



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE



ASSOCIAZIONE PER GLI
STUDI E LE RICERCHE
PARLAMENTARI

Seminario di studi e ricerche parlamentari

«Silvano Tosi»

Ricerca 2021

«La pandemia e il sistema delle fonti:
uno sguardo comparato»

a cura di

Paolo Caretti, Massimo Morisi e Giovanni Tarli Barbieri

Luglio 2021

Sommario

Introduzione alla Ricerca	I-VII
I. L'Italia - Stato	1-167
II. L'Italia - Regioni	168-317
III. La Francia	318-432
IV. La Spagna	433-522
V. Il Regno Unito	523-651

IV

La Spagna

di

Enrico Bilardo

Rita Serena Bosco

Juan Manuel De Lara Vázquez

Silvano Poli

Umberto Rusciano

1. I fondamenti costituzionali dello stato di allarme in Spagna – 1.1. La pandemia e le istituzioni spagnole – 1.2. Il dibattito dottrinario sullo stato di eccezione – 1.3. La tradizione spagnola dello stato d'emergenza: dalle piazze d'assedio ad oggi – 1.3.1. L'origine dello stato di emergenza nelle Costituzioni del XIX secolo – 1.3.2. La seconda repubblica e il regime franchista – 1.3.3. I lavori preparatori della Costituzione del 1978 e la definitiva ratifica dell'art.116 – 1.4. Lo stato di allarme nella nuova democrazia: il precedente del 4 dicembre 2010 – **2. La normativa emergenziale e la dichiarazione dell'estado de alarma del 14 marzo 2020 per la gestione della crisi sanitaria da Covid-19** – 2.1. *Ley Orgánica n. 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio* – 2.2. La natura giuridica degli atti con cui il governo dichiara lo stato di allarme – 2.3. La dichiarazione dell'estado de alarma del 14 marzo 2020 per la gestione della crisi sanitaria da Covid-19 – **3. Il ruolo del Parlamento spagnolo nella gestione della crisi sanitaria** – 3.1. Le *Cortes Generales* nell'ordinamento spagnolo di fronte all'emergenza sanitaria: la necessità di mantenere l'equilibrio istituzionale – 3.2. Il ruolo del Parlamento nella dichiarazione dello stato di allarme e l'attività di controllo – 3.3. La predisposizione delle misure economiche e sociali: dall'approvazione dei Regi Decreti-Legge all'attività legislativa – 3.4. La necessità di garantire l'ordinario svolgimento dei lavori parlamentari: la *Diputación Permanente* e il voto telematico – **4. Natura e applicazione dell'estado de alarma nella Spagna democratica** – 4.1. L'estado de alarma e la sua "natura bifronte": il precedente del 2010 – 4.2. Le fonti subcostituzionali: i principali provvedimenti adottati durante l'emergenza pandemica da Covid-19 – 4.3. Stato di allarme o stato di eccezione *encubierto*? – 4.4. La questione della giustiziabilità dei decreti di dichiarazione e proroga dell'estado de alarma in dottrina e giurisprudenza – **5. La gestione dell'emergenza tra centro e periferia** – 5.1. La ricezione dell'art. 116 della Costituzione spagnola da parte delle *Comunidades Autónomas* – 5.2. Misure supplementari regionali e successive dichiarazioni di estado de alarma – 5.3. Il rapporto centro-periferia davanti alla prova dell'emergenza sindemica.

1. I FONDAMENTI COSTITUZIONALI DELLO STATO DI ALLARME IN SPAGNA

di *Silvano Poli*

SOMMARIO: 1.1. La pandemia e le istituzioni spagnole – 1.2. Il dibattito dottrinario sullo stato di eccezione – 1.3. La tradizione spagnola dello stato d'emergenza: dalle piazze d'assedio ad oggi – 1.3.1. L'origine dello stato di emergenza nelle Costituzioni del XIX secolo – 1.3.2. La seconda repubblica e il regime franchista – 1.3.3. I lavori preparatori della Costituzione del 1978 e la definitiva ratifica dell'art.116 – 1.4. Lo stato di allarme nella nuova democrazia: il precedente del 4 dicembre 2010

1.1. La pandemia e le istituzioni spagnole

Come oramai sappiamo, il 30 gennaio 2020 è una data che resterà impressa, che si trasformerà in un nuovo ulteriore tormento per gli studenti di storia di domani, forzati dalla drammaticità degli eventi del nostro presente, che sembreranno invece loro lontani Ere, a imprimere di malavoglia nella mente un altro tassello numerico per superare la sfida rappresentata dall'insegnante di storia. Così, l'inizio del secondo decennio del XXI secolo viene elevato dall'incidenza della Storia in simbolico spartiacque tra il mondo che abbiamo conosciuto e il mondo che ci apprestiamo a dover imparare a conoscere; un mondo che sembra (giustamente?) spaventarci sempre di più.

È conoscenza diffusa che, dopo settimane di monitoraggio, il 30 gennaio 2020 l'organizzazione mondiale della Sanità (OMS) proclamò l'emergenza di sanità pubblica di interesse internazionale; nelle settimane successive il contagio si espande con straordinaria rapidità dalla provincia di Wuhan, in Cina, ad altri paesi asiatici, per poi approdare in Europa e interessare, infine, tutti i continenti, risparmiando soltanto i territori artici e antartici.

Altrettanto ormai noto è il fatto che la Spagna, guidata dal primo ministro Pedro Sánchez, nonostante il dilagare del contagio in Paesi contigui non abbia reagito con immediatezza all'epidemia che stava cominciando ad aggredire diverse regioni e città, inclusa la capitale Madrid¹⁷⁷³. È sufficiente ricordare che, negli stessi giorni in cui il governo italiano disponeva l'adozione di misure rafforzate nelle regioni e nelle aree più colpite del Paese, contestualmente a misure di contrasto da applicare uniformemente sul resto del territorio nazionale, in Spagna si tenevano le manifestazioni, già programmate, per la Festa della Donna, analogamente, dopotutto, a quanto si era verificato poche settimane prima in Cina, dove l'avanzare dell'epidemia e la messa in quarantena della città di Wuhan, non avevano comunque indotto le autorità competenti ad annullare le celebrazioni del Capodanno cinese. Non è il compito di questo scritto indugiare sulle motivazioni che possono aver determinato scelte poco avvedute¹⁷⁷⁴, considerato che, nonostante gli allarmi da qualche tempo lanciati dalla comunità scientifica, il fenomeno COVID-19 era del tutto inedito per caratteristiche e modalità di propagazione¹⁷⁷⁵.

Per questa ragione, sembra comprensibile, sebbene non giustificabile, l'ormai accertata tendenza di amministratori e politici a sottovalutare per diversi giorni, se non per intere settimane, la gravità di quanto stava accadendo, sia entro i propri confini nazionali che nei paesi limitrofi, tardando in prese di posizioni chiare e ufficiali. La stessa OMS, dopotutto, a fronte dell'aumento dei Paesi coinvolti, del numero dei contagi e dei decessi, ammetteva soltanto in data 11 marzo che quella da SARS-CoV-2 fosse qualificabile come pandemia.

Superata la fase iniziale di smarrimento, incredulità e attesa, le istituzioni di numerosi Paesi si sono convinte della necessità di disporre interventi, non ulteriormente procrastinabili, per salvaguardare la salute la vita dei cittadini, scegliendo perlopiù di

¹⁷⁷³ Il primo caso di Covid-19 spagnolo viene ufficialmente diagnosticato il 31 gennaio nelle isole Canarie; seguono un secondo contagiato certificato il 9 febbraio a Madrid, un terzo il 24 dello stesso mese a Tenerife, e il vero e proprio avvio della prima ondata con segnalazione di positivi a Barcellona, Castellón e Madrid. Nelle settimane successive la Spagna sarà, insieme ad Italia e Regno Unito, uno dei Paesi più colpiti dal virus per numero di contagi e decessi. Cfr. FRA-European Union Agency for Fundamental Rights, *Coronavirus COVID-19 outbreak in the EU. Fundamental Rights Implications*, in www.comparativecovidlaw.it/.

¹⁷⁷⁴ In Italia il tema è stato oggetto dell'ultima pubblicazione di L. RICOLFI, *La notte delle ninfee. Come si malgoverna un'epidemia*, La Nave di Teseo, Milano, 2021.

¹⁷⁷⁵ Si deve, però, ricordare che, a livello sovranazionale, non sono affatto sconosciuti il tema delle infezioni provocate dall'uomo da zoonosi e agenti zoonotici e quello delle malattie animali trasmissibili, come dimostrano, rispettivamente, la Direttiva 2003/99/CE e, malgrado non sia ancora in vigore, il Regolamento UE 2016/429, al quale si aggiunge il Regolamento di esecuzione UE 2018/1882. Da parte sua l'OMS, a seguito della diffusione dell'influenza aviaria da virus A/H5N1 nel 2003, aveva predisposto apposite linee guida (il *WHO Global influenza preparedness plan, the role of WHO and recommendation for National measures before and during pandemic*, March, 2005), sulla cui base gli Stati hanno provveduto a regredire a redigere, e aggiornare periodicamente, i piani nazionali di preparazione e risposta alle pandemie influenzali. Per il piano nazionale della Spagna Cfr. *Ministero de Sanida.es*, www.mscbs.gob.es/ciudadanos/enfLesiones/enfTransmisibles/pandemia/home.htm. Inoltre, la sfida della pandemia era stata già segnalata nella *Estrategia de Seguridad Nacional 2017*, www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/estrategias/estrategia-seguridad-nacional.2017.

procedere per gradi. Così, a misure temporanee e di contenimento parziale, formulata in termini a volte meramente esortativi e geograficamente limitate, sono seguite prescrizioni più severe nei contenuti, assistite da sanzioni amministrative o penali in caso di inosservanza, prorogate nel tempo ed estese a tutto il territorio nazionale. Tale approccio normativo, pare riscontrabile nella moltitudine degli atti che gli esecutivi di molti Stati interessati alla pandemia hanno deciso di adottare, specialmente laddove non fosse prevista una disciplina di rango costituzionale o legislativo degli stati eccezionali e, specificamente, di emergenza sanitaria. Non è però questo il caso della Spagna dove la decisione delle istituzioni di introdurre misure adeguate, sebbene non assunta forse abbastanza tempestivamente, va ricondotta all'ambito dei particolari strumenti giuridici che la Costituzione del 1978, prevede per fronteggiare tali situazioni.

La carta costituzionale spagnola prevede espressamente il “diritto di eccezione”¹⁷⁷⁶, che si configura come «una garanzia contro impreviste situazioni di crisi costituzionale, grazie alle quali la validità dell'ordine costituzionale di alcuni diritti e libertà»¹⁷⁷⁷. Il legislatore spagnolo ne prevede l'applicazione «quando circostanze straordinarie rendono impossibile il mantenimento della normalità attraverso i poteri ordinari delle autorità competenti»¹⁷⁷⁸. Queste circostanze danno origine a ciò che A. Carro Martínez definiva «situazioni di anormalità costituzionale»¹⁷⁷⁹.

La Costituzione spagnola, nel suo articolo 116, prevede infatti tre stati di “anormalità”: lo stato di allarme, lo stato di eccezione e lo stato di assedio.

Dalla promulgazione del 1978, lo stato di emergenza e lo stato di assedio non sono stati mai promulgati, al contrario dello stato di allarme che è stato invece dichiarato due volte: nel dicembre del 2010, in risposta alla crisi del controllo del traffico aereo, e nel marzo 2020, in risposta alla crisi sanitaria provocata dall'epidemia di SARS-CoV-2.

Il 14 marzo, preannunciato da un messaggio ufficiale del Presidente Sánchez, con il Decreto Reale 463/2020, il Governo spagnolo dichiara lo stato di allarme per la gestione della crisi sanitaria: approvato per una durata di quindici giorni (29 marzo), il provvedimento verrà prorogato sei volte, previa autorizzazione del *Congreso*, fino al 21 giugno 2020.

¹⁷⁷⁶ Definito anche “Diritto di necessità”, “emergenza” o “crisi”, vedi V. ALVAREZ GARCIA, *El Coronavirus (COVID-19): respuestas jurídicas frente a una situación de emergencia sanitaria*, in *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 86-87, marzo-aprile 2020, pp. 6-21, p. 8. Sul concetto di diritto di eccezione, vedi: P. FERNANDEZ CASADEVANTE MAYORDOMO, *El Derecho de emergencia constitucional en España: hacia una nueva taxonomía*, in *Revista de Derecho Político*, n.107, gennaio-aprile 2020, pp. 111-145.

¹⁷⁷⁷ J. M. LAFUENTE BALLE, *Los estados de alarma, excepción y sitio*, in *Revista de Derecho Político*, n. 30 (I), 1989, pp. 23-54, p. 25.

¹⁷⁷⁸ Art. 1 Legge Organica 4/1981 del 1° giugno, sugli stati di allarme, eccezione e assedio.

¹⁷⁷⁹ A. CARRO MARTÍNEZ, *Artículo 116 Situaciones de anormalidad constitucional*, in O. ALZAGA VILLAAMIL, (a cura di), *Comentarios a La Constitución Española de 1978*, Tomo IX, Articoli 113 a 127, Cortes Generales, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1987, pp. 208-261, p. 221. Sempre secondo l'autore, «ciò che è tipico di queste situazioni di anormalità costituzionale è che sono presiedute dalle idee di urgenza, legittima difesa e necessità» (p. 213); sottolinea che «si devono combattere situazioni anormali o eccezionali con poteri che sono anche eccezionali» (p. 216); tenendo però presente che «la limitazione del potere eccezionale nel tempo è la vera chiave» (p. 218). Lo stesso autore, in un ammirevole lavoro di diritto comparato e storia giuridica, tenta di caratterizzare i diversi tipi di anormalità, raggruppati nelle seguenti categorie: emergenze incostituzionali, sospensione della Costituzione, pieni poteri, stato di emergenza, emergenza militare (legge marziale), stato d'assedio e sospensione delle garanzie (pp. 219-230).

Gli intenti che il presente capitolo si pone sono di fornire una panoramica della dottrina del concetto extragiuridico di stato di eccezione, secondo l'interpretazione che alcuni teorici, fra i molti che se ne sono occupati, hanno fornito, e ricostruire la storia del suo recepimento in terra iberica durante gli ultimi due secoli, lasciando ai successivi quattro capitoli dell'elaborato gli aspetti più salienti della gestione della sindemia, l'analisi dei provvedimenti giuridici adottati dal governo e dagli enti territoriali, così come il ruolo che il Parlamento spagnolo ha potuto ricoprire.

1.2. Il dibattito dottrinario sullo stato di eccezione

Salus Populi Suprema Lex esto. La celebre massima contenuta nel libro IV del *De Legibus* di Marco Tullio Cicerone è stata considerata, e può esserlo tutt'oggi, la *summa*, oltre che l'antesignano più celebre, del pensiero giuridico che contempla e giustifica lo stato di eccezione.

Con l'espressione «stato di eccezione» intendiamo una misura di governo di, e in, emergenza (prevista in varie forme sia dal diritto romano sia da alcuni odierni ordinamenti costituzionali) che attua una sospensione totale o parziale del vigente ordine giuridico. In quanto rottura o sospensione della validità delle norme, prevista dall'interno dell'ordinamento stesso o messa in atto dalle istituzioni, lo stato di eccezione si profila come una sorta di autonegazione del diritto che viene a situarsi in una zona di confine non precisamente localizzabile tra ambito giuridico e ambito extragiuridico, ossia tra la legge e il mero esercizio della forza, non essendo, in realtà, riconducibile propriamente a nessuna di queste due sfere.

Sinteticamente, potremmo affermare che lo stato di eccezione non è altro che quel punto nel quale la legge si applica disapplicandosi. Esso è dunque definibile come uno stato *kenomatico* (un «vuoto di potere») piuttosto che come uno stato *pleromatico* (una «pienezza di poteri»). G. Agamben ne rintraccia l'archetipo in un provvedimento previsto dal diritto romano, denominato *iustitium*¹⁷⁸⁰. In caso di concreto pericolo per la Repubblica, il Senato poteva emettere un *senatus consultum ultimum*, una misura eccezionale che consegnava ai magistrati un potere illimitato, non regolato da nessuna norma, grazie alla proclamazione (immediatamente conseguente) dello *iustitium* con cui le leggi venivano momentaneamente sospese. Sempre Agamben fa notare che, infatti, *iustitium* significa «arresto del diritto»: perciò il provvedimento può essere descritto come un «paradossale istituto giuridico che consiste unicamente nella produzione di uno spazio di vuoto giuridico»¹⁷⁸¹.

Questo vuoto giuridico crea delle zone di indeterminazione in cui ogni distinzione viene revocata, gli opposti vengono a coincidere o a cancellarsi reciprocamente: di qui l'impossibilità di definire in modo accurato e preciso la natura e le conseguenze giuridiche degli atti perpetrati durante lo *iustitium*. Con esso, infatti, i consoli, e talvolta anche i pretori e i tribuni della plebe (in casi estremi anche qualsiasi cittadino), erano autorizzati a compiere qualunque atto per la salvezza dello *Res Publica*: tali atti, infatti, finivano per esser collocati in uno spazio anomico, privo di ogni determinazione giuridica. È il caso in cui si trova il sopracitato Cicerone che, in seguito all'avvenuta proclamazione del *senatus*

¹⁷⁸⁰ Una prima analisi è contenuta in G. AGAMBEN, *Homo sacer. Il potere sovrano e la nuda vita*, Einaudi, Torino, 1995; un ulteriore sviluppo è invece proposto in G. AGAMBEN, *Stato di eccezione*, Bollati Boringhieri, Torino, 2003.

¹⁷⁸¹ *Ivi*, p. 56.

consultum ultimum, procede all'esecuzione extra-giudiziale di alcuni uomini solo sospettati di complicità nella congiura messa in atto da Lucio Sergio Catilina. La legittimità o meno di questa condotta resta indefinibile dal punto di vista del diritto (Cicerone sosterrà, ovviamente, la legittimità delle esecuzioni, ritenendo queste, a suo parere, espressione delle facoltà concesse dal *consultum*, mentre Giulio Cesare ed altri sosterranno l'esatto contrario, ossia insistendo sull'impossibilità per i consoli di agire al di fuori della legge anche nei casi eccezionali).

Saltando a piè pari al diritto e agli ordinamenti dei moderni, il primo esempio concreto di stato di eccezione, sull'onda del desiderio di stabilizzazione e pace bramato dalla borghesia francese, si trova invece nell'articolo 92 della Costituzione del Consolato del 1799 che, in caso di rivolta o di grave minaccia per la sicurezza della Nazione, permetteva di interrompere momentaneamente l'applicabilità delle norme costituzionali e assegnava ampissimi poteri al Primo Console Napoleone Bonaparte. Tuttavia, già un decreto dell'Assemblea costituente francese del 1791 garantiva un simile istituto eccezionale, lo «stato d'assedio» (*état de siège*). Tutt'oggi, nell'odierna costituzione francese, lo stato di eccezione sopravvive regolato dall'art. 16, dove si prevede che il presidente della Repubblica possa prendere misure straordinarie, qualora queste siano necessarie per la salvaguardia delle istituzioni o qualora la Nazione sia in pericolo¹⁷⁸². Un provvedimento simile è anche contenuto nell'attuale Legge Fondamentale tedesca.

Non è casuale che questi due Paesi, a differenza di Italia, Stati Uniti o Regno Unito, abbiano ormai da secoli specifici articoli dedicati a queste particolari situazioni extralegali. A ben vedere, in tempi moderni, la comparsa di un rinnovato interesse da parte di giuristi e filosofi verso lo stato di eccezione ha il suo epicentro sulle due sponde del Reno.

La costituzionalizzazione del diritto di eccezione è stata importante oggetto di discussione ed ampiamente ricercata da quei rivoluzionari francesi del 1789, che possiamo, per semplicità, definire come appartenenti alla "corrente nazionalista". Per i "Foglianti", e più in generale per le correnti più moderate e vicine alla piccola e media borghesia, e i Girondini, l'ordine costituzionale sorto dopo il 1789 aveva la sua *raison d'être* e le sue radici nelle leggi approvate e che il popolo aveva accettato: tentare di includere successivamente situazioni di fatto extralegali che sovvertissero e contraddicessero ciò che era stabilito nella Carta fondamentale doveva esser considerato nulla più che un'aggressione a ciò che era stato stabilito (oltre che un attentato a quei principi e a quella visione di razionalizzazione illuministica di cui la borghesia di Francia si era nutrita per quasi tutto il XVIII secolo) in ossequio alla volontà generale e al potere costituente del popolo. Non poteva esser contemplato un diritto di necessità sovra costituzionale, perché il principio supremo era lo Stato della Costituzione e delle leggi anche, e soprattutto, nei momenti di crisi. Ancora oggi, M. Troper può considerarsi un erede di quella tradizione legalista, legalitaria e riduzionista quando afferma che lo stato di eccezione non può essere definito al di fuori delle leggi che ad esso si applicano e che, in questo senso, «non è, né ha, nulla di eccezionale»¹⁷⁸³.

¹⁷⁸² A. M. CAMPALE, *L'eccezione come regola. Paradosso di un'identificazione*, in *Jura Gentium Rivista della filosofia del diritto internazionale e della politica globale*, 2, 2008, <https://www.juragentium.org/topics/thil/it/campanal.htm>

¹⁷⁸³ M. TROPER, *El Estado de excepcion no tiene nada de excepcional*, in *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 27, I, 2017. Recuperato dal sito: https://www.ugr.es/~redce/REDCE27/articulos/08_TROPER.htm.

Alla corrente nazionalista francese si va ad opporre, in pochissimi anni, la visione intransigente ed estensiva di marca tedesca. Può sembrare paradossale, ma anche in questo caso, seppur indirettamente, l'epicentro geografico di questa alternativa visione dello Stato nei momenti di emergenza è ancora collocato a Parigi. Ancora fino all'invasione del Sacro Romano Impero durante le guerre della Terza coalizione, gran parte degli esponenti di spicco della tradizione giuridica e storiografica tedesca erano estranei a riflessioni sul concetto di Stato unitario e, di conseguenza, agli strumenti necessari alla sua sussistenza nei momenti di crisi. Il primo e più celebre fautore della unità teutonica, J. Fichte, aveva tralasciato concezioni nazionaliste, per poi operare una totale inversione di rotta con i suoi celebri *Discorsi alla nazione tedesca*: le conquiste di Napoleone e la successiva creazione della Confederazione del Reno nel 1806 scossero una Nazione che era incatenata ai suoi principi da quasi mille anni. L'imperatore francese aveva messo ordine in quella marea di stati, principati, città autonome, regni e protettorati che formavano il Sacro Romano Impero, dando vita alla (ri)nascita di un sentimento di patriottismo e orgoglio nazionale celato nel popolo tedesco¹⁷⁸⁴. Questo risveglio si diffuse all'inizio nei distretti accademici per poi diffondersi a tutto il ceto borghese che auspicava uno stato tedesco unitario sulla base dei principi della tradizione medievale e della superiorità incontrata dell'ordinamento di discendenza imperiale¹⁷⁸⁵. La gioventù tedesca, che si levò in armi nel 1813 e che riuscì a scacciare lo straniero, sognava una patria unita, potente, rispettata, che trascinasse i suoi figli in una marcia gloriosa verso la grandezza e la prosperità.

Questo progetto di costruzione statale si saldò con la corrente filosofica dell'idealismo hegeliano¹⁷⁸⁶ e si può riassumere nella convinzione che lo Stato, a differenza dell'individuo, non può rinunciare all'esercizio del diritto di necessità, poiché la sussistenza è per lo Stato stesso non un diritto, ma un dovere sacro, così come la conservazione della sua personalità è per esso un obbligo assoluto. Pertanto, le norme e la loro legalità erano da considerarsi al servizio dello Stato, non viceversa, con la legge creata dall'ordinamento che non può vincolarlo oltre la misura che serve alla sua stessa sopravvivenza.

L'esempio più noto e raffinato di questa corrente è rappresentato dal pensiero decisionista di Carl Schmitt. L'opera schmittiana, infatti, pone al centro della riflessione l'atto di volontà politica. Il giurista e politologo tedesco è affascinato dalle azioni risolutive che mutano le situazioni, dagli interventi autoritari che vincono le esitazioni e pongono fine alla difficoltà, considerando e studiando le situazioni eccezionali, i momenti di rottura, molto più che la quotidiana e tranquilla continuità del mondo politico giuridico. La sua riflessione è l'esatto contraltare, l'opposto estremo, del mondo politico giuridico che segna e plasma il pensiero di Kelsen e del neo-costituzionalismo. Il normativismo del giurista austriaco ci pone infatti dinnanzi ad un universo di norme, impersonali, governato da una logica interna, che volutamente ignora ciò che sta dietro e prima delle norme. Ovviamente, a Kelsen non sfugge che mutevoli condizioni storiche generano nuove norme; ma egli non

¹⁷⁸⁴ Cfr. A. J. P. TAYLOR, *Storia della Germania*, Laterza, Bari, 1963.

¹⁷⁸⁵ Un significativo eco di questo concetto nella tradizione filosofica tedesca è contenuto in F. NIETZSCHE, *L'anticristo. Maledizione del cristianesimo*, Adelphi, Torino, 2018. «L'autorità delle leggi si instaura con queste tesi: Dio la dette, gli antenati la vissero [...] L'ordinamento delle caste, la *gerarchia*, formula soltanto la legge suprema della vita stessa [...] il tutto ammirabile fa perciò dello Stato odierno un'ulteriore incarnazione del Dio sulla Terra», pp. 86-88-89.

¹⁷⁸⁶ A. CARRO MARTÍNEZ, *Artículo 116 Situaciones de anormalidad constitucional*, cit., pp. 214-215.

guarda a queste mutevoli condizioni bensì solo al mutare delle norme, che deve svolgersi secondo procedure prestabilite, cioè anch'esso secondo norme. È evidente che la politica che meglio si adegua a questo universo giuridico è una politica legalitaria, centrista, riformista, priva di salti e rotture: la democrazia kelseniana, che si adagia su basi teoriche relativistiche, è una democrazia *depoliticizzata*, perché in esso non trovano posto atti politici che non siano legalmente giustificati, dunque che considera inaccettabile l'anomia di uno stato extralegale come quello d'eccezione. Per Schmitt, al contrario, una dottrina come questa, puramente giuridica, è unilaterale, inadeguata e mistificatrice. Certamente rispecchia situazioni di tranquillità e omogeneità sociale e si adatta particolarmente bene al mondo dello scambio individualistico-borghese, il mondo del paleoliberalismo e del pacifismo, ma in situazioni di crisi, ossia quando una società incorre in eventi non prevedibili, o si scontrano interessi non conciliabili e gruppi antagonisti, dal normativismo *depoliticizzato* emerge una politica surrettizia, quella sedimentata nello *status quo*. Più semplicemente, nella visione conservatrice di Schmitt, in alcuni casi è necessario che ad una politica fatta con la legge si risponda con una diversa politica, che sospenda, o anche che violi, la legge, creando una situazione nuova e un nuovo diritto: sotto questo profilo la posizione di Schmitt può essere considerata demistificatrice, anche se ormai piuttosto nota. L'autore tedesco, nel suo celebre *La Dittatura*, mette in mostra una ricca sequela di esempi storici, per certificare la valenza fondante dell'eccezionalità della contingenza al fine di giustificare la posizione di misure straordinarie. Tra questi, viene anche richiamato il sopracitato *l'état de siège* dell'8 luglio 1791, con la sua sospensione della costituzione e la larga concessione di poteri d'intervento concentrati nell'autorità militare¹⁷⁸⁷. Questo caso, tra molti altri possibili¹⁷⁸⁸, manifesta e ci aiuta a comprendere al meglio il paradigma dello stato di eccezione: esso si pone sempre *al di là* della normalità prevista dall'ordinamento, intendendo quest'ultimo come espressione compiuta e allo stesso diveniente del fenomeno giuridico; ma, al contempo, ne rappresenta l'essenza prima, la scaturigine e la posizione immediata, secondo il tradizionale modello per cui *ex facto ius oritur*¹⁷⁸⁹.

In altri termini, l'atto che genera diritto in tal caso è, allo stesso tempo, interno ed esterno all'ordinamento stesso¹⁷⁹⁰; può esserne negazione e, al contempo, estrema tutela; travolge ogni intento classificatorio e, soprattutto, ogni effettiva capacità deontica della norma scritta, affidando *di fatto* agli operatori del momento la valutazione e la decisione sull'opportunità e le modalità dell'azione, nonché sulla nuova norma da porre eventualmente (vedi la differenza tra dittatura commissaria e sovrana), imponendo loro ogni

¹⁷⁸⁷ C. SCHMITT, *La dittatura. Dalle origini dell'idea moderna di sovranità alla lotta di classe proletaria*, Laterza, Roma-Bari, 1975, pp. 191 ss. Questa legge, così la successiva legge del 27 agosto 1797 che dettava come la disciplina dello stato di assedio fosse estesa dal Direttorio all'*état de troubles civils*, fa assumere allo stato di assedio una fisionomia di *état de siège fictif*, o politico, diverso da quello reale (o *effectif*), secondo una mutazione che sarà sempre più frequente nelle esperienze successive, secondo quanto sostenuto da G. AGAMBEN, *Homo sacer*, cit., pp. 13 ss.

¹⁷⁸⁸ Una ricognizione in materia è operata da G. MARAZZITA, *L'emergenza costituzionale. Definizioni e modelli*, Giuffrè, Milano, 2003; un quadro più sintetico in G. AGAMBEN, *Stato di eccezione*, cit., 21 ss.

¹⁷⁸⁹ In questo senso secondo E. Redaelli l'impostazione realistica scandinava e l'istituzionalismo francese appaiono, in forme diverse, più idonee del normativismo kelseniano a cogliere il legame tra fatto e norma: si vedano gli studi di K. OLIVECRONA, *Il diritto come fatto*, Giuffrè, Milano, 1967; A. ROSS, *Diritto e giustizia*, Einaudi, Torino, 1965.

¹⁷⁹⁰ G. AGAMBEN, *Stato di eccezione*, cit., p. 48: "Essere-fuori e, tuttavia, appartenere: questa è la struttura topologica dello stato di eccezione, e solo perché il sovrano, che decide sull'eccezione, è, in verità, logicamente definito nel suo essere da questa, può anch'esso essere definito dall'ossimoro *estasi-appartenenza*".

assunzione di responsabilità in merito. Il luogo dello stato di eccezione è, dunque, il luogo della pura decisione, puramente politica, affrancata *per necessità* dal rispetto delle regole preordinate e sancite; così, si comprende il presupposto da cui muove Schmitt, per cui decisione, eccezione e sovranità si implicano strettamente. Di qui anche la nota asserzione iniziale in la *Teologia Politica*, per cui «sovrano è chi decide sullo stato di eccezione»: poiché la sovranità è intesa come concetto limite¹⁷⁹¹, ma anche perché la stessa sovranità, vincolata nel suo esercizio ordinario dai principi (dai vincoli per Schmitt) dello Stato di diritto, riemerge prepotentemente, in una originaria indivisibilità *à la* Bodin, proprio nell'atto di negazione del processo ordinario di positivizzazione del diritto, ossia nell'atto eccezionale, in cui si svela pienamente la radice di *hybris* connessa al diritto stesso, oggi dissimulata, ma mai veramente rimossa dalla formalizzazione del medesimo¹⁷⁹².

La formalizzazione e il pensiero di questa complessa procedura giuridica è oggetto di discussione in dottrina ormai da tempo immemore ed il presente testo non può certo caricare sulle sue spalle l'arduo compito di risolvere una questione così annosa: il nostro intento era quello di fornire una rapida panoramica esplorativa delle pervasive conseguenze che la proclamazione di uno stato di eccezione può avere su un ordinamento. Esso ha, infatti, il potere di rimettere in discussione i fondamenti stessi di un ordinamento, così come di rafforzarlo o indebolirlo.

Le successive pagine di questo contributo sono dedicata alla storia costituzionale di questo strumento giuridico nel contesto spagnolo. Tanto per la sua vicinanza geografica con la Francia, quanto per gli eventi politici che hanno caratterizzato la parte centrale del XX secolo, la Spagna si è infatti trovata nella singolare posizione di aderire, in maniera per certi versi disorganica e confusionaria, ad entrambi i modelli sopra tratteggiati. Durante tutto il XIX secolo, vedremo, l'ordinamento spagnolo ha inseguito il modello della cd. corrente francese, tentando di enumerare e disciplinare in maniera esaustiva e razionalizzata le possibili situazioni di emergenza. Nel XX secolo, con la fine della II Repubblica e l'avvento della dittatura franchista, nonostante un impianto ancora formalmente legato alla sua tradizione, si è tentato di implementare un'estensione quasi incondizionata dello stato di eccezione per irreggimentare la società spagnola attraverso il culto della ragion di Stato, fino ad arrivare all'ordinamento democratico del 1978 che lascia trapelare tracce e riferimenti di tutta la sua storia costituzionale.

[1.3. La tradizione spagnola dello stato d'emergenza: dalle piazze d'assedio ad oggi](#)

Nella sua lunga evoluzione, l'ordinamento spagnolo, una composita tradizione costituzionale che affonda le sue origini tra la fine del XVIII e l'inizio del XIX secolo, ha sempre tentato di disciplinare in maniera rigorosa ed accurata le situazioni di emergenza. Nel corso del tempo, non senza gli adeguamenti resisi necessari, a partire dalla dottrina

¹⁷⁹¹ C. SCHMITT, *Teologia politica. Quattro capitoli sulla dottrina della sovranità* in, *Le categorie del "politico". Saggi di teoria politica*, a cura di G. Miglio e P. Schiera, Il Mulino, Bologna, 1972.

¹⁷⁹² *Ivi*, pp. 39-40: «L'eccezione è ciò che non è riconducibile; essa si sottrae all'ipotesi generale, ma nello stesso tempo rende palese in assoluta purezza un elemento formale specificamente giuridico: la decisione. Il sovrano crea e garantisce la situazione come un tutto nella sua totalità. Egli ha il monopolio della decisione ultima. In ciò sta l'essenza della sovranità statale, che quindi propriamente non dev'essere definita giuridicamente come monopolio della sanzione o del potere, ma come monopolio della decisione. Il caso d'eccezione rende palese nel modo più chiaro l'essenza dell'autorità statale [...] il caso normale non prova nulla, l'eccezione prova tutto; non solo essa conferma la regola: la regola stessa vive dell'eccezione».

costituzionale di Cadice, passando per la II Repubblica, per il regime franchista nel secondo '900 e infine per quella odierna affermatasi in ossequio ai principi dello Stato democratico di diritto, non è mai mancato uno o più articoli che disciplinassero tali situazioni.

Sebbene inizialmente lo strumento dello stato di emergenza, che prevede da subito la sospensione dei diritti e l'accentramento dell'autorità, nasca per affrontare la crisi costituita dall'invasione della *Grande Armée* di Napoleone Bonaparte I nel 1808, configurandosi come una espansione della legge marziale, nel corso del XIX secolo, prima nel triennio liberale, poi nel "sessennio democratico" (1868-1874) e infine con la restaurazione borbonica del 1875 e la Costituzione del 1876, che dà il via ad un periodo di relativa stabilità e sviluppo del costituzionalismo spagnolo, tende a svincolarsi progressivamente dalla sua natura militaresca, per divenire sempre più uno strumento di difesa dello Stato in mano all'esecutivo che necessità dell'approvazione del *Congreso*.

Questo incrementale spostamento della gestione degli stati di emergenza da un gruppo di potere fondamentale nella storia moderna spagnola, l'esercito, al potere politico, non si arresta, prima di giungere alla definitiva ratifica dell'attuale art. 116, neppure durante i convulsi eventi che caratterizzano la Repubblica del 1931 e i quattro decenni di dittatura franchista.

1.3.1. L'origine dello stato di emergenza nelle Costituzioni del XIX secolo

Parte della dottrina costituzionale che si è occupata del tema dell'emergenza e degli istituti extralegale nell'ordinamento spagnolo, rintraccia l'origine di questo strumento nella costituzionalizzazione dello stato di guerra, del 1835¹⁷⁹³. Secondo P. Cruz Villalón, in Spagna la caratteristica principale e ricorrente in risposta a pericoli per lo Stato è costituita dalla sostituzione dell'autorità militare rispetto quella politica ordinaria e dalla possibilità di processare i civili nei tribunali marziali. Considerando, però, la storia della Spagna in modo non unitario, ma analizzando invece i singoli provvedimenti adottati dagli organi "antenati della attuali Comunità autonome" (*Junta de Plaza e Junta de Ciudad*), il capostipite giuridico delle situazioni di emergenza è il proclama del Generale di Aragona José Rebolledo de Palafox del 27 maggio 1808, Capitano di comando per il popolo e la città di Zaragoza, tramite il quale viene stabilito che le "compagnie dei patrioti" (*campañias de paisanos*), create tramite lo stesso proclama, si incaricano della del mantenimento dell'ordine pubblico in vista di dichiarate situazioni di pericolo per la città, specificando nell'art. 7 del proclama «il divieto assoluto di qualsiasi azione, e la decadenza di qualsiasi altra legge, in contrasto con il proclama, pena il castigo secondo la giustizia militare» e nell'art. 9 che «si considerano sollevati dall'incarico altri ufficiali pubblici non riconosciuti dal proclama [...]; si considera da ora in avanti il regno in uno stato di emergenza, sottoposto al governo militare»¹⁷⁹⁴. Il proclama ha un'importanza fondamentale nel distinguere per la prima volta nella storia spagnola lo stato di guerra da quello di assedio: quest'ultimo, infatti, non aveva mai neppure avuto bisogno di una reale emanazione. Era, infatti, una situazione assodata, un dato di fatto, conseguenza di un assedio militare o di un

¹⁷⁹³ Cfr. P. CRUZ VILLALON, *El Estado de sitio y la Constitución. La constitucionalización de la protección extraordinario del Estado (1789-1978)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980.

¹⁷⁹⁴ A. ALCAIDE DE HIBIECA, *Historia de los dos sitios que pusieron a Zaragoza en los años de 1808 y 1809 la tropas de Napoleon*, Tomo I, Madrid, 1829, pp.14-15; in E. E. PALMA GONZALEZ, *El estado de sitio en las Cortes de Cádiz y el Trienio Liberal*, in "Investigaciones históricas: Época moderna y contemporánea", 21, 2001, pp. 181-204, p. 183.

attacco ad una città che veniva accerchiata e perciò impossibilitata a comunicare con l'esterno: in tale situazione di anormalità il passaggio di poteri dall'autorità civile e politica a quella militare era automatico e comportava il sollevamento da tutte le funzioni¹⁷⁹⁵. Il proclama del 27 maggio che istituiva lo stato di guerra, seppur permanente, non rendeva Zaragoza un distretto militare (*plaza militar*), bensì una città che constatava uno stato di pericolo e che si preparava ad affrontare una minaccia imminente¹⁷⁹⁶. Secondo il cileno E. E. Palma González, si assiste chiaramente ad un'inedita estensione e trasformazione dell'ambito di applicazione della legge militare, un nuovo «strumento che ha elementi ibridi tra l'istituzione della legge marziale, con lo stato di assedio massimo strumento, di natura militare ed aspetti di natura politica: una città che si riconosce in una situazione di pericolo e si assegna autonomamente uno status differente; un comandante in capo che riunisce temporaneamente poteri politici e militari¹⁷⁹⁷; e, più importante, che proclama, non tanto la sospensione della giurisdizione civile, ma la decisione da parte della massima autorità di sottomettere alcune fattispecie di reati, pericolosi per il mantenimento dell'ordine pubblico e l'integrità della comunità, alla giustizia militare, tralasciandone invece altre non dirimenti per la difesa della città»¹⁷⁹⁸.

Il precedente si rivela ancor più decisivo perché trova riverbero nell'intervento, durante la costituente del 1810-1812, sorta in opposizione all'occupazione francese e all'incoronazione di Giuseppe Napoleone Bonaparte I, del deputato V. Aner del 22 giugno 1811 in relazione all'istituzione di una sovrintendenza di polizia: in quell'occasione, il deputato galiziano ritornò sul tema dei distretti militari in pericolo che proclamavano lo stato di guerra e sulla necessità di accordare temporaneamente poteri illimitati al Governatore militare per attuare la difesa e la tutela dell'ordine pubblico¹⁷⁹⁹.

L'art. 308 della Costituzione di Cadice del 1812 rappresenta la prima costituzionalizzazione dello stato di emergenza in Spagna e il primo passo per la sua definitiva sottrazione dall'ambito militare, riconoscendo soltanto alle *Cortes* il potere di sospendere temporaneamente determinate garanzie per i cittadini, tra cui quelle relative alle varie modalità di restrizione della libertà personale, solo qualora ricorrano circostanze straordinarie che mettano a rischio la sicurezza dello Stato. Dalla distinzione tra stato di guerra e di assedio, razionalizzati in una forma incrementale dettata dalla gravità e dall'imminenza del pericolo, discendono la pluralità di stati di emergenza che l'ordinamento spagnolo ha da allora prodotto negli anni, facendone quasi un "marchio di fabbrica", quasi sempre volti a limitare la sospensione dei diritti in via generale, delegando

¹⁷⁹⁵ Cfr. M. BALLBÉ, *Orden Público y Militarismo en la España constitucional (1812-1983)*, Alianza Editorial, Madrid, 1983, pp. 7-16.

¹⁷⁹⁶ Secondo la ricostruzione di A. ALCAIDE DE HIBIECA nel giorno di emanazione del proclama i 250mila uomini dell'armata francese avevano appena piegato la resistenza della città Blanes, sulla strada per Barcellona, trovandosi dunque a circa 300km di distanza (almeno 10 giorni di cammino) da Zaragoza.

¹⁷⁹⁷ Sempre A. ALCAIDE DE HIBIECA riferisce che nella città catalana di Lleida fu lo stesso governo cittadino a decidere con un proclama di accordare il comando al Governatore militare, colonnello Vicente San Clemente, sottraendolo per propria scelta all'assemblea cittadina politica.

¹⁷⁹⁸ E. E. PALMA GONZALEZ, *El estado de sitio en las Cortes de Cádiz y el Trienio Liberal*, cit., pp. 184-185.

¹⁷⁹⁹ J. A. GARCIA, *Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias. Dieron principio el 24 setiembre de 1810, y terminaron el 20 de setiembre de 1813. Comprende desde el numero 183 al 311*, Tomo II, Madrid, 1870, p.1494-1495-1496.

poi al legislatore il compito di differenziare la natura dei diversi stati¹⁸⁰⁰. Tale delega, con profili identici, ricompare nell'art. 8 della Costituzione del 1837, nell'art. 8 della Costituzione del 1845 e poi nell'art. 9 della Costituzione mai nata del 1856, che includeva il riferimento a una legge di ordine pubblico da dettagliare che avrebbe dovuto essere applicata durante il regime di sospensione, oltre ad includere il divieto di deportazioni fuori dalla penisola. Questo lungo e travagliato trentennio diede, infine, vita agli stati di allarme e di guerra previsti dalla Legge d'Ordine di González Brabo del 1867, successivamente recepita e costituzionalizzata nell'art. 31 della Carta fondamentale del 1869, che rinviava al Parlamento la promulgazione del regime di sospensione e la sua concreta disciplina ad un'apposita legge: il risultato sono le fondamentali Leggi di Ordine Pubblico del 1870 che elencano, rimarcando la naturalezza della visione gradualista del livello di emergenza, lo stato di prevenzione e allarme, di natura civile, e lo stato di guerra, di natura militare¹⁸⁰¹. L'intento, *de facto*, di entrambi gli stati era il mantenimento e il ripristino dell'ordine pubblico (art. 2), di modo che, come detto, la differenziazione tra gli stati si basasse sulla gravità delle situazioni in atto e sulle misure da adottare in base alla grandezza del rischio per lo Stato¹⁸⁰². *L'estado de prevención y alarma* fu poi pubblicato ufficialmente soltanto in occasione dell'emanazione della corrispondente legge di sospensione delle garanzie, conferendo all'autorità civile il potere di adottare una qualsiasi delle misure stabilite negli articoli dal 5 al 10. La dichiarazione di stato di guerra, e la conseguente rinuncia al comando da parte dell'autorità civile, era prevista o in caso di gravi disordini e tumulti o qualora «lo stato di prevenzione e allarme non fosse stato sufficiente per il ristabilimento dell'ordine pubblico»¹⁸⁰³.

La costituzione del 1876, infine, anche se di manifesta matrice liberale, non poneva fine a possibili tentazioni autoritarie e militariste: precisava il sistema delle relazioni tra l'esecutivo e il legislativo nella gestione degli stati di crisi, attribuendo alle *Cortes* la sospensione per legge di alcune garanzie costituzionali in presenza di circostanze straordinarie tali da mettere in pericolo la sicurezza e la sussistenza dello Stato, ma specificava anche che, qualora le Camere non potessero riunirsi, in casi «gravi e urgenti», si potesse attribuire alla responsabilità dell'esecutivo la decisione della sospensione dei diritti dei cittadini, menzionando soltanto di dover ricevere «al più presto» l'autorizzazione del Parlamento (art. 17 Cost.)¹⁸⁰⁴.

¹⁸⁰⁰ Cfr. M. AYUSO TORRES, *L'Agorà e la piramide. Una "Lettura" problematica della Costituzione Spagnola*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2004.

¹⁸⁰¹ Cfr. P. CRUZ VILLALÓN, *La protezione straordinaria dello Stato*, in (a cura di) E. GARCIA DE ENTERRIA, A. PREDIERI, *La Costituzione spagnola del 1978*, Giuffrè, Milano, 1982, pp. 647-675.

¹⁸⁰² L'Art. 1 Leggi di Ordine Pubblico del 23 aprile 1870 recita: «Le disposizioni contenute in questa legge saranno applicate unicamente quando sia promulgata la legge di sospensione delle garanzie contenute nell'art. 51 Cost., e sono d'applicarsi quando la presente disposizione è stata promulgata e ratificata dal Parlamento»;

Art. 2: «Sono oggetto di questa legge: 1 le misure governative che l'Autorità civile e militare possono e devono adottare per mantenere e ristabilire l'ordine pubblico e per prevenire delitti contro la Costituzione dello Stato, contro la sicurezza interna ed esterna dello stesso, e contro l'ordine pubblico che le vigenti leggi condannano; 2 Le competenze di giudici e tribunali nelle cause criminali che si formano in merito ai sopracitati delitti, e il procedimento che questi devono adottare».

¹⁸⁰³ J. M. LAFUENTE BALLE, *Los estados de alarma, excepción y sitio*, cit., p. 38.

¹⁸⁰⁴ L'Art. 17 della Costituzione del 30 giugno 1876 recita: «Le garanzie indicate negli articoli 4, 5, 6 e 9 e nei paragrafi 1, 2 e 3 dell'art. 13 non potranno essere sospese in tutta la monarchia o in una parte del territorio che temporaneamente se non in virtù di una legge, quando la sicurezza dello Stato e circostanze straordinarie lo

1.3.2. La seconda repubblica e il regime franchista

Le Leggi di Ordine Pubblico del 1870, che, come detto, furono applicate durante tutto il periodo di vigenza della Costituzione del 1876, riproducendo in parte la regolamentazione precedente, con l'importante eccezione di consentire al governo di sospendere le garanzie in determinate circostanze, rimasero in vigore fino al 1933. Nonostante quella che una parte della dottrina ha indicato come una "battuta d'arresto" nel percorso verso il moderno stato di diritto, Carro Martínez esprime, sostanzialmente un parere positivo delle istituzioni sotto le reggenze di Alfonso XII e, in parte, di Alfonso XIII, affermando che «la normalità divenne comunque la caratteristica predominante fino all'ultimo decennio del secolo; la legislazione di quel tempo si rivelò molto fruttuosa in relazione a molti diritti individuali, come quelli di assemblea, di stampa e di associazione»¹⁸⁰⁵. Sfortunatamente, il passaggio tra i due secoli non fu invece segnato dalla stessa concordia ed eventi come la guerra coloniale, il terrorismo anarchico, i movimenti separatisti e i vari disordini sindacali e sociali portarono rapidamente all'adozione di una serie di provvedimenti che avevano come fine la sospensione generale di ogni garanzia per i cittadini¹⁸⁰⁶. L'instabilità e il carattere di eccezionalità che si venne progressivamente a dover accordare a basilari diritti costituzionali trovarono il loro culmine nel 1923, quando, con l'instaurazione del regime dittatoriale del generale Primo de Rivera, la Costituzione del 1876 viene dichiarata ufficialmente decaduta¹⁸⁰⁷.

Dopo sette anni di dittatura, a seguito dei convulsi eventi che portarono al "Patto di San Sebastian"¹⁸⁰⁸ nell'estate del 1930 e poi alle storiche elezioni municipali del 12 aprile del 1931, che videro lo straripante successo dei partiti di sinistra contro i monarchici in tutti le principali grandi città del Paese, il 14 aprile del 1931, nello stesso giorno in cui Re Alfonso XIII di Borbone si condannava all'esilio, ad Eibar, nei Paesi Baschi, viene proclamata la Seconda Repubblica. Considerata «di fatto un'emergenza che nacque al di fuori di ogni norma costituzionale»¹⁸⁰⁹, a meno di un giorno dalla sua nascita il nuovo governo, che

richiedano. Se le Cortes non sono riunite, e se il caso è grave e urgente, il governo potrà, sotto la sua responsabilità, decretare la sospensione delle garanzie, di cui al paragrafo precedente, con l'obbligo di sottoporre la decisione alle Cortes il più presto possibile. In nessun caso si potranno sospendere altre garanzie oltre a quelle indicate nel primo paragrafo di questo articolo. I funzionari dell'ordine civile o militare non potranno infliggere altre pene all'infuori di quelle comprese nelle leggi".

¹⁸⁰⁵ A. CARRO MARTÍNEZ, *Artículo 116 Situaciones de anormalidad constitucional*, cit., p. 238.

¹⁸⁰⁶ Per dare contezza della situazione di instabilità, l'autore propone un lungo elenco di provvedimenti che a partire dalla fine del XIX secolo sono approvate per rispondere alle minacce sopra riportate. Tra quelli direttamente citate: Legge del 14 luglio 1898, Real Decreto del 12 settembre 1899, Real Decreto del 23 ottobre 1899, Real Decreto 20 giugno 1900, Real Decreto 1° novembre 1900, Real Decreto 7 maggio 1901 e Real Decreto 9 febbraio 1902. Allo stesso modo, il Bando del 26 luglio 1909 (dichiarazione dello stato di guerra per Barcellona), il Real Decreto del 27 luglio 1909 (sospensione delle garanzie costituzionali a Barcellona, Gerona e Tarragona), il Real Decreto del 28 luglio di 1909 (sospensione delle garanzie costituzionali in tutta la Spagna), Real Decreto del 19 settembre 1911, Real Decreto del 28 marzo 1917, Legge del 13 dell'agosto 1918, Real Decreto del 24 marzo 1919, ecc., in *ivi*, p. 239

¹⁸⁰⁷ http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/ConstEsp1812_1978/Const1876;

Vedi Congresso dei Deputati; Costituzioni della Spagna 1812-1978; Costituzione del 30 giugno 1876.

¹⁸⁰⁸ L' Accordo politico siglato il 27 agosto 1930, nell'omonima città dei Paesi Baschi, dalle formazioni politiche dei repubblicani moderati, liberali, repubblicani catalani e socialisti guidati da Alcalá-Zamora con lo scopo di detronizzare Re Alfonso XIII. All'accordo aderirono anche molti ufficiali di rango, fra cui il colonello d'aviazione Ramón Franco (fratello del futuro *Caudillo* Francisco).

¹⁸⁰⁹ A. CARRO MARTÍNEZ, *Artículo 116 Situaciones de anormalidad constitucional*, cit., p. 241.

percepisce il rischio di una violenta opposizione, si accredita i “pieni poteri”, inclusa la possibilità di assoggettare «i diritti dei cittadini ad un regime di supervisione del governo»¹⁸¹⁰. Il nuovo regime repubblicano pescherà a piene mani dagli strumenti legislativi approvati prima dell’avvento della dittatura del generale de Rivera per regolamentare i nuovi stati di emergenza, accordandosi, di fatto, ampissima discrezionalità e numerosi poteri.

In quest’ottica, tra i più noti e incisivi interventi legislativi, vi è l’approvazione della Legge di Difesa della Repubblica del 21 ottobre 1931, successivamente innalzata al rango costituzionale per mezzo della seconda disposizione transitoria della Costituzione del 9 dicembre 1931¹⁸¹¹, che «con un notevole grado di arbitrarietà priva di efficacia un importante numero di diritti fondamentali»¹⁸¹², conferendo «ampi poteri governativi all’esecutivo, che ora ha facoltà di multare, confinare o allontanare chiunque commetta atti di aggressione contro il regime, così come di sospendere riunioni, e manifestazioni e sciogliere associazioni, senza dare il minimo conto al Legislativo»¹⁸¹³. Due mesi dopo, l’entrata in vigore della Costituzione del 1931, art. 42 paragrafo primo, stabilisce che «i diritti e le garanzie di cui agli articoli 29 (diritti del detenuto), 31 (libertà di movimento, residenza e inviolabilità del domicilio), 34 (libertà di espressione, opinione e stampa), 38 (diritti di riunione e di manifestazione), 39 (diritto di associazione e sindacalizzazione) possono essere sospesi totalmente o parzialmente, su tutto il territorio nazionale o solo in parte di esso, con decreto del Governo, quando la sicurezza dello Stato lo richiede o nei casi di notoria o imminente gravità». Nel sesto comma del medesimo articolo viene inoltre previsto che «durante la sospensione per casi di gravità vige l’applicazione della Legge di Ordine pubblico del 23 aprile 1870, per tutto il territorio al quale si applica». Pertanto, come si era già anticipato, è evidente come il costituente del 1931 abbia tratto grande ispirazione della gestione dell’emergenza normata nel XIX secolo e attinto dagli enunciati delle Carte fondamentali precedenti: dal testo del 1869 prese il «riferimento alle Leggi di Ordine Pubblico, eliminando il suo precedente carattere necessario; dalla Costituzione del 1876, testualmente, il potere del Governo di decretare la corrispondente sospensione con riserva di ratifica da parte delle Cortes»¹⁸¹⁴.

L’instabilità politica a cui l’esperienza repubblicana diede vita si riverbera, dunque, sul crescente numero di provvedimenti di attuazione, portando i governi di questo periodo a adoperare in maniera spasmodica misure di emergenza, spesso anche in maniera caotica e sovrapposta: secondo Carro Martínez infatti «in alcune occasioni la Spagna ha sperimentato

¹⁸¹⁰ *Ibidem*.

¹⁸¹¹ Seconda disposizione transitorie del 9 dicembre 1931 che recita: “La legge del 26 agosto scorso, con la quale si determina la competenza delle Commissioni di responsabilità dovrà avere rango costituzionale finché non sarà considerata conclusa la missione che deve svolgere; e allo stesso modo, la legge del 21 ottobre dovrà mantenere stesso rango finché sussistono le Cortes costituenti, a meno che non sia espressamente derogata da queste”.

¹⁸¹² A. OEHLING DE LOS REYES, *La Ley de defensa de la República de 21 de octubre de 1931. Introducción a su contexto político-jurídico, a su normativa conexa y breve comparativa con su homónima alemana: La Gesetz zum Schutze der Republik*, in *Estudios de Deusto: revista de la Universidad de Deusto*, vol. 64, n. 2, 2016, pp. 127-155, p.130.

¹⁸¹³ *Ivi*, p. 131.

¹⁸¹⁴ L. MANUEL MIRANDA, (Letrado de las Cortes Generales), *Sinopsi artículo 116*, Cortes, Congreso dei Deputati, dicembre 2003, aggiornato gennaio 2018; vedi: https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/imprimir/sinopsis_pr.jsp?art=116&tipo=2.

la sovrapposizione di sistemi di anormalità. Tale è stato il caso della Seconda Repubblica, in cui sono venute a coincidere nel tempo situazioni di prevenzione e allarme, a cui, ad un certo punto, si è sovrapposto lo stato di guerra»¹⁸¹⁵.

Un'ulteriore tappa fondamentale nella tradizione degli stati di emergenza, manifesto esempio del pervasivo concetto di gradualità che permea questi strumenti nell'ordinamento spagnolo, è l'entrata in vigore di una nuova e fondamentale Legge sull'Ordine Pubblico del 28 luglio 1933, che non sarebbe stata abrogata fino al 1959 e che regolava tre stati (ordinario, di prevenzione e di allarme) di natura civile, e uno (lo stato di guerra) di natura militare. Proprio come le Leggi di ordine pubblico del 1870, la differenza tra i quattro stati è di natura quantitativa e la proclamazione dipende dalla gravità delle situazioni e dall'incidenza dei provvedimenti da adottare per far fronte ad un elemento ricorrente: il mantenimento dell'ordine pubblico, definito come «normale funzionamento delle istituzioni statali e il libero e pacifico esercizio dei diritti individuali, politici e sociali definiti dalla Costituzione»¹⁸¹⁶.

Come segnala ancora Carro Martínez, «la Costituzione, Leggi di Ordine Pubblico e Legge di Difesa della Repubblica si trovarono a governare simultaneamente, dando vita ad una situazione complessa da armonizzare. A questa difficile “competizione” mise fine soltanto un'ulteriore legge del 29 agosto 1933, che abrogò l'ultima delle tre leggi, e che, sostanzialmente, impose lo stato di eccezione nel nostro Paese per due anni»¹⁸¹⁷.

A meno di due mesi dall'inizio della guerra civile, a seguito del ritorno al governo delle sinistre, dopo le elezioni del 1936, il clima politico nel Paese diventa insostenibile ed è segnato da un'ulteriore stretta dello stato di allarme, con l'allontanamento dal continente dei generali e dei leader antirepubblicani, a causa dei numerosi omicidi politici che si susseguono quasi con cadenza giornaliera. Le prime avvisaglie sono datata 11 luglio 1936, con alcuni carlisti antirepubblicani che occupano la stazione radio di Valencia, e 13 luglio 1936, giorno in cui viene assassinato da uno squadrone di polizia degli *Asaltos* il deputato monarchico J. Calvo Sotelo: la data del golpe viene fissata per il 25 luglio, giorno della festa di San Giacomo, patrono di Spagna, ma appena tre giorni dopo l'omicidio, il 16 luglio, il governo repubblicano fa arrestare alcuni generali ostili. Il giorno successivo, il 17 luglio 1936, l'esercito di stanza in Marocco, guidato dal Generale F. Franco si solleva contro il governo legittimo e si prepara ad attaccare le coste meridionali: il governo di Madrid è costretto a dichiarare lo stato di guerra, che, almeno in teoria, dovrebbe imporsi sugli altri precedentemente dichiarati, ma che dà invece «il via ad una situazione paradossale, in cui in alcune zone del Paese sono contemporaneamente in azione o dichiarati lo stato di prevenzione, quello di allarme e quello di guerra»¹⁸¹⁸.

¹⁸¹⁵ A. CARRO MARTÍNEZ, *Artículo 116 Situaciones de anormalidad constitucional*, cit., p. 232.

Della stessa opinione è F. FERNÁNDEZ SEGADO, *La Defensa extraordinaria de la República*, in *Revista de Derecho Político*, n. 12, (I) inverno 1981-1982, pp. 105-135: “Passò pochissimo tempo dall'emanazione delle LOP (Leggi di Ordine Pubblico) fino alla loro prima applicazione, che avverrà appena venti giorni dopo: il 18 agosto 1933, con un Decreto della Presidenza del Consiglio dei ministri, viene dichiarato lo stato di prevenzione nella provincia di Siviglia. Da quel momento in poi, salvo qualche eccezione, si susseguirono ininterrottamente dichiarazioni di stato di prevenzione, sospensioni di garanzie costituzionali e, con il ritorno del movimento falangista, anche la dichiarazione di stato di guerra”. pp. 134-135.

¹⁸¹⁶ J. M. LAFUENTE BALLE, *Los estados de alarma, excepción y sitio*, cit., pp. 40-41.

¹⁸¹⁷ A. CARRO MARTÍNEZ, *Artículo 116 Situaciones de anormalidad constitucional*, cit., p. 243.

¹⁸¹⁸ M. AYUSO TORRES, *L'Agorà e la piramide*, cit., pp.4-5.

Con il Decreto del Consiglio di Difesa Nazionale del 29 settembre 1936, il Generale Franco assume “tutti i poteri del nuovo Stato” (art. 1) e prende il nome di “Generalissimo di tutti gli eserciti” (art. 2), posizione che sarà confermata successivamente anche da altre leggi.

Al termine della guerra inizia il processo di ristrutturazione statale operato dal franchismo, che si può suddividere, sostanzialmente, in due momenti fondamentali: un primo periodo dominato dall’intento di ripristinare l’ideologia falangista, la matrice cattolica spagnola ed ispirato al corporativismo fascista, e un secondo periodo, molto più lungo, la cd. fase delle “tecnocrazia”, che, a partire dagli anni '50 del XX secolo, porta ad un progressivo abbandono dell’autarchia e accompagna lentamente il Paese verso il reintegro nelle istituzioni internazionali¹⁸¹⁹.

Tra i primi e più importanti provvedimenti che compongono la “Costituzione” della Spagna franchista, non un vero documento ma, piuttosto, l’insieme delle “7 Leggi Fondamentali del Regno” inaugurate dal *Fuero del Trabajo* del 9 marzo 1938, è utile, per la nostra ricostruzione, ricordare la promulgazione del *Fuero de los Españoles* del 17 luglio 1945, che, nel suo art. 35, stabilisce la possibilità di sospendere, totalmente o parzialmente, alcuni dei diritti riconosciuti dalla giurisdizione del *Fuero* stesso, più precisamente quelli previsti dagli articoli da 12 a 16 e dall’art. 18: la sospensione può però avere natura solo temporanea e deve essere operata dal Governo mediante un Decreto-legge che deve obbligatoriamente citare la portata e la durata del provvedimento di sospensione¹⁸²⁰. Segue la Legge del Regime Giuridico dell’Amministrazione dello Stato del 1956, che, al suo art. 10.9, consente al governo di dichiarare o revocare gli stati di prevenzione, allarme e guerra già previsti dalla Legge sull’Ordine Pubblico del 1933¹⁸²¹; tale normativa, sarà prima aggiornata e poi definitivamente sostituita dalla Legge sull’Ordine Pubblico n. 45 del 31 giugno 1959, che, nel suo capitolo III, regola il nuovo stato di eccezione e, nel suo capitolo IV, il nuovo stato di guerra. Lo stato di eccezione è ancora dichiarato tramite Decreto-legge, ma questa volta la sua applicazione si estende anche a nuove ipotesi precedentemente non contemplate, come i casi «di calamità, catastrofe o pubblica sventura che lo richiedano» (art. 25.1); il Decreto-legge di proclamazione deve, inoltre, determinare dettagliatamente quali garanzie e diritti tra quelli riconosciuti dal *Fuero de los Españoles* nell’art 35 sono sospese (articolo 25.2); il Governo ha inoltre l’obbligo di rendere tempestivamente conto alle *Cortes* di tali decreti legge, nonché di quello con cui veniva ripristinata lo stato di normalità (art. 26.1), e deve altresì informare il Parlamento delle ragioni che giustificano una proroga nel caso in cui lo stato di emergenza superasse i tre mesi (art. 26.2). Sempre secondo la suddetta Legge sull’Ordine Pubblico, art. 35, lo stato di guerra è dichiarato tramite Decreto-legge dal Governo a seguito di tali motivazioni: «qualora l’alterazione che ha giustificato lo stato di eccezione abbia acquisito proporzioni o gravità tali da non poter

¹⁸¹⁹ Cfr. J. VARELA SUANZES-CARPEGNA, *Política y Constitución en España. 1808-1978*, CEPC, Madrid, 2007.

¹⁸²⁰ La sua prima applicazione è il Decreto-legge del 10 febbraio 1956, che sospende, su tutto il territorio nazionale, per motivi di sicurezza dello Stato per una durata di tre mesi l’art. 14 (*ogni cittadino spagnolo ha diritto scegliere la propria residenza in qualsiasi luogo del territorio nazionale*) e l’art. 18 (*nessuno cittadino può essere detenuto se non nei casi e nelle forme prescritte dalla legge. Entro settantadue ore tutti i detenuti saranno rilasciati o consegnati all’autorità giudiziaria*).

¹⁸²¹ Art. 10.9: Il governo può concordare la sospensione totale o parziale della validità degli articoli dodici, tredici, quattordici, quindici, sedici e diciotto del “*Fuero*”, determinando l’ambito e la durata della misura e dichiarando o revocando, in conformità con le Leggi di Ordine pubblico, gli stati di prevenzione, allarme e guerra.

più essere controllata dalle misure attuabili dall'Autorità Civile; quando si verifica un'insurrezione improvvisa e violenta che metta in pericolo la sicurezza dello Stato, le sue istituzioni politiche o la struttura sociale»¹⁸²².

La settima e ultima legge Fondamentale, la Legge organica dello Stato, viene approvata nel 1967 dopo esser stata sottoposta a referendum popolare e prevede, oltre ad importanti aperture democratiche, quali una quota di membri delle *Cortes* eletti direttamente dai cittadini e il riconoscimento della responsabilità politica, la limitazione, nel suo art. 10.D, dei poteri del Capo dello Stato che, da ora, deve esser «assistito dal Consiglio del Regno, per [...] adottare qualsiasi misura eccezionale quando la sicurezza esterna, l'indipendenza della Nazione, l'integrità del suo territorio o il sistema istituzionale del Regno sono minacciati in modo serio e immediato, e deve presentare rendiconto documentato alle *Cortes*».

Dopo tali sviluppi, attraverso i complessi eventi che conducono, dopo la morte del Generale Franco, prima al reintegro della monarchia Borbonica, nel 1975, e poi all'approvazione della Legge per la Riforma politica del 1976, che permette, dopo quattro decenni, il superamento di un modello militarista e monopartitico, si giunge faticosamente alla Costituzione spagnola del 1978 che, come già indicato nel primo paragrafo, prevede tre stati di emergenza: lo stato di allarme, di eccezione e di assedio. A causa di un evidente mancata occasione di “rivoluzione” statutale e giuridica, la cui manifestazione è una legittimità, a voler esser magnanimi, claudicante¹⁸²³, si può intravedere, già solo dalla tripartizione adottata, un chiaro filo conduttore tra l'attuale articolo 116 Cost. e gli antecedenti storici, soprattutto quelli del XX secolo, qui analizzati.

1.3.3. I lavori preparatori della Costituzione del 1978 e la definitiva ratifica dell'art.116

L'attuale stato di allarme del sistema spagnolo è, per la Costituzione del 1978, uno strumento per affrontare gli sconvolgimenti che l'ordinamento si trova costretto a dover subire, che, tuttavia, incontra il suo limite nell'art. 55.1 Cost., rivelandosi uno strumento che ha scarsa ricezione in altre Costituzioni nate nel ventesimo secolo, rendendolo, per certi versi, un *unicum*.

Tra i costituenti spagnola del 1978 non vi era, sostanzialmente, nessun dubbio circa la necessità di istituire un regime di eccezione di rango costituzionale che consentisse l'adozione di misure straordinarie per quelle crisi che potessero mettere a rischio l'ordinamento. Così, l'articolo 116 della Costituzione «non ha dovuto subire eccessive modificazioni durante la sua stesura rispetto la versione originale offerta dal progetto di legge originale scritto dalla Commissione per gli affari costituzionali e le libertà della Camera dei Deputati, limitandosi a modificare la denominazione dello stato di guerra, che divenne l'attuale stato di assedio, ad introdurre alcuni cambiamenti minori, seppur significativi, e maggiori garanzie circa i poteri delle *Cortes*, che dovevano pronunciarsi sulla proclamazione di tutti gli stati eccezionali e che non potevano essere sciolte durante la vigenza di detti stati»¹⁸²⁴. Ancora, secondo Carro Martínez, «l'inclusione di questo precetto

¹⁸²² Quest'ultima motivazione giustificherà la proclamazione di numerosi stati di guerra, in particolare per affrontare il terrorismo Basco dell'ETA; vedi A. CARRO MARTÍNEZ, *Artículo 116 Situaciones de anormalidad constitucional*, cit., pp. 245-246.

¹⁸²³ Cfr. M. AYUSO TORRES, *L'Agorà e la piramide*, cit.

¹⁸²⁴ L. MANUEL MIRANDA, (Letrado de las Cortes Generales), *Sinopsi artículo 116*, cit.

nella Costituzione è giustificata perché è un'abitudine praticamente in tutte le Costituzioni che hanno governato la Spagna. Inoltre, perché la nostra realtà politica è impregnata in larga misura, di eccezioni e anomalie. Infine, perché costituisce una modalità di anticipazione e previsione per la tutela delle libertà e per la stessa Costituzione contro le emergenze»¹⁸²⁵.

I redattori della Costituzione del 1978, però, erano inizialmente decisi a non fare menzione allo specifico istituto dello stato di allarme in relazione agli stati di emergenza: questi, infatti, presentava una sinistra omonimia con quello sancito dalla Legge di Ordine Pubblico del 1959, ecco perché, nella prassi, lo stato di allarme attuale finì per somigliare al più "contenuto" stato di prevenzione del 1933. Al di là delle differenze terminologiche, è interessante constatare nella nuova fase democratica, almeno inizialmente, il mantenimento, del "principio di gradualità" dell'emergenza contenuta, per l'appunto, nelle costituzioni del XIX secolo, nelle leggi di Ordine pubblico del 1933 e nel progetto per la modificazione delle leggi di Ordine pubblico del 1959, che, sostanzialmente, regola lo stato di allarme in una forma molto simile a quella che sarà poi sancita dalla Legge Organica 4/1981, a cui è rimandata la concreta applicazione degli stati.

Dunque, in virtù di questo istintivo sospetto, la decisione di includere lo stato di allarme nella Costituzione fu aspramente dibattuta nei lavori preparatori, con alcuni gruppi parlamentari, in particolare il gruppo del partito comunista, che ne aveva dovuto subire i pervasivi effetti più di altri durante il regime franchista, che ne sostenevano l'assoluta inutilità e ne auspicavano la sparizione. Una parte della dottrina ha riconosciuto che alcuni dei timori espressi a proposito dello stato di allarme nel dibattito costituyente hanno avuto occasione di realizzarsi, proprio nei modi che aveva segnalato il deputato J. Solé Tura nel suo discorso in difesa dell'emendamento del deputato S. Sánchez Montero: «non ci sembra necessario costituzionalizzare uno stato d'allarme perché o trova la sua ragion d'essere in circostanze eccezionali, come casi di cataclismi, disastro naturali, epidemia ecc., nel qual caso però, va ricordato, il governo ha già poteri sufficienti ad affrontare a tali situazioni e, se così non è, e si mantiene comunque lo stato di allarme senza specificare a quale diritto si riferisce, considerato che non si parla del modo di farlo rispettare, è probabile allora che possa venire utilizzato per limitare diritti fondamentali senza dirlo ufficialmente. In questo senso sembra meglio e più giusto eliminarlo, considerato che si tratta, per l'appunto, di circostanze eccezionali che esulano la normalità, che esigono la limitazione dei diritti, tutte già contenute nello stato di eccezione e in quello d'assedio»¹⁸²⁶.

Tuttavia, alla fine si giunse al compromesso di mantenere lo stato di allarme, non più come erede dello stato di prevenzione, ma definendolo come uno «strumento più pacifico e meno invasivo»¹⁸²⁷, che non andasse ad aggredire e ad intaccare il sistema delle libertà; tale versione "mitigata", venne approvata soprattutto per dare soddisfazione ai membri del partito nazionalista Basco, che, in quell'estate del 1978, avevano combattuto una feroce battaglia per ottenere che anche le comunità autonome fossero incluse nei momenti di legalità straordinaria, potendo assumere competenze in risposta agli stati di emergenza che colpiscono i loro territori: gli articoli 7 e 9 della Legge Organica 4/1981 sono il riflesso di

¹⁸²⁵ A. CARRO MARTÍNEZ, *Artículo 116 Situaciones de anomalía constitucional*, cit., p. 242.

¹⁸²⁶ In "Diario de Sesiones del Congreso de la comisión de asuntos constitucional y libertades públicas", n. 84, 8 de junio 1978, p. 3074, in www.https://app.congreso.es/est_sesiones/.

¹⁸²⁷ In "Debate entre Apostua frente a Sanchez Montero; Diario de Sesiones del Pleno del Congreso", n.109, 13 de julio 1978, p. 4238, in www.https://app.congreso.es/est_sesiones/.

questo compromesso, che ha portato ad includere, infatti, in determinate situazioni, sebbene solo per scelta dell'esecutivo, il protagonismo dei presidenti delle comunità autonome come autorità competenti, al contrario di quanto previsto dagli stati di eccezione ed assedio, nei quali, sia nel testo costituzionale che nella legge organica che ne disciplina l'esecuzione, si fa esclusivo riferimento all'autorità del Governo.

Tuttavia, non solo durante l'iter costituyente, ma, come vedremo, anche in seguito alla sua prima applicazione nel 2010, la continua ricerca di un compromesso tra tutte le forze politiche ha finito con il rivelare incoerenze nella stesura e nella regolazione dello stato di allarme, portando una parte della dottrina ad affermare che quest'ultimo sia l'equivalente di «un caffè decaffeinato»¹⁸²⁸, una sorta di «totem rivoltato dove si confondono le catastrofe naturali con gli scioperi»¹⁸²⁹. Nell'intenzione dei costituenti, vi era l'idea di limitare lo stato di allarme a quelle crisi e/o catastrofi naturali che ponessero in pericolo la sussistenza fisica della comunità senza, tuttavia, escludere tutte quelle situazioni che, sebbene alterino la normalità, influenzando anche sull'ordine pubblico, non richiedono la proclamazione del secondo stato, quello di eccezione; questo era ancora il risultato di quella visione "gradualista" degli stati di emergenza, dominante nell'assemblea del 1978, del mantenimento di parte dell'interpretazione dell'emergenza tipica del periodo della dittatura franchista e della II Repubblica, in cui, abbiamo visto, uno stesso avvenimento poteva condurre alla proclamazione di qualsiasi dei tre stati a seconda dell'intensità, rendendoli perciò tutti strumenti imprescindibile per affrontare i diversi "livelli" di sconvolgimento che colpissero l'ordinamento¹⁸³⁰.

La storica visione gradualista, però, venne progressivamente abbandonata e già nella fase di scrittura della relazione iniziale della Legge Organica 4/1981 si decise di elidere, nel suo art. 1, la formula «situazioni ed alterazioni di ordine pubblico e sicurezza cittadina che non possono esser gestite con potestà ordinaria dell'autorità governativa»¹⁸³¹, per convertirla in quella attuale che recita «circostanze straordinarie che rendono impossibile il mantenimento della normalità attraverso i poteri ordinari delle autorità competenti». Dunque, lo stato di allarme, nella relazione e nella sua approvazione, bicamerale, venne a configurarsi come uno strumento particolare e dal carattere prettamente "moderno", un istituto da dichiararsi in risposta a catastrofi naturali e crisi sanitarie, accettando così l'idea che potesse riguardare situazioni straordinarie che affliggono "società moderne e tecnologiche", e, inoltre, per affrontare la paralisi di servizi essenziali o la mancanza di prodotti di prima necessità, senza tuttavia permettere un superamento vero e proprio della potestà ordinaria. Questa formulazione ha portato una parte della dottrina, la più sospettosa nei riguardi di questo strumento, a ritenere che, rispetto la sua (auspicata) limitata incidenza nell'ambito dei diritti fondamentali, «lo stato di allarme e il nulla sono la stessa cosa, perché le facoltà ed i poteri

¹⁸²⁸ A. CARRO MARTÍNEZ, *Art. 116. Situaciones de anormalidad Constitucional*, cit., p. 254.

¹⁸²⁹ P. CRUZ VILLALÓN, *La protección extraordinaria del Estado*, in (a cura di) E. GARCIA DE ENTERRÍA, *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático*, Civitas, Madrid, 1981, p. 694.

¹⁸³⁰ Cfr. P. CRUZ VILLALÓN, *El Nuevo derecho de excepción. Ley Organica 4/1981, de 1 de junio*, in *Revista Española de Derecho constitucional*, 1(II), 1981, pp. 93-128.

¹⁸³¹ S. SIEIRA MUCIENTES, *Estado de Alarma*, in *Eunomia. Revista en Cultura de la Legalidad*, 19 (III), pp. 275-305, p. 282.

dell'autorità che gestisce la crisi, sono in realtà gli stessi che gli corrispondono nei periodi che possiamo definire di normalità»¹⁸³².

Perciò, la stesura definitiva della Legge Organica 4/1981 modulava la disciplina dei tre stati di emergenza secondo l'esigenza di approntare meccanismi diversi per situazioni differenti, in modo che al decisore politico fosse data la possibilità di disporre, in base a valutazioni di tipo qualitativo, la soluzione più adatta per ciascuna delle circostanze emergenziali¹⁸³³, sopprimendo definitivamente, dopo quasi due secoli, la dominante concezione gradualista per la scelta e la gestione degli stati di emergenza.

Secondo gli attuali articoli 4-12 della Legge Organica 4/1981, nelle pagine seguenti dettagliatamente analizzata, lo stato di allarme attiene ad alterazioni gravi della normalità che non integrino però gli estremi di un *vulnus* dell'ordine pubblico, giacché in tale eventualità sembra esser indicata come più appropriata la categoria dello stato di eccezione. Le alterazioni suscettibili di produrre lo stato di allarme possono consistere in catastrofi di origine naturale o umana (calamità, crisi sanitarie, paralisi dei servizi pubblici, significativa carenza di prodotti prima necessità), da dichiararsi con Decreto del Consiglio dei ministri che ne specifica l'ambito territoriale, gli effetti e la durata, la quale non può comunque essere superiore ai 15 giorni, conformemente all'art. 116 Cost.

La dichiarazione, in ottemperanza al citato accordo raggiunto al tempo della costituente, può essere adottata anche su sollecitazione del Presidente di una Comunità autonoma. La regolazione tra esecutivo e legislativo in occasione della proclamazione della vigenza dello studio allarme, in osservanza alla Costituzione, alla Legge Organica e al Regolamento del Congresso (art. 162), prevede per il Governo l'obbligo di informare la Camera bassa sia della dichiarazione che delle misure adottate man mano, nonché il dovere restare a disposizione per tutto quanto gli venga richiesto. Eventuali proroghe dello stato di allarme, sollecitato dal governo con apposito *acuerdo*, devono essere espressamente autorizzate dalle *Cortes*, che può contribuire a definire ulteriori limiti e condizioni. La gestione spetta poi esclusivamente al governo, il quale può adottare interventi anche volti a ridurre la circolazione delle persone, dei veicoli, ad acquisire temporaneamente beni, disporre di prestazioni personali, occupare in via transitoria locali di qualunque natura, ad eccezione del privato domicilio, a limitare l'uso di servizi o prodotti di prima necessità, permanendo in questo caso la garanzia di rifornire i centri di produzione e distribuzione. L'inosservanza delle misure da parte di chiunque, cittadini, funzionari pubblici e autorità, è sanzionata conformemente alla legge.

Tale impostazione, ha condotto alcuni a ritenere che, perlomeno per quanto concerne l'impatto sui diritti fondamentali dei cittadini, la costituzionalizzazione dello stato di allarme non fosse realmente necessaria, come, effettivamente, aveva al tempo della costituente sostenuto il gruppo parlamentare comunista, conducendo al concreto rischio, per via della sua limitata chiarezza, di creare maggiore confusione in un ambito del diritto pubblico così delicato.

[1.4. Lo stato di allarme nella nuova democrazia: il precedente del 4 dicembre 2010](#)

¹⁸³² A. CARRO MARTÍNEZ, *Art. 116. Situaciones de anormalidad Constitucional*, cit., p. 253.

¹⁸³³ A. ABA COTOIRA, *El Estado de alarma in España*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, 28, 2011, pp. 325-326.

Prima della dichiarazione del 14 marzo 2020, in risposta all'epidemia da SARS-CoV-2, l'unica emergenza della storia democratica spagnola che ha imposto il ricorso all'art. 116 Cost., nella fattispecie allo stato di allarme, è stato determinato dal massiccio sciopero dei controllori e degli operatori di volo proclamato il 3 dicembre 2010, con conseguente interruzione del traffico aereo sul territorio nazionale. Il presupposto per la dichiarazione, il giorno seguente, dello stato di allarme, attraverso il Real Decreto 1673/2010, così come per la successiva proroga, approvata il 17 dello stesso mese tramite il Real Decreto 1717/2010, è stato rinvenuto nella paralisi di un servizio pubblico considerato essenziale, una circostanza che, come abbiamo visto, rientra in quelle contemplate dalla Legge Organica 4/1981, articoli 4 - 12 sullo stato di allarme, ma che, a rigore, non è di per se condizione sufficiente, dovendo accompagnarsi ad almeno un'altra tra le situazioni indicate nell'art. 4 sopra citato. In questa occasione, lo stato di allarme venne esteso sin dal primo momento all'intero territorio nazionale, con la gestione dell'emergenza delegata dal governo, come prevedibile aspettarsi considerata la storia emergenziale spagnola, all'aeronautica militare, più specificatamente al *Jefe de Estado Mayor del Ejército del Aire* e alle autorità militari da questi designate.

Lo stato di allarme entra ufficialmente in vigore alle 21:30 del giorno 4 dicembre del 2010 e si estende fino alla mezzanotte del 15 gennaio 2011, per un totale di 43 giorni di vigenza. La crisi del traffico aereo prende le mosse dallo sciopero proclamato il pomeriggio del 3 dicembre, quando gli operatori abbandonando in massa, e senza preavviso, il loro posto di lavoro proclamando uno sciopero che, in teoria, avrebbe dovuto estendersi al mercoledì seguente, 8 dicembre. Lo sciopero illegale è la conseguenza di mesi di scontro tra AENA, la società che opera nel settore aeroportuale, proprietaria della maggior parte degli aeroporti spagnoli e responsabile dell'esercizio e della gestione aeroportuale nonché del [controllo del traffico aereo](#) spagnolo, il governo e i lavoratori aeroportuali, a causa del Real Decreto-Legge 1/2010 del 5 Febbraio che assegnava ad AENA la gestione e la supervisione del collettivo dei controllori di volo, precedentemente autonomo e non sottoposto alla regolamentazione del *Ministerio de Fomento*, dando il via al blocco, *de facto*, dello spazio aereo spagnolo, impossibilitato a fornire il servizio di trasporto, con conseguenti perdite economiche e sospensione di un diritto fondamentale, ossia il diritto alla libera circolazione garantito dall'art. 19 della Costituzione¹⁸³⁴.

Per fare fronte a questa emergenza, e al precedente normativo delle Real Decreto-legge 13/2010 e del Real-Decreto 1611/2010 del 3 dicembre, a cui seguiva la "militarizzazione operativa" di AENA, un Consiglio di dei ministri straordinario, mediante il Real Decreto 1673/2010 del 4 dicembre, dichiara lo stato di allarme che, in questo caso, comporta anche la militarizzazione dei controllori di volo, ossia il passaggio per i soggetti coinvolti dallo status civile a quello militare, con conseguente sottomissione alle leggi penali e disciplinari dell'Arma e agli ordini diretti dell'autorità delegata del governo, cioè, come detto, *Jefe de Estado Mayor del Ejército del Aire* e le altre autorità militari che questo può designare¹⁸³⁵.

La proroga dello stato di allarme si avrà poi tramite il *Real Decreto 1717/2010* del 17 dicembre, con il Governo che giustifica la necessità di proroga al Parlamento rimarcando

¹⁸³⁴ *Ivi*, p. 318.

¹⁸³⁵ Cfr. A. SEDANO LORENZO, *El Estado de alarma y la justicia militar. A propósito de la crisis de los controladores aéreos*, Liber Factory, Madrid, 2015, p. 27.

come gli eventi che hanno colpito il traffico aereo in Spagna siano di enorme gravità, tanto per il numero di cittadini colpiti dal disservizio, quanto per le conseguenze economiche che hanno causato, così come per il danno all'immagine internazionale del Paese e per l'allarme sociale generato, affermando, inoltre, che il ripristino del funzionamento del servizio, colpito dallo scontro a causa dello scontro tra sindacati e governo, non poteva considerarsi pienamente ristabilito alla scadenza dei primi quindici giorni, motivazione sufficiente a giustificare la proroga di altre due settimane, necessaria a ristabilire la piena normalità del servizio e la sicurezza aerea¹⁸³⁶.

In questa parte del testo ci occupiamo esclusivamente dalla ricostruzione cronologica degli eventi incorsi prima della proclamazione dello stato di allarme del 2020; non è dunque questa la sede per ripercorrere le implicazioni e le ripercussioni della gestione dell'emergenza che sono invece demandati nel dettaglio alle pagine successive. L'esito della vicenda consumatasi a cavallo fra il mese di dicembre del 2010 e la metà del gennaio 2011, è giunta giudizialmente a conclusione soltanto nel 2016, con la sentenza STC 83/2016 che ha contribuito a fugare, malgrado il permanere di alcune ambiguità interpretative delle quali si deve dare conto, le perplessità relative alla natura giuridica degli atti con cui, rispettivamente, il governo dichiara lo stato di allarme e con cui il Congresso ne autorizza l'eventuale proroga, aspetti sui quali la dottrina costituzionalistica spagnola si è a lungo intrattenuta.

2. LA NORMATIVA EMERGENZIALE E LA DICHIARAZIONE DELL'ESTADO DE ALARMA DEL 14 MARZO 2020 PER LA GESTIONE DELLA CRISI SANITARIA DA COVID-19

di *Rita Serena Bosco*

SOMMARIO: 1. *Ley Orgánica n. 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio* - 2. La natura giuridica degli atti con cui il governo dichiara lo stato di allarme - 3. La dichiarazione dell'estado de alarma del 14 marzo 2020 per la gestione della crisi sanitaria da Covid-19

2.1. Ley Orgánica n. 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio

Ricostruito il quadro costituzionale che legittima il ricorso alle menzionate situazioni di emergenza, occorre adesso soffermarsi sulla *Ley Orgánica n. 4/1981 de los estados de alarma, excepción y sitio*, del 1° giugno, (d'ora in avanti: LOEAES), che disciplina nel dettaglio presupposti, contenuti, competenze, limitazioni e meccanismi di controllo per ciascuno degli stati eccezionali previsti dall'art. 116 CE.

¹⁸³⁶ S. SIERA MUCIENTES, *Los estados excepcionales*, in *Revista de las Cortes Generales*, 104, 2018, pp. 361-393, p. 369.

Prima di analizzare approfonditamente le tre situazioni di emergenza, è opportuno precisare che la legge organica prevede, al *Capítulo I*, alcune disposizioni comuni ai tre stati.

Innanzitutto, l'art. 1 della LOEAES stabilisce che il ricorso alle predette situazioni è consentito soltanto qualora circostanze straordinarie rendano impossibile il mantenimento della normalità mediante i poteri ordinari delle autorità competenti; in queste ipotesi, possono essere adottate le misure strettamente indispensabili a ristabilire la normalità, la loro applicazione deve essere proporzionata alle circostanze, l'efficacia è limitata alla durata dello stato di crisi e la loro vigenza non interrompe il normale funzionamento dei poteri costituzionali dello Stato.

La dichiarazione di uno dei tre stati eccezionali rappresenta quindi una sorta di *extrema ratio*, dato che l'emergenza può essere proclamata soltanto quando concorrono circostanze straordinarie non gestibili attraverso il ricorso ai poteri ordinari, spettanti alle autorità competenti.

L'art. 2 prevede la pubblicazione della dichiarazione dell'emergenza nel *Boletín Oficial del Estado* e la diffusione obbligatoria attraverso i mezzi di comunicazione pubblica e privata.

L'art. 3, infine, riconosce il diritto alla tutela giurisdizionale per gli atti delle pubbliche amministrazioni assunti durante gli stati di emergenza, nonché il diritto al risarcimento per i danni eventualmente subiti.

Ciò premesso, la collocazione sistematica della disciplina dei tre stati di emergenza, all'interno della legge organica, non dipende dalla gravità o dalla intensità del pericolo da affrontare, bensì dalla esigenza di apprestare strumenti diversi per situazioni differenti, rimettendo così al decisore politico la possibilità di predisporre, in base a una valutazione di tipo qualitativo, la soluzione più adatta per ciascuna delle circostanze emergenziali che dovesse effettivamente presentarsi¹⁸³⁷.

Lo stato di allarme, regolato dagli artt. 4-12 della LOEAES, è stato concepito per fronteggiare situazioni di emergenza naturali – definite da parte della dottrina politicamente neutrali¹⁸³⁸ – elencate nell'art. 4 della stessa legge.

Si tratta, infatti, di alterazioni gravi della normalità che non integrano però gli estremi di un *vulnus* dell'ordine pubblico, rientrando quest'ultima circostanza nello stato di eccezione.

Le situazioni suscettibili di produrre uno stato di allarme possono consistere, quindi, in catastrofi di origine naturale o umana (calamità, crisi sanitarie, paralisi dei servizi pubblici, significativa carenza di prodotti di prima necessità), da dichiarare con decreto del Consiglio dei Ministri che ne specifica l'ambito territoriale, gli effetti e la durata, la quale non può comunque essere superiore a 15 giorni, conformemente all'art. 116 CE. L'eventuale proroga della situazione di emergenza, sollecitata dal governo con apposito *acuerdo*, deve essere espressamente autorizzata dal Congresso che può contribuire a definirne limiti e condizioni. Nel silenzio della normativa, però, non sembrano configurabili vincoli alla durata della proroga, che potrebbe eccedere i 15 giorni né, come sta dimostrando la prassi,

¹⁸³⁷ A. ABA COTOIRA, *El estado de alarma en España*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 28/2011, p. 325 ss. L'autrice sostiene che, in sede di redazione della LOEAES, venne accolta l'opzione *diferenciadora* in luogo di quella *gradualista*.

¹⁸³⁸ V. P. CRUZ VILLALÓN, *El nuevo derecho de excepción, (Ley Orgánica 4/1981, de junio)*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 2/1981, p. 93 ss.

al numero dei rinnovi. La dichiarazione, inoltre, può essere adottata anche su sollecitazione del presidente della comunità autonoma interessata, qualora l'emergenza riguardi in tutto o in parte il suo ambito territoriale.

Tuttavia, fatta salva questa circostanza¹⁸³⁹, la gestione dello stato di allarme spetta esclusivamente al governo, il quale potrà adottare, ai sensi dell'art. 11 della LOEAE, misure dirette a ridurre la circolazione di persone e veicoli, a requisire temporaneamente beni e disporre prestazioni personali, a occupare in via transitoria locali di qualunque natura ad eccezione del privato domicilio, a limitare l'uso di servizi o il consumo di prodotti di prima necessità, permanendo in questo caso la garanzia di rifornire i centri di produzione e vendita.

Infine, l'art. 12 stabilisce che, in caso di emergenza sanitaria, ossia alle ipotesi di cui alle lett. a) e b) dell'art. 4, l'autorità competente potrà adottare autonomamente le misure previste dalla legislazione in materia di lotta alle malattie infettive, tutela dell'ambiente e delle acque e contro gli incendi boschivi (c. 1°). Nei casi previsti, invece, dalle lett. c) e d) dell'art. 4, il governo potrà assumere il controllo di imprese e servizi, nonché decretare la mobilitazione del personale al fine di assicurare il loro funzionamento.

La violazione di tali misure restrittive da parte di chiunque (cittadini, funzionari, autorità) è sanzionata conformemente alla legge.

Lo stato di eccezione, disciplinato agli artt. 13-31 della legge organica, implica – diversamente dall'analizzato stato di allarme – una grave alterazione dell'ordine politico-costituzionale, il quale, per essere ristabilito, richiede l'esercizio di poteri straordinari.

Esso, infatti, contempla situazioni nelle quali il libero esercizio dei diritti e delle libertà fondamentali dei cittadini, il normale funzionamento delle istituzioni democratiche e dei servizi pubblici essenziali per la comunità, o qualsiasi altro aspetto dell'ordine pubblico, risultino così gravemente compromessi che l'esercizio dei poteri ordinari si riveli insufficiente per il loro ristabilimento o mantenimento.

La dichiarazione spetta, in questo caso, al Congresso, su sollecitazione del Governo, che nella richiesta di autorizzazione dovrà specificare gli effetti dello stato di eccezione (con esplicita indicazione dei diritti fondamentali elencati all'art. 55, c. 1°, CE di cui si chiede la sospensione), le misure da adottare riguardo a questi diritti, l'estensione territoriale, la durata (non superiore a 30 giorni) e l'ammontare massimo delle sanzioni pecuniarie che il Governo può imporre per le violazioni commesse durante la permanenza del predetto stato.

A questo punto, la Camera può approvare quanto richiesto dal Governo oppure introdurre modifiche.

Una volta ottenuta l'autorizzazione della Camera, la dichiarazione verrà adottata con decreto del Consiglio dei Ministri.

Inoltre, l'art. 15 della legge organica prevede che il Governo, con decreto del Consiglio dei Ministri, può porre fine allo stato di eccezione prima che scada il termine per il quale è

¹⁸³⁹ In verità, parte della dottrina ipotizza anche un'altra eccezione alla regola generale richiamata, sostenendo che, sebbene la LOEAE non lo preveda espressamente, il Governo possa delegare le competenze ad una autorità esterna, militare o meno, per la gestione della crisi che comunque sarà alle dipendenze e sotto la direzione dell'esecutivo come già accaduto in occasione dell'*estado de alarma* dichiarato nel 2010 (di cui si dirà ampiamente successivamente) durante il quale fu designato il Capo di Stato Maggiore dell'aeronautica militare. A tal riguardo, cfr. V. ÁLVAREZ GARCÍA, *El Coronavirus (Covid-19): respuestas jurídicas frente a una situación de emergencia sanitaria*, in *El Cronista*, n. 86/2020, p. 86 ss.

stato dichiarato, informando immediatamente il Congresso; il Governo può altresì chiedere alla Camera modificazioni alle misure adottate durante lo stato di eccezione o alla sua proroga per un termine massimo di 30 giorni. Tale proroga seguirà lo stesso *iter* della dichiarazione iniziale.

Lo stato di assedio, previsto dagli artt. 32-36, rappresenta la più grave delle emergenze disciplinate dalla legge organica¹⁸⁴⁰.

Esso può essere dichiarato dal Congresso a maggioranza assoluta, su proposta esclusiva del governo, in caso di insurrezioni o atti di forza, tali da mettere a repentaglio i fondamenti dello Stato, come la sovranità, l'integrità territoriale o l'ordinamento costituzionale, che non possano essere risolti con altri mezzi.

La dichiarazione specifica l'estensione geografica, le condizioni e la durata che, diversamente dagli stati di emergenza sopra esaminati, non è predeterminata dal legislatore.

A seguito della dichiarazione, il governo assume poteri straordinari, sulla base della Costituzione e della LOEAES, e può avvalersi dell'autorità militare designata, che darà esecuzione alle misure che vengono adottate¹⁸⁴¹.

L'art. 35 della legge organica prevede, inoltre, che le autorità civili sono competenti per tutte le funzioni non conferite al potere militare con cui comunque sono tenute a collaborare.

Per quanto riguarda, invece, gli effetti che lo stato d'assedio comporta – considerato che si tratta dell'ultima *ratio* del sistema – oltre una militarizzazione della situazione di anormalità, anche la possibilità di sospendere i diritti fondamentali, incluse – soltanto in questa particolare emergenza – le garanzie processuali legate allo stato di detenzione¹⁸⁴².

Infine l'art. 32 della LOEAES, in combinato disposto con l'art. 117, c. 5, CE, implica che la Camera dei deputati, nella dichiarazione dello stato di assedio, indichi i reati che durante la sua vigenza saranno sottoposti alla giurisdizione militare¹⁸⁴³.

2.2. La natura giuridica degli atti con cui il governo dichiara lo stato di allarme

La dottrina spagnola non ha mancato di segnalare, come si è visto, che rispetto ai tre stati eccezionali contemplati dalla legge organica, lo stato di allarme appare, ad un attento esame, quello più ambiguo e nebuloso¹⁸⁴⁴.

Tuttavia, non sembrano permanere dubbi circa la configurazione dell'emergenza Covid-19 come fattispecie legittimante la dichiarazione dello stato di allarme.

¹⁸⁴⁰ V. PIERGIGLI, *L'emergenza Covid-19 in Spagna e la dichiarazione dell'estado de alarma. Ripercussioni sul sistema istituzionale e sul regime dei diritti*, in *DPCE Online*, n. 2/2020, p. 1539.

¹⁸⁴¹ Il Governo, ai sensi dell'art. 97 CE, dirige la politica militare e di difesa della nazione.

¹⁸⁴² Art. 14, c. 3, CE.

¹⁸⁴³ La giurisdizione militare è disciplinata dalla Legge Organica n. 4/1987, del 15 luglio, sulla competenza ed organizzazione della giurisdizione militare. Rispetto al profilo appena evidenziato, la giurisprudenza costituzionale ha precisato che la giurisdizione militare è sottoposta nella sua organizzazione e nel suo funzionamento ai principi costituzionali e che la sua estensione oltre l'ambito militare può prodursi solo eccezionalmente, come nel caso dello stato di assedio (*STC 113/1995*, del 6 luglio).

¹⁸⁴⁴ F. FERNÁNDEZ SEGADO, *La ley orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio*, in *Revista de derecho político*, n. 11/1981, p. 83 ss.; A. ABA CATOIRA, *El estado de alarma*, cit., p. 330.

La LOEAES, infatti, fa esplicito richiamo a crisi sanitarie ed epidemie (art. 4, lett. b), sempre che siano tali da comportare alterazioni gravi della normalità, da richiedere, per essere affrontate e risolte, mezzi straordinari.

Prima di esaminare il contenuto del *Real Decreto* 14 marzo 2020, n. 463, con cui il governo ha dichiarato lo stato di allarme per gestire l'emergenza Covid-19, è interessante osservare come le complessità concernenti quest'ultima disciplina non riguardino solo i profili finora evidenziati, inerendo altresì la natura giuridica degli atti con cui, rispettivamente, il governo dichiara lo stato di allarme e il Congresso ne autorizza l'eventuale proroga.

In particolare, tali nodi problematici, portati all'attenzione del Tribunale Costituzionale in occasione della già ricordata vicenda della crisi conseguente allo sciopero dei controllori di volo, riguardano la possibilità di configurare il decreto del governo che dichiara lo stato di allarme come un atto di natura politica o regolamentare e le decisioni del Congresso, rispetto a tutti e tre gli stati di emergenza, come atti parlamentari con o senza valore di legge.

La soluzione alle predette criticità non è irrilevante, incidendo sull'individuazione del tipo di controllo esperibile e del foro competente.

La sentenza n. 83 del 28 aprile del 2016 del Tribunale Costituzionale spagnolo¹⁸⁴⁵, mettendo la parola fine all'intricata questione sulla natura giuridica da riconoscere alle decisioni del governo e del parlamento che dispongono o prorogano lo stato di emergenza, rappresenta ancora oggi un punto fermo nella giurisprudenza costituzionale spagnola.

Su ricorso di *amparo*¹⁸⁴⁶ presentato da oltre trecento controllori aerei contro la decisione del Tribunale Supremo che aveva ritenuto inammissibile il sindacato sul decreto

¹⁸⁴⁵ La vicenda giudiziale che ha condotto all'esaminanda pronuncia costituzionale, prende avvio da diversi ricorsi amministrativi promossi dal sindacato dei controllori di volo davanti al Tribunale Supremo, i quali lamentavano la violazione dell'art. 4 LOEAES, poiché la dichiarazione dello stato di allarme li aveva assimilati al personale militare, con conseguente applicazione del corrispondente regime penale e disciplinare. Inoltre, essi asserivano che la proroga della dichiarazione fosse illegittima in quanto assunta a fini precauzionali e per prevenire ulteriori alterazioni del traffico aereo, anziché per normalizzare una situazione di emergenza effettiva. Con una serie di ordinanze, rese tra il 2011 e il 2012, il collegio dichiarava inammissibili i ricorsi per carenza di giurisdizione, in quanto il decreto dichiarativo dello stato di allarme non era stato assunto dal governo in veste di organo amministrativo, ma in veste di organo costituzionale, le cui funzioni sono regolate dalla Costituzione e dalla legge. Inoltre, la prolungata durata temporale dello stato di allarme, autorizzata dal Congresso negli stessi termini della originaria dichiarazione, aveva determinato una sorta di "parlamentarizzazione" della richiesta governativa di proroga, dando vita a un atto complesso che non poteva avere natura regolamentare, bensì politica. Cfr. C. GARRIDO LÓPEZ, *Naturaleza jurídica y control jurisdiccional de las decisiones constitucionales de excepción*, in *Revista española derecho constitucional*, maggio – agosto 2017, p. 43 ss.; M. I. ÁLVAREZ VÉLEZ, *Sistema de fuentes del derecho y estado de alarma: la STC 83/2016 de 28 de abril*, in *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 34/2016, p. 333.

A questo punto, i controllori di volo proponevano ricorso di *amparo* contro la risoluzione del Congresso che aveva accordato la proroga dell'*estado de alarma*. Tuttavia, anche in questo caso, il giudice costituzionale, si pronunciava per l'inammissibilità del ricorso, dato che quello impugnato doveva considerarsi, contrariamente al *nomen*, un atto parlamentare con valore di legge, nonostante non fosse stato adottato nell'esercizio della funzione legislativa (ATC, sentenza del 13 gennaio 2012, n. 7).

Pertanto, esso era sindacabile dal Tribunale costituzionale, ma non attraverso un ricorso di *amparo*, bensì solamente attraverso un giudizio di costituzionalità, da instaurare in via incidentale o mediante ricorso diretto, secondo quanto previsto dalla Costituzione e alla legge organica sul Tribunale costituzionale 2/1979 (LOTC).

¹⁸⁴⁶ Il ricorso di *amparo* è proposto ai sensi dell'art. 42 della LOTC, che tuttavia può riguardare unicamente atti senza valore di legge del parlamento e delle assemblee legislative delle comunità autonome o dei corrispondenti organi interni.

dichiarativo dello stato di allarme, sull'*acuerdo* del governo che ne chiedeva la proroga e sulla autorizzazione successiva del Congresso¹⁸⁴⁷, il giudice costituzionale dichiarava nel 2016 la carenza di giurisdizione del Tribunale Supremo, confermando che gli atti in questione hanno valore di legge, pur non essendo formalmente legislativi.

Il decreto del governo che dichiara lo stato di allarme e il decreto di proroga concorrono a fondare una *legalidad excepcional* che sostituisce temporaneamente la *legalidad ordinaria*¹⁸⁴⁸, costituendo, insieme alla Costituzione e alla LOEAES, lo statuto giuridico dell'emergenza.

Tale considerazione si basa sul fatto che entrambi i decreti sono fonti che abilitano l'adozione di ulteriori disposizioni e atti amministrativi, i quali possono sospendere o modificare leggi e norme assimilate.

Pertanto, tutti gli atti governativi e parlamentari di dichiarazione, autorizzazione e proroga di ciascuna delle situazioni di emergenza disciplinate dall'art. 116 CE, in quanto aventi forza o rango di legge, rientrano nell'esclusivo controllo del giudice costituzionale¹⁸⁴⁹.

Il Tribunale Costituzionale ha inoltre ribadito che il controllo di costituzionalità sui decreti governativi di dichiarazione e proroga dello stato di allarme non esclude il sindacato del giudice ordinario – né la proposizione in via incidentale della questione di costituzionalità ove sussistono i presupposti – sulle misure governative assunte durante gli stati di crisi¹⁸⁵⁰.

2.3 La dichiarazione dell'estado de alarma del 14 marzo 2020 per la gestione della crisi sanitaria da Covid-19

Per affrontare la pandemia conseguente alla diffusione del Covid-19, il Consiglio dei ministri del Governo spagnolo ha adottato, come innanzi accennato, il *Real Decreto 463/2020*, entrato in vigore il 14 marzo, con cui ha dichiarato lo stato di allarme. Nello stesso provvedimento veniva invocata anche la situazione derivante dalla scarsità di prodotti di prima necessità, ai sensi dell'art. 4, lett. c) e d) LOEAES e dell'art.1 del Decreto reale.

L'autorità competente per la gestione dell'emergenza su tutto il territorio nazionale era l'organo esecutivo, il quale rimaneva in carica per 15 giorni.

Il Presidente del governo avrebbe potuto delegare i ministri della Difesa, dell'Interno, dei Trasporti e della Sanità alla adozione degli atti necessari, con attenzione alla condizione delle persone più fragili e vulnerabili.

Inoltre, un esplicito dovere di collaborazione con le autorità delegate era stabilito a carico delle forze di sicurezza e polizia dello Stato, delle comunità autonome e degli enti

¹⁸⁴⁷ ATS, sentenza del 30 maggio 2011, n. 5696.

¹⁸⁴⁸ STC, sentenza del 28 aprile del 2016, n. 83, p. 10 in diritto.

¹⁸⁴⁹ *Id* 28 aprile del 2016, n. 83, p. 11 in diritto.

¹⁸⁵⁰ Il giudice costituzionale precisa anche, al p. 11 in diritto, che “neppure è precluso il ricorso di *amparo* costituzionale previo esaurimento delle vie giudiziarie ordinarie, qualora gli atti applicativi dei decreti governativi siano lesivi di diritti e libertà fondamentali, ai sensi della LOTC.

Secondo parte della dottrina potrebbe accadere, in ipotesi, che lo stesso giudice delle leggi possa “sollevare davanti a se stesso una questione di costituzionalità o un ricorso di *amparo*, qualora dubiti della legittimità costituzionale del decreto governativo o della risoluzione parlamentare di dichiarazione o proroga di uno degli stati di crisi”, V. PIERGIGLI, *L'emergenza Covid-19 in Spagna*, cit., p. 1544.

locali, delle forze armate e degli agenti della sicurezza privata, rispettivamente su impulso del ministro della Difesa e del ministro dell'Interno.

L'impiego dell'esercito, come si è avuto modo di evidenziare più volte, è previsto dalla LOEAES solamente nelle ipotesi di stato di eccezione e di assedio; tuttavia, non stupisce che, come ricordato a proposito della vicenda dei controllori di volo del 2010, anche per fronteggiare l'epidemia da Covid-19, il governo spagnolo si sia avvalso dell'ausilio militare.

Le misure adottate con *Real Decreto 463/2020* consistono in restrizioni alla libertà di circolazione delle persone e dei veicoli ad eccezione delle attività permesse negli spazi pubblici a titolo individuale¹⁸⁵¹, con rinvio alla valutazione del ministro della Sanità e fatta salva la libertà di circolazione per i minori di 14 anni insieme ad un adulto per lo svolgimento delle attività consentite, 2) requisizioni temporanee di beni e prestazioni personali obbligatorie, 3) sospensione delle attività didattiche, in presenza, in tutte le scuole di ogni ordine e grado, compresa l'istruzione universitaria, nonché sospensione delle attività commerciali, culturali, ricreative, di ospitalità e ristorazione con conseguente chiusura al pubblico degli esercizi commerciali al dettaglio e di numerosi locali, ad eccezione di quelli addetti a rifornire beni di prima necessità, combustibile per autoveicoli, prodotti sanitari, igienici e tecnologici, prodotti per animali, giornali, 4) distanziamento sociale nell'accesso ai locali aperti al pubblico per l'approvvigionamento dei beni e prodotti sopra elencati, 5) restrizioni per l'ingresso nei luoghi di culto e per la partecipazione a cerimonie civili e religiose inclusi i funerali.

Venivano poi previste una serie di misure poste a carico delle autorità competenti e finalizzate: 1) a rafforzare il sistema sanitario sull'intero territorio nazionale mediante l'accentramento delle funzioni presso il ministro della Sanità e lasciando permanere in via residuale i servizi sanitari non necessari alla gestione dell'emergenza in capo alle amministrazioni territoriali, secondo le loro competenze, 2) ad assicurare il rifornimento di beni e servizi indispensabili per la protezione della salute pubblica, 3) a limitare ma al contempo a garantire i servizi di trasporto pubblico, 4) a garantire il fabbisogno alimentare e la distribuzione dei relativi prodotti anche con l'intervento delle forze di sicurezza e dell'esercito, 5) ad assicurare il rifornimento elettrico ed energetico, 6) a garantire l'operatività dei servizi essenziali nei settori strategici ai sensi della legge 8/2011, 7) ad assicurare l'informazione pubblica e privata nel servizio di controllo all'epidemia.

La violazione di queste prescrizioni o la resistenza alle autorità comportava l'applicazione di sanzioni che dovevano essere irrogate conformemente al codice penale e alle leggi in materia di sicurezza dei cittadini, di protezione civile e di salute pubblica¹⁸⁵².

Infine, seguivano disposizioni concernenti la sospensione, per la durata dell'emergenza, dei termini di prescrizione e decadenza, dei termini processuali e di quelli amministrativi,

¹⁸⁵¹ Il riferimento è alle attività tassativamente elencate all'art. 7, c. 1° del decreto reale: “a) adquisición de alimentos, productos farmacéuticos y de primera necesidad; b) asistencia a centros, servicios y establecimientos sanitarios; c) Desplazamiento al lugar de trabajo para efectuar su prestación laboral, profesional o empresarial; d) retorno al lugar de residencia habitual; e) asistencia y cuidado a mayores, menores, dependientes, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables; f) desplazamiento a entidades financieras y de seguros; g) Por causa de fuerza mayor o situación de necesidad; h) cualquier otra actividad de análoga naturaleza que habrá de hacerse individualmente, salvo que se acompañe a personas con discapacidad o por otra causa justificada”.

¹⁸⁵² Il riferimento a questa normativa era implicito, poiché il decreto reale faceva genericamente rinvio “alle leggi conformemente a quanto dispone la LOEAES”

ad eccezione in quest'ultimo caso della diversa valutazione della competente autorità in relazione ai procedimenti inerenti allo stato di allarme ovvero indispensabili a tutela dell'interesse generale o per il funzionamento dei servizi pubblici e fatti salvi comunque i procedimenti in ambito previdenziale e fiscale.

Nonostante le misure di contenimento dell'emergenza si siano rivelate efficaci, almeno in una prima fase della pandemia, alcuni deputati di VOX hanno proposto ricorso al Tribunale Costituzionale per l'incostituzionalità degli articoli 7, 9, 10 e 11 del *Real Decreto 463/2020*.

Tale vaglio di legittimità costituzionale si inserisce nel solco della questione tra sospensione e limitazione dei diritti e della libertà costituzionalmente tutelati, aggiungendo, però, maggiore spessore a quelle che sono state finora mere considerazioni della dottrina.

In particolare, i ricorrenti lamentavano un *abuso del regime dello stato di allarme*¹⁸⁵³ poiché i limiti alle libertà si erano rivelati così stringenti da assumere i tratti di una vera e propria sospensione, al punto che il Governo avrebbe dovuto ricorrere allo stato di eccezione e richiedere sin dall'inizio l'autorizzazione alla Camera bassa per la sua adozione.

Il ricorso è ancora pendente e i giudici costituzionali dovranno valutare la temporaneità, la ragionevolezza e la proporzionalità delle restrizioni dei diritti fondamentali più gravemente compromessi durante la vigenza dello stato di allarme.

Sebbene secondo parte della dottrina la temporaneità delle misure adottate sembri assumere una posizione recessiva negli stati di crisi ed eccezione contemporanei¹⁸⁵⁴, essa rappresenta comunque un parametro alla luce del quale i giudici costituzionali dovranno valutare la conformità delle predette limitazioni al dettato costituzionale.

La temporaneità, pertanto, coesiste – e non si aggiunge – con gli altri due parametri fondamentali, ossia la proporzionalità e l'identità costituzionale, costituendo essi stessi limiti fondamentali anche al prolungato stato di allarme attivato per far fronte a questa straordinaria epoca emergenziale.

3. IL RUOLO DEL PARLAMENTO SPAGNOLO NELLA GESTIONE DELLA CRISI SANITARIA

di *Enrico Bilardo*

SOMMARIO: 3.1. Le *Cortes Generales* nell'ordinamento spagnolo di fronte all'emergenza sanitaria: la necessità di mantenere l'equilibrio istituzionale. - 3.2. Il ruolo del Parlamento nella dichiarazione dello stato di allarme e l'attività di controllo. - 3.3. La predisposizione delle misure economiche e sociali: dall'approvazione dei Regi Decreti-Legge all'attività legislativa. - 3.4. La necessità di garantire l'ordinario svolgimento dei lavori parlamentari: la *Diputación Permanente* e il voto telematico

¹⁸⁵³ M. C. CARBONE, La disciplina dell'emergenza e la tenuta della forma di governo parlamentare. Alcune brevi osservazioni a partire dalla normativa emergenziale in Spagna, in *Dirittifondamentali.it*, 1° giugno 2020, p. 7.

¹⁸⁵⁴ L. FROSINA, Il "prolungato" stato di allarme per la gestione dell'emergenza Coronavirus. La eccezionalità tra proporzionalità e identità costituzionale, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n.1/2020, 6; P. CRUIZ VILLALÓN, *Entre proporcionalidad e identidad: las claves excepcionalidad en el momento actual*, in *Revista española de Derecho constitucional europeo*, n. 27/2017.

3.1. *Le Cortes Generales nell'ordinamento spagnolo di fronte all'emergenza sanitaria: la necessità di mantenere l'equilibrio istituzionale*

La diffusione globale del Covid-19 ha posto agli ordinamenti delle democrazie liberali delle sfide inedite. Dal secondo dopoguerra ad oggi, infatti, mai si era verificata una circostanza capace di compromettere in maniera prolungata non solo abitudini e usanze della vita quotidiana di milioni di individui, ma anche l'ordinario funzionamento delle istituzioni democratiche e il loro ruolo all'interno degli ordinamenti. In questo contesto è emersa con forza la necessità di rispondere in maniera efficace e tempestiva alla pandemia, cercando di mantenere il più possibile l'integrità istituzionale dello Stato. Nel fronteggiare l'emergenza sanitaria, infatti, ulteriore rilevanza hanno assunto gli esecutivi. Ciò ha messo a rischio il ruolo e il valore della centralità dei Parlamenti, nonché lo stesso svolgimento ordinario dei lavori delle Assemblee legislative, che hanno rischiato la paralisi della propria attività¹⁸⁵⁵. Una questione non trascurabile se si considera che il Parlamento è la sede della sovranità popolare, da cui passa quella legittimazione che è vitale per chi esercita il potere, a maggior ragione in condizioni di emergenza.

La problematica assume ulteriore importanza in un contesto che a livello generale fa emergere una difficoltà crescente da parte del potere legislativo nell'esercizio del suo tradizionale compito di decidere le leggi. In una dinamica in cui il Parlamento risulta essere sempre meno la sede in cui vengono prese le decisioni politiche, la sua funzione principale si esprime nella possibilità di esercitare un controllo sull'operato dell'esecutivo¹⁸⁵⁶. Una funzione che in molti casi è stata messa in crisi dalla diffusione della pandemia e che non si esaurisce nella semplice e formale espressione del voto, ma che si articola soprattutto a partire dal confronto dialettico tra le forze politiche, spesso portatrici di interessi e istanze che non sempre, a maggior ragione in un contesto di emergenza, risultano facilmente conciliabili¹⁸⁵⁷. La situazione emergenziale ha posto l'esigenza di evitare derive arbitrarie, mantenendo garanzie formali proprie dello stato di diritto, avvalendosi, nella massima misura possibile, delle prescrizioni della "costituzione formale", al fine di individuare i provvedimenti più idonei a gestire i momenti di crisi¹⁸⁵⁸.

L'esperienza della Spagna ha rappresentato e rappresenta un caso di assoluta rilevanza in chiave comparativa. La tipizzazione degli stati di emergenza in Costituzione¹⁸⁵⁹, che definisce anche il ruolo delle *Cortes Generales* in contesti emergenziali, ha permesso infatti al Parlamento di non subire un'eccessiva marginalizzazione. La Spagna, inoltre, è stato uno dei primi paesi ad adottare modalità come il voto a distanza per garantire l'ordinario svolgimento dei lavori dell'assemblea legislativa in una situazione in cui un virus sconosciuto ha imposto l'adozione di determinate misure di contenimento, prima tra tutte il

¹⁸⁵⁵ F. FRACCHIA, *Coronavirus, senso del limite, deglobalizzazione e diritto amministrativo: nulla sarà più come prima?*, in *Il diritto dell'economia*, anno 65, n.199, 3-2019, pp.581-582.

¹⁸⁵⁶ S. FABBRINI, *Politica comparata*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2008, p. 115-116.

¹⁸⁵⁷ M. C. CARBONE, *La disciplina dell'emergenza e la tenuta della forma di governo parlamentare. Alcune brevi osservazioni a partire dalla normativa emergenziale in Spagna*, in *Dirittifondamentali.it*, 1 giugno 2020.

¹⁸⁵⁸ C. MORTATI, *Costituzione*, in *Enc. Dir.*, vol. XI, Milano, 1962, *ad vocem*, p. 140 ss., spec. 192.

¹⁸⁵⁹ L'articolo 116 della Costituzione spagnola, oltre a definire il ruolo del Parlamento nello stato di allarme, di eccezione e di assedio rimanda a una legge organica le competenze e le limitazioni corrispondenti ai tre stati di emergenza. Il legislatore spagnolo ha provveduto alla regolazione degli stati di allarme, di eccezione e di assedio con la *Ley Orgánica n. 4/1981 de los estados de alarma, excepción y sitio* (LOAES).

mantenimento della distanza interpersonale, che avrebbero potuto interferire pesantemente con la vita quotidiana dei due rami del Parlamento.

Per ricostruire il ruolo assunto dalle *Cortes Generales* nel corso della pandemia è utile delineare alcuni lineamenti costituzionali dell'ordinamento spagnolo. La Costituzione spagnola (CE) del 1978, successiva alla lunga stagione del franchismo, è figlia di un'esperienza dottrinale complessa, che ha potuto attingere dalle esperienze delle democrazie al tempo già consolidate¹⁸⁶⁰. La CE definisce un sistema parlamentare bicamerale composto da due rami, il *Congreso de los diputados* e il *Senado* che, ai sensi dell'articolo 66, rappresentano il popolo spagnolo, esercitano la potestà legislativa dello Stato, ne approvano il Bilancio e controllano l'azione del Governo¹⁸⁶¹. La funzione di controllo del legislativo è esplicitata anche dall'articolo 108, che prevede che l'esecutivo risponda della propria gestione politica dinnanzi al *Congreso*¹⁸⁶². La prerogativa del controllo parlamentare sul Governo trova esplicita menzione nella Costituzione. Una centralità che si riflette anche nella stessa scelta di formalizzare in senso giuridico-positivo la condizione di emergenza costituzionale, la cui disciplina risulta imperniata sulla necessità di mantenere la fisiologia della forma di governo anche in situazioni eccezionali, al fine di evitare mutamenti sostanziali degli equilibri che sorreggono i rapporti tra i poteri dello Stato e conseguenti rischi per la stessa tenuta democratica dell'ordinamento¹⁸⁶³. Da qui deriva l'esplicita previsione di limiti volti a tutelare il Parlamento durante le situazioni di emergenza, nonché la definizione di specifici meccanismi di controllo da parte del *Congreso de los diputados*. In particolare l'articolo 116 della CE al comma 5 prevede l'impossibilità di sciogliere le Camere e la necessità che tutti gli organi costituzionali mantengano la pienezza delle loro funzioni durante gli stati di allarme, eccezione e assedio¹⁸⁶⁴, mentre l'articolo 169 impone il divieto di intraprendere revisioni costituzionali durante la vigenza di uno degli stati previsti dall'articolo 116¹⁸⁶⁵. Delle previsioni volte a contenere il ruolo dell'esecutivo nazionale, che assume una posizione predominante principalmente per mezzo dei *reales decretos* sullo stato d'allarme e dei *decretos-leyes*, fonti imputabili al governo dagli effetti incisivi e di adozione più rapida rispetto alla legge

¹⁸⁶⁰ Cfr. R. BANCO VALDÉS, *Introduzione alla Costituzione spagnola del 1978*, Giappichelli, Torino, 1999.

¹⁸⁶¹ Art. 66 CE: 1. *Las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado.* 2. *Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución.* 3. *Las Cortes Generales son inviolables.*

¹⁸⁶² Art. 108 CE: *El Gobierno responde solidariamente en su gestión política ante el Congreso de los Diputados.*

¹⁸⁶³ M. C. CARBONE, *La disciplina dell'emergenza e la tenuta della forma di governo parlamentare. Alcune brevi osservazioni a partire dalla normativa emergenziale in Spagna*, cit.

¹⁸⁶⁴ Art. 116, c.5 CE: *No podrá procederse a la disolución del Congreso mientras estén declarados algunos de los estados comprendidos en el presente artículo, quedando automáticamente convocadas las Cámaras si no estuvieren en período de sesiones. Su funcionamiento, así como el de los demás poderes constitucionales del Estado, no podrán interrumpirse durante la vigencia de estos estados. Disuelto el Congreso o expirado su mandato, si se produjere alguna de las situaciones que dan lugar a cualquiera de dichos estados, las competencias del Congreso serán asumidas por su Diputación Permanente.*

¹⁸⁶⁵ Art. 169 CE: *No podrá iniciarse la reforma constitucional en tiempo de guerra o de vigencia de alguno de los estados previstos en el artículo 116.*

parlamentare¹⁸⁶⁶. Vengono così riservate al legislativo funzioni di supervisione e controllo, scongiurando così un'eccessiva marginalizzazione dello stesso¹⁸⁶⁷.

Quindi, la ratio del *derecho excepcional*, che trova la sua espressione nell'art. 116 CE e nella *Ley Orgánica* n. 4/1981, risiede nella tutela dell'*Estado democratico de derecho*, che oltre a regolare situazioni ordinarie regola anche situazioni straordinarie, durante cui altrimenti potrebbe svilupparsi un sovvertimento dell'ordine costituito¹⁸⁶⁸. Una tutela che nel 2020 è stata resa più difficoltosa anche dalla natura dell'evento che ha determinato l'emergenza, ovvero una pandemia che ha messo a repentaglio la stessa attività ordinaria delle *Cortes Generales*. La Spagna è riuscita a fronteggiare questa problematica, che ha riguardato quasi tutti gli ordinamenti delle democrazie liberali, ricorrendo al voto a distanza, così da garantire la continuità dei lavori del Parlamento. Una soluzione che ha rappresentato un importante punto di riferimento per diverse assemblee legislative che si sono ritrovate ad affrontare una situazione di oggettiva limitazione determinata dalla necessità di rispettare le misure volte al contenimento del virus.

3.2. Il ruolo del Parlamento nella dichiarazione dello stato di allarme e l'attività di controllo

Il 14 marzo del 2020, per affrontare l'emergenza sanitaria derivante dalla rapida diffusione del Covid-19, il Governo, con il regio decreto 463/2020, ha dichiarato lo stato di allarme su tutto il territorio nazionale¹⁸⁶⁹. Il secondo comma dell'articolo 116 della CE prevede che il Governo possa dichiarare tale stato per un periodo massimo di quindici giorni¹⁸⁷⁰, in virtù della lettera b) del primo comma dell'articolo 4 della *Ley Organica* 4/1981, che dispone la possibilità di proclamazione in caso di catastrofi naturali, situazioni di paralizzazione dei servizi pubblici essenziali per la comunità, in assenza di prodotti di prima necessità o in caso «crisi sanitarie, quali epidemie e situazioni di grave contaminazione»¹⁸⁷¹. Il comma 2 dell'art. 116 della Costituzione prevede inoltre la «*dación de cuentas*» che è stata definita dalla Corte costituzionale come «*un meccanismo di informazione in grado di attivare e promuovere, nell'ambito del rapporto fiduciario che deve esistere tra il Governo e il Congresso dei deputati, un controllo politico di opportunità sulla dichiarazione dello stato eccezionale e sulle misure adottate al riguardo, nonché, successivamente, l'attuazione, se del caso, degli strumenti di responsabilità politica*»¹⁸⁷².

¹⁸⁶⁶ F. SPAGNOLI, *L'emergenza Covid-19 in Spagna e negli Stati Uniti: un bilancio comparato*, in *Gruppo di Pisa - Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale*, R. TARCHI (a cura di), n.1, 8 maggio 2020.

¹⁸⁶⁷ Si veda J. TUDELA ARANDA, *El Parlamento inesperado*, in www.heraldo.es, 18 aprile 2020.

¹⁸⁶⁸ A. ABA CATOIRA, *El Estado de alarma en España in Teoría y Realidad Constitucional*, n. 28/2011, pp. 305-334.

¹⁸⁶⁹ L. FROSINA, *Il "prolungato" stato di allarme per la gestione dell'emergenza coronavirus. La eccezionalità tra proporzionalità e identità costituzionale*, in *Nomos, le attualità nel diritto*, n.1, gennaio-aprile 2020, p. 2.

¹⁸⁷⁰ Art 116 c.2 CE: «El estado de alarma será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros por un plazo máximo de quince días, dando cuenta al Congreso de los Diputados, reunido inmediatamente al efecto y sin cuya autorización no podrá ser prorrogado dicho plazo. El decreto determinará el ámbito territorial a que se extienden los efectos de la declaración».

¹⁸⁷¹ E. MINNITI, *Il carattere "neutro" dell'emergenza Covid-19 nei sistemi occidentali e il potenziale "politico" in Egitto*, in *DPCE Online*, vol. 44 n.3-2020, p. 4248.

¹⁸⁷² Cit. *Tribunal Constitucional*, sent. n. 83 del 2016, del 28 aprile del 2016, cons. 8 in diritto, consultabile su <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/24935>

Una misura resa ancor più necessaria dato il contagio di vari parlamentari ancor prima di quella data, che ha provocato gravi interferenze nel funzionamento delle Cortes. L'impossibilità di dare luogo a riunioni e assembramenti di persone ha rappresentato la reale difficoltà da superare, al fine di poter garantire la sussistenza dei meccanismi di controllo attribuiti al *Congreso de los Diputados* durante lo stato di allarme¹⁸⁷³. L'articolo 116 CE, infatti, oltre a prevedere l'impossibilità di procedere allo scioglimento del Congresso durante la vigenza di uno degli stati di eccezione al comma 5, tiene saldo il principio di responsabilità del Governo al comma 6¹⁸⁷⁴, disponendo che lo stato di allarme possa essere prorogato oltre i quindici giorni solo in virtù dell'autorizzazione del *Congreso de los diputados*¹⁸⁷⁵. Il Governo Sánchez a fronte del perdurare della situazione e del lento rallentamento dell'epidemia, in virtù di tale previsione, ha richiesto ben sei autorizzazioni per ottenere la proroga dello stato di allarme, che è stato mantenuto in vigore fino al 21 giugno, essendo stato ritenuto necessario per la gestione dell'emergenza sanitaria e della crisi generale¹⁸⁷⁶. Questo tipo di modalità, pur inserita in un contesto che vede un sostanziale allargamento dei poteri e delle prerogative dell'esecutivo, consente al Congresso di mantenere un controllo che si fa sempre più stringente, dato il livello di dibattito e confronto sempre più serrato con le opposizioni parlamentari, che ha rappresentato un importante banco di prova per un già fragile Governo di coalizione e da cui è derivata una progressiva diminuzione del consenso parlamentare nelle diverse votazioni. In virtù di questo meccanismo il Congresso non si limita ad esercitare una semplice ratifica dell'operato governativo, ma può spingersi nel merito delle proposte, suggerendo modifiche o contestandone l'opportunità, finendo per esercitare quella che viene considerata una vera e propria attività di "compartecipazione" alla decisione da parte del Parlamento che così "integra" la volontà del Governo¹⁸⁷⁷.

Nonostante l'intensa discussione parlamentare, in ogni caso, lo stato di allarme è sempre stato prorogato nella sua interezza senza grandi variazioni. Solo in occasione della prima proroga vi è stato l'accoglimento di un emendamento sulla risoluzione parlamentare, presentato dal gruppo parlamentare di VOX, con cui è stato richiesto al Governo di riferire settimanalmente al *Congreso de los Diputados* sulla esecuzione e sugli effetti delle misure emergenziali adottate. Ciò ha permesso alle *Cortes Generales* di operare un sostanziale e continuativo controllo sull'operato del Governo, con particolare attenzione all'azione del Ministro della Sanità. L'attività di controllo si è espressa principalmente nel dibattito sullo stato di allarme, nel rilascio delle autorizzazioni per la proroga richieste dall'esecutivo, nella convalida dei Regi Decreti-legge approvati durante la vigenza dello stato di eccezione,

¹⁸⁷³ P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *La ductilidad del derecho parlamentario en tiempos de crisis: actividad y funcionamiento de los parlamentos durante el estado de alarma por covid-19*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n.46/2020, pp. 271-272.

¹⁸⁷⁴ Art 116 c.6 CE: «La declaración de los estados de alarma, de excepción y de sitio no modificarán el principio de responsabilidad del Gobierno y de sus agentes reconocidos en la Constitución y en las leyes».

¹⁸⁷⁵ F. SPAGNOLI, *L'emergenza Covid-19 in Spagna e negli Stati Uniti: un bilancio comparato*, in *Gruppo di Pisa - Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale*.

¹⁸⁷⁶ L. FROSINA, *Il nuovo modello di co-governance e il rilancio della cooperazione intergovernativa nei rapporti centro-periferia*, in *Nomos, le attualità nel diritto*, n. 2, maggio-agosto 2020, p. 7.

¹⁸⁷⁷ V. V. ÁLVAREZ GARCÍA, *El coronavirus (COVID-19): respuestas jurídicas frente a una situación de emergencia sanitaria*, in *El cronista*, 96-97, marzo-aprile 2020, p. 66.

nonostante il perdurare di un iniziale periodo di autolimitazione, dovuto alla sospensione dei lavori precedente all'adozione del voto a distanza. Infatti, il Presidente del *Congreso*, per mezzo di un comunicato¹⁸⁷⁸, il 12 marzo ha annunciato la sospensione di tutta l'attività parlamentare già convocata in Aula e in Commissione fino al 24 marzo, fissando per il 25 marzo la seduta plenaria del *Congreso* che avrebbe dovuto votare l'autorizzazione della richiesta di proroga dello stato di allarme richiesta dal Governo. Una decisione presa dalla *Mesa*, equivalente al nostro Ufficio di presidenza, e dalla Giunta dei Portavoce, con il consenso delle autorità sanitarie, a seguito della positività al virus del deputato di VOX Javier Ortega Smith. Dopo la sospensione l'unica riunione plenaria antecedente al 24 marzo si è svolta il 18 marzo. In quell'occasione il *Congreso* è stato convocato, ai sensi dell'articolo 165 del Regolamento¹⁸⁷⁹, per ricevere la comunicazione da parte del Governo sulla dichiarazione dello stato di allarme, secondo quanto disposto dal comma 2 dell'articolo 116 CE, e per ascoltare l'illustrazione da parte del Presidente Sánchez delle misure adottate a livello nazionale per fronteggiare la crisi sanitaria e attenuare le ripercussioni sociali e economiche. Esattamente una settimana dopo vi è stata la convocazione dell'Assemblea per decidere in merito alla proroga dello stato di allarme la cui durata, sempre ai sensi del sopracitato comma 2 dell'articolo 116 CE. Il ruolo del Congresso rispetto alla dichiarazione dello stato di allarme e alle richieste di proroga da parte del Governo è disciplinato nel dettaglio dall'articolo 162 del Regolamento del *Congreso de los diputados*¹⁸⁸⁰. Nello specifico il comma 3 prevede che i gruppi politici possano presentare, fino a due ore prima della convocazione della seduta, delle proposte inerenti la portata e le condizioni da adottare durante la proroga, attribuendo così al Parlamento un ulteriore strumento di controllo sull'operato del Governo durante la situazione di emergenza.

Dopo l'esposizione dei motivi che hanno portato a richiedere la proroga da parte del Presidente del Governo, si è sviluppata la discussione parlamentare sulle varie proposte di risoluzione avanzate dalle forze politiche. Il *Pleno* ha approvato, alla fine della discussione, la *Resolución de 25 de marzo de 2020, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de autorización de la prórroga del estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020*,

1878

https://www.congreso.es/web/guest/notas-de-prensa?p_p_id=notasprensa&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_notasprensa_mvcPath=detalle&_notasprensa_notaid=35249

¹⁸⁷⁹ Art. 165 *Reglamento del Congreso de los Diputados*: «1. En los supuestos previstos en los tres artículos anteriores, el asunto será sometido inmediatamente al Pleno del Congreso, convocado al efecto si no estuviese reunido, incluso en el período entre sesiones. 2. Disuelto el Congreso de los Diputados o expirado su mandato, si se produjere alguna de las situaciones que den lugar a cualquiera de dichos estados, las competencias que el presente Capítulo atribuye al Pleno del Congreso serán asumidas por su Diputación Permanente».

¹⁸⁸⁰ Art. 162 *Reglamento del Congreso de los Diputados*: «1. Cuando el Gobierno declarase el estado de alarma, remitirá inmediatamente al Presidente del Congreso una comunicación a la que acompañará el Decreto acordado en Consejo de Ministros. De la comunicación se dará traslado a la Comisión competente, que podrá recabar la información y documentación que estime procedente. 2. Si el Gobierno pretendiere la prórroga del plazo de quince días a que se refiere el artículo 116, 2 de la Constitución, deberá solicitar la autorización del Congreso de los Diputados antes de que expire aquél. 3. Los Grupos Parlamentarios podrán presentar propuestas sobre el alcance y las condiciones vigentes durante la prórroga hasta dos horas antes del comienzo de la sesión en que haya de debatirse la concesión de la autorización solicitada. 4. El debate tendrá lugar en el Pleno y se iniciará con la exposición por un miembro del Gobierno de las razones que justifican la solicitud de prórroga del estado de alarma y se ajustará a las normas previstas para los de totalidad. 5. Finalizado el debate se someterán a votación la solicitud y las propuestas presentadas. De la decisión de la Cámara se dará traslado al Gobierno».

de 14 de marzo. (BOE n. 86, de 28 de marzo 2020)¹⁸⁸¹, con 321 voti a favore, 0 contrari e 28 astensioni, per mezzo di cui si è autorizzata la proroga dello stato di allarme fino al 12 aprile. La risoluzione ha incluso la già citata disposizione che ha obbligato il Governo a inviare, con cadenza settimanale, informazioni al *Congreso* sulle misure emergenziali adottate, aumentando le possibilità di controllo del Parlamento sull'operato dell'esecutivo. Nella medesima seduta ha avuto inoltre luogo la convalida dei primi cinque Regi Decreti-legge (nn. 4, 5, 6, 7, e 8/2020) recanti le misure urgenti in ambito sanitario, economico e sociale, approvati dal Governo per fronteggiare la crisi derivante dalla diffusione Coronavirus¹⁸⁸².

Successivamente, il 9 aprile nel *Congreso* è stata discussa e approvata, dopo l'illustrazione delle ragioni sanitarie contingenti da parte del Presidente Sánchez, la seconda richiesta di proroga dello stato di allarme, a seguito dell'accordo sulla questione raggiunto nel Consiglio dei ministri del 7 aprile. Questa volta l'approvazione della *Resolución del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de autorización de la prórroga del estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, (BOE n. 101, 11 abril de 2020)*¹⁸⁸³, che ha prorogato lo stato di allarme fino alla mezzanotte del 26 aprile, ha avuto luogo con 270 voti a favore, 54 contrari e 25 astensioni. La perdita di consenso in questa seconda votazione si è determinata per il voto contrario di due gruppi parlamentari, quello di VOX e della CUP. Come avvenuto per la sessione che ha autorizzato la prima proroga, anche in questo caso nel corso della seduta è avvenuta la convalida di alcuni Regi Decreti-legge, tre nello specifico, contenenti misure urgenti in campo economico, sociale e lavorativo volti a fronteggiare la crisi economica conseguente alla diffusione della pandemia.

Un'ulteriore riunione plenaria del *Congreso de los Diputados*, si è tenuta il 22 aprile. In quest'occasione il Presidente del Governo, oltre a richiedere la terza autorizzazione per la proroga dello stato di allarme, fino al 10 maggio, ha riferito al legislativo sulle conclusioni adottate dal Consiglio Europeo nelle riunioni del 20-21 febbraio e del 26-27 marzo. Nonostante Sánchez abbia insistito nel definire imprescindibile la proroga per stabilizzare il trend decrescente dei casi di contagio, dei pazienti ospedalizzati e dei decessi, per contenere il virus e controllare il più possibile la pandemia, il consenso parlamentare della proroga si è ulteriormente ridotto. La *Resolución de 22 de abril de 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de autorización de la prórroga del estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo (BOE n. 115, de 25 abril 2020)*¹⁸⁸⁴, infatti, è stata approvata dal *Pleno* con 269 voti a favore, 60 contrari e 16 astensioni. Alla schiera dei contrari si è aggiunto il gruppo parlamentare di JxCat, mentre hanno continuato ad astenersi ERC e EH Bildu.

Al fine di poter esprimere un'attività di controllo ancor più efficace sull'operato del Governo, la Presidenza del *Congreso de los Diputados*, dopo aver sentito la Giunta dei Portavoce, ha istituito una Commissione non permanente per la *Ricostruzione Sociale ed*

¹⁸⁸¹ <https://www.boe.es/boe/dias/2020/03/28/pdfs/BOE-A-2020-4153.pdf>.

¹⁸⁸² L. FROSINA, *Il "prolungato" stato di allarme per la gestione dell'emergenza coronavirus. La eccezionalità tra proporzionalità e identità costituzionale*, in *Nomos, le attualità nel diritto*, cit., p. 9.

¹⁸⁸³ <https://www.boe.es/boe/dias/2020/04/11/pdfs/BOE-A-2020-4406.pdf>.

¹⁸⁸⁴ <https://www.boe.es/boe/dias/2020/04/25/pdfs/BOE-A-2020-4648.pdf>.

Economica del Paese, ai sensi dell'articolo 53 del Regolamento del *Congreso*¹⁸⁸⁵. L'istituzione è avvenuta su iniziativa dei gruppi parlamentari di maggioranza, quelli del PSOE e di *Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Comùn*. L'attività della Commissione è stata incentrata su questioni come il rafforzamento della sanità pubblica, la riattivazione dell'economia, la modernizzazione del sistema produttivo, il miglioramento dei sistemi di protezione sociale e del sistema fiscale, la posizione della Spagna rispetto all'UE. Questioni affrontate attraverso la costituzione di diversi gruppi di lavoro settoriali. Durante i suoi lavori la Commissione ha potuto avvalersi di un ampio numero di audizioni da parte di membri del Governo, di dirigenti delle istituzioni pubbliche e rappresentanti del mondo imprenditoriale e dei sindacati, frequentemente consultati. Una grande innovazione è stata rappresentata dalla possibilità di far partecipare indirettamente i cittadini, permettendo loro la presentazione per via telematica di varie proposte sui temi di lavoro della Commissione. I lavori della Commissione hanno riguardato, quindi, tutti quegli ambiti sociali ed economici su cui l'esecutivo ha dovuto sviluppare un'azione tempestiva e decisa data la situazione di crisi conseguente all'emergenza sanitaria. Le forze politiche di Governo hanno, probabilmente, ritenuto opportuno istituire una commissione di questo tipo, che permettesse una partecipazione e un esercizio ancor più incisivo della funzione di controllo da parte del legislativo, anche per motivazioni più strettamente politiche. Infatti, ad ogni nuova richiesta di proroga dello stato di allarme il consenso parlamentare è andato diminuendo. Data la fragilità originaria dell'esecutivo guidato dal PSOE e da *Unidas Podemos*, la definizione di strumenti in grado di coinvolgere maggiormente il Parlamento nella definizione delle politiche pubbliche ha rappresentato una modalità per evitare un'eccessiva erosione del consenso e della legittimazione parlamentare, in una fase in cui la possibilità di godere di un'ampia approvazione in seno al *Congreso* ha rappresentato un requisito irrinunciabile per fronteggiare adeguatamente la difficile contingenza caratterizzata dall'emergenza sanitaria e dalla crisi economica. La Commissione, secondo il suo atto costitutivo, si è composta di 46 membri, così ripartiti tra i vari gruppi parlamentari: 13 del gruppo parlamentare socialista, 9 del gruppo dei popolari, 5 del gruppo di VOX, 4 del gruppo confederale di *Unidas Podemos-EC-CG*, 1 del gruppo *Republicano*, 4 del gruppo *Plural*, 1 di *Ciudadanos*, 1 del gruppo parlamentare Vasco (EAJ PNV), 1 del gruppo parlamentare *Euskal Herria Bildu* e 7 del gruppo misto. La conclusione dei lavori è stata fissata entro i due mesi dalla costituzione, termine entro cui trasmettere al *Pleno* un *dictamen* contenente varie risoluzioni e proposte sugli argomenti interessati da discutere e approvare in Aula.

Un'ulteriore richiesta di proroga è stata avanzata dal Governo il 6 maggio. Anche in quest'occasione vi è stata in seno al *Congreso* una grande discussione che ha fatto emergere una nuova erosione del consenso parlamentare rispetto all'approvazione, costringendo il Governo a negoziazioni sempre più complicate con le forze parlamentari. Di proroga in proroga è apparso sempre più concreto il rischio che potesse essere messo in discussione il mantenimento stesso della stabilità dell'esecutivo e delle alleanze saldate in sede di investitura. Infatti, l'approvazione della risoluzione con la quale si è ordinata la

¹⁸⁸⁵ Art. 53 *Reglamento del Congreso de los Diputados*: «La creación de Comisiones no Permanentes distintas de las reguladas en el artículo anterior y su eventual carácter mixto o conjunto respecto de otras ya existentes, podrá acordarse por la Mesa del Congreso, a iniciativa propia, de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara y previa audiencia de la Junta de Portavoces».

pubblicazione del relativo Accordo di proroga (BOE n. 129, del 9 maggio)¹⁸⁸⁶ ha visto un crollo dei voti favorevoli. Solo 178 deputati, appartenenti a *Ciudadanos*, *Partido Nacionalista Vasco*, *Más País*, *Coalición Canarias*, *Nueva Canarias*, *Teruel Existe* e al *Partido Regionalista de Cantabria*, hanno sostenuto il Governo. 75 deputati di *Esquerra Republicana de Catalunya*, *Junts per Catalunya (JxCat)*, *Candidatura de Unidad Popular*, e *Foro Asturias* hanno votato contrariamente, mentre 97 sono state le astensioni, da parte dei deputati del *Partido Popular*, *Bildu*, *Unión del Pueblo Navarro*, e al *Bloque Nacionalista Gallego*. A partire da questa occasione il Governo ha quindi iniziato a incontrare difficoltà di maggiore entità per l'approvazione delle proroghe dello stato di allarme. Solo con settimane di intense negoziazioni le forze che compongono l'esecutivo sono riuscite a ottenere l'astensione dei popolari, l'appoggio di *Ciudadanos* e del *Partido Nacionalista Vasco*. Con *Ciudadanos* il Governo ha concordato l'attivazione di contatti settimanali volti a discutere le misure da adottare nel corso della transizione, con particolare attenzione a quelle di natura economica riguardanti lavoratori autonomi e piccole e medie imprese. Per avere il consenso dei nazionalisti baschi, invece, l'esecutivo ha sostenuto l'approvazione della proposta di risoluzione avanzata dal gruppo parlamentare nazionalista basco (EAJ-PNV), che ha raccolto 181 voti a favore, 150 contrari e 18 astensioni, fondamentale ai fini dell'autorizzazione parlamentare. La proposta ha previsto nuove condizioni da applicare durante la proroga, volte principalmente a rafforzare il ruolo delle comunità autonome¹⁸⁸⁷ nella gestione della *desescalada*¹⁸⁸⁸. Un passaggio significativo che fa emergere come, a fronte di un consistente calo del consenso parlamentare, le forze di Governo, per riuscire ad assicurarsi la proroga dello stato di allarme e la legittimazione politica durante il complicato periodo di crisi sanitaria ed economica, abbiano dovuto iniziare a sviluppare delle trattative politiche in grado di garantire una maggioranza e una tenuta adeguata alla gravità del momento all'interno del Parlamento, che ha così potuto esprimere progressivamente una funzione di maggiore controllo.

Il 7 maggio la Commissione per la *Ricostruzione economica e sociale* si è riunita per la prima volta, procedendo alla nomina come presidente di Patxi Lopez, membro del PSOE. Durante la riunione, presieduta da Meritxell Batet, oltre al Presidente sono stati eletti due Vicepresidenti e due Segretari, che hanno composto la *Mesa* dell'organo insieme allo stesso presidente.

La quinta proroga è stata autorizzata il 20 maggio con l'approvazione, con 177 voti a favore, 162 contrari e 11 astensioni, della risoluzione del 20 maggio 2020 (BOE n. 145, del 23 maggio)¹⁸⁸⁹. In quest'occasione si è registrato un ulteriore incremento dei voti contrari, che hanno raggiunto il loro apice. A votare a favore sono stati i partiti di Governo, il *PSOE*

¹⁸⁸⁶ <https://www.boe.es/boe/dias/2020/05/09/pdfs/BOE-A-2020-4896.pdf>.

¹⁸⁸⁷ Nello specifico tra le nuove condizioni sono rientrate: la possibilità di celebrare elezioni per i Parlamenti delle comunità autonome durante la vigenza dello stato di allarme, la possibilità per i municipi di ricevere un trattamento analogo a quello della provincia circostante, a prescindere dalla comunità autonoma di appartenenza, la possibilità per il Governo di concordare congiuntamente con ciascuna comunità autonoma di modificare, limitare o aumentare, durante il processo della *desescalada*, le restrizioni alla libertà di circolazione delle persone, le misure di contenimento e assicurazione di beni, servizi, trasporti e forniture, per adattare tali misure all'evoluzione dell'emergenza sanitaria nelle varie comunità.

¹⁸⁸⁸ Con questo termine si intende il processo con cui il Governo spagnolo intende tornare gradualmente a una condizione di "nuova normalità".

¹⁸⁸⁹ <https://www.boe.es/boe/dias/2020/05/23/pdfs/BOE-A-2020-5240.pdf>.

e *Unidas Podemos* e partiti come *Ciudadanos*, *PNV*, *Màs País*, *Caolición Canaria*, *PRC* e *Teruel Existe*. Con *Ciudadanos* il Governo ha concordato di richiedere una proroga di soli 15 giorni, invece dei 30 inizialmente previsti, per garantirsi una maggioranza più ampia, impegnandosi a dare seguito sia a riforme economiche per sostenere disoccupati e lavoratori autonomi sia a riforme legislative volte a uscire in forma ordinata dal prolungato stato di allarme. Al fronte dei contrari si sono aggregati *Compromís* e il *Partido Popular*. Questi partiti hanno così manifestato la loro opposizione rispetto alla prolungata vigenza dello stato di allarme, sintomo di un'esasperazione rispetto al perdurante esercizio di poteri straordinari da parte dell'esecutivo. A fronte dell'ampliamento della schiera dei contrari, in questa votazione sono risultate appena 11 astensioni. Tra queste 5 sono state dei deputati di EH Bildu, con cui i partiti di maggioranza sono giunti a un accordo volto all'abrogazione della riforma sul lavoro approvata dal *Partido Popular* nel 2012. In quest'ultima occasione le novità della proroga sono state rappresentate dal mantenimento del solo Ministro della Sanità, Salvador Illa, come autorità delegata competente a livello nazionale e dall'attivazione di una *co-governance* tra Governo e comunità autonome ancor più stringente. Nessuna tra le proposte di risoluzione presentate dai vari gruppi parlamentari è stata invece approvata dal Congresso. Non sono state quindi introdotte innovazioni o ulteriori condizioni alla proroga richiesta dal Governo.

La sesta e ultima proroga è stata autorizzata dal *Pleno del Congreso de los Diputados* il 3 giugno, con l'approvazione della risoluzione con cui si dispone la pubblicazione dell'Accordo di autorizzazione alla proroga (BOE n. 159, del 6 giugno)¹⁸⁹⁰. In quest'occasione il governo ha incassato 177 voti a favore, a fronte di 155 contrari e 18 astensioni. Differentemente dalla precedente proroga si è registrata l'astensione dei deputati di ERC, con cui il Governo è pervenuto a un accordo, e dei deputati di EH Bildu e del BNG. Nello specifico con l'accordo siglato (*Acuerdo Gobierno de España-ERC para la votación parlamentaria de la prórroga del estado de alarma*¹⁸⁹¹) l'esecutivo si è impegnato ad approvare, per mezzo di riforme legislative, un mezzo giuridico alternativo allo stato di allarme volto a permettere la garanzia della *co-governance* con le comunità autonome, oltre a favorirne la partecipazione alla gestione dei fondi erogati dall'UE. Quest'ultima proroga ha assegnato, dunque, ulteriore centralità alle comunità autonome. Esse hanno visto una progressiva crescita del loro protagonismo e con l'ultima proroga è stata loro delegata, coerentemente con la direzione impressa dal Governo centrale, la gestione dell'ultima fase della *desescalada*. Ciò ha permesso alle comunità di decidere sulla cessazione dello stato di allarme nei territori in cui fosse stata superata l'ultima fase della *desescalada*. Questa votazione, come quella del 20 maggio, è stata caratterizzata dal respingimento delle diverse proposte di risoluzione presentate dai gruppi parlamentari, con le condizioni proposte dal Governo che sono rimaste invariate.

Dopo il periodo estivo, a seguito di un nuovo aggravamento della situazione pandemica nella Comunità autonoma di Madrid, il Consiglio dei Ministri il 9 ottobre ha approvato il regio Decreto-legge 900/200¹⁸⁹², con cui è stato dichiarato lo stato di allarme parziale nei nove comuni di Alcobendas, Alcorcón, Fuenlabrada, Getafe, Leganés, Madrid, Móstoles,

¹⁸⁹⁰ <https://www.boe.es/boe/dias/2020/06/06/pdfs/BOE-A-2020-5763.pdf>.

¹⁸⁹¹ https://www.ecestaticos.com/file/58aca8000f796fb4de506d0bb0eae964/1590864451-acuerdo_gobierno-erc-1.pdf.

¹⁸⁹² <https://boe.es/boe/dias/2020/10/09/pdfs/BOE-A-2020-12109.pdf>.

Parla e Torrejón de Ardoz. Durante stato di allarme, della durata ordinaria di quindici giorni e caratterizzato dalla limitazione ai soli spostamenti giustificati per motivi espressamente elencati, il Governo nazionale è divenuto l'autorità competente. Un intervento necessario a seguito dell'aumento dei contagi nel territorio della comunità autonoma. Alla scadenza dei quindici giorni l'esecutivo ha ritenuto che non fosse necessario richiedere la proroga al *Congreso*. Il Governo ha optato, infatti, per dichiarare lo Stato di allarme su tutto il territorio nazionale, eccezion fatta per le Canarie, con il Regio Decreto-Legge 926/2020¹⁸⁹³, approvato dal Consiglio dei ministri il 25 ottobre. Come avvenuto per il precedente Regio Decreto, rivolto alla comunità autonoma di Madrid, con la dichiarazione sono state stabilite diverse restrizioni riguardanti la libertà di circolazione e la possibilità di assembrarsi, mentre il Governo nazionale è stato individuato come l'autorità competente. Questo nuovo stato di allarme ha stabilito un'applicazione più flessibile delle misure a livello autonomico, permettendo ad ogni comunità e alle rispettive autorità delegate competenti di modulare o sospendere le misure in base alla evoluzione degli indicatori sanitari, sociali e economici. È stata stabilita una durata minima di sette giorni delle misure autonome, per evitare che le autorità locali potessero adottare misure dalla durata eccessivamente ridotta, svincolate da logiche di programmazione dal più ampio respiro. Inoltre, le comunità sono state obbligate ad ottenere il consenso del Consiglio Interterritoriale di Salute e a comunicare preventivamente le misure al Ministro della Sanità per poterle applicare. Il 27 ottobre, dopo pochi giorni dall'approvazione del Decreto, il Consiglio dei Ministri ha chiesto al *Congreso de los Diputados* un'autorizzazione per prorogare per ben sei mesi lo stato di allarme. L'approvazione da parte del *Pleno* del Congresso è arrivata il 29 ottobre, con 194 voti favorevoli, a fronte di 53 contrari e 99 astensioni. Ai fini dell'approvazione è risultato fondamentale il voto favorevole di *Ciudadanos*, così come l'astensione dei popolari. Contestualmente sono stati approvati anche due emendamenti, presentati dal gruppo parlamentare repubblicano e da quello basco. Il primo, approvato con 189 voti a favore, 150 contrari e 7 astensioni, ha attribuito alla Conferenza dei Presidenti autonomici la possibilità di richiedere al Governo di porre fine allo stato di allarme, previo accordo del Consiglio interterritoriale di Salute, dopo i primi quattro mesi di proroga. Inoltre, ha imposto al presidente del Governo di rendere conto al *Pleno* del Congresso, ogni due mesi, dei dati e della gestione dello stato di allarme e al Ministro della Sanità di conferire ogni mese presso la Commissione Sanità e Consumo. Con il secondo emendamento, approvato con 196 voti favorevoli, 147 contrari e un'astensione, è stata data la possibilità ai comuni con carattere di *enclaves* di applicare le stesse misure previste per la provincia che circonda il loro territorio, nonostante l'appartenenza a una differente comunità autonoma. La proroga dello stato d'allarme fino al 9 maggio 2020, a seguito dell'autorizzazione, è stata adottata dal Governo il 3 novembre con il *Real Decreto 956/2020*¹⁸⁹⁴.

Fin dai primi mesi di pandemia è emerso chiaramente come, posta la centralità del Governo come organo deputato alla gestione l'emergenza, sia sempre previsto l'intervento del Parlamento, che diventa gradualmente più penetrante man mano che l'emergenza diventa più complessa e rilevante, dato il prolungamento della sua durata¹⁸⁹⁵. Un elemento

¹⁸⁹³ <https://www.boe.es/boe/dias/2020/10/25/pdfs/BOE-A-2020-12898.pdf>.

¹⁸⁹⁴ <https://www.boe.es/boe/dias/2020/11/04/pdfs/BOE-A-2020-13494.pdf>.

¹⁸⁹⁵ M. C. CARBONE, *La disciplina dell'emergenza e la tenuta della forma di governo parlamentare. Alcune brevi osservazioni a partire dalla normativa emergenziale in Spagna*, cit.

diventato evidente con la sempre maggiore difficoltà da parte delle forze di Governo nel garantirsi un livello di consenso parlamentare adeguato alla gestione di una crisi così complessa. Con il passare dei mesi, infatti, i voti favorevoli al prolungamento dello stato di allarme sono diminuiti non solo per questioni di stretto merito politico sulla necessità di mantenere la vigenza del suddetto stato, ma anche a causa di una sempre più ridotta disponibilità da parte delle forze in Parlamento a prolungare una condizione che prevede un ulteriore accentramento di poteri in capo al Governo. Il perdurare dello stato di allarme ha imposto all'esecutivo, di proroga in proroga, la ricerca di accordi a geometrie politiche variabili, che hanno vincolato l'azione di governo a tener conto delle richieste avanzate da partiti rappresentati in Parlamento. Con la tipizzazione dello stato di allarme il legislativo ha potuto, quindi, mantenere una costante valutazione della gestione dell'esecutivo, potendo vigilare sull'osservanza dei criteri di ragionevolezza, di stretta proporzionalità e di temporaneità dello stato di allarme. Il mantenimento della responsabilità politica dell'esecutivo nei confronti della Camera bassa ha, dunque, evitato l'alterazione dei tratti fondamentali della forma di governo parlamentare

3.3 La predisposizione delle misure economiche e sociali: dall'approvazione dei Regi Decreti-Legge all'attività legislativa

Nei mesi durante cui è perdurato lo stato di allarme, come in quelli successivi, si è sviluppato un costante impegno da parte del *Congreso* nell'attività di controllo e convalida dell'elevato numero di Regi Decreti-legge approvati al fine di articolare una gestione quanto più efficace della *desescalada*. Un'attività che si è concretizzata sia in sede di commissione sia nel *Pleno*, dato anche il grande numero di misure adottate dal Governo per fronteggiare la crisi sanitaria ed economica¹⁸⁹⁶.

Ai sensi dell'articolo 86 CE i Regi Decreti-Legge sono strumenti attraverso cui il Governo, in caso di straordinaria e urgente necessità, può dettare disposizioni legislative provvisorie. I Regi Decreti-Legge vanno immediatamente sottoposti all'esame e alla votazione da parte del *Pleno* del *Congreso de los diputados*, che va convocato nel termine dei trenta giorni successivi alla promulgazione da parte del Re¹⁸⁹⁷. Proprio in virtù della loro natura l'esecutivo si è avvalso di questi atti, ricorrendo ampiamente alla decretazione d'urgenza, per cercare di predisporre in maniera tempestiva le misure economiche e sociali necessarie per la gestione dell'emergenza nazionale. Le misure nel complesso sono state volte: a sostenere imprenditori, famiglie e soggetti più vulnerabili; a individuare meccanismi flessibili per adeguare i rapporti di lavoro alla situazione di emergenza,

¹⁸⁹⁶ L. FROSINA, *Il nuovo modello di co-governance e il rilancio della cooperazione intergovernativa nei rapporti centro-periferia*, cit., p. 8.

¹⁸⁹⁷ Art. 86 CE: «1. En caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leyes y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general. 2. Los Decretos-leyes deberán ser inmediatamente sometidos a debate y votación de totalidad al Congreso de los Diputados, convocado al efecto si no estuviere reunido, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación. El Congreso habrá de pronunciarse expresamente dentro de dicho plazo sobre su convalidación o derogación, para lo cual el Reglamento establecerá un procedimiento especial y sumario. 3. Durante el plazo establecido en el apartado anterior, las Cortes podrán tramitarlos como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia».

evitando impatti eccessivamente considerevoli sull'occupazione; a supportare l'attività economica e imprenditoriale garantendo la liquidità, per far fronte alle difficoltà economiche derivanti dalla diffusione del virus; a dare sostegno alla ricerca medica e scientifica per lo sviluppo di vaccini e cure del Covid-19; a intervenire sul settore dell'occupazione agraria; a definire la concessione di proroghe e facilitazioni per assolvere agli adempimenti tributari; a strutturare maggiori livelli di protezione delle vittime della violenza di genere, problematica il cui impatto è stato incrementato dalla pandemia; a porre in essere misure processuali e organizzative volte a dare continuità nell'ambito dell'amministrazione della giustizia nonostante le complicazioni derivanti dalla pandemia¹⁸⁹⁸. Solo nei primi due mesi di stato d'allarme sono stati ben undici i Regi Decreti-legge adottati, perlopiù finalizzati alla garanzia della liquidità nell'immediato, facendo anche ricorso all'indebitamento, e a finanziare in maniera straordinaria il servizio sanitario, con particolare attenzione alle Comunità autonome, al fine di assicurare i mezzi necessari per contrastare la pandemia in tutto il territorio nazionale. Per garantire il diritto all'abitazione è stata prevista un'estensione obbligatoria per sei mesi dei contratti di locazione, rendendo impossibili gli sfratti fino a sei mesi dalla fine dello stato di allarme nei confronti delle persone che resterebbero senza abitazione alternativa. Sono state inoltre introdotte facilitazioni per l'accesso al microcredito garantito dallo Stato per disoccupati e cassaintegrati.

Il Regio Decreto-Legge 9/2020¹⁸⁹⁹ ha attivato la cassa integrazione straordinaria per la durata dello stato di emergenza, così da permettere la sospensione del rapporto di lavoro in caso di cessazione dell'attività da parte del lavoratore, obbligando, però, la parte datoriale al reintegro del dipendente per almeno sei mesi al termine del periodo di cassa integrazione. Con il Regio Decreto-legge 10/2020¹⁹⁰⁰ è stato istituito in ambito lavorativo un permesso retribuito obbligatorio di undici giorni per i dipendenti dei settori ritenuti non essenziali all'interno del decreto stesso. La tutela del lavoro e la garanzia di misure a favore dell'inclusione sociale hanno rappresentato le priorità assolute del Governo durante i primi mesi di pandemia, un indirizzo confermato anche dal Regio Decreto-Legge n.18/2020, *de medidas sociales en defensa del empleo*¹⁹⁰¹ del 13 maggio, che ha introdotto una categoria di cassa integrazione temporanea, prevista per cause di forza maggiore, estesa fino al 30 giugno e volta a permettere alle imprese di riavviare gradualmente le proprie attività grazie alla combinazione di lavoratori attivi e sospesi, mantenendo le esenzioni dai contributi previdenziali per entrambe le categorie. Due settimane dopo, il 27 maggio, è stato approvato il Regio Decreto-Legge n.19/2020¹⁹⁰² con cui è stata prorogata la vigenza di alcune norme volte a contenere l'impatto economico derivante dalla pandemia, come quelle del settore agrario, e sono state predisposte nuove misure complementari in ambito economico, scientifico, lavorativo e tributario, per tutelare maggiormente le fasce più fragili della popolazione. Con l'approvazione di un prestito di 16.500 milioni al *Tesoro Generale della Previdenza Sociale* e un credito straordinario di 14.000 milioni sono state sviluppate

¹⁸⁹⁸ L. FROSINA, *Il "prolungato" stato di allarme per la gestione dell'emergenza coronavirus. La eccezionalità tra proporzionalità e identità costituzionale*, cit., p. 18-19.

¹⁸⁹⁹ <https://www.boe.es/boe/dias/2020/03/28/pdfs/BOE-A-2020-4152.pdf>.

¹⁹⁰⁰ <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/03/29/10/dof/spa/pdf>.

¹⁹⁰¹ https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/leyes_espa/rdl_018_2020.pdf.

¹⁹⁰² https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/leyes_espa/rdl_019_2020.pdf.

ulteriori misure a sostegno di lavoratori dipendenti e autonomi e piccole e medie imprese. In questa direzione si è mosso anche il Regio Decreto-Legge n. 20/2020¹⁹⁰³, che ha previsto l'istituzione dell'*ingreso minimo vital*, un reddito vitale minimo. Una forma di sostegno pubblico per famiglie a basso reddito, che prevede anche misure di inclusione nel mondo del lavoro, finalizzato alla progressiva eliminazione della povertà estrema, a una maggiore partecipazione nel mercato del lavoro, al sostegno alla domanda e ai consumi e a garantire una maggiore inclusione sociale degli individui in una condizione di maggiore fragilità economica e sociale.

Il Governo, a sostegno delle Comunità autonome, ha attivato un Fondo Covid-19 di 16.000 milioni di euro per mezzo del Regio Decreto-Legge 22/2020¹⁹⁰⁴. Un intervento necessario data la repentina crescita delle spese, accompagnate da una sensibile riduzione del gettito fiscale, a fronte della necessità di contrastare la pandemia. I finanziamenti sono serviti a garantire le prestazioni del servizio sanitario e degli altri servizi pubblici essenziali, con particolare riguardo al campo dell'istruzione per mezzo di un *Programma di Educazione Digitale* volto a ridurre il divario digitale tra gli studenti in un contesto in cui si è fatto un ampio ricorso alla didattica a distanza. Alla fine di giugno è stato promulgato il Regio Decreto-Legge n.23/2020¹⁹⁰⁵, che ha rappresentato un primo passo di programmazione produttiva in vista della conclusione della crisi sanitaria. Nello specifico il decreto ha predisposto delle innovazioni e delle misure nell'ambito delle energie rinnovabili, che avranno un ruolo centrale nella ripresa economica della Spagna e di tutta l'Unione Europea. Pochi giorni dopo, il 27 giugno, con il Regio Decreto 24/2020¹⁹⁰⁶, sono stati recepiti i contenuti del II *Accordo sociale per la Difesa dell'occupazione* siglato dal Governo con le organizzazioni sindacali e imprenditoriali, volto a prorogare i benefici e le esenzioni della cassa integrazione, fino al 30 settembre, mantenendo i sostegni ai lavoratori autonomi. Nella direzione della ripartenza economica si è innestato anche il Regio Decreto-Legge 25/2020¹⁹⁰⁷, con cui è stata creata una *Linea di investimento dell'Istituto del Credito Ufficiale*, per un importo di 40.000 milioni di euro, volto a promuovere e sostenere progetti imprenditoriali proiettati a una progressiva digitalizzazione e a garantire una maggiore sostenibilità ambientale, coerentemente con gli indirizzi espressi dal Governo e a livello europeo. Il Decreto ha stabilito, inoltre, la creazione di un *Fondo per le Imprese strategiche*, per sostenere la solvibilità delle imprese e il "Plan Renove 2020", con cui sono stati stanziati 250 milioni per la promozione del rinnovamento di automobili e veicoli inquinanti, nell'ambito di una più vasta riorganizzazione della produzione volta a favorire la riduzione degli impatti ambientali¹⁹⁰⁸. Quasi tutti i decreti sono stati convalidati dal *Congreso* in concomitanza con l'autorizzazione delle proroghe dello stato di allarme, per poi proseguire il loro iter di conversione in legge¹⁹⁰⁹.

¹⁹⁰³ https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/leyes_espa/rdl_020_2020.pdf.

¹⁹⁰⁴ https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/leyes_espa/rdl_022_2020.pdf.

¹⁹⁰⁵ https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/leyes_espa/rdl_023_2020.pdf.

¹⁹⁰⁶ https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/leyes_espa/rdl_024_2020.pdf.

¹⁹⁰⁷ https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/leyes_espa/rdl_025_2020.pdf.

¹⁹⁰⁸ L. FROSINA, *Il nuovo modello di co-governance e il rilancio della cooperazione intergovernativa nei rapporti centro-periferia*, cit., p. 13-14.

¹⁹⁰⁹ L. FROSINA, *Il "prolungato" stato di allarme per la gestione dell'emergenza coronavirus. La eccezionalità tra proporzionalità e identità costituzionale*, cit., p. 19.

L'attività legislativa nei primi mesi di pandemia ha subito, invece, un consistente rallentamento, legato non solo alla condizione di emergenza, ma anche alle complicazioni, specie nella fase iniziale, nel mantenimento dell'attività ordinaria del Parlamento spagnolo. Solo due sono state le leggi ordinarie approvate nei primi sei mesi di pandemia. La legge n.1/2020, del 15 luglio, BOE n.194 del 16 luglio 2020¹⁹¹⁰, volta anch'essa ad affrontare il problema dei posti di lavoro durante la complessa fase emergenziale. Con questo provvedimento è stata abrogata la clausola di cui all'articolo 52, d) del testo unico della *Legge sullo Statuto dei lavoratori*, che prevedeva il licenziamento oggettivo per assenza dal posto di lavoro. Una previsione che, in un contesto caratterizzato da misure di contenimento e restrizioni volte a fronteggiare la diffusione del virus, avrebbe potuto essere usata strumentalmente dai datori di lavoro, per cui il legislatore spagnolo è intervenuto al fine di garantire il mantenimento dei posti di lavoro messi a rischio dall'emergenza epidemiologica. La seconda legge è stata la n.2/2020, del 27 luglio, BOE n. 204, del 28 luglio¹⁹¹¹, disciplinante un settore non strettamente correlato alla pandemia. Con questo intervento, infatti, è avvenuta la modifica dell'articolo 324 della legge di *Enjuiciamiento Criminal*, al fine di garantire una tutela più ampia dei soggetti indagati per mezzo dell'introduzione di termini e regole più stringenti per portare avanti le indagini giudiziarie.

Il 29 luglio, dopo che la Commissione per la *Ricostruzione economica e sociale* il 3 luglio aveva approvato le conclusioni dei singoli gruppi di lavoro trasmettendole al *Pleno*, il *Congreso de los Diputados* ha approvato in maniera definitiva il testo delle conclusioni per la ricostruzione economica e sociale¹⁹¹² del Paese. All'interno del documento redatto e approvato sono state delineate diverse proposte e misure innovative, volte a articolare un nuovo modello di *governance* della sanità pubblica, il rilancio del modello produttivo con riferimento particolare all'industria e ai settori strategici, dando grande centralità alla transizione ecologica e digitale, coerentemente agli indirizzi sviluppati anche in seno all'Unione Europea. Anche per questa ragione il documento pone come fondamentale la proposta di nuove misure societarie nell'ambito dell'Unione Europea e il rilancio della Spagna nel contesto dell'Unione.

3.4. *La necessità di garantire l'ordinario svolgimento dei lavoratori parlamentari: la Diputación Permanente e il voto telematico*

Tutti i principali ordinamenti democratici parlamentari, a causa della pandemia, hanno dovuto fronteggiare una situazione senza precedenti. L'adozione di misure di contenimento del contagio fondate sul distanziamento sociale e sulla necessità di avere assemblee, specie in luoghi chiusi, ha posto non poche difficoltà rispetto all'ordinario svolgimento dei lavori delle assemblee legislative. Una problematica la cui rilevanza ha assunto proporzioni ancor più considerevoli, a fronte di una situazione caratterizzata da un rilevante accentramento di poteri e prerogative in capo all'esecutivo, capace di compromettere in maniera rilevante gli equilibri istituzionali. In questo contesto la Spagna si è distinta per la sua capacità di porre in essere delle misure in grado di limitare l'impatto della pandemia

¹⁹¹⁰ https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/leyes_espa/l_001_2020.pdf.

¹⁹¹¹ https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/leyes_espa/l_002_2020.pdf.

¹⁹¹² https://www.congreso.es/docu/comisiones/reconstruccion/153_1_Aprobacion_Pleno.pdf.

sulla vita delle *Cortes*, garantendo lo svolgimento delle funzioni al Parlamento. L'ordinamento spagnolo e le risposte che è riuscito a dare a simili problematiche hanno rappresentato un importante riferimento per le dottrine e i legislatori di molti altri Stati.

La necessità di garantire l'esercizio delle funzioni del Parlamento nonostante l'emergenza in Spagna è emersa con forza fin dai primi giorni in cui il virus ha cominciato a circolare con maggiore rapidità. Infatti, oltre alla previsione delle misure di contenimento, che già di per sé hanno reso impossibile l'ordinaria riunione dei deputati in commissione o nel *Pleno*, nelle prime settimane di marzo è avvenuto il contagio di un deputato del gruppo parlamentare di VOX. All'interno dell'ordinamento spagnolo sono presenti vari meccanismi con cui far fronte a situazioni che possano compromettere l'ordinario svolgimento dei lavori del legislativo. Uno di questi è rappresentato dalla possibilità di fare ricorso alla *Diputación Permanente*. Si tratta di un organo non concepito solo e prioritariamente per le situazioni di emergenza. Il principale motivo della sua esistenza è da ricercare nella modalità di organizzazione delle Camere, che non sono convocate in un'unica sessione continua, ma in due sessioni ordinarie diverse: quella da settembre a dicembre e quella da febbraio a giugno¹⁹¹³. L'organo si occupa di assicurare la continuità di esercizio dell'Assemblea di riferimento nell'intervallo temporale che si frappone tra una sessione e l'altra o in caso di scioglimento delle *Cortes*, sia che avvenga in anticipo sia che si verifichi per l'ordinaria conclusione della legislatura, come previsto dal secondo comma dell'articolo 73 della CE¹⁹¹⁴. Nel dettaglio l'organizzazione e le funzioni dell'organo sono illustrate dall'art.78¹⁹¹⁵ della Costituzione, che prevede in ogni Camera la presenza di una *Diputación Permanente*, composta da almeno ventun membri rappresentativi dei gruppi parlamentari, secondo il criterio della proporzionalità. La Costituzione spagnola, nella sua tipizzazione dell'emergenza, dispone esplicitamente, al comma 5 dell'articolo 116, l'assunzione da parte della *Diputación Permanente* delle competenze del Congresso qualora si verifichi uno stato di allarme, eccezione o di assedio durante un periodo in cui risulti scaduto il mandato del legislativo o vi sia stato lo scioglimento delle Camere¹⁹¹⁶. Una previsione che configura questa possibilità, quindi, solo in casi di determinate fattispecie differenti però da quelle in cui si è ritrovato l'ordinamento spagnolo a seguito della diffusione del Covid-19. In casi simili la *Diputación Permanente*, ai sensi della

¹⁹¹³ C. CERBONE - A. RUSSO, *Il Parlamento durante l'emergenza coronavirus: alcuni spunti dal caso spagnolo*, in *Dirittifondamentali.it*, fascicolo 2/2020, 4 maggio 2020, p. 100.

¹⁹¹⁴ Art. 73 CE, comma 2: «Las Cámaras podrán reunirse en sesiones extraordinarias a petición del Gobierno, de la Diputación Permanente o de la mayoría absoluta de los miembros de cualquiera de las Cámaras. Las sesiones extraordinarias deberán convocarse sobre un orden del día determinado y serán clausuradas una vez que éste haya sido agotado».

¹⁹¹⁵ Art. 78 CE: «1. En cada Cámara habrá una Diputación Permanente compuesta por un mínimo de veintiún miembros, que representarán a los grupos parlamentarios, en proporción a su importancia numérica. 2. Las Diputaciones Permanentes estarán presididas por el Presidente de la Cámara respectiva y tendrán como funciones la prevista en el artículo 73, la de asumir las facultades que correspondan a las Cámaras, de acuerdo con los artículos 86 y 116, en caso de que éstas hubieren sido disueltas o hubiere expirado su mandato y la de velar por los poderes de las Cámaras cuando éstas no estén reunidas. 3. Expirado el mandato o en caso de disolución, las Diputaciones Permanentes seguirán ejerciendo sus funciones hasta la constitución de las nuevas Cortes Generales. 4. Reunida la Cámara correspondiente, la Diputación Permanente dará cuenta de los asuntos tratados y de sus decisiones».

¹⁹¹⁶ Art. 116 CE, comma 5: «No podrá procederse a la disolución del Congreso mientras estén declarados algunos de los estados comprendidos en el presente artículo, quedando automáticamente convocadas las Cámaras si no estuvieren en período de sesiones. Su funcionamiento, así como el de los demás poderes constitucionales del Estado, no podrán interrumpirse durante la vigencia de estos estados».

Costituzione e dell'articolo 57 del *Reglamento del Congreso*¹⁹¹⁷, può assumere tutte le facoltà attribuite al *Congreso de los Diputados* in relazione ai Regi Decreti-Legge e esercitare le competenze attribuite dall'articolo 116 CE alla camera bassa in caso di stato di allarme, di eccezione e di assedio.

A seguito della positività del deputato di VOX e la conseguente rinuncia del rispettivo gruppo parlamentare a partecipare ai lavori del *Congreso*, la Presidente della camera bassa il 10 marzo ha deciso di rinviare le sedute settimanali, non senza polemiche. A parere della Presidente l'assenza di VOX avrebbe potuto minare la legittimità democratica dei lavori, da qui la necessità di identificare strumenti idonei a garantire lo svolgimento dell'attività in maniera sicura. Il 12 marzo è stata annunciata la sospensione fino al 24 marzo dell'attività calendarizzata in Aula e nelle Commissioni. Data la situazione, previa consultazione dei capigruppo, l'Ufficio di Presidenza ha proposto la convocazione della *Diputación Permanente* proprio al fine di espletare i compiti più urgenti¹⁹¹⁸. Anche in occasione della convocazione dell'Aula del 18 marzo, per l'informativa del Presidente Sanchez sull'adozione del Regio Decreto-legge n. 463/2020 la Presidente del Congresso ha chiarito che l'assenza della maggioranza dei deputati non implicasse una violazione del loro dovere regolamentare di frequenza, ma era riconducibile all'adempimento delle raccomandazioni dell'Ufficio di presidenza adottate seguendo le istruzioni delle autorità sanitarie. Un passaggio volto a ribadire come il protrarsi dell'emergenza sanitaria non potesse paralizzare il regolare funzionamento delle istituzioni.

Per far fronte alle difficoltà derivanti dalla diffusione del coronavirus il Parlamento ha infine optato per il ricorso all'utilizzo del voto telematico. Una scelta avvenuta tempestivamente che ha contribuito a rendere la Spagna un punto di riferimento per le democrazie liberali parlamentari rispetto alle possibili soluzioni da adottare per dare continuità all'attività del legislativo e tutelare gli equilibri istituzionali. Del resto, lo Stato di diritto «non può tollerare vuoti di potere, soprattutto se si tratta dell'organo parlamentare»¹⁹¹⁹. Già prima della pandemia il voto telematico rappresentava un meccanismo previsto dai Regolamenti parlamentari, anche se non si era mai ricorso a un utilizzo generalizzato dello stesso. È stato istituito per mezzo delle riforme regolamentari del *Congreso*¹⁹²⁰ e del *Senado*¹⁹²¹, avvenute rispettivamente nel 2011 e nel 2013. Le riforme prevedevano il ricorso al voto telematico in situazioni in cui i parlamentari non potessero esercitare le loro funzioni, tra cui il diritto di voto, a causa di malattia grave o di maternità o paternità¹⁹²². Una misura utile anche a evitare una lesione del principio di eguaglianza,

¹⁹¹⁷ Art. 57 *Reglamento del Congreso de los Diputados*: «Corresponde a la Diputación Permanente velar por los poderes de la Cámara cuando ésta no esté reunida y además: 1º. En los casos de disolución o expiración del mandato del Congreso de los Diputados: a) Asumir todas las facultades que en relación con los Decretos-leyes atribuye al Congreso de los Diputados el artículo 86 de la Constitución. b) Ejercer las competencias que respecto de los estados de alarma, excepción y sitio atribuye a la Cámara el artículo 116 de la Constitución. 2º. En los lapsos de tiempo entre períodos de sesiones, ejercitar la iniciativa prevista en el artículo 73.2 de la Constitución».

¹⁹¹⁸ Servizio studi Senato, *Emergenza da Covid-19 e attività parlamentare: i casi di Francia, Germania e Spagna*, n.180/2 aprile, 2020, p. 9.

¹⁹¹⁹ V. PIERGIGLI, *L'emergenza Covid-19 in Spagna e la dichiarazione dell'estado de alarma. Ripercussioni sul sistema istituzionale e sul regime dei diritti*, in *DPCE online*, 2/2020, p. 1552.

¹⁹²⁰ <https://www.boe.es/boe/dias/2011/08/02/pdfs/BOE-A-2011-13243.pdf>.

¹⁹²¹ <https://www.boe.es/boe/dias/2013/11/27/pdfs/BOE-A-2013-12420.pdf>.

¹⁹²² M. LEON ALONSO, *La introducción del uso del voto telemático en el Senado*, in *Ars Iuris Salmanticensis*, vol. 2, n.1, 2014, p. 199.

impedendo squilibri di genere nell'esercizio del mandato parlamentare¹⁹²³. Già ai tempi dei processi di riforma, scaturiti dalla legge organica n. 3/2007, la norma non era stata, in ogni caso, esente da critiche da parte della dottrina spagnola, che metteva in dubbio l'equiparazione tra l'incarico elettivo e un normale rapporto di lavoro rappresentativo¹⁹²⁴. Una modalità concepita, quindi, per un utilizzo residuale, di cui ci si può avvalere, stando a varie risoluzioni della *Mesa del Congreso* e del *Senado*¹⁹²⁵, solo in virtù di vari adempimenti¹⁹²⁶. Infatti, dalla Costituzione, in particolar modo dall'art. 79, è deducibile il carattere presenziale delle riunioni delle Assemblee, specialmente dalle regole riguardanti i quorum, la personalità e il carattere non delegabile del voto¹⁹²⁷. Delle caratteristiche sottolineate anche dalle recenti sentenze del Tribunale Costituzionale n. 19/2019 e 45/2019, che esplicitano come il voto da remoto risulti ammissibile solo nei casi in cui i regolamenti lo prevedano e quando concorrano circostanze eccezionali o di forza maggiore. Per permettere un ricorso generalizzato al voto telematico si è fatto quindi ricorso un'interpretazione volta a un'estensione applicativa del secondo e terzo comma dell'art. 82 del Regolamento del Congresso da parte dell'Ufficio di Presidenza, specie nella parte in cui fa riferimento al concetto di "*enfermedad grave*", ritenuta legittima e necessaria per garantire la continuità di funzionamento delle Camere e il dovuto controllo sul Governo¹⁹²⁸. Un passaggio necessario per evitare che l'alterazione causale della composizione del Parlamento, dovuta alla pandemia, potesse compromettere le deliberazioni, specie nei casi che prevedono *quorum* qualificati. Del resto, la situazione di emergenza non avrebbe in ogni caso permesso agevoli modificazioni dei regolamenti. La dottrina spagnola, alla luce di queste evidenze, non ha espresso particolare favore per la soluzione, ritenuta «el mal menor o el camino menos irregular desde el punto de vista jurídico»¹⁹²⁹.

La questione del regolare funzionamento delle attività del legislativo non ha trovato, però, piena risoluzione. I regolamenti, infatti, prevedono la possibilità di ricorrere al voto telematico esclusivamente per le votazioni da esercitare nelle sessioni plenarie, quando è possibile prevedere il momento e le modalità della votazione. Una previsione che esclude una parte consistente delle attività parlamentare. Il *Senado* è stato il primo dei due rami del Parlamento ad adottare questa modalità, con la seduta del 17 marzo che ha visto la presenza fisica di soli cinque deputati a fronte di 264 voti espressi. Il *Congreso de los Diputados*, invece, dopo aver interrotto le attività per due settimane, è tornato a riunirsi il 25 Marzo. Il

¹⁹²³ R. IBRIDO, *Alla ricerca della "giusta distanza": il formato tecnologico dei lavori parlamentari in Italia e in Spagna durante la crisi pandemica*, in V. LIPPOLIS - N. LUPO (a cura di), *Il Filangieri, Quaderno 2020. Il Parlamento nell'emergenza pandemica*, pp. 96-97.

¹⁹²⁴ B. DE MIGUEL, *La personalidad e indelegabilidad del voto y las reformas de los Reglamentos de los Parlamentos autonómicos*, in *Rivista Española de Derecho Constitucional*, n. 9/2010, p. 157.

¹⁹²⁵ https://www.senado.es/legis10/publicaciones/pdf/senado/bocg/BOCG_D_10_271_1983.PDF.

¹⁹²⁶ Nello specifico, in virtù del terzo comma dell'art. 82 RCD, è necessario inviare una richiesta scritta del parlamentare alla *Mesa*, che verifica i requisiti e eventualmente ammette il ricorso al voto telematico. Dopodiché è necessario un accertamento telefonico personale posto in essere dagli uffici parlamentari al momento dell'espressione del voto.

¹⁹²⁷ P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *La ductilidad del derecho parlamentario en tiempos de crisis: actividad y funcionamiento de los parlamentos durante el estado de alarma por covid-19*, p. 273.

¹⁹²⁸ A. AL HASANI MATORANO, *La sesión plenaria telemática en tiempos excepcionales*, in *theconversation.com*, 6 aprile 2020.

¹⁹²⁹ P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *Actividad y funcionamiento de las Cortes Generales durante el estado de alarma por COVID-19*, in *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, n. 8/2020, cit. p. 24.

12 marzo la Presidente Meritxell Batet, all'interruzione delle attività, nel comunicato di convocazione aveva specificatamente previsto l'abilitazione di carattere generale della votazione telematica, precisando che si sarebbe proceduto al telelavoro per gli organi di direzione tecnica e politica, valutando le migliori forme di lavoro possibile per "le circostanze attuali e future". Nella seduta è stata votata la proroga dello stato di allarme e si è proceduto alla convalida dei cinque Regi Decreti-Legge emanati per rispondere immediatamente all'emergenza pandemica. La seduta, caratterizzata dalla vigenza di varie norme anti-contagio, ha visto la presenza fisica in aula di circa quaranta deputati, mentre 307 hanno votato telematicamente dopo aver chiesto alla *Mesa* di poter esercitare tale facoltà. Si è richiesta la presenza di un numero limitato di rappresentanti designati dai gruppi politici e dal Governo e del numero legale minimo di componenti dell'ufficio di presidenza¹⁹³⁰. È stata così mantenuta la possibilità di effettuare interventi e emendamenti tramite la presenza in Emiciclo o delegando ai capigruppo le proprie osservazioni, coerentemente a quanto previsto dal comma 4 dell'articolo 70 del regolamento¹⁹³¹ e dalla nota emessa dalla Segreteria Generale del Congresso proprio il 25 marzo, che ha respinto la possibilità di intervenire per videoconferenza nelle sessioni plenarie, salvo modifiche del regolamento stesso. Situazione che si è verificata, ad esempio, nell'intervento del deputato del gruppo parlamentare socialista Leal Fernández¹⁹³², che ha riferito a nome e in conto del collega. Il voto telematico fin dai primi utilizzi si è dimostrato uno strumento utile e proporzionale rispetto alla necessità di tutela della salute pubblica, in quanto permette la partecipazione di presenza da parte di chi voglia effettuare un discorso o presentare gli emendamenti, coerentemente al secondo comma dell'art. 70 del regolamento del Congresso¹⁹³³, tutelando le prerogative parlamentari. Infatti, come già illustrato, nella seduta del 25 marzo è stato approvato un emendamento, tra i sette presentati dai capigruppo, che ha vincolato il Governo a riferire settimanalmente sulle misure adottate per fronteggiare la pandemia. La modalità telematica è stata utilizzata anche per le votazioni delle proroghe successive. Il 9 aprile il *Pleno* del Congresso ha autorizzato la seconda proroga dello stato di allarme con 306 voti in forma telematica e convalidato tre regi decreti-legge con 304 voti attraverso tale modalità. Il 20 aprile per mezzo di strumenti telematici si sono celebrate tre sessioni di commissione, con la presenza dei ministri, per informare sulla gestione dell'emergenza. Il 22 aprile l'Aula si è riunita alla presenza del Presidente del Governo per essere informata degli sviluppi del Consiglio europeo e votare la terza proroga dello stato d'allarme con 295 voti a distanza e 50 di presenza e un regio decreto-legge con 300 voti telematici e 50 di presenza. La votazione della quarta proroga è avvenuta il 6 maggio e si è tenuta con 304 voti a distanza e 46 in presenza. A questa è seguito il voto del 6 giugno, con cui è stata convalidata la quinta proroga, quando la proporzione tra voti telematici e presenziali è rimasta invariata rispetto alla votazione della quinta proroga. Infine, la

¹⁹³⁰ F. SPAGNOLI, *L'emergenza Covid-19 in Spagna e negli Stati Uniti: un bilancio comparato*, in *Gruppo di Pisa - Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale*.

¹⁹³¹ Art. 70, c.4 RCD: «Los Diputados que hubieren pedido la palabra en un mismo sentido podrán cederse el turno entre sí. Previa comunicación al Presidente y para un caso concreto, cualquier Diputado con derecho a intervenir podrá ser sustituido por otro del mismo Grupo Parlamentario.»

¹⁹³² Le dichiarazioni in questione sono disponibili a questo link: https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/PL/DSCD-14-PL-16.PDF.

¹⁹³³ Art. 70, c.2 RCD: «Los discursos se pronunciarán personalmente y de viva voz. El orador podrá hacer uso de la palabra desde la tribuna o desde el escaño.»

convalida della sesta proroga, tenutasi il 20 giugno, ha visto un ritorno al voto di presenza di oltre il 25% dei deputati. A votare fisicamente sono stati infatti 92 deputati, a fronte dei 258 che si sono avvalsi anche in questa occasione di strumenti telematici.

Per quel che riguarda il Senato, la *Mesa* il 12 marzo ha accordato l'estensione del voto telematico, regolato dal comma 2 dell'art.93 del Regolamento del Senato, a tutti i senatori. Nella camera alta la percentuale di votanti per mezzi telematici è stata largamente maggioritaria. Il 17 marzo il *Pleno*, la prima votazione dall'adozione del voto telematico ha visto 259 senatori votare a distanza e 5 di presenza, di cui 4 membri della *Mesa*. In quella stessa giornata la *Mesa* ha adottato un accordo volto a non convocare sessioni del *Pleno* né delle commissioni durante la vigenza dello stato di allarme. In virtù dell'accordo è stato disposto di tenere le riunioni della *Mesa* e della Giunta dei portavoce per videoconferenza, anche se con la presenza fisica di alcuni membri nel Palazzo del Senato. L'accordo non ha escluso la possibilità di celebrare sessioni in caso di urgenza o compimento delle obbligazioni costituzionali. Il *Pleno* è tornato a riunire le sue sessioni il 21 aprile, ai fini del controllo sul Governo, riducendo la presenza a un massimo del dieci per cento dei rappresentanti di ogni gruppo parlamentare. L'attività di controllo ha portato ad altre sessioni il 5 maggio, mentre l'attività delle commissioni ha ripreso a partire dal 7 maggio. In vista della ripesa dell'attività ordinaria con presenza ridotta, la Presidenza ha stabilito, con una Norma Suppletiva che, per rispettare le misure di contenimento fisico, che impediscono la presenza della totalità dei senatori alle sessioni plenarie, i senatori avrebbero potuto ricorrere al voto con procedimento telematico per qualsiasi tipo di votazione¹⁹³⁴.

Dal quadro emerge, quindi, come il Parlamento spagnolo, avvalendosi di una lettura estensiva dei regolamenti da parte della *Mesa*, che ha autorizzato il ricorso al voto telematico, abbia potuto mantenere la presenzialità delle sessioni plenarie e di commissione con un formato ridotto. Così facendo le attività parlamentari sono state sospese per appena due settimane. A partire dal 15 aprile, appena un mese dopo la sospensione, hanno ripreso a svolgersi regolarmente le ordinarie sessioni di controllo, caratterizzate da domande e interpellanze nei confronti del Governo, vincolato a rendere conto del proprio operato e delle misure poste in essere per contrastare la pandemia sul piano sanitario e su quello economico e sociale. Delle evidenze che fanno emergere chiaramente come la Spagna rappresenti un caso di studio significativo rispetto all'introduzione di forme di “*virtual Parliament*” nell'ambito di una situazione di emergenza, come quella determinata dalla pandemia, in un contesto caratterizzato dall'impossibilità di procedere a modificazioni della Costituzione e dei regolamenti parlamentari. La diffusione del virus ha fatto emergere come sia sempre più urgente, a fronte dello sviluppo tecnologico, ridefinire i procedimenti parlamentari per renderli compatibili con nuove tecnologie che possano valorizzarne l'operato. Posto che il formato in presenza dei lavori delle assemblee rappresenta un indiscutibile fattore di legittimazione dell'istituzione Parlamento, appare ormai imprescindibile prevedere delle deroghe alla modalità ordinaria che risultino proporzionati e giustificabili nel quadro di un adeguato bilanciamento con gli altri principi e valori costituzionali che caratterizzano l'ordinamento. La diffusione globale di un virus sconosciuto, in un quadro che da decenni vede una progressiva marginalizzazione dei

¹⁹³⁴ P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *La ductilidad del derecho parlamentario en tiempos de crisis: actividad y funcionamiento de los parlamentos durante el estado de alarma por covid-19*, cit., pp. 303-305.

parlamenti a favore dei governi, ha posto in maniera inderogabile l'attenzione sull'importanza di assicurare l'operatività dell'istituzione parlamentare in una fase di ulteriore espansione del ruolo degli esecutivi, al fine di dare continuità all'imprescindibile attività di controllo che caratterizza il ruolo delle assemblee legislative. In tal senso l'ordinamento spagnolo ha dimostrato di poter rappresentare un riferimento significativo e non trascurabile, in cui è stato possibile mantenere gli equilibri istituzionali avvalendosi di strumenti tecnologici che si sono dimostrati in grado di offrire un supporto concreto all'istituzione parlamentare, senza ricorrere a corposi interventi sul testo costituzionale o sui regolamenti delle camere, dalla complessa realizzazione in un periodo caratterizzato da una situazione emergenziale e da misure di contenimento il cui impatto sull'ordinaria vita dei legislativi non può essere in alcun modo trascurato.

4. NATURA E APPLICAZIONE DELL'*ESTADO DE ALARMA* NELLA SPAGNA DEMOCRATICA

di *Umberto Rusciano*

SOMMARIO: 4.1. L'*estado de alarma* e la sua "natura bifronte": il precedente del 2010 – 4.2. Le fonti subcostituzionali: i principali provvedimenti adottati durante l'emergenza pandemica da Covid-19 – 4.3. Stato di allarme o stato di eccezione *encubierto*? – 4.4. La questione della giustiziabilità dei decreti di dichiarazione e proroga dell'*estado de alarma* in dottrina e giurisprudenza

4.1. L'*estado de alarma* e la sua "natura bifronte": il precedente del 2010

Come visto in precedenza, l'ordinamento spagnolo offre una regolamentazione piuttosto accurata degli stati di emergenza, prevedendo l'articolo 116 della *Constitución Española* (d'ora in avanti, per brevità, solo "CE") tre differenti regimi emergenziali: lo stato di allarme, lo stato di eccezione e lo stato di assedio, la cui proclamazione fa conseguire distinte discipline quanto a durata, effetti giuridici, ruolo del Governo e dell'Assemblea parlamentare. Al riguardo, giova ricordare – in estrema sintesi – che solo nell'*estado de alarma* la competenza alla dichiarazione è attribuita al Consiglio dei ministri, mentre al Congresso dei deputati spetta la convalida *successiva* della decisione, nonché la funzione di deliberare *preventivamente* l'eventuale proroga decisa dall'esecutivo. Difatti, solo nell'*estado de excepción* e nell'*estado de sitio*, il ruolo del *Congreso de los Diputados* si espande, dovendo in entrambi i casi autorizzarne preventivamente la dichiarazione¹⁹³⁵.

La norma costituzionale è integrata – per espressa previsione del primo comma – dalla disciplina di una *Ley Orgánica* regolante gli stati di allarme, eccezione e assedio, nonché «las competencias y limitaciones correspondientes»¹⁹³⁶. Pertanto, in ossequio al dettato costituzionale, è la *Ley Orgánica* n. 4/1981 *de los estados de alarma, excepción y sitio, de 1 de junio* (brevitas, "LOEAE") a regolare il contenuto, i presupposti, le competenze, le

¹⁹³⁵ Art. 116 c. 2°, 3° e 4° CE.

¹⁹³⁶ Art. 116 c. 1° CE.

limitazioni e i procedimenti di controllo di ciascuno degli stati emergenziali introdotti nell'ordinamento spagnolo dal citato articolo 116 CE¹⁹³⁷.

A tal proposito, va subito sottolineato come la scelta dei costituenti, prima, e del legislatore organico poi, è stata quella di privilegiare – nella concreta regolamentazione dei tre differenti strumenti emergenziali – una tecnica “differenziatrice”, più che “gradualista”. In altre parole, si è evitato di introdurre un unico stato d'emergenza, graduato poi a seconda della concreta gravità della situazione contingente, quanto piuttosto offrire una più vasta ed articolata gamma di istituti, distinti tra loro non dal punto di vista “quantitativo”, bensì “qualitativo”, vale a dire sulla base delle specifiche situazioni eccezionali che ciascuno di essi è chiamato a regolare¹⁹³⁸.

Per quanto qui di nostro interesse, nel prosieguo della trattazione ci si concentrerà sulla disciplina dell'*estado de alarma*, unico strumento emergenziale finora utilizzato dal 1978 e ampiamente adoperato nelle more della perdurante emergenza pandemica da Covid-19, con uno specifico approfondimento sul tema della natura dell'istituto e sull'unico precedente del suo utilizzo nel 2010.

Andando per ordine, l'articolo 4 LOEAES individua specificamente i casi di «alteraciones graves de la normalidad» tali da giustificare la dichiarazione dello stato di allarme da parte del Governo: segnatamente, si tratta dei casi di catastrofi e calamità naturali quali terremoti, inondazioni, incendi urbani; crisi sanitarie, come epidemie e situazioni di grave contagio; paralisi di servizi pubblici essenziali per la comunità; significativa carenza di prodotti di prima necessità. In questi casi, laddove il Governo ritenga che la concreta situazione emergenziale da affrontare sia ricompresa nell'elencazione di cui all'articolo 4, può – ai sensi del successivo articolo 6 – dichiarare lo stato di allarme mediante decreto adottato in seno al Consiglio dei ministri, con la specifica indicazione dell'ambito territoriale, degli effetti e della sua durata, che in ogni caso non può eccedere i 15 giorni. Allo scadere di detto termine, eventualmente, il governo può sollecitare una proroga dello stato emergenziale, attraverso apposito *acuerdo* in Consiglio dei ministri, questa volta espressamente autorizzata dal *Congreso*, il quale può peraltro contribuire a modificare la portata e i limiti stabiliti nel primo decreto (come detto, non sottoposto a previa discussione e autorizzazione parlamentare)¹⁹³⁹.

Per la verità, va segnalato come l'ordinamento spagnolo abbia conosciuto un'applicazione alquanto sporadica dello strumento dell'*estado de alarma* regolato dalla Costituzione del 1978, essendo la natura e l'ampiezza di questo strumento – d'altra parte – oggetto di un vivace dibattito in dottrina. Effettivamente, da un primo punto di vista, è lungamente prevalsa un'interpretazione riduttiva dello stato di allarme, tesa a qualificarlo come uno strumento neutrale e attivabile meramente di fronte ad emergenze di origine naturale. In questo senso, detta esegesi fonderebbe le radici nel già citato articolo 4 LOEAES, il quale – alla lettera c) – condiziona l'operatività del presupposto della

¹⁹³⁷ Si rinvia a P. CRUZ VILLALÓN, *El nuevo derecho de excepción (Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio)* in *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. 1, n. 2, mayo-agosto 1981, pp. 93-128; F. FERNÁNDEZ SEGADO, *La ley orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio*, in *Revista de derecho político*, n. 11, 1981, pp. 83-116.

¹⁹³⁸ Sul punto, A. ABA COTOIRA, *El estado de alarma en España*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 28, 2011, pp. 325-326.

¹⁹³⁹ Sul punto, v. V. PIERGIGLI, *L'emergenza Covid-19 in Spagna e la dichiarazione dell'estado de alarma. Ripercussioni sul sistema istituzionale e sul regime dei diritti*, in *Saggi – DPCE online*, n. 2, 2020.

«paralización de servicios públicos esenciales para la comunidad» alla ricorrenza di almeno un'altra circostanza elencata nello stesso articolo¹⁹⁴⁰. In altre parole, il presupposto di cui alla lettera c) non rappresenterebbe un presupposto autonomo, impedendo così l'attuabilità dello stato emergenziale come strumento per fronteggiare eventi di alterazione e disturbo della pace sociale, come nel caso di abusi del diritto di sciopero in settori sensibili ed essenziali per la comunità, tali da rendere inefficace l'applicazione della normativa ordinaria in tema di protezione civile¹⁹⁴¹.

La normativa costituzionale sugli stati eccezionali è rimasta priva di applicazione per trenta lunghi anni; *medio tempore*, per le più varie occasioni emergenziali verificatesi dall'entrata in vigore della Costituzione postfranchista, ha trovato attuazione la *Ley n. 2/1985, de Protección Civil*, nonché alcune altre leggi settoriali a seconda dei singoli eventi occorsi (a titolo di esempio, la legge n. 81/1968 sugli incendi forestali e la legge organica n. 3/1986 sulle misure speciali in materia di salute pubblica)¹⁹⁴².

Come anticipato, la prima dichiarazione dell'*estado de alarma* nell'ordinamento costituzionale spagnolo avvenne solo nel 2010 e tuttavia, come si vedrà, il presupposto abilitante fu rintracciato proprio al di fuori di quel paradigma "naturalistico" secondo molti necessario a legittimare l'adozione. Nella fattispecie, la situazione emergenziale che – al tempo – giustificò la dichiarazione dello stato di allarme fu determinata da un massivo sciopero dei controllori di volo, proclamato il 3 dicembre 2010, che causò l'interruzione del traffico aereo a ridosso del cosiddetto «puente de la Constitución», periodo festivo tradizionalmente sfruttato dai cittadini spagnoli per brevi gite e viaggi. Non potendo in questa sede ripercorrere la lunga cronistoria del richiamato conflitto¹⁹⁴³, basterà qui svolgere qualche breve considerazione giuridica su alcuni punti critici della dichiarazione dello stato emergenziale *de qua*.

Il 4 dicembre 2010, all'indomani della proclamazione dello sciopero degli operatori di volo, il Consiglio dei ministri deliberò lo stato di allarme mediante il *Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, por el que se declara el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo*¹⁹⁴⁴. A voler tacere della supposta incostituzionalità del decreto in esame, il quale – in estrema sintesi – determinava la soggezione dei controllori di volo agli ordini diretti delle autorità militari competenti, compresa una loro sottoposizione alla giurisdizione militare durante il periodo di vigenza dello stato di allarme¹⁹⁴⁵, nel prosieguo ci si concentrerà su alcuni aspetti critici involgenti la presunta *illegalità* della dichiarazione, in relazione ai presupposti di legge indicati nella LOEAES.

¹⁹⁴⁰ C. GARRIDO LOPEZ, *La naturaleza bifronte del estado de alarma y el dilema limitación-suspensión de derechos*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 46, 2020, pp. 378 ss.

¹⁹⁴¹ Cfr. in particolare A. M. GARCÍA CUADRADO, *El estado de alarma y su ambigua naturaleza*, in *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n. 8, 1994, p. 85.

¹⁹⁴² Cfr. C. GARRIDO LOPEZ, *La naturaleza bifronte del estado de alarma*, cit., p. 380.

¹⁹⁴³ Per un più esaustivo inquadramento storico e normativo dei fatti occorsi, cfr. tra gli altri C. VIDAL PRADO- D. DELGADO RAMOS, *Algunas consideraciones sobre la declaración del estado de alarma y su prórroga*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 92, mayo-agosto 2011, pp. 244 ss.

¹⁹⁴⁴ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2010-18683>.

¹⁹⁴⁵ Così A. ABA COTOIRA, *El estado de alarma en España*, cit., pp. 336 ss.; per un approfondimento della questione, *ex multis*, v. C. VIDAL PRADO- D. DELGADO RAMOS, *Algunas consideraciones*, cit., pp. 255 ss.

Da un primo punto di vista, l'articolo 1 del *Real Decreto* ricollega la dichiarazione dello stato di allarme all'articolo 4, lettera c) LOEAES, in relazione ai presupposti di cui alle lettere a) e d) del medesimo articolo; in altre parole, il Governo giudicò la crisi in oggetto – conformemente al disposto della lettera c) già analizzato *supra* – come una “paralisi di servizio pubblico essenziale”, tale da determinare una “calamità pubblica” (lett. a) e produrre una “situazione di carenza di beni di prima necessità” (lett. d).

Circa la qualificazione del trasporto aereo di passeggeri quale “servizio pubblico essenziale”, non sembravano esservi troppi dubbi: l'opinione maggioritaria in dottrina ritiene tuttora non indispensabile la previa qualificazione espressa dell'essenzialità di un servizio da parte di una norma di legge¹⁹⁴⁶ e, per di più, la giurisprudenza costituzionale iberica è stata chiara nello stabilire che il criterio per determinare l'essenzialità o meno di un servizio pubblico vada ricercata nell'«attitudine strumentale [dell'attività] ad essere condizione materiale per l'esercizio e il godimento da parte dei cittadini dei diritti e beni costituzionalmente protetti»¹⁹⁴⁷. In questo senso, dunque, la decisione del Governo si giustificerebbe al fine di proteggere il diritto di libera circolazione dei cittadini, gravemente violato dalla chiusura dello spazio aereo provocata dallo sciopero.

Tuttavia, al netto della chiarezza degli obiettivi che la dichiarazione dello stato emergenziale *ex* articolo 116 CE intendeva perseguire, decisamente più ambigua appare la legittimità dei presupposti indicati dal Governo. Segnatamente, la qualificazione dell'emergenza in discorso quale “calamità pubblica” può stupire, se si fa mente alla circostanza per cui la lettera a) del citato articolo 4 LOEAES si riferisce a catastrofi e calamità «tales como terremotos, inundaciones, incendios urbanos [...]», ricollegando in questo modo gli eventi avversi per cui è giustificata la dichiarazione dello stato di allarme a cause meramente naturali. Al riguardo, v'è chi ritiene che l'elenco non possa considerarsi tassativo – bensì meramente esemplificativo – ai fini della integrabilità del presupposto¹⁹⁴⁸, mentre altra dottrina, all'opposto, ritiene che il requisito della «calamità pubblica di enorme portata» richiesto dalla norma si riferisca esclusivamente a calamità o disastri naturali, di talché non possa essere integrato nell'ipotesi di uno sciopero illegale derivante da una controversia di lavoro¹⁹⁴⁹.

Ulteriori perplessità, del resto, suscita il requisito del «desabastecimiento de productos de primera necesidad», di cui alla lettera d) dell'articolo 4 LOEAES, come motivato dall'Esecutivo nel testo della dichiarazione del 4 dicembre. In effetti, risulta difficile sostenere la legittimità di una dichiarazione dello stato di allarme nei casi di scioperi che, pur paralizzando servizi pubblici essenziali, non determinino contestualmente una generalizzata carenza di beni di prima necessità. Se così è, parimenti difficile risulta qualificare la cessazione del traffico aereo per una settimana – per quanti disagi abbia o avrebbe potuto provocare – quale situazione di carenza di un bene di prima necessità¹⁹⁵⁰.

¹⁹⁴⁶ Sul punto, v. I. ESPÍN LOPEZ, *Estado de alarma en el sistema constitucional español: espacio aéreo*, in *Revista Acta Judicial*, n. 2, luglio 2018, pp. 122 ss.

¹⁹⁴⁷ STC n. 26/1981, del 17 luglio, consultabile al <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/it/Resolucion/Show/26>

¹⁹⁴⁸ Così I. ESPÍN LOPEZ, *Estado de alarma*, cit., p. 124; *contra*, v. J. F. HIGUERA GUIMERA, *Los estados de alarma, excepción y stio, y el Código penal militar de 1985*, in *Revista General de Derecho Penal*, n. 15, 2011, pp. 17 ss.

¹⁹⁴⁹ A. ABA CATORRA, *El estado de alarma en España*, cit., p. 336; C. VIDAL PRADO- D. DELGADO RAMOS, *Algunas consideraciones*, cit., p. 254.

¹⁹⁵⁰ J. F. HIGUERA GUIMERA, *Los estados de alarma, excepción y stio*, cit., p. 19.

Da un secondo punto di vista, ancora, si è polemicamente sostenuta la possibile illegalità del *Real Decreto* anche in riferimento alla scelta del Governo di optare per la dichiarazione dell'*estado de alarma* in luogo dello stato di eccezione. In questo senso, l'articolo 13, comma primo LOEAES attribuisce infatti all'Esecutivo la potestà di richiedere al Congresso dei deputati l'autorizzazione a dichiarare lo stato di eccezione, tra le altre cose, quando «el normal funcionamiento [...] de los servicios públicos esenciales para la comunidad» risulti così gravemente alterato che l'esercizio dei poteri ordinari risulti insufficiente a ristabilire o a mantenere l'ordine pubblico¹⁹⁵¹. Conseguentemente, atteso che – come si è detto – la quasi totalità della dottrina iberica ha censurato l'illegalità della dichiarazione dell'*estado de alarma* in discorso per insufficienza dei presupposti abilitanti ex articolo 4 LOEAES, ci si è perfino interrogati se la dichiarazione dell'*estado de excepción* ai sensi del richiamato articolo 13 non sarebbe stato giuridicamente più calzante¹⁹⁵². Tuttavia, non può sfuggire il paradosso di questo ragionamento: come ha sostenuto autorevole dottrina, la scelta dello stato di eccezione sarebbe stata molto difficile da sostenere dal punto di vista politico e sociale per il Governo, oltre al fatto che – soprattutto – avrebbe comportato uno scenario ancor peggiore dal punto di vista della tutela dei diritti, considerata la possibilità di una loro sospensione (e non mera limitazione)¹⁹⁵³. Per di più, in ultimo, la scelta sarebbe stata decisamente inopportuna anche da un punto di vista procedurale: la necessità di dover previamente convocare la plenaria del *Congreso* avrebbe probabilmente finito per rendere del tutto inutile e impraticabile la misura, non potendosi dichiarare nell'immediato lo stato di eccezione a differenza di quanto avviene con l'*estado de alarma*¹⁹⁵⁴; pertanto, conclusivamente, appare condivisibile la posizione di quanti – in dottrina – hanno sostenuto l'opportunità della dichiarazione dello stato di allarme (al netto delle richiamate perplessità in ordine all'integrazione dei presupposti di legge) al fine di «affrontare una crisi costituzionale che [...] non avrebbe potuto essere trattata in altro modo, a causa del suo carattere urgente, impellente, grave e, naturalmente, improrogabile»¹⁹⁵⁵.

Pertanto, alla luce del precedente del 2010 qui richiamato, appare evidente come lo stato di allarme abbia dimostrato – superati i pregiudizi sulla sua applicazione – di essere uno strumento costituzionale piuttosto versatile e funzionale¹⁹⁵⁶, nonostante le numerose polemiche e critiche dottrinali dianzi richiamate. Non a caso, anche in occasione della ben nota crisi sanitaria dovuta alla pandemia da Covid-19, l'istituto in parola ha dimostrato tutta la sua malleabilità e funzionalità, sebbene anche in questo caso – come si vedrà dappresso – non sono certo mancate perplessità, critiche e talune polemiche dottrinarie e politiche.

¹⁹⁵¹ Art. 13, co. 1, LOEAES: «Cuando el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, el normal funcionamiento de las instituciones democráticas, el de los servicios públicos esenciales para la comunidad, o cualquier otro aspecto del orden público, resulten tan gravemente alterados que el ejercicio de las potestades ordinarias fuera insuficiente para restablecerlo y mantenerlo, el Gobierno, de acuerdo con el apartado tres del artículo ciento dieciséis de la Constitución, podrá solicitar del Congreso de los Diputados autorización para declarar el estado de excepción».

¹⁹⁵² Cfr. C. GARRIDO LOPEZ, *La naturaleza bifronte del estado de alarma*, cit., pp. 385 ss.

¹⁹⁵³ Sul punto, C. VIDAL PRADO- D. DELGADO RAMOS, *Algunas consideraciones*, cit., p. 255.

¹⁹⁵⁴ *Ibidem*.

¹⁹⁵⁵ Così S. SIERA MUCIENTES, *Los estados excepcionales*, in *Revista De Las Cortes Generales*, n. 104, 2018, pp. 376 ss.

¹⁹⁵⁶ Cfr. C. GARRIDO LOPEZ, *La naturaleza bifronte del estado de alarma*, cit., p. 372.

4.2. Le fonti subcostituzionali: i principali provvedimenti adottati durante l'emergenza pandemica da Covid-19

Come noto, il dicembre del 2019 e i primi mesi del 2020 sono stati segnati dall'insorgenza e repentina diffusione della pandemia da Covid-19, causata dal virus SARS-CoV-2. La circolazione del virus e le sue tragiche conseguenze hanno segnato tutte le aree del globo e, per quanto qui di nostro interesse, non hanno certo risparmiato il Regno di Spagna, investito dalla gravità della crisi sanitaria già a partire dalla prima metà del marzo 2020.

Come già ricordato *supra*, l'ordinamento ha reagito all'aggravarsi della situazione epidemiologica attraverso la dichiarazione dello stato di allarme per tramite del *Real Decreto* 463/2020, del 14 marzo. Tuttavia, volendo in questa sede ricostruire un'ordinata cronistoria delle singole misure adottate, va sottolineato come il *Real Decreto* citato per la verità seguiva l'adozione di due decreti legge, deliberati dal Consiglio dei ministri principalmente per rispondere alle prime conseguenze economiche e sociali derivanti dalla diffusione del virus, più che per fronteggiare l'aggravarsi della crisi sanitaria.

Pertanto, il *Real Decreto-ley* 6/2020, de 10 de marzo, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en el ámbito económico y para la protección de la salud pública¹⁹⁵⁷, da un lato è intervenuto ad assimilare il periodo di isolamento o contagio dei lavoratori a causa della Covid-19 quale incidente sul lavoro – oltre che a dettare una serie di misure economiche per aspetti diversi dalla crisi pandemica – e, dall'altro, a modificare direttamente l'articolo 4 della *Ley Orgánica de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública*, n. 3/1986, al fine di accentrare presso il ministero della Sanità la competenza per la distribuzione di alcuni prodotti sanitari nell'eventualità di un loro difficile approvvigionamento¹⁹⁵⁸; il *Real Decreto-ley* 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19¹⁹⁵⁹, dal canto suo, si è incaricato di stanziare una concessione di credito straordinario al Ministero della Salute per fronteggiare le spese del Sistema sanitario nazionale, ha dettato una serie di misure di sostegno economico alle famiglie, al settore turistico e alle piccole e medie imprese, nonché introdotto alcune disposizioni per migliorare l'efficienza delle pubbliche amministrazioni.

Trattasi, a dispetto dei loro titoli, di due decreti emergenziali non contenenti disposizioni volte ad affrontare direttamente la crisi sanitaria derivante dalla pandemia, quanto piuttosto misure “tampone” rispetto ad alcune conseguenze collaterali dal punto di vista economico, sociale e lavorativo.

¹⁹⁵⁷ Pubblicato nel Boletín Oficial del Estado n. 62 dell'11 marzo 2020, consultabile all'url: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-3434>.

¹⁹⁵⁸ La modifica di una Legge Organica da parte di un decreto-legge del governo ha dato luogo ad alcune perplessità in dottrina: sul punto, v. V. ÁLVAREZ GARCÍA, *El coronavirus (Covid-19): respuestas jurídicas frente a una situación de emergencia sanitaria*, in *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nn. 86-87, marzo-aprile 2020, p. 14; L. COTINO HUESO, *Los derechos fundamentales en tiempos del coronavirus. Régimen general y garantías y especial atención a las restricciones de excepcionalidad ordinaria*, in *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nn. 86-87, marzo-aprile 2020, p. 89.

¹⁹⁵⁹ Pubblicato nel Boletín Oficial del Estado n. 65 del 13 marzo 2020, consultabile all'url: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-3580>.

D'altra parte, nella primissima fase dell'emergenza sanitaria erano state le autorità regionali e locali ad adottare le prime misure di contrasto alla crisi di salute pubblica, restringendo direttamente diritti costituzionali come la libertà di circolazione *ex* articolo 19 CE o la libertà di impresa di cui all'articolo 38 CE. Difatti, per tramite di una clausola di abilitazione generale contenuta nell'articolo 21, comma 1, lett. m) l. 7/1985 del 2 aprile¹⁹⁶⁰, la quale stabilisce che il Sindaco – sotto la sua responsabilità – può adottare personalmente, in caso di calamità o disgrazia pubblica, le misure necessarie ed appropriate riferendone immediatamente al *Plenum*, gli amministratori locali hanno direttamente sopportato – in una prima fase – la responsabilità nell'affrontare le conseguenze sanitarie causate dalla circolazione del virus¹⁹⁶¹.

Tuttavia, il rapido aggravarsi della situazione epidemiologica ha presto consigliato al governo di dichiarare l'*estado de alarma* costituzionale, in luogo dell'applicazione delle leggi ordinarie in materia sanitaria e di protezione civile. Pertanto, come anticipato, il *Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19*¹⁹⁶² è intervenuto a stabilire numerosi interventi, poi successivamente integrati (e talvolta modificati) dal *Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo*¹⁹⁶³.

Nel preambolo, si afferma che l'epidemia da Covid-19 costituisce «una crisi sanitaria senza precedenti e di enorme portata, sia per il numero molto elevato di cittadini colpiti che per il rischio straordinario per i loro diritti»: a questa presa d'atto, segue la precisazione che le misure contenute nel decreto in nessun caso possono comportare la sospensione di alcun diritto fondamentale¹⁹⁶⁴, essendo qualificate come “*imprescindibles*” e “*proporcionadas*” all'emergenza in atto. Nella fattispecie, il governo ricollega l'emanazione del decreto al presupposto di cui all'articolo 4, lettera b) LOEAES, il quale autorizza la dichiarazione dello stato di allarme per “crisi sanitarie, quali «epidemie e situazioni di grave contagio», sebbene nell'articolato – a differenza che nel preambolo – venga citata anche la condizione di cui alla lettera d), vale a dire il già ricordato “*desabastecimiento de productos de primera necesidad*”.

Venendo alle singole misure concretamente adottate, compatibilmente con l'articolo 11 LOEAES che individua le misure attuabili per il tramite della dichiarazione dello stato di allarme¹⁹⁶⁵, il *Real Decreto 463/2020* – affidando all'esecutivo la competenza per la

¹⁹⁶⁰ *Boletín Oficial del Estado* n. 80 del 03 aprile 1985, consultabile all'url: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-5392> (testo consolidato).

¹⁹⁶¹ Cfr. V. ÁLVAREZ GARCÍA, *El coronavirus (Covid-19)*, cit., p. 15.

¹⁹⁶² Pubblicato nel *Boletín Oficial del Estado* n. 67 del 14 marzo 2020, consultabile all'url: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-3692>.

¹⁹⁶³ Pubblicato nel *Boletín Oficial del Estado* n. 73 del 18 marzo 2020, consultabile all'url: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-3828>.

¹⁹⁶⁴ D'altra parte, la sospensione (e non già mera limitazione) dei diritti fondamentali costituzionalmente garantiti è possibile, ai sensi dell'articolo 55 CE, solo nel caso di dichiarazione dello stato di eccezione o di assedio.

¹⁹⁶⁵ Articolo 11 LOEAES: «Con independencia de lo dispuesto en el artículo anterior, el decreto de declaración del estado de alarma, o los sucesivos que durante su vigencia se dicten, podrán acordar las medidas siguientes:

a) Limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos.

b) Practicar requisas temporales de todo tipo de bienes e imponer prestaciones personales obligatorias.

gestione dell'emergenza sanitaria¹⁹⁶⁶ – ha stabilito, in primo luogo, pervasive restrizioni alla libertà di circolazione delle persone e dei veicoli, con precipua elencazione delle attività consentite a titolo individuale negli spazi pubblici. Segnatamente, l'articolo 7, comma primo, del decreto in parola (come modificato dal *Real Decreto 465/2020* del 17 marzo) permetteva la circolazione delle persone per il solo acquisto di prodotti alimentari, farmaceutici e di prima necessità; per frequentazione di centri, servizi e stabilimenti sanitari; per raggiungere il luogo di attività lavorativa, professionale o imprenditoriale, nonché per il ritorno al luogo di residenza abituale; per l'assistenza e cura di anziani, minori, persone con disabilità o vulnerabili; per cause di forza maggiore o situazioni di necessità; per qualsiasi altra attività di «analogia natura»¹⁹⁶⁷.

Proseguendo sinteticamente nell'esame dell'articolato, veniva consentito alle autorità competenti delegate, d'ufficio o su richiesta delle Comunità autonome e degli enti locali, di effettuare requisizioni temporanee di tutti i tipi di beni necessari per l'adempimento delle finalità previste dal decreto reale, nonché la possibilità di imporre l'esecuzione di prestazioni personali obbligatorie per i medesimi scopi (articolo 8); veniva sospesa l'attività educativa in presenza degli istituti scolastici e universitari di ogni ordine e grado (articolo 9), nonché l'apertura al pubblico di locali di vendita al dettaglio di beni diversi da quelli essenziali espressamente elencati, nonché – tra gli altri – di musei, archivi, biblioteche, monumenti, cinema, teatri, attività alberghiere e di ristorazione (articolo 10)¹⁹⁶⁸; la partecipazione ai luoghi di culto, nonché lo svolgimento di cerimonie civili e religiose veniva condizionata all'adozione di misure organizzative che consentissero di prevenire assembramenti e di rispettare il distanziamento fisico tra le persone di almeno un metro (articolo 11).

Da un altro punto vista, infine, venivano dettate misure per il rafforzamento del Servizio sanitario nazionale su tutto il territorio (articolo 12), nonché disposizioni di delega alle autorità competenti per garantire la somministrazione di beni e servizi necessari per la protezione della salute pubblica e per l'approvvigionamento e distribuzione di prodotti alimentari, anche con l'intervento delle forze di sicurezza e dell'esercito (articoli 13, 15 e 16), per garantire – seppur con limitazioni – i servizi del trasporto pubblico (articolo 14) e per assicurare la continuità del transito doganale (articolo 17)¹⁹⁶⁹.

La necessità di attuazione delle misure ora ricordate, nonché l'evolversi dell'emergenza sanitaria in generale, hanno richiesto nei giorni successivi l'adozione di ulteriori provvedimenti di rango secondario. Infatti, alla luce delle ricordate deleghe esecutive

c) Intervenir y ocupar transitoriamente industrias, fábricas, talleres, explotaciones o locales de cualquier naturaleza, con excepción de domicilios privados, dando cuenta de ello a los Ministerios interesados.

d) Limitar o racionar el uso de servicios o el consumo de artículos de primera necesidad.

e) Impartir las órdenes necesarias para asegurar el abastecimiento de los mercados y el funcionamiento de los servicios de los centros de producción afectados por el apartado d) del artículo cuarto».

¹⁹⁶⁶ L'articolo 4, comma secondo, del decreto affida la competenza per l'esercizio delle funzioni ai Ministeri della Difesa, dell'Interno, dei Trasporti e della Sanità quali autorità delegate, ciascuno per il proprio ambito di responsabilità.

¹⁹⁶⁷ In particolare, l'inciso di cui alla lettera h) del primo comma è stato modificato per tramite del *Real Decreto 465/2020*, che ha eliminato la previsione per cui le attività di analogia natura dovessero essere svolte solo individualmente, «a meno che non si sia accompagnati da persone con disabilità o per altri ragioni giustificate».

¹⁹⁶⁸ L'elencazione completa delle attività e dei locali pubblici la cui apertura è sospesa, conformemente al disposto di cui all'articolo 10 del decreto, è contenuta in allegato al medesimo.

¹⁹⁶⁹ Per un approfondimento, cfr. tra gli altri V. ÁLVAREZ GARCÍA, *El coronavirus (Covid-19)*, cit., pp. 18-19.

contenute nel decreto *de quo*, nei giorni successivi i Ministeri competenti adottavano i primi *ordenes e instrucciones* – per quanto di loro competenza – per l’attuazione delle misure conseguenti alla dichiarazione dello stato di allarme¹⁹⁷⁰.

Ancora, anche sul piano della normazione primaria l’attività del governo è proseguita con l’adozione del *Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19*¹⁹⁷¹ – decreto legge contenente per l’appunto una serie di misure economiche e sociali che non erano riuscite a trovare spazio nel testo del *Real Decreto 463/2020* di dichiarazione dello stato emergenziale – e, soprattutto, con il *Real Decreto 476/2020* di proroga dell’*estado de alarma* del 27 marzo 2020¹⁹⁷², a seguito della *Resolución de 25 de marzo de 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de autorización de la prórroga del estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo*¹⁹⁷³. Si trattava, evidentemente, di una scelta obbligata, a causa dell’intensificarsi di una crisi sanitaria che non dava alcun cenno di miglioramento. Il Presidente Sánchez, presentatosi dinnanzi al Congresso dei Deputati per richiedere la prima proroga, ha in effetti evidenziato la persistente gravità dello scenario epidemiologico, provvedendo ad illustrare le varie misure sanitarie, economiche e sociali adottate dal Governo e dalle singole autorità delegate durante la vigenza dello stato eccezionale. Non stupisce, dunque, che il Governo non si sia limitato ad una singola proroga dell’*estado de alarma*, ma ne abbia invece richieste ben sei, fino al 21 giugno 2020, in un clima politico non scevro da tensioni e profonde conflittualità tra i partiti di maggioranza ed opposizione.

Pertanto – dopo la prima proroga già ricordata – lo stato di allarme è stato nuovamente prorogato con il *Real Decreto 487/2020, de 10 de abril, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo*¹⁹⁷⁴ a seguito dell’autorizzazione parlamentare mediante la *Resolución de 9 de abril de 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de autorización de la prórroga del estado de alarma*¹⁹⁷⁵, e poi ancora una volta con il *Real Decreto 492/2020, de 24 de abril*¹⁹⁷⁶ a seguito della *Resolución de 22 de abril de 2020, del*

¹⁹⁷⁰ Cfr. *Boletín Oficial del Estado* nn. 68, 69, 70, 71 e 72 del 15, 16 e 17 marzo 2020, consultabili ai seguenti url: <https://www.boe.es/boe/dias/2020/03/15/>, <https://www.boe.es/boe/dias/2020/03/16/index.php?d=70> e <https://www.boe.es/boe/dias/2020/03/17/index.php?d=70>; per approfondire, v. anche L. GÓMEZ ZAMORA, *Breve estudio de las medidas adoptadas durante el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19*, Gabilex – Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha, n. 21, 2020, pp. 30-32.

¹⁹⁷¹ Pubblicato nel *Boletín Oficial del Estado* n. 73 del 18 marzo 2020, consultabile all’url: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-3824>.

¹⁹⁷² Pubblicato nel *Boletín Oficial del Estado* n. 86 del 28 marzo 2020, consultabile all’url: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-4155>.

¹⁹⁷³ Pubblicato nel *Boletín Oficial del Estado* n. 86 del 28 marzo 2020, consultabile all’url: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-4153>.

¹⁹⁷⁴ Pubblicato nel *Boletín Oficial del Estado* n. 101 dell’11 aprile 2020, consultabile all’url: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-4413>.

¹⁹⁷⁵ Pubblicato nel *Boletín Oficial del Estado* n. 101 dell’11 aprile 2020, consultabile all’url: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-4406>.

¹⁹⁷⁶ Pubblicato nel *Boletín Oficial del Estado* n. 115 del 25 aprile 2020, consultabile all’url: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-4652>.

*Congreso de los Diputados*¹⁹⁷⁷. A tal riguardo, vale la pena di sottolineare come l'unità delle forze politiche riscontrata in occasione del voto sulla prima proroga sia progressivamente venuta meno, con il voto contrario annunciato di VOX e CUP, prima, nonché anche di JxCat in occasione della terza deliberazione¹⁹⁷⁸. In ogni caso, con il *Real Decreto 492/2020* si è pervenuti ad un primissimo allentamento delle misure – consentendo ai minori di 14 anni accompagnati di uscire per una passeggiata di un'ora – mentre con la quarta¹⁹⁷⁹, quinta¹⁹⁸⁰ e sesta¹⁹⁸¹ proroga dello stato d'emergenza, nonostante una ridotta base parlamentare favorevole all'estensione, si è rafforzato il modello di *co-governance* tra Stato e Comunità autonome, in un'ottica di corresponsabilità tra centro e periferia, si sono ridotte le autorità delegate fino a farle coincidere con il solo Ministero della Sanità e – in ultimo – si è riconosciuto ai Presidenti autonomici il potere di adottare, modificare, rimuovere le misure di contrasto alla pandemia in qualità di autorità delegate a livello regionale, seppur comunque secondo una logica di concertazione con lo Stato centrale¹⁹⁸².

D'altra parte, durante lo stato di allarme non sono certamente mancati interventi legislativi emergenziali, sotto forma di *Decretos-leyes*. Ad integrazione della disciplina dettata dai *Reales Decretos* succitati, il Governo ha infatti ritenuto di dover intervenire mediante la decretazione d'urgenza per far fronte alle maggiori conseguenze economiche e sociali derivanti dalla pandemia. Pertanto, oltre ai già esaminati *Decretos-leyes 6/2020* e *7/2020* adottati prima della dichiarazione dello stato di allarme, nelle settimane successive si sono susseguiti molti provvedimenti a catena¹⁹⁸³, essenzialmente diretti al sostegno economico di varie categorie di persone e settori economici.

Sinteticamente, tra le varie misure adottate, si ritrovano plurime forme di sostegno economico alle famiglie e a categorie di soggetti vulnerabili, come ad esempio la fornitura garantita di acqua ed energia, il diritto all'alimentazione di base per i minori colpiti dalla chiusura dei centri educativi, moratorie sul pagamento delle rate dei mutui, il divieto di sfratto degli inquilini per sei mesi dalla dichiarazione dello stato di allarme. Ancora, sono state dettate misure di sostegno alle attività economiche in crisi, attraverso la previsione di forme di garanzia finanziaria per salvaguardare la liquidità delle piccole e medie imprese, misure di ristrutturazione del debito e rinvio dei debiti fiscali, nonché la rinuncia all'applicazione degli interessi di mora. Sul versante occupazionale, sono state implementate disposizioni volte ad impedire il licenziamento per motivi legati alla Covid-19, ad assimilare i periodi di isolamento e contagio da Covid-19 alle situazioni di infortunio

¹⁹⁷⁷ Pubblicato nel *Boletín Oficial del Estado* n. 115 del 25 aprile 2020, consultabile all'url: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-4648>.

¹⁹⁷⁸ Sul punto, cfr. L. FROSINA, *Il "prolungato" stato di allarme per la gestione dell'emergenza coronavirus. La eccezionalità tra proporzionalità e identità costituzionale*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n.1, gennaio-aprile 2020, pp. 9-10.

¹⁹⁷⁹ *Real Decreto 514/2020, de 8 de mayo*, pubblicato nel *Boletín Oficial del Estado* n. 129 del 9 maggio 2020, consultabile all'url: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-4902>.

¹⁹⁸⁰ *Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo*, pubblicato nel *Boletín Oficial del Estado* n. 145 del 23 maggio 2020, consultabile all'url: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-5243>.

¹⁹⁸¹ *Real Decreto 555/2020, de 5 de junio*, pubblicato nel *Boletín Oficial del Estado* n. 159 del 6 giugno 2020, consultabile all'url: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-5767>.

¹⁹⁸² In questo senso, v. L. FROSINA, *Il nuovo modello di co-governance e il rilancio della cooperazione intergovernativa nei rapporti centro-periferia*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2, maggio-agosto 2020, p. 2.

¹⁹⁸³ Per il testo integrale dei provvedimenti, si rimanda al *Boletín Oficial del Estado*, sezione *Medidas Económicas*, all'url: https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/codigo.php?id=355&modo=2¬a=0&tab=2.

sul lavoro, ad istituire il telelavoro come misura di flessibilità nel privato e nelle Amministrazioni pubbliche e ad attivare la cassa integrazione straordinaria e temporanea per tutta la durata dello stato di emergenza (c.d. *Expedientes de Regulacion Temporal de Empleo*), obbligando il datore di lavoro al reintegro del dipendente in cassa integrazione per almeno sei mesi una volta terminato il sostegno. Infine, da un punto di vista più settoriale, si ricordano misure per incoraggiare l'assunzione temporanea di lavoratori nel settore agricolo, di razionalizzazione dell'amministrazione della giustizia e di sostegno al settore culturale attraverso specifici investimenti ed aiuti, al fine di allievare i danni economici derivanti dalla pandemia¹⁹⁸⁴.

Merita invece un discorso a parte il *Real Decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo*¹⁹⁸⁵, il quale ha istituito un permesso retribuito obbligatorio di undici giorni (dal 30 marzo al 9 aprile) per i lavori dipendenti non appartenenti alle categorie giudicate essenziali e da recuperare nel corso dell'anno lavorativo. Questa misura – avente il chiaro obiettivo di ridurre la mobilità della popolazione in un contesto epidemiologico ancora segnato da un'amplissima circolazione del virus – ha infatti suscitato talune perplessità e critiche in dottrina, non tanto in relazione diretta al suo contenuto quanto ad alcune questioni giuridiche connesse.

Si è rilevato infatti come il decreto legge in oggetto – pur non intervenendo materialmente a modificare l'articolo 7 del *Real Decreto 463/2020* come prorogato dal *Real Decreto 476/2020* del 27 marzo – nondimeno abbia surrettiziamente inciso sulle restrizioni alla libertà di circolazione dei cittadini mediante la temporanea chiusura di numerose attività non essenziali e l'istituzione del permesso lavorativo obbligatorio per i lavoratori dei settori interessati dal provvedimento. Ebbene, al riguardo si è sostenuto che – sebbene tanto il *Real Decreto* di autorizzazione (e proroga) dello stato di allarme quanto il *Real Decreto-ley 10/2020* siano norme con rango di legge ordinaria – non esiste tra loro una relazione di gerarchia e non può dunque operare il criterio cronologico di soluzione delle antinomie, di talché non può determinarsi una deroga implicita al disposto dell'articolo 7 del *Real Decreto* attraverso il *Real Decreto-ley* posteriore. Piuttosto, tra le due fonti opererebbe il criterio della competenza, dato che queste sono approvate attraverso procedimenti legislativi distinti e rispondono a finalità distinte; in definitiva – anche alla luce di un'interpretazione estensiva dell'articolo 15, comma primo, LOEAES¹⁹⁸⁶ che postula, durante la vigenza dello stato di eccezione, la necessità per il Governo di richiedere un'apposita autorizzazione parlamentare per la modifica del contenuto del decreto – la dottrina maggioritaria ha concluso per l'incostituzionalità di un provvedimento di legge emergenziale che, senza previa autorizzazione parlamentare, provveda a modificare *in peius* il decreto di dichiarazione dell'*estado de alarma* o sue proroghe¹⁹⁸⁷.

¹⁹⁸⁴ Sul punto, v. L. FROSINA, *Il "prolungato" stato di allarme*, cit., pp. 17-18.

¹⁹⁸⁵ Pubblicato nel *Boletín Oficial del Estado* n. 87 del 29 marzo 2020, consultabile all'url: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-4166>.

¹⁹⁸⁶ Articolo 15, primo comma, LOEAES: «Si durante el estado de excepción, el Gobierno considerase conveniente la adopción de medidas distintas de las previstas en el decreto que lo declaró, procederá a solicitar del Congreso de los Diputados la autorización necesaria para la modificación del mismo, para lo que se utilizará el procedimiento, que se establece en los artículos anteriores».

¹⁹⁸⁷ Così V. ÁLVAREZ GARCÍA – F. ARIAS APARICIO – E. HERNÁNDEZ-DIEZ, *Coronavirus y Derecho (XVIII): la imposibilidad constitucional de una ampliación de las restricciones a la libertad de circulación de las personas*

Ricapitolando, fin qui si sono brevemente analizzate le principali misure legislative e regolamentari approntate dall'ordinamento spagnolo per il contenimento della crisi sanitaria, nell'ambito di quella che potrebbe essere definita quale "prima fase" pandemica. D'altra parte, in corrispondenza del lento ma progressivo miglioramento della situazione epidemiologica, il Governo ha predisposto un piano di graduale superamento delle restrizioni imposte con la dichiarazione (e successive proroghe) dello stato di allarme, attraverso il cosiddetto *Plan para la Transición hacia una Nueva Normalidad*¹⁹⁸⁸, approvato in Consiglio dei ministri il 28 aprile 2020. Nel suddetto piano è dunque regolamentata una "desescalada" graduale, asimmetrica e coordinata – della durata massima di 8 settimane – organizzata sulla base di quattro "fasi" distinte a seconda del controllo dell'epidemia in ciascuna provincia. In altre parole, veniva elaborata una tabella di marcia a diverse velocità che, tenendo conto dei dati di contagio, della resilienza del sistema sanitario e dell'implementazione delle misure di protezione collettiva, consentiva alle singole province di passare dalla "fase 0" – contraddistinta da un regime di restrizioni molto elevato – alla "fase 3", di parziale ritorno alla mobilità generale della popolazione e con un regime di limitazioni relativamente ridotto¹⁹⁸⁹.

Pertanto, l'implementazione del Piano e la successiva fine dello stato di allarme hanno consentito al Paese un importante allentamento delle misure durante la stagione estiva. E tuttavia, come d'altro canto sperimentato nella grande parte dei Paesi europei e non solo, l'inizio dell'autunno è coinciso con una fase di recrudescenza del virus (c.d. seconda ondata) che ha presto consigliato al Governo, anche su richiesta dei Presidenti autonomici, di dichiarare un secondo stato di allarme su scala nazionale (ad eccezione delle Isole Canarie) con *Real Decreto 926/2020* del 25 ottobre¹⁹⁹⁰. Il provvedimento, pur prescrivendo misure certamente meno drastiche rispetto al *confinamiento* generale imposto nella primavera dello stesso anno, conteneva nondimeno misure piuttosto rigide sul piano della libertà di circolazione e riunione, prevedendo – tra l'altro – la possibilità di limitare l'entrata e l'uscita nei territori delle Comunità e città autonome, chiusure perimetrali di comuni o aree territoriali, nonché un coprifuoco generale dalle ore 23 alle ore 6, confermando – dal punto di vista del coordinamento organizzativo – l'impianto della c.d. *co-governance* con il sistema delle autonomie, assegnando ai Presidenti autonomici maggiore margine decisionale nel bilanciare le misure restrittive a seconda del concreto rischio epidemiologico presente nei rispettivi territori¹⁹⁹¹.

Pertanto, scaduto l'ordinario termine di quindici giorni di durata dello stato di allarme – dopo una serrata contrattazione tra le forze politiche di maggioranza ed opposizione – si è giunti alla proroga dell'*estado de alarma* con il *Real Decreto 956/2020* del 3 novembre¹⁹⁹²,

mediante un *Real Decreto-ley*, 12 aprile 2020, consultabile al seguente url: <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1197387>.

¹⁹⁸⁸ Il testo del Piano è consultabile al seguente url: <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Documents/2020/PlanTransicionNuevaNormalidad.pdf>

¹⁹⁸⁹ Cfr. anche L. FROSINA, *Il "prolungato" stato di allarme*, cit., pp. 16-17.

¹⁹⁹⁰ *Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre*, pubblicato nel *Boletín Oficial del Estado* n. 282 del 25 ottobre 2020, consultabile all'url: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-12898>.

¹⁹⁹¹ Vedi L. FROSINA, *La instabile stabilità del II Governo Sánchez nella perdurante emergenza sanitaria*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3, settembre-dicembre 2020, pp. 2-3.

¹⁹⁹² *Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre*, pubblicato nel *Boletín Oficial del Estado* n. 291 del 4 novembre 2020, consultabile all'url: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-13494>.

a seguito del voto parlamentare sulla *Resolución* del 29 ottobre¹⁹⁹³, con la quale si è convenuto sull'opportunità di prorogare lo stato di emergenza per un intero semestre, piuttosto che proseguire con le proroghe quindicinali di volta in volta accordate dal *Congreso* come durante la prima fase dell'emergenza pandemica¹⁹⁹⁴. Ciononostante, tale scelta – che ha evidentemente comportato una forte e prolungata restrizione nell'esercizio dei diritti fondamentali dei cittadini – ha suscitato diverse perplessità dottrinali e polemiche politiche.

Nella fattispecie, rimane ad oggi insoluta la questione se una proroga superiore al termine iniziale di quindici giorni *ex* articolo 116, comma secondo, CE sia o meno costituzionale. In effetti, sulla base di un'interpretazione letterale della norma, v'è chi ritiene che la disposizione non abbia espressamente vietato una proroga accordata per un periodo maggiore, per cui sarebbe perfettamente legale; per di più, laddove al comma successivo la norma *de qua* permette la proroga dello stato di eccezione per un termine massimo di trenta giorni, *a contrario* se ne dovrebbe dedurre che il costituente non abbia inteso proibire *expressis verbis* una proroga dell'*estado de alarma* per un termine eventualmente superiore a quello iniziale¹⁹⁹⁵. E tuttavia, all'opposto si è sostenuto anche come un'interpretazione meramente letterale della disposizione in discorso non possa essere sufficiente, dovendosi quantomeno integrare con un'interpretazione teleologica, aderente alla *voluntas legislatoris*. In questo senso, decretare una proroga di sei mesi o addirittura di anni – misura perfettamente legale, accogliendo l'interpretazione di cui sopra – vanificherebbe lo spirito e lo scopo stesso dell'istituto, posto che l'articolo 1, comma secondo, LOEAES afferma espressamente che «le misure da adottare negli stati di allarme, di eccezione e di assedio, così come la loro durata, saranno in ogni caso quelle strettamente indispensabili per assicurare il ripristino della normalità» e che «la loro applicazione deve essere proporzionata alle circostanze»: ciò costituirebbe, pertanto, un'evidente contraddizione con lo spirito della legge organica e, in ultima analisi, della disposizione costituzionale sopra richiamata¹⁹⁹⁶.

Come che voglia risolversi la questione interpretativa, va comunque rilevato che la maggior parte della dottrina – sul punto dell'opportunità politica e giuridica della proroga semestrale – abbia comunque stigmatizzato la scelta del Governo, segnalando il rischio di diluire il controllo parlamentare sullo stato emergenziale¹⁹⁹⁷: in effetti, l'opportunità di un termine di proroga breve riposerebbe sulla ragionevolezza di consentire al *Congreso* un controllo costante sull'evoluzione dell'emergenza, permettendogli in altri termini quel “controllo politico” che – secondo il Tribunale costituzionale, chiamato a pronunciarsi sulla

¹⁹⁹³ *Resolución de 29 de octubre de 2020*, pubblicata nel *Boletín Oficial del Estado* n. 291 del 4 novembre 2020, consultabile all'url: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-13492>.

¹⁹⁹⁴ In particolare, la deliberazione sulla *Resolución* del 29 ottobre ha visto il voto favorevole di *Ciudadanos*, dei partiti nazionalisti e regionalisti, nonché dell'astensione del PP, maggiore partito d'opposizione.

¹⁹⁹⁵ Sul punto, v. P. A. ORELLANA GÓMEZ, *Sobre la constitucionalidad de prorrogar el estado de alarma por más de 15 días*, in *HayDerecho*, 30 ottobre 2020, consultabile all'url: <https://hayderecho.expansion.com/2020/10/30/constitucionalidad-prorrogar-estado-alarma-15-dias/>.

¹⁹⁹⁶ P. A. ORELLANA GÓMEZ, *Sobre la constitucionalidad*, cit.

¹⁹⁹⁷ Sul punto, v. le posizioni di A. NOGUEIRA e X. ARBÓS riportate in E. HERRERA, *Un estado de alarma de seis meses: una medida legal pero con riesgo de no tener “contrapeso” parlamentario*, in *elDiario.es*, 26 ottobre 2020, consultabile all'url: https://www.eldiario.es/politica/alarma-seis-meses-medida-legal-riesgo-no-contrapeso-parlamentario_1_6333425.html.

natura giuridica e sulla portata dello stato di allarme nel citato precedente del 2010 – rappresenta la primaria funzione della risoluzione *ex* articolo 6, secondo comma, LOEAES.

In conclusione, fin qui si è tentato di passare in rassegna i principali provvedimenti normativi approntati dall'ordinamento spagnolo per il contrasto della crisi sanitaria dovuta alla diffusione della Covid-19.

D'altra parte, sin dalla prima dichiarazione dello stato di allarme non sono certo mancate numerose voci critiche, da parte dello scenario politico e del mondo accademico, levate nei confronti dei provvedimenti del Governo; pertanto – al fine di poter costruire una panoramica la più completa possibile in ordine all'applicazione dell'*estado de alarma* e alla concreta attuazione dei provvedimenti adottati negli ultimi mesi, nel prosieguo della trattazione ci si concentrerà sull'analisi di una lunga *querelle* relativa alla supposta illegalità dello stato di allarme del 2020-2021, nonché sulle più spinose questioni concernenti la giustiziabilità dei decreti di dichiarazione e proroga dello stato emergenziale e degli altri provvedimenti ad esso collegati.

4.3. *Stato di allarme o stato di eccezione encubierto?*

Nella precedente sezione si è tentato di tratteggiare una sintetica ricostruzione dei provvedimenti restrittivi approntati dall'ordinamento spagnolo nelle more dello stato emergenziale dichiarato il 14 marzo 2020 e più volte prorogato, fino alla sua scadenza naturale il 9 maggio 2021. Durante questo periodo, uno dei temi più ricorrenti affrontati dalla dottrina costituzionalistica iberica ha riguardato la natura delle restrizioni imposte ai diritti fondamentali, specie nella prima fase dell'emergenza pandemica, tema che – beninteso – è strettamente correlato al quesito circa la stessa legittimità della proclamazione dell'*estado de alarma*. Pertanto, di seguito si proverà – per quanto possibile – a dipanare la questione, pur anticipando sin d'ora che la diversità di vedute in dottrina è così articolata da non consentire, con tutta probabilità, di formulare un giudizio definitivo sul punto.

Andando per ordine, le principali polemiche dottrinali cui si proverà a dare conto riguardano la questione della limitazione-sospensione di alcuni diritti fondamentali, e in particolare della libertà di circolazione, di riunione, di manifestazione, di culto e alle principali libertà economiche garantite dalla Costituzione spagnola. Essenzialmente, la questione attiene al fatto che – secondo alcuni Autori – le restrizioni imposte durante la vigenza dello stato di allarme siano state di una tale ampiezza e pervasività da non poter essere ascritte alla mera “limitazione”, possibile nelle more dell'*estado de alarma*¹⁹⁹⁸, bensì abbiano sconfinato in una vera e propria «suspensión de los derechos y libertades» che, alla lettera dell'articolo 55, primo comma CE è possibile solo nell'ipotesi di dichiarazione di uno stato di eccezione o di assedio¹⁹⁹⁹.

¹⁹⁹⁸ D'altra parte, lo stesso Tribunale costituzionale – nella già ricordata STC 86/2016 – ha rammentato che la proclamazione dello stato di allarme può tollerare al massimo delle restrizioni temporanee dei diritti, ancorché proporzionate al pericolo o alla minaccia del pericolo da fronteggiare; v. M. LEÓN ALONSO, *Control jurisdiccional exclusivo del Tribunal Constitucional de los actos gubernamentales y parlamentarios de declaración, autorización y prórroga de los estados de alarma*, in *Ars Juris Salmanticensis*, vol. 4, dicembre 2016, pp. 234-237.

¹⁹⁹⁹ Articolo 55, primo comma, CE: «Los derechos reconocidos en los artículos 17, 18, apartados 2 y 3, artículos 19, 20, apartados 1, a) y d), y 5, artículos 21, 28, apartado 2, y artículo 37, apartado 2, podrán ser suspendidos cuando se acuerde la declaración del estado de excepción o de sitio en los términos previstos en la Constitución. Se exceptúa de lo establecido anteriormente el apartado 3 del artículo 17 para el supuesto de declaración de estado de excepción».

Da quest'angolo prospettico si è allora sostenuto che la misura del *confinamiento* contenuta nel *Real Decreto 463/2020* – definita come «una specie di arresti domiciliari per la stragrande maggioranza degli spagnoli» – equivalesse a tutti gli effetti ad una *suspension* del diritto di circolazione e non già ad una mera limitazione dello stesso²⁰⁰⁰: in altre parole, il *lockdown* generalizzato è stata sì una misura necessaria alla luce della gravità dell'emergenza pandemica, ma non rispettosa della lettera della Costituzione²⁰⁰¹. Conseguentemente, seguendo questa linea argomentativa, si sarebbe potuto parlare di *limitazione* del diritto di circolazione solo se, ad esempio, quest'ultimo fosse stato condizionato all'utilizzo obbligatorio dei dispositivi di protezione individuale o al rispetto di un coprifuoco in determinate ore; tuttavia, la generalizzazione del divieto imposto con l'*estado de alarma* non potrebbe che essere ascritto ad una vera e propria sospensione del diritto medesimo²⁰⁰². *Ad abundantiam*, v'è chi ha sostenuto l'insufficiente copertura legislativa e costituzionale del *confinamiento*, distinguendo la posizione dei contagiati e degli asintomatici: per quest'ultimi, in particolare, una restrizione tanto forte al godimento dei diritti fondamentali, per di più meramente precauzionale, sarebbe priva di qualsiasi fondamento giuridico²⁰⁰³, mentre, secondo altri, sarebbe perfino inammissibile in ogni caso, a prescindere dal tipo di stato emergenziale dichiarato²⁰⁰⁴. Pertanto, tirando le fila del ragionamento, la tesi sostenuta da quanti hanno criticato il tenore delle restrizioni contenute nei decreti di dichiarazione e proroga dell'*estado de alarma*, nonché nei provvedimenti ad essi collegati, punta a sostenere l'inadeguatezza di questo strumento rispetto allo stato di eccezione *ex* articolo 116, comma terzo CE, di talché lo stato di allarme dichiarato e prorogato sarebbe – secondo alcuni Autori – uno stato di eccezione “materiale” o “di fatto”²⁰⁰⁵, se non addirittura – come è stato efficacemente definito – un «estado de excepción encubierto»²⁰⁰⁶, vale a dire “sotto copertura” o “nascosto”.

Come che sia, va nondimeno sottolineato che la maggioranza della dottrina iberica ha sostenuto che la limitazione della libertà di circolazione contenuta nei provvedimenti succitati sia stata proporzionata alla situazione di necessità e, soprattutto, compatibile con il regime giuridico dell'*estado de alarma*. La tesi dominante, in effetti, ritiene che il *Real Decreto 463/2020* e i provvedimenti successivi abbiano grandemente limitato la libertà di circolazione, riunione, manifestazione e impresa, ma sempre prevedendo un sufficiente numero di eccezioni ai divieti generali, di modo che le misure in questione possano in ogni caso ritenersi proporzionate e – pertanto – non possa tecnicamente parlarsi di una *suspension* dei diritti, quanto appunto di una loro mera limitazione, per quanto gravosa e

²⁰⁰⁰ Cfr., *ex multis*, M. ARAGON REYES, *Hay que tomarse la Constitución en serio*, in *El País*, 10 aprile 2020, consultabile all'url: https://elpais.com/elpais/2020/04/09/opinion/1586420090_736317.html.

²⁰⁰¹ *Ibidem*.

²⁰⁰² Sul punto, v. G. M. TERUEL LOZANO, *Control al Gobierno*, in *El País*, 8 aprile 2020, consultabile all'url: https://elpais.com/elpais/2020/04/07/opinion/1586281172_163691.html.

²⁰⁰³ G. PEREZ SANCHEZ, *Control de la pandemia y suspensión de derechos*, in *El Día*, 25 aprile 2020, consultabile all'url: <https://www.eldia.es/opinion/2020/04/26/control-pandemia-suspension-derechos-22417774.html>.

²⁰⁰⁴ X. ARBÓS, *El confinamiento de los asintomaticos*, in *El Periódico*, 8 aprile 2020, consultabile all'url: <https://www.elperiodico.com/es/opinion/20200408/articulo-xavier-arbos-confinamiento-asintomaticos-7922094>.

²⁰⁰⁵ Così F. J. DÍAZ REVORIO, *A vueltas con la suspensión de los derechos fundamentales*, in *Almacén de derecho*, 9 aprile 2020, consultabile all'url: <https://almacendederecho.org/a-vueltas-con-la-suspension-de-los-derechos-fundamentales>.

²⁰⁰⁶ D. AMELANG LÓPEZ, *¿Estado de alarma o estado de excepción encubierto?*, in *Público*, 29 marzo 2020, consultabile all'url: <https://blogs.publico.es/red-juridica/2020/03/29/estado-alarma-excepcion/>.

prolungata nel tempo²⁰⁰⁷. In questo senso, primariamente si è rilevato come – aderendo alla lettera dell’articolo 4, lettera b) LOEAES – lo stato di allarme sia in effetti destinato ad affrontare “crisi sanitarie, come le epidemie”, laddove invece l’*estado de excepción* si riferisce a “situazioni di perturbazione dell’ordine pubblico” che non sembrano confarsi alla natura della crisi epidemiologica causata dalla Covid-19²⁰⁰⁸; secondariamente, analizzando da un punto di vista più strettamente giuridico il fine ultimo delle restrizioni, risulta di palmare evidenza come queste tentino di salvaguardare beni costituzionalmente garantiti di primaria importanza, quale il diritto alla vita ex articolo 15 CE e la protezione della salute e della salute pubblica di cui all’articolo 43, primo e secondo comma CE, rispetto ai quali – in un’ottica di bilanciamento – la restrizione dei diritti di circolazione, riunione, manifestazione e libertà di impresa risulta del tutto proporzionata e, anzi, necessaria²⁰⁰⁹.

Ancora, autorevole dottrina ha pure sostenuto come, in realtà, nessuno degli strumenti giuridici offerti dall’ordinamento spagnolo avrebbe potuto adattarsi perfettamente alla crisi sanitaria in atto, aggiungendo tuttavia che la dichiarazione dell’*estado de alarma* era sembrata la soluzione giuridica più adeguata alla situazione contingente e – sebbene fosse teoricamente concepibile una sovrapposizione dello stato di eccezione allo stato di allarme laddove si fosse verificato un clima di generale e diffusa sfiducia rispetto alle misure emergenziali imposte – questo non si è affatto verificato e, dunque, sarebbe stato perfino irrazionale dichiarare lo stato di eccezione in assenza di una chiara emergenza di ordine pubblico²⁰¹⁰. Questa tesi, tuttavia, non è rimasta esente da critiche, in particolare in punto di interpretazione del concetto di “ordine pubblico”: al riguardo, infatti, si è asserito che il termine non si identifichi solo con l’ordine pubblico politico o istituzionale, ma si estenda anche agli aspetti sociali ed economici. Conseguentemente, dal momento che l’emergenza in atto è di una portata tale da non poter essere ridotta ad una mera “crisi sanitaria” ex articolo 4, lettera b) LOEAES, sarebbe stato del tutto ragionevole (e anzi doveroso) convogliare le misure restrittive dei diritti fondamentali adottate sotto il più ampio “ombrello” dello stato di eccezione e del disposto dell’articolo 55 della Costituzione²⁰¹¹.

In conclusione, fin qui si è dato conto di un complesso dibattito la cui soluzione giuridica appare tuttora incerta, sebbene gli organi giudiziari iberici non abbiano – finora – espressamente affermato l’incostituzionalità della dichiarazione (e successive proroghe) dello stato di allarme. In effetti, comunque si voglia dirimere la questione fin qui richiamata circa la contrapposizione tra la *limitazione* e la *sospensione* dei diritti fondamentali – e dunque, conseguentemente, sulla relativa contrapposizione tra l’*estado de alarma* e l’*estado de excepción* – va sottolineato come i cittadini non siano comunque privi di tutela contro eventuali violazioni dei loro diritti, atteso che lo stesso articolo 3 LOEAES consente l’impugnazione «in via giurisdizionale» di atti e disposizioni adottati dalla Pubblica

²⁰⁰⁷ C. GARRIDO LOPEZ, *La naturaleza bifronte del estado de alarma*, cit., p. 395.

²⁰⁰⁸ Tra gli altri, v. M. L. MARTÍNEZ ALARCÓN, *¿Es el estado de alarma en España un estado de excepción encubierto?*, in *The Conversation*, 2 aprile 2020, consultabile all’url: <https://theconversation.com/es-el-estado-de-alarma-en-espana-un-estado-de-excepcion-encubierto-135358>.

²⁰⁰⁹ A. ARROYO GIL, *¿Estado de alarma o estado de excepción?*, in *Agenda Pública*, 12 aprile 2020, consultabile all’url: <https://agendapublica.es/estado-de-alarma-o-estado-de-excepcion/>.

²⁰¹⁰ P. CRUZ VILLALÓN, *La Constitución bajo el estado de alarma*, in *El País*, 17 aprile 2020, consultabile all’url: https://elpais.com/elpais/2020/04/16/opinion/1587025782_733659.html.

²⁰¹¹ M. ARAGON REYES, *Cartas a la Directora. Dos precisiones*, in *El País*, 18 aprile 2020, consultabile all’url: https://elpais.com/elpais/2020/04/17/opinion/1587133692_217311.html.

Amministrazione durante la vigenza degli stati emergenziali, con diritto di indennizzo²⁰¹². La questione, sinteticamente, riguarda il fatto che il legislatore della LOEAES non ha indicato espressamente la giurisdizione competente ai sensi e per gli effetti del richiamato articolo 3: se, tutto sommato, non si è mai dubitato che l'ordine giudiziario "prescelto" sia quello contenzioso-amministrativo, la questione tuttavia risulta più complicata in relazione al tema della giustiziabilità diretta dei decreti di dichiarazione e proroga degli stati di allarme, sulla cui natura giuridica – come già analizzato in precedenza – dottrina e giurisprudenza hanno tenuto negli anni posizioni contrastanti.

Pertanto, nella seguente e ultima sezione del lavoro si tenterà di affrontare più nello specifico detta questione, non dimenticando di esaminare più da vicino alcune controversie giudiziarie sorte a seguito dell'istituzione dello stato emergenziale collegato alla presente emergenza sanitaria.

4.4. La questione della giustiziabilità dei decreti di dichiarazione e proroga dell'estado de alarma in dottrina e giurisprudenza

Come si è accennato poc'anzi, il tema della giustiziabilità dei decreti di dichiarazione e proroga degli stati emergenziali costituzionali è stato oggetto di un lungo dibattito dottrinale, solo parzialmente risolto alla luce di alcune pronunce giudiziarie susseguitesi negli ultimi anni.

Una prima posizione argomentativa, tradizionalmente, ha sostenuto che i decreti governativi di dichiarazione e proroga degli stati di allarme – considerata la forma giuridica che li caratterizza, vale a dire provvedimenti del governo – sarebbero soggetti alla giurisdizione contenzioso-amministrativa, al pari dei provvedimenti qualificabili alla stregua di regolamenti. Secondo questo filone argomentativo, in primo luogo, la Corte Suprema avrebbe competenza ad annullare la dichiarazione dell'*estado de alarma* laddove il relativo decreto non rispetti i requisiti formali o procedurali richiesti dalla LOEAES, ovvero comporti una sospensione surrettizia dei diritti fondamentali, vietata dall'articolo 55 CE; in secondo luogo, relativamente ai decreti di proroga, si è sostenuta invece una teoria della "doppia natura". In altre parole, la proroga del decreto di dichiarazione dello stato emergenziale sarebbe una mera formalizzazione di un atto parlamentare senza forza di legge, di talché sarebbe esente da controllo giurisdizionale, a meno che tuttavia il decreto di proroga non sia *ultra vires*, cioè preveda disposizioni ulteriori a quelle espressamente autorizzate in sede parlamentare, eventualità che determinerebbe un "recupero" della natura normativa dell'atto e – conseguentemente – riassegnerebbe alla Corte Suprema la giurisdizione in punto di annullabilità per contrasto del decreto con i suoi presupposti legittimanti²⁰¹³.

²⁰¹² Articolo 3 LOEAES: «Los actos y disposiciones de la Administración Pública adoptados durante la vigencia de los estados de alarma, excepción y sitio serán impugnables en vía jurisdiccional de conformidad con lo dispuesto en las leyes.

Quienes como consecuencia de la aplicación de los actos y disposiciones adoptadas durante la vigencia de estos estados sufran, de forma directa, o en su persona, derechos o bienes, daños o perjuicios por actos que no les sean imputables, tendrán derecho a ser indemnizados de acuerdo con lo dispuesto en las leyes».

²⁰¹³ C. GARRIDO LOPEZ, *El problema de la justiciabilidad de los decretos de declaración y de prórroga del estado de alarma*, in C. GARRIDO LOPEZ (a cura di), *Excepcionalidad y Derecho: el estado de alarma en España*, Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2021, p. 12.

Secondo altra parte della dottrina, peraltro, il decreto di dichiarazione dello stato di allarme sarebbe suscettibile di scrutinio giurisdizionale davanti la giurisdizione contenzioso-amministrativa, nella misura in cui questo è privo di forza di legge, e nel caso di proroga – oltre alla possibilità di esperire un controllo di legalità rispetto al tenore dell'autorizzazione del *Congreso* – sarebbe parimenti ipotizzabile un controllo di costituzionalità dinnanzi al *Tribunal Constitucional*, in quanto il decreto di allarme prorogato (con atto parlamentare) sarebbe del tutto equiparabile al decreto di dichiarazione dell'*estado de excepción*, in quanto atti statali con forza di legge²⁰¹⁴.

Dunque, come si è tentato di spiegare, la questione della giustiziabilità dei decreti *de quibus* è collegata a doppio filo con il tema della complessa natura giuridica che li contraddistingue. In effetti, i “decreti” del Governo in generale sono strumenti giuridici versatili che possono avere contenuto vario e – soprattutto – finalità molto diverse tra loro. In questo senso, è constatazione pacifica che la decisione governativa di dichiarare e prorogare lo stato di allarme – decisione, per l'appunto, adottata mediante decreto – sia ben diversa, dal punto di vista del contenuto e dello scopo, dai decreti quali quelli di nomina del Presidente del Governo o di nomina e destituzione dei ministri (articolo 62, lettere d) ed e) CE). In altre parole, la decisione di dichiarare lo stato emergenziale non avrebbe nulla a che vedere con l'esercizio del potere regolamentare proprio dell'Esecutivo, di talché – a prescindere dal loro *nomen iuris* – questi decreti andrebbero a formare, secondo altra parte della dottrina, un vero e proprio *tertium genus*²⁰¹⁵. Seguendo questo secondo filone ermeneutico, allora, i decreti in discorso sarebbero piuttosto qualificabili come «actos del Estado con fuerza de ley», equiparabili – almeno ai fini procedurali – agli atti elencati dall'articolo 27, comma secondo, lettera b) della *Ley Orgánica del Tribunal Constitucional 2/1979 (LOTC)*²⁰¹⁶ e sottoposti, conseguentemente, alla competenza giurisdizionale della stessa Corte²⁰¹⁷.

Fin qui si sono sinteticamente ricostruite le diverse posizioni dottrinarie sulla questione della natura giuridica dei decreti di dichiarazione e proroga dell'*estado de alarma*. Tuttavia, come già in precedenza rilevato, il primo utilizzo di questo istituto si verificò solo nel 2010, cioè dopo circa 30 anni dalla regolamentazione organica degli stati di emergenza: ebbene, solo dalla ricordata vicenda che interessò i controllori di volo della AENA, originò una controversia giudiziaria che consentì di enunciare i primi capisaldi in ordine alla giustiziabilità dei provvedimenti adottati nelle more di uno stato emergenziale e al corretto

²⁰¹⁴ J. M. LAFUENTE BALLE, *Los estados de alarma, excepción y sitio (II)*, in *Revista de Derecho Político*, n. 31, 1990, p. 34; P. CRUZ VILLALÓN, *El nuevo derecho de excepción*, cit., pp. 115-116.

²⁰¹⁵ C. GARRIDO LOPEZ, *El problema de la justiciabilidad*, cit., pp. 14-16.

²⁰¹⁶ Artículo 27, comma secondo, LOTC: «Son susceptibles de declaración de inconstitucionalidad:

- a) Los Estatutos de Autonomía y las demás Leyes orgánicas.
- b) Las demás Leyes, disposiciones normativas y actos del Estado con fuerza de Ley. En el caso de los Decretos legislativos, la competencia del Tribunal se entiende sin perjuicio de lo previsto en el número seis del artículo ochenta y dos de la Constitución.
- c) Los Tratados Internacionales.
- d) Los Reglamentos de las Cámaras y de las Cortes Generales.
- e) Las Leyes, actos y disposiciones normativas con fuerza de Ley de las Comunidades Autónomas, con la misma salvedad formula en el apartado b) respecto a los casos de delegación legislativa.
- f) Los Reglamentos de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas».

²⁰¹⁷ Per un approfondimento sul tema, si rimanda ancora a C. GARRIDO LÓPEZ, *El problema de la justiciabilidad*, cit., pp. 16-18.

riparto di competenze tra la giurisdizione amministrativa e ordinaria, da un lato, e quella costituzionale dall'altro.

Segnatamente, in quell'occasione la *Unión Sindical de Controladores Aéreos* (USCA) – in rappresentanza della maggioranza dei dipendenti – avanzò dapprima due ricorsi, davanti la giurisdizione contenzioso-amministrativa, rispettivamente contro il *Real Decreto 1673/2010* di dichiarazione dello stato di allarme e contro il *Real Decreto 1717/2020* di proroga, nonché ulteriori azioni giudiziarie nei giorni seguenti. Detti ricorsi si fondavano essenzialmente sui seguenti motivi: l'illegalità dello stato di allarme, in quanto il presupposto di cui all'articolo 4, lettera c) LOEAES utilizzato ai fini della dichiarazione non poteva considerarsi presupposto autonomo; l'illegalità della designazione del Capo di Stato Maggiore dell'Aeronautica quale autorità delegata; l'illegalità della militarizzazione dei controllori di volo, misura che avrebbe pretesamente violato i diritti fondamentali di quest'ultimi; l'inadeguatezza e non proporzionalità della proroga²⁰¹⁸. Alle varie rimostranze avanzate dai ricorrenti, tuttavia, il Tribunale Supremo iberico (TS) rispose in punto di inammissibilità, segnalando nello specifico che l'oggetto dei ricorsi fosse estraneo alla cognizione del giudice amministrativo, in particolare in quanto il Congresso dei deputati avrebbe, con successiva risoluzione, assunto la decisione iniziale (propria del solo Governo) attribuendole natura e carattere parlamentare²⁰¹⁹. In altre parole, secondo il TS, la risoluzione parlamentare – del tutto conforme al contenuto della dichiarazione originaria e al successivo *Real Decreto* di proroga dello stato di allarme, adottato proprio in virtù della prima – avrebbe “ratificato la validità” della dichiarazione originaria, così da mutarne anche la natura giuridica e determinando, in ultima analisi, l'incompetenza dello stesso TS a conoscere della validità dei provvedimenti impugnati²⁰²⁰.

Tuttavia, a fronte delle ordinanze di inammissibilità dichiarate dal TS, 327 controllori aerei ricorsero *en amparo* di fronte al *Tribunal Constitucional* (TC), fondando la loro domanda sulla pretesa violazione del loro diritto alla tutela giurisdizionale effettiva. Il TC, avocando alla Plenaria la soluzione del conflitto, emise infine la nota *STC 83/2016*, con la quale – per la prima volta – si è posto un punto fermo in giurisprudenza circa la natura giuridica da attribuire ai vari atti che intervengono nel procedimento di gestione costituzionale degli stati emergenziali. Sinteticamente, di fronte alla tesi dei ricorrenti secondo cui i *Reales Decretos* di dichiarazione e proroga dell'*estado de alarma*, nonché l'*acuerdo* raggiunto in Consiglio dei ministri con il quale richiedere al *Congreso* l'autorizzazione alla proroga, fossero qualificabili alla stregua di disposizioni amministrative (e dunque in quanto tali conoscibili dal TS), il TC ha, innanzitutto, escluso che detto *acuerdo* possa essere sottoposto a qualsiasi controllo giurisdizionale, atteso che questo non ha «altro scopo che attivare la procedura che porta alla proroga»²⁰²¹ e, in secondo luogo, ha affermato che i *Reales Decretos* di dichiarazione e proroga – avendo, a differenza dell'*acuerdo*, effetti giuridici esterni – possano sì essere soggetti a vaglio

²⁰¹⁸ Sul punto, v. A.-J. PÉREZ-CRUZ MARTÍN, *El control jurisdiccional de la declaración del estado de alarma y sus prórrogas*, in *Revista General de Derecho Procesal*, n. 52, settembre 2020, pp. 35-37.

²⁰¹⁹ AA. TS, Sala 3°, Sección 4°, de 10 de febrero, 9 de marzo, 5 de abril, 20 de abril, 30 de mayo, 1 y 9 de junio de 2011; per una più approfondita disamina delle citate decisioni giudiziarie, si rinvia a A.-J. PÉREZ-CRUZ MARTÍN, *El control jurisdiccional*, cit., pp. 35-37.

²⁰²⁰ Così C. GARRIDO LÓPEZ, *El problema de la justiciabilidad*, cit., pp. 23-24.

²⁰²¹ Cfr. M. LEÓN ALONSO, *Control jurisdiccional exclusivo del Tribunal Constitucional*, cit.

giurisdizionale, ma non a quello contenzioso-amministrativo. È su quest'ultimo punto, in definitiva, che si concentra il nucleo essenziale della sentenza *de qua*: la decisione governativa che dichiara lo stato di allarme – nonché l'atto di proroga adottato a seguito di autorizzazione parlamentare – non si limita a dichiarare (o prorogare) l'emergenza e a giustificarla sulla base di uno o più presupposti *ex* articolo 4 LOEAES, bensì ha una vera e propria portata normativa, potendo derogare, sospendere e modificare l'applicabilità di norme giuridiche e consentire inoltre l'adozione di disposizioni e atti amministrativi collegati. Dunque, il “valore”, “forza” o “rango” di legge che a tali provvedimenti va riconosciuto, si fonda sul contenuto e sugli effetti che questi dispiegano nell'ordinamento giuridico, andando ad integrare a tutti gli effetti il sistema delle fonti, sostituendo – nel periodo emergenziale – una “legalità eccezionale” alla legalità ordinaria, in modo da essere a tutti gli effetti qualificabili alla stregua di atti dello Stato con rango e forza di legge²⁰²². Pertanto, in ultimo, il TC ha concluso che le ordinanze con le quali il TS ha respinto i ricorsi dei controllori di volo non avevano violato il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva come da questi lamentato e – tuttavia – ciò nemmeno poteva implicare che i provvedimenti oggetto di ricorso fossero del tutto esenti da vaglio giurisdizionale: al contrario, essendo stato affermato il loro rango di legge, questi possono essere impugnati dinnanzi al TC con ricorso e domanda di incostituzionalità, fermo restando che gli atti e le disposizioni adottate in applicazione dei decreti *de quibus* possono in ogni caso essere oggetto di ricorso dinanzi alla giurisdizione contenziosa, nonché – una volta esauriti i rimedi giurisdizionali ordinari – a quella costituzionale *en amparo*, quando considerati lesivi di diritti fondamentali²⁰²³.

Ebbene, una volta chiariti i più divisivi punti in ordine alla natura giuridica dei provvedimenti emergenziali, nonché, a cascata, le maggiori questioni in punto di riparto di giurisdizione, la proclamazione dell'*estado de alarma* del 2020-2021 di cui fin qui si è trattato ha non sorprendentemente determinato una “seconda stagione” di ricorsi giurisdizionali avverso i principali provvedimenti emergenziali sopra esaminati. Dunque – al netto del noto caso del ricorso di incostituzionalità avanzato dai 52 deputati del gruppo parlamentare VOX avverso più disposizioni emergenziali del marzo e aprile 2020, per il cui esame si rimanda *supra* – a conclusione di questa sezione della disamina si tenterà di analizzare alcune esemplificative vicende giudiziarie incardinate davanti alla giurisdizione ordinaria e costituzionale nel periodo che ci occupa.

Al riguardo, uno dei più noti casi affrontati dalla giurisprudenza iberica durante la prima fase dell'emergenza pandemica ha riguardato una decisione della *Subdelegación del Gobierno* di Pontevedra di proibire una manifestazione – in auto private e con un solo manifestante per veicolo – organizzata per il 1° maggio nella città di Vigo. Detta *Subdelegación*, nelle motivazioni addotte per giustificare il diniego, ha segnalato come il *Real Decreto* 463/2020 non contemplasse l'attività richiesta tra le eccezioni al divieto di circolazione imposto in via generale; tuttavia, la decisione – non convincendo evidentemente gli organizzatori della manifestazione – fu impugnata dinnanzi al *Tribunal Superior de Justicia de Galicia*. Confermando la *Resolución* impugnata, il Tribunale – nella

²⁰²² C. GARRIDO LÓPEZ, *Naturaleza jurídica y control jurisdiccional de las decisiones constitucionales de excepción*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 110, 2017, pp. 65-69.

²⁰²³ C. GARRIDO LÓPEZ, *El problema de la justiciabilidad*, cit., p. 27.

sentenza 136/2020 del 28 aprile 2020²⁰²⁴ – ha ritenuto che la decisione della *Subdelegación* avesse copertura giuridica nel *Real Decreto 463/2020*, dal momento che la formulazione letterale dell'articolo 7, comma secondo di quest'ultimo fosse abbastanza chiara nell'escludere la manifestazione *de qua* dall'ambito delle attività consentite²⁰²⁵. Nello specifico, rilevando che il decreto di dichiarazione dello stato di allarme ha rango di legge (come riconosciuto dalla stessa Corte costituzionale nella ricordata *STC 83/2016*), l'applicazione del *Real Decreto* «resulta obligada» e «en correspondencia con la misma, sin la previa declaración de nulidad o de inconstitucionalidad de dicha norma con rango de ley, se puede fundar en dicha aplicación la prohibición de celebración de la concentración de vehículos con la finalidad de celebrar la manifestación de 1 de mayo»²⁰²⁶. Conseguentemente, a fronte del rigetto del *TSJ Galicia*, la sentenza 136/2020 è stata impugnata con *recurso de amparo* da parte della *Central Unitaria de Trabajadores/as* (CUT), a motivo della supposta violazione del diritto di riunione in luoghi di pubblico transito (articolo 21 CE) e del diritto di manifestazione, in relazione al diritto alla libertà di associazione (articolo 28 CE), unitamente alla richiesta di adozione di misure cautelari con carattere urgente per assicurare la celebrazione della manifestazione in discorso nella giornata del 1° maggio.

Il Tribunale costituzionale, nell'*Auto de inadmisión 40/2020, de 30 de abril*²⁰²⁷ – respingendo il *recurso de amparo* in oggetto, ha stabilito che il diritto ex articolo 21 CE non è certo assoluto ma, all'opposto, come tutti gli altri diritti costituzionali, può essere sottoposto a certe modulazioni e limiti, specie quando il suo esercizio illimitato possa entrare in conflitto con altri valori costituzionali, come – nel caso di specie – il diritto alla vita e all'integrità fisica (articolo 15 CE) e il diritto alla protezione della salute (articolo 43 CE)²⁰²⁸.

Inoltre, sulla base di una seconda argomentazione il TC ha ricordato che la limitazione del diritto di riunione era da considerarsi necessaria alla luce dell'esigenza di fronteggiare le gravose conseguenze, sul piano sanitario, della pandemia da COVID-19: in questo scenario, la Corte costituzionale iberica ha dunque evidenziato che lo stato delle conoscenze scientifiche di allora non consentiva una risposta univoca e certa in ordine alle modalità di trasmissione virale e, dunque, non poteva escludersi *a priori* che le restrizioni al diritto di riunione concretamente adottate fossero logicamente preordinate a contrastare il contagio e a ciò adeguate. Infine, l'ultimo punto toccato dal *Tribunal* ha riguardato il giudizio di proporzionalità, risolto positivamente, in considerazione del fatto che – secondo la Corte – in una situazione di emergenza sanitaria si rendeva particolarmente necessario assicurare una libera circolazione degli automezzi sanitari e del relativo personale, nonché il libero accesso agli ospedali, dal momento che lo svolgimento della manifestazione *de qua* avrebbe

²⁰²⁴ *Sentencia 136/2020 de 28 de abril, Tribunal Superior de Justicia de Galicia, Sala de lo Contencioso, Sección Primera*, consultabile all'url: <https://www.poderjudicial.es/search/openDocument/d979470087d23cff>.

²⁰²⁵ Sent. 136/2020 cit., *Fundamento Jurídico 4* (FJ 4).

²⁰²⁶ *Ibidem*.

²⁰²⁷ *Auto 40/2020, de 30 de abril, del Tribunal Constitucional*, consultabile all'url: https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/26279#complete_resolucion.

²⁰²⁸ Per approfondire, v. M. A. PRESNO LINERA, *El derecho de reunión durante el estado de alarma sanitaria por Covid-19*, in C. GARRIDO LÓPEZ (a cura di), *Excepcionalidad y Derecho: el estado de alarma en España*, Collección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2021, pp. 17-24.

presumibilmente reso più difficoltosa la normale circolazione dei mezzi di soccorso e ostacolato le operazioni relative²⁰²⁹.

In ultimo, per quanto specificamente attiene alla domanda cautelare, il TC ha preso come riferimento una sentenza della Corte costituzionale federale tedesca, intervenuta pochi giorni prima su di un caso analogo²⁰³⁰, seppur discostandosene. Nella fattispecie, il *Tribunal* – per motivare la decisione di non prendere in considerazione la domanda cautelare avanzata dai ricorrenti – ha segnalato per l'appunto le sostanziali differenze con il caso tedesco, nell'ambito del quale la *Bundesverfassungsgericht* si pronunciava rinviando la questione all'autorità amministrativa, affinché questa – sulla base delle questioni di diritto sciolte nella sentenza – potesse adottare una decisione che bilanciava l'esercizio del diritto di riunione con la garanzia della salute pubblica. Ebbene, nel caso *de quo*, il TC si è servito dialetticamente di questa pronuncia per provare il contrario, vale a dire non concedere il provvedimento cautelare a causa dell'impossibilità di svolgere la manifestazione – che commemora una specifica ricorrenza – in una data diversa, atteso che non sarebbe peraltro potuto sussistere un margine temporale sufficiente per rinviare la questione all'autorità amministrativa competente sul punto²⁰³¹.

Ancora, sempre in tema di libertà di riunione, appare utile segnalare una decisione giurisdizionale su di un caso analogo di poco successiva alla precedente, e tuttavia di segno opposto. Nella fattispecie, nel maggio 2020 il Ministero dell'interno aveva vietato delle manifestazioni pubbliche organizzate dal partito VOX nelle città di Barcellona, Girona, Lleida e Tarragona per il giorno 23 maggio 2020. Dinnanzi all'impugnazione della *Resolución* del Ministero dell'interno del 15 maggio, si è dapprima dovuta risolvere una questione incidentale in ordine alla competenza giurisdizionale, negata dal *Tribunal Superior de Justicia de Madrid* in favore dell'omologo catalano. Sul punto, il TS – chiamato a risolvere la questione – si è pronunciato dichiarando la competenza del TSJ di Barcellona, giudicata la Corte più adatta a valutare le circostanze del caso concreto e a «soppesare tutti gli interessi in gioco»²⁰³². Investito dalla questione, il TSJ catalano ha dunque accolto i ricorsi di VOX, dichiarando la nullità della *Resolución* ministeriale del 15 maggio e, conseguentemente, autorizzando le manifestazioni in auto private organizzate per il successivo 24 maggio²⁰³³. In particolare, il *Tribunal*, nelle motivazioni della sentenza, ha rilevato come le manifestazioni convocate per essere svolte con veicoli privati – in maniera non dissimile da come poche settimane prima previsto per il corteo sindacale nella città di Vigo – non provocherebbero «danni significativi alla vita o alla salute delle persone», per cui «ammettere un divieto basato su mere congetture sarebbe una chiara violazione del diritto fondamentale di riunione e manifestazione pacifica, oltre che un pericoloso

²⁰²⁹ Sul punto, si rimanda a L. CUOCOLO, *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, in *Federalismi.it*, Osservatorio emergenza Covid-19, n. 1, maggio 2020, pp. 56-57.

²⁰³⁰ *I BvR 828/20*, del 15 aprile 2020, consultabile all'url: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/04/rk20200415_1bvr082820.html.

²⁰³¹ Cfr. A.-J. PÉREZ-CRUZ MARTÍN, *El control jurisdiccional*, cit., pp. 32-33.

²⁰³² *Auto 2527/2020, de 20 de mayo, del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, Sección Primera*, consultabile all'url: <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/98e31141d1ba2e22/20200522>.

²⁰³³ *Sentencia 2047/2020, de 22 de mayo, del Tribunal Superior de Justicia de Catalunya, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera*, consultabile all'url: <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/fe0fcd50fe4a604b/20200626>.

precedente»²⁰³⁴. Non possono sfuggire, evidentemente, le differenze di questa decisione con quella che ha risolto il caso della mobilitazione di Vigo: a tal proposito, peraltro, il TSJ catalano ha motivato la decisione opposta al TC affermando che «bisogna notare [...] che la pandemia si è notevolmente attenuata, presentando quindi la situazione sanitaria uno scenario significativamente migliore di quello analizzato dal TC rispetto alla città di Vigo»²⁰³⁵.

In conclusione, in quest'ultima parte della trattazione si è tentato di offrire una breve e non esaustiva panoramica sulle attività di controllo giurisdizionale svoltesi durante la vigenza dell'*estado de alarma*. Si tratta, va da sé, di un'importantissima funzione che – soprattutto in una fase emergenziale come quella in discorso – risulta necessaria a vigilare sull'azione dell'Esecutivo, i cui poteri e margini d'intervento sono inevitabilmente dilatati. Nondimeno, si tratta di un compito affatto semplice: da un lato, come si è visto, la giurisprudenza ordinaria nelle singole realtà locali non è riuscita a mantenere un orientamento omogeneo nelle controversie poste alla sua cognizione, sebbene – soprattutto con il sopraggiungere della stagione estiva dello scorso anno e il relativo allentamento delle misure – i TSJ si siano mostrati più inclini ad annullare i provvedimenti restrittivi delle singole Amministrazioni, seppur con eccezioni²⁰³⁶. Dall'altro lato, la giurisprudenza costituzionale ha mostrato evidenti limiti nel momento in cui è stata chiamata ad affrontare le questioni giuridiche connesse alla dichiarazione e alle seguenti proroghe dello stato di allarme, soprattutto a causa della regolamentazione procedurale del giudizio costituzionale che, fatalmente, ne condiziona efficacia ed immediatezza. Non a caso, dopo più di un anno dal *Real Decreto 463/2020*, manca tuttora una pronuncia definitiva del TC sulle misure restrittive dei diritti fondamentali adottate durante la crisi pandemica: con la sentenza relativa al ricorso di incostituzionalità presentato dal gruppo VOX attesa entro l'estate, molti costituzionalisti ed altri esponenti della dottrina hanno criticato il silenzio assordante del Tribunale delle garanzie e l'incertezza giuridica che ne è conseguita, constatando amaramente che la prima pronuncia definitiva sui vari nodi giuridici fin qui insoluti arriverà in un momento in cui, sostanzialmente, la decisione sull'adeguatezza dell'*estado de alarma* rispetto alla stringente misura del *confinamiento* domiciliare sarà meramente proiettata al passato, incapace cioè di incidere sulla concreta gestione di una crisi sanitaria ormai avviata verso la conclusione²⁰³⁷. Pertanto – ragionevolmente – solo con l'avanzamento e ultimazione della campagna vaccinale, il tema della proporzionalità delle misure restrittive imposte, nonché quello dell'adeguatezza dello strumentario normativo vigente, potrà essere oggetto di un dibattito più lucido e costruttivo da parte della dottrina e delle istituzioni

²⁰³⁴ *Ibidem*; sul punto, v. anche A.-J. PÉREZ-CRUZ MARTÍN, *El control jurisdiccional*, cit., pp. 50-51.

²⁰³⁵ *Sentencia 2047/2020* cit.

²⁰³⁶ In effetti, in corrispondenza dell'inizio della c.d. seconda ondata nell'agosto del 2020, alle confuse e contrastanti misure prese dalle Amministrazioni locali sono seguite pronunce giurisprudenziali contraddittorie tra Comunità autonome e città diverse; sul punto, si rimanda a E. HERRERA, *Los intentos de las autonomías de limitar la expansión del virus derivan en una cascada de decisiones judiciales contradictorias*, in *elDiario.es*, 16 agosto, consultabile all'url: https://www.eldiario.es/politica/intentos-autonomias-limitar-expansion-virus-derivan-cascada-decisiones-judiciales-contradictorias_1_6160534.html.

²⁰³⁷ Cfr. E. HERRERA, *El Constitucional cumple un año sin resolver sobre el estado de alarma en pleno caos jurídico sobre las restricciones*, in *elDiario.es*, 13 maggio 2021, consultabile all'url: https://www.eldiario.es/politica/constitucional-lleva-ano-resolver-alarma-pleno-caos-juridico-restricciones_1_7931567.html.

rappresentative, sostenuto – ci si deve augurare – dai punti fermi che la giurisprudenza costituzionale non mancherà di fornire nei prossimi mesi nella soluzione delle più spinose controversie poste al suo esame.

5. LA GESTIONE DELL'EMERGENZA TRA CENTRO E PERIFERIA

di Juan M. de Lara Vázquez

SOMMARIO: 5.1. La ricezione dell'art. 116 della Costituzione spagnola da parte delle *Comunidades Autónomas* – 5.2. Misure supplementari regionali e successive dichiarazioni di *estado de alarma* – 5.3. Il rapporto centro-periferia davanti alla prova dell'emergenza sindemica.

5.1. Attuazione regionale e ricezione dell'art. 116 della Costituzione spagnola da parte delle *Comunidades Autónomas*.

La rapida propagazione del Covid-19 in Spagna portò alcune regioni (d'ora in poi *Comunidades Autónomas* oppure CCAA) a prendere provvedimenti in materia di emergenza sanitaria un giorno prima della dichiarazione del *estado de alarma* da parte del Governo centrale. Il governo della regione basca decretò lo stato di emergenza sanitaria il 13 marzo 2020, avvalendosi della *Ley de Gestión de Emergencia* (Decreto Legislativo 1/2017)²⁰³⁸. Altre *Comunidades Autónomas* come Madrid, Galizia, Catalogna e le Asturie adottarono misure analoghe. Esistono tre leggi statali che autorizzano le autorità sanitarie, in questo caso il dipartimento sanitari regionali, ad adottare misure in casi di pandemia: *Ley 14/1986*, *Ley Orgánica 3/1986*, *Ley 33/2011*²⁰³⁹. Il 14 marzo il Governo della Spagna dichiarò lo stato di allarme mediante il Real Decreto 463/2020. L'art. 4 dichiara che il

²⁰³⁸ Per una ricostruzione storica e giuridica degli eventi globali e della loro ripercussione in ambito nazionale e regionale spagnolo si rimanda a S. FERNÁNDEZ RIQUELME, *Primera Historia de la crisis del Coronavirus en España*, in *La Razón Histórica. Revista hispanoamericana de Historia de las Ideas*, 46, 2020, pp. 12-22; R. PEÑASCO, *Covid19: ¿un antes y un después en la historia de la Humanidad?: Análisis socio-jurídico de un cambio de paradigma y de los nuevos parámetros y grandes retos del siglo XXI*, Dykinson, Madrid, 2020, pp. 17-152; S. FERNÁNDEZ RIQUELME, *Segunda Historia de la crisis del Coronavirus en España*, in *La Razón Histórica. Revista hispanoamericana de Historia de las Ideas*, 47, 2020, pp. 1-12; J. CANO BUESO, *El estado de alarma en el ordenamiento del estado autonómico*, in *Teoría & Derecho. Revista de pensamiento jurídico*, 28, 2020, pp. 74-111; F. VELASCO CABALLERO, *Estado de alarma y distribución territorial del poder*, in *El Cronista del Estado y Democrático de Derecho*, n° 86-87, marzo-abril 2020, pp. 78-87. Si rimanda altresì per quel che riguarda l'attuazione regionale, dentro ad un'ottica nazionale spagnola in prospettiva di diritto comparato allo studio di G. LECUMBERRI BEASCOA, *El Derecho de excepción, una perspectiva de Derecho Comparado. España: estado de alarma*, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo. Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Bruxelles, 2020. Infine, si rimanda anche a F. VELASCO CABALLERO, *Derecho local e Covid-19*, in *Revista Galega de Administración pública (REGAP)*, n° 59/2020, pp. 5-33.

²⁰³⁹ S. SIEIRA MUCIENTES, *Estado de Alarma*, in *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 19, 2020, pp. 275-305: p. 290. Con queste disposizioni in materia sanitaria si è voluto dotare le regioni di meccanismi efficienti per poter affrontare avvenimenti eccezionali di salute pubblica, quali epidemie e pandemie, seguendo i modelli degli ordinamenti giuridici di paesi come la Germania e l'Italia.

Governo diviene l'unica autorità competente, così come specificato dall'art. 7 della Legge Organica 4/1981²⁰⁴⁰. Per tanto, i ministeri di Difesa, Interni, Trasporti e Sanità vengono delegati dal Governo, nelle loro rispettive aree di competenza, in qualità di autorità a loro volta competenti. Per quel che riguarda il Ministero degli Interni, le forze di polizia delle *Comunidades Autónomas* e delle corporazioni locali iniziarono a ricevere ordini direttamente dal Ministero²⁰⁴¹, ad eccezione dei corpi di polizia propri di alcune regioni (l'*Ertzaina* della regione basca, i *Mozos de Escuadra* della Catalogna, la *Policía Foral* di Navarra e il *Cuerpo General de la Policía Canaria*), che secondo l'art. 5.3 del Real Decreto 463/2020 vedrà un coordinamento fra *Comunidad Autónoma* e Ministero degli Interni. Inoltre, nel decreto si mette in egual modo l'Esercito spagnolo a disposizione dell'Autorità competente²⁰⁴². L'art. 11 del medesimo *Real Decreto* si occupa di regolamentare il funzionamento delle competenze sanitarie. Secondo la professoressa Blanca Lozano Cutanda, si tratta di una misura confusionaria, che inizialmente stabilisce che ogni autorità sanitaria deve ubbidire direttamente al Ministero della Sanità, mentre nella seconda parte dichiara che le amministrazioni pubbliche regionali e locali mantengono la gestione dei corrispettivi servizi sanitari²⁰⁴³. Da una semplice lettura dell'art. 116 della Costituzione spagnola si evince che la regolamentazione espressa dell'*estado de alarma* avviene nel quadro degli equilibri di potere del Governo e delle Cortes, senza che vi sia in alcuna menzione esplicita riguardo l'organizzazione dello Stato²⁰⁴⁴. Per avere maggiori precisazioni, si deve andare ad esaminare l'art. 9.1 della L.O. 4/1981, precedentemente citato in nota, che non specifica in che modo questa misura possa ripercuotersi nei governi e nei parlamenti regionali²⁰⁴⁵. Inoltre, la dichiarazione del *estado de alarma* non ha come effetto alcun tipo di sospensione o di deroga del sistema regionale delle *autonomías*. Ogni *Comunidad Autónoma* conserva i poteri conferiti dalla legge per quel che concerne la gestione delle competenze ordinarie²⁰⁴⁶, consentendo di adottare ulteriori misure considerate necessarie per la gestione della crisi²⁰⁴⁷. Teoricamente, lo stato di allarme ha come suo unico obiettivo limitare la mobilità delle persone, in particolare lo spostamento tra le

²⁰⁴⁰ L'art. 7 specifica altresì che il Presidente del Governo può delegare il Presidente della *Comunidad Autónoma* nel caso in cui la dichiarazione abbia effetti su una parte o su tutta la regione.

²⁰⁴¹ Così come specificato nel primo comma dell'art. 9 della L.O. 4/1981: «Por la declaración del estado de alarma todas las Autoridades civiles de la Administración Pública del territorio afectado por la declaración, los integrantes de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, y los demás funcionarios y trabajadores al servicio de las mismas, quedarán bajo las órdenes directas de la Autoridad competente en cuanto sea necesaria para la protección de personas, bienes y lugares, pudiendo imponerles servicios extraordinarios por su duración o naturaleza». Nel caso in cui l'Autorità competente sia il Presidente di una *Comunidad Autónoma* potrà richiedere la collaborazione dei precedentemente citati corpi di sicurezza statali per lavorare insieme».

²⁰⁴² Alcuni esempi del lavoro dell'Esercito sono stati: ospedali di campo, tra i quali spicca la costruzione dell'ospedale di campo nell'IFEMA, il recinto fierale di Madrid; la disinfezione delle residenze per gli anziani; e l'appoggio ai corpi di polizia nelle mansioni di controllo della popolazione.

²⁰⁴³ B. LOZANO CUTANDA, *Análisis de urgencia de las medidas administrativas del estado de alarma*, in *Diario La Ley*, N° 9601, Sección Tribuna, 25 marzo 2020.

²⁰⁴⁴ I. LASAGABASTER HERRARTE, *La respuesta a la pandemia del Covid19 y el estado de las autonomías*, in *Economía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 18, 2020, pp. 127-153: p. 134.

²⁰⁴⁵ F. VELASCO CABALLERO, *Estado de alarma y distribución territorial del poder*, cit., p. 81.

²⁰⁴⁶ *Ibidem*: «El Estado de alarma, aunque lo declara el Gobierno de España, no implica la centralización de todo el poder público en el propio Gobierno (o en general, en el Estado). Ni tampoco la exclusión de las Comunidades Autónomas y las entidades locales en la lucha contra el peligro emergente».

²⁰⁴⁷ S. SIEIRA MUCIENTES, *Estado de Alarma*, cit., p. 278.

regioni. Non dovrebbero dunque essere menzionate altre funzioni amministrative, e questa decisione non dovrebbe avere effetti sulla distribuzione territoriale del potere politico²⁰⁴⁸. Il 31 marzo la Presidenza del Senato autorizzò a riunirsi in sessione la *Comisión General de las Comunidades Autónomas* al fine di dibattere riguardo la situazione che si era creata a causa della dichiarazione dello stato di allarme nelle diverse regioni²⁰⁴⁹. L'8 aprile si organizzò una riunione in videoconferenza che vide i rappresentanti delle diverse regioni accordarsi sui successivi lavori²⁰⁵⁰. La complessità normativa di questo periodo venne a complicarsi con l'Ordinanza SND/387/2020 del 3 maggio²⁰⁵¹, con la quale si regolamentava la denominata *cogobernanza* (la gestione congiunta) del Governo con le *Comunidades Autónomas*, e le città autonome di Ceuta e Melilla, per dare avvio a quello che si sarebbe chiamata la nuova normalità²⁰⁵². Concretamente, il procedimento sarebbe dovuto iniziare con la proposta da parte di una *Comunidad Autónoma* di un rapporto dettagliato della situazione territoriale seguito da una serie di proposte e di misure da adottare. Il piano sarebbe stato corredato da delle tempistiche specifiche e da indicatori con i quali misurare il processo²⁰⁵³. Il Ministero della Salute spagnolo avrebbe dovuto studiare il piano ed eventualmente approvarlo. Nel caso in cui la regione non riuscisse a formulare alcun piano sarebbe stato il Ministero ad organizzarlo al suo posto. La *cogobernanza*, termine ridondante che non si trova nei dizionari²⁰⁵⁴, e che significa soltanto “governare con”, è stata inizialmente criticata da alcuni osservatori per essere stata considerata soltanto una mossa politica di stampo populista²⁰⁵⁵; altri invece l'hanno contestata ritenendo illegittimo l'atto di delega dei poteri di gestione dell'emergenza nei Presidenti delle regioni, considerato in contrasto con l'art. 7 della LO 4/1981 che concede tale delega di potere solo quando lo stato di allarme sia circoscritto alla totalità, o ad una parte, della regione²⁰⁵⁶. In questa misura, si può osservare il maldestro e malcelato tentativo di eludere la

²⁰⁴⁸ I. LASAGABASTER HERRARTE, *La respuesta a la pandemia del Covid19 y el estado de las autonomías*, cit., p. 135.

²⁰⁴⁹ A. GARCÍA DE ENTERRÍA RAMOS & I. NAVARRO MEJÍA, *La actuación de las cortes generales durante el estado de alarma para la gestión de la crisis del Covid-19*, in *Revista de las Cortes Generales*, n° 108, 1/2020, pp. 245-288: p. 269: «El 31 de marzo la Mesa del Senado autorizó sin embargo la convocatoria de sesión de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, al amparo del artículo 56 bis 3 del Reglamento de la Cámara, para debatir la situación generada por el estado de alarma en las diferentes comunidades autónomas. Ello suponía en efecto una excepción al acuerdo anterior del 17 de marzo. Y se justificaba en la importancia de celebrar una sesión de esta comisión para incorporar la participación parlamentaria de las comunidades autónomas en el contexto de la crisis sanitaria».

²⁰⁵⁰ *Ibidem*: «En dicha reunión se acordó encomendar informe jurídico sobre la posibilidad de asistencia en la futura sesión de esta comisión de las autoridades de las comunidades por medios telemáticos. Se acordó asimismo celebrar una nueva reunión de su Mesa y Portavoces el 16 de abril, por videoconferencia».

²⁰⁵¹ www.boe.es/buscar/pdf/2020/BOE-A-2020-4792-consolidado.pdf.

²⁰⁵² G. LECUMBERRI BEASCOA, *El Derecho de excepción, una perspectiva de Derecho Comparado. España: estado de alarma*, cit., pp. 45-46: «La Orden SND/387/2020, de 3 de mayo, que instituía el llamado proceso de “cogobernanza” con las Comunidades Autónomas en el proceso de transición hacia la “nueva normalidad”, y, en segundo lugar, la nueva designación de autoridades competentes delegadas así como la repartición de competencias entre ellas previstas en el artículo 6 del Real Decreto 555/2020, de 5 de junio, que establecía la sexta prórroga. Durante el periodo de vigencia de dicha prórroga, se designaba como autoridades competentes delegadas al Ministro de Sanidad y a “quien ostente la Presidencia de la comunidad autónoma”».

²⁰⁵³ M. AZPITARTE SANCHEZ, *Coronavirus y derecho constitucional. Crónica política y legislativa del año 2020*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 121, enero-abril, 2021, pp. 105-138: p. 117.

²⁰⁵⁴ www.elpais.com/opinion/2020-05-13/cogobernanza-un-termino-redundante.html.

²⁰⁵⁵ www.expansion.com/opinion/2020/05/11/5eb99c69e5fdea72728b45dc.html.

²⁰⁵⁶ www.abc.es/espana/abci-juristas-avisar-delegar-alarma-16-comunidades-contrario-ley-202010262320_noticia.html.

responsabilità del dover prendere decisioni impopolari che spetterebbero al governo centrale. Il processo di *cogobernanza* proseguì il 6 maggio nella Camera dei deputati²⁰⁵⁷, in occasione dell'approvazione della quarta proroga del primo *estado de alarma* del 2020. In questo caso alcuni analisti hanno criticato il Governo che, per ottenere la proroga, e conservare così la sua stabilità politica, si è dovuto piegare alle richieste del PNV che ha così recuperato alcuni poteri²⁰⁵⁸. Successivamente, quello che è stato definito «un proceso de no ejercicio por el Gobierno de la Nación de sus propias competencias y el traslado de la responsabilidad de la lucha contra la epidemia, casi exclusivamente, a las Comunidades Autónomas»²⁰⁵⁹, è proseguito con l'emanazione del *Real Decreto-Ley* 21/2020, del 9 giugno, nel quale veniva approvato un altro pacchetto di misure urgenti di prevenzione, contenimento e coordinamento per fare fronte alla pandemia²⁰⁶⁰.

Il 21 giugno del 2020, dopo 6 proroghe, ebbe fine il primo *estado de alarma* dandosi inizio al piano di “*nueva normalidad*”, approvato all'inizio del mese. In questa fase si adottarono una serie di misure urgenti di prevenzione, contenimento e di coordinamento con le regioni per poter tenere sotto controllo la pandemia. Dinanzi alle inquietudini provenienti da parte di alcuni Presidenti di *Comunidad Autónoma*, per via dell'aumento di casi verso la fine dell'estate, il 25 agosto il Governo dichiarò che i propri capi regionali avrebbero potuto chiedere all'Esecutivo nazionale il ritorno dell'*estado de alarma* nella regione di appartenenza²⁰⁶¹. Con tal fine avrebbero potuto presentarsi alla Camera per riferire della situazione regionale, dove avrebbero trovato, in un'ottica di gestione condivisa fra Governo centrale e Governo regionale, l'appoggio del Governo e della sua maggioranza parlamentare²⁰⁶². Anche se non si è fatto riferimento ad alcun dettaglio procedurale, la durata di questi ipotetici *estados de alarma* regionali avrebbero dovuto essere accordati nel seno del Consiglio dei ministri per un massimo di quindici giorni, previa autorizzazione parlamentare, così come previsto dall'art. 6 della LO 4/1981. La risposta del potere pubblico durante questo primo stato di allarme, tra le diverse misure sanitarie e giuridiche

²⁰⁵⁷ <https://www.boe.es/boe/dias/2020/05/09/pdfs/BOE-A-2020-4896.pdf>.

²⁰⁵⁸ Precedentemente le elezioni nella regione basca erano state annullate. Si veda in tal proposito E. CEBRIÁN ZAZURCA, *Covid-19 y anulación de procesos electorales autonómicos en País Vasco y Galicia*, in *Revista general de derecho constitucional*, n° 33/2020; www.lainformacion.com/espana/cogobernanza-para-ccaa-jeltzales-pnv-siempre-salen-ganando/6571555/?autoref=true: «La debilidad del Gobierno ha obligado a Pedro Sánchez a postrarse ante las reclamaciones del nacionalismo vasco. Si usted lee la pertinente Resolución del Congreso de los Diputados, comprobará que la disminución del poder del 'Mando Único' beneficia, en abstracto, a todas las CCAA. NO hay ni rastro de una mención expresa al País Vasco. Ahora bien, si usted se fija con detenimiento en los apartados sexto y séptimo de la Resolución, no le costará mucho detectar sin dificultad los privilegios que, en posible detrimento de la salud pública, ha recibido el PNV: mayores competencias en la desescalada y la posibilidad de convocar nuevas elecciones con la contribución esencial del servicio estatal de Correos».

²⁰⁵⁹ D. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, *El Real Decreto 900/2020, de 9 de octubre: nuevamente se declara el estado de alarma (pero...únicamente sobre Madrid)*, in *Diario La Ley*, N° 9720, Sección Doctrina, 21 ottobre 2020.

²⁰⁶⁰ <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/06/09/21>

²⁰⁶¹ Sul sito della Moncloa si trova la trascrizione completa dell'intervento del presidente Sánchez: <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/intervenciones/Paginas/2020/25082020.aspx>. (consultato il 24/05/2021)

²⁰⁶² Ivi: «En caso de declaración del Estado de Alarma, si así lo reclaman un presidente autonómico, la Autoridad competente de cada CCAA recaerá en quienes recayó en los distintos niveles de escalada, en el presidente o presidenta del Gobierno Autonómico respectivo, que sería el mando único en los términos que establece la Ley Orgánica que desarrolla el artículo 116 de nuestra Constitución. Y, en coherencia con nuestra voluntad de cogobernanza, sería también dicho presidente o presidenta autonómico quien, junto con el Gobierno de España, quien comparecería ante el Congreso de los Diputados para el necesario control parlamentario para dar cuenta de la declaración y, si fuera necesario también solicitar prórrogas».

che poteva applicare, è stata quella di dover risolvere con urgenza una situazione sconosciuta sino ad oggi. In ritardo, come ammesso dallo stesso Governo, e analogamente a quel che è accaduto in altri stati, è stato usato lo strumento dello stato di allarme fornito dalla Costituzione. Nel caso spagnolo, in questa prima fase lo si è utilizzato ignorando completamente le funzioni delle *Comunidades Autónomas*, rimaste a guardare quasi passivamente per tutta la durata²⁰⁶³.

5.2. Misure supplementari regionali e successive dichiarazioni di estado de alarma

Come si è potuto osservare sino ad ora, la Spagna è uno Stato complesso ampiamente decentralizzato, dove dall'entrata in vigore della Costituzione del 1978 le regioni hanno acquisito sempre maggiori compiti e funzioni²⁰⁶⁴. Questa armonia si è nuovamente fratturata nella storia iberica con l'avvento della dichiarazione del secondo *estado de alarma* del 25 ottobre 2020. Come affermato nella prima parte, in questa occasione, in cui lo stato di allarme ha effetto su una parte della regione, almeno teoricamente, vi è la possibilità di mettere in atto le misure necessarie coordinandosi tra Governo nazionale e quello regionale²⁰⁶⁵.

Per comprendere meglio le dinamiche che portarono a questa seconda dichiarazione si farà un piccolo excursus riassuntivo degli eventi. Con l'arrivo dell'estate le cifre dei contagi iniziarono a calare in Spagna sino alla prima metà del mese di agosto. Nella seconda metà iniziarono ad aumentare ed è in questo momento che si iniziò a parlare di "seconda ondata" della pandemia. La regione di Madrid era, dovuto alla sua popolazione e alla quantità di tamponi effettuati, quella che presentava un maggior numero di casi di coronavirus²⁰⁶⁶. Durante il mese di settembre si assistette ad un esponenziale²⁰⁶⁷ aumento dei casi che portò il Governo regionale ad approvare ulteriori misure²⁰⁶⁸ attraverso l'Ordinanza 1047/2020 del

²⁰⁶³ I. LASAGABASTER HERRARTE, *La respuesta a la pandemia del Covid19 y el estado de las autonomías*, cit., p. 135: «En este punto interesa reseñar que el estado de alarma no era la única forma de dar respuesta a la situación sanitaria existente. Esa respuesta podría haberse acogido solamente a la normativa sanitaria existente. Esa respuesta podía haberse acogido solamente a la normativa sanitaria, pero en ese caso hubiese sido de mucho menor significado político. Tampoco habría permitido el liderazgo único del Gobierno del Estado, que llevó en algún momento a la incomodidad de los presidentes autonómicos, actores sin papel en unas reuniones semanales donde se les informaba de las medidas que iba a adoptar el Gobierno, que normalmente eran ya conocidas por la opinión pública, al haber sido filtradas a los medios de comunicación o presentadas en rueda de prensa previamente».

²⁰⁶⁴ A. NOGUEIRA LÓPEZ, Confinar el coronavirus. Entre el viejo Derecho sectorial y el Derecho de excepción, in *El Cronista del Estado y Democrático de Derecho*, n° 86-87, marzo-abril 2020, pp. 22-31: p. 29.

²⁰⁶⁵ F. FERNÁNDEZ SEGADO, *La Ley Orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio*, in *Revista de Derecho Político*, n° 11, autunno 1981, pp. 83- 116: p. 109: «en tal caso, y por lo que a la ejecución de las medidas que hemos ido examinando se refiere, la autoridad gubernativa podrá coordinar el ejercicio de sus competencias con el Gobierno de dicha Comunidad».

²⁰⁶⁶ *Ivi*: «Con dato del 20 de mayo, en ya se iniciaba la disminución de la primera ola de la epidemia, Madrid tenía, en números totales, 67.049 casos de enfermos contagiados, seguido por la Comunidad catalana con 55.888 confirmados y después, sin pasar de 19.000 contagios, Castilla y León, Castilla- La Mancha y la comunidad vasca; pero, en relación personas confirmadas por 100.000 habitantes, en 14 días, la Comunidad catalana está en primer lugar con 61'74, le sigue Castilla y León con 41'70, Navarra con 32'49 y después ya Madrid con 29'26».

²⁰⁶⁷ www.mscbs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov/documentos/Actualizacion_215_COVID-19.pdf.

²⁰⁶⁸ Il 19 giugno 2020, pochi giorni prima che si concludesse il primo *estado de alarma* nazionale, la *Consejería de Sanidad* regionale pubblicò l'Ordine 668/2020, nella quale vi era una lunga e dettagliata lista di misure di contenimento del virus. Può essere consultata di seguito: http://www.madrid.org/wleg_pub/secure/normativas/listadoNormativas.jsf#no-back-button.

5 settembre²⁰⁶⁹, con la quale si indurivano le misure prese nell'ordinanza precedente del mese di giugno. Questa fu confermata dall'*Auto 78/2020*, dell'11 settembre, del *Tribunal de lo Contencioso-Administrativo* n° 27 di Madrid. Tuttavia, il dipartimento sanitario regionale, non ritenendola sufficiente, fece approvare il 18 settembre un nuovo ordine, la *Orden 1178/2020*²⁰⁷⁰. In questa normativa si aggiunsero misure ulteriori per contenere e prevenire una maggiore espansione del virus in trentasette nuclei cittadini situati nei municipi di: Madrid, Alcobendas, San Sebastián de los Reyes, Getafe, Fuenlabrada, Parla, Humanes e Moraleja de Enmedio. L'atto fu considerato molto efficace poiché capace di restringere la libertà di circolazione di persone in entrata e in uscita da queste aree²⁰⁷¹. Questa misura fu poi ratificata dalla sentenza 116/2020, del 24 settembre, da parte del Tribunale Superiore di Giustizia di Madrid²⁰⁷², giudicandola necessaria, proporzionale ed idonea al fine di evitare un aumento della diffusione del virus in altre zone della regione.

Successivamente si diede il via ad un aspro e aperto confronto fra il Governo centrale e la *Comunidad* di Madrid. Anche se i dati dei contagi erano apparentemente in lieve miglioramento, si tenne la riunione del *Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de salud* il 30 settembre²⁰⁷³. In essa fu approvata, con il voto contrario di quattro regioni²⁰⁷⁴, tra le quali figurava Madrid, la *Declaración de Actuaciones Coordinadas en Salud Pública* dove si stabilì l'obbligo per tutte le regioni di applicare, 48 ore dopo la comunicazione del Ministero, una serie di misure restrittive indicati nell'art. 1²⁰⁷⁵. Alcuni giuristi hanno evidenziato i limiti di legalità di questo accordo, osservando che per essere approvato la condizione necessaria avrebbe dovuto essere l'unanimità²⁰⁷⁶. Anche se inizialmente Madrid presentò ricorso, successivamente procedette all'adempimento della *Orden comunicada del Ministro de Sanidad* del 30 settembre mediante l'Ordine 1273/2020, del 1° ottobre, emesso dalla *Consejería de Sanidad* regionale²⁰⁷⁷. Con questa si misero in atto delle restrizioni di mobilità nei municipi di: Alcalá de Henares, Alcobendas, Alcorcón, Fuenlabrada, Getafe, Leganés, Madrid, Móstoles, Parla e Torrejón de Ardoz. La situazione venne ribaltata dalla

²⁰⁶⁹ http://www.madrid.org/rlma_web/html/web/FichaNormativa.icm?ID=5339.

²⁰⁷⁰ https://www.bocm.es/boletin/CM_Orden_BOCM/2020/09/19/BOCM-20200919-1.PDF. «por la que se establecen medidas preventivas para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 una vez finalizada la prórroga del estado de alarma establecida por el Real Decreto 555/2020, de 5 de junio, como consecuencia de la evolución epidemiológica».

²⁰⁷¹ D. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, *El Real Decreto 900/2020, de 9 de octubre: nuevamente se declara el estado de alarma (pero...únicamente sobre Madrid)*, cit., p. 4.

²⁰⁷² www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Noticias-Judiciales/El-TSJ-de-Madrid-ratifica-las-restricciones-de-movilidad-impuestas-por-el-Gobierno-de-la-comunidad.

²⁰⁷³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-11590>.

²⁰⁷⁴ Le regioni di: Madrid, Andalucía, Catalogna e Galizia; la città autonoma di Melilla e si comunicò l'astensione della regione di Murcia. Cfr. anche M. Azpitarte Sánchez, *Coronavirus y derecho constitucional. Crónica política y legislativa del año 2020*, cit., p. 119.

²⁰⁷⁵ L'estesa lista di misure di contenimento si applicava nei municipi con più di centomila abitanti aventi un'incidenza del virus superiore ai cinquecento casi per centomila abitanti.

²⁰⁷⁶ D. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, *El Real Decreto 900/2020, de 9 de octubre: nuevamente se declara el estado de alarma (pero...únicamente sobre Madrid)*, cit., p. 5: «Dicho acuerdo se adoptó con los votos en contra señalados, teniendo por ello problemas legales de validez, ya que el art. 73 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud (BOE del 29), prevé claramente que “[l]os acuerdos del Consejo se plasmarán a través de recomendaciones que se aprobarán, en su caso, por consenso».

²⁰⁷⁷ D. BERZOSA LÓPEZ, *Análisis de urgencia del estado de alarma para la Comunidad de Madrid*, in *Diario La Ley*, N° 9720, Sección Tribuna, 21 ottobre 2020, p. 3.

sentenza del *Tribunal Superior de Justicia de Madrid* 128/2020, dell'8 ottobre²⁰⁷⁸, che non ratificò la *Orden Comunicada* a causa del suo effetto lesivo sulla libertà e sui diritti fondamentali. Con questa sentenza il Tribunale si è limitato a giudicare se queste misure limitassero o restringessero dei diritti fondamentali, quali la libertà di circolazione; se queste fossero giustificate da una situazione di necessità, e in ultimo luogo se l'autorità che le aveva emanate fosse competente. Nella sentenza si afferma che le misure adottate costituiscono «una injerencia de los poderes públicos en los derechos fundamentales de los ciudadanos sin habilitación legal que la ampare, es decir, no autorizada por sus representantes en las Cortes Generales, por lo que no puede ser ratificada».

Senza attendere ulteriormente, il giorno dopo il Governo centrale dichiarò il secondo *estado de alarma* dell'anno mediante il Reale Decreto 900/2020²⁰⁷⁹ con il quale si imposero le stesse misure restrittive, che non erano state ratificate dal *Tribunal Superior de Justicia* di Madrid, nella sola regione della capitale per un totale di quindici giorni. Molti analisti hanno evidenziato che al contrario di quello che ci si sarebbe aspettato, dato che la L.O. 4/1981, all'art. 7, prevede che nel caso in cui la dichiarazione di allarme si applichi su una regione l'autorità competente delegata possa essere il Presidente della regione, il Governo si pose esclusivamente come unica autorità competente²⁰⁸⁰. Il Governo centrale è dunque il solo soggetto che decide quali misure imporre, anche se si è osservato che, apparentemente in maniera contraddittoria, l'art. 6 del *estado de alarma* recita: «Cada Administración conservará las competencias que le otorga la legislación vigente, así como la gestión de sus servicios y de su personal, para adoptar las medidas que estime necesarias, sin perjuicio de los establecido en este real decreto». In questo modo si è probabilmente voluto tutelarsi preventivamente da qualsiasi ricorso²⁰⁸¹. Un altro paragone che è stato fatto è quello per cui in altre regioni, come la Navarra, che avevano in proporzione gli stessi o un maggiore numero di contagi, non si applicarono delle misure analoghe a quelle di Madrid²⁰⁸². A effetti pratici si è assistito all'applicazione, da parte delle CCAA, di misure restrittive di diritti fondamentali, chiusura delle frontiere extra-regionali e intra-regionali; competenze che non potrebbero essere trasferite a una regione.

Il 25 ottobre 2020 fu dichiarato il terzo *estado de alarma* del 2020 mediante il *Real Decreto* 926/2020²⁰⁸³. In poco tempo sono sorti numerosi dubbi di vario genere, che si

²⁰⁷⁸ www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Noticias-Judiciales/El-TSJ-de-Madrid-deniega-la-ratificacion-de-las-medidas-Covid--al-afectar-la-Orden-comunicada-del-ministro-de-Sanidad-derechos-fundamentales: «Acuerda: Denegar, en cuanto a afecten a derechos y libertades fundamentales, la ratificación de las medidas acordadas en el apartado tercero de la Orden 1273/2020, de 1 de octubre, de la Consejería de Sanidad, por la que se establecen medidas preventivas en determinados municipios de la Comunidad de Madrid en ejecución de la Orden del Ministerio de Sanidad, de 30 de septiembre de 2020, por la que se aprueban actuaciones coordinadas en salud pública».

²⁰⁷⁹ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-12109>.

²⁰⁸⁰ D. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, *El Real Decreto 900/2020, de 9 de octubre: nuevamente se declara el estado de alarma (pero...únicamente sobre Madrid)*, cit., p. 10. L'autore paragona questa seconda dichiarazione a quella di marzo per sostenere che essendo stata molto più complessa e complicata si decise comunque di nominare diversi Ministri come autorità delegate, mentre in questa occasione non si è deciso allo stesso modo.

²⁰⁸¹ D. BERZOSA LÓPEZ, *Análisis de urgencia del estado de alarma para la Comunidad de Madrid*, cit., p. 5.

²⁰⁸² D. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, *El Real Decreto 900/2020, de 9 de octubre: nuevamente se declara el estado de alarma (pero...únicamente sobre Madrid)*, cit., p. 10. L'autore argomenta anche qui che si tratta più di una motivazione politica anziché di tipo sanitario.

²⁰⁸³ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-12898>.

muovono dall'insolita durata dei sei mesi, sino alle perplessità riguardo la sovrapposizione di competenze stato-regioni. Per quel che riguarda l'ambito delle CCAA, la novità introdotta da quest'ultima dichiarazione di stato di allarme è stata l'atto di delega, e non di mera condivisione, dell'esecuzione e dell'adempimento delle norme del decreto²⁰⁸⁴. L'inconsistenza della *cogobernanza* emerge in situazioni di confronto come quelle vissute tra la regione di Castilla y León e il Governo centrale, che recriminava alla prima l'aver anticipato il coprifuoco, ponendo in questo modo misure più restrittive di quelle nazionali²⁰⁸⁵. Indipendentemente dal fatto che il Governo centrale abbia ragione in merito alla questione, ciò passa in secondo piano davanti al crollo di quello che doveva essere il momento per le CCAA di gestire le successive ondate del virus, venendo a mancare il disegno secondo il quale quest'ultima dichiarazione di *estado de alarma* sarebbe bastata a garantire la cornice legale per agire ai soggetti regionali. Una parte della dottrina si è chiesta quale dovrebbe essere l'organo giudiziario competente per decidere riguardo l'eventuale conformità degli ordini, delle risoluzioni e disposizioni dettate dai presidenti regionali²⁰⁸⁶. Per la riposta, però, è necessario attendere una maggiore produzione scientifica per porre ordine alle numerose critiche riguardo la possibile incostituzionalità delle misure di allarme²⁰⁸⁷.

5.3. Il rapporto centro-periferia davanti alla prova dell'emergenza sindemica

Il ruolo della *Comunidades Autónomas* durante questi *estados de alarma* è stato fondamentale per via della funzione che svolgono nell'organizzazione territoriale spagnola. Tra le prime considerazioni che emersero sin dal primo *estado de alarma* del 2020, vi fu l'iniziale raccordo e la forte adesione che ebbero le misure del Governo che cercavano di tutelare la salute e la sicurezza dei cittadini, contenendo la propagazione del virus mentre si cercava di rafforzare il sistema di salute pubblico/privato. Nei mesi successivi iniziarono ad apparire forti critiche verso quello che iniziava ad essere visto come uno stato di eccezione mascherato²⁰⁸⁸, che voleva auto-tutelarsi in tal senso attraverso delle apparenti deleghe nelle

²⁰⁸⁴ G. CERDEIRA BRAVO DE MANSILLA, *Estado de Alarma ante el Covid-19 y «Cogobernanza» estatal y autonómica: legitimidad y alcance de la delegación potestativa*, in *Diario La Ley*, N° 9730, Sección Tribuna, 6 noviembre 2020: «Con todo, en el actual Decreto 926/2020, de 25 de octubre, sobre el nuevo estado de alarma, ya no se habla, expresamente al menos, de una delegación interpretativa en favor de las Autonomías. En su lugar se delega en ellas para “modular, flexibilizar, suspender” las medidas adoptadas por el Gobierno estatal en aquel nuevo Decreto [...] Luego, implícitamente al menos, se está delegando en las Administraciones autonómicas para interpretar aquel nuevo Decreto desde la nueva realidad, tan cambiante a cada momento y en cada lugar de nuestra geografía».

²⁰⁸⁵ https://www.abc.es/opinion/abci-timo-cogobernanza-202101172244_noticia.html.

²⁰⁸⁶ S. GONZÁLEZ DE LARA MINGO, *¿Es competente el Tribunal supremo para conocer de los recursos contencioso-administrativos contra las órdenes, resoluciones y disposiciones que dicten los Presidentes de las Comunidades Autónomas al amparo de la habilitación contenida en el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2?*, in *Diario La Ley*, N° 9787, Sección Tribuna, 9 febrero 2020.

²⁰⁸⁷ D. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, *El Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre: del estado de alarma de Madrid y el desbarajuste jurídico-administrativo de las medidas contra el coronavirus a otro estado de alarma, con prórroga, ..., de nuevo con problemas constitucionales*, in *Diario La Ley*, N° 9741, Sección Doctrina, 23 novembre 2020.

²⁰⁸⁸ R. RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, *¿Estado de Alarma o Estado de Excepción?*, in *Diario La Ley*, N° 9627, Sección Doctrina, 7 maggio 2020. Secondo l'autore queste misure temporali di carattere straordinario adottate dal Governo si sono talmente intensificate sino al punto di eccedere dai limiti del *Estado de Alarma*. Altri sono addirittura giunti a

amministrazioni regionali. Alcune restrizioni di diritti fondamentali, come la sospensione della libera circolazione, sembrano rispondere più a quest'ultima categoria che a quella dichiarata il 14 marzo 2020²⁰⁸⁹. Così come altre misure, quelle di carattere economico ad esempio, sono state approvate mediante l'adozione di *Reales Decretos-leyes*, cioè con uno strumento legislativo di tipo ordinario e non vincolato legalmente allo stato di allarme²⁰⁹⁰. Ciò sembra dimostrare che per dare una risposta alla pandemia, dal punto di vista economico, non è necessario fare ricorso al *estado de alarma*, venendo meno altresì la giustificazione della necessità di rapidità, perché i *Decretos-leyes* permettono di realizzare norme sia a livello statale che a livello regionale²⁰⁹¹. Un aspetto importante che si è voluto evincere in questa ricerca è la rottura della decentralizzazione dello Stato, conferita nel Titolo VIII della Costituzione spagnola. Anche se a livello teorico l'autorità competente poteva essere il Presidente della *Comunidad Autónoma*, nella prassi il Governo centrale è stato l'unico soggetto realmente competente durante i diversi *estados de alarma*²⁰⁹². In questi mesi si è assistito a un paradosso per quel che riguarda le dinamiche centro-periferia spagnole: le regioni che storicamente hanno causato minori problemi alla stabilità nazionale, e che sono state maggiormente governate da partiti ideologicamente a favore

parlare di strategia di controllo sociale della libertà di circolazione, cfr. Á. J. NIETO GARCÍA, *El control social y la libre circulación de personas en tiempos de coronavirus*, in *Diario La Ley*, N° 9609, Sección Tribuna, 7 aprile 2020.

²⁰⁸⁹ M. J. CARAZO LIÉBANA, *Estado de alarma provocado por la enfermedad Covid-19: un apunte crítico sobre las medidas legislativas adoptadas para paliar la crisis sanitaria, económica y social*, in *Revista de Estudios Jurídicos*, n° 20/ 2020, pp. 554-568: p. 561: «Se podría considerar una extralimitación constitucional de la norma prevista para el Estado de Alarma cuando de facto, por el alcance que provoca en cuanto a limitación de derechos fundamentales, se está aplicando un Estado de Excepción pero si ser aprobado formalmente». Sempre riguardo l'incostituzionalità si veda G. Enríquez Malavé, *Inconstitucionalidad de las limitaciones a la libertad de circulación establecidas en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19*, in *Diario La Ley*, N° 9620, Sección Tribuna, 24 aprile 2020.

²⁰⁹⁰ I. LASAGABASTER HERRARTE, *La respuesta a la pandemia del Covid19 y el estado de las autonomías*, cit., p. 150.

²⁰⁹¹ *Ivi*, p. 151: «La intervención del Gobierno estatal mediante Real Decreto ley le ha permitido dictar normas en aspectos que competencialmente no le correspondían. Ha sido una frase al uso decir que no es momento de autonomías, que hay que solucionar los problemas de la gente. El apego a la legalidad, en especial en el aspecto competencial, no es una característica de las intervenciones económicas de las autoridades estatales».

²⁰⁹² J. J. HERBÓN COSTAS, *La gestión de las crisis en el marco de la Ley de Seguridad Nacional: la pandemia por Covid-19 y la necesidad de una urgente reforma*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 121, enero-abril, 2021, pp. 139-168: p.159: «Debe también advertirse que si lo que se buscaba con la declaración del estado de alarma era el ejercicio de un mando único por el Gobierno de la Nación constituido en autoridad competente, que convirtiera a las autoridades autonómicas en subordinados sin ninguna capacidad de decisión propia mediante una "concentración en el ejercicio de las competencias", la LSN no resulta una norma apta para cumplir dicho objetivo, ni dispone de los mecanismo correctores para garantizar esa unidad de mando. No es menos cierto que el RDCOVID parece haber flexibilizado el mando único de la autoridad competente desde un primer momento, y ha permitido una cierta capacidad de gestión de sus competencias a las autonomías». Si veda anche I. LASAGABASTER HERRARTE, *La respuesta a la pandemia del Covid19 y el estado de las autonomías*, cit., p. 151, quando afferma che si è utilizzato eccessivamente lo strumento dello stato di allarme. Infatti, secondo lo studioso alcune misure considerate più drastiche come l'isolamento nelle abitazioni private o negli hotel poteva essere deciso dalla autorità competenti in materie di sanità. Il fondamento legale sarebbe stato la normativa sanitaria statale e l'equivalente regionale: «El estado de alarma se ha adoptado con un acento impositivo, manifestándose también durante la pandemia el momento represivo en la aplicación de estas políticas, lo que se considera un error. El principio de autonomía también se ha desconocido, en la declaración del estado de alarma y en la gestión. Podría haberse planteado la existencia de ACd de ámbito autonómico, o la participación de las autoridades autonómicas en la gestión». La fine dello stato di allarme ha dimostrato l'importanza che hanno le autorità regionali per la *desescalada*. Secondo il professore Lasagabaster Herrarte non ha senso difendere una centralizzazione delle competenze perché non si riesce a trovare un'altra soluzione in ambito regionale. La centralizzazione ha aspetti positivi e negativi, ma si pensa sempre e soltanto ai primi, senza considerare i secondi.

della centralità dello Stato, si sono rilevate quelle più ostili alle politiche governative centrali; d'altro canto, le regioni storicamente più ostili alle politiche dei governi centrali sono state quelle meno belligeranti. Questo in parte si può spiegare attraverso la conformazione della maggioranza che sostiene il Governo socialista di Pedro Sánchez, appoggiato, diretta e indirettamente, da alcuni dei maggiori partiti indipendentisti di diverse regioni²⁰⁹³. A questo si aggiunge una differente linea politica dei partiti di opposizione, a seconda se il livello fosse regionale piuttosto che nazionale. Un esempio caratteristico è stata la gestione regionale del Partito Popolare della *Comunidad* di Madrid, caratterizzato dalla maggiore contrapposizione ai divieti nazionali e fautore di una politica "aperturista"; questo si contrappone alla gestione del medesimo partito in altre regioni. Critiche non sono mancate anche dall'ex-presidente del Governo, il socialista Felipe González, per quel che riguarda la delega di materia del Governo considerate non trasferibili alle amministrazioni regionali²⁰⁹⁴.

La crisi pandemica ha riaperto le critiche verso quella che da molti è percepita come un'eccessiva decentralizzazione di alcuni settori strategici spagnoli. La denuncia principale è stata quella per cui si ha un sistema composto da diciassette sistemi sanitari regionali diversi, tornandosi a manifestare un'avversione nei confronti della frammentazione del potere decisionale che si rimonta sino agli inizi del XIX secolo²⁰⁹⁵. L'evoluzione epidemiologica, unita alla diversa capacità di risposta di ogni sistema sanitario regionale ha portato ad una diversa produzione normativa contribuendo a complicare il regime giuridico di eccezionalità²⁰⁹⁶. Per quanto la situazione sia del tutto nuova nella storia recente spagnola, e per quanto il legislatore non potesse immaginare un'epidemia di portata mondiale come quella che ci si è trovati ad affrontare, è altrettanto certo che già da gennaio, se non da prima, si aveva conoscenza di quel che stava avvenendo in Cina; si è sostenuto in tal proposito che vi sarebbe stato il tempo di cambiare la L.O. 4/1981 per adattarla agli eventi che si stavano approssimando²⁰⁹⁷. Alcuni, come il magistrato González de Lara Mingo, o il professor Lecumberri Beascoa, hanno sostenuto, e sostengono tutt'ora, la necessità di rivedere la L.O. 4/1981, considerato che sono passati quarant'anni dalla sua approvazione e la situazione è certamente mutata sotto molti aspetti²⁰⁹⁸. La veridicità dei

²⁰⁹³ Il Partido Nacionalista Vasco (PNV) ha votato a favore della formazione del secondo Governo Sánchez, e, grazie all'astensione di Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) e di EH Bildu (Euskal Herria Bildu guidato dal ex-terrorista dell'ETA Arnaldo Otegui) il 13 gennaio 2020 si è riuscito a formare il Governo.

²⁰⁹⁴ G. CERDEIRA BRAVO DE MANSILLA, *Estado de Alarma ante el Covid-19 y «Cogobernanza» estatal y autonómica: legitimidad y alcance de la delegación potestativa*, cit., p. 2: «Ante tal delegación potestativa hecha por el Gobierno de la nación en las autonomías, las voces críticas se han dejado oír, sobre todo en el ámbito político y, curiosamente, desde ideologías diversas, si no antagónicas: desde el Presidente del partido de VOX, Santiago Abascal, que lo ha calificado de "dictadura delegada", hasta el expresidente del Gobierno Felipe González, del PSOE, al decir que el poder del Gobierno en esta materia "no es delegable"».

²⁰⁹⁵ J. VARELA SUANZES-CARPEGNA, *Historia constitucional de España. Normas, instituciones, doctrina*, Marcial Pons Historia, Madrid, 2020, p. 83-85.

²⁰⁹⁶ G. LECUMBERRI BEASCOA, *El Derecho de excepción, una perspectiva de Derecho Comparado. España: estado de alarma*, cit., p. 45.

²⁰⁹⁷ Cfr. S. GONZÁLEZ DE LARA MINGO, *Hacia la era de la "nueva normalidad" jurídica instaurada por la vía del uso de los Reales Decretos y las órdenes Ministeriales*, in *Diario La Ley*, N° 9649, Sección Tribuna, 9 giugno 2020. Si veda anche A. ABA COTOIRA, *El estado de alarma en España*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, 28, 2011, pp. 305-334: p.330.

²⁰⁹⁸ G. LECUMBERRI BEASCOA, *El Derecho de excepción, una perspectiva de Derecho Comparado. España: estado de alarma*, cit., p. 52: «El papel de las Comunidades autónomas también merecería ser objeto de nueva regulación en

dati e la non omogeneità degli stessi è stata contestata e messa in dubbio in diversi momenti sia dall'interno della Spagna che dall'esterno²⁰⁹⁹. Inoltre, si è segnalato che l'incidenza del Covid-19 in un determinato territorio non è l'unico indicatore ai fini della valutazione del rischio che potenzialmente corre la popolazione²¹⁰⁰. Per tanto qualsiasi proposta deve tenere conto di altri criteri come la forza delle strutture sanitarie e la loro capacità di prevenzione. Oltre alla eccessiva decentralizzazione è stata criticata la deficiente qualità delle misure di legge, in particolare nel secondo *estado de alarma* circoscritto alla regione di Madrid. Il professor Berzosa López ha sottolineato la mancanza di un limite chiaro nella durata, dato che si specificava il termine nella giornata del 23 ottobre senza specificare l'orario²¹⁰¹, venendo così a mancare il principio della certezza del diritto.

L'effetto della pandemia, in un sistema politico fortemente decentralizzato come quello spagnolo, non ha avuto solo ripercussioni medico-sanitarie diseguali a seconda della resistenza e della tenuta dei vari sistemi sanitari regionali. Gli effetti economici e sociali²¹⁰², che hanno seguito questa pandemia, sono stati accompagnati da conseguenze altrettanto gravi in termini politico-costituzionali. Questo insieme di contraccolpi ci permettono di parlare di *sindemia*²¹⁰³, piuttosto che semplicemente di pandemia. Non solo la crisi *sindémica* ha avuto effetti diversi a seconda del paese colpito, ma in Spagna questa ha avuto altrettanti risultati diversi a seconda della regione afflitta²¹⁰⁴. Gli effetti di anni di

una revisión de la Ley Orgánica 4/1981, ya que la configuración del “Estado autonómico” actual se aleja y mucho del panorama de la España del 1981».

²⁰⁹⁹ S. TRIAS-LLIMÓS, A. ALUSTIZA, C. PRATS, A. TOBIAS, T. RIFFE, *The need for detailed COVID-19 data in Spain*, in *Lancet Public Health*, vol 5, n°11, 2020, p. 576.

²¹⁰⁰ D. BERZOSA LÓPEZ, *Análisis de urgencia del estado de alarma para la Comunidad de Madrid*, cit., p. 2: «la incidencia de Covid-19 en un territorio no es el único indicador para valorar el riesgo poblacional y que las propuestas de actuación deben considerar también criterios de transmisión o de capacidad de detección precoz».

²¹⁰¹ *Ivi*, p. 6: «El RD Alarma Comunidad de Madrid se dicta, como exige el artículo 116 de la Constitución, por un plazo máximo de quince días. Su Artículo 3 recuerda que son naturales, por lo que su vigencia, dado que se publicó en el Boletín Oficial del Estado (BOE) el 9 de octubre, finaliza el 23 de octubre. Pero ¿a qué hora? Esta pregunta no es una broma, ni baladí en este caso y se conecta con el problema de la entrada en vigor [...] El momento de la entrada en vigor de una norma es clave para la seguridad jurídica, que es un principio constitucional por el artículo 9.3 de la Constitución y ha sido profusamente tratado por la jurisprudencia constitucional y ordinaria; pues tiene consecuencias sobre la certeza jurídica y, por tanto, de su exigencia por los poderes y autoridades y agentes de la autoridad competentes».

²¹⁰² Oltre alla crisi economica si rimanda a R. AMO USANOS & F. DE MONTALVO JÄÄSKELÄINEN, *La humanidad puesta a prueba. Bioética y Covid-19*, Universidad Pontificia de Comillas, Comillas, 2020; R. PALLARÉS RODRÍGUEZ, *Constitución Española: Los Presupuestos del Estado y de las Comunidades Autónomas ante la pandemia del Covid-19*, in *Presupuesto y Gasto Público*, 99-(2/2020), pp. 187-207; M. A. GARCÍA VALDERREY, *Actuaciones municipales con relación a las medidas urgentes en materia de protección y asistencia a las víctimas de violencia de género, por el estado de alarma*, in *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, 5/2020.

²¹⁰³ Per *sindemia* si intende l'insieme di problemi di salute, ambientali, sociali ed economici prodotti in questo caso dal Covid-19. Si veda www.quotidianosanita.it/lettere-al-direttore/articolo.php?articolo_id=90871: «Fu Merrill Singer, un antropologo medico statunitense, a coniare e ad introdurre per la prima volta in ambito biomedico, negli anni '90, il termine “sindemia” successivamente esplicitato in veste più compiuta ed articolata in un editoriale a firma del medesimo studioso, pubblicato nel 2017 sulla Rivista “The Lancet”». Si veda l'articolo, sempre sulla Rivista The Lancet, di RICHARD HORTON, *Covid-19 is not a pandemic*, [www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(20\)32000-6/fulltext#rel693a86d5-def0-4c8a-be40-235cf5297fbb](http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(20)32000-6/fulltext#rel693a86d5-def0-4c8a-be40-235cf5297fbb). Per altra bibliografia e sitografia si veda: <http://www.nbst.it/822-pandemia-covid-19-e-anche-sindemia-disuguaglianze.html>.

²¹⁰⁴ Ad esempio, vi sono stati studi che hanno cercato di analizzare il differente impatto sulla salute mentale nelle diverse regioni spagnole, C. MOYA-LACASA ET AL., *Impacto de la pandemia Covid-19 sobre la salud mental en las diferentes comunidades autónomas españolas*, in *Actas Españolas de Psiquiatría*, 2021/49, pp.64-70.

delocalizzazione intra-nazionale, e diversificazione dei settori economici, in base alle politiche regionali, sono emersi davanti alla chiusura delle frontiere e alla sospensione dei voli. La Globalizzazione, e l'ideologia liberoscambista, sorprendentemente, sono stati due formidabili alleati del virus²¹⁰⁵: inizialmente, hanno portato alcune regioni ad opporre resistenza innanzi all'ipotesi di chiusura delle frontiere, per poi costatare come determinati settori di alcune regioni abbiano sofferto in minor misura rispetto ad altri²¹⁰⁶. Come ha affermato il professore Fernández de Casadevante Romani, sarebbe riduttivo limitare l'analisi del tema a questioni sanitarie o costituzionali. Vi è una grande emergenza sociale che ha, e avrà, effetti economici, politici, sociologici e antropologici di lungo raggio; non sarebbe rigoroso perdere di vista la prospettiva complessiva²¹⁰⁷.

In conclusione, si può affermare che il concetto di *cogobernanza*, sebbene altisonante e capace di evocare una tipologia positiva di integrazione dei diversi livelli di potere, si è dimostrato per la Spagna l'ennesimo fattore divisivo. In un contesto dove diversi territori mettono in discussione l'unità territoriale, e di conseguenza la lealtà costituzionale, esso è servito soltanto ad aumentare l'animosità dello scontro tra governo centrale e amministrazioni regionali.

²¹⁰⁵ C. RUIZ MIGUEL, *Crisis del Coronavirus y crisis del Estado constitucional español*, in *Diario La Ley*, N° 9656, Sección Tribuna, 18 giugno 2020: «Siendo conocido el foco originario del coronavirus era obvio que la medida primordial para frenar la expansión del virus era la limitación o supresión de la circulación de personas desde el foco (o posteriormente, los focos) de expansión del contagio. Pero esta medida contradecía y ponía en peligro uno de los ejes de la organización del mundo económico-político hasta la aparición de este virus: la globalización, una de cuyas consecuencias era la “deslocalización” de la producción industrial que requería la implantación de “libre cambio”».

²¹⁰⁶ Vedasi ad esempio la crescita del porto di Valencia durante il periodo Covid-19: X. RÍOS, *The Belt and Road Initiative: An Opportunity for Spain*, in *Sinología Hispánica, China Studies Review*, vol. 6, 1/2018, pp.163-164; e www.sr-m.it/comunicato-stampa-il-nuovo-rapporto-2020-italian-maritime-economy-presentato-alla-nsw/; e infine www.elplural.com/economia/tren-une-china-madrid-aumenta-trafico-pandemia_248065102.

²¹⁰⁷ C. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, *Consecuencias jurídicas de la secesión de entidades territoriales. Una visión para España*, Aranzadi, Pamplona, 2020, p. 466: «Capitidisminuir la cuestión a lo netamente sanitario es propio de una sociedad inmadura y de unos políticos de vuelo gallináceo. Aunque yo aluda a cuestiones constitucionales no se puede perder la perspectiva global». Si veda anche N. ESPINOSA SÁNCHEZ, *Censura y manipulación informativa durante las primeras semanas de la crisis del Coronavirus en España*, in *La Razón Histórica. Revista hispanoamericana de Historia de las Ideas*, 46, 2020, pp. 39-62.

Bibliografia

- ABA CATOIRA A., *El estado de alarma en España*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 28, 2011.
- AGAMBEN, G., *Homo sacer. Il potere sovrano e la nuda vita*, Einaudi, Torino, 1995.
- AGAMBEN, G., *Stato di eccezione*, Bollati Boringhieri, Torino, 2003.
- AL HASANI MATURANO, A., *La sesión plenaria telemática en tiempos excepcionale*, in *theconversation.com*, 6 aprile 2020.
- ALCAIDE DE HIBIECA, A., *Historia de los dos sitios que pusieron a Zaragoza en los anos de 1808 y 1809 la tropas de Napoleon*, Tomo I, Madrid, 1829.
- ÁLVAREZ GARCIA V. – ARIAS APARICIO F. – HERNANDEZ-DIEZ E., *Coronavirus y Derecho (XVIII): la imposibilidad constitucional de una ampliación de las restricciones a la libertad de circulación de las personas mediante un Real Decreto-ley*, 12 aprile 2020.
- ÁLVAREZ GARCÍA V., *El coronavirus (Covid-19): respuestas jurídicas frente a una situación de emergencia sanitaria*, in *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nn. 86-87, marzo-aprile 2020.
- ALZAGA VILLAAMIL, O., (a cura di), *Comentarios a La Constitución Española de 1978*, Tomo IX, Artículos 113 a 127, Cortes Generales, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1987.
- AMELANG LÓPEZ D., *¿Estado de alarma o estado de excepción encubierto?*, in *Público*, 29 marzo 2020, consultabile all'url: <https://blogs.publico.es/red-juridica/2020/03/29/estado-alarma-excepcion/>
- AMO USANOS, R. & DE MONTALVO JÄÄSKELÄINEN, F., *La humanidad puesta a prueba. Bioética y Covid-19*, Universidad Pontificia de Comillas, Comillas, 2020.
- ARAGÓN REYES M., *Cartas a la Directora. Dos precisiones*, in *El País*, 18 aprile 2020, consultabile all'url: https://elpais.com/elpais/2020/04/17/opinion/1587133692_217311.html
- ARBÓS X., *El confinamiento de los asintomaticos*, in *El Periódico*, 8 aprile 2020, consultabile all'url: <https://www.elperiodico.com/es/opinion/20200408/articulo-xavier-arbos-confinamiento-asintomaticos-7922094>
- ARROYO GIL A., *¿Estado de alarma o estado de excepción?*, in *Agenda Pública*, 12 aprile 2020, consultabile all'url: <https://agendapublica.es/estado-de-alarma-o-estado-de-excepcion/>
- AYUSO TORRES, M., *L'Agorà e la piramide. Una "Lettura" problematica della Costituzione Spagnola*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2004.
- AZPITARTE SANCHEZ M., *Coronavirus y derecho constitucional. Crónica política y legislativa del año 2020*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 121, enero-abril, 2021.
- BALLBÉ, M., *Orden Publico y Militarismo en la Espana constitucional (1812-1983)*, Alianza Editorial, Madrid, 1983.
- BERZOSA LÓPEZ, D., *Análisis de urgencia del estado de alarma para la Comunidad de Madrid*, in *Diario La Ley*, N° 9720, Sección Tribuna, 21 ottobre 2020.
- BLANCO VALDÉS, R., *Introduzione alla Costituzione spagnola del 1978*, Torino, 1999.
- CAMPALE, A. M., *L'eccezione come regola. Paradosso di un'identificazione*, in *Jura Gentium Rivista della filosofia del diritto internazionale e della politica globale*, 2, 2008, <https://www.juragentium.org/topics/thil/it/campanal.html>

CANO BUESO, J., *El estado de alarma en el ordenamiento del estado autonómico*, in *Teoría & Derecho. Revista de pensamiento jurídico*, 28, 2020.

CARAZO LIÉBANA, M. J., *Estado de alarma provocado por la enfermedad Covid-19: un apunte crítico sobre las medidas legislativas adoptadas para paliar la crisis sanitaria, económica y social*, in *Revista de Estudios Jurídicos*, nº 20/ 2020.

CARBONE, M. C., *La disciplina dell'emergenza e la tenuta della forma di governo parlamentare. Alcune brevi osservazioni a partire dalla normativa emergenziale in Spagna*, in *Dirittifondamentali.it*, 1° giugno 2020.

CARRO MARTINEZ, A., *Artículo 116 Situaciones de anormalidad constitucional*, in O. ALZAGA VILLAAMIL, (a cura di), *Comentarios a La Constitución Española de 1978*, Tomo IX, Artículos 113 a 127, Cortes Generales, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1987.

CEBRIÁN ZAZURCA, E., *Covid-19 y anulación de procesos electorales autonómicos en País Vasco y Galicia*, in *Revista general de derecho constitucional*, nº 33/2020.

CERBONE, C. – RUSSO, A., *Il Parlamento durante l'emergenza coronavirus: alcuni spunti dal caso spagnolo*, in *Dirittifondamentali.it*, Fascicolo 2/2020, 4 maggio 2020.

CERDEIRA BRAVO DE MANSILLA, G., *Estado de Alarma ante el Covid-19 y «Cogobernanza» estatal y autonómica: legitimidad y alcance de la delegación potestativa*, in *Diario La Ley*, Nº 9730, Sección Tribuna, 6 noviembre 2020.

COTINO HUESO L., *Los derechos fundamentales en tiempos del coronavirus. Régimen general y garantías y especial atención a las restricciones de excepcionalidad ordinaria*, in *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nn. 86-87, marzo-abrile 2020.

CRUZ VILLALON, P., *El Estado de sitio y la Constitución. La constitucionalización de la protección extraordinario del Estado (1789-1978)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980.

CRUZ VILLALON, P., *El nuevo derecho de excepción (Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio)*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. 1, n. 2, mayo-agosto 1981.

CRUZ VILLALON, P., *Entre proporcionalidad e identidad: las claves excepcionalidad en el momento actual*, in *Revista española de Derecho constitucional europeo*, n. 27/2017.

CRUZ VILLALON, P., *Estados excepcionales y suspensión de garantías*, Madrid, Tecnos, 1984.

CRUZ VILLALÓN, P., *La Constitución bajo el estado de alarma*, in *El País*, 17 aprile 2020, consultabile all'url: https://elpais.com/elpais/2020/04/16/opinion/1587025782_733659.html

CRUZ VILLALON, P., *La protezione straordinaria dello Stato*, in (a cura di) E. GARCIA DE ENTERRIA, A. PREDIERI, *La Costituzione spagnola del 1978*, Giuffrè, Milano, 1982.

CUOCOLO L., *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, in *Federalismi.it*, Osservatorio emergenza Covid-19, n. 1, maggio 2020.

DE LA TORRE, M., *Constitucionalismo de los antiguos y de los modernos. Constitución y estado de excepción*, in *Derechos y libertades*, 24, Epoca II, 2011.

DE MIGUEL BÁRCENA, J., *La personalidad e indelegabilidad del voto y las reformas de los Reglamentos de los Parlamentos autonómicos*, in *Rivista Española de Derecho Constitucional*, n.9/2010.

DÍAZ REVORIO F. J., *A vueltas con la suspensión de los derechos fundamentales*, in *Almacén de derecho*, 9 aprile 2020, consultabile all'url: <https://almacenederecho.org/a-vueltas-con-la-suspension-de-los-derechos-fundamentales>.

ENRÍQUEZ MALAVÉ, G., *Inconstitucionalidad de las limitaciones a la libertad de circulación establecidas en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19*, in *Diario La Ley*, Nº 9620, Sección Tribuna, 24 aprile 2020.

ESPÍN LOPEZ I., *Estado de alarma en el sistema constitucional español: espacio aéreo*, in *Revista Acta Judicial*, n. 2, luglio 2018.

EPINOSA SÁNCHEZ, N., *Censura y manipulación informativa durante las primeras semanas de la crisis del Coronavirus en España*, in *La Razón Histórica. Revista hispanoamericana de Historia de las Ideas*, 46, 2020.

FABBRINI, S., *Politica comparata*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2008.

FERNANDEZ CASDEVANTE MAYORDOMO, P., *El Derecho de emergencia constitucional en España: hacia una nueva taxonomía*, in *Revista de Derecho Político*, n.107, gennaio-aprile 2020.

FERNÁNDEZ DE CASDEVANTE ROMANI, C., *Consecuencias jurídicas de la secesión de entidades territoriales. Una visión para España*, Aranzadi, Pamplona, 2020.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., *El Real Decreto 900/2020, de 9 de octubre: nuevamente se declara el estado de alarma (pero...únicamente sobre Madrid)*, in *Diario La Ley*, Nº 9720, Sección Doctrina, 21 ottobre 2020.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., *El Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre: del estado de alarma de Madrid y el desbarajuste jurídico-administrativo de las medidas contra el coronavirus a otro estado de alarma, con prórroga, ..., de nuevo con problemas constitucionales*, in *Diario La Ley*, Nº 9741, Sección Doctrina, 23 novembre 2020.

FERNÁNDEZ RIQUELME, S., *Primera Historia de la crisis del Coronavirus en España*, in *La Razón Histórica. Revista hispanoamericana de Historia de las Ideas*, 46, 2020.

FERNÁNDEZ RIQUELME, S., *Segunda Historia de la crisis del Coronavirus en España*, in *La Razón Histórica. Revista hispanoamericana de Historia de las Ideas*, 47, 2020.

FERNÁNDEZ SEGADO F., *La ley orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio*, in *Revista de derecho político*, n. 11, 1981.

FERNANDEZ SEGADO, F., *La Defensa extraordinaria de la República*, in *Revista de Derecho Político*, n. 12, (I) inverno 1981-1982.

FERNÁNDEZ SEGADO, F., *La ley orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio*, in *Revista derecho político*, n. 11/1981.

FERNÁNDEZ SEGADO, F., *La Ley Orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio*, in *Revista de Derecho Político*, nº 11, autunno 1981.

FRACCHIA, F., *Coronavirus, senso del limite, deglobalizzazione e diritto amministrativo: nulla sarà più come prima?*, in *Il diritto dell'economia*, anno 65, n.199, 3-2019.

FROSINA L., *Il "prolungato" stato di allarme per la gestione dell'emergenza coronavirus. La eccezionalità tra proporzionalità e identità costituzionale*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n.1, gennaio-aprile 2020.

FROSINA L., *Il nuovo modello di co-governance e il rilancio della cooperazione intergovernativa nei rapporti centro-periferia*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2, maggio-agosto 2020.

FROSINA L., *La inestable estabilidad del II Gobierno Sánchez nella perdurante emergenza sanitaria*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3, settembre-dicembre 2020.

- GARCÍA CUADRADO A. M., *El estado de alarma y su ambigua naturaleza*, in *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n. 8, 1994.
- GARCÍA DE ENTERRÍA RAMOS, A. & NAVARRO MEJÍA, I., *La actuación de las cortes generales durante el estado de alarma para la gestión de la crisis del Covid-19*, in *Revista de las Cortes Generales*, nº 108, 1/2020.
- GARCIA DE ENTERRIA, E., A. PREDIERI, *La Costituzione spagnola del 1978*, Giuffrè, Milano, 1982.
- GARCIA DE ENTERRIA, E., *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático*, Civitas, Madrid, 1981.
- GARCÍA VALDERREY, M. A., *Actuaciones municipales con relación a las medidas urgentes en materia de protección y asistencia a las víctimas de violencia de género, por el estado de alarma*, in *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, 5/2020.
- GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P., *Actividad y funcionamiento de las Cortes Generales durante el estado de alarma por COVID-19*, in *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, n.8/2020.
- GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P., *La ductilidad del derecho parlamentario en tiempos de crisis: actividad y funcionamiento de los parlamentos durante el estado de alarma por covid-19*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n.46/2020.
- GARCIA, J. A., *Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias. Dieron principio el 24 setiembre de 1810, y terminaron el 20 de setiembre de 1813. Comprende desde el número 183 al 311*, Tomo II, Madrid, 1870.
- GARRIDO LOPEZ C., *El problema de la justiciabilidad de los decretos de declaración y de prórroga del estado de alarma*, in GARRIDO LOPEZ C. (a cura di), *Excepcionalidad y Derecho: el estado de alarma en España*, Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2021.
- GARRIDO LOPEZ C., *La naturaleza bifronte del estado de alarma y el dilema limitación-suspensión de derechos*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 46, 2020.
- GARRIDO LOPEZ C., *Naturaleza jurídica y control jurisdiccional de las decisiones constitucionales de excepción*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 110, 2017.
- GÓMEZ ZAMORA L., *Breve estudio de las medidas adoptadas durante el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19*, in *Análisis jurídico derivado del estado de alarma por la crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19*, Gabilex – Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha, n. 21, 2020.
- GONZÁLEZ DE LARA MINGO, S., *¿Es competente el Tribunal supremo para conocer de los recursos contencioso-administrativos contra las órdenes, resoluciones y disposiciones que dicten los Presidentes de las Comunidades Autónomas al amparo de la habilitación contenida en el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2?*, in *Diario La Ley*, Nº 9787, Sección Tribuna, 9 febrero 2020.
- GONZÁLEZ DE LARA MINGO, S., *Hacia la era de la “nueva normalidad” jurídica instaurada por la vía del uso de los Reales Decretos y las órdenes Ministeriales*, in *Diario La Ley*, Nº 9649, Sección Tribuna, 9 giugno 2020.

HERBÓN COSTAS, J. J., *La gestión de las crisis en el marco de la Ley de Seguridad Nacional: la pandemia por Covid-19 y la necesidad de una urgente reforma*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 121, enero-abril, 2021.

HERRERA E., *El Constitucional cumple un año sin resolver sobre el estado de alarma en pleno caos jurídico sobre las restricciones*, in *elDiario.es*, 13 maggio 2021, consultabile all'url: https://www.eldiario.es/politica/constitucional-lleva-ano-resolver-alarma-pleno-caos-juridico-restricciones_1_7931567.html

HERRERA E., *Los intentos de las autonomías de limitar la expansión del virus derivan en una cascada de decisiones judiciales contradictorias*, in *elDiario.es*, 16 agosto, consultabile all'url: https://www.eldiario.es/politica/intentos-autonomias-limitar-expansion-virus-derivacion-cascada-decisiones-judiciales-contradictorias_1_6160534.html

HERRERA E., *Un estado de alarma de seis meses: una medida legal pero con riesgo de no tener “contrapeso” parlamentario*, in *elDiario.es*, 26 ottobre 2020, consultabile all'url: https://www.eldiario.es/politica/alarma-seis-meses-medida-legal-riesgo-no-contrapeso-parlamentario_1_6333425.html.

LAFUENTE BALLE J. M., *Los estados de alarma, excepción y sitio (II)*, in *Revista de Derecho Político*, n. 31, 1990.

LAFUENTE BALLE, J. M., *Los estados de alarma, excepción y sitio*, in *Revista de Derecho Político*, n. 30 (I), 1989.

LASAGABASTER HERRARTE, I., *La respuesta a la pandemia del Covid19 y el estado de las autonomías*, in *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 18, 2020.

LECUMBERRI BEASCOA, G., *El Derecho de excepción, una perspectiva de Derecho Comparado. España: estado de alarma*, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo. Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Bruxelles, 2020.

LEON ALONSO M., *Control jurisdiccional exclusivo del Tribunal Constitucional de los actos gubernamentales y parlamentarios de declaración, autorización y prórroga de los estados de alarma*, in *Ars Iuris Salmanticensis*, vol. 4, dicembre 2016.

LEON ALONSO, M., *La introducción del uso del voto telemático en el Senado*, in *Ars Iuris Salmanticensis*, vol. 2, n.1, 2014.

LOZANO CUTANDA, B., *Análisis de urgencia de las medidas administrativas del estado de alarma*, in *Diario La Ley*, Nº 9601, Sección Tribuna, 25 marzo 2020.

MANUEL MIRANDA, L., *Sinopsi articolo 116*, Cortes, Congresso dei Deputati, dicembre 2003, aggiornato gennaio 2018.

MARAZZITA, G., *L'emergenza costituzionale. Definizioni e modelli*, Giuffrè, Milano, 2003.

MARTÍNEZ ALARCÓN M. L., *¿Es el estado de alarma en España un estado de excepción encubierto?*, in *The Conversation*, 2 aprile 2020, consultabile all'url: <https://theconversation.com/es-el-estado-de-alarma-en-espana-un-estado-de-excepcion-encubierto-135358>.

MINNITI, E., *Il carattere “neutro” dell'emergenza Covid-19 nei sistemi occidentali e il potenziale “politico” in Egitto*, in *DPCE Online*, vol 44 n.3-2020.

MORTATI, C., *Costituzione*, in *Enc. Dir.*, vol. XI, Milano, 1962.

MOYA-LACASA ET AL., C., *Impacto de la pandemia Covid-19 sobre la salud mental en las diferentes comunidades autónomas españolas*, in *Actas Españolas de Psiquiatría*, 49/2021.

NIETO GARCIA, Á. J., *El control social y la libre circulación de personas en tiempos de coronavirus*, in *Diario La Ley*, Nº 9609, Sección Tribuna, 7 aprile 2020.

- NIETZSCHE, F., *L'anticristo. Maledizione del cristianesimo*, Adelphi, Torino, 2018.
- NOGUEIRA LÓPEZ, A., Confinar el coronavirus. Entre el viejo Derecho sectorial y el Derecho de excepción, in *El Cronista del Estado y Democrático de Derecho*, nº 86-87, marzo-abril 2020.
- OEHLING DE LOS REYES, A., *La Ley de defensa de la República de 21 de octubre de 1931. Introducción a su contexto político-jurídico, a su normativa conexas y breve comparativa con su homónima alemana: La Gesetz zum Schutze der Republik*, in *Estudios de Deusto: revista de la Universidad de Deusto*, Vol. 64, n. 2, 2016.
- OLIVECRONA, K., *Il diritto come fatto*, Giuffrè, Milano, 1967.
- ORELLANA GÓMEZ P. A., *Sobre la constitucionalidad de prorrogar el estado de alarma por más de 15 días*, in *HayDerecho*, 30 ottobre 2020, consultabile all'url: <https://hayderecho.expansion.com/2020/10/30/constitucionalidad-prorrogar-estado-alarma-15-dias/>
- PALLARÉS RODRÍGUEZ, R., *Contitución Española: Los Presupuestos del Estado y de las Comunidades Autónomas ante la pandemia del Covid-19*, in *Presupuesto y Gasto Público*, 99-(2/2020).
- PALMA GONZALEZ, E. E., *El estado de sitio en las Cortes de Cádiz y el Trienio Liberal*, in *Investigaciones históricas: Época moderna y contemporánea*, 21, 2001.
- PEÑASCO, R., *Covid19: ¿un antes y un después en la historia de la Humanidad?: Análisis socio-jurídico de un cambio de paradigma y de los nuevos parámetros y grandes retos del siglo XXI*, Dykinson, Madrid, 2020.
- PEREZ SANCHEZ G., *Control de la pandemia y suspensión de derechos*, in *El Día*, 25 aprile 2020, consultabile all'url: <https://www.eldia.es/opinion/2020/04/26/control-pandemia-suspension-derechos-22417774.html>.
- PEREZ-CRUZ MARTIN A.-J., *El control jurisdiccional de la declaración del estado de alarma y sus prórrogas*, in *Revista General de Derecho Procesal*, n. 52, settembre 2020.
- PIERGIGLI V., *L'emergenza Covid-19 in Spagna e la dichiarazione dell'estado de alarma. Ripercussioni sul sistema istituzionale e sul regime dei diritti*, in *Saggi – DPCE online*, n. 2, 2020.
- PRESNO LINERA M. A., *El derecho de reunión durante el estado de alarma sanitaria por Covid-19*, in GARRIDO LÓPEZ C. (a cura di), *Excepcionalidad y Derecho: el estado de alarma en España*, Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2021.
- RICOLFI, L., *La notte delle ninfee. Come si malgoverna un'epidemia*, La Nave di Teseo, Milano, 2021.
- RÍOS, X., *The Belt and Road Initiative: An Opportunity for Spain*, in *Sinología Hispánica, China Studies Review*, vol. 6, 1/2018.
- RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, R., *¿Estado de Alarma o Estado de Excepción?*, in *Diario La Ley*, Nº 9627, Sección Doctrina, 7 maggio 2020.
- ROSS, A., *Diritto e giustizia*, Einaudi, Torino, 1965.
- RUIZ MIGUEL, C., *Crisis del Coronavirus y crisis del Estado constitucional español*, in *Diario La Ley*, Nº 9656, Sección Tribuna, 18 giugno 2020.
- SCHMITT, C., *La dittatura. Dalle origini dell'idea moderna di sovranità alla lotta di classe proletaria*, Laterza, Roma-Bari, 1975.

- SCHMITT, C., *Teologia politica. Quattro capitoli sulla dottrina della sovranità* in, *Le categorie del "politico". Saggi di teoria politica*, a cura di G. Miglio e P. Schiera, Il Mulino, Bologna, 1972.
- SEDANO LORENZO, A., *El Estado de alarma y la justicia militar. A proposito de la crisis de los controladores aeros*, Liber Factory, Madrid, 2015.
- SERVIZIO STUDI SENATO, *Emergenza da Covid-19 e attività parlamentare: i casi di Francia, Germania e Spagna*, n.180/2 aprile, 2020.
- SIEIRA MUCIENTES, S., *Estado de Alarma*, in *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 19, 2020.
- SIEIRA MUCIENTES, S., *Estado de Alarma*, in *Eunomia. Revista en Cultura de la Legalidad*, 19 (III), 2020,
- SIERA MUCIENTES S., *Los estados excepcionales*, in *Revista De Las Cortes Generales*, n. 104, 2018.
- SPAGNOLI, F., *L'emergenza Covid-19 in Spagna e negli Stati Uniti: un bilancio comparato*, in *Gruppo di Pisa - Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale*, a cura di Rolando Tarchi, n.1, 8 maggio 2020.
- TAYLOR, A. J. P., *Storia della Germania*, Laterza, Bari, 1963.
- TRIAS-LLIMÓS, S. – ALUSTIZA, A. – PRATS, C. – TOBIAS, A. – RIFFE, T., *The need for detailed COVID-19 data in Spain*, in *Lancet Public Health*, vol 5, n°11, 2020.
- TROPER, M., *El Estado de excepcion no tiene nada de excepcional*, in *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 27, I, 2017.
- TUDELA ARANDA, J., *El Parlamento inesperado*, in www.heraldo.es, 18 aprile 2020.
- VARELA SUANZES-CARPEGNA, J., *Política y Constitución en España. 1808-1978*, CEPC, Madrid, 2007.
- VELASCO CABALLERO, F., *Dereito local e Covid-19*, in *Revista Galega de Administración pública (REGAP)*, n° 59/2020.
- VELASCO CABALLERO, F., *Estado de alarma y distribución territorial del poder*, in *El Cronista del Estado y Democrático de Derecho*, n° 86-87, marzo-abril 2020.
- VIDAL PRADO C. – DELGADO RAMOS D., *Algunas consideraciones sobre la declaración del estado de alarma y su prórroga*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 92, mayo-agosto 2011.