

Le Comunità autonome spagnole di fronte alla crisi Covid-19: una fase di “federalismo autonómico” per la Spagna

di Giovanni Poggeschi

Abstract: The Spanish Autonomous Communities facing the crisis from Covid-19: a federal phase of the Estado autonómico - Spain, with more than 27.000 casualties by the 18th of May, it is one of the most hit countries in the world by the pandemic from Covid-19. On the 14th of March, it has been declared by a State Decree the “state of alert” for the whole territory of Spain, which gives extraordinary power to the government, especially to the Ministry of Health. This has meant at the beginning a strong centralization of power, but this emergency does not mean that the autonomies of the Spanish Autonomous Communities is erased. In the second phase, the so called “desescalada” (descent) the role of the Autonomous Communities has been strengthened. The principle of the “cogobernanza”, introduced by an order of the Ministry of Health on the 3rd of May, is guiding this phase, which consists in the re-opening of many social and economic activities which were suspended by the Decree of 14th March. In this crisis the role of the Autonomous Communities has been fundamental, and a sort of new cooperative federalism, compared to the asymmetric regionalism which has ruled Spain for decades, is probably emerging, which may be defined “federalismo autonómico”.

1565

Keywords: Covid-19, Spain, state of alert, descent, federalism.

1. L’assetto costituzionale relativo alla lotta alla pandemia in Spagna, uno dei paesi più colpiti al mondo

La crisi del Coronavirus è allo stesso tempo un amplificatore di assetti istituzionali già esistenti, e detonatore per creare, con la sua portata rivoluzionaria, nuovi equilibri fra i diversi livelli di potere, ancora imprevisi nei loro esiti. Non è inutile ricordare che la Spagna è uno dei paesi più colpiti dalla pandemia: nel momento di chiusura di quest’articolo, con più 27.000 decessi, è il sesto al mondo per loro numero (dopo USA, UK, Brasile, Italia e Francia), ed il terzo, dopo il Belgio e la Svezia, per percentuale fra decessi e popolazione. Le Comunità autonome più colpite sono Madrid (8.691), Catalogna (5.587), Castilla-La Mancha (2.945) e Castilla-León (1.928); altre Comunità autonome, contano sui duecento o meno decessi (Murcia 148, Canarie 151, Cantabria 202, Baleari)¹. La gravità della

¹ https://elpais.com/sociedad/2020/04/09/actualidad/1586437657_937910.html La redazione definitiva di quest’articolo si è conclusa il 10 giugno 2020, con la situazione sanitaria molto migliorata rispetto a quella di due o tre mesi fa.

situazione sanitaria, e di conseguenza sociale ed economica, deve essere tenuta presente per la comprensione delle misure adottate a livello statale e regionale in Spagna.

Il caso spagnolo esemplifica al meglio quanto detto: gli assetti competenziali dell'*Estado autonómico*² hanno favorito scelte e politiche in questi frangenti drammatici, che richiedono decisioni immediate ed una necessaria, per quanto dolorosa, compressione delle libertà individuali; scelte talvolta in contrasto fra centro e periferia. Se queste scelte porteranno ad un assetto dei poteri diverso da quello attuale si vedrà in un prossimo futuro. È indubbio che questa crisi modificherà di molto vari comportamenti umani: più dubbio è sapere se, per fare un esempio che ci pone subito nel vivo di una questione molto sensibile, la Catalogna vedrà aumentare le proprie (per ora sopite dopo gli eventi degli scorsi anni³) rivendicazioni indipendentiste, se lo stesso farà il Paese Basco, come reagiranno le altre Comunità autonome e, domanda speculare a quelle appena poste, saprà o vorrà lo Stato centrale usare la propria capacità uniformizzante, se non accentratrice? Oppure la Spagna vedrà aumentare i propri tratti federali, come parrebbe a giudicare dalle politiche messe in atto durante la fase della *desescalada*? Difficile per ora rispondere a queste domande, anche se alcuni indizi sembrano essere piuttosto precisi: sicuramente molta della reazione e delle future scelte politiche dei cittadini e delle cittadine della Spagna e delle sue Comunità autonome dipenderanno dalla valutazione su cosa è stato fatto in questi mesi di “*estado de alarma*” dai politici e dagli amministratori statali e regionali. Le elezioni regionali del 12 luglio, che i Presidenti di Galizia a Paese Basco (Euskadi) hanno dichiarato di voler convocare, saranno già forse un banco di prova per la classe partitica, in questo caso regionale.

In quest'articolo porrò in rilievo le politiche e le normative più significative delle Comunità autonome compiute a partire da marzo 2020, e le più rilevanti decisioni giudiziarie ad esse collegate. Con la consapevolezza della difficoltà del compito che mi propongo in poche pagine, molte delle quali di cronaca politica e costituzionale, però, non ritengo sufficiente presentare un riassunto compilativo delle scelte normative, regolamentari e giudiziarie più significative⁴, ma cercherò di trarre qualche spunto per giudicare l'evoluzione dello Stato regionale spagnolo. Per analizzare le politiche e le normative delle Comunità autonome è ovviamente

² Nel presente articolo saranno usati come sinonimi i termini “regionale” ed “autonomico”, ormai utilizzato anche nella lingua italiana ma chiaramente derivato dal castigliano.

³ Sui quali mi permetto di rinviare a G. Poggeschi, *La Catalogna: dalla nazione storica alla Repubblica immaginaria*, Napoli, 2018.

⁴ Tutta la normativa statale, autonoma ed europea sul Covid 19 è consultabile in [file:///C:/Users/Admin/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8b-bwe/TempState/Downloads/BOE-355_COVID-19_Derecho_Europeo_Estatal_y_Autonomico_%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Admin/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8b-bwe/TempState/Downloads/BOE-355_COVID-19_Derecho_Europeo_Estatal_y_Autonomico_%20(1).pdf), al quale si rimanda per ogni disposizione che verrà citata nel corso del lavoro.

necessario riferirsi a quelle statali, rimandando per la loro più completa analisi al saggio di Valeria Piergigli anch'esso pubblicato in questo numero speciale della Rivista.

La Costituzione spagnola del 1978 ha una serie di articoli dedicati all'emergenza, "pezzi" o "frammenti", che rispondono ad una logica causale di differente natura⁵, e che costituiscono ciascuno «la soluzione, unica ed esclusiva, preordinata a reagire ad una premessa di fatto intrinsecamente propria»⁶. In primo luogo, l'art. 55 prevede una sospensione di alcune libertà fondamentali «per determinate persone» nel quadro della lotta al terrorismo, segnatamente sulla detenzione preventiva, la libertà di domicilio e la segretezza delle comunicazioni. Poi l'art. 155 prevede la sospensione dell'autonomia di una Comunità autonoma che non ottemperi agli obblighi imposti dalla Costituzione o dalle altre leggi, o si comporti in modo da attentare gravemente agli interessi generali della Spagna, norma che è stata attivata solo per il caso della crisi catalana nell'ottobre 2017. Infine, l'art. 116, quello che interessa in questa sede⁷, stabilisce che «una legge organica regolerà gli stati di allarme, di eccezione e di assedio, le competenze e le limitazioni corrispondenti». Questi stati "non sembrano configurati allo scopo di affrontare stadi di intensità crescente della medesima situazione di pericolo progressivamente degenerata, ma sembrano piuttosto svilupparsi su linee indipendenti e parallele, risultando distinte nelle premesse che ne determinano l'attivazione, nelle procedure che ne comportano la dichiarazione, oltreché nella disciplina giuridica che ne regola la gestione"⁸.

La disciplina dell' "estado de alarma", oltre che dal citato articolo della Costituzione, risiede nella legge organica 4/1981. La sua caratteristica, rispetto agli stati di eccezione e di assedio, è che implica limitazione e non sospensione di alcune libertà, e che è dichiarato dal Governo senza intervento del Congresso dei Deputati, che deve però votarne il rinnovo dopo quindici giorni, a dimostrazione della sua eccezionalità. Così è accaduto con il decreto 463/2020, il primo a dichiarare l'"estado de alarma", rinnovato per sei volte durante i mesi di marzo, aprile e maggio del 2020. La sesta proroga è stata votata dal Congresso dei Deputati il 3 giugno, con 177 voti a favore, 155 contrari e 18 astenuti..

⁵ M. Revenga Sánchez, *Dimensiones constitucionales de la crisis del Coronavirus en España: una crónica de urgencia*, in N. González Martín – D. Valadés (coordinadores), *Emergencia sanitaria por COVID-19, Derecho constitucional comparado*, Ciudad De Mexico, UNAM, 2020, p. 77: <file:///I:/Documenti%20Babbo/Computer%20Babbo/Documenti/coronavirus%20e%20diritto/UNAM%20Covid%2019%20comparado.pdf>

⁶ R. Toniatti, *L'ordinamento costituzionale della difesa e degli stati di crisi in Spagna*, in G. de Vergottini (cur.), *Costituzione della difesa e stati di crisi*, Roma, 1991, p. 232.

⁷ Su cui, fra l'abbondante letteratura, v. J.M. Serrano Alberca, Artículo 116, in F. Garrido Falla (cur.), *Comentarios a la Constitución*, Madrid, 2001, 1764 ss.

⁸ A. Vidaschi, *à la guerre comme à la guerre? La disciplina della guerra nel diritto costituzionale comparato*, Torino, 2007, p. 318.

La legge organica su cui il governo centrale e le Comunità autonome hanno basato la propria attività normativa e regolamentare è dunque la n. 4/1981, del primo giugno, sugli “*estados de alarma, excepción y sitio*” (LOEAES). L’art. 4 di questa legge, stabilisce che «Il Governo ... potrà dichiarare lo stato di allarme, in tutto o parte del territorio nazionale, quando si produca qualcuna delle seguenti alterazioni gravi della normalità: b) Crisi sanitarie, come **epidemie** e situazioni di contaminazioni gravi».

La Costituzione indica la sanità come materia trasversale: infatti l’art. 148 attribuisce alle Comunità autonome la competenza su «sanità e igiene», e l’art. 149 allo Stato per «sanità estera; fondamenti e coordinamento generale della sanità. Legislazione sui prodotti farmaceutici».

Tutte le Comunità hanno fatto ampiamente uso delle loro competenze per adottare decisioni, di solito non in contrasto con quello deciso a livello centrale. È impressionante la quantità di documenti che in poco più di due mesi le Comunità autonome, ed anche lo Stato, hanno approvato per far fronte all’emergenza Covid-19.

2. La prima fase dell’emergenza

La norma che segna il passaggio dalla “normalità” alla situazione emergenziale per tutto lo Stato spagnolo è il *Real Decreto* n. 463 del 14 marzo 2020, con il quale si istituisce l’“*estado de alarma*” per la gestione dell’emergenza sanitaria causata dal Covid-19. In precedenza, il 10 marzo, era stato adottato un decreto che stabiliva le prime misure per far fronte all’emergenza, come quella della centralizzazione presso il *Ministerio de la Sanidad* (d’ora in poi anche *SND*) dell’approvvigionamento e della distribuzione del materiale sanitario atto a contenere ed a combattere l’epidemia.

Riassumendo di molto il contenuto delle tredici pagine del *Real Decreto* n. 463 del 14 marzo 2020, ci si può limitare a segnalare che esso sospende tutte le attività scolastiche, commerciali (tranne quelle relative all’alimentazione e i prodotti medicinali), ricreative, sportive, culturali e religiose. Inoltre, il decreto realizza una forte “centralizzazione” della gestione della crisi, sotto la direzione del Presidente del Governo, con quattro autorità competenti delegate nelle persone dei titolari dei Ministeri della Difesa, dell’Interno, dei Trasporti e della Sanità, con la facoltà di dettare ordinanze, risoluzioni, disposizioni e guide interpretative che siano necessarie, come ogni altra misura che può essere inclusa nell’art. 11 della Legge organica 4/1981.

I tre primi citati Ministeri dirigono le attività dello stato di necessità nelle rispettive aree di governo, mentre il Ministro della Sanità dirige, oltre il suo proprio campo di attività, le materie non attribuite alle altre autorità delegate,

secondo quanto disposto dall'art. 4 del *Real Decreto*. Durante la vigenza dell'“*estado de alarma*” il Ministero della Sanità è diventato il principale protagonista della lotta alla crisi causata dal Covid-19. Si è giustamente scritto che «dopo tantissimi anni, il Ministero della Sanità ha recuperato le sue storiche competenze»⁹, che decenni di regionalizzazione gli avevano sottratto. La mancanza di esperienza e l'impreparazione nell'affrontare una crisi sanitaria di questa portata si sono rivelate ad esempio nella scarsa disponibilità, all'inizio di essa, di materiale medico e nel difettoso trattamento omogeneo dei dati epidemiologici forniti dalle amministrazioni regionali.

L'*estado de alarma* sarà rinnovato dal Governo centrale, sempre con decreti, dapprima il 27 marzo, poi il 10 aprile, il 24 aprile, l'8 maggio, il 22 maggio ed infine il 3 giugno, a seguito di votazioni parlamentare che hanno visto opporsi al suo rinnovo, nella quinta e sesta proroga, per ragioni diverse, il *Partido Popular* ed i nazionalisti catalani (a seconda dei partiti e delle diverse proroghe divisi fra voto contrario e astensione, peraltro decisiva), e guadagnare invece l'appoggio del partito di centro-destra *Ciudadanos*. Le ultime tre proroghe si iscrivono già all'interno della *desescalada*, il lento e graduale ritorno alla normalità che però (si noti la potenziale contraddizione) si svolge ancora all'interno dell'*estado de alarma*.

Alcune Comunità autonome avevano preceduto il governo centrale nell'adottare misure di lotta al Covid-19, oltre che di organizzazione delle attività dei servizi sanitari, ad esempio la Comunità di Madrid con due risoluzioni del 6 marzo e due ordinanze del 9 e 10 marzo: una delle citate risoluzioni ha ad oggetto le residenze per anziani (il luogo dove si sono verificati la maggior parte dei contagi mortali) ed altre tipologie di residenze pubbliche. La Comunità autonoma de La Rioja ha adottato ben cinque risoluzioni dal 10 al 13 marzo, la prima reazione normativa della Catalogna è una risoluzione dell'11 marzo, come anche dell'Estremadura, la Galizia ha adottato il 12 marzo la sua prima misura sulla questione Coronavirus, con una risoluzione della sua *Consellería de Sanidad*. Insomma, tutte le Comunità autonome, e le Città autonome di Ceuta (decreto del 13 marzo) e Melilla (ordinanza del 14 marzo) hanno reagito quasi contemporaneamente alla crisi causata dall'epidemia, ancora all'inizio del suo disgraziato percorso nella penisola iberica¹⁰. Quattro Comunità autonome, con le citate misure, hanno deciso misure che dispongono la stretta limitazione della libertà di circolazione, relativa ad alcuni municipi, che stavano conoscendo un'ondata di contagi molto forte (similmente a quanto disposto in Italia due settimane prima per alcuni Comuni del lodigiano e di Vò Euganeo, in provincia di

⁹ V. Álvarez García, *Coronavirus y Derecho (XXVII): nuestro estado autonómico en tiempos de crisis extremas*, *Estudios y Comentarios*, INAP, 11-5-2020: <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1197944>.

¹⁰ Sul Portogallo, che si è mostrato un caso fortunato e abile di gestione della pandemia, v. l'articolo in questo numero di Emma Imperato.

Padova), a causa dell'alto numero di contagi riscontrato in queste località: si tratta delle località di Haro nella Rioja, di Igualada, Vilanova del Camí, Santa Margarida de Montbui e Òdena in Catalogna¹¹, Arroyo de la Luz nell'Estremadura e, caso relativo a più persone, ben 376.000, a Cartagena, San Javier, San Pedro del Pinatar, Los Alcázares, La Unión, Mazarrón y Águilas, confinate per mezzo di un'ordinanza della Comunità autonoma di Murcia. Appena pochi giorni prima l'adozione delle citate misure, il 9 marzo, un organismo nazionale, integrato da rappresentanza regionali, il *Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud*, ha disposto la chiusura delle scuole ed altre misure di distanziamento in ambito lavorativo.

La prima Comunità autonoma ad emanare una misura di lotta al Covid-19 è stata comunque quella delle Isole Baleari, con un congruo anticipo rispetto alle altre. Infatti, con una Risoluzione del 14 febbraio 2020, la "*Consejería de Salud y Consumo*" crea il "*Comité Autonómico de Gestión de Enfermedades Infecciosas de las Illes Balears*". Dimostrando una presa di coscienza del problema che a posteriori va senz'altro lodata, rispetto al ritardo di tante altre amministrazioni, non solo in Spagna, ma in tutto il mondo, il testo della Risoluzione ammonisce della pericolosità di un contagio che è reso tanto più rapido per la facilità della mobilità globale derivata dall'aumento esponenziale del trasporto aereo delle persone. Dunque, «dato che, come si è reso evidente, il numero dei malati infettivi che può causare una situazione di emergenza o di epidemia è molto elevato, e con l'obiettivo di dare una risposta rapida, efficace e coordinata, così come di offrire informazioni alla comunità con le massime garanzie di affidabilità, si considera opportuno creare una commissione regionale, coordinata dalla *Dirección General de Salud Pública y Participación de la Consejería de Salud y Consumo*, che si attiverà su proposta della direttrice generale, quando si produca un'allerta od emergenza di salute pubblica, a livello locale, nazionale od internazionale».

Peculiare il caso della Comunità autonoma delle Canarie, dove, in seguito alla verifica che un turista proveniente dalla Lombardia era risultato positivo al test del Covid-19, la *Consejera de Sanidad* il 27 febbraio ha disposto che gli ospiti dell'hotel dove questi alloggiava rimanessero chiusi nelle loro stanze sino a quando non fosse stato acclarato il loro stato di salute, e la chiusura della struttura per evitare il rischio del contagio ad altre persone¹².

¹¹ Con ordinanza n. 323 il Ministero della Sanità annullerà la relativa ordinanza del *Departament de Interior* catalano, che aveva invece con propria ordinanza n. 290 del 26 marzo, confermato, dato che nel frattempo in pratica tutta la Catalogna e lo Stato spagnolo erano diventate una grande Igualada, con le limitazioni che dalla dichiarazione dell'*Estado de alarma* in poi si sono susseguite per tutto il territorio del Regno di Spagna.

¹²<http://www.poderjudicial.es/cgpi/es/Poder-Judicial/Tribunales-Superiores-de-Justicia/TSJ-Canarias/Noticias-Judiciales-TSJ-Canarias/El-juez-ratifica-las-medidas-frente-al-coronavirus-en-el-hotel-de-Tenerife>

Tutte le Comunità autonome quindi, con gli strumenti che sono loro riconosciuti dalla Costituzione, dalle leggi organiche di riferimento e dai loro Statuti, hanno fatto fronte all'emergenza Coronavirus con una notevole, anzi impressionante per quantità, produzione normativa e regolamentare; hanno dunque adottato ordinanze, risoluzioni, accordi, istruzioni, decreti, decreti forali (Navarra) e decreti-legge. Si tratta di una "batteria di norme" facenti parte di quello che può essere definito il "vecchio diritto amministrativo settoriale", consistente in «misure sanitarie o emergenziali che permettono alle autorità sanitarie di richiedere prestazioni personali, requisizioni di materiali, ed anche di imporre controlli forzosi dei malati e della popolazione in generale»¹³.

L'"*estado de alarma*", anche se lo dichiara il governo di Spagna, ed all'inizio della crisi ha comportato sicuramente un forte accentramento delle decisioni chiave a Madrid, non implica la centralizzazione di tutto il potere pubblico nello stesso governo centrale (o, in generale, nello Stato). E neanche l'esclusione delle Comunità autonome e delle entità locali nella lotta contro il pericolo emergente. Il potere pubblico in situazione di allarme si esercita *per mezzo* della Costituzione, e non al di fuori di questa¹⁴. Così lo ricorda espressamente l'art. 1.4. LOEAES quando dice che «la dichiarazione degli stati di allarme, eccezione o assedio non interrompe il normale funzionamento dei poteri dello Stato».

Esemplare a questo proposito è quanto disposto dalla "*Consejería de Salud*" del Principato delle Asturie del 12 marzo, dove si stabilisce che "Spetta al Principato delle Asturie, in conformità con quanto disposto dall'art. 11 dello Statuto di autonomia, nel quadro della legislazione basica dello Stato e, comunque, entro i limiti che questa stabilisce, lo sviluppo legislativo e l'esecuzione in materia di sanità e di igiene. La legge del Principato delle Asturie 7/2019, del 29 marzo, sulla sanità, dispone che, senza pregiudizio delle misure previste nella legge organica 3/1986, del 14 aprile, sulle misure speciali in materia di salute pubblica, le autorità sanitarie, con carattere eccezionale e quando così lo richiedano motivi di straordinaria gravità od urgenza, potranno adottare le misure che siano necessarie per proteggere la salute pubblica e, in particolare, in conformità a quanto disposto nell'art. 54.2 della legge 33/2011, del 4 ottobre, generale di salute pubblica, l'autorità competente potrà adottare, in forma motivata, le misure di chiusura preventiva di installazioni, stabilimenti, servizi e industrie; la sospensione

¹³ A. Nogueira, *Confinar el Coronavirus. Entre el viejo derecho sectorial y el derecho de excepción*, in *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 86-87, 2020, p. 23.

¹⁴ F. Velasco Caballero, *Estado de alarma y distribución territorial del poder*, in *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 86-87, 2020, p. 81. Nello stesso articolo l'autore ricorda che a poco serve l'unico precedente in materia di Stato di allarme e distribuzione territoriale del potere del Tribunale costituzionale, la sentenza n. 83/2016, relativa ad un caso di sciopero di controllori di volo, nella quale si stabilisce, con molta vaghezza, che «gli effetti della dichiarazione dello Stato di allarme si proiettano sulla modificazione delle competenze da parte dell'amministrazione e delle autorità pubbliche».

dell'esercizio di attività o qualsiasi altra misura rispettosa della legalità vigente, se esistono indizi razionali di rischio per la salute, inclusa la sospensione di attuazioni. Le misure da adottare, nel caso come il presente, di rischio imminente e straordinario per la salute, richiedono unicamente l'ineludibile decisione dell'autorità competente ed il limite della sua durata temporale necessaria per la situazione di rischio che le ha causate la *Consejería de salud*, in quanto autorità sanitaria, è competente per esercitare le competenze che spettano in materia di intervento pubblico, suggerendo attuazioni in ambiti competenziali propri di altri dipartimenti del governo autonomico che, per intima connessione con il rischio da affrontare, si faranno carico di una risposta unica, congiunta e coordinata".

Le misure adottate, sia a livello statale che regionale, risentono dell'emergenza e del continuo mutare delle priorità, o anche dell'evolversi della percezione delle priorità: per fare un esempio, ad un certo momento, quando ci è resi conto che una fetta considerevole del problema dei contagi e dei decessi si producevano nelle residenze per anziani, si sono adottate delle decisioni specifiche per affrontare il problema; l'ordinanza del governo del 14 aprile che invita le autorità delle CC.AA. a vigilare sull'attività di queste residenze e nei casi più gravi (purtroppo molto frequenti) a sostituirsi ad essa è un esempio che va nella citata direzione. Questa natura di *work in progress* caratterizza la normazione e le politiche spagnole di questo periodo eccezionale di emergenza, nel quale è difficile pretendere una precisa programmazione ed anche una costante coerenza delle diverse misure.

La centralizzazione in capo al governo centrale della gestione dell'emergenza conseguente alla dichiarazione dell'*estado de alarma* si è talvolta riprodotta su scale autonoma, con una presa di potere da parte del Presidente dell'esecutivo regionale, che è anche il maggior protagonista del coordinamento multilaterale con il governo centrale e le altre Comunità autonome, insieme ai singoli assessorati alla Sanità ed al Ministero centrale della Sanità, altri indiscussi attori principali in questi mesi. Così è stato in Euskadi (Paese basco), dove con decreto 6/2020, del 13 marzo, il *Lehendakari* si attribuisce la direzione del Piano di Protezione Civile di Euskadi, *Larrialdiei Aurregiteko Bidea-Labi*, in ragione della situazione generata dall'allerta sanitaria causata dalla propagazione del Covid-19.

Sin dalla metà di marzo, e per i mesi di aprile e di maggio, le Comunità autonome hanno continuato ad emanare, dopo la prima ondata, numerose disposizioni che alla necessaria continuità nella lotta di carattere sanitario al Coronavirus uniscono misure di carattere economico, per lenire gli effetti della crisi che colpisce imprese e singoli cittadini. Nel caso, ad esempio, dell'Andalusia, i numerosi decreti-legge adottati sin dal mese di marzo hanno quasi tutti ad oggetto misure di appoggio economico, incluso il n. 4 del 20 marzo relativo alla scuola. Anche se tre di essi non sono che modifiche di un decreto-legge anteriore

(il n. 4 del 20 marzo), questa continua produzione normativa testimonia la necessità di mettere a punto continuamente le misure specifiche, a causa del mutare della situazione e sono anche dovute all'ascolto di categorie prima tralasciate, a causa della fretta nel dover rispondere con norme all'emergenza. Uno degli ultimi di questi decreti-legge, il n. 11 del 5 maggio, è relativo all'“istituzione di misure urgenti, straordinarie e complementari di appoggio finanziario al settore economico in conseguenza della situazione causata dal Coronavirus (Covid-19)”.

Per dare un altro esempio di questa continua necessità di modificare continuamente “in corsa” le misure atte a contenere il contagio ed a ovviare ai danni economici subiti a causa di esso, la Comunità autonoma dell'Aragona ha emanato il 13 marzo un'ordinanza della *Consejera de Sanidad*, “con la quale si adottano misure preventive di salute pubblica nella Comunità autonoma dell'Aragona a causa della situazione ed evoluzione del Covid-19”, ed il giorno successivo, il 14 marzo, lo stesso c della dichiarazione *dell'estado de alarma* per tutto il territorio dello Stato, un'altra ordinanza dello stesso assessorato con titolo identico, tranne l'aggettivo “supplementari”, riferito alle “misure preventive”. L'Aragona ha poi emanato altre sette ordinanze della *Consejera de Sanidad*, la terzultima delle quali, del 4 maggio, prevede già, in conformità al piano disegnato dal governo centrale e lasciato alle Comunità autonome per la sua attuazione, un “*levantamiento gradual de medidas de confinamiento en los centros de servicios sociales especializados*”.

La necessità di garantire la continuità di servizi gestiti sulla base di norme regionali è alla base dell'adozione di varie misure delle Comunità autonome, di solito in piena sintonia con le norme statali, nel quadro di un ovvio completamento della disciplina generale. Così sono di aprile alcuni decreti e risoluzioni relativi al settore pubblico, come quello del 7 aprile della Comunità autonoma di Castilla-La Mancha “decreto 12/2020, del 7 aprile, con il quale si regola la concessione diretta delle sovvenzioni, con carattere urgente ed eccezionale, a diverse entità di iniziativa sociale per il mantenimento di centri destinati a minori destinatari di misure di protezione e di recupero, in ragione della crisi causata dal Covid-19”.

Sin dalla metà di marzo tutte le Comunità autonome, coerentemente con l'estendersi, in certe zone in modo molto preoccupante, del contagio, hanno provveduto a chiudere i loro centri educativi: così ad esempio, solo facendo qualche esempio, la Comunità valenzana, con Risoluzione del 12 marzo, rinnovata il 23 marzo (e poi abrogata l'11 maggio in fase di *desescalada*), Castilla - La Mancha con Istruzione del 13 marzo, Navarra con ordinanza forale del 13 marzo, la Cantabria con Risoluzione del 14 marzo.

La Catalogna si è ampiamente avvalsa della possibilità, prevista dal suo Statuto, di adottare decreti-legge. L'art. 67 dello Statuto della Catalogna prevede che i decreti-legge sono promulgati, in nome del Re, dal Presidente o dalla

Presidentessa della Generalitat. Sino al 15 aprile sono stati otto quelli emanati da essa, dal n. 6 al n. 13, riguardanti aspetti sanitari, di contrattazione pubblica, di mobilità, di supporto alle attività economiche colpite dalla crisi, e di tutto quanto è collegato ad essa. I primi decreti-legge, e le altre norme, si sono soprattutto concentrati sull'aspetto sanitario, per poi dedicarsi soprattutto alle misure di tipo economico e finanziario, in realtà già accennate nel primo dei decreti-legge adottati.

Infatti, il primo decreto-legge che affronta la crisi del Coronavirus in Catalogna è il n. 6 del 12 marzo 2020, che si pone subito appunto soprattutto nell'ottica di potenziare il sistema di sanità pubblica, ma al tempo stesso predisporre le prime misure economiche per far fronte alla crisi che già investiva l'economia catalana e che nelle settimane successive si sarebbe aggravata.

L'art. 3 del decreto n. 6, sulle previsioni in materia finanziaria, ha previsto lo stanziamento di 188 milioni di euro per le piccole e medie imprese catalane, da versare in un fondo speciale dal quale si potrà attingere in cinque anni, soprattutto per mezzo del "*Institut Català de Finances i Avalis de Catalunya*", ente predisposto per garantire i prestiti delle entità finanziarie intervenienti, nella misura del 75% dell'importo erogato.

Il 15 marzo è stato firmato un documento congiunto in teleconferenza dal Presidente del governo centrale e tutti i Presidenti delle Comunità autonome, tranne che il catalano Quim Torra, che si era lamentato come l'"*estado de alarma*" invadesse le competenze della sua Comunità autonoma. In esso si dichiara che «tutte le decisioni ed azioni adottate a tal proposito, nell'uso delle nostre rispettive competenze ed agendo con lealtà, si fonderanno come sino ad adesso su criteri di rigore scientifico, proporzionalità e gradualità, e queste azioni si realizzeranno con la massima trasparenza e coordinamento». Il breve documento in questione si conclude con il seguente auspicio: «vogliamo trasmettere a tutta la cittadinanza la nostra convinzione che supereremo insieme questa grave situazione, collaborando strettamente con fermezza e cooperazione. Questo virus lo fermiamo uniti».

Fra le misure più rilevanti che la Catalogna ha adottato è la Risoluzione 783/2020, del 26 marzo, con cui si stabilisce una moratoria nel pagamento degli affitti e delle quote di ammortizzamento delle abitazioni e dei locali gestiti dalla "Agenzia per la casa della Catalogna". L'art. 5 di questa Risoluzione stabilisce che la moratoria sarà vigente sino a quando durerà la situazione di emergenza. Con il decreto-legge 11/2020, del 7 aprile, la *Generalitat* ha adottato le misure economiche, sociali ed amministrative per mitigare gli effetti della pandemia generata dal Covid-19 ed altre complementari.

Il 10 aprile è stato emanato un altro decreto-legge, il n. 12, con il quale si adottano misure di bilancio, relativamente al sistema sanitario della Catalogna, per l'ambito tributario e per l'amministrazione della *Generalitat* della Catalogna.

Questa norma prevede quattro capitoli, con dettagliate disposizioni sulla maniera di fornire al sistema regionale sanitario i mezzi per fronte all'emergenza, regolando anche i contratti di sub-fornitura che servono ad integrare l'azione della sanità pubblica, prevedendo poi una serie di contromisure (ad esempio la sospensione delle bollette) per aiutare alcune imprese, come gli alberghi ed altre legate al turismo. Significativo è il riconoscimento che viene fatto all'Assessorato alla Sanità, con carattere ampio e non limitativo, di una facoltà di direzione e di coordinamento, ed altresì di ispezione sulle residenze per anziani, oltre che il dovere di coordinamento da effettuare con gli enti locali per eventualmente eseguire atti di intervento amministrativo che, ai sensi delle varie misure previste dal decreto, possono essere adottati nei confronti di una o alcune determinate residenze.

Uno dei temi che durante la crisi Covid-19 ha visto amplificare la propria importanza, è quello del rapporto fra diritto e scienza. Il diritto si è sempre servito dei dati della scienza, e di altre discipline ad esso estranee, ai fini della legislazione, delle decisioni giudiziarie (si pensi alla prova scientifica nel processo penale) e degli atti amministrativi, in un dialogo non sempre facile ma dal punto di vista concettuale assai semplice ed evidente. Mai come durante la crisi del Coronavirus, la scienza, in particolare quella dei virologi e degli epidemiologi, è entrata profondamente nelle decisioni che la politica e l'amministrazione, a tutti i livelli territoriali ed in tutto il mondo.

In Andalusia si è sottolineato a livello normativo questo stretto collegamento con la scienza, pubblicando i pareri che le varie commissioni tecniche e scientifiche delle diverse "Consejerías" hanno emanato. Addirittura, sono più di 50 questi accordi con i quali "si prende conoscenza", da parte della Giunta regionale (*Consejo de gobierno*) di quanto stabilito dai citati organismi tecnici e scientifici, e parecchi altri sono gli accordi con i quali "si prendono in considerazione" misure adottate dalle singole "Consejerías"¹⁵.

Se dunque la crisi Coronavirus in tutto il mondo ha esaltato le figure professionali specifiche come virologi, epidemiologi e infettivologi (mettendone in luce anche il pluralismo epistemologico), è anche vero che gli scienziati in questioni

¹⁵ Per fare un esempio il 29 aprile sono stati siglati ben quattro accordi, tre dei quali "prendono conoscenza" rispettivamente del parere della "Consejería de Salud y Familias" sull'evoluzione della pandemia del Covid-19 nella Comunità autonoma di Andalusia, del parere sulla risposta del sistema sanitario davanti agli effetti dell'infezione da Covid-19 nelle residenze pubbliche e nei domicili dell'Andalusia, della costituzione del "Comité Asesor de Alta Frecuentación Gripe/COVID-19 2020-2021" ed uno "prende in considerazione" le misure economiche di carattere straordinario per rafforzare la prestazione del servizio alle persone in situazione di dipendenza nei centri residenziali adottati dalla "Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación". Un accordo significativo è quello del 22 aprile, con il quale l'esecutivo andaluso ordina "l'ottimizzazione e ri-orientamento dei fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020, gestiti dall'Amministrazione della *Junta de Andalucía*, per la riattivazione del tessuto produttivo andaluso dopo la crisi del COVID-19".

non sono privi di un'identità politica precisa, che può essere utilizzata, o strumentalizzata, dalle differenti forze in gioco. Così è anche in Catalogna, dove il 13 aprile 2020 il noto ed internazionalmente riconosciuto medico esperto in malattie infettive Oriol Mitjà è stato nominato Commissario straordinario per la lotta al Coronavirus. Mitjà si era distinto nella critica alle prime scelte del governo Sánchez, chiedendo il 16 marzo le dimissioni di Fernando Simón, direttore del centro di “*Alertas y emergencias*” del Ministero della Sanità. Il 22 marzo lo stesso Mitjà aveva lanciato un manifesto, firmato da 69 scienziati di varie discipline (peraltro criticato da altri esperti)¹⁶, con la quale chiedeva la chiusura di tutte le attività economiche, come poi il governo Sánchez ordinerà una settimana dopo.

Varie Comunità autonome hanno adottato disposizioni dedicate al problema delle residenze per anziani: una di queste è Castilla-La Mancha, che con decreto ha disposto dispone che «tenendo conto che questa sospensione colpisce seriamente il mantenimento della rete pubblica delle residenze, dato che per mezzo di queste entità collaboratrici si presta l'appoggio indispensabile e necessario ai bambini ed alle bambine tutelati dall'amministrazione, nelle residenze e nei centri di protezione, così come all'esecuzione di misure giudiziarie imposte a persone minori di età sulla base della Legge organica 5/2000, del 12 gennaio, regolatrice della responsabilità penale dei minori, è necessario dichiarare la continuazione del procedimento amministrativo regolato nel presente decreto».

Sempre relativamente alle residenze per anziani, che sono state colpite in tutta la Spagna, in particolare a Madrid, in Catalogna, anch'essa molto colpita in quest'aspetto, una questione particolare riguarda la “suscettibilità” catalanista per l'uso da parte dello Stato centrale dei suoi poteri in certi frangenti. All'inizio la *Generalitat* aveva rifiutato l'offerta dell'esercito spagnolo per la disinfestazione delle residenze per anziani, preferendo ricorrere ad imprese private, poi l'esercito è stato accettato. Il livello di scontro della *Generalitat* con il governo centrale, piuttosto elevato all'inizio della crisi, si è poi di molto attenuato, dato che essa ha privilegiato una linea dura nella lotta all'epidemia che ha visto il governo centrale sostanzialmente sulla stessa lunghezza d'onda nella fase della *desescalada*.

Più di una Comunità autonoma ha dichiarato per legge un giorno di lutto in onore delle vittime per Coronavirus così è stato, ad esempio, nella Castilla-León con l'accordo del 2 aprile, nella Comunità di Madrid con il decreto n. 12 del 28 marzo, in Galizia con il decreto n. 65 del 30 aprile.

La condizione geografica peculiare delle Isole Canarie è alla base del decreto 28/2020, del 18 marzo, che ha introdotto il controllo medico, attraverso la misurazione della temperatura corporea, per le persone che arrivano per via aerea o marittima. La misura è stata rinnovata con il decreto 40, del 3 maggio. Anche il

¹⁶<https://elpais.com/sociedad/2020-03-21/un-grupo-de-cientificos-reclaman-el-confinamiento-total-de-la-poblacion.html>.

decreto n. 2, del 10 maggio, delle Isole Baleari, dispone identiche misure di controllo sanitario per chi giunga nelle isole dell'arcipelago per via aerea e marittima.

A fine aprile, una discreta diminuzione dei contagi e dei decessi, insieme ad un calo di pazienti nelle terapie intensive, e la necessità di riprendere le attività sociali ed economiche che stavano mettendo a dura prova l'economia e la tenuta psicologica degli spagnoli e delle spagnole, ha consigliato al governo di preparare un piano di *desescalada*, durante il quale si deve convivere con il virus, indebolito ma non troppo, e permettere un lento e graduale ritorno alla normalità.

3. La desescalada ed il recupero delle competenze delle CC.AA

Se durante l'espansione della pandemia l'attuazione dello Stato è stata fortemente centralizzata, la *desescalada* è nata territoriale e lo sarà durante le sue diverse fasi¹⁷. La *desescalada* viene fatta in accordo fra Governo centrale e Comunità autonome, con la possibilità per il primo di imporre la sua volontà, ma la ricerca di un consenso da parte dei territori si è rivelata necessaria, pur con i citati conflitti. Essa è stata presentata dal Presidente del governo Pedro Sánchez con il cosiddetto, per l'appunto "*plan de desescalada*", il 28 aprile.

Il piano prevede un processo graduale, asimmetrico, coordinato con le Comunità autonome ed adattabile ai cambi di orientamento necessari in funzione dell'evoluzione dei dati epidemiologici e dell'impatto delle misure adottate. La fase 0 è di preparazione alla *desescalada*, in pratica il mantenimento di tutte le misure di chiusura precedenti, la fase 1 (iniziale) contempla la possibilità che aprano certe attività, la fase 2 (intermedia) prevede l'apertura di locali con limitazione sulla capacità di ricezione, la fase 3 (avanzata) è di flessibilizzazione della mobilità generale.

Il 3 maggio il Ministro della Sanità ha emanato l'ordinanza 387/2020, "con la quale si regola il processo di *cogobernanza* con le Comunità autonome e le Città di Ceuta e Melilla per la transizione ad una nuova normalità". È questo un momento decisivo che segna un'evoluzione sia della gestione della pandemia che del funzionamento dell'*Estado autonómico*, in senso più collaborativo e multilaterale che in passato, quando era privilegiato l'approccio competitivo e bilaterale¹⁸.

Lo schema descritto di federalismo o regionalismo collaborativo è attento alle esigenze dei territori ma con una possibilità per lo Stato centrale di avere la decisione finale in caso di disaccordo. In pratica si permette alle CC.AA. una politica più severa nel gestire le fasi dell'"ammorbidente" delle misure, ma non

¹⁷ F. Velasco Caballero, *Federalización del estado de alarma*, Blog de Francisco Velasco, 10 mayo 2020: <https://franciscovelascocaballeroblog.wordpress.com/2020/05/10/federalizacion-del-estado-de-alarma/>

¹⁸ E. Aja, *El Estado autonómico: federalismo y hechos diferenciales*, seconda ed., Madrid, 2007.

permette invece una politica più “rilassata”, quando ritenga che non vi siano i criteri. Così la Comunità autonoma di Madrid si è vista rifiutare la proposta di passare alla fase 1, per la situazione obiettivamente ancora grave che vive la regione della capitale, una delle aree più colpite del mondo, insieme a parte della Lombardia ed alla città di New York. Le condizioni che sono richieste per poter esser considerati legittimati a passare alla fase 1 sono il numero di posti in terapia intensiva a disposizione all’interno degli ospedali della singola area considerata e la capacità di tracciare i contagi.

Alcune tensioni sul modo di gestire questa difficile transizione si sono dunque, non inaspettatamente, verificate tra governo centrale e Comunità autonome. La decisione del governo di Pedro Sánchez di utilizzare la provincia quale unità territoriale per effettuare il “*desconfinamiento*” non è stata ad esempio all’inizio ben accettata dalla Catalogna, che ha dichiarato di preferire di basarsi sulle sue sette “zone sanitarie”, che non corrispondono alle quattro province. L’assessora catalana alla Salute, Alba Vergès, aveva immaginato una combinazione fra i due metodi¹⁹, ed infatti, il 3 maggio è giunta una nuova proposta al Governo centrale, questa volta basata su nove aree sanitarie, delle quali tre relative all’area di Barcellona, una per il Comune stesso e due per le aree urbane a nord ed a sud di essa, che comunque comprendono più della metà dei sette milioni della Catalogna: scelta dettata dalla realtà, dato che, se l’area metropolitana di Barcellona presenta una forte problematicità, così non è per le aree interne, poco popolate.

L’8 maggio il Ministro della Sanità, Salvador Illa, ha annunciato i territori che l’11 maggio sarebbero passati alla fase 1 della *desescalada* e quali invece sarebbero rimasti nella fase 0. L’ordinanza che contiene le specifiche relative disposizioni è la n. 399 del 9 maggio. Il governo centrale ha rifiutato la proposta della Comunità di Madrid di passare alla fase 1, nonché, per la confinante Comunità autonoma della Castilla – La Mancha, sono state “bocciate” le province di Albacete, Ciudad Real y Toledo, per l’Andalusia le provincie di Malaga e Granada e varie zone sanitarie delle tre provincie della Comunità valenzana. La Catalogna e la Castilla - León hanno proposto al governo che solo poche zone dei loro territori potessero passare alla fase 1²⁰. Il 9 maggio il Ministero della Sanità, ha emanato l’ordinanza che applica le misure annunciate.

La materia del turismo, che come si sa è una delle voci più importanti dell’economia di tutta la Spagna, è oggetto di un decreto-legge della Comunità autonoma dell’Andalusia, il n. 12 dell’11 maggio, avente ad oggetto in particolare

¹⁹ *Cataluña, Galicia y Valencia piden a Sánchez realizar la desescalada por áreas sanitarias y no por provincias*, in *El País*, 29 abril 2020: <https://elpais.com/espana/2020-04-29/la-generalitat-valenciana-pedira-a-sanchez-realizar-la-desescalada-por-areas-sanitarias-y-no-por-provincias.html>.

²⁰ <https://elpais.com/sociedad/2020-05-08/estas-son-las-zonas-del-pais-que-pasan-a-la-fase-1-y-las-que-permanecen-en-la-fase-0.html>.

il turismo balneare, insieme ad altre misure riguardanti l'istruzione e ad altre complementari per affrontare la situazione causata dal Coronavirus. Per dare un'idea di quanto sia vitale per l'economia della Spagna il turismo, basti pensare che l'Andalusia nel 2018 ha ricevuto 32,5 milioni di turisti, e nel 2018 17,6 milioni di turisti, il 57,5 % del totale, hanno frequentato le spiagge andaluse. I decreti n. 13 del 18 maggio ed il decreto n. 14 del 27 maggio, che modifica il precedente, hanno ad oggetto altre fondamentali attività turistiche. Il secondo esattamente disciplina la ripresa delle attività alberghiere, di ristorazione, svago e divertimento, oltre che quello che riguarda la gestione e l'accesso alle "spiagge sicure".

Dunque, recita il decreto andaluso n. 12 dell'11 maggio, «iniziato il processo di *desescalada* in tutto il paese, ed essendo prossimo l'inizio della prossima stagione balneare, si devono stabilire con carattere urgente le misure necessarie che stabiliscano le condizioni adatte per garantire la protezione delle persone ed il coordinamento delle emergenze ordinarie, straordinarie e relative alla protezione civile, nell'ambito delle spiagge delle Comunità autonome dell'Andalusia». Nel decreto non si disciplinano aspetti relativi ad aspetti come la distanza da tenere fra una persona ed un'altra, o fra ombrelloni e tavolini, riservate alla disciplina statale (salvi aggiustamenti considerati leciti, possibilmente da stabilire in precedenza all'emanazione delle misure relative d'accordo con il governo centrale), ma, nelle 40 (!) pagine del decreto si regolano con minuzia aspetti necessari ad essere pronti nella fase 1 della *desescalada*, come quello relativo al servizio di emergenza e di salvataggio sulle 372 spiagge dell'Andalusia.

Da sottolineare il decreto del Principato delle Asturie, n. 16 del 14 maggio, con il quale si sono approvate le norme speciali regolatrici per la concessione diretta di aiuti urgenti a lavoratori del mondo della cultura, finalità indirettamente perseguita anche del decreto n. 9 dell'8 maggio, dell'Estremadura, di portata più ampia: entrambe le norme seguono di pochi giorni il Reale decreto-legge 17/2020, del 5 maggio, con il quale si approvano misure di appoggio al settore culturale e di carattere tributario per fare fronte all'impatto economico e sociale del Covid-2019. Sulla riapertura delle scuole dell'infanzia, prevista nella fase della *desescalada* ed annunciata da Sanchez per maggio, molte Comunità autonome hanno preferito rifiutarla²¹, dettando in pratica la linea del governo centrale.

La fase della *desescalada* comprende un continuo monitoraggio da parte delle autorità sanitarie regionali, che devono comunicare i dati sanitari a Madrid che deciderà in ultima istanza, ma con un dialogo con le Comunità autonome, le misure concrete. Si sta già vedendo dall'inizio di questa fase che, a differenza dei conflitti fra Stato centrale e Comunità autonome il conflitto non si basa sul dato nazionale

²¹<https://elpais.com/sociedad/2020-04-29/no-resistiremos-con-parches-gran-parte-de-las-escuelas-infantiles-va-a-desaparecer.html>

ma su quello ideologico, come dimostra la polemica fra il governo centrale socialista-Podemos di Pedro Sánchez e il governo della Comunità di Madrid della popolare Isabel Díaz Ayuso²². Mostra di questa collaborazione fra centro e periferia si vede dalla denominazione del Decreto 8/2020, del 10 maggio, del *Lehendakari* della Comunità autonoma di Euskadi, relativo a *modifiche, ampliamenti e restrizioni accordati con il Governo spagnolo* (corsivo dell'autore), relativamente alla flessibilizzazione delle restrizioni stabilite in seguito alla dichiarazione dello stato di allarme, poi modificato dal successivo decreto 9/2020, del 15 maggio, del *Lehendakari*.

La *Generalitat* aveva intanto proposto, nei giorni che seguono l'inizio della fase 1 nella maggior parte del territorio dello Stato spagnolo, una fase intermedia, la 0,5, per il 18 maggio, che comprende alcune attività come l'apertura di negozi con meno di 400 metri quadrati, di alcuni centri sportivi, di centri scientifici, la celebrazione dei funerali con non più di 10 persone presenti in luogo chiuso e 15 all'aperto, l'apertura dei luoghi di culto e dei musei per non più di un terzo della capienza originariamente possibile, il prestito dei libri nelle biblioteche. Non si autorizzava invece l'apertura dei plateatici dei bar né che si tengano riunioni familiari o sociali. Si tratta in pratica delle attività previste dall'ordinanza n. 399 del Ministero della Sanità del 9 maggio, in applicazione della fase 1 del *Plan para la transición hacia una nueva normalidad*, che in Catalogna è stata meno ampia anche per le misure più restrittive previste dalla *Generalitat*.

Il 16 maggio, visto il progresso compiuto in quasi tutto il paese (tranne in pratica le aree di Madrid, Barcellona ed alcune zone della Castilla-León), il Ministero della Sanità ha emanato l'ordinanza n. 414, per la flessibilizzazione di determinate restrizioni di ambito nazionale stabilite in seguito alla dichiarazione dello stato di allarme in applicazione della fase 2 del *Plan para la transición hacia una nueva normalidad*. Le attività permesse, già parzialmente possibili secondo l'ordinanza del 9 maggio, riguardano il commercio al dettaglio, i luoghi di culto, gli hotel ed i ristoranti, che possono riaprire secondo rigide regole di igiene. Anche le spiagge possono essere di nuovo frequentate, ovviamente seguendo le ovvie limitazioni relative all'igiene ed al distanziamento. Una novità intera introdotta dall'ordinanza *SND* n. 414 del 16 maggio riguarda la caccia e la pesca, fino ad

²²Beninteso la disputa nazionalista non cessa, soprattutto in Catalogna, dove però è meno sensibile che negli anni scorsi, complice anche l'investitura del 2 gennaio da parte di *Esquerra Republicana de Catalunya*: <https://elpais.com/sociedad/2020-05-14/ayuso-anuncia-que-sanidad-se-inclina-por-que-madrid-no-pase-a-la-fase1.html> In un'intervista al quotidiano *ARA* il Presidente di *ERC*, Oriol Junqueras, uno dei protagonisti della stagione del referendum del 2017, allora Vice-Presidente della *Generalitat*, ancora in prigione, puntualizza che l'appoggio del suo partito al governo nazionale è appunto un'"investitura" per il governo nazionale e non un patto: https://www.ara.cat/politica/esther-vera-entrevista-Oriol-Junqueras-Exigim-pedro-Sanchez-codirigir-desconfinament-coronavirus-covid-19_0_2454954549.html

allora sospese. Vengono ampliate le possibilità di fare sport e attività fisica, incluse le passeggiate, possibili sin da metà aprile secondo un rigido sistema di orari diversi a seconda dell'età²³.

La Comunità di Madrid si era vista rifiutare il passaggio anche alla fase 1 per lunedì 18 maggio, secondo la decisione del Ministero della Sanità, per mancanza di requisiti quali l'insufficiente strategia per compiere i test necessari e la necessità di monitorare i casi di contagio, fattori che davanti ad una possibile ripresa del virus renderebbero di nuovo molto grave la situazione della regione madrilenas e soprattutto delle terapie intensive²⁴. Dal 1° giugno il 70% del territorio della Spagna era passato alla fase 2, tranne la Comunità di Madrid, tre aree sanitarie della Catalogna (inclusa la città di Barcellona e la sua area metropolitana) e l'intera Castilla- León, passate intanto alla fase 1 con l'eccezione della *comarca* del Bierzo che ha meritato il passaggio alla fase 2. Tre isole delle Canarie (La Gomera, El Hierro e La Graciosa) e l'isola di Formentera nelle Baleari erano state le prime a poter godere di misure meno restrittive, già dall'ordinanza n. 386 del 3 maggio, e dall'inizio di giugno sono nella fase 3.

Dall'8 giugno più della metà della popolazione della Spagna è passata alla fase 3: restano (o raggiungono se erano alla fase 1) alla fase 2 le province di Girona, Barcellona e parte di Lleida in Catalogna, l'intera Comunità valenzana, tutta la Castilla-León e la Comunità di Madrid, le province di Albacete, Ciudad Real e Toledo nella Castilla-La Mancha e la Città autonoma di Ceuta²⁵. Si tratta in pratica di un'apertura di quasi tutte le attività sociali ed economiche (anche dei teatri, cinema e della possibilità per i bar di servire al bancone e non solo ai tavoli), pur nella continuità delle regole di igiene e distanziamento sociale, reso possibile dal netto miglioramento dei dati epidemiologici e sanitari, (da fine maggio non si danno cifre esatte perché con la *desescalada* i dati forniti dalle Comunità autonome non arrivano insieme e regolarmente, ma i decessi dell'ultima settimana di maggio, gli ultimi regolarmente contati, sono stati poche decine).

Fra i numerosi ambiti toccati dalla *desescalada* va senz'altro citato quello educativo: sulla base di quanto dettato dall'art. 7 del decreto reale di proroga, n. 537 del 22 maggio, otto Comunità autonome, dal 23 al 29 maggio, hanno adottato risoluzioni che permettono una seppur limitata ripresa delle attività educative non universitarie, rispettando rigidi protocolli di igiene, personale e degli ambienti, e di distanziamento sociale. Si tratta, in ordine cronologico, di Euskadi, Asturie,

²³ Queste misure sono, non a caso, piuttosto simili a quelle che lo stesso giorno entrano in vigore in Italia, a dimostrazione della parallela evoluzione dei progressi nel contenere l'epidemia e stante la similitudine di molte situazioni, a partire da quelle turistico-ricreative.

²⁴ <https://elpais.com/sociedad/2020-05-16/el-informe-oficial-del-gobierno-rechaza-que-madrid-salte-de-fase-porque-no-esta-lista-la-atencion-primaria.html>

²⁵ <https://elpais.com/sociedad/2020-06-05/sanidad-acepta-todas-las-peticiones-de-las-comunidades-para-avanzar-en-la-desescalada.html>

Baleari, Navarra, Castilla-La Mancha, La Rioja, Cantabria e Murcia. Di solito le attività si svolgono su base volontaria, e riguardano aspetti importanti ma che in regime normale sarebbero complementari alla tradizionale attività didattica, come la preparazione agli esami di maturità.

4. Il pluralismo giurisdizionale ai tempi dell'Estado de alarma e la posizione del Tribunal Constitucional

A tutta questa produzione di norme non vi è, per motivi temporali, un corrispondente profluvio di decisioni giudiziarie ad esse relative. Come ovunque nelle democrazie mature, vi sarà, ed in parte è già iniziato, il ricorso ai Tribunali per tutelare gli interessi che sono stati lesi in questi mesi di chiusura delle attività²⁶. Interessa in questa sede analizzare due decisioni relative al diritto di riunione durante lo Stato di allarme²⁷, una delle quali è all'origine dell'*auto* del Tribunale costituzionale del 30 aprile 2020, che si caratterizzano per la loro contraddittorietà, pur nelle praticamente identiche fattispecie. Altre due decisioni giudiziarie rilevanti saranno altresì analizzate in questo paragrafo.

Una di queste è stata resa dal Tribunale del contenzioso amministrativo di Santa Cruz de Tenerife, ed è la ratifica dell'ordinanza del 27 febbraio dell'assessora alla Sanità delle Canarie sulla chiusura di un albergo ed il confinamento degli ospiti nelle loro stanze dopo la scoperta della positività al virus di un villeggiante lombardo, di cui è già stato data notizia nel secondo paragrafo. La base giuridica è data dalle leggi organiche n. 3, del 14 aprile 1986, sulle "misure speciali in materia di salute pubblica", e n. 14, del 25 aprile 1986, "generale sulla sanità", che attribuiscono alle autorità competenti (dunque anche a quelle autonome) il potere di adottare misure di limitazione delle libertà individuali per motivi di necessità sanitaria. Si tratta di una decisione che è rimasta in pratica isolata, dato che pochi giorni dopo sarebbe stato dichiarato lo stato di allarme, con la contestuale limitazione della libertà di movimento, che rendeva dunque impossibile lo spostamento per motivi turistici /e non) verso e dalla Spagna.

La prima sezione della *Sala* del contenzioso amministrativo del Tribunale superiore di Giustizia dell'Aragona ha emesso il 30 aprile 2020 una sentenza sul diritto di riunione in epoca di confinamento. La sentenza trae origine da un ricorso di un'organizzazione sindacale, contro la decisione del 22 aprile del governo aragonese che vieta una manifestazione prevista per il 1° maggio, ed è di condanna

²⁶ <https://www.elmundo.es/espana/2020/04/13/5e8b20a2fc6c8337188b4614.html>

²⁷ Secondo l'articolo di J.R. Chaves, *La sala aragonesa cuestiona el estado de alarma y las prohibiciones derivadas del mismo*, in *delajusticia.com*, 1-5-2020: <https://delajusticia.com/2020/05/01/la-sala-aragonesa-cuestiona-el-estado-de-alarma-y-las-prohibiciones-derivadas-del-mismo/>, vi sono già parecchie decisioni di *salas territoriales* sul divieto di riunione, tutte nel senso indicato dalla sentenza gagliega. La sentenza aragonese qui commentata è dunque in minoranza rispetto al *mainstream* giurisdizionale.

ad esso per violazione del diritto di riunione. Il diritto di riunione, e la sua sottospecie del diritto di manifestazione, hanno un posto privilegiato fra i principi fondamentali della Costituzione spagnola²⁸, è un modo esemplare per esprimere il principio democratico-partecipativo, e dunque, dopo aver ripercorso la più rilevante giurisprudenza costituzionale in materia, essa ricorda che “solamente ragioni convincenti ed imperative possono giustificare le restrizioni a questa libertà”. Particolarmente aspra è la critica verso il divieto di manifestazione posto dall’amministrazione del governo aragonese, nonostante le misure precauzionali poste in essere, in particolare quella dello svolgimento della celebrazione della festa del 1° maggio in auto, con una sola persona per veicolo. I timori per il contagio e l’ordine pubblico espressi nella decisione del 22 aprile del governo dell’Aragona non sarebbero altro che congetture, non basi di una fondata e ragionevole decisione fondata sul diritto: per quel che riguarda il primo punto, viene negata la fondatezza dell’affermazione secondo la quale “nelle circostanze attuali, è un fatto notorio completamente sicuro è che si producano contagi tra i partecipanti che poi si possano estendere fra i loro circoli di amici, professionali e familiari, incrementando in questo modo la crisi sanitaria nonostante vengano adottate misure di sicurezza”. Il ricorso viene dunque accolto, permettendo così lo svolgersi per il giorno successivo della manifestazione, con la precisa indicazione dell’orario e del percorso da rispettare.

Alla decisione si accompagna un *voto particular discrepante*, redatto dal giudice Javier Albar García, più lungo della stessa sentenza, nel quale non è tanto contestato il divieto dello svolgimento della manifestazione, quanto invece la necessità di sottoporre la questione di incostituzionalità dell’art. 7.1, relativo alla limitazione della libertà di circolazione delle persone, del decreto reale n. 463 del 14 marzo 2020. Nella dettagliata motivazione di questa teoria, nella quale si intuisce una critica all’estensione geografica delle norme di confinamento, troviamo ragionamenti sulla inidoneità per sospendere il diritto di riunione, da parte del primo decreto sullo stato di allarme ed anche dalle leggi organiche 4/1981 (LOEAES) e 3/1986, sulle “misure speciali in materia di salute pubblica”.

Opposta è la decisione del caso gagliogo che ha portato all’ordinanza (*auto*) del Tribunale costituzionale del 30 aprile è un ricorso di *amparo* proposto dalla *Centra Unitaria de Traballadores/as* (CUT) contro la sentenza n. 36/2020 della prima sezione della *sala* del contenzioso-amministrativo del *Tribunal Superio de*

²⁸ Infatti è anche attraverso la compressione del diritto di riunione che le tendenze autoritarie hanno prevalso in Spagna per lunghi periodi della sua storia: sul tema resta fondamentale Manuel Ballbé, *Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)*, Madrid, 1984. Manuel Ballbé, cattedratico di Diritto amministrativo presso l’Università Autonoma di Barcellona, ha dedicato la maggior parte della sua attività scientifica ed accademica al tema della sicurezza; avrebbe sicuramente scritto pagine importanti sulla crisi Covid-19, ma la sua scomparsa, il 10 febbraio 2020, non lo ha permesso.

Xustiza de Galicia, la quale confermava, contro la richiesta del ricorrente (*CUT*) il divieto di svolgimento di una manifestazione il 1° maggio, deciso il 21 con risoluzione della sotto-prefettura di Pontevedra (si tratta quindi di un atto di un'autorità amministrativa dello Stato centrale).

Secondo la *sala* gagliega, che, come l'omologa aragonese appena analizzata (ma con conclusioni opposte) richiama la giurisprudenza costituzionale sulla possibilità di limitare i diritti fondamentali, “nel caso presente, la tutela della salute pubblica con l'applicazione delle misure preventive da parte dei poteri pubblici (art. 43 CE) necessarie per evitare la propagazione del virus, ed il diritto alla vita ed all'integrità fisica degli altri cittadini (art. 15 CE) devono essere preferite al diritto di manifestazione e riunione (art. 21 CE), di modo che la ponderazione dell'uno e dell'altro obbliga a limitare il secondo affinché possa svilupparsi un'ordinata convivenza cittadina, nella quale non corrano pericolo né la salute dei propri manifestanti né quella degli altri cittadini, senza che le precauzioni offerte dal ricorrente comportino una garanzia sufficiente che permetta che si celebri la manifestazione”. Nonostante quanto sostenuto dai ricorrenti, al margine dello stato di allarme, la straordinarietà degli eventi evidenzia la razionalità della risoluzione impugnata, ed insieme allo stato di allarme essa è dunque più che sufficiente ad imporre limitazioni ai diritti fondamentali. Anche l'argomento per cui la manifestazione si svolga in auto, con un solo occupante per veicolo, senza dunque dare luogo ad assembramenti di persone a piedi durante la manifestazione, non è considerato dirimente, potendosi produrre una concentrazione di persone prima o dopo lo svolgersi della manifestazione.

Il *Tribunal Constitucional*, con il suo *auto* del 30 aprile, rigetta il ricorso presentato dalla *CUT*, confermando così il divieto di svolgimento della manifestazione per la festa del lavoro. Con una sentenza redatta a tempo di record per poter decidere sulla fattibilità o meno della manifestazione sindacale²⁹, il TC compie un'analisi sulla disciplina costituzionale del diritto di riunione, come tutti i diritti fondamentali non illimitato³⁰, facendo anche riferimento, *ad adiuvandum*,

²⁹ L. Cotino Hueso, *La posible constitucionalidad de las manifestaciones bajo el Covid 19 y del decreto de alarma para el Tribunal Constitucional*, in *Asociación de constitucionalistas de España*, 1 mayo 2020, pp. 7-8, <https://www.acoes.es/blog/2020/05/01/la-posible-constitucionalidad-de-las-manifestaciones-bajo-el-covid-19-y-del-decreto-de-alarma-para-el-tribunal-constitucional/>. L'autore scrive che la redazione dell'*auto* è stata compiuta “*bajo la urgencia y necesidad y el confinamiento*”, e pare che all'interno del TC vi sia stato un forte dissenso interno, che ha reso necessario il voto dirimente del Presidente della *sala*, Juan José González Rivas. Al proposito il professor Cotino cita J.M. Brunet, *División en el Constitucional por el derecho de protesta durante la crisis*, in *El País*, 1 mayo 2020: <https://elpais.com/espana/2020-05-01/division-en-el-constitucional-por-el-derecho-de-protesta-durante-la-crisis.html>

³⁰ Fra l'altro, “il divieto dell'art. 7.1 del decreto reale 463/2020 di allarme si riferisce ai raduni umani non rivendicativi, quindi, non al diritto di riunione. Il diritto di riunione non è limitato in sé dal decreto di allarme, ma continua sotto il suo regime ordinario. Di conseguenza saranno necessari divieti od atti individualizzati per ogni caso concreto”: L. Cotino Hueso, *La posible constitucionalidad de las manifestaciones bajo el Covid 19 y del decreto de alarma para el Tribunal*

al (prestigioso) diritto giurisdizionale straniero del *Bundesverfassungsgericht* tedesco, che nell'aprile 2020 con due sentenze ha deciso casi simili a quello della *sala* gagliega. Rigetta come non decisiva la censura dei ricorrenti sull'ambiguità della risoluzione della sottoprefettura di Pontevedra poiché sanata dalla motivazione contenuta nella sentenza n. 136/2020 citata³¹, “motivazione con la quale il sindacato ricorrente può essere o non essere d'accordo, ma della cui sufficienza non si può dubitare” [punto in diritto 4 a)].

Sulla liceità della limitazione al diritto di riunione nel caso concreto, il TC afferma che essa “ha una finalità che non solo deve reputarsi legittima, ma che oltretutto ha copertura costituzionale sufficiente negli articoli 15 (garanzia dell'integrità fisica delle persone) e 43 (protezione della salute), entrambi così intensamente connessi che è difficile immaginarli separati, specialmente nelle attuali circostanze”. È qui dove la finalità della misura restrittiva del diritto confluisce con la giustificazione dello stato di allarme” [punto in diritto 4 b) ii)].

Il collegamento, in realtà un po' forzato, fra la confluenza della limitazione del diritto di riunione con lo stato di allarme, che non contempla in sé la possibilità di sospendere il diritto di riunione, trova spiegazione nella frase successiva, in cui si afferma che la propagazione del Covid-19 abbia un impatto non solo sulla salute degli esseri umani, ma anche sulla loro integrità fisica ed addirittura sul loro diritto alla vita. E per garantire questi diritti, prosegue il TC nel suo ragionamento, di fronte alle incertezze scientifiche sul contagio del virus e sulle conseguenze che questo ha, a medio o lungo termine, sulle persone che lo abbiano contratto, “le misure di distanziamento sociale, confinamento domiciliario e limitazione estrema dei contatti e delle attività di gruppo, sono le uniche che si sono rivelate efficaci per limitare gli effetti di una pandemia di dimensioni sconosciute sino ad oggi. Sconosciute e, naturalmente, imprevedibili quando il legislatore articolò la dichiarazione degli stati di eccezione nel 1981”.

Per giustificare la proporzionalità della misura il TC ricorda che la città di Vigo è la seconda, dopo A Coruña, per numero di contagi, e che le misure di prudenza predisposte dagli organizzatori non sono sufficienti ad evitare assembramenti, e c'è anche il rischio che durante la manifestazione si intasino arterie stradali fondamentali per il traffico di ambulanze, pompieri e polizia. La prudenza in materia sanitaria e di ordine pubblico che appare nella decisione può

Constitucional, cit., p. 3.

³¹ Molto critico su questa imposizione che farebbe del giudice un amministratore è Monsieur de Villefort, *El Tribunal constitucional, en su primera “espantá” sobre el estado de alarma, convierte a los tribunales en “motivadores” de actos administrativos*. 1 mayo 2020: <https://monsieurdevillefort.wordpress.com/2020/05/01/el-tribunal-constitucional-en-su-primera-espanta-sobre-el-estado-de-alarma-convierte-a-los-tribunales-en-motivadores-de-actos-administrativos/>. Il brillante autore che scrive nel suo blog sotto pseudonimo pecca a mio avviso di eccessiva severità, quando qualifica il Tribunale costituzionale quale “elefante in una cristalleria” nel momento in cui ha stabilito i principi dell'*auto* oggetto della presente analisi.

apparire eccessiva, e certamente essa è da un lato un po' prolissa e dall'altro "disinvolta", ma questo è dovuto non solo alla fretta di dettare una condotta per il giorno successivo, ma soprattutto a mio avviso all'opportunità di porre delle regole generali in un momento storicamente unico. E la regola è quella della prevalenza del diritto alla vita su ogni altro diritto fondamentale nell'epoca della lotta al Covid-19, pur con tutte le garanzie di assicurare la temporaneità delle misure limitative dei diritti fondamentali (che dire allora del diritto al lavoro per se stesso, come mezzo per garantirsi la sussistenza? Direi più fondamentale del diritto di celerare il diritto al lavoro in macchina con la mascherina! Eppure anch'esso ha subito restrizioni in questi mesi, e le conseguenze economiche rimarranno a lungo) e, per quello che è possibile, la continuità della vigenza di questi sotto altre forme di quelle consuete; quello che secondo sia il tribunale gagliogo che il TC non era assicurato per la manifestazione programmata per il 1° maggio.

Il Tribunale costituzionale ha dunque dettato la linea, che privilegia, c'è chi scrive almeno velatamente (a mio avviso è più di questo)³², la sospensione della libertà di riunione durante l'emergenza sanitaria, davanti alla possibile contraddittorietà delle Corti. Le opposte conclusioni alle quali giungono le citate sentenze aragonese e gaglioga non sono tanto mostra di regionalismo asimmetrico, quanto di pluralismo (o confusione) giurisdizionale. Discendono dalla diversa concezione del singolo giudice rispetto ai casi a lui sottoposti, e possono essere armonizzate solo per l'intervento razionalizzatore dei Tribunali superiori, compreso il Tribunale costituzionale, che come si è visto è intervenuto, per la prima volta, nel caso della libertà di riunione nell'epoca della lotta alla pandemia, ma con una sentenza derivante da un *recurso de amparo* che in teoria riguarda solo il caso, che però costituisce un precedente anche perché così lo stabilisce lo stesso TC nell'*auto* del 30 aprile: "l'ipotesi posta dal ricorso di *amparo* non è limitata al caso concreto, dato che solleva una questione giuridica di ripercussione sociale od economica rilevante e generale".

Dunque, pur se il discorso delle sentenze contraddittorie non ha molto a che vedere con la questione della struttura differenziata dell'*Estado autonómico* (l'*auto* del TC deriva da un ricorso contro una sentenza di conferma di un atto di una prefettura, quindi dello Stato centrale), le descritte scelte giudiziarie divergenti possono incidere, più che sulla differenziazione regionale logica e coerente con le diverse realtà (che dunque presuppongono possibili diverse soluzioni giurisprudenziali), su una asimmetria caotica di fatto, che non ha fondamento sulla doverosa diversità di interpretazione di situazioni diverse ma semplicemente nella diversa sensibilità di vari giudici: il dubbio che ne consegue, relativamente al parametro di costituzionalità delle leggi che sono alla base dei differenti atti

³² L. Cotino Hueso, *La posible constitucionalidad de las manifestaciones bajo el Covid 19 y del decreto de alarma para el Tribunal Constitucional*, cit., p. 9.

amministrativi della specie di quelli analizzati nel presente paragrafo, solo il Tribunale costituzionale può sciogliere. Senza voler sottovalutare le insidie del “regionalismo asimmetrico giudiziario”, cercherò di mettere in luce nel prossimo paragrafo che in realtà i mesi di *estado de alarma* ci hanno offerto uno Stato autonomico molto più federale, e meno regionale, di quello che era in precedenza.

Il 3 giugno 2020, sempre in Aragona, è stata emessa una sentenza che può costituire un precedente molto rilevante per decine di casi simili: si tratta di una decisione del *Juzgado de lo Social* (assimilabile ad un Giudice del Lavoro), su ricorso del sindacato FASAMET che condanna la *Diputación General de Aragón (DGA)*, *Servicio Aragonés de Salud (SAS)* y el *Instituto Aragonés de Servicios Sociales (IASS)* a fornire i dispositivi di protezione individuale (*equipos adecuados de protección individual, EPI*) agli impiegati della sanità pubblica³³. Essa non rimarrà sicuramente l'unica sentenza del genere, ed in tutto il mondo democratico vi saranno decisioni simili della magistratura di condanna per gli errori e le mancanze che le autorità sanitarie hanno mostrato nell'emergenza sanitaria.

5. Conclusioni: la crisi Covid-19 come occasione di uno Stato autonomico più federale e meno regionale o eccezione fine a sé stessa?

Cosa insegna, dal punto di vista della gestione della forma di governo territoriale della Spagna, la crisi di questi mesi? Innanzitutto, direi banalmente, che, come sempre negli Stati federali e regionali, occorre un alto grado di coordinamento fra il livello centrale ed il livello delle entità che compongono il tutto (ovviamente sarebbe auspicabile, anzi necessario, anche un maggior coordinamento fra i vari Stati europei per combattere la crisi del Coronavirus ed anche a livello mondiale, compito che l'OMS ha svolto, non senza polemiche e contraddizioni).. L'esperienza insegna, al di là della stretta parentela che condividono i sistemi federali con quelli regionali, che in molti casi, le componenti territoriali di uno Stato regionale hanno più autonomia di quelle di uno Stato federale, non dovendo sottostare ai complessi meccanismi di coordinamento dello Stato federale; ma nei momenti di emergenza nei sistemi regionali può più facilmente accentrare le decisioni, sempre per la mancanza dei meccanismi di partecipazione (ad esempio, una vera Camera delle Regioni, un *Bundesrat*), tenuto conto che le norme fortemente limitatite e sospensive dell'autonomia esistono sia nei sistemi federali (art. 37 GG) che in quelli regionali (art. 155 CE). Questo teorema si è rivelato nella Spagna della lotta alla pandemia vero solo in parte: l'emergenza ha reso la Spagna più federale di quello che era in precedenza, le autonomie sono state compresse nella prima fase dell'*Estado de alarma*, ma la *desescalada* è soprattutto regionale.

³³ <https://www.diariodeteruel.es/noticia.asp?notid=1024924&secid=1>

L'intreccio fra politiche statali e delle Comunità autonome in questi mesi di crisi Covid-19 è stata quella di uno Stato regionale fortemente decentralizzato, con tratti quasi federali, che si sono acuiti nella fase della *desescalada*: se all'inizio della crisi la ri-centralizzazione delle competenze, specie in capo al Ministero della Sanità, è stata fatta secondo le logiche dell'emergenza di uno Stato regionale, e gli strumenti dello Stato centrale sono stati favoriti da una capacità di esso di reagire accentrando i suoi poteri come mai negli ultimi anni (se si eccettua il momento della crisi catalana del 2017 dove con l'art. 155 addirittura venne sospesa l'autonomia della Catalogna), a partire dal 3 maggio, con l'ordinanza 387, i tratti federali hanno preso il sopravvento su quelli autonomici, nel senso di una maggiore collaborazione fra governo centrale e governi regionali.

Quanto detto non significa che non vi siano stati, e che vi continueranno ad essere, conflitti politici e giuridici fra Stato e periferia: la peculiarità, anzi l'unicità, della crisi del Coronavirus è tale da costringere però alla collaborazione, non solo nel senso del dovere da parte delle Comunità autonome di ubbidire alle direttive uniformi (o uniformizzanti) del governo centrale, condotta necessaria per non creare scompensi in un frangente storico drammatico, che rischiano di nuocere all'interesse comune (che in uno Stato quasi-federale come la Spagna non è solo quello nazionale inteso come appartenente allo Stato centrale, ma quello riferito a tutta la struttura statale, che comprende le Comunità autonome, le quali sono un elemento insostituibile della Spagna e motore dinamico della Costituzione di essa); ma anche nel senso del dovere, o quantomeno dell'opportunità, da parte del governo centrale, di ascoltare le ragioni e le esigenze dei territori, che ovviamente sono meglio percepite a livello locale. Nel segno di una collaborazione orizzontale multilaterale, utile nei momenti di emergenza, ma che potrebbe essere anche la regola di uno Stato autonomico più moderno e funzionale di quello che era stato negli ultimi due decenni. Il discorso tocca parallelamente un'altra angolatura da cui può essere studiato il modello regionale spagnolo: siamo di fronte ad uno dei momenti di tendente simmetria di esso od invece di tendente asimmetria³⁴? Il federalismo ed il regionalismo possono includere entrambe le varianti, anche se l'esperienza insegna, perlomeno in Europa, che lo Stato regionale, per motivi storici ma anche di implicita natura giuridica, accetta più facilmente l'asimmetria che quello federale, che privilegia una certa omogeneità delle sue componenti³⁵. La Germania offre l'esempio più evidente nel senso descritto, e così al contrario la Finlandia ed il Portogallo, ordinamenti talmente asimmetrici da essere regionalizzati solo in alcune parti del loro territorio (in entrambi i casi, fra l'altro,

³⁴ Per la suddivisione in 8 fasi in cui si alternano tendenzialmente le due descritte tendenze v. G. Poggeschi, *La Catalogna*, cit., pp. 58-67.

³⁵ Sull'abbondante letteratura sull'asimmetria nell'ordinamento spagnolo v. R. Scarciglia, *Il regionalismo asimmetrico spagnolo*, in G. D'Ignazio (a cura di), *Integrazione europea e asimmetrie regionali: modelli a confronto*, Milano, 2007.

isole od arcipelaghi). Va rilevato anche che un ordinamento federale come gli USA, che appartiene, nonostante alcuni tratti palesemente asimmetrici (uno per tutti la pena di morte che vige in meno della metà degli Stati), alla categoria dei federalismi sostanzialmente omogenei e simmetrici, si sta rivelando durante la crisi del Coronavirus molto asimmetrico, se non disordinato, nelle sue politiche e normative. Dunque, siamo di fronte ad una crisi che, a mio parere, sta cambiando anche gli assetti interni agli Stati federali e regionali, in certi casi aumentando la simmetria ed in altri la asimmetria.

Per quello che riguarda il maggior fattore di asimmetria dell'ordinamento spagnolo, vale a dire la questione nazionale catalana, che ha sempre influenzato la realtà politica spagnola, e spesso indotto le altre Comunità autonome meno "inquiete" a rivendicare maggiori spazi di autonomia, non cesserà ovviamente di esistere, ma potrebbe perdere di intensità ove questa federalizzazione della Spagna dovesse continuare una volta superata l'emergenza legata al Coronavirus. L'evoluzione della politica del diritto, o del diritto della politica, in tutti gli ordinamenti risponde sia a logiche di lenta evoluzione, che, talvolta, di accelerazione. La crisi del Coronavirus potrebbe essere stata un detonatore per un'evoluzione in senso federale, che da decenni la dottrina auspicava, e che ora forse si sta finalmente realizzando, anche se non in termini classici: sto pensando alle differenti soluzioni disegnate dalle Comunità autonome, come nel caso della Catalogna, od imposte dallo Stato, come nel caso dell'Andalusia, per la *desescalada*, da compiere in fasi diverse anche all'interno della stessa Comunità autonoma.

Dunque, si sta producendo un trattamento asimmetrico all'interno delle stesse CC.AA., non solo all'interno dello Stato, ma a questo "regionalismo interno" alle Comunità autonome, al quale non sono estranei i Comuni con la loro rilevanti competenze, corrisponde un maggiore federalismo a livello statale. Dunque, la Spagna sembra essere all'inizio di una fase più federale che regionale, di un federalismo che consiste in un rispetto dell'autonomia delle CC.AA., nel senso di una dovuta presa in considerazione delle scelte compiute a livello autonomico e locale, da non confondere con un decentramento in cui vi sono politiche e misure destinate solo a porzioni del territorio, ma adottate solo dal centro. È vero che le misure di questo tipo sono state durante questi mesi adottate in ultima istanza dal governo centrale, ma, soprattutto dal 28 aprile in poi, d'accordo con le Comunità autonome, che hanno negoziato le loro priorità con il centro, tenendo conto delle diverse esigenze dei territori al loro interno.

Se questo sviluppo federale sia solo contingente, causato dalla peculiare situazione, sanitaria ed economica, nonché relativa ad altri aspetti basilari della vita come l'istruzione, causata dal Coronavirus, che una volta superata vedrà il ristabilirsi della situazione (meno federale a livello di Stato), oppure si riveli, se non definitivo, tendenzialmente stabile, lo si vedrà nei prossimi mesi e nei prossimi

anni³⁶. Certamente la natura dello stato di allarme, “subordinata al verificarsi di ‘emergenze tecniche’, ossia di situazioni connotate da una bassa intensità politica”³⁷, ha in parte favorito la mancanza di significative frizioni legate al fattore nazionale, che invece si sono verificate per motivi partitici, ma tutto sommato non in maniera virulenta. Ma non consegue per forza che dalla straordinarietà del momento, che ha provocato un cambiamento rilevante nell’atteggiarsi del governo territoriale della Spagna, si debba per forza tornare al regionalismo spagnolo tendenzialmente non cooperativo degli ultimi decenni.

Io ritengo che non siamo di fronte ad un *maquillage* istituzionale provvisorio, ma a qualcosa di più profondo, una decisa evoluzione di un *Estado autonómico* che finalmente diviene, con le sue peculiarità, davvero federale: purtroppo a questo “*federalismo autonómico*” corrisponde un prezzo alto di vite e di sofferenze, ma è spesso dalle tragedie o dalle rivoluzioni che traggono vita i nuovi assetti costituzionali. Intendo per “*federalismo autonómico*” un federalismo che è tale perché contempla le citate politiche di collaborazione ma che dell’*Estado autonómico* conserva in parte la sua struttura asimmetrica, che implica un riconoscimento dei “fatti differenziali” dai quali però non deve derivare una mancanza di collaborazione fra lo Stato e le Comunità autonome, e fra queste ultime fra di loro, senza dimenticare il rilevante ruolo degli enti locali minori, soprattutto i Comuni.

Giovanni Poggeschi
Dipartimento di Scienze Giuridiche
Università degli Studi del Salento
giovanni.poggeschi@unisalento.it

³⁶ Che il sistema di *cogobernanza* debba essere confermato anche dopo l'emergenza attuale lo auspica il *lehendakari* di Euskadi, Iñigo Urkullu, il quale il 17 maggio 2020 ha chiesto al governo che si stabilisca un nuovo quadro legale che comprenda la gestione comune fra Stato e Comunità autonome in materie come le politiche per l'impiego, la rendita minima vitale e l'istruzione. <https://elpais.com/espana/2020-05-17/los-presidentes-autonomicos-urgen-al-gobierno-para-que-fije-los-criterios-de-reparto-del-fondo-de-16000-millones-no-reembolsables.html>

³⁷ A. Vedaschi, *à la guerre comme à la guerre? La disciplina della guerra nel diritto costituzionale comparato*, cit., p. 319.