.tribunalconstitucional.es).

<sup>69</sup> In tema, *El TC admite el recurso de Ayuso contra el intento de declarar la sede del Gobierno de Madrid como lugar de memoria*, in *Diario del Derecho*, 13 marzo 2025, [https://www.iustel.com/diario\\_del\\_derecho](https://www.iustel.com/diario_del_derecho). Non pare possibile, invece, che le Comunità autonome possano dichiarare luoghi della memoria palazzi di proprietà dello Stato, essendo tale competenza propria del ministero statale competente. In tal senso ha giudicato il *Tribunal Superior de Justicia* della Navarra nel settembre 2024. In tema, *El TSJN confirma que el Gobierno de Navarra no es competente para declarar dos sedes policiales como lugares de memoria*, in *Diario del Derecho*, 11 settembre 2024, in [https://www.iustel.com/diario\\_del\\_derecho](https://www.iustel.com/diario_del_derecho).

<sup>70</sup> Si tratta del ricorso di incostituzionalità n. 2287-2025 del 27 marzo 2025. In tema si cfr. la *Nota informativa*, no. 38/2025 dell'8 aprile 2025 del Tribunale costituzionale, disponibile in [www.tribunalconstitucional.es](http://www.tribunalconstitucional.es).

Il capo dell'esecutivo ha infatti eccepito che la previsione della legge regionale impedisce l'applicazione degli artt. dal 49 al 53 della l. 20/2022, riguardanti i luoghi della memoria democratica in relazione alla competenza dello Stato a disciplinare le condizioni di base che garantiscono l'uguaglianza dei cittadini nella fruizione dei diritti e nell'assolvimento dei doveri costituzionali (ex art. 149, comma 1, 1 Cost.)<sup>71</sup>.

Il ricorso è stato dichiarato ammissibile da parte del Tribunale costituzionale che, in attesa di decidere sulla costituzionalità della disposizione, a far tempo dal 27 marzo 2025, ne ha irrogato la sospensione<sup>72</sup>, poi decidendo, nel luglio successivo, di non mantenere tale misura, dato che la vigenza della previsione impugnata non avrebbe causato pregiudizi certi ed effettivi<sup>73</sup>.

Tuttavia, il 20 ottobre 2025, la *Secretaría de Estado de Memoria Democrática* ha deciso di dichiarare luogo della memoria l'estinta *Dirección General de Seguridad franquista* della *Real Casa de Correos*<sup>74</sup>.

## 5. LE LEGGI MEMORIALI DELLE COMUNITÀ AUTONOME

La legislazione memoriale dello Stato è stata progressivamente implementata da molti atti normativi primari o provvedimentali approvati dalle Comunità autonome<sup>75</sup>.

È lo stesso *preámbulo* della l. 20/2022 che, dando conto della necessità di aggiornare la legislazione statale in tema, rileva che, dopo l'approvazione della l. 52/2007 e l'interruzione dei sussidi statali alla politica memoriale, intervenuta nella X e XI Legislatura<sup>76</sup>, alcune Comunità autonome hanno introdotto previsioni che «*transcenden y enriquecen*» la disciplina statale del 2007, adeguandola alle loro «necessità e culture memoriali specifiche».

In realtà, se è vero che la produzione normativa regionale si è intensificata a partire dall'approvazione della l. 52/2007, esistono indirizzi regionali favorevoli alla “memoria storica” assai precedenti all'entrata in vigore di tale legislazione statale, anche se non sempre espressi attraverso fonti primarie o regolamentari. Si è, infatti, giustamente affermato, rilevando la timidezza della l. 52/2007 e la delusione provocata dalla sua quasi nulla capacità di incidere nella prassi, che in Spagna «la riflessione sulla memoria sembri essere ripartita proprio dal basso»<sup>77</sup>.

Basti pensare ai numerosi decreti con i quali, specie a far tempo dal 2000, si sono stabilite provvidenze economiche in favore dei perseguitati dalla dittatura<sup>78</sup> e alle leggi memoriali più recentemente approvate dalle Comunità autonome.

Ad esempio, nell'*Exposición de Motivos* di una delle ultime in ordine di tempo, la l. basca 9/2023 sulla *Memoria Histórica y Democrática de Euskadi* orgogliosamente si afferma il *liderazgo* di questa Comunità

<sup>71</sup> Anche gli artt. 10 Cost., sul principio di dignità e 15 Cost., in tema di diritto alla protezione dell'integrità morale, nei confronti delle vittime sono stati evocati dal ricorso, oltre alla lesione dei principi di lealtà istituzionale e di cooperazione, impliciti nelle relazioni tra Stato e Comunità autonome.

<sup>72</sup> In tal senso la *providencia* dell'8 aprile 2025 del Tribunale costituzionale.

<sup>73</sup> Così l'*auto* 84/2025 del 22 luglio 2025.

<sup>74</sup> Così ha disposto l'*acuerdo* del 20 ottobre 2025, pubblicato nel *Boletín Oficial del Estado*, n. 254 del 22.10.2025. In tema, *El Gobierno de España declara Lugar de Memoria Democrática la Real Casa de Correos*, 22 ottobre 2025, in [www.lamoncloa.gob.es](http://www.lamoncloa.gob.es).

<sup>75</sup> Secondo M. Carrillo, *La memoria y la calidad democrática*, cit., 216, nota 10, solo Galizia, Madrid e Murcia, non hanno approvato leggi memoriali. Per un esame delle *leyes autonómicas* in materia, J.M. López Ulla, *La normas de la memoria histórica: la ley andaluza en el contexto del Estado autonómico*, Tirant lo Blanch, 2021.

<sup>76</sup> In queste legislature, comprese tra il novembre 2011 e il maggio 2018, il governo era guidato da Mariano Rajoy, del *Partido Popular*, opposto, come è noto, alla legislazione memoriale. Si è potuto allora affermare che la legge sulla memoria storica sarebbe stata «*derogada de facto*» dal governo Rajoy. Così M. Della Malva, *Diritto e memoria storica*, cit., 182.

<sup>77</sup> Così, A. Mastromarino, *Stato e Memoria*, cit., 164.

<sup>78</sup> Per una rassegna di alcuni di questi, M. Della Malva, *Diritto e memoria storica*, cit., 151, nota 54.

autonoma in materia, grazie a numerosi atti normativi emanati sin dagli anni Ottanta del secolo scorso.

Questi hanno introdotto provvidenze nei confronti del personale dell'amministrazione regionale e degli insegnanti di *enskera* perseguitati durante il periodo franchista, sino ad arrivare ai primi anni del nuovo secolo. In quest'ultimo periodo storico, finalmente caratterizzato dall'interesse per la politica memoriale da parte dei pubblici poteri ad ogni livello, si è creata nel *País Vasco*, nel 2002, una commissione interdipartimentale per investigare sulle fosse comuni, procedendosi nel 2003 alla firma del *convenio de colaboración* tra il Dipartimento di Giustizia della regione e la *Sociedad de Ciencias Aranzadi* (uno degli enti più rilevanti sia con riguardo all'esumazione delle vittime del regime franchista, che nella ricerca storica sulla repressione, sviluppata in tale periodo).

Anche l'Andalusia, nell'*Exposición de Motivos* della sua l. 2/2017 *de Memoria Histórica y Democrática*, sottolinea che i governi della regione non hanno «guardato dall'altra parte di fronte alla grandezza della repressione realizzatasi durante la guerra civile e da parte del franchismo» nella terra andalusa, approvando atti normativi a far tempo dal 1999<sup>79</sup>.

È questa, secondo la regione, una «*normativa pionera en España*» che ha avuto come suo *incipit* una *proposición no de ley* approvata dal Parlamento andaluso nel giugno del 1999 con la quale si intendeva garantire indennizzi a ex-detenuti e a vittime della repressione politica, non ricompresi tra i fruitori di provvidenze economiche previste dalla legge sul bilancio dello Stato del 1990. Si tratta di una politica memoriale che è stata perseguita, successivamente, con il d. 334/2003, sul coordinamento di attività riguardanti il recupero della memoria storica e il riconoscimento istituzionale e sociale dei *desaparecidos* durante la guerra civile e il periodo successivo.

Si può dire che anche la Catalogna abbia anticipato l'attenzione per la memoria storica rispetto all'approvazione della l. 52/2007, già con l'art. 54 del suo nuovo Statuto, approvato con l. organica 6/2006. Tale previsione attribuisce alla *Generalitat* e ai pubblici poteri il dovere di vegliare sulla conoscenza e la conservazione della memoria storica della Comunità, come patrimonio collettivo che testimonia la lotta per i diritti e le libertà democratiche<sup>80</sup>.

Oltre allo Statuto, anche la legislazione catalana si può ritenere all'avanguardia in materia. Basti pensare alle leggi 13/2007 sul *Memorial Democrático* e 10/2009 sulla localizzazione e identificazione delle persone scomparse durante la guerra civile e la dittatura franchista e sulla *dignificación* delle fosse comuni, le prime leggi, in ordine di tempo, approvate nelle Comunità autonome e, poi, seguite, sempre in Catalogna, dalla l. 11/2017, di riparazione giuridica delle vittime del franchismo.

L'articolo *único* di quest'ultima fonte, «in conformità con l'insieme dell'ordinamento giuridico, che include norme sia di diritto internazionale che interno», dichiara illegali i tribunali dell'*Auditoría de Guerra del Ejército de Ocupación* (poi divenuta della *IV Región Militar*), operanti tra l'aprile del 1938 e il dicembre 1978, comminando la nullità di «pieno diritto» alle sentenze emesse<sup>81</sup>.

<sup>79</sup> A parere di J.M. López Ulla, *Del derecho a la verdad al deber de memoria*, cit., 111 ss., la legge andalusa ha servito da esempio per molte altre leggi regionali, quali quelle delle Comunità autonome di Valencia, Estremadura, Aragona, Principato delle Asturie, La Rioja.

<sup>80</sup> Sull'art. 54 dello Statuto e sulla legislazione catalana, A. Mastromarino, *Stato e Memoria*, cit., 149 ss. A riguardo M. Della Malva, *Diritto e memoria storica*, cit., 179, sottolinea che l'attenzione alla memoria è particolarmente giustificata per la Catalogna, territorio che è stato ultimo avamposto del governo repubblicano e luogo di storiche battaglie della guerra civile, celebrate anche da George Orwell nel suo *Omaggio alla Catalogna*. M.C. Bianchini, *Patrimonios disonantes y memorias democráticas*, cit., 316, sottolinea, in particolare per la Catalogna, la matrice di rafforzamento della «*identidad colectiva*», della regione, attraverso la sua politica memoriale.

<sup>81</sup> In senso analogo, l'art. 22 della l. 2/2018 delle Baleari, con maggiore prudenza (data la competenza esclusiva dello

Tra i primi enti regionali ad occuparsi di memoria storica va ricordata anche la *Diputación Foral* di Navarra che vi ha dedicato la *Ley Foral* 33/2013<sup>82</sup>, con la quale si è garantito «riconoscimento e riparazione morale alle cittadine e ai cittadini della Navarra assassinati e vittime della repressione a seguito del colpo di stato militare del 1936». Una legge che, come ricorda il suo preambolo, ha fatto seguito alla dichiarazione approvata nel 2003 dal Parlamento per iniziativa della *Asociación de Familiares de Fusilados de Navarra* e della *Asociación Pueblo de las Vindas*<sup>83</sup>.

Le *leyes autonómicas*, spesso dichiarano di applicare la l. 52/2007, (essendo, per la maggior parte, successive a quest'ultima, ma antecedenti alla più recente legislazione statale del 2022) e di ottemperare al diritto internazionale umanitario.

Esse dispongono provvidenze economiche nei confronti delle vittime del franchismo, modellate sulla legislazione relativa alle vittime del terrorismo, con una attenzione alle donne umiliate<sup>84</sup>, ai bambini rapiti<sup>85</sup>; facilitano la localizzazione e l'esumazione dei corpi sepolti in fosse comuni e l'elaborazione di mappe aggiornate di tali luoghi<sup>86</sup> e degli *itinerarios* o *senderos de la memoria*; predispongono censimenti delle vittime<sup>87</sup> e banche del loro DNA; ordinano la rimozione da vie, piazze, edifici pubblici o privati, con visibilità al pubblico, di simboli e targhe del regime franchista; disciplinano istituti o organi regionali che si occupano della raccolta di documenti o, più in generale, di tutelare la memoria e commissioni tecniche adibite a compiti di ricerca e preservazione del passato; introducono sanzioni, in genere pecuniarie (e talora molto elevate) per il mancato rispetto delle loro previsioni.

Tra le leggi regionali non ancora ricordate, vanno almeno enumerate: nel *País Vasco* la 4/2014, sulla istituzione dell'*Instituto de la Memoria, la Convivencia y los Derechos Humanos* (cui è seguita la recente e già ricordata 9/2023, *de Memoria Histórica y Democrática de Euskadi*); la *Ley Foral* 16/2015, della Navarra, sostituita dalla 16/2019, in tema di provvidenze in favore delle vittime di atti di motivazione politi-

---

Stato in tema di legislazione penale e processuale), dispongono invece la richiesta al governo statale perché possa essere dichiarata la nullità dei giudizi e l'annullamento delle sentenze emanate per motivi politici da una serie di organi giurisdizionali nel periodo del franchismo, le Disp. add, 1<sup>a</sup> della *Ley Foral* 33/2013 della Navarra e della l. 5/2022 de La Rioja.

<sup>82</sup> Tale legge è stata poi modificata dalle *Leyes Forales* 11/2017 (che ha introdotto, tra i beneficiari delle provvidenze, le persone cui erano stati sottratti neonati) e 16/2018 (che si è occupata della rimozione dei simboli franchisti e delle sanzioni da irrogare in caso di mancato adempimento) e, ancor più di recente, dalla *Ley Foral* 3/2025 (che ha disposto che il *Monumento de Navarra a sus muertos en la Cruzada*, sito in Pamplona, che avrebbe potuto ritenersi dedicato ai caduti per l'instaurazione del franchismo, non fosse più volto a tale scopo).

<sup>83</sup> Come ricorda sempre il preambolo di tale legge, la Navarra non è stata teatro della guerra civile, ma nel suo territorio ben 3.400 cittadini furono uccisi solo perché oppositori del franchismo. Sulla repressione spietata contro tali soggetti avvenuta in Navarra, luogo dove l'*alzamiento* franchista aveva avuto immediato successo e in cui tale repressione si era realizzata nei confronti di semplici elettori del *Frente Popular* o di donne e lavoratori, apparendo sproporzionata, P. Preston, *El holocausto español. Odio y exterminio en la Guerra Civil y después*, Penguin Random House Grupo Editorial, S.A.U., 2011, 254 ss e Id., *Un pueblo traicionado. España de 1874 a nuestros días: corrupción, incompetencia política y división social*, Penguin Random House Grupo Editorial, S.A.U., 2019, 333.

<sup>84</sup> Basti ricordare, ad esempio, il *Decreto de la Consejería de Gobernación y Justicia* dell'Andalusia 372/2010, che si propone di indennizzare le donne che, tra il 1936 ed il 1950, pur non private della libertà, abbiano subito offese al loro onore, intimità ed immagine. Alle donne la cui posizione va "recuperata" e divulgata è dedicato l'art. 3, comma 1, h) della l. 13/2007 della Catalogna. L'art. 3 del d.l. 1/2023 della *Comunitat Valenciana* menziona il riconoscimento della memoria democratica delle donne sia per la loro attività pubblica, politica o intellettuale, sia perché madri, compagne o figlie di persone trucidate o perché punite per reati di adulterio o di interruzione volontaria di gravidanza. Simile, sotto quest'ultimo profilo, l'art. 1, comma 2, b) della l. 5/2022 de La Rioja. Per un cenno agli abusi commessi nei confronti delle donne dalla repressione franchista, sin dall'inizio della guerra civile, P. Preston, *Un pueblo traicionado*, cit., 334.

<sup>85</sup> Ai bambini scomparsi e al loro censimento sono dedicati la Disp. addiz. 3<sup>a</sup> della l. 2/2018 delle Baleari e l'art. 5 del d. 1/2023 della *Comunitat Valenciana*.

<sup>86</sup> Si tratta di luoghi di prigionia e di pratica di torture o di eccidi da parte delle milizie franchiste, di campi di concentramento, di monumenti in ricordo delle vittime. In tema, ad esempio, la *Ley Foral* 29/2018 della Navarra sui *Lugares de la Memoria Histórica*.

<sup>87</sup> Ad esempio, molto specifico era, in tema, il d. 1/2023 della *Comunitat Valenciana*.



ca, commessi da gruppi di estrema destra o da funzionari pubblici tra il 1° gennaio 1950 e l'entrata in vigore della legge; le 10/2016, per il recupero delle persone scomparse durante la guerra civile e il franchismo e 2/2018, *de memoria y reconsideración democrática* delle Baleari; la 2/2017, *de Memoria Histórica y Democrática* dell'Andalusia; la 14/2017, *de Memoria Democrática y para la Convivencia* della *Comunitat Valenciana*; la 5/2018, *de Memoria Histórica* e di riconoscimento e riparazione morale delle vittime canarie della guerra civile e della dittatura franchista delle Canarie; la 14/2018, *de Memoria Democrática* dell'Aragona; la 1/2019, per il recupero della memoria democratica del Principato delle Asturie; la 1/2019, *de Memoria Histórica y Democrática* dell'Estremadura; la 8/2021, *de Memoria Histórica y Democrática* della Cantabria; la 5/2022 *para la recuperación de la memoria democrática* de La Rioja<sup>88</sup>.

Alle leggi regionali si sono aggiunti alcuni decreti. Tra i più recenti possono essere ricordati il 9/2018, *de Memoria Histórica y Democrática* della Castiglia-León; il 19/2021 de La Rioja che modifica il 15/2017 sul *Consejo Asesor de la Memoria Democrática*; l'1/2023 *de Memoria Democrática* della *Comunitat Valenciana* che dava attuazione alla l. 14/ 2017 della stessa Comunità (il primo atto che ha tenuto conto della l. statale 20/2022).

## 6. LA GIURISPRUDENZA DEL TRIBUNALE COSTITUZIONALE SULLA LEGISLAZIONE MEMORIALE REGIONALE

Se la prima legislazione memoriale dello Stato non è stata sottoposta al controllo di costituzionalità<sup>89</sup> e ancora si attendono le pronunce del Tribunale costituzionale sulla l. 20/2022, la ricca attività memorialistica delle Comunità autonome ha già avuto occasione di essere valutata dal giudice delle leggi, talvolta incontrando qualche difficoltà di fronte a quest'ultimo.

Paradigmatiche, sotto questo profilo, sono state le decisioni del Tribunale costituzionale riguardanti le *Leyes Forales* 16/2015 e 16/2019 della Navarra, quest'ultima emanata in sostituzione della precedente.

La prima di queste leggi forali disponeva, come si è ricordato, una serie di provvidenze in favore delle vittime della violenza politica, commessa da gruppi di estrema-destra o da funzionari pubblici, nel periodo dal 1950 al 2015 ed era stata impugnata con ricorso di incostituzionalità dal presidente del governo allora in carica, Mariano Rajoy, del *Partido Popular*.

La fonte primaria era stata ritenuta incostituzionale nella sua quasi totalità dalla sent. n. 85 del 2018 del Tribunale costituzionale. Oggetto della declaratoria dell'organo di controllo della costituzionalità era stata, in particolare, la commissione prevista dalla legge che, nominata dal Parlamento regionale e composta da persone indipendenti e di elevato prestigio sociale e morale, aveva il compito di «individuare e investigare» sui fatti che avevano dato luogo alla violenza politica.

Per poter attribuire la condizione di vittime e assicurare a queste indennizzi economici per i danni fisici, psicologici o materiali subiti, la commissione avrebbe dovuto utilizzare sentenze che provassero la colpevolezza di chi aveva perpetrato le violenze. Tuttavia, in mancanza di decisioni giudiziali, avrebbe dovuto definire «in forma veridica e coerente una interpretazione» che potesse dilucidare i fatti.

<sup>88</sup> In tema, J.M. López Ulla, *Del derecho a la verdad, al deber de memoria*, cit., 101.

<sup>89</sup> Per un attento esame della giurisprudenza costituzionale su atti normativi legati alla attuazione della politica memoriale, rilevando che non è stato presentato alcun ricorso contro la l. 52/2007, né direttamente nei confronti della l. di amnistia (nella sua redazione originaria), I. Gómez Fernández, *Jurisdicción constitucional y memoria democrática en España*, in G. Pérez González (dir.), *Claves jurídicas para la recuperación de la memoria democrática en España*, Aranzadi, 2022, 225 ss.

Pareva che la commissione, nello svolgere il suo delicato compito, dovesse conformarsi agli obiettivi dell'atto normativo indicati nell'art. 1, che obbligava le istituzioni della Comunità ad adottare le misure necessarie a «chiare al massimo i fatti e a documentare i casi esistenti in forma veridica e coerente, allo scopo di individuare la verità di quanto avvenuto» e, inoltre, ad «evitare, fino a dove fosse possibile, la sensazione di impunità e frustrazione sotto il profilo penale», dando «impulso al riconoscimento del danno causato da parte delle persone, organizzazioni o istituzioni protagoniste dei fatti violenti».

Tuttavia, il Tribunale costituzionale ha ritenuto che l'attività della commissione fosse lesiva della riserva di giurisdizione prevista nell'art. 117, comma 3, della Costituzione. L'organo amministrativo regionale si sarebbe sostituito ai magistrati, ai pubblici ministeri e alla polizia giudiziaria, così usurpando competenze statali.

La decisione del Tribunale costituzionale non è stata però emessa all'unanimità. Ben cinque giudici costituzionali hanno sottoscritto o aderito ad opinioni dissenzienti, ritenendo che fosse pienamente ammissibile, come era avvenuto anche in altri ordinamenti giuridici<sup>90</sup>, che un organo amministrativo investigasse i fatti avvenuti, così ricercando la verità, senza che con tale attività volesse sostituirsi alle funzioni proprie del potere giurisdizionale. Infatti, la commissione non si proponeva di perseguire penalmente i responsabili di fatti di violenza, ma soltanto di poter comprendere quanto era avvenuto per attribuire la condizione di vittima e le provvidenze economiche conseguenti a tale *status*.

Uno dei profili più significativi dei *votos discrepantes* alla decisione ha riguardato, però, la rilevanza, per l'interpretazione costituzionale, del diritto internazionale in tema di diritti umani e la speciale responsabilità del giudice costituzionale in questo settore<sup>91</sup>.

A preoccupare alcuni componenti dell'organo di controllo della costituzionalità era l'insensibilità della maggioranza del Tribunale nei confronti, specie, del *derecho a la verdad* previsto dal diritto internazionale consuetudinario e convenzionale e le criticità rilevate dagli organismi internazionali, a riguardo, nell'ordinamento spagnolo<sup>92</sup>. In questo, infatti, la legge di amnistia del 1977, insieme ad altri principi (dall'irretroattività della legge penale sfavorevole, alla prescrizione) impediscono il perseguimento dei crimini perpetrati nel periodo franchista, disattendendo la richiesta di verità e giustizia delle vittime e dei loro familiari. Una richiesta di verità che, a parere dei giudici dissenzienti, la legge della Navarra si proponeva di soddisfare.

La Navarra non ha però rinunciato a tale politica memoriale e, infatti, ha sostituito la disciplina legislativa, resa quasi totalmente nulla dalla decisione del Tribunale costituzionale, con la *Ley Foral* 16/2019.

Questa nuova fonte ha reintrodotto una commissione di ricerca sui fatti, specificando con maggiore

<sup>90</sup> Sono ben note le commissioni istituite, a riguardo, in Sudafrica e in molti Paesi, specie dell'America Latina. In tema, A. Lollini, *Costituzionalismo e giustizia di transizione*, il Mulino, Bologna, 2005, 161 e 165; A. Di Gregorio, *Epurazioni e protezione della democrazia*, cit., 135 ss.; A. Mastromarino, *Stato e Memoria*, cit., 50 ss. Va tuttavia sottolineato che, nei *votos discrepantes*, si ricordava l'esistenza di organi amministrativi anche statali, introdotti per attuare la l. 52/2007, con riguardo alla dichiarazione di riparazione e riconoscimento delle vittime, criticando l'orientamento della maggioranza che riteneva da ricomprendere nella potestà giurisdizionale anche la semplice investigazione dei fatti.

<sup>91</sup> Su questo tema, il *voto* di J.A. Xiol Ríos che sottolinea l'esistenza di un dialogo "in rete" tra i tribunali di garanzia dei diritti umani, una rete a cui appartiene anche il Tribunale costituzionale.

<sup>92</sup> In particolare, la relazione del 22 luglio 2014 di Pablo de Greiff, relatore speciale delle Nazioni Unite sulla promozione delle verità, giustizia, riparazione e garanzie di non ripetizione. A questa relazione fa riferimento il *voto* di M.L. Balaguer Callejón (cui ha aderito anche F. Valdés dal Re), che ricorda le diverse risoluzioni di organismi delle Nazioni Unite e la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo per provare che esiste un principio di diritto internazionale sul diritto alla verità delle vittime e sul dovere di investigare dello Stato. Al diritto internazionale si richiama anche il *voto* di C. Conde Pumpido Tourón.

precisione la prospettiva regionale in materia e la differenziazione e la sussidiarietà dei compiti affidati all'organo rispetto alle funzioni della magistratura<sup>93</sup>.

Tuttavia, anche questa legge forale è stata impugnata da deputati del *Partido Popular*, di *Vox* e di *Ciudadanos*, con ricorsi di incostituzionalità decisi dalle sentt. nn. 108 e 135 del 2021 del Tribunale costituzionale.

Le decisioni non hanno ritenuto illegittime le previsioni della legge, alcune delle quali sono state però “salvate” con una interpretazione adeguatrice, allo scopo di ancor meglio specificare che l'attività dei poteri pubblici della Navarra e le funzioni della commissione non possano interferire con la funzione giurisdizionale<sup>94</sup>.

Anche tale giurisprudenza, cui si è opposto un giudice della parte cosiddetta progressista del Tribunale costituzionale, non fa che confermare la preoccupazione sulla poca sensibilità in questa materia della maggioranza del *Tribunal*, che si traduce nel timore che la Spagna non sia in linea con gli obblighi internazionali<sup>95</sup>.

Questo timore parrebbe confermato anche dalla risposta data dall'organo di controllo della costituzionalità nell'assolvere un'altra competenza: quella in tema di *recursos de amparo*, presentati dalle vittime di tali reati per lesione del diritto di difesa da parte dei giudici penali, che archiviano le denunce sui crimini di tortura realizzati nell'ultima fase del regime autoritario<sup>96</sup>.

Il Tribunale costituzionale ha infatti riaffermato, anche di recente, la sua giurisprudenza in tema di inammissibilità dell'*amparo*, per manifesta mancanza della lesione del diritto di difesa (sotto il profilo dell'accesso al giudizio), data l'impossibilità di perseguire tali reati non solo a causa della legge di amnistia o della prescrizione, ma per l'inesistenza, nel diritto penale spagnolo del tempo, della disciplina di delitti di lesa umanità e tortura<sup>97</sup>.

Una posizione recisa cui si contrappongono alcuni giudici costituzionali che dissentono da tale orientamento, ritenendo che la giurisprudenza costituzionale debba essere modificata, almeno nel senso dell'ammissibilità dei ricorsi, senza rifiutarli *in limine*<sup>98</sup>, per poi eventualmente valutare, nel merito, le le-

<sup>93</sup> Paradigmatico, sotto questo profilo, l'art. 5, comma 6, della legge che prevede che il procedimento amministrativo, sussidiario rispetto al processo penale, è «sujeto a la ausencia de finalidad punitiva y respeta con plena garantía los deberes y obligaciones de abstención, concurrencia y sujeción a los pronunciamientos judiciales».

<sup>94</sup> Le decisioni ricordate hanno modificato, dunque, l'orientamento giurisprudenziale precedente, ispirandosi anche alle sentenze nn. 83 e 131 del 2020, con le quali il Tribunale costituzionale aveva giudicato, su ricorso di deputati di *Ciudadanos* e di senatori del *Partido Popular*, la l. basca 5/2019 di modifica della 12/2016, riguardante «reconocimiento y reparación de víctimas de vulneración de derechos humanos en el contexto de la violencia de motivación política en la Comunidad Autónoma del País Vasco entre 1978 y 1999» che istituiva una *comisión de valoración*, le cui funzioni erano state ritenute non illegittime, grazie all'interpretazione adeguatrice. Su tali decisioni, I. Gómez Fernández, *Jurisdicción constitucional y memoria democrática*, cit., 229 ss.

<sup>95</sup> In tal senso il voto del giudice J.A. Xiol Ríos.

<sup>96</sup> Sui numerosi *recursos de amparo* presentati e spesso dichiarati inammissibili dalle sezioni del Tribunale costituzionale, senza che si unificasse il criterio di tale inammissibilità, da ultimo relativo alla manifesta mancanza di una lesione costituzionale, si cfr. I. Gómez Fernández, *Jurisdicción constitucional y memoria democrática*, cit., 242 ss., il quale ritiene la giurisprudenza costituzionale a riguardo, «pobre y timorata» e sottomessa alla interpretazione penalistica del Tribunale supremo.

<sup>97</sup> In tema, *El Constitucional ratifica su doctrina y mantiene cerrada la vía para investigar crímenes del franquismo*, in *Diario del Derecho*, 8.5.2024, in [https://www.iustel.com/diario\\_del\\_derecho](https://www.iustel.com/diario_del_derecho).

<sup>98</sup> In tal senso M.L. Balaguer Callejón nel voto all'auto 80/2021, cui ha fatto rinvio, sottoscrivendo un nuovo voto all'auto 57/2024 (su cui *supra* nota 43) il più recente a dichiarare un *amparo* inammissibile per manifesta mancanza della lesione del principio di difesa da parte dei giudici penali. Nel voto all'auto 80/2021, la giudice sosteneva la necessità di valutare nel merito le possibili lesioni eccepite, considerando anche il numero elevato degli *amparos* presentati e la loro speciale rilevanza costituzionale, poiché il poter dare una risposta completa ai ricorrenti, indipendentemente dall'esito finale del giudizio, costituiva già una forma di riparazione. Il dare ascolto alle vittime ha affermato M.L. Balaguer Callejón, è un modo per costruire, allo stesso tempo, la memoria collettiva.

sioni eccepite e i problemi riguardanti la giustizia di transizione spagnola<sup>99</sup>.

A parere di altri componenti del Tribunale costituzionale ad una modifica del precedente orientamento giurisprudenziale inviterebbe anche la nuova legislazione statale sulla memoria democratica, che non solo all'art. 2, comma 3, sottopone l'interpretazione della legge di amnistia al canone del rispetto del diritto internazionale convenzionale e consuetudinario e a quello in tema di diritti umani, ma richiama, nel comma 2 dello stesso articolo, al rispetto dell'art. 10, comma 2, Cost., il quale, a sua volta, obbliga, per l'esegesi dei diritti costituzionali, a considerare la Dichiarazione universale del 1948 e i trattati sui diritti umani<sup>100</sup>.

## 7. LE LEGGI MEMORIALI DI ALCUNE COMUNITÀ AUTONOME: UNA VARIABILE DIPENDENTE DAI MUTATI EQUILIBRI POLITICI

### 7.1. *Le leggi abrogative di Aragona e Cantabria*

Si è ricordato come le Comunità autonome siano state molto attive nell'approvare la legislazione memoriale, manifestando una comunanza di interesse per il passato, non diversa da quella propria, a livello centrale, del governo del *Partido Socialista Obrero Español*, cui erano talvolta legate da omogeneità partitica<sup>101</sup>.

Le elezioni regionali del maggio 2023 hanno però lasciato il posto a equilibri politici diversi, rispetto al recente passato, dai quali sono scaturiti esecutivi o di minoranza, retti dal *Partido Popular*<sup>102</sup> o di coalizione, istituiti (almeno inizialmente) grazie ad accordi tra il *Partido Popular* e *Vox*<sup>103</sup>. Si è trattato di coalizioni di governo che si proponevano, come uno dei loro principali scopi, proprio l'abrogazione delle leggi memoriali.

In particolare, Aragona e *Comunitat Valenciana*<sup>104</sup> hanno con notevole rapidità ottemperato a tali accordi, approvando leggi abrogative. Una legislazione abrogativa è stata tempestivamente approvata anche dal governo monocolore di centro-destra della Cantabria, sostenuto, all'esterno, da *Vox*.

In Castiglia-León e in Estremadura, il repentino scioglimento della coalizione delle destre, dopo

<sup>99</sup> M.L. Balaguer Callejón nel voto all'auto 80/2021, poneva in evidenza anche aspetti molto rilevanti del rapporto tra il diritto internazionale consuetudinario e pattizio e la vigenza della legge di amnistia. Sottolineava, in particolare, che, pur non essendo facile evidenziare l'esistenza di un principio consuetudinario di diritto internazionale sulla imprescrittibilità di determinati gravi reati era possibile dedurre tale principio da una serie di documenti internazionali. Quanto alla legge sull'amnistia la giudice precisava che, se questa era entrata in vigore nell'ottobre 1977, il Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966 che, nell'art. 2, richiede agli Stati di garantire un ricorso effettivo contro violazioni dei diritti in esso riconosciuti, era stato ratificato dalla Spagna ancor prima, nell'aprile 1977. Il Tribunale costituzionale era dunque la sede adeguata a valutare l'interpretazione della l. 46/1977 alla luce degli obblighi internazionali.

<sup>100</sup> In questo senso, da ultimo, il già ricordato voto discrepante di R. Sáez Valcárcel all'auto 57/2024.

<sup>101</sup> Va però ricordato che alcune leggi memoriali sono state approvate da esecutivi presieduti da esponenti di partiti regionali o di "nazionalismo periferico" (ad es. in *País Vasco* e Catalogna, Cantabria, Navarra, Canarie). Solo la Castiglia-León aveva approvato il proprio d. 9/2018, sotto l'egida di un governo, retto da un esponente moderato del *Partido Popular*.

<sup>102</sup> A questa tipologia appartiene, ad esempio, l'esecutivo della Cantabria.

<sup>103</sup> I governi di coalizione tra PP e *Vox*, insediatisi in *Comunitat Valenciana*, Estremadura, Castiglia-León, Aragona e Murcia, si sono trasformati, a far tempo dal luglio 2024, in esecutivi a sola guida *Popular*, specie a causa dei contrasti, tra i due partiti, in materia di accoglimento di minori migranti.

<sup>104</sup> Sull'articolato *acuerdo*, raggiunto tra *Partido Popular* e *Vox* nella *Comunitat Valenciana*, si cfr. *Acuerdo conjunto de PP y Vox para el gobierno de la Comunidad Valenciana*, in [www.cdn.valenciaplaza.com](http://www.cdn.valenciaplaza.com); "Libertad de memoria", "violencia intrafamiliar" y oficina antocupas: así es el pacto PP-Vox en la Comunidad Valenciana, 15 giugno 2023, in [www.rtve.es](http://www.rtve.es); F. Bono, *Los principales puntos del pacto PP-Vox en la Comunidad Valenciana: violencia intrafamiliar pero no machista y nada sobre cambio climático*, in *El País*, 15 giugno 2023.



poco più di un anno dall'inizio dell'esperienza di governo, ha invece sospeso l'approvazione delle leggi abrogative<sup>105</sup>, anche se l'Estremadura è di recente ritornata, per così dire, sui suoi passi, deliberando una di queste.

Pare interessante sottolineare, tuttavia, la differente denominazione delle leggi che hanno sostituito la disciplina memoriale e il loro parzialmente diverso contenuto.

Se Aragona e Cantabria hanno promulgato leggi il cui titolo le dichiara come abrogative delle precedenti, la *Comunitat Valenciana* e, più di recente, l'Estremadura, hanno invece denominato la propria legge abrogativa *de Concordia*, adottando, come si dirà, una prospettiva onnicomprensiva degli episodi di violenza politica e non limitando il loro sguardo al solo periodo franchista.

Ma al di là della diversa denominazione adottata per tali fonti e del loro specifico oggetto, tutte hanno in comune, tranne la più estesa legge dell'Estremadura, un articolato relativamente ridotto e preamboli molto significativi, il cui scopo è illustrare perché il legislatore regionale abbia deciso di abrogare le precedenti leggi memoriali.

Si critica, perciò, tale legislazione, talvolta sottolineando, da un lato, la necessaria uguaglianza che deve essere garantita a tutti gli appartenenti alle due parti in contesa nella guerra civile e alle loro vittime e, dall'altro, la non legittima pretesa da parte del legislatore di ricostruire la storia, esaltandone solo alcuni aspetti.

Così, il preambolo della prima legge in ordine di tempo ad essere approvata e la più breve tra tutte, la 1/2024 dell'Aragona, del 15 febbraio 2024, inizia citando gli artt. 10 e 20 della Costituzione spagnola e il metodo di interpretazione dei diritti fondamentali.

Come è noto, l'art. 10 Cost., al suo primo comma, garantisce la dignità della persona come fondamento dell'ordine politico e della pace sociale, mentre l'art. 20 tutela le libertà di manifestazione del pensiero, di informazione, di creazione letteraria, artistica, scientifica, tecnica e di insegnamento. Si tratta di posizioni giuridiche soggettive che vanno interpretate, ai sensi del comma 2 dello stesso art. 10, in base ai trattati sui diritti umani e alla luce della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (che, a sua volta, garantisce la libertà e l'uguaglianza in dignità e diritti di tutti gli esseri umani e il dovere di questi di comportarsi fraternamente, oltre a dotarli del diritto all'uguale protezione della legge).

Il preambolo si richiama, poi, all'art. 11 dello Statuto di autonomia dell'Aragona che, al comma 3, attribuisce ai poteri pubblici della regione la promozione delle misure necessarie per garantire in modo effettivo l'esercizio di questi diritti. Si evidenzia come la precedente legge dell'Aragona 14/2018, sulla *Memoria Democrática*, imporrebbe un «*relato oficial*» (che più avanti si definisce come «*relato ideológico de parte*») con il quale si idealizza la Seconda Repubblica, escludendola dall'ambito di applicazione della legge e pretendendo di considerare questo «*período convulso*» della storia spagnola come legato al «modello» della democrazia introdotta dalla vigente Costituzione.

Una palese manifestazione della disuguaglianza con la quale la legge avrebbe trattato le due parti in contesa nella guerra civile è, poi, la «condanna» dei crimini commessi da una di queste e la «relativizzazione» di quelli perpetrati dall'altra e la limitazione del concetto di vittima a coloro che sopportarono la repressione di alcuni, non considerando quelli che l'hanno subita dai loro oppositori.

<sup>105</sup> In tema, E. García De Blas, *Los barones del PP se abren a modificar las leyes de "concordia" tras la ruptura con Vox*, in *El País*, 5 agosto 2024. Nell'articolo si sottolinea come il PP ritenga che l'abrogazione delle leggi memoriali e la loro sostituzione con leggi *de "concordia"* sia percepita come una vittoria di *Vox*, anche se questo orientamento era da tempo proprio dei dirigenti del *Partido Popular*.

A sanare questi gravi difetti della legislazione aragonese precedente, che avrebbe realizzato «una visión partidista de la historia», è volta la nuova fonte primaria che si compone di un unico articolo, diviso in quattro commi, e di sette disposizioni finali.

L'articolo enumera tutti gli aspetti della l. 14/2018 che vanno abrogati e, in particolare, la struttura organizzativa cui era affidata la tutela della memoria democratica, cioè la *Comisión Técnica de Memoria Democrática de Aragón*, ma anche il *Censo, las Rutas de Memoria Democrática*, l'*Inventario de lugares y rutas*<sup>106</sup>, il *Centro de Investigación*, il *Registro de entidades de memoria democrática* e il portale *web* dell'amministrazione regionale relativo alla memoria democratica.

Vengono sospese anche le iniziative in campo educativo relative alla conoscenza e alla divulgazione della memoria e le relazioni di cooperazione e collaborazione intrattenute in passato con altri soggetti, nonché le sovvenzioni a tali scopi previste.

Le disposizioni finali si occupano di introdurre le modifiche a specifiche leggi regionali (da quella in tema di archivi a quelle sul patrimonio culturale, sulla trasparenza dell'attività pubblica, sulla partecipazione cittadina e sul fondo di finanziamento delle amministrazioni comunali), prevedendo, infine, che possano essere mantenute le iniziative amministrative di natura collaborativa e cooperativa, non comprese nella legge che si abroga<sup>107</sup>.

A sua volta, la legge 1/2024 della Cantabria, dell'8 novembre 2024, abrogativa della precedente 8/2021, *de Memoria Histórica y Democrática*, si segnala per un preambolo assai lungo e dai toni particolarmente duri, cui fa seguito un brevissimo articolato<sup>108</sup>.

Definisce, infatti, come una legge che «è nata morta» quella che si abroga, perché avrebbe dovuto essere approvata con «un certo grado di consenso», per essere veramente riparatoria delle violenze del passato. Invece, essa viene ritenuta come una fonte priva di consenso sia sotto il profilo formale, cioè con riguardo alla procedura di approvazione, che in relazione al suo contenuto.

Quanto, infatti, alla sua deliberazione, questa legge non sarebbe stata frutto di un dialogo, avendo la sua approvazione ottenuto, nell'assemblea regionale, solo 21 voti positivi a fronte di 14 negativi e mancando qualunque tentativo di compromesso tra le parti politiche, con il rifiuto di ben 160 emendamenti presentati al progetto dall'opposizione.

Si sarebbe trattato, in sostanza, di un rifiuto del metodo utilizzato nella transizione: non di un voltare pagina rispetto al passato, ma di un riaprire le ferite rimarginate. Il preambolo della precedente legge è definito come un «itinerario di manipolazioni e dimenticanze», «un'imposizione» a tutta la società della visione di una sola parte politica.

Anche il contenuto della legge del 2021 pare, al legislatore della nuova normativa regionale, non favorevole alla pacificazione.

Secondo il preambolo della l. 1/2024, la legislazione precedente istituiva, infatti, una sorta di *Comisión*

<sup>106</sup> Si dispone che i dipartimenti regionali competenti inviino le informazioni relative al DNA delle vittime e il censimento e l'inventario dei luoghi della memoria, rispettivamente alla banca statale del DNA, prevista dalla l. 20/2022, e ad altri registri della Comunità autonoma.

<sup>107</sup> Per una valutazione positiva della legge aragonese, di «secca» abrogazione che non intende imporre cose impossibili, come la concordia, e non dimentica le vittime, P. de Lora, *¿Legislar la concordia?*, in *El Mundo*, 21 giugno 2024.

<sup>108</sup> Basti pensare che a poco più di 2 pagine di preambolo, seguono 3 articoli, 1 disp. transitoria (che per i procedimenti amministrativi iniziati e non ancora conclusi, rinvia alla legislazione che li disciplinava) e 1 disp. finale (che prevede l'entrata in vigore della legge il giorno successivo a quello della pubblicazione, avvenuta sul *Boletín Oficial* della Comunità autonoma, n. 219 del 12 novembre 2024).

*de la Verdad*, la *Comisión de la Memoria* formata da presunti esperti, per imporre a tutti (e persino alla ricerca storica) la versione di una parte, dimenticando la sofferenza dell'altra. Una dura requisitoria è rivolta, poi, alle sanzioni comminate per il mancato rispetto delle previsioni della legge, che sono considerate come lesive delle libertà e addirittura, in qualche caso, più proprie della «Cina di Mao Zedong» o «della Cuba di Fidel Castro che di una società occidentale e democratica».

Il preambolo della nuova legge stigmatizza anche gli aspetti educativi della precedente legislazione, rivolti alle più giovani generazioni, che si proporrebbero l'«indottrinamento» e coarterebbero la libertà di insegnamento, istituendo una nuova materia, il cui contenuto è deciso dai pubblici poteri.

Dimenticando una delle parti<sup>109</sup>, la legge sarebbe più simile ad un «regolamento di conti», ad «una rappresaglia», che non ad una giusta riparazione.

Anche gli unici aspetti dell'atto normativo che avevano ricevuto, in passato, un'approvazione più corale (come il diritto dei familiari a ricevere sostegno e consulenza nell'esumazione dei resti dei loro cari e la conservazione del materiale documentale) sono considerati pressoché inutili, essendo possibile, per la disciplina di tali temi, fare riferimento alle leggi già esistenti, riguardanti il patrimonio culturale (in relazione a quello archeologico e paleontologico) e gli archivi.

A questo lungo preambolo, seguono l'art. 1, di secca abrogazione della l. 8/2021 e altri due brevi articoli, dedicati, rispettivamente, alle esumazioni e alla custodia del materiale documentale, che fanno appunto rinvio alla disciplina della l. 11/1998 sul patrimonio culturale della Cantabria, in relazione al patrimonio archeologico e paleontologico, e alla l. 3/2002 sugli archivi della Cantabria (alla quale ora si affida la disciplina dei documenti riguardanti la repressione di atti di motivazione politica durante la Seconda Repubblica, la guerra civile e la dittatura).

## 7.2. La legge de Concordia della Comunitat Valenciana

Anche la l. 5/2024, approvata il 26 luglio 2024, che è espressamente denominata *de Concordia de la Comunitat Valenciana*, è corredata da un ampio preambolo nel quale, però, si adotta una prospettiva più conciliante rispetto al preambolo della legge abrogativa della Cantabria, che è un vero «atto d'accusa» della maggioranza che ha approvato la legge *de Memoria Histórica y Democrática* di quella Comunità.

La legge valenziana si propone, infatti, secondo il suo preambolo, di essere «*testimonio de compromiso para honrar y proteger la historia de España*», occupandosi del periodo tra il 1931 (anno di inizio della Seconda Repubblica) e l'oggi, una fase storica che si dice densa di profondi cambiamenti sotto il profilo politico, sociale e culturale che hanno caratterizzato il percorso storico del popolo spagnolo, ma che ne hanno anche forgiato l'identità.

In quasi cento anni, ricorda sempre il preambolo, si sono vissute delle crisi profonde, ma soprattutto si sono fronteggiate la «*convulsa Segunda República*», la guerra civile, la dittatura e «*el azote del terrorismo etarra e islámico*».

Nel ricordo di tutte queste catastrofi solo l'adozione di una prospettiva di riconciliazione, secondo il legislatore regionale, può «aiutare a rimarginare le ferite e restaurare l'equilibrio perduto».

<sup>109</sup> Secondo il preambolo, è significativo di questa «dimenticanza» che la legge del 2021 non abbia menzionato quello che è ritenuto come l'«episodio più sanguinoso» della violenza politica nel periodo della guerra civile, avvenuto il 27 dicembre 1936, che causò 156 caduti: l'assalto alla nave-prigione Alfonso Pérez, perpetrato dai membri di una *checa* (cioè, di una commissione di giustizia sommaria, di ispirazione sovietica).

Sottolineando che non esiste un'interpretazione consensuale né nella società civile né tra gli storici del periodo che si inizia con la Seconda Repubblica, continua con la guerra civile e con il franchismo, si afferma che la stessa guerra civile deve insegnare che la «sofferenza e la morte è stata la stessa per tutti», che le vittime sono tutte uguali e meritano il rispetto della loro dignità da parte dei pubblici poteri.

Ecco, allora, la necessità di adottare una prospettiva diversa da quella che si ritiene viziata da interessi politici, propria sia della l. statale 52/2007 che della l. valenziana 14/2017.

Il preambolo accusa, infatti, tali fonti di non perseguire valori di libertà, ma piuttosto di voler rimodellare la memoria degli spagnoli, coartando le libertà di opinione, di insegnamento e persino penalizzando la ricerca storica per orientarla nel modo voluto, così rifuggendo dai principi di rispetto e di tolleranza che avevano retto la transizione democratica.

Tuttavia, si ribadisce che la nuova legge regionale non porta seco la riduzione dei diritti, che sono simili a quelli previsti da altra legge regionale, la 1/2004, *de Ayuda a las Víctimas de Terrorismo*. Si garantisce, infatti, la individuazione delle vittime della violenza sociale, politica o religiosa «*con independencia de su credo o militancia*» e «*sin reabrir las cuestiones de la legitimidad de los regímenes, que forman todos, sin excepción, parte de nuestra historia patria*».

Il preambolo si conclude con l'individuazione dei titoli di competenza in base ai quali l'assemblea legislativa regionale approva questa legge. A tale proposito si richiamano le competenze attribuite dalla l. statale 20/2022, nello spirito di riconciliazione della Costituzione del 1978 e anche la direttiva dell'Unione europea in tema di protezione delle vittime dei delitti<sup>110</sup>, senza dimenticare gli articoli dello Statuto di autonomia<sup>111</sup> e i regi decreti statali che hanno trasferito alla Comunità autonoma poteri in tema di attività insalubri, nocive, pericolose e di cultura e sanità<sup>112</sup>.

La legge si compone di un unico Titolo, diviso in cinque articoli, di una disposizione addizionale, di due disposizioni transitorie, di una disposizione abrogativa e di una finale.

L'oggetto e l'ambito di applicazione della fonte, disciplinati dall'art. 1, individuano come soggetti delle attività «di indagine, localizzazione, esumazione e identificazione», previste nell'art. 2, le persone che siano state vittime sia di violenza sociale e politica, che del terrorismo, o di persecuzioni ideologiche o religiose avvenute, come già si è ricordato esaminando il preambolo, tra il 1931 e l'oggi.

Si specifica nell'art. 1, comma 3, che sarà garantito lo stesso regime di protezione e di riconoscimento sia alle vittime della Seconda Repubblica e del terrorismo che a quelle a cui fa riferimento la l. statale 20/2022, *de Memoria Democrática*.

A loro volta, le vittime del terrorismo sono considerate come le vittime di violenza sociale e politica realizzata da gruppi terroristi, la cui tutela è disciplinata da questa legge e dalla già ricordata l. 1/2004, *de Ayuda a las Víctimas de Terrorismo*.

Quanto ai diritti riconosciuti ai ricordati soggetti (e ai loro familiari), oltre alla localizzazione ed esumazione dei resti mortali, ai sensi dell'art. 2, commi 2 e 3, si garantisce la riparazione e preservazione della memoria «*evitando cualquier intento de revanchismo o manipulación de nuestra historia que aliena el enfrentamiento entre españoles*», nonché l'accesso ai documenti, in possesso delle pubbliche amministrazioni regionali, necessari all'investigazione dei fatti legati alla violenza<sup>113</sup>.

<sup>110</sup> Si tratta della Direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio.

<sup>111</sup> Si citano, in particolare, gli artt. 8, 49.1.1°, 4°, 5°, 6° e 7° dello Statuto.

<sup>112</sup> R.d. 278/1980 e r.d. 2103/1984.

<sup>113</sup> Nei confronti delle vittime del terrorismo, l'art. 2, comma 4, garantisce l'investigazione dei fatti delittuosi perseguibili



La legge predispone anche una struttura dipartimentale, la *Unidad Valenciana de la Concordia*, posta alle dipendenze dell'assessorato competente in tema di trasparenza e diretta da un soggetto scelto tra professori universitari nei settori del diritto penale, diritto costituzionale, storia, storia del diritto, filosofia, scienze politiche o sociologia. L'*Unidad* dovrà seguire le direttive in materia individuate dall'esecutivo regionale attraverso il piano strategico di concordia democratica, direttive poi impartite dall'assessore alla trasparenza.

Ulteriori misure fissate dagli artt. 4 e 5 della legge riguardano la protezione dei *lugares de la concordia*, cioè immobili o luoghi che rivestano un particolare interesse per la Comunità autonoma, perché sono stati testimoni di fatti di rilievo per il loro significato storico, simbolico o per il loro riflesso sulla memoria collettiva, in quanto legati ad eventi che hanno causato vittime ai sensi dell'art. 1. della legge. Analoga protezione è attribuita ai documenti legati a tali situazioni, pur essendo garantito l'accesso al loro esame, specie agli storici, a scopo di ricerca accademica.

É inoltre prevista l'elaborazione di un *catálogo de vestigios* da parte di un comitato di esperti, scelti in parti uguali dagli assessori al patrimonio culturale e alla trasparenza.

Pur disponendosi (nella *disposición transitoria primera*) che le competenze attribuite alla *Unidad Valenciana de la Concordia*, sino all'istituzione di questa, saranno esercitate dagli enti e dagli organi che le stanno ora realizzando, si prevede, però, (nella *disposición transitoria segunda*) che tutti i procedimenti in tema di memoria democratica già iniziati, ma non ancora conclusi all'entrata in vigore della legge, decadranno, ad eccezione delle esumazioni<sup>114</sup>.

Si dispone, inoltre, la totale abrogazione della l. 14/2017 *de Memoria democrática y para la Convivencia* e di tutta la normativa che la esegue e sono, dunque, soppressi tutti gli organismi di natura pubblica e le commissioni, creati da questa legge.

### 7.3. La legge de Concordia dell'Extremadura

La legge *de Concordia* dell'Extremadura, 4/2025, del 15 ottobre 2025, è l'ultimo frutto, approvato da un governo a guida *Popular*, di un'intesa di nuovo intrecciata con *Vox*, allo scopo di ottenere il sostegno di tale compagine all'introduzione di una serie di misure fiscali che non avrebbero potuto essere altrimenti deliberate<sup>115</sup>.

La fonte primaria, per molti profili, è assai simile, oltre al già ricordato suo titolo, all'atto legislativo della *Comunitat Valenciana*.

Come l'*Exposición de Motivos* ricorda, la legge riguarda, infatti, gli atti di violenza politica e sociale rea-

e non ancora definiti e la possibilità che l'avvocatura generale della Comunità autonoma possa dare inizio ai processi o presentarsi in qualità di parte, se questi fossero già iniziati, allo scopo di esercitare le relative azioni, in caso di esistenza di indizi della commissione di crimini.

<sup>114</sup> D'altro canto, la *disposición adicional primera* dispone l'iscrizione delle vittime scomparse nel *Registro Civil del fallecimiento de víctimas* ai sensi della l. statale 20/2011 sul *Registro Civil*.

<sup>115</sup> I cinque deputati dell'assemblea legislativa dell'Extremadura, eletti nella lista di *Vox*, sono stati infatti determinanti perché l'esecutivo del *Partido Popular*, retto da María Guardiola, potesse ottenere tale approvazione. In tema, S. Manchado, *Extremadura deroga su ley de Memoria Histórica, el último pago del PP de Guardiola a Vox*, 9 ottobre 2025, in [www.eldiario.es](http://www.eldiario.es). Sul contrasto, nei confronti della nuova legge, tra l'esecutivo della Comunità autonoma e le compagini all'opposizione, PSOE e *Unidas por Extremadura*, e sulla richiesta che sarà avanzata al governo centrale di impugnare la fonte, dal leader del PSOE della regione, Miguel Ángel Gallardo, R. Entonado Arias, *La ley de concordia del PP y Vox en Extremadura nace pendiente del Tribunal Constitucional*, 9 ottobre 2025, in [www.elperiodicoextremadura.com](http://www.elperiodicoextremadura.com); D. Vigario, *Guardiola y Vox derogan la Ley de Memoria Histórica de Extremadura y la sustituyen por la de 'Concordia'*, 9 ottobre 2025, in [www.elmundo.es](http://www.elmundo.es).

lizzatisi dal 1931 ad oggi, senza dimenticare le vittime del terrorismo, cui è dedicata anche la l. regionale 2/2020. Lo scopo fondamentale della nuova fonte è quello di recuperare lo spirito riconciliativo della transizione. Si sottolinea, però, che una società informata alla democrazia e al pluralismo non può dimenticare un passato complesso e anche drammatico. Deve, tuttavia, comprendere i motivi che hanno allora condotto i cittadini ad agire secondo le loro aspettative ed esperienze, anche se «non secondo concezioni o interessi della politica attuale, che non hanno nulla a che vedere con quello che hanno vissuto o pensato gli spagnoli di quasi cento anni fa».

Anche nell'*Exposición de Motivos* della legge dell'Estremadura, non diversamente da quello della legge valenziana, si afferma che il periodo storico che ne è oggetto è stato foriero di grandi mutamenti sotto il profilo politico, sociale e culturale che hanno forgiato l'identità nazionale, non potendosi, però, consolidare, né tra gli storici, né tra i cittadini, una comune narrazione sulla Seconda Repubblica, la guerra civile e il franchismo. Si ricorda che la guerra civile, portando al «parossismo» i contrasti tra gli spagnoli e causando assassini, rappresaglie, violazioni di diritti fondamentali è stata il «peggior avvenimento politico e sociale che può sopportare una Nazione». Considerando il portato di tale «tragedia collettiva», non si può che sposare una «attitudine decisa e generosa verso la riconciliazione», come è stata quella tipica della transizione, che sola può «aiutare a rimarginare le ferite e a far ottenere alla comunità l'equilibrio perduto».

Si sottolinea che lo Stato ha il dovere di mantenere la riconciliazione ereditata e i valori di libertà e tolleranza, evitando, però, di intromettersi «nella sfera della coscienza degli spagnoli per modellare la loro memoria individuale, impedire la libertà d'opinione, limitare la libertà di cattedra e penalizzare il lavoro degli storici se questo non si adegua ad una interpretazione unica degli avvenimenti storici».

Sono questi, dunque, i motivi che spingono il legislatore regionale ad abrogare la sua precedente l. 1/2019 de *Memoria histórica y democrática*, introducendo una nuova fonte che intende recuperare la concordia con riguardo al periodo già ricordato e includere le vittime di «persecuzione o violenza per ragioni politiche e ideologiche o di credenza religiosa» o che hanno comunque sofferto la violenza.

Le legge si compone di sei diversi Capitoli, divisi in ventitré articoli e di due disposizioni aggiuntive, una transitoria, una abrogativa e due finali. È dunque più estesa delle altre leggi ricordate, poiché disciplina con maggiore dovizia di particolari specie le attività che l'amministrazione *autonómica* si propone di svolgere.

Il Capitolo I (artt. 1-3) individua l'oggetto della legge, il suo ambito di applicazione e i principi generali cui si ispira. Quanto all'oggetto, questo consiste nel preservare, mantenere e rafforzare la concordia, in base ai principi costituzionali democratici, dando impulso alla solidarietà tra generazioni, in relazione a questi stessi principi. A tale scopo si individuano come destinatarie della legge le vittime della violenza di diversa natura<sup>116</sup>, insieme a quelle del terrorismo (già tutelate dalla precedente l. 2/2020), per atti compresi tra il 1931 e oggi.

Quanto ai principi generali, questi sono quelli di verità, giustizia, riparazione e garanzie di non ripetizione oltre ai valori superiori e diritti indicati dalla Costituzione. Si proclama anche che l'attività dei poteri pubblici deve essere basata sul principio di obiettività e che la prestazione del servizio pubblico

<sup>116</sup> Con riguardo alle vittime, la legge, pur facendo riferimento a quelle dovute alla «violenza sociale, politica, del terrorismo o della persecuzione ideologica, religiosa o di qualunque altra natura», non fa alcun cenno alla violenza subita per motivi di genere o di identità od orientamento sessuale, né si riferisce al franchismo come regime dittatoriale. In tema, S. Manchado, *Extremadura deroga su ley de Memoria Histórica*, cit.

deve «rispettare e adeguarsi al rigore storico e al criterio scientifico» relativo alla materia.

Il Capitolo II (artt. 4-6) specifica quali siano i diritti delle vittime e dei loro familiari. Si tratta di indagini, localizzazione, esumazione, identificazione dei caduti; della riparazione e preservazione della loro memoria, sempre «evitando la contrapposizione fra gli spagnoli»; dell'accesso ai documenti pubblici a scopo investigativo; delle investigazioni, in caso di terrorismo, per delitti non perseguiti in quanto oggetto di amnistia o indulto o ancora perseguibili, ma non ancora risolti; della dichiarazione di riconoscimento personale delle vittime<sup>117</sup> e dei familiari entro il terzo grado di consanguineità o affinità; della creazione di un censimento delle vittime e di una mappa delle fosse comuni, georeferenziata.

Segue nel Capitolo III (artt. 7-15), una dettagliata indicazione delle attività di ricerca, localizzazione, esumazione e identificazione dei resti umani e dei servizi di competenza dell'amministrazione regionale, riguardanti le autorizzazioni amministrative per poter accedere ai terreni di proprietà pubblica e privata; l'elaborazione delle mappe dei luoghi in cui si trovano le fosse comuni; il procedimento amministrativo da seguire; il protocollo di azione riguardante le attività di localizzazione, esumazione e identificazione; le relazioni da elaborare dopo le ricerche compiute; le modalità con le quali provvedere al trasferimento e alla destinazione finale dei resti scoperti, sempre da trattare con il «dovuto rispetto e considerazione».

La legge non dimentica di disciplinare, nel Capitolo IV (artt. 16-17), i meccanismi di collaborazione tra le diverse amministrazioni pubbliche e i rapporti cooperativi con gli enti, le associazioni, fondazioni senza scopo di lucro che hanno per fine la difesa delle vittime, soggetti che potranno ottenere un riconoscimento dalla Comunità autonoma, per lo svolgimento di attività disciplinate da questa legge.

Il Capitolo V (artt. 18-20) regola la *Comisión Técnica de la Concordia*. Si tratta di un organo collegiale, dipendente dall'assessorato competente e composto da funzionari dell'amministrazione regionale in gran parte ascritti alla cura del patrimonio culturale e di un rappresentante dell'Università di Estremadura<sup>118</sup>. Tale organo ha come sue competenze: fornire supporto tecnico e consulenza obbligatoria in tema di richieste di localizzazione ed esumazione e sulla mappatura delle fosse ritrovate; elaborare relazioni annuali sulle attività svolte in applicazione della legge, indicandone il numero e i risultati; vegliare sulla documentazione relativa alle stesse attività e sulla tutela degli archivi.

Il Capitolo VI (artt. 21-23), intitolato alla diffusione dei valori, individua come priorità dei poteri regionali, l'investigazione scientifica e la divulgazione delle conoscenze relative alla concordia, con convegni, incontri e pubblicazioni, da conservare in biblioteche e centri di docenza, collaborando con università e familiari delle vittime, utilizzando allo scopo anche i mezzi di comunicazione della Comunità autonoma e garantendo l'accesso al patrimonio documentale raccolto. In particolare, l'art. 23 intende tutelare le libertà di espressione e di insegnamento, in modo che «qualunque persona possa diffondere liberamente i risultati e le conclusioni dei suoi studi e la memoria dei vissuti familiari di diversi episodi della storia di Spagna, evitando ogni intromissione dei poteri pubblici nella fissazione di una determinata versione degli avvenimenti». In sostanza, l'articolo che conclude l'atto normativo, pur non citando espressamente la legge 20/2022, è una sorta di requisitoria contro la pretesa dello Stato di voler introdurre una memoria collettiva.

<sup>117</sup> La legge, tuttavia, prescrive che dalla dichiarazione di riconoscimento non possa derivare alcuna responsabilità patrimoniale di poteri pubblici o soggetti privati, né altra forma di riparazione o di indennizzo di tipo economico o professionale.

<sup>118</sup> Quanto alle associazioni memorialiste, si è notato che queste non sono rappresentate nell'organo tecnico preposto alla concordia, così riducendone il ruolo rispetto alla legislazione regionale precedente.

Tra le disposizioni che seguono gli articoli ora esaminati<sup>119</sup>, la più significativa è certo la *derogatoria*, che abroga la precedente legge 1/2019, dissolvendo tutti gli organi istituiti da questa.

## 8. LE CONSEGUENZE DELL'ABROGAZIONE DELLE LEGGI MEMORIA-LI REGIONALI

Come è facile notare è parzialmente diversa la prospettiva adottata dalle leggi regionali esaminate. Se le normative dell'Aragona e della Cantabria prendono posizione con notevole durezza nei confronti della disciplina legislativa precedente, definendola, in qualche caso, addirittura, come una legge, che è «nata morta», perché priva completamente di consenso<sup>120</sup>, un poco differente è lo spirito delle leggi *de Concordia* della *Comunitat Valenciana* e dell'Estremadura.

La legge di Valencia, pur abrogando le previsioni di un atto normativo che, nel panorama memoriale regionale, era assai significativo<sup>121</sup>, ritenendo che fosse frutto di una strategia partitica discriminatoria, non si pone, almeno in apparenza, in reciso contrasto con la legge dello Stato, approvata nel 2022.

Dichiara, anzi, di estendere le sue previsioni anche alle vittime considerate da tali previsioni statali, non distinguendo tra i morti durante la dittatura franchista e, ancor prima, nella Seconda Repubblica, dai caduti a causa del terrorismo sia basco che islamico. A ben vedere, però, la nuova legislazione valenziana, trattando nello stesso modo tutte le vittime, rifiuta l'orientamento dello Stato che mira, invece, a stigmatizzare la repressione avvenuta in un particolare periodo della storia spagnola, la fase della guerra civile e lo spietato dominio della dittatura e che ritiene necessario riabilitarne le vittime, partendo dal presupposto che i caduti appartenenti alla fazione politica che ha vinto la guerra civile, siano già stati fatti oggetto di un pubblico riconoscimento da parte del regime franchista<sup>122</sup>.

Quanto alla recente legge dell'Estremadura, questa adotta una prospettiva assai simile alla legge della *Comunitat Valenciana*, a cui si ispira, sia con riguardo al periodo storico che ne costituisce l'ambito di applicazione, che al tipo di vittime che ne sono l'oggetto. L'atto normativo dell'Estremadura non cita espressamente per riprovarli gli atti normativi dello Stato. Quanto alla legge regionale precedente, questa si abroga, dichiarando che una nuova normazione è necessaria «per far terminare la divisione e il risentimento». Tuttavia, sia nell'*Exposición de Motivos*, che nel testo, ora individuando le modalità con le quali si intende favorire la concordia, ora affermando che né gli storici, né i cittadini adottano una prospettiva univoca nel valutare il passato drammatico della nazione, ora dichiarando di tutelare le libertà di espres-

<sup>119</sup> L'art. 23 è seguito da due disposizioni addizionali, rispettivamente dedicate all'individuazione dell'assessorato competente in materia di concordia (quello alla cultura) e del termine (un anno, dall'entrata in vigore della legge) per la creazione della *Comisión Técnica*. Una disposizione transitoria dichiara decaduti tutti i procedimenti in precedenza iniziati che non si siano conclusi, tranne quelli relativi alle esumazioni, che continuano ad essere regolati dalle previsioni precedenti. Le due disposizioni finali, a loro volta, abilitano l'assessore competente a introdurre norme e a realizzare atti che consentano di dare attuazione ed esecuzione alla legge e ne individuano il termine di entrata in vigore (il giorno successivo a quello della pubblicazione nel *Diario Oficial* della Comunità autonoma, avvenuto il 17 ottobre 2025).

<sup>120</sup> Come si è ricordato, questa è la definizione che compare nel preambolo della legge della Cantabria.

<sup>121</sup> Tale rilievo della legge regionale era ben dimostrato dai suoi 65 articoli e dalla struttura organizzativa in essa disciplinata. In questa, inoltre, si prevedeva come giorno di omaggio alle vittime del franchismo, il 28 marzo, data della morte di Miguel Hernández, uno dei poeti più significativi del '900 spagnolo, arruolatosi volontario nell'esercito repubblicano.

<sup>122</sup> Che i vincitori della guerra civile fossero stati già oggetto di riconoscimento e di protezione e avessero beneficiato dell'epurazione del *bando repubblicano*, non pare dubbio. Si cfr. la ricostruzione della «cultura della vittoria» con la quale il franchismo esclude i vinti e premiò i vincitori della guerra civile, con ricompense di diversa natura, in C. Hernández Burgos, *De la cultura de guerra a la cultura de la victoria: los vencedores y la construcción de la dictadura franquista (1936-1951)*, in *Pasado y Memoria. Rev. de Historia Contemporánea*, No. 15, 2016, 124 ss. In tema anche M. Della Malva, *Diritto e memoria storica*, cit., 144 ss.



sione e di insegnamento e di proteggere qualunque versione diversa della storia di Spagna, si stigmatizza la differente attività dello Stato a riguardo e, come nel caso della legge valenziana, non si garantisce il riconoscimento alle sole vittime del regime franchista, ponendo anzi in evidenza, come «riferimento etico» del sistema democratico, specie i caduti in atti terroristici.

Considerando il contenuto delle leggi regionali abrogative, il potere centrale ha deciso di impugnarle di fronte al Tribunale costituzionale, ad eccezione della legge dell'Estremadura, troppo recente perché si sia già attivato il ricorso di incostituzionalità.

Prima di presentare l'impugnazione, l'esecutivo ha tentato di utilizzare la procedura conciliativa prevista dall'art. 33. 2, della l. organica 2/1979 sul Tribunale costituzionale<sup>123</sup>. Tuttavia, a fronte della decisa opposizione delle regioni a tale procedura e dell'impossibilità di pervenire ad una modifica delle loro leggi, il presidente del governo ha infine presentato ricorso, in primo luogo nei confronti delle leggi di Aragona e Cantabria e, successivamente, con riguardo ad alcuni articoli dell'atto normativo primario della *Comunitat Valenciana*<sup>124</sup>. Il Tribunale costituzionale ha poi ritenuto ammissibili i ricorsi, disponendo anche la sospensione dell'efficacia di tali fonti o di alcune loro parti<sup>125</sup>.

La posizione del governo centrale nei confronti delle leggi abrogative è stata sostenuta anche dal relatore speciale dell'ONU sulla promozione della verità, giustizia, riparazione e garanzie di non ripetizione, Fabian Salvioli, dalla presidente del gruppo di lavoro sulle sparizioni forzate o involontarie, Ana Baldé, e dal relatore speciale sulle esecuzioni extragiudiziali, sommarie o arbitrarie, Morris Tidball-Binz<sup>126</sup>.

Nelle loro relazioni, sottoscritte a Ginevra il 30 aprile 2024, quando solo l'Aragona aveva già approvato la sua legge abrogativa, ma si conosceva già il contenuto della legislazione della *Comunitat Valenciana* (e anche la Castiglia-León aveva già presentato un disegno di legge in materia), i relatori sottolineano che

<sup>123</sup> Come è noto, questa previsione consente di «congelare», per così dire, il ricorso di incostituzionalità, attraverso una procedura conciliativa che consente di trovare un accordo in base al quale non venga proposta l'azione (che però può essere presentata, in caso di permanenza del disaccordo, entro nove mesi successivi alla pubblicazione della legge, così prorogando di sei mesi il termine ordinario, previsto per l'impugnazione).

<sup>124</sup> Nei ricorsi si sostiene l'incostituzionalità delle leggi sia per la possibile lesione dell'art. 10, comma 1, Cost., riguardante il principio di dignità della persona, che dell'art. 15 Cost. in tema di diritto all'integrità morale. Le leggi, infatti, inibirebbero lo statuto delle vittime previsto dalla legge statale di memoria democratica. Si eccepiscono anche violazioni di competenze statali esclusive riguardanti la disciplina delle condizioni di base per garantire l'uguaglianza di tutti i cittadini nell'esercizio dei diritti e nell'adempimento dei doveri costituzionali e in tema di norme di base per lo sviluppo del diritto all'istruzione (art. 149, comma 1, 1 e 30 Cost. e, nei confronti della legge di Valencia, anche in relazione all'art. 149, comma 1, 6 in tema di legislazione penale e processuale). Le leggi regionali lederebbero anche il dovere di collaborazione tra le pubbliche amministrazioni previsto dalla legge sulla memoria democratica.

<sup>125</sup> Il Tribunale costituzionale ha dichiarato l'ammissibilità dei ricorsi n. 3951-2024, contro la legge dell'Aragona, n. 1014-2025 contro la legge della Cantabria e n. 3112-2025 contro la legge di Valencia, con *providencias* del 17 giugno 2024, del 26 febbraio 2025 e del 27 maggio 2025. In tema, *El Gobierno aprueba recurrir ante el Constitucional la derogación de la ley de memoria en Aragón*, 28.5.2024, in <https://www.rtve.es/noticias/20240528/gobierno-recurso-constitucional-derogacion-ley-memoria-aragon/16122832.shtml>; J. Navarro, *El Gobierno recurrirá ante el Constitucional la derogación de la Ley de Memoria Histórica de Cantabria*, in *El País*, 15 ottobre 2024; *El Constitucional suspende la ley que derogó la Ley de Memoria Democrática de Cantabria*, in *Diario del Derecho*, 28.2.2025, in [https://www.iustel.com/diario\\_de\\_derecho](https://www.iustel.com/diario_de_derecho); C. Navarro Castelló, *El Constitucional tumba parte de la ley valenciana de Concordia aprobada por el PP y Vox que equipara el franquismo con la democracia*, 27 maggio 2025, in <https://www.eldiario.es>. Sulla decisione del Governo nei confronti della legge della *Comunitat Valenciana*, *Referencia del Consejo de Ministros*, 29.4.2025, in <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2025/20250429-referencia-del-consejo-de-ministros.aspx>. Di recente il Tribunale costituzionale con *autos* 64/2025 del 10.6.2025 e 88/2025 del 9 settembre 2025 ha rispettivamente mantenuto la sospensione della legge della Cantabria e deciso la sospensione solo parziale degli articoli impugnati della legge di Valencia.

<sup>126</sup> Va ricordato, tuttavia, che essendo relatori indipendenti, le loro relazioni non impegnano direttamente l'organizzazione internazionale. In tema, *Un informe de la ONU insta a España a preservar la memoria histórica frente a las leyes de concordia de PP y Vox*, in <https://www.rtve.es/noticias/20240503/onu-insta-a-espana-a-preservar-memoria-historica-frente-a-leyes-concordia-pp-vox/16087189.shtml>.

le nuove normative regionali pongono a rischio l'ottemperanza della Spagna al diritto internazionale<sup>127</sup>.

Secondo i relatori, in particolare, la legge dell'Aragona, non fa alcun riferimento alle gravi violazioni dei diritti umani commesse durante il regime franchista, né menziona espressamente tale regime, riferendosi solo alle «*atrocidades cometidas por un bando durante la guerra civil*» ed evocando la violenza politica durante la Seconda Repubblica.

Sempre a parere delle relazioni ricordate, la novella legislativa aragonese sopprime molti enti e numerose attività, così rendendo, da un lato, incerti sovvenzioni e progetti pubblici deputati alla memoria storica e, dall'altro, «invisibili» le violazioni dei diritti umani avvenute durante il regime franchista, non condannandolo, né stigmatizzandone il carattere dittatoriale.

Quanto, invece, all'iniziativa legislativa della *Comunitat Valenciana*, questa, estendendo la tutela delle vittime a soggetti molto diversi, «*desvirtua el objetivo*» della l. statale 20/2022 e della precedente l. 14/2017 della regione, assimilando le gravi violazioni del periodo franchista a «un gruppo eterogeneo di crimini e di violazioni». Così disponendo la legge, però, sottrarrebbe «il riconoscimento e l'attenzione necessari ai diritti delle centinaia di migliaia di vittime della dittatura».

Anche quanto al disegno di legge della Castiglia-León, presentato nel marzo 2024 dai gruppi parlamentari del *Partido Popular* e di *Vox*, si dice che questo non fa riferimento alcuno alla dittatura, quando evoca il regime franchista, né condanna espressamente le violazioni dei diritti umani perpetrati in questo periodo storico e, estendendo le misure di tutela agli anni tra il 1931 e il 1978, dà uguale trattamento a tutte le vittime della violenza politica<sup>128</sup>.

In definitiva, a parere dei relatori, che siano solo proposte o già approvate, queste leggi «ostacolerebbero il diritto a conoscere la verità e il diritto alla libertà di associazione», riducendo le sovvenzioni e il riconoscimento alle associazioni di difesa delle vittime.

## 9. QUALCHE RIFLESSIONE CONCLUSIVA

Si è ricordato come la politica memoriale, timidamente introdotta all'inizio del nuovo millennio da un governo di maggioranza del *Partido Socialista* ed ulteriormente sviluppata, in tempi recenti, da un esecutivo di coalizione, assai più instabile, ma guidato dall'esponente della stessa parte politica, abbia costituito l'oggetto di una contesa profonda.

Ciò non può stupire considerando quanto lo scenario politico sia divenuto sempre più frammentato e polarizzato, con l'emersione di forze che hanno destabilizzato la consolidata alternanza al potere tra il

<sup>127</sup> Gli standard internazionali da rispettare, secondo i relatori, sono l'art. 2 del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966, ratificato dalla Spagna il 27 aprile 1977, che prevede l'obbligo di garantire ricorsi per rivendicare i diritti. Secondo il par. 18 dell'Osservazione generale n. 31 del Comitato dei diritti umani, gli Stati hanno l'obbligo di investigare e sanzionare le violazioni dei diritti umani tipizzati come crimini nella legislazione nazionale e internazionale e, in particolare, il genocidio, i crimini di guerra, di lesa umanità e le sparizioni forzate, poiché l'impunità può costituire un elemento che contribuisce alla ripetizione delle violazioni. I relatori ricordano anche la Risoluzione 33/9 del Consiglio dei diritti umani che riconosce che la preservazione della memoria storica e la conservazione degli archivi servono a non dimenticare e a non ripetere le violazioni. Negare o giustificare i crimini può disattendere la lotta contro l'impunità.

<sup>128</sup> Sulla presentazione di questa iniziativa legislativa, anch'essa frutto dell'accordo di coalizione e di governo tra i due partiti, si cfr. *PP y Vox registran la Ley de Concordia de Castilla y León que deroga el decreto de Memoria Democrática*, 26 marzo 2024, in <https://www.rtve.es/noticias/20240326/pp-vox-registran-ley-concordia-castilla-leon/16033031.shtml>. All'atto della presentazione di questo progetto di legge, il *portavoz* dei *Populares*, Raul de la Hoz, alla domanda sul perché in esso non si facesse alcun riferimento, parlando del franchismo, alla dittatura, ha affermato che la condanna di quest'ultima era «implicita nello spirito del testo», invitando a non ricercare interpretazioni della proposta che fossero «mal intenzionate».

*Partido Socialista* e il *Popular*, radicalizzando le due compagini con la presenza di ali populiste ed estreme<sup>129</sup>.

Mentre per la sinistra al potere dopo le elezioni generali del 2023, le richieste di verità e giustizia ancora provenienti dalla società civile non potevano non essere ascoltate, anche in ottemperanza al *trend* proprio del diritto internazionale dei diritti umani, le compagini di centro-destra e di destra estrema hanno invece accusato le forze di governo, non diversamente da quanto, specie le prime, avevano fatto all'atto dell'approvazione della precedente legge memoriale, di avere riaperto ferite ormai cicatrizzate e di perseguire una strategia politica che avrebbe riportato la Spagna a profonde divisioni ideologiche, dimenticando il consenso posto alla base della Costituzione.

Tuttavia, se, a livello centrale, il *Partido Popular*, che si proponeva di far abrogare la l. 20/2022, non è riuscito nel suo intento, non avendo potuto ottenere la guida del governo, in ambito regionale, il risultato delle elezioni del maggio 2023 ha generato, come si è osservato, uno sviluppo diverso, quello della legislazione regionale, in genere, definita (anche se non ufficialmente, tranne nei casi della *Comunitat Valenciana* e dell'Estremadura) *de Concordia*.

I più recenti esiti di quella che è divenuta una sorta di "lotta" per la politica memoriale<sup>130</sup>, danno ragione a chi ha sostenuto che la vera sfida consiste nell'implementazione della ambiziosa legislazione statale sulla memoria democratica<sup>131</sup>. Questa, infatti, non può andare ad effetto se non grazie ad una collaborazione fattiva tra Stato ed enti regionali e locali. E, tuttavia, tale collaborazione si è fatta sempre meno realizzabile, a causa delle divisioni partitiche esistenti.

Anche con riguardo alla politica memoriale, come è già avvenuto su gran parte delle questioni politicamente sensibili e divisive è stato chiamato a giudicare il Tribunale costituzionale. Il "campo di battaglia" pare così essersi trasferito dalle aule parlamentari alla via Domenico Scarlatti, sede dell'organo di controllo della costituzionalità.

Una difficile "stagione" attende, però, il giudice costituzionale, sia per la natura profondamente intrisa di politicità dei ricorsi di incostituzionalità, presentati nei confronti delle leggi statale e *autonómicas*, sia per le divisioni interne dell'organo, la cui composizione, di recente mutata, ha visto potenziare il numero dei membri definiti come progressisti<sup>132</sup>.

Tutti aspetti, questi, che potrebbero far protrarre nel tempo l'emanazione di decisioni molto attese (ma sulle quali non sarà facile trovare accordo), riguardanti temi sui quali alcuni giudici hanno già espres-

<sup>129</sup> Pare, sotto questo profilo che, se la sinistra abbia posto in discussione i patti posti alla base della transizione, la destra estrema non abbia sconfessato il regime dittatoriale. Si vedano le considerazioni relative all'ingeneroso revisionismo sulla transizione (che getta un'ombra sulle modalità con le quali è stata approvata una Costituzione, fonte di progresso e di stabilità democratica), affiorato a partire dalla seconda tappa della permanenza al potere di Rodríguez Zapatero, in concomitanza con la politica della memoria storica, ma poi sviluppatosi specie con *Podemos*, in R.L. Blanco Valdés, *Luz tras las tinieblas. Vindicación de la España constitucional*, Alianza, 2018, 15 ss. Quanto alla destra, si cfr. le dichiarazioni, pronunziate nel 2019, dal leader di *Vox*, Santiago Abascal, sul colpo di stato del 1936, da lui ritenuto solo «un movimiento cívico militar» e le affermazioni di Pablo Casado, leader del PP, che, nel 2021, parlando della guerra civile, la definiva «un enfrentamiento entre quienes querían la democracia sin ley y quienes querían ley sin democracia». Così P. Aguilar Fernández, R. Jimeno Aranguren, *De la "memoria histórica" a la "memoria democrática"*, cit., 78, note 39, 40 e 82, i quali sostengono che, grazie a *Vox*, si sia realizzato «il progressivo superamento dello stigma che fino a pochi anni fa, si estendeva su quelli che esprimevano una visione benevola della dittatura».

<sup>130</sup> In tal senso, W.L. Bernecker, *La memoria histórica en España*, cit., 133, il quale afferma che la memoria storica «si è convertita in Spagna in un campo di battaglia culturale e politico».

<sup>131</sup> In tal senso, M. Carrillo, *La memoria y la calidad democrática*, cit., 191.

<sup>132</sup> Dopo il complicato rinnovo dei suoi componenti, avvenuto tra il 2021 e il 2022 e, per un ultimo membro, nel luglio 2024, il Tribunale costituzionale è composto da sette giudici, definiti, sotto il profilo della derivazione partitica della loro scelta, progressisti e da cinque, per lo stesso motivo, ritenuti conservatori. Sul «cambio di passo» che si sarebbe già verificato nella giurisprudenza del Tribunale, grazie alla "parte" progressista, si cfr. S. Ragone, *Giurisdizioni costituzionali e politica: tendenze e crisi recenti nel diritto comparato*, in *Quad. cost.*, No. 1, 2025, 19.

so significative affermazioni nei loro *votos discrepantes*.

La natura peculiare dei giudizi che si attendono rischia anche di delegittimare il controllore della costituzionalità che, negli ultimi anni, è stato spesso al centro di polemiche perché ritenuto non imparziale e sin troppo legato alle dinamiche partitiche.

Non si vede, dunque, un orizzonte sereno per la Spagna che si dovrebbe apprestare a festeggiare, nel novembre prossimo, il cinquantenario anniversario della sua riconquistata libertà.

Anche per la politica memoriale, come in altri aspetti cruciali della sua storia, pare che il passato sia destinato a non passare mai, a riproporre continuamente i suoi fantasmi, quelli dell'anima divisa, cantata da Antonio Machado, delle *dos Españas*<sup>133</sup>, come se i decenni siano trascorsi invano<sup>134</sup>, non solo lasciando irrisolti i conflitti, ma talvolta rendendoli, se è possibile, ancora più profondi.

---

<sup>133</sup> Come è noto, alle due Spagne, passate spesso a simboleggiare la divisione tra gli spagnoli, allude la parte finale di una famosa poesia di Antonio Machado (1875-1939), pubblicata come LIII nella raccolta *Campos de Castilla (1907-1917)*, che può leggersi in traduzione italiana in O. Macrì (a cura di), A. Machado, *Campi di Castiglia*, Lerici ed., 1959, 160.

<sup>134</sup> Così W.L. Bernecker, *La memoria histórica en España*, cit. 133, che sottolinea non solo che «il passato non vuole passare», ma che, con questo passato, il Paese «dovrà convivere ancora per abbastanza tempo».