



Il “prolungato” stato di allarme per la gestione dell’emergenza Coronavirus. La eccezionalità tra proporzionalità e identità costituzionale*

di Laura Frosina**

Il 14 marzo il Consiglio dei Ministri ha adottato il [Regio Decreto n. 463/2020](#), con cui ha decretato lo stato di allarme per la durata di quindici giorni in tutto il territorio nazionale, al fine di affrontare la situazione di emergenza sanitaria risultante dalla diffusione della pandemia del Coronavirus (Covid-19).

Lo stato di allarme rappresenta uno dei tre stati di eccezione previsti e disciplinati dalla Costituzione spagnola del 1978, all’articolo 116, che contempla gli stati di allarme, eccezione e assedio, per gestire situazioni emergenziali di diversa natura e gravità, riconoscendo le caratteristiche identificative e le modalità di attivazione di ognuno. La Costituzione istituisce e detta le regole fondamentali degli stati eccezionali rimettendo ad una legge organica la disciplina delle relative condizioni e limitazioni. È stata infatti la legge organica n. 4 del 1981, *sugli stati di allarme, eccezione e assedio* (cd. LOAES), a disciplinare nel dettaglio i singoli stati individuandone i presupposti abilitanti, l’articolazione procedurale e gli effetti giuridici.

Il legislatore organico ha chiarito che lo stato di allarme è concepito per far fronte a catastrofi naturali, crisi sanitarie, situazioni di paralizzazione dei servizi pubblici essenziali per la comunità, o assenza di prodotti di prima necessità; lo stato di eccezione, invece, è previsto per situazioni più gravi connotate da minacce che ostacolano l’esercizio dei diritti fondamentali o il normale funzionamento delle istituzioni democratiche; quello di assedio, infine, per i casi drastici di insurrezione o atti di forza contro la sovranità o l’indipendenza della Spagna, la sua integrità territoriale o l’ordinamento costituzionale.

Le fattispecie emergenziali descritte, poste a fondamento dei rispettivi stati di eccezione, suppongono l’inverarsi di situazioni straordinarie di diversa gravità, che vanno da quelle meno gravi e prive di una connotazione politica previste per la dichiarazione dello stato di allarme, a quelle più estreme, vicine quasi ad uno stato di guerra, contemplate per l’attivazione dello stato di assedio.

* Contributo sottoposto a *Peer Review*.

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

Da un punto di vista procedurale, la previsione di diversi livelli di gravità si traduce in una procedura semplificata per la decretazione dello stato di allarme, che può essere dichiarato con decreto del Consiglio dei Ministri, per una durata massima iniziale di quindici giorni, senza una previa autorizzazione del Congresso dei Deputati. Si traduce, invece, in una procedura più complessa e parlamentarizzata negli altri due casi che si sostanzia, nello stato di eccezione, in un'autorizzazione previa del Congresso dei Deputati, e in quello di assedio, in una dichiarazione a maggioranza assoluta del Congresso dei Deputati su proposta esclusiva del Governo. Lo stato di allarme, benché possa essere proclamato autonomamente dal Governo, non esclude un intervento del Parlamento in quanto deve essere prima di tutto comunicato al Congresso dei Deputati, riunito immediatamente a tal scopo, e poi eventualmente prorogato da questa Camera con un'autorizzazione che deve intervenire prima della scadenza prevista nel suo decreto istitutivo.

Da un punto di vista sostanziale, la principale differenza che intercorre tra i diversi stati di eccezione risiede nel fatto che mentre lo stato di allarme contempla, tra le diverse misure, la possibilità di limitare l'esercizio dei diritti fondamentali in maniera esplicita, gli altri due stati ammettono, invece, finanche la possibilità di decretare la sospensione dei diritti fondamentali ai sensi dell'articolo 55 della Costituzione.

I tre stati di eccezione hanno quindi presupposti, procedure ed effetti giuridici differenti, ma sono sempre giustificati dalla presenza di circostanze straordinarie che producono gravi alterazioni della normalità e richiedono un'azione concertata dei pubblici poteri, nonché l'adozione di misure proporzionate all'eccezionalità della situazione, limitate nel tempo, e finalizzate al ripristino della normalità nel più breve tempo e con il minor costo possibile. Inoltre sono corredati dalle medesime garanzie istituzionali, poiché durante la loro vigenza il Congresso dei Deputati non può essere sciolto (prevedendo la convocazione delle Camere qualora non siano in periodo di sessione), e il Parlamento, così come gli altri organi costituzionali, continuano ad esercitare pienamente le proprie funzioni.

Queste premesse spiegano perché la crisi sanitaria derivante dalla diffusione del Covid-19 abbia indotto il nuovo Governo di coalizione guidato da Sánchez ad optare senza indugi per il meccanismo costituzionale dello stato di allarme, che ha permesso di centralizzare e coordinare la gestione della crisi a livello nazionale. Ai sensi dell'articolo 7 della legge organica summenzionata (LOAES), durante lo stato di allarme il Governo si converte nell'autorità competente nell'intero territorio nazionale e lo stesso Sánchez ha chiarito espressamente questo aspetto nel corso della conferenza stampa seguita all'approvazione del decreto sullo stato di allarme. Il Governo infatti, oltre ad avere la competenza costituzionale per la decretazione dello stato di allarme, è anche competente ad esercitare i poteri di necessità durante la sua vigenza.

Il ricorso a tale meccanismo è stato in qualche modo esemplificato dall'esistenza di un precedente nel suo utilizzo, a differenza degli altri stati di eccezione che non sono mai stati impiegati nella prassi costituzionale. Nel dicembre del 2010 il Governo Zapatero proclamò, con [il Regio Decreto 1673/2010](#), lo stato di allarme per far fronte a uno sciopero dei controllori di volo che rischiava di paralizzare il funzionamento degli aeroporti in un periodo fondamentale per

il trasporto aereo nel Paese. In quell'occasione gli effetti dello stato di allarme si estesero allo spazio aereo e condussero ad una "militarizzazione" della crisi, attraverso l'individuazione della Autorità militare e della giurisdizione militare competente, minacciando un'applicazione della legislazione militare penale e disciplinare per porre termine rapidamente allo sciopero. In quell'occasione fu richiesta e concessa soltanto un'autorizzazione per la proroga dello stato di allarme della durata di quindici giorni e il Tribunale costituzionale, chiamato a esprimersi sulla costituzionalità delle misure adottate, si pronunciò favorevolmente molti anni dopo con la nota [sentenza n. 83/2016](#), chiarendo che tanto il decreto di istituzione dello stato di allarme quanto quello di proroga sono atti con forza di legge.

In quest'ultima circostanza, di portata e gravità nettamente superiori rispetto alla precedente, la decretazione e la entrata in vigore dello stato di allarme hanno consentito al Governo di assumere rapidamente i poteri necessari, tipici di questo stato di eccezione, per fronteggiare quella che è stata definita "una sfida senza precedenti" e "una minaccia alla salute pubblica globale".

Da un punto di vista organizzativo, lo stato di allarme ha determinato un accentramento dei poteri in capo al Governo e al suo Presidente. Sotto la direzione di quest'ultimo sono stati posti i Ministri della Difesa, degli Interni, dei Trasporti e della Sanità, quali autorità delegate del Governo competenti ad adottare, nelle aree di rispettiva competenza, le risoluzioni, le ordinanze e le istruzioni interpretative necessarie per promuovere la tutela della salute e la sicurezza pubblica in questa drastica fase di emergenza nazionale. Il Ministro della Sanità, Salvador Illa, è stato identificato come l'autorità competente in via residuale in tutte le aree non ricadenti in quelle indicate, acquisendo, così, un ruolo da protagonista nella gestione della crisi.

Da un punto di vista sostanziale, la decretazione dello stato di allarme, similmente a quanto è accaduto in altri Paesi più gravemente colpiti dal virus, ha portato all'introduzione di misure restrittive straordinarie per il contenimento della pandemia, commisurate alla gravità inedita dell'emergenza in atto. Tali misure vanno dal confinamento domiciliare alla sospensione (in presenza) delle attività socio-educative e d'istruzione di ogni ordine e grado, così come dalla chiusura della maggior parte degli esercizi commerciali al dettaglio, alla cessazione di ogni attività ricreativa, sportiva, culturale, fino alla circoscrizione delle cerimonie di carattere civile e religioso (sulle quali v., più nel dettaglio, *infra* Governo). Nel complesso, quindi, misure restrittive di portata straordinaria che hanno imposto limitazioni molto incisive all'esercizio di un ampio novero di diritti di libertà fondamentali, quali, ad esempio, la libertà di circolazione, la libertà di riunione e di manifestazione, la libertà di culto, e le libertà economiche. In particolare, ampie limitazioni hanno riguardato la libertà di circolazione il cui esercizio è stato subordinato alla sussistenza di determinate condizioni di necessità, espressamente elencate nel decreto sullo stato di allarme (art.7), che hanno costituito il presupposto giuridico del confinamento domiciliare.

La risposta giuridico-istituzionale alla pandemia ha ingenerato inevitabilmente una crisi economica e sociale disastrosa, di portata epocale, che ha obbligato il Governo a intervenire insistentemente attraverso l'adozione di un numero elevato di decreti legge, sottoposti alla immediata convalida parlamentare, con cui sono state messe in campo tutta una serie di misure di protezione e salvaguardia, soprattutto, in campo economico e socio-lavorativo.

Davanti al perdurare di questa drammatica situazione, il Governo Sánchez ha richiesto al Congresso dei Deputati ben quattro autorizzazioni per ottenere la proroga dello stato di allarme, ritenendo la sua vigenza una condizione indispensabile per continuare a gestire la emergenza sanitaria e la crisi generale.

Le sedute plenarie del Congresso dei Deputati riguardanti le autorizzazioni alla proroga dello stato di allarme sono state un importante banco di prova per il già fragile Governo di coalizione a causa del dibattito e del confronto attivati con le opposizioni parlamentari, che sono divenuti sempre più serrati e hanno condotto a una diminuzione progressiva del consenso parlamentare nelle diverse votazioni. Lo stato di allarme è stato prorogato nella sua interezza senza grandi variazioni, fatta eccezione per la risoluzione parlamentare relativa alla prima proroga che ha accolto un emendamento con cui è stato richiesto al Governo di riferire settimanalmente al Congresso dei Deputati sulla esecuzione e gli effetti delle misure emergenziali adottate. Il Congresso dei Deputati, dopo un periodo di autoemarginazione iniziale dovuta alla sospensione dei lavori, ha dimostrato un certo attivismo e la volontà di operare un controllo politico sull'operato del Governo e, in particolare, del Ministro della Sanità. Ciò è stato possibile grazie anche alle nuove soluzioni organizzative interne fondate principalmente su modalità di riunione sia in presenza che in forma telematica, e, soprattutto, sul voto a distanza, che è stato abilitato con carattere generale attraverso una estensione applicativa dell'art. 82, commi 2 e 3 del Regolamento del Congresso dei Deputati.

Nel corso della seduta plenaria tenutasi nella prima settimana di maggio, la richiesta del Governo di una quarta proroga dello stato di allarme ha visto notevolmente ridotto il consenso parlamentare, soprattutto a causa della astensione dei popolari e del voto contrario degli indipendentisti catalani di *Esquerra Republicana de Catalunya* (ERC). Il Presidente Sánchez è riuscito ad ottenere comunque i voti necessari per la quarta proroga principalmente grazie all'accordo raggiunto con *Ciudadanos* e il *Partido Nacionalista Vasco* (PNV), con cui si è impegnato, rispettivamente, ad attivare una comunicazione sistematica sulle misure adottate e un sistema di *co-governance* con le autonomie per la gestione della fase della cd. *desescalada*.

Il **28 aprile** il Governo ha approvato il [Piano per la Transizione Nazionale verso una Nuova Normalità](#) con cui ha regolato nel dettaglio la cd. *desescalada*. Questa si articolerà in quattro fasi e avverrà gradualmente, in forma asimmetrica e coordinata, dando priorità alla provincia come spazio territoriale per realizzare il passaggio da una fase all'altra sulla base della situazione sanitaria esistente e della valutazione di alcuni parametri oggettivi. Il Governo aspira ad avere per la durata complessiva della *desescalada*, che potrà estendersi per un massimo di otto settimane, l'appoggio parlamentare necessario per prorogare lo stato di allarme ritenuto prioritario per gestire le diverse fasi del de-confinamento in cui si allenteranno gradualmente le restrizioni adottate.

La gestione della emergenza sanitaria, attraverso la decretazione e la proroga prolungata dello stato di allarme, ha posto da un punto di vista giuridico-costituzionale tre principali ordini di problemi, riguardanti, il controllo politico da parte del Congresso dei Deputati sull'azione complessivamente posta in essere dal Governo durante lo stato di eccezione; l'accentramento di ampi poteri in capo al Governo statale e il conseguente ridimensionamento delle competenze

delle Comunità autonome, e infine le ampie e durature restrizioni di alcuni diritti fondamentali imposte dalle misure adottate per contrastare la pandemia.

Per quanto concerne il primo aspetto, nonostante le critiche dottrinali sulla direzione suprema assunta dal Presidente e i conseguenti rischi di iper-presidenzializzazione, non sembra potersi negare che il Congresso dei Deputati abbia esercitato un'azione di controllo politico costante sul Governo, che ha mantenuto salda la sua responsabilità politica nei confronti della Camera bassa, senza alterare i tratti fondamentali della forma di governo parlamentare. Il controllo politico è stato svolto in maniera sempre più incisiva da parte delle opposizioni parlamentari nelle singole votazioni sulla proroga dello stato di allarme, obbligando il Governo a rivedere alcuni aspetti della sua strategia e le modalità gestionali della crisi.

Per quanto riguarda le Comunità autonome, dopo una prima fase in cui le autorità autonome e locali sono intervenute adottando provvedimenti restrittivi di dubbia legittimità costituzionale, il Governo, attraverso le autorità delegate operanti sotto la direzione del Presidente, ha esteso le sue competenze in tutto il territorio per offrire una risposta politica unitaria e una gestione amministrativa della crisi coordinata a livello nazionale.

Questa opera di ricentralizzazione, seppur temporalmente e funzionalmente limitata al superamento della crisi, ha determinato un'alterazione profonda nell'esercizio delle competenze tra lo Stato e le Comunità autonome, riducendo significativamente la capacità decisionale e gestionale di queste ultime e stravolgendo il funzionamento ordinario dello Stato autonomo. Ha creato infatti tensioni di un certo rilievo soprattutto con alcune Comunità autonome, come quelle di Madrid, del Paese Basco e della Catalogna, che hanno lamentato la perdita di competenze in materia sanitaria e l'imposizione dall'alto di una strategia sanitaria giudicata priva di unitarietà, flessibilità ed efficacia. Tensioni generalizzate che in alcuni casi sono sfociate in conflitti più seri, come ad esempio nel caso della Catalogna, che ha paragonato lo stato di allarme ad un articolo 155 *encubierto* e ha richiesto più volte di ripristinare le sue competenze in ambito sanitario.

Infine, per quanto concerne il terzo e ultimo aspetto, va ribadito che lo stato di allarme non autorizza a "sospendere" i diritti fondamentali ma soltanto a limitarne l'esercizio. L'articolo 11 della LOAES prevede espressamente che, in caso di dichiarazione dello stato di allarme, il Governo o l'autorità da esso delegata potrà adottare misure restrittive dei diritti fondamentali, limitando, ad esempio, alcune libertà fondamentali come quella di circolazione. Si tratta di una questione di fondamentale importanza perché la sospensione determina un'alterazione del nucleo essenziale dei diritti fondamentali e delle relative garanzie costituzionali. Secondo una parte della dottrina e della classe politica, le misure restrittive adottate dal Governo in questa emergenza sanitaria avrebbero determinato una sospensione di alcuni diritti fondamentali e sarebbero state prive, pertanto, della copertura costituzionale necessaria derivante, per converso, dall'attivazione degli altri stati di eccezione. La questione della sospensione dei diritti fondamentali è stata sottoposta da alcuni deputati di VOX all'attenzione del Tribunale costituzionale tramite l'interposizione di un ricorso di incostituzionalità sul decreto istitutivo dello stato di allarme. Il ricorso sarà esaminato nei prossimi mesi e i giudici costituzionali dovranno valutare, soprattutto,

la ragionevolezza e la proporzionalità delle limitazioni dei diritti fondamentali più gravemente compromessi durante la vigenza dello stato di eccezione.

Le sintetiche riflessioni sin qui svolte permettono di evidenziare, in conclusione, come il ricorso al Diritto costituzionale dell'eccezione, legittimato pienamente dall'esplosione di questa clamorosa emergenza sanitaria, abbia consentito di realizzare una straordinaria concentrazione e centralizzazione dei poteri in capo al Governo statale, che ha sollevato diversi dubbi in merito al rispetto di quei limiti fondamentali che connotano generalmente tutte le situazioni di anormalità o eccezionalità costituzionale. Nello specifico, come è stato osservato da una parte della dottrina, lo stato di allarme prorogato per oltre quaranta giorni e le misure restrittive ad esso collegate dovranno dimostrare di aver rispettato, non soltanto i limiti tradizionali della temporaneità e della proporzionalità, ma anche il limite assoluto della identità costituzionale dello Stato spagnolo, intesa come nucleo costituzionale essenziale che resiste ad ogni stato di eccezione. Se il limite della temporaneità sembra assumere una posizione recessiva negli stati di crisi ed eccezione contemporanei, non può dirsi lo stesso della proporzionalità e della identità costituzionale che rappresentano "las claves de la excepcionalidad" (P. Cruz Villalon, *Entre proporcionalidad e identidad: las claves excepcionalidad en el momento actual*, in *Revista española de Derecho constitucional europeo*, n. 27, 2017), e agiscono, pertanto, come limiti fondamentali anche rispetto al "prolungato" stato di allarme attivato in questa fase emergenziale straordinaria e di portata epocale.

PARTITI

PRIMARIE CIUDADANOS: IRENE ARRIMADAS NUOVA PRESIDENTE

L'8 marzo Irene Arrimadas, portavoce del gruppo parlamentare di *Ciudadanos* al Congresso dei Deputati, ha vinto le primarie di partito divenendo il nuovo Presidente. La candidata ha conquistato la guida del partito con il 76% dei voti, a fronte del 22% riportato dal suo principale rivale, Francisco Igea; il terzo candidato, invece, il militante Ximo Aparici, ha ottenuto soltanto 94 voti. Le primarie sono state indette dopo le dimissioni rassegnate in autunno da parte di Albert Rivera, costretto ad abbandonare la guida del partito in seguito alla disfatta elettorale di *Ciudadanos* nelle elezioni di novembre che segnarono il passaggio da 57 a 10 deputati.

Con la *leadership* di Arrimadas si è inaugurata una nuova fase per il partito. Nel mese di maggio è stato portato a termine un processo di rinnovamento interno, approvando, in seno alla Assemblea generale, nuovi statuti interni e un documento sulla *Strategia e le Linee di Azione Politica* recante le scelte strategiche del partito per i prossimi anni.

PARLAMENTO

DIBATTITO DI INVESTITURA E INIZIO DELLA XIV LEGISLATURA

Il 4 gennaio il segretario generale del Psoe, Pedro Sánchez, candidato regio alla presidenza del Governo, ha esposto al Congresso dei Deputati il programma politico, richiedendo la fiducia ai componenti della Camera bassa (art. 99 comma 2 Cost.; art. 171, comma 2 Regolamento del

Congresso dei Deputati). Il leader del partito vincitore delle elezioni ha presentato il programma del nuovo Governo di coalizione con *Unidas Podemos*, definito “di sinistra e progressista”, i cui contenuti fondamentali sono stati indicati nell’accordo di governabilità siglato con l’alleato di Governo a fine dicembre. Nel [discorso della prima sessione di investitura](#) il candidato socialista ha evidenziato innanzitutto la necessità imprescindibile di costituire il nuovo Governo dinanzi a una situazione prolungata di paralisi politica, affermando che “No hay Gobierno sin Parlamento, pero tampoco puede haber un Parlamento que funcione indefinidamente sin un Gobierno”. Il candidato Premier ha illustrato i principali valori del nuovo Governo che consistono sostanzialmente: nel raggiungimento di più elevati livelli di giustizia sociale, combattendo la povertà, la esclusione sociale e le disuguaglianze tra le diverse parti della popolazione; nella costruzione di una economia sociale di mercato, caratterizzata dalla prestazione di servizi pubblici universali; nella difesa di una nozione piena di libertà individuale, contrastando ogni forma di persecuzione e discriminazione; nel perseguimento della coesione sociale anche attraverso una maggiore coesione territoriale. Dopo aver presentato il quadro valoriale entro il quale si muoverà il nuovo Governo di coalizione, Sánchez è passato ad illustrare più nel dettaglio le politiche che intende mettere in campo per superare le grandi sfide epocali che attendono la Spagna, come quelle ambientali, demografiche e tecnologiche, indicando concretamente le azioni programmate in materia di sviluppo economico, crescita dell’occupazione e sostenibilità del sistema pensionistico; digitalizzazione dell’economia spagnola; Transizione ecologica; giustizia sociale e uguaglianza tra uomo e donna; coesione territoriale all’interno di una Spagna unita nella diversità e compromessa nella costruzione di una Europa fondata sui diritti umani. Tra le riforme più incisive figurano: un ampio pacchetto di politiche economiche e sociali, una riforma del mercato del lavoro e dello statuto dei lavoratori, un nuovo modello di imposizione fiscale basato sulla progressività, ulteriori iniziative a sostegno della politica di valorizzazione della memoria storica, un impegno a risolvere il conflitto politico catalano attraverso il dialogo e la via politica. Su quest’ultimo aspetto Sánchez si è soffermato a lungo per evidenziare la necessità di superare le ferite territoriali, che non devono cronicizzarsi, assumendosi l’impegno di creare un tavolo di dialogo e negoziazione bilaterale con il Governo catalano che miri a trovare una risoluzione al problema territoriale nel rispetto della Costituzione.

Dopo la esposizione del programma, i rappresentanti dei gruppi parlamentari sono intervenuti per esprimere la propria posizione, a cui ha replicato il candidato Premier, e infine si è passati alla votazione.

La fiducia al candidato alla Premiership, che in prima votazione si intende concessa se votata a maggioranza assoluta, non è stata accordata dai deputati del Congresso dei Deputati che hanno espresso 166 voti favorevoli e 165 contrari, senza raggiungere la soglia necessaria dei 176 voti per la investitura. Hanno votato a favore di Sánchez i deputati del suo partito e quelli di *Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común*; *Más País*, *Compromís*; *Bloque Nacionalista Gallego* (BNG), *Ternel Existe*, *Nueva Canarias (Grupo Plural)*, e del PNV; mentre hanno votato contro i deputati del *Partido Popular*, *VOX*, *Ciudadanos*; *Junts per Catalunya*, *Coalición Canaria*, *PRC (Grupo Plural)*, e i cinque deputati del Gruppo misto. Si sono astenuti invece i 18 deputati di ERC e EH Bildu.

Per la investitura si è resa necessaria, quindi, una seconda votazione. Il **7 gennaio**, a distanza di 48 ore dalla conclusione della prima sessione di investitura, si è svolta la seconda votazione in cui Pedro Sánchez è stato investito della fiducia dal Congresso dei Deputati a maggioranza semplice, con 167 voti, riportando il medesimo risultato elettorale della prima votazione. In questa votazione, per il superamento della quale è necessario avere più voti favorevoli che contrari, è risultata decisiva l’astensione dei repubblicani catalani indipendentisti di ERC e dei

nazionalisti baschi radicali di EH BILDU, con cui il candidato Premier è riuscito a chiudere degli accordi, più o meno strutturati, in grado di condizionare incisivamente l'azione politica del Governo durante la legislatura.

Una volta conclusa la votazione, la Presidente del Congresso, Meritxell Batet, ha comunicato il risultato al Re Felipe VI, al fine di procedere alla nomina del nuovo Presidente del Governo.

Il **15 gennaio** la Presidenza della Camera, dopo aver ascoltato la Giunta dei Portavoce, ha definito la composizione della Deputazione Permanente, che sarà presieduta dalla Presidente del Congresso e integrata da 68 membri distribuiti tra i diversi gruppi politici, in base alla loro consistenza numerica, in maniera da riprodurre in formato ridotto la composizione della rappresentanza del Congresso.

Il **3 febbraio** si è svolta nell'emiciclo del Congresso la cerimonia solenne di apertura della XIV legislatura presieduta dal Re Felipe VI, a cui hanno partecipato tutti i deputati e i senatori eletti.

Il **6 marzo** gli Uffici di Presidenza di Camera e Senato hanno approvato, in sessione congiunta, il *I Piano di Uguaglianza delle Cortes Generales*, con cui sono state introdotte nuove regole per promuovere e garantire parità di condizioni e trattamento a tutto il personale impiegato nelle Camere. Il *Piano di Uguaglianza*, che rappresenta la prima iniziativa in tale ambito, si prefigge di realizzare tre obiettivi fondamentali che coincidono sostanzialmente con: la riduzione delle disuguaglianze che possono persistere nell'accesso all'impiego pubblico e nella carriera professionale; la conciliazione della vita personale, familiare, lavorativa e l'esercizio corresponsabile dei diritti; e infine con una speciale attenzione per prevenire violenze, molestie, e garantire una protezione adeguata per quelle situazioni complesse in cui vi siano vittime di violenza di genere.

IL CONGRESSO DEI DEPUTATI DURANTE LO STATO DI ALLARME DECRETATO DAL GOVERNO PER LA GESTIONE DEL COVID-19

Durante lo stato di eccezione, decretato il **14 marzo** dal Governo Sánchez, il Congresso dei Deputati ha continuato a svolgere le sue tradizionali funzioni costituzionali, limitandosi ad esercitare quelle di carattere essenziale e dando priorità all'azione di controllo sull'intera attività posta in essere dall'Esecutivo per far fronte alla situazione di emergenza sanitaria straordinaria prodotta dal Covid-19. L'azione di controllo del Congresso dei Deputati si è tradotta prevalentemente nel dibattito sullo stato di allarme e nel rilascio delle autorizzazioni per la proroga richieste dal Governo; nella convalida dei Regi Decreti-legge approvati durante la vigenza dello stato di eccezione; e in un'attività di controllo e monitoraggio di tutte le azioni e misure approvate dall'Esecutivo per gestire la crisi sanitaria.

Per prevenire ogni forma di contagio e garantire la massima sicurezza nello svolgimento dei lavori parlamentari, la Presidente del Congresso, Meritxell Batet, ha indicato le principali direttive nell'ambito di [un messaggio sull'attività della Camera durante l'emergenza sanitaria](#).

Nel messaggio si evidenzia come in questa fase il Congresso dei Deputati applicherà nuove regole e soluzioni organizzative interne fondate principalmente sul voto a distanza, che è stato abilitato con carattere generale attraverso una estensione applicativa dell'art. 82, commi 2 e 3 del Regolamento del Congresso dei Deputati, e su modalità di riunione in parte in presenza e in parte in forma telematica. Si precisa che, durante la vigenza dello stato di allarme, le riunioni del *Pleno* si svolgeranno in presenza di un numero ridotto di oratori designati dai singoli gruppi politici, dal Governo, nonché con la partecipazione di un numero minimo di membri della Presidenza; agli altri parlamentari verrà garantita, invece, la possibilità di seguire ed esercitare il proprio diritto di voto per via telematica. Si specifica che anche le Commissioni si uniformeranno a regole analoghe

per lo svolgimento delle proprie riunioni, circoscrivendo la loro azione alle questioni più urgenti e a quelle riguardanti la crisi in atto, con la eccezione della Commissione *Sanità e Consumo* che potrà svolgere un'attività più intensa di controllo per monitorare l'andamento dell'epidemia e le misure adottate dall'Esecutivo per contenerla. Infine si chiarisce che anche gli altri organi direttivi della Camera, l'Ufficio di Presidenza e la Giunta dei Portavoce, seguiranno le stesse modalità telematiche per lo svolgimento dei propri lavori.

Il **12 marzo** la Presidente del Congresso attraverso un [comunicato](#) ha annunciato la decisione di sospendere fino al 24 marzo tutta l'attività parlamentare già convocata in Aula e in Commissione, specificando che la successiva seduta plenaria del Congresso si sarebbe tenuta il 25 marzo per votare l'autorizzazione della richiesta di proroga dello stato di allarme. La decisione sullo svolgimento dei servizi minimi del Congresso è stata presa dall'Ufficio della Presidenza e dalla Giunta dei Portavoce, d'accordo con le autorità sanitarie, dopo che il deputato di VOX, Javier Ortega Smith, è risultato positivo al test sul Coronavirus.

In questo periodo di sospensione dei lavori, l'unica riunione plenaria si è svolta il **18 marzo** per ricevere la comunicazione da parte del Governo sulla dichiarazione dello stato di allarme, che è tenuto immediatamente a trasmettere al Congresso ai sensi dell'articolo 116, comma 2 Cost. Il *Pleno* del Congresso è stato quindi convocato, ai sensi dell'art. 165 del Regolamento del Congresso, per ricevere l'informativa da parte del Governo Sánchez in merito all'adozione del Regio Decreto n. 463, del 14 marzo 2020, con il quale è stato decretato per un periodo iniziale di quindici giorni lo stato di allarme, al fine di fronteggiare la situazione di emergenza sanitaria straordinaria provocata dal Covid-19. In quell'occasione il Presidente Sánchez, in un emiciclo semi vuoto dinanzi alla presenza di una ventina deputati, ha spiegato le misure adottate a livello nazionale per affrontare la crisi sanitaria in atto, l'impatto di tali misure e le relative ripercussioni sociali ed economiche (v. *infra* Governo).

Il **25 marzo** l'Assemblea del Congresso dei Deputati è stata convocata per decidere in merito alla proroga dello stato di allarme che, ai sensi dell'articolo 116, comma 2 della Costituzione, ha una durata massima di 15 giorni e richiede, per una sua proroga, un'autorizzazione del Congresso prima della scadenza del termine originario sulla base di una richiesta avanzata dal Governo. Secondo l'art. 162, comma 3 del Regolamento del Congresso, i gruppi politici possono presentare delle proposte sulla portata e le condizioni da adottare durante la proroga fino a due ore prima della convocazione della seduta.

La seduta si è aperta con la spiegazione da parte del Presidente del Governo delle ragioni che hanno spinto a richiedere la proroga (v. *infra*, Governo). È proseguita con la discussione delle proposte di risoluzione avanzate dalle diverse forze politiche e, infine, è terminata con la votazione della relativa autorizzazione e delle proposte. Al termine della seduta il *Pleno* ha approvato con 321 voti a favore, 0 contrari e 28 astensioni, 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, de 14 de marzo. \(BOE n. 86, de 28 de marzo 2020\)](#), con cui è stata autorizzata la prima proroga dello stato di allarme fino alla mezzanotte del 12 aprile. Nella risoluzione è stata inclusa una disposizione aggiuntiva che obbliga il Governo a inviare settimanalmente informazioni alla Camera sulle misure emergenziali adottate.

Nel corso della seduta sono stati convalidati i primi cinque Regi Decreti legge (nn. 4, 5, 6, 7 e 8/2020, su cui v. *infra*, Governo) approvati dal Governo recanti misure urgenti in ambito sanitario, economico e sociale, per far fronte alla crisi risultante dal Coronavirus.

Il **9 aprile** si è svolta la seduta plenaria del Congresso dei Deputati per discutere e approvare la seconda richiesta di proroga dello stato di allarme avanzata dal Governo sulla base dell'accordo

raggiunto in sede di Consiglio dei Ministri il 7 aprile. Nel corso della seduta il Presidente del Governo ha spiegato le ragioni sanitarie che hanno spinto a richiedere una seconda dilazione temporale di quindici giorni dello stato di allarme. Il *Pleno* del Congresso dei deputati ha approvato con 270 voti a favore, 54 contrari e 25 astensioni, la [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, \(BOE n.101, 11 abril de 2020\)](#), con cui si autorizza la seconda proroga dello stato di allarme fino alla mezzanotte del 26 aprile. In questa seconda votazione sulla proroga, due gruppi parlamentari, VOX e la CUP, hanno votato contro rompendo la coesione raggiunta durante la prima votazione.

Nel corso della seduta sono stati convalidati tre Regi Decreti Legge recanti misure urgenti in campo economico, sociale e lavorativo approvati per far fronte alla crisi (nn. 9, 107/2020, su cui v. *infra*, Governo).

Il **22 aprile** si è svolta un'altra riunione plenaria del Congresso dei Deputati in cui il Presidente del Governo ha riferito sulle conclusioni adottate dal Consiglio europeo nelle ultime riunioni del 20/21 febbraio e del 26/27 marzo e ha richiesto la terza autorizzazione per la proroga dello stato di allarme. Il Presidente Sánchez ha definito imprescindibile tale proroga al fine di stabilizzare il trend decrescente dei nuovi casi di contagio, pazienti ospedalizzati e decessi, nella prospettiva di un'evoluzione sempre più contenuta del virus che conduca progressivamente al controllo della epidemia. Il *Pleno* ha approvato con 269 voti a favore, 60 contrari e 16 astensioni, 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 \(BOE n. 115, de 25 abril 2020\)](#). Alla schiera dei contrari si è aggiunta JxCat, mentre hanno continuato ad astenersi ERC e EH Bildu. Con tale risoluzione è stata autorizzata la proroga dello stato di allarme fino alla mezzanotte del 10 maggio.

Il **28 aprile** la Presidenza del Congresso dei Deputati, sentita la Giunta dei Portavoce, ha deciso di istituire una Commissione non permanente per la *Ricostruzione Sociale ed Economica* del Paese, ai sensi dell'articolo 53 del Regolamento del Congresso. La proposta di istituzione è stata avanzata dai gruppi parlamentari del PSOE e di *Unidas Podemos-EN Comú Podem-Galicia en Común*. Il lavoro della Commissione si incentrerà su alcune grandi questioni: il rafforzamento della sanità pubblica; la riattivazione dell'economia e la modernizzazione del sistema produttivo; il miglioramento dei sistemi di protezione sociale e del sistema fiscale; la posizione della Spagna davanti all'Unione europea.

La Commissione, composta da 46 membri distribuiti tra i vari gruppi parlamentari, dovrà ultimare i suoi lavori, salvo proroghe, entro due mesi dalla costituzione, trasmettendo al *Pleno* un *dictamen* contenente diverse risoluzioni e proposte che dovranno essere discusse e approvate in Aula.

GOVERNO

COSTITUZIONE DEL NUOVO GOVERNO DI COALIZIONE PSOE/UNIDAS PODEMOS

Il **7 gennaio**, dopo aver ottenuto l'investitura da parte del Congresso dei Deputati, Pedro Sánchez è stato nominato dal Re Felipe VI Presidente del Governo con [Regio Decreto 1/2020 \(BOE del 8 gennaio 2020\)](#). Dopo la nomina alla carica di Presidente, Sánchez ha indicato i

componenti del nuovo Esecutivo di coalizione, che sono stati nominati con [Regio Decreto n. 8/2020 \(BOE n. 11, del 13 gennaio 2020\)](#), in seguito alla prestazione del giuramento avvenuto nell'ambito di una cerimonia solenne svoltasi a Palazzo della Zarzuela dinnanzi al Capo dello Stato.

Da un punto di vista organizzativo, il primo Governo di coalizione è stato strutturato in quattro Vicepresidenze e 18 Ministeri, istituiti, rispettivamente, con [Regio Decreto 3/2020 \(BOE n. 11, del 13 gennaio 2020\)](#) e [Regio Decreto 2/2020 \(BOE n. 11, del 13 gennaio 2020\)](#).

La prima vicepresidenza è stata assegnata alla socialista Carmen Calvo, Ministra della Presidenza, delle Relazioni con le Cortes e della Memoria Democratica; la seconda vicepresidenza, che si occuperà di Diritti Sociali e Agenda 2030, è stata conferita al leader dell'alleato di Governo, *Unidas Podemos*, Pablo Iglesias; la terza vicepresidenza, responsabile della Economia e della Trasformazione Digitale, è stata assegnata a Nadia Calviño, economista e avvocato, già Direttore generale della Commissione europea e Ministra dell'Economia con il I Governo Sánchez; la quarta vicepresidenza, responsabile della Transizione Ecologica e della Sfida Demografica, è stata conferita a Teresa Ribera, una delle maggiori esperte nelle negoziazioni internazionali in materia di cambio climatico e surriscaldamento globale. Per quanto concerne i Ministeri, sono stati ripartiti tra i due partiti alleati di Governo nel seguente modo: quattordici sono stati assegnati al PSOE e quattro a *Unidas Podemos*. Al Ministero degli Affari Esteri, Unione europea e cooperazione, è stata nominata la socialista Arancha González Laya, sottosegretaria generale dell'ONU e direttrice esecutiva del Centro del Commercio Internazionale; al Ministero della Giustizia è stato nominato Juan Carlos Campo, deputato socialista, giudice, ed ex Segretario di Stato alla giustizia durante il II Governo Zapatero (2008-2011); alla Difesa è stata investita, Margarita Robles, Magistrato del Tribunale Supremo, nota alle cronache per il suo impegno nel difendere il ruolo delle donne nelle Forze Armate, nonché per la criticata gestione del caso *Open Arms*; a capo del Ministero delle Finanze è stata investita Maria Jesus Montero, già Ministra nel I Governo Sánchez; al Ministero degli Interni è stato confermato il giudice conservatore dell'*Audiencia Nacional*, Fernando Grande-Marlaska, noto, tra le altre cose, per aver gestito le agitazioni in Catalogna dopo la sentenza sul cd. *procés*; al Ministero dei Trasporti, Mobilità e Agenda Urbana, è stato investito Jose Luis Abalos, segretario generale dell'organizzazione del PSOE, molto vicino a Sánchez; all'Educazione è stata nominata Isabel Celaa, portavoce del precedente Governo Sánchez e già consigliera nel Governo basco di Patxi Lopez; al Ministero del Lavoro, Yolanda Diaz, deputata di *Galicia en Común*, e dirigente di *Izquierda Unida*, nonché avvocatessa del lavoro e impegnata sul fronte della difesa dei diritti delle donne; al Ministero della Sicurezza Sociale, Inclusione e Migrazione è stato nominato José Luis Escrivá Belmonte, dal 2014 Presidente dell'Autorità Indipendente della Responsabilità Fiscale (AIReF) e dal 2015 Presidente della Rete delle Istituzioni Fiscali Indipendenti della Ue; al Ministero dell'Industria, Commercio e Turismo è stata confermata l'economista Maria Reyes Maroto Illera; al Ministero dell'Agricoltura, Pesca e Alimentazione è stato confermato il socialista Luis Planas; al Ministero della Politica Territoriale e della Funzione Pubblica, invece, è stata nominata Carolina Darias, ex consigliera del Governo delle Canarie; a Irene Montero, laureata in psicologia e attiva militante da 16 anni nel Partito comunista, è stato assegnato il Ministero della Uguaglianza; José Rodríguez Uribes, professore universitario di Filosofia del Diritto e attuale portavoce del gruppo parlamentare socialista nell'Assemblea di Madrid, è stato nominato al Ministero della Cultura; alla Sanità è stato investito Salvador Illa, Segretario dell'organizzazione del Partito Socialista Catalano (PSC); a capo del Ministero del Consumo, Alberto Garzón, economista e coordinatore federale di *Izquierda Unida*; al Ministero della Scienza e Innovazione, Pedro Duque, ex astronauta,

ingegnere e politico spagnolo, mentre all'Università è stato chiamato Manuel Castell, sociologo di fama internazionale nel settore della società della informazione.

DECRETAZIONE, PROROGA DELLO STATO DI ALLARME E PIANO PER LA CD. DESESCALADA

Il **13 marzo** il Presidente del Governo Sánchez ha emesso una [dichiarazione istituzionale](#) per preannunciare la decretazione dello stato di allarme in tutto il territorio nazionale per la durata di quindici giorni.

Il Presidente ha chiarito, anzitutto, che lo stato di allarme rappresenta uno strumento dello Stato di diritto, riconosciuto dall'art. 116 della Costituzione, adatto ad affrontare crisi sanitarie straordinarie del calibro di quella che sta attualmente vivendo la Spagna, così come il resto del mondo, a causa della pandemia prodotta dal Covid-19. Ha anticipato che il Consiglio dei Ministri straordinario, convocato per il giorno successivo, approverà sia il decreto sullo stato di allarme che tutta una serie di misure eccezionali per far fronte all'emergenza sanitaria e sociale in corso. Decisioni con le quali -afferma il Premier- saranno mobilitate tutte le risorse disponibili, economiche, sanitarie, pubbliche e private, civili e militari, per proteggere la salute dei cittadini, e in particolare quella delle categorie più vulnerabili, e altresì per rispondere all'emergenza sociale ed economica prodotta dalla crisi sanitaria con la massima rapidità ed efficienza.

Il Presidente ha dichiarato che informerà immediatamente dell'attivazione dello stato di allarme sia il Congresso dei Deputati che i Presidenti delle Comunità autonome.

Ha evidenziato la gravità della situazione e la necessità di contrastare con ogni mezzo possibile la diffusione della pandemia.

Ha concluso la dichiarazione richiamando e invitando tutti, istituzioni e società civile, all'unità, alla responsabilità e alla disciplina sociale, elementi indispensabili per combattere il virus.

Il **14 marzo** il Consiglio dei Ministri straordinario ha approvato, come preannunciato il giorno prima dal Presidente Sánchez, il [Regio Decreto n. 463/2020, con il quale si dichiara lo stato di allarme per la gestione della situazione di crisi sanitaria prodotta dal Covid-19 \(BOE n. 67, del 14 marzo 2020\)](#). Il decreto disciplina un complesso di misure da adottare durante la vigenza dello stato di allarme per proteggere la salute e la sicurezza dei cittadini, contenere la diffusione della pandemia e rafforzare il sistema della sanità pubblica.

Nella premessa si evidenzia come la situazione di crisi straordinaria prodotta dall'epidemia dovuta al Covid-19 abbia spinto a ricorrere al meccanismo dello stato di allarme che, ai sensi della legge organica n. 4/1981, sugli stati di eccezione (LOAES), prevede tra i presupposti abilitanti di questo meccanismo una crisi sanitaria che produca gravi alterazioni della normalità.

Nel decreto si specifica anzitutto che la dichiarazione si applica in tutto il territorio nazionale e avrà una durata iniziale di 15 giorni (artt. 2 e 3).

Il decreto elenca, poi, le autorità delegate del Governo che agiranno nelle aree di rispettiva competenza sotto la direzione superiore del Presidente, che coincidono con i Ministeri della Difesa, Interni, Trasporti, Mobilità e Agenda Urbana, e Sanità. Questi Ministri vengono autorizzati ad adottare tutti gli ordini, le risoluzioni, le disposizioni, e le istruzioni interpretative che si rendano necessarie per garantire la salute e la sicurezza durante la vigenza dello stato di allarme, così come per adottare qualsiasi misura inclusa nell'articolo 11 della LOAES, che tra l'altro contempla la requisizione temporanea di beni, l'imposizione di prestazioni personali obbligatorie, l'intervento e l'occupazione di industrie, fabbriche, e, infine, limitazioni o razionamento nell'uso di servizi o nel consumo di beni di prima necessità. Nelle aree che non

ricadono in quelle dei Ministri elencati, l'autorità competente sarà il Ministro della Sanità, che acquisisce così una competenza in via residuale.

Per quanto concerne le forze della pubblica sicurezza, si specifica che coloro che integrano le Forze e i Corpi di Sicurezza dello Stato, così come i corpi di polizia delle Comunità autonome e degli enti locali agiranno sotto la direzione del Ministero dell'Interno; così come anche i servizi di intervento e assistenza del Sistema Nazionale della Protezione Civile agiranno sotto la dipendenza funzionale del Ministero dell'Interno.

Nel decreto vengono adottate, poi, molte misure restrittive che vanno dal confinamento domiciliare, alla sospensione delle attività di educazione e istruzione di ogni ordine e grado, così come dalla sospensione delle attività commerciali al dettaglio a quella delle attività ricreative, sportive, culturali, fino alla circoscrizione delle cerimonie civili, religiose e funebri. Si prevede pertanto la chiusura provvisoria di tutti i negozi esercenti attività commerciali, salvo quelli che vendono prodotti di prima necessità espressamente elencati; la sospensione di ogni attività educativa, scolastica e universitaria in presenza e la sua sostituzione con la didattica a distanza, o la didattica on-line; la chiusura provvisoria di musei, biblioteche, locali, e luoghi dove si svolgono spettacoli pubblici, manifestazioni sportive o ricreative di ogni tipo, così come di bar, caffetterie e ristoranti; una presenza e una partecipazione nei luoghi di culto a cerimonie civili e religiose subordinate al rispetto di determinate regole organizzative interne rivolte ad evitare qualsiasi forma di assembramento. Per quanto concerne il trasporto pubblico viene garantita la continuità del trasporto pubblico, con alcuni limiti per quanto riguarda il trasporto ferroviario di media distanza.

Il confinamento domiciliare trova la sua base giuridica nell'articolo 7 con cui si introducono ampie limitazioni alla libertà di circolazione delle persone, prevedendo che quest'ultima potrà essere esercitata solo individualmente per ragioni giustificate da situazioni di necessità, quali, ad esempio: l'acquisto di beni essenziali come alimenti o prodotti farmaceutici; il raggiungimento del posto di lavoro e il rientro nel luogo di residenza abituale; lo svolgimento di assistenza presso centri sanitari, o nei confronti di persone dipendenti, disabili, o categorie particolarmente vulnerabili; il raggiungimento di istituti del credito o banche; o altre "situazioni analoghe" di necessità. In ogni caso, è richiesto che qualsiasi spostamento avvenga singolarmente e nel rispetto delle raccomandazioni impartite dalle autorità sanitarie, in particolare per quanto concerne il mantenimento della distanza interpersonale.

Nel decreto vengono poi adottate un'altra serie di misure dirette a rafforzare il Sistema Sanitario in tutto il territorio nazionale, nonché ad assicurare la somministrazione di beni e servizi necessari per la protezione della salute pubblica (artt. 12 e 13).

Dopo la dichiarazione dello stato di allarme, il Presidente del Governo ha spiegato pubblicamente ai cittadini i contenuti del decreto e le misure adottate per lottare contro la propagazione del virus e mettere in sicurezza la popolazione.

In primo luogo ha chiarito che con l'approvazione del decreto si inizia una nuova fase, che è quella del meccanismo costituzionale dello stato di allarme, durante il quale l'autorità competente in tutto il territorio nazionale sarà il Governo spagnolo e la priorità sarà quella di tutelare la salute delle persone. Il Presidente ha poi spiegato quali saranno in questa fase le autorità delegate del Governo responsabili nelle aree di rispettiva competenza, la competenza residuale del Ministero della Sanità, le misure restrittive legate al lockdown, quelle rivolte a rafforzare il servizio sanitario nazionale e la tutela della salute pubblica, nonché le azioni di coordinamento e collaborazione con le Comunità autonome per garantire una risposta unitaria, solidale e la coesione territoriale all'interno dello Stato autonomo.

Il Presidente ha chiarito che il Governo risponderà alla crisi sociale ed economica scaturita da questa emergenza sanitaria attraverso una serie di misure a sostegno delle famiglie, dei lavoratori, degli autonomi e delle imprese, che saranno adottate tramite lo strumento normativo della decretazione d'urgenza nel prossimo Consiglio dei Ministri.

Il **18 marzo** il Presidente del Governo si è presentato dinanzi al Congresso dei Deputati per dare l'**informativa** sul Regio Decreto con cui è stato dichiarato lo stato di allarme ed operare un resoconto sulle misure adottate dall'inizio della pandemia. Il Presidente ha qualificato la pandemia in corso "una sfida senza precedenti", "una minaccia per la salute pubblica globale, "una sfida straordinaria che obbliga ad adottare misure eccezionali". Dinanzi a questa situazione emergenziale, la dichiarazione dello stato di allarme si è resa necessaria per salvaguardare la salute dei cittadini e mobilitare tutte le risorse disponibili agendo in base al principio di unità.

Il *Premier* ha affermato come la lotta al Covid-19 abbia reso prioritaria l'esigenza di rafforzare il Sistema sanitario nazionale e il *Welfare* nella prospettiva di riavviare quanto prima la ricostruzione economica e sociale del Paese. Ha evidenziato come la emergenza sanitaria abbia provocato una crisi economica e sociale di proporzioni inedite, dovuta alla contrazione temporanea del sistema produttivo e alla chiusura delle frontiere, che richiede un'immediata azione di sostegno all'economia e all'occupazione per l'intera durata della fase emergenziale e che consenta poi di procedere, non appena possibile, ad una ricostruzione rapida ed efficace. Il Presidente è passato poi a illustrare tutte le misure che sono state adottate mediante decreto legge a partire dal 10 marzo, iniziando dalle prime di carattere economico e dirette a tutelare la salute pubblica, a quelle rivolte a rafforzare la sanità e a sostenere le famiglie, il turismo e le imprese, e infine all'ultimo pacchetto di misure per superare le conseguenze economiche e sociali del Covid-19.

Il **22 marzo** si è svolta la seconda riunione tra il Presidente Sánchez e i Presidenti delle Comunità autonome da quando è iniziata la emergenza Covid-19, durante la quale sono state esaminate tutte le azioni messe in campo finora in forma congiunta e coordinata a livello statale ed autonomo, nonché è stato valutato l'impatto delle misure approvate dalle autorità delegate di Governo nelle aree di rispettiva competenza. Dalla riunione è emerso -secondo quanto riportato dal Premier in conferenza stampa- un pieno spirito di collaborazione e la volontà di continuare un'azione unitaria per contrastare il virus, nonché la necessità di prorogare lo stato di allarme per altri quindici giorni.

Il **25 marzo** il Presidente Sanchez si è presentato dinanzi al Congresso dei Deputati per richiedere **la prima proroga dello stato di allarme** della durata di quindici giorni. Nel corso della seduta il Premier ha evidenziato la persistente gravità della situazione, che obbliga a prorogare lo stato di allarme, sollecitando unità e lealtà istituzionale. Ha ringraziato tutto il personale pubblico impiegato in prima linea durante l'emergenza sanitaria, *in primis* quello sanitario per la dedizione e la professionalità dimostrate, definendoli un vero e proprio orgoglio per la Nazione. Ha operato un resoconto dettagliato ed esaustivo di tutte le misure sanitarie, economiche e sociali adottate dalle autorità delegate nelle aree di rispettiva competenza per rispondere alla crisi. Ha evidenziato come tutte queste misure siano sostanzialmente orientate a rafforzare il sistema sanitario e ad escludere in futuro ogni possibilità di rischio che possa compromettere la sicurezza sanitaria, a mitigare le conseguenze economiche e a porre le basi per un recupero che possa essere il più rapido possibile; e infine a proteggere tutti i cittadini, garantendo il loro diritto a una vita in condizioni degne. In conclusione ha evidenziato l'esigenza imprescindibile e urgente di un sostegno finanziario alla ricerca scientifica e medica per il vaccino contro il Covid-19.

Il **27 marzo** il Consiglio dei Ministri, dopo aver ottenuto l'autorizzazione alla proroga dal Congresso dei Deputati, ha approvato il [Regio Decreto 476/2020, del 27 marzo, con il quale si proroga lo stato di allarme decretato con il Regio Decreto 463/2020, del 14 marzo, che dichiara lo stato di allarme per la gestione della situazione di crisi sanitaria provocata dal COVID-19, \(BOE n. 86, del 28 marzo 2020\)](#). Con tale decreto viene prorogata per altri 15 giorni la vigenza dello stato di allarme e con esso di tutte le misure contenute nel decreto istitutivo, a cui si unisce la disposizione aggiuntiva con la quale si richiede al Governo di riferire settimanalmente al Congresso sulle misure emergenziali adottate per contrastare la pandemia.

Il **9 aprile** il Presidente Sánchez si è presentato dinanzi al Congresso dei Deputati per richiedere [la seconda proroga dello stato di allarme](#), evidenziando come lo stato di allarme rappresenti una misura essenziale per proteggere la vita e la salute dei cittadini. Il Premier ha invitato tutti i gruppi politici all'unità e alla lealtà per costruire un gran patto per la ricostruzione economica e sociale del Paese, una sorte di riedizione dei Patti della Moncloa, al quale dovranno partecipare i principali attori politici e sociali, compresi i Presidenti delle Comunità autonome. Il Premier ha annunciato che il Governo, grazie all'ausilio di un gruppo multidisciplinare integrato da epidemiologi, tecnologi, e specialisti in varie discipline, sta preparando un piano per gestire una fase di transizione "progressiva", "scaglionata" e "ugualmente dura" per ritornare ad una nuova normalità, dato che la normalità vera potrà essere ripristinata soltanto quando sarà trovato il vaccino. In questa fase verrà operato un bilanciamento tra una risposta equilibrata alla crisi sanitaria, la mitigazione degli effetti socioeconomici e il pieno rispetto dei diritti umani. Il livello di consenso sulla seconda proroga dello stato di allarme è diminuito rispetto alla prima a causa dell'opposizione del Pp e di VOX che hanno votato contro, ritenendo insufficiente e poco trasparente il livello di comunicazione del Governo, inefficace la gestione della emergenza sanitaria e rischiosa questa restrizione illimitata dei diritti per il mantenimento della democrazia.

Il **10 aprile** il Consiglio dei Ministri, dopo avere ottenuto la autorizzazione per la seconda proroga dello stato di allarme, ha approvato [il Regio Decreto 487/2020, del 10 aprile, con il quale si proroga il Regio Decreto 463/2020, del 14 marzo, che dichiara lo stato di allarme per la gestione della situazione di crisi sanitaria provocata dal COVID-19, \(BOE n. 101, dell'11 aprile 2020\)](#). Con questo decreto viene prorogata la vigenza di tutte le misure di confinamento incluse nel decreto istitutivo dello stato di allarme, senza alcuna modifica e innovazione rispetto allo stato precedente.

Il **22 aprile** il Presidente Sánchez ha richiesto al Congresso dei Deputati, nel corso di una lunghissima e tesa sessione parlamentare, [la terza proroga dello stato di allarme](#) per altri 15 giorni. Il Presidente ha richiesto l'autorizzazione parlamentare per proseguire con la vigenza dello stato di allarme nella lotta contro il Covid-19, dichiarando un ragionevole ottimismo per le prospettive future di evoluzione della pandemia. Per la prima volta ha proposto di introdurre due modifiche chiave di allentamento delle misure restrittive che suppongono l'inizio del cammino della "cd. descalada". Queste modifiche consistono, da un lato, nella possibilità concessa ai minori di 14 anni accompagnati di uscire per una passeggiata di un'ora, e dall'altro, nel conferimento di una autorizzazione al Ministro della Sanità per rafforzare o restringere le misure e determinare l'ambito e la portata territoriale delle stesse.

Il **24 aprile** il Consiglio dei Ministri, sulla base della autorizzazione parlamentare del Congresso dei Deputati, ha adottato [il Regio Decreto 492/2020, con il quale si la proroga lo stato di allarme decretato con il Regio Decreto 463/2020, del 14 marzo, che dichiara lo stato di allarme per la gestione della situazione di crisi sanitaria provocata dal COVID-19 \(BOE n. 115, del 25 aprile 2020\)](#), che ha esteso fino al 10 maggio lo stato di allarme e il confinamento generale.

Il **28 aprile** il Consiglio dei Ministri ha approvato il *Piano per la Transizione Nazionale verso una Nuova Normalità* che regola la cd. Fase 2, detta anche della *desescalada*, individuando tutti i parametri e gli strumenti per adattare la società alla nuova normalità in seguito alla crisi provocata dal Covid-19. Nel piano si prevede che questa *desescalada* avverrà gradualmente, in forma asimmetrica e coordinata, dando priorità alla provincia come spazio territoriale entro il quale individuare e circoscrivere le attività consentite e realizzare il passaggio da una fase all'altra. Il piano prevede che questa transizione avverrà in quattro fasi e si compirà in funzione del controllo dell'epidemia in ogni provincia e con velocità distinte a seconda della situazione sanitaria della zona e in base alla valutazione di parametri oggettivi. Il passaggio da una fase all'altra si realizzerà in base alle capacità strategiche del sistema sanitario e dell'assistenza ospedaliera; alla situazione epidemiologica; alla implementazione delle misure di protezione collettiva nell'ambito degli esercizi commerciali, dei trasporti, dei centri di lavoro e in qualsiasi spazio pubblico; e ai dati della mobilità ed a quelli economici.

Le quattro fasi in cui si articola il processo sono: a) la fase preparatoria o la fase 0 che prevede la possibilità di una passeggiata di un'ora per i minori accompagnati e l'attività motoria per gli adulti, la riapertura di alcuni locali e attività previo appuntamento con il cliente, nonché quella di ristoranti che fanno servizio di asporto; b) la fase 1 in cui si apriranno alcune attività di commercio al dettaglio in condizioni di rigida sicurezza, fatta eccezione per i centri commerciali; le attività di ristorazione dotate di terrazzi con un limite di occupazione del 30%; hotel, ostelli, e alloggi turistici escludendo l'uso delle zone comuni; i luoghi di culto limitandone l'utilizzo a un terzo della relativa capacità; la riapertura di alcune attività e impianti sportivi professionali con misure di igiene e protezione rafforzate; utilizzo della mascherina altamente raccomandato sui mezzi di trasporto pubblico; c) la fase 2 o intermedia prevede la riapertura degli spazi interni dei locali solo per il servizio al tavolo e con un utilizzo pari a un terzo della relativa capacità; la riapertura dei centri educativi al fine di garantire supporto a quelle famiglie in cui i genitori lavorino entrambi in presenza, mentre per la scuola la riapertura è stata posticipata a settembre; la riapertura di cinema, teatri e auditori soltanto per un terzo delle loro capacità con posti assegnati; l'ammissibilità di eventi e spettacoli all'aria aperta con una capienza limitata a 400 persone; apertura di musei e conferenze con un terzo della loro occupazione abituale; un utilizzo dei luoghi di culto fino a un quinto della loro capacità; nella fase 3, o avanzata, si prevede di rendere più flessibile la mobilità generale della popolazione raccomandando l'uso della mascherina soprattutto nei trasporti pubblici; i negozi commerciali limiteranno il loro utilizzo al 50% della loro possibilità, si fisserà una distanza minima di due metri tra le persone; nella ristorazione si allenteranno le restrizioni, ma continueranno a mantenersi rigide condizioni di distanziamento sociale.

Ogni fase dovrà avere una durata di un minimo di due settimane e ogni provincia potrà decidere di accedere alla fase successiva sulla base dei criteri oggettivi individuati. La durata complessiva della *desescalada* dovrà essere al massimo di 8 settimane per consentire alla fine del mese di giugno di ritornare alla nuova normalità se la evoluzione della epidemia sarà controllata in tutti i territori. A partire da questa data, termineranno le restrizioni economiche e sociali individuate, ma si manterranno le misure di vigilanza epidemiologica e soprattutto le misure di igiene e protezione personale fino a quando non verrà trovato il vaccino.

Il processo, quindi, non sarà uniforme in tutto il territorio nazionale ma avverrà in forma asimmetrica e a distinte velocità. Un ruolo fondamentale nella gestione di questo processo sarà esercitato dalle autorità autonome e locali, anche se il coordinamento verrà operato dal centro,

e in particolare dal Ministero della Sanità, che assumerà le decisioni necessarie come autorità delegata.

PRINCIPALI MISURE ECONOMICHE E SOCIALI ADOTTATE MEDIANTE DECRETI LEGGE PER LA GESTIONE DELLA EMERGENZA NAZIONALE

Sia prima che durante la vigenza dello stato di allarme, il Governo Sánchez ha fatto ampiamente ricorso alla decretazione d'urgenza per far fronte alla grave e straordinaria crisi sanitaria, economica e sociale provocata dalla esplosione del Coronavirus, adottando un complesso di misure che si sono sostanzialmente orientate in quattro direzioni: a) sostegno agli imprenditori, alle famiglie, agli autonomi e alle categorie di soggetti più vulnerabili; b) sostenibilità dell'occupazione attraverso la individuazione di meccanismi flessibili di adeguamento dei rapporti di lavoro alla situazione di emergenza in corso, scongiurando il pericolo di licenziamenti futuri; c) sostegno all'attività economica e imprenditoriale per garantire la liquidità finanziaria necessaria per far fronte alle difficoltà economiche temporanee derivanti dalla diffusione del Covid-19; d) sostegno alla ricerca scientifica e medica per individuare e sperimentare il vaccino contro il virus.

A partire dal 10 marzo, fino alla fine del mese di aprile, sono stati adottati ben 11 Regi Decreti legge per far fronte all'emergenza nazionale dovuta al Covid-19 (Regi Decreti Legge 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16/2020), per una analisi dei quali si rinvia a una consultazione del Codice elettronico pubblicato dall'Agenzia Statale del Bollettino Ufficiale dello Stato, [Códigos electrónicos. Covid-19. Derecho Europeo, Estatal y Autonómico, BOE, 7 maggio](#).

Tra le misure più significative adottate attraverso questo ampio numero di decreti si segnalano la stragrande parte dei provvedimenti di natura finanziaria intervenuti a sostegno delle imprese e dei lavoratori autonomi. Questi hanno ampliato considerevolmente le garanzie pubbliche, anche attraverso l'incremento del limite di indebitamento dell'Istituto Ufficiale del Credito (ICO), per prestiti, linee di credito, a sostegno di tutto il tessuto imprenditoriale e, soprattutto, per i settori più colpiti dal Covid-19, quali, ad esempio, quello turistico. Nel complesso le misure hanno cercato di supportare la liquidità delle imprese e dei lavoratori autonomi colpiti dalla crisi attraverso la riduzione del rischio di credito e a sostenere finanziariamente quelle categorie di lavoratori che hanno dovuto sospendere le proprie attività economiche.

In materia finanziaria vanno segnalati i finanziamenti straordinari al sistema sanitario principalmente attraverso il finanziamento di 1 miliardo di euro al Ministero della Salute, proveniente da un Fondo di Bilancio per le emergenze, e un'anticipazione di cassa di 2,8 miliardi di euro alle Comunità autonome per sostenere i servizi sanitari regionali.

Per quanto concerne le famiglie e i soggetti in situazioni di difficoltà economica, è stata predisposta anzitutto una speciale forma di protezione per garantire il diritto alla abitazione in caso di affitto, prevedendo una estensione obbligatoria per sei mesi dei contratti di locazione con scadenza al 1° aprile, impedendo gli sfratti fino a sei mesi dalla fine dello stato di allarme per coloro che rimarrebbero senza un'abitazione alternativa, introducendo alcune facilitazioni per l'accesso al microcredito garantito dallo Stato, e rimborsabile in sei anni, per coloro che hanno perso il lavoro e sono in cassa integrazione. È stata poi vietata la sospensione delle forniture di acqua, gas e luce in caso di mancato pagamento durante la situazione di emergenza e per garantire la continuità del servizio sono state trasferiti fondi alle Comunità autonome.

Nel settore lavorativo è stato istituito, tramite il [Regio Decreto-legge 10/2020](#), un permesso retribuito obbligatorio di undici giorni (dal 30 marzo al 9 aprile) per i lavoratori dipendenti impiegati nei settori non essenziali elencati nel decreto, da recuperare nei restanti mesi dell'anno lavorativo, che ha determinato una sospensione di tutte le attività produttive non essenziali per

questo periodo e limitato gli spostamenti a fini lavorativi. Inoltre, è stata attivata, con il [Regio Decreto-legge 9/2020](#), la cassa integrazione straordinaria e temporanea per tutta la durata dello stato di emergenza (*Expedientes de Regulacion Temporal de Empleo*), che permette di sospendere il rapporto di lavoro nel momento in cui il lavoratore cessa la sua attività ma fissa un obbligo per il datore di lavoro di reintegrare il lavoratore per almeno sei mesi una volta terminata la cassa integrazione. Sono state poi ampliate le possibilità di accesso alla indennità di disoccupazione. Sempre in ambito lavorativo è stato potenziato lo smart working tanto nel privato che nelle Amministrazioni pubbliche.

Infine, altre misure più settoriali hanno riguardato: il settore dell'occupazione agraria; la concessione di alcune proroghe o facilitazioni per l'assolvimento degli adempimenti tributari; il rafforzamento del livello di protezione delle vittime della violenza di genere durante questa situazione emergenziale; e infine l'approvazione di misure processuali e organizzative per far fronte al Covid-19 nell'ambito della amministrazione della giustizia.

La maggior parte di questi decreti sono stati convalidati dal Congresso nelle sessioni in cui sono state autorizzate le proroghe dello stato di allarme e hanno poi proseguito il loro iter di conversione in legge.

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

In Europa il Presidente del Governo spagnolo, Pedro Sánchez ha fatto fronte comune con il Presidente del Consiglio italiano Giuseppe Conte, per richiedere all'Unione europea una risposta commisurata alla drastica crisi economica e sociale scaturita dalla diffusione del Covid-19 attraverso la individuazione di strumenti finanziari e investimenti adeguati.

Il **26 marzo** Pedro Sánchez e Giuseppe Conte hanno ritenuto insufficiente la bozza di conclusione approvata dai 27 leader europei per il Consiglio europeo e hanno richiesto ai Presidenti delle istituzioni europee di formulare nuove proposte entro 10 giorni. Il Consiglio europeo, riunitosi in videoconferenza, ha preso atto dei “dei progressi compiuti dall'eurogruppo” e ha accolto parzialmente la proposta dei due leader europei, invitando i Ministri delle Finanze della zona euro a presentare proposte entro due settimane. Le questioni più dibattute sono state la eventuale attivazione dei Coronabond, sostenuti dai Paesi più colpiti dalla crisi ma non voluti dalla Germania e dai Paesi del Nord Europa, e la eventuale adeguatezza del MES quale strumento finanziario per rispondere a uno shock imprevedibile e simmetrico di portata epocale come quella attuale.

Il **9 aprile** Sánchez, nel corso di una sessione di controllo al Congresso dei Deputati, ha chiarito la posizione del Governo sulla necessità di intervento dell'Unione europea. Ha evidenziato anzitutto come il continente stia vivendo la sua maggiore crisi dalla seconda guerra mondiale, che richiede una risposta all'altezza delle circostanze straordinarie. Riposta che deve essere fondata sulla solidarietà, che è un elemento indispensabile per raggiungere la coesione e dare credibilità al progetto europeo. Ha lodato il piano temporale di acquisto di emergenza della Banca Centrale Europea, e il piano “Sure” approvato dalla Commissione europea per coloro che sono stati colpiti dalla disoccupazione, ma ha evidenziato al tempo stesso la necessità di mettere in campo un'economia di guerra per la ripresa europea con misure rivolte a sostenere l'indebitamento pubblico, mobilitando grandi quantitativi di risorse attraverso un nuovo piano battezzato come Piano Marshall.

A tal proposito ha specificato come il MES sia uno strumento finanziario utile per dare liquidità finanziaria ai Paesi europei tramite una linea di credito che deve essere universale e senza condizionalità, ma come esso non sia uno strumento risolutivo a medio termine.

In conclusione il Premier ha evidenziato la necessità di agire in modo solidale attraverso la creazione di un nuovo meccanismo di mutualizzazione del debito, promuovere un'azione congiunta per l'acquisto di prodotti sanitari, individuare nuove strategie coordinate per la *cybersicurezza* e preparare un piano di intervento affinché la ripresa sia veloce e solida e non ci siano divari tra Sud e Nord

Il **7 e 9 aprile** si è svolta la riunione dell'Eurogruppo in formato inclusivo in cui è stato approvato l'accordo sulle tre reti di sicurezza per i lavoratori, le imprese e gli enti sovrani ed è stato approvato un pacchetto dell'importo complessivo di 540 miliardi di Euro che sarà operativo a partire dal 1° giugno 2020.

Il **22 aprile**, durante una sessione di controllo dinanzi al Congresso dei Deputati, Sánchez ha ribadito la sua proposta per la creazione di un Fondo Europeo per la ripresa (Recovery Fund), che arrivi fino a 1500 miliardi di euro, finanziato con debito perpetuo, come strumento necessario per far fronte alla emergenza Covid-19. Il Premier ha chiarito che cercherà di ritagliarsi un maggior protagonismo nel prossimo vertice europeo sostenendo una posizione comune con Italia e Francia.

Il **23 aprile** il Consiglio europeo riunito in videoconferenza ha approvato la tabella di marcia per la revoca delle misure di contenimento del Covid-19, presentata dai presidenti del Consiglio e della Commissione europea, nonché la tabella di marcia comune per la ripresa in cui si definiscono i quattro principali ambiti d'azione (mercato unico, sforzi di investimento, azione globale Ue e miglioramento della governance) e i principi di solidarietà, coesione e convergenza. Inoltre i leader sono pervenuti a un accordo sugli strumenti finanziari da adottare per far fronte agli effetti della pandemia sul piano economico e sociale e hanno dato il mandato alla Commissione europea per formulare una proposta rivolta alla istituzione di un Fondo Europeo per la ripresa (Recovery Fund) che sia di entità adeguata e serva ai settori e alle aree geografiche maggiormente colpiti.

CORONA

IL RE FELIPE VI RINUNCIA PUBBLICAMENTE ALL'EREDITA' DEL PADRE JUAN CARLOS

Il **15 marzo** il Re Felipe VI attraverso un [comunicato stampa](#) ha rinunciato pubblicamente all'eredità del padre Juan Carlos e ha dichiarato che quest'ultimo non riceverà la quota stanziata annualmente nel bilancio della Casa Reale. La decisione è stata presa in seguito all'avvio di una indagine da cui è emerso che Juan Carlos avrebbe ricevuto 1000 milioni di euro su un conto svizzero da parte di una fondazione panamense legata alla monarchia saudita, il cui primo beneficiario era Juan Carlos e il secondo Felipe VI. Il Re ha dichiarato la sua totale estraneità ai fatti, scegliendo di recidere ogni tipo di legame economico e finanziario con il padre per dimostrare una rettitudine, una trasparenza, e un'integrità necessarie per lo svolgimento della sua funzione istituzionale.

MESSAGGIO DI FELIPE VI ALLA NAZIONE SPAGNOLA SULLA EMERGENZA CORONAVIRUS

Il **18 marzo** il Re Felipe VI ha trasmesso un messaggio alla Nazione spagnola in piena emergenza Coronavirus. Il Re ha espresso, *in primis*, cordoglio ai familiari delle vittime decedute a cause del virus e piena gratitudine a tutto il personale pubblico impegnato per affrontare questa straordinaria emergenza sanitaria. Ha espresso poi piena ammirazione e gratitudine nei confronti del personale sanitario per la professionalità, il coraggio e il sacrificio “indimenticabili” dimostrati in questa circostanza eccezionale. Si è detto certo che la società civile dimostrerà responsabilità, senso del dovere, umanità, senso civico e piena solidarietà, soprattutto nei confronti delle categorie di più vulnerabili. Ha esortato i cittadini ad affrontare questa emergenza con serenità e fiducia ma anche con decisione ed energia, adeguando i propri comportamenti alle regole e alle linee guida dettate dalle autorità e dimostrando piena responsabilità. Ha concluso osservando come il virus non riuscirà a vincere, ma, al contrario, contribuirà a creare una società più forte, più solidale, unita; in conclusione, una società in grado di rimanere piedi di fronte a qualsiasi avversità.

TRIBUNALI

PRINCIPALI SENTENZE DEL TRIBUNALE COSTITUZIONALE SULL’AMPIA MOLE DI RICORSI COLLEGATI AL PROCESSO INDIPENDENTISTA CATALANO E ALLA SENTENZA SUL *PROCÉS*

In questi mesi il Tribunale Costituzionale si è pronunciato su un’ampia mole di ricorsi presentati da diversi politici indipendentisti catalani nei confronti delle misure cautelari, dei provvedimenti giudiziari e delle sentenze adottate dalle autorità giudiziarie nel corso del lungo *procés*, respingendo nella maggior parte dei casi le relative istanze presentate principalmente attraverso lo strumento del ricorso *de amparo*.

Il **15 gennaio** il Tribunale Costituzionale ha adottato la [sentenza 2/2020](#) con cui ha respinto il ricorso *de amparo* n. 2115-2018, presentato da Carles Puigdemont e altri deputati catalani contro la ordinanza del Tribunale Supremo che decretò la carcerazione preventiva di Josep Turull, principalmente a causa del mancato carattere sussidiario del ricorso, ovvero del mancato esaurimento di tutti i rimedi giudiziari esperibili nell’ambito della tutela giurisdizionale ordinaria. Il **15 gennaio** il *Pleno* del Tribunale ha adottato le sentenze nn. [3/2020](#) e [4/2020](#) con cui si è pronunciato, rispettivamente, contro i ricorsi *de amparo* nn. 2226-2018 e 2228-2018, presentati entrambi da Josep Sánchez per denunciare le violazioni di diversi diritti fondamentali (diritto di partecipazione politica; libertà ideologica; diritto all’accesso e all’esercizio delle cariche pubbliche) compiuti, a suo parere, dalle ordinanze adottate dalla Sala Penale del Tribunale Supremo che disposero la sua carcerazione preventiva come forma di misura cautelare. Nella prima sentenza ha chiarito che la misura cautelare di carcerazione preventiva rispettò il principio di proporzionalità e rispose a un fine costituzionalmente legittimo; nella seconda anche ha convalidato la legittimità costituzionale del provvedimento con cui il Tribunale Supremo negò di concedere a Sánchez un permesso penitenziario straordinario per partecipare alla sessione di investitura in seno al Parlamento catalano. Questa posizione è stata confermata dai giudici costituzionali anche nella sentenza [n. 5/2020](#), sul ricorso *de amparo* 3707-2018 presentato da Carme Forcadell contro la misura di carcerazione preventiva disposta dal Tribunale Supremo nei suoi confronti, che è stata ritenuta legittima e proporzionata perché fondata su un concreto rischio di fuga. Una posizione simile è stata sostenuta, sebbene non all’unanimità, anche rispetto al ricorso presentato da Oriol Junqueras. Il **4 febbraio** il *Pleno* del Tribunale Costituzionale con

la sentenza [n. 11/2020](#) ha respinto il ricorso *de amparo* n. 2327-2018 presentato da Oriol Junqueras contro le ordinanze del Tribunale Supremo che impedirono a quest'ultimo, in stato di carcerazione preventiva, di partecipare alla sessione costitutiva del Parlamento catalano. Nel ricorso si lamentava prevalentemente la violazione del diritto di esercitare la funzione rappresentativa e la mancata autorizzazione da parte del centro penitenziario per partecipare alla sessione costitutiva del Parlamento catalano. Nella sentenza il Tribunale Costituzionale ha dichiarato come gli organi giudiziari abbiano ponderato in maniera costituzionalmente adeguata i dati oggettivi che evidenziavano il rischio concreto di reiterazione del reato e la possibile alterazione della sicurezza pubblica. Anche nella sentenza n. 36/2020, il *Pleno* del Tribunale Costituzionale ha respinto il ricorso *de amparo* 2633 -2018, presentato da Jordi Sánchez contro la decisione della Sala Penale del Tribunale Supremo che negò al ricorrente la richiesta di libertà provvisoria e la possibilità di partecipare alla sessione di investitura del Parlamento della Catalogna per la presa di possesso della sua carica. Ha avallato anche in questa sentenza la linea decisionale e il ragionamento giuridico del Tribunale Supremo che ritenne in quel caso prevalente il rischio di reiterazione del reato.

In questi mesi, inoltre, sono stati presentati dinanzi al Tribunale Costituzionale molti ricorsi *de amparo* da parte dei politici indipendentisti catalani condannati a pene detentive e/o alla interdizione dalle cariche pubbliche per i reati di sedizione e malversazione dei fondi pubblici con la nota e criticata sentenza n. 459/2019, sul cd. *procés*, adottata il 14 ottobre dalla Sala Penale del Tribunale Supremo. I ricorsi, presentati da Jordi Sánchez, Jordi Turull e Josep Rull, Jordi Cuixart, Joaquín Forn, Dolors Bassas e Carme Forcadell, hanno richiesto l'annullamento della sentenza, lamentando la violazione di alcuni diritti fondamentali durante il processo, quali, ad esempio il divieto di discriminazione per ragioni linguistiche (articolo 14), la libertà ideologica (art. 16), i diritti di riunione e manifestazione (art.21), la difesa e la tutela giudiziaria effettiva in un processo corredato da tutte le garanzie. I ricorsi sono stati presentati non soltanto contro la sentenza sul *procés* ma anche contro l'[ordinanza del 29 gennaio del 2020](#), adottata dalla Sala Seconda del Tribunale Supremo, con la quale sono stati respinti gli *incidentes de nulidad* presentati dai ricorrenti quale passaggio previo indispensabile per ricorrere dinanzi al Tribunale Costituzionale. Il Presidente del Tribunale Costituzionale ha convocato per il 6 maggio una riunione plenaria in modalità telematica in cui verrà deciso se ammettere ad esame tali ricorsi.

IL TRIBUNALE COSTITUZIONALE E IL CASO *STRAWBERRY*

Il **25 febbraio** il Tribunale Costituzionale, con la già nota [sentenza n. 35/2020](#), ha accolto il ricorso *de amparo* 2476- 2017 promosso dal cantante Cesar Augusto Montaña Lehman, in arte Strawberry, a tutela del diritto alla libertà di espressione contro la sentenza della Sala Penale del Tribunale Supremo che lo aveva condannato a una pena detentiva di un anno per un reato di apologia del terrorismo e di umiliazione delle sue vittime. Il ricorrente, artista multidisciplinare e leader di gruppi rap metal, era stato condannato per dei tweet pubblicati in cui ironizzava sulla faziosità di alcuni leader politici, o di altri personaggi pubblici, rievocando il gruppo terrorista Grapo e alcune condotte della banda terroristica ETA.

Il Tribunale Costituzionale, dopo una attenta analisi della giurisprudenza costituzionale spagnola ed europea sui diritti umani, ha ritenuto che il Tribunale Supremo non avesse operato una valutazione sufficientemente approfondita della condotta del ricorrente e della sua configurabilità come esercizio legittimo del diritto fondamentale alla libertà di espressione. Secondo i giudici costituzionali, nel caso di specie non era stato preso sufficientemente in considerazione l'elemento della dimensione istituzionale della libertà di espressione, così come

non era stato verificato se i messaggi potessero essere interpretati come adesioni a opzioni legittime in un sistema di pluralismo democratico, ovvero, la rilevanza dei messaggi ai fini della formazione di una libera opinione pubblica o di un legittimo scambio di idee, tenuto anche conto dell'autore dei messaggi, del contesto in cui erano stati diffusi e dei destinatari degli stessi. Sulla base di tali considerazioni, il Tribunale ha concluso che i messaggi, per quanto biasimevoli nei contenuti, non potessero configurarsi come condotte suscettibili di essere sanzionate penalmente, ritenendo quindi la decisione di condanna illegittima.

IL TRIBUNALE COSTITUZIONALE E LA EMERGENZA DEL CORONAVIRUS

Il **16 marzo** il *Pleno* del Tribunale Costituzionale ha adottato un **accordo** che prevede la sospensione dei termini processuali e amministrativi durante la vigenza del Regio Decreto 463/2020 con cui è stato proclamato lo stato di allarme. Con questo accordo vengono sospesi i termini di qualsiasi azione processuale o amministrativa ma non viene sospesa l'attività del Tribunale Costituzionale, che potrà continuare ad adottare risoluzioni o misure cautelari considerate necessarie nel quadro dei processi costituzionali che lo richiedano a garanzia del sistema costituzionale e dei diritti fondamentali e delle libertà pubbliche. Alla luce del nuovo accordo adottato, il Presidente del Tribunale Costituzionale ha convocato per il 6 maggio un *Pleno* non in presenza, che si svolgerà attraverso un procedimento sostanzialmente scritto, in cui saranno esaminati diversi ricorsi *de amparo* e di incostituzionalità, tra i quali i ricorsi *de amparo* presentati dai leader indipendentisti condannati dalla sentenza sul cd. *procés*.

Il **6 aprile** il gruppo parlamentare di VOX ha presentato ricorso di incostituzionalità dinanzi al Tribunale Costituzionale contro il Regio Decreto 463/2020 con cui è stato proclamato lo stato di allarme e i Regi Decreti con cui sono state disposte le relative proroghe temporali. Nel ricorso è stato impugnata anche l'ordinanza del Ministero della Sanità 298/2020, che ha stabilito misure eccezionali per la celebrazione di cerimonie funebri al fine di limitare la propagazione del contagio. Il ricorrente, che in seno al Congresso dei Deputati si è opposto all'autorizzazione della proroga dello stato di allarme, ha ritenuto che tale decreto abbia introdotto "uno stato di eccezione coperto", provocando di fatto una sospensione dei diritti fondamentali e lamentando, pertanto, la violazione di molti diritti e libertà fondamentali garantiti dalla Costituzione.

Il **30 aprile** il Tribunale Costituzionale ha adottato l'**ordinanza** giudicando non ammissibile il ricorso *de amparo* n. 2056-2020, promosso dal sindacato dei lavoratori "Centro Unitario dei Lavoratori", a tutela del diritto di riunione e della libertà sindacale, contro la sentenza n. 136/2020 della Sala del contenzioso amministrativo del Tribunale Superiore di Giustizia della Galizia che aveva impedito lo svolgimento di una manifestazione simbolica dei lavoratori organizzata a Vigo in occasione della festa del 1° maggio. La manifestazione organizzata dalla Sottodelegazione del Governo di Pontevedra consisteva in una marcia di veicoli con a bordo una persona che avrebbero dovuto circolare per il centro della città. Il Tribunale Superiore di Giustizia della Galizia aveva ritenuto che la manifestazione fosse stata organizzata senza sufficienti misure di sicurezza; decisione che è stata confermata dai giudici costituzionali che hanno evidenziato come mancassero "le garanzie di sicurezza in una situazione di massimo contagio". I giudici costituzionali hanno ritenuto che la celebrazione della manifestazione avrebbe creato delle difficoltà oggettive nella circolazione stradale con possibili ripercussioni sulla circolazione delle ambulanze e l'accesso dei malati agli ospedali, pregiudicando di mantenere gli standard di assistenza sanitaria necessari in questa fase di emergenza.

Il Tribunale Costituzionale ha evidenziato come la libertà di manifestazione e il diritto di riunione non siano assoluti e illimitati ma diritti che incontrano limiti in altri diritti e beni

costituzionalmente riconosciuti e protetti, e come, nel caso di specie, fosse necessario operare un bilanciamento tra il diritto alla vita e quello di riunione dando priorità alla tutela del primo. Il Tribunale Costituzionale ha anche chiarito come, sulla base di consolidata dottrina costituzionale, lo stato di allarme, può modificare o condizionare l'applicazione di determinate norme, così come supporre limitazioni o restrizioni all'esercizio di determinati diritti fondamentali.

La decisione del Tribunale Costituzionale ha quindi operato dei chiarimenti ulteriori sulla portata e i limiti dello stato di allarme e sulle sue caratteristiche costituzionali in riferimento ai diritti fondamentali, dando in linea di massima un avallo alle misure limitative finora adottate.

AUTONOMIE

LE PRIME TRATTATIVE BILATERALI INTERGOVERNATIVE SULLA QUESTIONE CATALANA

Il **6 febbraio** è iniziato un disgelo nelle relazioni tra il Governo statale e la Comunità autonoma catalana, con lo svolgimento del primo incontro tra i Presidenti Sánchez e Torra, che hanno convenuto di aprire il tavolo negoziale ufficiale entro la fine del mese. In questa occasione il Presidente del Governo ha avanzato una proposta programmatica, *Acuerdo para el reencuentro*, da discutere in seno alla Commissione Bilaterale Stato/Generalità, che include i 44 punti rivendicati negli anni passati dagli esecutivi catalani di Puigdemont e Mas nei confronti del Governo Rajoy. Torra ha chiarito, invece, che il negoziato su questi punti rimarrà separato dal dialogo politico sul problema indipendentista catalano. Nel testo dell'accordo si prevedono una serie di tematiche e proposte che dovranno essere affrontate con carattere prioritario quali, appunto, il dialogo politico e la rigenerazione istituzionale; il finanziamento autonomico, il miglioramento della cooperazione; la politica sociale e i servizi pubblici; il sostegno alle infrastrutture, l'appoggio dinanzi a catastrofi naturali. Sánchez ha evidenziato l'importanza del tavolo di dialogo e negoziazione, per individuare nuove soluzioni politiche nel rispetto della legge e della sicurezza giuridica, senza contemplare, tuttavia, la possibilità di includere nel dialogo politico il tema dell'autodeterminazione, o la possibilità di celebrare il referendum, ma soltanto un progetto di rigenerazione democratica che si prefigge di realizzare attraverso un piano nazionale contro la corruzione e il rinnovamento degli organi costituzionali e degli organismi indipendenti.

Su quest'ultimo aspetto continua a persistere un divario non facilmente colmabile tra i due leader, in quanto Sánchez insiste sul rafforzamento dell'autogoverno mentre Torra parla di sovranità e indipendenza.

Il **27 febbraio** è stato inaugurato il tavolo negoziale composto dalle due delegazioni governative con lo svolgimento della prima riunione. La delegazione del Governo statale è composta dal Presidente del Governo, dalla prima vicepresidente, Carmen Calvo, dal Ministro delle Finanze, Maria Jesus Montero, dal Ministro dei Trasporti, Jose Luis Abalos, dal Ministro della Politica Territoriale, Carolina Darias; dal Ministro della Sanità, Salvador Illa, e dal Ministro delle Università Manuel Castells, nonché da Pablo Iglesias; mentre la delegazione governativa catalana risulta composta dal Presidente della Generalità, Quim Torra, il suo vicepresidente, Pere Aragonès; i consiglieri Jordi Puigneró e Alfred Bosch, le deputate Elsa Artadi e Marta Vilalta; il deputato Josep Maria Jové, e l'ex capo di gabinetto dei Presidenti Puigdemont e Torra, Josep Rius.

Nel corso della riunione si sono ricostruite le origini, le ragioni e la evoluzione del problema indipendentista catalano e si è palesata la distanza delle posizioni sostenute dalle due delegazioni. La delegazione statale ha formalizzato la volontà di avvalersi del dialogo per trovare un accordo che individui delle formule innovative di convivenza per la risoluzione del problema catalano nel quadro della sicurezza giuridica, mentre la delegazione catalana ha chiarito la volontà di esercitare il diritto di autodeterminazione e di ottenere la amnistia per i politici condannati.

Da un punto di vista organizzativo -procedurale, si è concordato di svolgere un incontro mensile e una sessione plenaria ogni sei mesi, con la presenza dei Presidenti e vicepresidenti, incentrata esclusivamente sul problema del conflitto politico. L'andamento del negoziato, rallentato adesso dalla emergenza sanitaria del Coronavirus, è quindi molto incerto e presenta numerose incognite per il futuro.

LE COMUNITA' AUTONOME E LA EMERGENZA DEL CORONAVIRUS

In questi mesi, prima ancora della entrata in vigore dello stato di allarme, le Comunità autonome più colpite dal Coronavirus hanno reagito immediatamente alla emergenza sanitaria adottando misure restrittive di confinamento estese al proprio territorio o ad alcune parti dello stesso per evitare la propagazione del virus. In particolare, il **13 marzo**, prima della decretazione dello stato di allarme su scala nazionale, alcune Comunità autonome, come Murcia, Catalogna, e Paesi Baschi, hanno adottato provvedimenti restrittivi di confinamento estesi al territorio o alla popolazione nella sua interezza (si vedano l' [Ordinanza della *Consejería de Sanidad* con la quale si attiva il Piano Territoriale della Protezione Civile della Regione Murcia \(PLATEMUR\) per far fronte alla pandemia globale da Coronavirus \(COVID-19\), in BORM, n. 61, del 13 marzo 2020](#); la [Risoluzione SLT/720/2020, del 13 marzo, con la quale si adottano nuove misure aggiuntive per la prevenzione e il controllo della infezione da SARS-CoV-2, DOCG, n. 8084, A, del 13 marzo 2020](#); e l'[Ordinanza del 13 marzo 2020, della *Consejería de Salud*, con la quale si adottano misure preventive per la salute pubblica della Comunità autonoma di Euskadi come conseguenza della situazione ed evoluzione del coronavirus \(Covid-19\), in BOPV, n. 52, del 14 marzo 2020](#)). Benché le Comunità autonome abbiano competenze in materia di salute pubblica e protezione civile, alcuni di questi provvedimenti fondati sulla Legge organica 3/1986, sono stati considerati di dubbia legittimità costituzionale, proprio in quanto tale legge non autorizza ad adottare misure restrittive di portata generale riguardanti intere porzioni del territorio o la popolazione nella sua interezza. Diverso è il caso dei Paesi Baschi dove è in vigore una legge autonoma che consente l'imposizione di divieti di spostamento estesi all'intera popolazione o ad intere aree territoriali. Tali misure sono state poi convalidate con il Regio Decreto n. 463, sullo stato di allarme, che ne ha stabilito la permanenza in vigore nonostante l'accentramento dei poteri emergenziali da parte del Governo.

In seguito alla decretazione dello stato di allarme, le Comunità autonome hanno adottato una vasta mole di provvedimenti e misure in ambito sociale, economico e finanziario, mediante ordinanze, risoluzioni e decreti legge, laddove previsti dai rispettivi statuti di autonomia, per dare attuazione a quanto previsto a livello nazionale e contrastare le conseguenze della propagazione del virus nel proprio territorio.

Innanzitutto si è reso necessario annullare la convocazione delle elezioni regionali che avrebbero dovuto svolgersi il 5 aprile sia nei Paesi Baschi che nella Galizia. Nei Paesi Baschi è stato adottato il [Decreto 7/2020, del 17 marzo, con il quale è annullata la celebrazione delle elezioni del Parlamento Basco del 5 aprile 2020, \(BOVP, n. 55, del 18 marzo 2020\)](#), mentre in Galizia è stato emanato il [Decreto 45/2020, del 18 marzo, che annulla la celebrazione delle](#)

elezioni del Parlamento della Galizia del 5 aprile del 2020 come conseguenza della crisi sanitaria (DOG, 54-bis, del 18 marzo 2020), che prevedono la possibilità di riconvocare le elezioni dopo la fine dello stato di emergenza. Si tratta di un argomento di estrema importanza che è divenuto centrale nelle negoziazioni intercorse tra il PNV e il Governo per la concessione dell'autorizzazione della quarta proroga dello stato di allarme.

Durante la evoluzione della epidemia e la vigenza dello stato di allarme, si è creato un clima molto teso nei rapporti tra il Governo centrale e le Comunità autonome sfociato nella esplosione di divergenze e in taluni casi in veri e propri conflitti. I partiti nazionalisti, specie quelli catalani e baschi, hanno criticato duramente l'operato del Governo e lo stato di allarme, paragonato a un articolo 155 *encubierto*, e si sono opposti alle proroghe ritenendo che il perdurare dello stato di allarme abbia determinato una centralizzazione eccessiva e ingiustificata. Gli aspetti criticati principalmente dalle Comunità autonome governate dai popolari e dai partiti nazionalisti hanno riguardato la insufficienza dei fondi trasferiti dal Governo statale per affrontare la crisi del Coronavirus; la gestione centralizzata delle competenze in ambito sanitario, come ad esempio le decisioni riguardanti la fornitura e la distribuzione del materiale sanitario, e la mancanza di una strategia concreta e unitaria per sconfiggere il virus; la scarsa "flessibilità" e il difetto di coordinamento nelle misure adottate; la mancata inclusione delle autonomie nelle decisioni politiche e la rivendicazione di una loro necessaria partecipazione ai nuovi Patti della Moncloa preannunciati da Sánchez.

Da ultimo, le divergenze hanno riguardato l'istruzione, poiché le Comunità autonome di Murcia, Madrid, *Castilla y Leon*, Andalusia, governate dal Pp, unitamente al Paese Basco, non hanno firmato l'accordo raggiunto in seno alla Conferenza settoriale sull'Educazione con cui si sono convenute le modalità per concludere l'anno scolastico. L'accordo promuove l'idea di una promozione generale per il passaggio automatico alla classe successiva e il conseguimento del relativo titolo di studio, con la possibilità di debiti e recuperi di alcune materie per gli studenti della scuola secondaria di secondo grado. Prevede anche la valutazione degli studenti verrà operata in forma collegiale, tenendo conto del loro andamento generale nel primo quadrimestre, e l'avanzamento verrà negato soltanto in casi eccezionali. Le Comunità autonome si sono opposte a questa sorta di passaggio automatico che tende a contrastare con i principi della meritocrazia. Infine, le critiche delle autonomie si sono fatte più dure in seguito al programma della cd. *desescalada* proclamato e avviato da Sánchez sul finire di aprile. Per quanto concerne quest'ultimo aspetto, hanno criticato la scelta di dare centralità al livello provinciale rilasciando sostanzialmente al Ministro della Sanità la decisione sul passaggio di ciascuna provincia da una fase all'altra.