

Tra crisi economica ed emergenza sanitaria: la decretazione d'urgenza in Italia e in Spagna, vecchi rimedi per nuovi problemi?

di Stefano Bargiacchi

Abstract: *Between the economic crisis and the pandemic emergency: decree-laws in Italy and Spain, old solutions for new problems?* – Starting from a reflection on a classical topic of comparative public and constitutional law - the use of decree-law in Italy and Spain - the aim of this work is to analyse the application of that instrument during the Covid-19 pandemic. In the paper, after an historical and normative reconstruction, it will be argued that the use of the decree-law for the response to the economic crisis generated by the pandemic was similar in both countries, despite the different constitutional framework. In the conclusions I will try to explain why, after the end of the most acute phase of the epidemiological emergency, at the beginning of the period of “recovery”, the decree-law returned to be used in a quite traditional way. The classical Pizzorusso’s suggestion regarding the intercurrent relationship between the rationalization of the form of government and the use of the sources of law will have an important place in the answer.

Keywords: Italy; Spain; COVID-19; Decree-law; Emergency powers.

1. Spunti introduttivi e inquadramento del fenomeno

Il confronto tra l'ordinamento italiano e quello spagnolo nello studio delle evoluzioni del ruolo del Governo nella produzione normativa primaria rappresenta un tema ricorrente nelle riflessioni di diritto costituzionale comparato dei due Paesi. Il paragone tra i due ordinamenti appare di particolare utilità nel momento in cui l'attenzione dello studioso viene focalizzata sulla decretazione d'urgenza. Come noto, infatti, la possibilità per il Governo di sostituirsi provvisoriamente al legislatore ordinario, anticipandone l'azione in casi straordinari di necessità e di urgenza, è una peculiarità che caratterizza pochi sistemi delle fonti. Ad esempio, considerando i 42 Stati pienamente europei appartenenti alla CEDU, in soli 13 casi il Governo (o il capo dello Stato) hanno la facoltà di adottare misure straordinarie con forza di legge da assoggettare a successiva conversione parlamentare. Se da tale elenco vengono esclusi i paesi non pienamente

democratici, gli Stati “esigui” e gli altri stati di piccole dimensioni¹, l’elenco dei Paesi si riduce², sostanzialmente, a due sole esperienze: l’Italia e la Spagna³. L’evoluzione del dibattito in materia si accentuò a partire dagli anni ’90, parallelamente alla marcata marginalizzazione che le fonti parlamentari stavano subendo rispetto a quelle adottate dagli esecutivi. Il fenomeno, si inseriva nel solco di un progressivo rafforzamento del ruolo dei Governi che caratterizzò numerose democrazie occidentali di quel periodo⁴.

¹ Tale classificazione è ripresa da R. Tarchi, *Poteri normativi del Governo, executive dominance ed effettività dei diritti sociali*, in L. Azzena, E. Malfatti (a cura di), *Poteri normativi del Governo ed effettività dei diritti sociali*, Pisa, 2016, 345. In particolare, vengono individuati i seguenti paesi: Bielorussia (101.3 Cost.), Liechtenstein (art. 10 Cost.), Albania (101 Cost.), Estonia (109 Cost.), Austria (18.3 Cost.), Danimarca (23 Cost.), Islanda (28 Cost.), Grecia (art. 44 Cost.) Slovenia (108 Cost.). In questo ultimo caso la possibilità per l’esecutivo di adottare leggi o ordinanze in deroga alle fonti primarie è consentita solo quando al Parlamento non sia o non possa essere riunito in tempo utile. Una condizione che collega questo potere alla sussistenza di uno stato di guerra o di emergenza ai sensi dell’art. 92 della Costituzione. A dimostrazione di quanto sia eccezionale tale eventualità, si osservi che nemmeno l’insorgere della crisi pandemica di Covid-19 ha portato il Governo a ricorrere a tale strumento. In particolare, l’esecutivo ha preferito basare il fondamento giuridico delle misure volte a limitare il contagio su una legge ordinaria (legge sulle malattie infettive n. 33/2006, artt. 10, 37 e 39), piuttosto che in una clausola emergenziale, pur prevista in Costituzione. Sul punto si veda E. Skrebo, *Il Covid nell’ex Jugoslavia: una rassegna delle misure normative e istituzionali adottate*, in *Oss. AIC*, 4/2020, 44.

² Risulta comunque dubbio il caso della Romania dove uno strumento concettualmente riconducibile alla decretazione d’urgenza è ravvisabile nell’articolo 115 della Costituzione che affida al Governo un potere di ordinanza da esercitarsi all’interno di limiti particolarmente ristretti.

³ La Spagna rappresenta sicuramente l’esperienza più importante tra quelle richiamate. La disciplina spagnola deve essere ricondotta all’articolo 86 della Costituzione, dove la definizione dei presupposti legittimanti è ripresa dall’esperienza italiana richiamandosi ai casi di straordinaria e urgente necessità. Tale articolo della Costituzione contiene una serie di correttivi alla decretazione di urgenza volti a limitarne gli (ab)usi da parte del Governo. In particolare: i decreti legge non possono modificare l’ordinamento delle istituzioni basilari dello Stato, i diritti, i doveri e libertà dei cittadini regolati nel Titolo primo, il regime delle Comunità autonome, né il diritto elettorale generale; il procedimento di convalida (monocamerale) da concludersi in 30 giorni è distinto dal procedimento legislativo ordinario e prevede l’accettazione o il rifiuto delle misure proposte; infine, in caso di mancata conversione, la decadenza delle disposizioni non convertite si applica *ex nunc*. Sul punto, più in dettaglio, si veda R. Tarchi, D. Fiumicelli, *I poteri normativi di rango primario del Governo nella giurisprudenza costituzionale italiana e spagnola*, in *Oss. sulle fonti*, 3/2016

⁴ R. Russo, *Analisi delle fonti di produzione primaria dal 1994 in poi*, in www.forumcostituzionale.it, 29 ottobre 2015, 25 ss. Sulle evoluzioni più recenti in materia di decretazione d’urgenza si vedano i contributi di E. Aureli, *L’uso del decreto legge nella XVII legislatura*, in *Riv. AIC*, 1/2019, 3 ss. e A. Di Chiara, *Due prassi costituzionalmente discutibili: delibere del Governo “salvo intese” e pubblicazione tardiva dei decreti legge*, in *Oss. sulle fonti*, 1/2019, 7 ss. Appaiono, inoltre, di rilevante utilità gli approfondimenti curati dal servizio studi della Camera dei deputati in materia, si vedano in particolare Servizio studi, *Il Rapporto sulla legislazione 2019-2020*, Camera dei deputati, XVIII, 15 ottobre 2020 e Osservatorio sulla legislazione, *Appunti del comitato per la legislazione: I decreti legge*, Camera dei deputati, XVIII, 23 settembre 2018. Per il caso spagnolo, si rimanda innanzitutto a I. Astarloa Huarte-Mendicoa, *Teoría y práctica del Decreto-ley en el ordenamiento español*, in rivista de

In Italia, anche se la dottrina ha avuto modo di argomentare ampiamente come l'abuso della decretazione d'urgenza sia un fenomeno riscontrabile sin dai primi utilizzi dello strumento⁵, fu proprio a partire dagli anni '90 che la produzione normativa effettuata attraverso atti con forza di legge di provenienza governativa assunse un peso assolutamente soverchiante rispetto alla legge parlamentare⁶. Anche in Spagna il *decreto-ley*, soprattutto in determinati momenti storici⁷, è stato utilizzato in modo molto intensivo, portando la dottrina del paese a parlare di *legislar por decreto*⁸. In ogni caso, l'ordinamento spagnolo non ha mai conosciuto le degenerazioni più evidenti in materia di decretazione di urgenza che hanno caratterizzato il contesto italiano.

Per entrambi i Paesi appare pertinente il riferimento al criterio generale formulato da Pizzorusso, secondo il quale è ravvisabile una qualche corrispondenza tra il modo con cui è regolato il rapporto di fiducia che subordina il governo al Parlamento e la distribuzione delle funzioni

administración pública, 106/1985, 97 ss. e A. Carmona Contreras, *La configuración constitucional del decreto-ley*, CEPC, Madrid, 1997 nonché a E. Arana Garcia, *Uso y abuso del decreto-ley*, in rivista de administración pública, 191/2013, 337 ss. più di recente si veda P. Márquez, *Parlamento y Gobierno en tiempos de multipartidismo*, in anuario de derecho parlamentario, 3/2020, 192 ss., dove l'autrice ragiona anche sull'evoluzione che la formazione di un Governo di coalizione ha avuto sulle modalità di utilizzo delle fonti da parte dell'esecutivo.

⁵ A. Celotto, *L' "abuso" del decreto-legge*, Padova, 1997, 101 ss.

⁶ F. Modugno, *La delega legislativa nell'esperienza delle due ultime legislature*, in *federalismi.it* 3/2015, 5.

⁷ Ad esempio, la dottrina spagnola evidenziò in modo critico l'elevato numero di decreti legge adottati a partire dalla V legislatura, parlando in proposito della creazione di una situazione di costante emergenza ad opera della volontà politica del Governo. Sul punto si veda in particolare M. Carmona Contreras, *Il decreto-legge in Spagna tra Costituzione e prassi*, in A. Simoncini (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione di urgenza in Italia*, Macerata, 2006, 282. Tali considerazioni sono peraltro state confermate dall'analisi della risposta normativa agli eventi successivi alla crisi economica iniziata nel 2008. In tale occasione, i vari governi che si sono succeduti in quel periodo sono ricorsi molto spesso alla decretazione d'urgenza dando allo strumento una valenza e una funzione nuove e rafforzate rispetto al passato. Sul punto si veda M. Carmona Contreras, *El Decreto-Ley en tiempos de crisis*, in rivista catalana de dret públic, 47/2013, 5 e A. Sarmiento Méndez, *XL años de relación constitucional entre Gobierno y Parlamento*, in anuario de derecho parlamentario, 31/2018, 431 ss.

⁸ Tale espressione venne utilizzata sin a partire dal 1997 all'interno di un'ampia ricostruzione del ruolo del decreto-legge nell'ordinamento spagnolo A. Dé la Iglesia Chamorro, *El gobierno por decreto*, Pamplona, Ediciones Universidad de Navarra, 1997, spec. 100 ss. Appare indicativo osservare come tra la IX (2008-2011) e la X legislatura (2011-2016), comunemente ritenute le "legislature della crisi", la media mensile di decreti legge non superi mai 1,5. Si tratta di un dato sensibilmente più basso rispetto a quello italiano. Sul punto si veda V. Di Porto, *I decreti legge tra crisi economica e affievolimento delle patologie*, in *Oss. sulle fonti*, 3/2016, 1 ss. In ogni caso si osservi come il conteggio del valore assoluto del numero dei decreti-legge non appaia di per sé un indicatore troppo affidabile dell'evoluzione dei rapporti tra Governo e Parlamento, per metodi di conteggio alternativi si veda V. Di Porto *I numeri delle leggi. Un percorso tra le statistiche delle legislature repubblicane*, in il Filangeri quaderno, 2007, 179 ss.

normative tra potere legislativo ed esecutivo⁹. In questa prospettiva, non stupisce che il maggiore e più esteso utilizzo della decretazione d'urgenza sia stato ricondotto dalla dottrina dei due Paesi ad un'evoluzione dei rapporti di forza intercorrenti tra l'esecutivo e il corpo legislativo a vantaggio del primo rispetto al secondo¹⁰. Dopotutto, l'utilizzo del decreto-legge come ordinario strumento per attuare l'indirizzo politico del Governo è un fenomeno che proprio nel perpetuare un abuso nei confronti delle prerogative parlamentari, ha avuto come conseguenza quella di sistematizzarne e legittimarne gli utilizzi impropri in conseguenza alla sua accettazione *de facto* da parte delle assemblee legislative.

Stando così le cose, sono stati gli organi di giustizia costituzionale dei due ordinamenti ad intervenire per provare a riportare all'interno dell'alveo costituzionale l'utilizzo della decretazione d'urgenza. In proposito, se fino ai primi anni '90 l'atteggiamento delle citate Corti era ispirato ad una certa tolleranza verso il fenomeno che era ricondotto al perimetro della dialettica istituzionale tra Governo e Parlamento, a partire da quel periodo l'orientamento in materia mutò. Gli organi di giustizia costituzionale dei due Paesi, attraverso un progressivo percorso interpretativo, iniziarono a limitare e definire con maggiore chiarezza i confini relativi all'utilizzo della decretazione d'urgenza¹¹.

⁹ L'esigenza di ancorare lo studio delle fonti a quello della forma di governo rappresenta sicuramente uno degli elementi più importanti e costanti del pensiero dell'autore sin dal 1977 A. Pizzorusso, *Delle Fonti del Diritto*, in A. Scialoja, e G. Branca (a cura di), *Commentario del Codice civile*, Bologna, 1977, 179 ss. e ripreso anche nella seconda edizione del volume, A. Pizzorusso, *Fonti del diritto*, in F. Galgano (a cura di) *Commentario del Codice civile Scialoja Branca*, Bologna, 2011. Si vedano anche A. Pizzorusso, *I controlli sul decreto-legge in rapporto al problema della forma di governo*, in pol. dir., 2/1981, 301 e A. Pizzorusso, *Sistema delle fonti e forma di Stato e di governo*, in quad. cost., 2/1986, 271 ss. La letteratura sul punto è comunque molto vasta si vedano, ad esempio, U. De Siervo, *Un travolgente processo di trasformazione del sistema delle fonti a livello nazionale*, in *Oss. sulle fonti*, 3/1998, I ss. A. Simoncini, *Dalla prassi in materia di fonti nuove gravi "torsioni" della forma di governo e della forma di stato*, in *Oss. sulle fonti*, 1/2011.

¹⁰ Riflettendo da questa prospettiva, non dovrebbe stupire che gli episodi di maggiore abuso della decretazione d'urgenza siano stati riscontrati durante le c.d. legislature del maggioritario e nell'immediatamente successivo periodo di crisi economica. Si veda, ad esempio, M. Carmona Contreras, *op. cit.*, 5 e A. D'Andrea, *La riconsiderazione della funzione parlamentare quale strada obbligata per puntellare la traballante democrazia italiana*, in *Riv. AIC*, 2010, 6 ss. G. Di Cosimo, *Chi comanda in Italia. Governo e Parlamento negli ultimi venti anni*, Milano, 2014, 62 ss. più in generale *cfr.* note 4, 7 e 8

¹¹ Non è questa la sede per approfondire nel dettaglio l'evoluzione delle giurisprudenze costituzionali dei due Paesi anche perché la bibliografia in materia è molto vasta. Una riflessione in chiave comparata di ampio respiro sul tema è contenuta in R. Tarchi, D. Fiumicelli, *op. cit.* Per quanto riguarda l'ordinamento italiano buone ricostruzioni possono essere ritrovate in A. Concaro, *Il sindacato di costituzionalità del decreto legge*, Milano, Giuffrè, 2000, 83 ss. A. Simoncini (a cura di), *L'emergenza infinita cit.*, si veda anche M. Luciani, *Atti normativi e rapporti fra Parlamento e Governo davanti alla Corte costituzionale: tendenze recenti*, in AA. VV., *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, 2011, 1163 ss. G. Bernabei, *Carattere provvedimentale della decretazione d'urgenza. L'amministrazione*

Questa breve introduzione appare utile per descrivere lo stato del sistema delle fonti relativo ai decreti legge al momento dello scoppio della pandemia di COVID-19. Anche se l'impianto normativo con cui i due ordinamenti hanno affrontato l'emergenza poggia su presupposti costituzionalmente differenti che hanno condizionato le possibilità di agire dei due Paesi, deve essere osservato che il ricorso al decreto-legge è stato comunque massiccio¹². Comune ai due Stati è stato l'utilizzo della decretazione d'urgenza per disporre interventi concreti in ambito economico-sociale (aiuti alle famiglie, riorganizzazione delle attività della pubblica amministrazione, misure in materia di mercato del lavoro e di generale sostegno finanziario alle diverse categorie del sistema economico). Le riflessioni che seguiranno avranno lo scopo di verificare e argomentare tale considerazione.

2. Il ruolo del sistema delle fonti nella risposta all'emergenza in Spagna

Come noto, l'ordinamento spagnolo, a differenza di quello italiano, prevede una disciplina costituzionale piuttosto articolata per fronteggiare le situazioni di emergenza in cui potrebbero venirsi a trovare lo Stato o il suo

con forza di legge, Padova, 2017; E. Di Benedetto, *Art. 77*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di) *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 1511 ss. Tra i numerosi commenti in materia di reiterazione si rimanda a R. Romboli, *Il controllo dei decreti legge da parte della Corte costituzionale: un passo avanti ed uno indietro*, in *Foro*, 4/1996, 1113 ss. Per i successivi sviluppi della giurisprudenza costituzionale in materia di "omogeneità" e in particolare le sentenze della Corte 22/2012, 32/2014, 247/2019 e 149/2020 si vedano, sempre tra i numerosissimi contributi a cui rimandare G. Filippetta, *L'emendabilità del decreto-legge e la farmacia del costituzionalista*, in *Riv. AIC*, 4/2012, A. Celotto, *Uso e abuso della conversione in legge*, in *federalismi.it*, 1/2014, R. Dickmann, *L'illegittimità delle norme intrusive dei decreti-legge tra conflitto di attribuzione promosso da singoli parlamentari e giudizio di legittimità costituzionale*, in *federalismi.it*, 2/2020 A. Sperti, *La Corte costituzionale e il controllo sui vizi formali del decreto-legge. Riflessioni sulla sent. n. 149 del 2020*, in *Oss. AIC*, 6/2020. Si veda anche, R. Nevola, *La decretazione d'urgenza nella giurisprudenza costituzionale*, Corte costituzionale, servizio studi, 2017. Per quanto riguarda l'esperienza spagnola per una ricostruzione della giurisprudenza costituzionale più risalente si veda R. Tur Ausina, *El control parlamentario de los Decretos-Leyes*, Madrid, 2002, J. Salas Hernández, *Los Decretos-Leyes en la teoría y en la práctica constitucional*, in S. Martín-Retortillo (a cura di), *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, Madrid, 1991, 325 ss., A. S. De Vega Garcia, *La cláusula "extraordinaria y urgente necesidad" del Decreto-Ley en la jurisprudencia constitucional española*, in rivista de estudios políticos, 68/1990, 256 ss. P. Santolaya Machetti, *El régimen constitucional de los Decretos-Leyes*, Madrid, 1988, A. L. Sanz Pérez, *De cómo puede apreciar el Tribunal Constitucional la extraordinaria y urgente necesidad de los Decretos-Leyes*, in repertorio aranzadi del Tribunal constitucional, 10/2007, 13 ss., M. A. Castro Camargo, *Decretos-Leyes y jurisdicción constitucional: estudios comparados*, Salamanca, 2011, A. Díaz De Mera Rodríguez, *Gobierno de la crisis. Uso y abuso del Decreto-Ley*, in rivista parlamentaria de la Asamblea de Madrid, 24/2011, 146 ss., da ultimo per un recente caso di adozione di un decreto-ley in assenza dei presupposti di necessità e di urgenza si veda I. M. Abellán Matesanz, *Límites de los decretos-leyes. La "extraordinaria y urgente necesidad" como presupuesto habilitante*. In rivista de las Cortes Generales, 109/2020, 599 ss.

¹² In Italia, ad esempio, al febbraio 2020 al luglio 2021 sono stati adottati dal Governo 65 decreti-legge rispetto ai 31 dei 18 mesi precedenti.

ordinamento costituzionale. Si tratta di una scelta che fonda le sue radici sin dalle tradizioni costituzionali spagnole del periodo liberale del XIX secolo, riprese e riadattate con l'avvento della seconda Repubblica e il successivo momento costituente¹³. In particolare, l'articolo 116 della Costituzione del 1978 individua tre diversi stati di crisi di gravità crescente: *estado de alarma*, *estado de excepción*, *estado de sitio*. Tale graduazione si riflette sulla procedura da seguire per la loro proclamazione, sui contenuti, sulla durata, sul ruolo assegnato all'esecutivo e al Congresso dei deputati¹⁴. Sempre ai sensi dell'articolo 116 della Costituzione spagnola, spetta ad una legge organica (*Ley Orgánica 4/1981 de los estados de alarma, excepción y sitio*¹⁵) definire la disciplina di dettaglio e i presupposti al verificarsi dei quali è possibile attivare le specifiche ipotesi emergenziali previste dalla Costituzione.

Nel contributo, si forniranno solo alcune sintetiche riflessioni relativamente all'*estado de alarma*¹⁶, quello utilizzato dal Governo spagnolo in risposta alla crisi pandemica di COVID-19. La disciplina ne prevede il ricorso in presenza di alterazioni gravi della normalità senza però che si venga a verificare un rilevante *vulnus* nell'ordine pubblico. La LOREAS individua i citati mutamenti nella normalità in catastrofi di origine naturale (calamità) o umana (rilevante carenza di prodotti di prima necessità, gravi

¹³ Le *Cortes*, sin dalla costituzione di Cadice del 1812, avevano la facoltà di sospendere momentaneamente determinate garanzie costituzionali nel caso ricorressero presupposti emergenziali tali da mettere in pericolo la sicurezza dello Stato. Il principio venne mantenuto nella successiva Costituzione del 1869 (art. 31) e in quella del 1876 (art. 17) dove spettava alle *Cortes*, in via generale, procedere (con legge) alla sospensione di talune garanzie costituzionali anche in questo caso in presenza di circostanze straordinarie capaci di mettere in pericolo la sicurezza dello Stato. Peraltro, anche la Costituzione del 1931 (art. 42) riconfermò tale impianto normativo affidando però al Governo il compito di dichiarare lo stato di emergenza. Per una ricostruzione più approfondita sul punto si veda V. Piergigli, *L'emergenza Covid-19 in Spagna e la dichiarazione dell'estado de alarma. Ripercussioni sul sistema istituzionale e sul regime dei diritti*, in DPCE online, 2/2020, 1535 ss.

¹⁴ Si osservi che in nessun caso viene previsto un coinvolgimento del *Senado*. Sul punto Ivi, 1536

¹⁵ Comunemente abbreviata in LOREAS. Sul punto si vedano tra i tanti P. Fernández de Casadevante Mayordomo, *El derecho de emergencia constitucional en España; hacia una nueva taxonomía*, in rivista *derecho político*, 107/2020, 111 ss. Si veda anche F. Spagnoli, *L'emergenza Covid-19 in Spagna e Negli Stati Uniti: un bilancio comparato*, in rivista del Gruppo di Pisa, 1/2020, 22 ss. La legge, oltre a definire alcuni concetti chiave: normalità, straordinarietà, pubblicità, proporzionalità, temporaneità e responsabilità stabilisce che il ricorso ai diversi stati di crisi è possibile solo "*cuando circunstancias extraordinarias hiciesen imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios de las Autoridades competentes*". In tali evenienze è possibile adottare misure "*estrictamente indispensables para asegurar el restablecimiento de la normalidad*" per il tempo strettamente necessario e la cui applicazione dovrà avvenire in forme "*proporcionada a las circunstancias*". In proposito si osservi che la modulazione della disciplina dei tre stati di emergenza non è correlata alla gravità del pericolo da fronteggiare, ma dall'esigenza di conferire al decisore politico meccanismi diversi da utilizzare in situazioni differenti, a seconda della sua valutazione politico-qualitativa. Sul punto V. Piergigli, *op. cit.*, 1538

¹⁶ Artt. 4-12 LOREAS.

epidemie o crisi sanitarie, paralisi dei servizi pubblici). Spetta al Consiglio dei ministri dichiarare, l'*estado de alarma*¹⁷. Tale dichiarazione specifica gli effetti, l'ambito territoriale di applicazione e la durata (non eccedente i 15 giorni) della situazione emergenziale. Un'eventuale proroga dello stato di allarme per periodi superiori a 15 giorni, sollecitata dal Governo, deve essere autorizzata con *acuerdo* dal *Congreso de los Diputados*¹⁸.

All'interno del quadro normativo richiamato, la risposta del Governo spagnolo al diffondersi incontrollato dell'epidemia ha¹⁹, come accennato, fatto perno sia sull'utilizzo dell'istituto dell'*estado de alarma*²⁰, sia ad un massiccio ricorso alla decretazione d'urgenza²¹. La scelta di utilizzare due tipi di strumenti normativi differenti è resa possibile dal fatto che la disciplina, alquanto dettagliata delle "situazioni di emergenza" presenti nell'ordinamento spagnolo fondata sull'articolo 116 della Costituzione, non

¹⁷ Alla deliberazione dello stato di allarme da parte del Consiglio dei ministri segue l'emanazione del provvedimento con decreto del capo dello Stato: un *Real Decreto*.

¹⁸ La ricostruzione normativa qui proposta appare schematica e volutamente non si sofferma nell'analisi di alcune previsioni normative di carattere trasversale che caratterizzano il quadro normativo spagnolo dell'emergenza. Si pensi, ad esempio, alla normativa riguardante il sistema di protezione civile (*Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil*) o della disciplina del sistema di sicurezza nazionale (*Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional e Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional*). Sul punto si veda V. Piergigli, *op. cit.*, 1540, C. Garrido Lòpez, *Naturaleza jurídica y control jurisdiccional de las decisiones constitucionales de excepción*, in rivista spagnola de derecho constitucional, 110/2017, 43 ss. A. Nogueira Lòpez, *Confinar el coronavirus. Entre el viejo derecho sectorial y el derecho de excepción*, in il cronista del estado social y democrático de derecho, 86/2020, 22 ss.

¹⁹ In ogni caso, si osservi che se il giudizio della dottrina è stato sostanzialmente unanime nel ritenere pienamente rispettati i presupposti contenuti nella Costituzione e nella LOREAS per la dichiarazione dello stato di allarme, la scelta di procedere in tal senso da parte del Governo non era obbligata. L'esecutivo avrebbe potuto fondare la propria risposta all'emergenza sanitaria facendo leva sul corpus normativo citato nella nota precedente. J. Lozano, *Los mecanismos institucionales para la gestión de la pandemia Covid-19. El caso español*, in democrazia e diritti sociali, fasc. spec./2020, 191 ss.

²⁰ Per fronteggiare la pandemia di COVID-19 il Governo spagnolo ha fatto ricorso a tale istituto in tre diverse occasioni, coincidenti con l'esplosione delle varie "ondate" del contagio. La prima dichiarazione dello stato di allarme avvenne il 14 marzo 2020 e, attraverso sei diverse proroghe, fu estesa fino al 21 giugno dello stesso anno. *Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19*. La seconda dichiarazione dello stato di allarme venne effettuata il 9 ottobre 2020 limitatamente a nove comuni appartenenti alla comunità autonoma di Madrid. Tale stato di allarme si concluse il 24 ottobre 2020. *Real Decreto 900/2020, de 9 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para responder ante situaciones de especial riesgo por transmisión no controlada de infecciones causadas por el SARS-CoV-2*. La terza e (ad ora) ultima proclamazione dello stato di allarme venne effettuata, su tutto il territorio nazionale il 25 ottobre 2020. Tale misura sarebbe dovuta terminare il 9 novembre 2020 ma fu prorogata fino al 9 maggio 2021. *Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2*.

²¹ Per essere più precisi, vi sono stati anche numerosi interventi di rango regolamentare che hanno preceduto tale fase. Si pensi alle ordinanze limitative del traffico aereo e marittimo con l'Italia tra il 10 e il 12 marzo 2020, *Orden-PCM 205/2020* e *Orden-PCM 216/2020*, oppure una serie di misure adottate, in ordine sparso da comunità autonome o singoli enti locali.

osta in alcun modo all'adozione di provvedimenti provvisori fondati su situazioni di urgente e straordinaria necessità in presenza dei presupposti e all'interno dei limiti posti dall'articolo 86 della Costituzione²². In linea di principio, l'adozione di decreti-legge non dovrebbe portare con sé possibili interferenze rispetto alle misure sancite nei Decreti reali sull'*estado de alarma*²³. In questo caso, alla decretazione d'urgenza è spettato il compito principale di fornire una risposta di tipo economico alle conseguenze sociali derivanti sia dalla pandemia sia dalle misure sanitarie introdotte per fronteggiarla.

Le misure adottate in relazione alla proclamazione dell'*estado de alarma*, pur comportando la limitazione di numerosi diritti costituzionalmente garantiti²⁴, trovarono, in una prima fase, un vasto consenso da parte della maggior parte dei gruppi parlamentari del *Congreso*²⁵. L'eccezionalità, la "novità e lo stato di incertezza" provocati dalla crisi pandemica inibirono immediatamente qualunque tipo di seria obiezione sull'opportunità del ricorso allo strumento e alle sue conseguenze, nonostante, come anche specificato dal *Tribunal constitucional*, la proclamazione dello stato di allarme e il controllo parlamentare sulla sua attuazione rappresentassero un atto strettamente *politico*²⁶. Infatti, anche se si sarebbe potuta sindacare la scelta del potere esecutivo di proclamare l'emergenza ai sensi dell'articolo 116 della

²² Più complesso e dibattuto, invece, il rapporto tra le fonti e le prerogative delle Comunità autonome, tema non oggetto di specifica trattazione in questo elaborato. Se, in generale, si può dire che l'efficace coordinamento tra le attività del centro e quelle degli enti decentrati rappresenta una sfida ulteriore per gli ordinamenti che al loro interno conoscono diversi di governo con elevati gradi di autonomia, l'emergenza Covid-19 ha comportato un vero terremoto per la normale ripartizione di competenze dello Stato. Sul punto si veda L. Cuocolo, *L'importanza delle autonomie per far fronte al Covid (e alle tendenze accentratrici)*, in DPCE Online, 1/2020, XV. Si veda anche la riflessione di G. Poggeschi, *Le Comunità autonome spagnole di fronte alla crisi Covid-19: una fase di "federalismo autonómico"*, in DPCE online, 2/2020, 1565 ss.

²³ Sul punto si veda, V. Piergigli, *op. cit.*, p. 1545

²⁴ In proposito è opportuno ricordare una recente pronuncia del *Tribunal Constitucional*. TC 148/2021. All'interno della sentenza, l'organo di giustizia costituzionale spagnolo ha avuto anche modo di esprimersi sulla differenza tra limitazione e sospensione dei diritti fondamentali evidenziando come la seconda ipotesi possa legittimamente concretizzarsi solo in presenza di uno stato di eccezione o di assedio. Sul punto M. Teruel Lozano, *Emergency Law in Spain: the Spanish Constitutional Court's case law*, in IJCL, 22/07/2021, 1 ss.

²⁵ L'atteggiamento dei gruppi parlamentari in relazione alla necessità di prorogare lo stato di allarme mutò in relazione al miglioramento della situazione pandemica. Ad esempio, se la prima proroga dello stato di allarme proclamato il 14 marzo 2020 venne adottata senza voti contrari e con 28 astensioni, la quinta e la sesta proroga, discusse rispettivamente il 20 maggio e il 3 giugno 2020 e approvate a stretta maggioranza, videro un atteggiamento contrario anche del *Partido Popular* e dei nazionalisti catalani. Sul punto G. Poggeschi, *op. cit.*, 1569 e A. Torres Gutiérrez, *The Parliament in the time of coronavirus, Spain*, in AA. VV., *The impact of the health crisis on the functioning of Parliaments in Europe*, RSF, 2020, 4. Si evidenzia, in particolare, l'importanza politica dei dibattiti sulla proroga dell'*estado de alarma*. Tale sede venne, *de facto*, utilizzata come momento per discutere (e mettere in discussione) la risposta del Governo alla crisi sanitaria nel suo complesso.

²⁶ R. Tarchi, D. Fiumicelli, *op. cit.*, 4 ss.

Costituzione, invece di utilizzare gli strumenti giuridici offerti dalla normativa in materia di protezione civile e legislazione sanitaria, non era concretamente possibile negare gli effetti che le misure da adottare, pur fondate su diversi presupposti giuridici, avrebbero dovuto avere: limitare gli assembramenti della popolazione, ridurre gli spostamenti, contenere le occasioni di contagio.

Al contrario, le principali finalità perseguite attraverso la decretazione d'urgenza incidendo, soprattutto, sul versante economico della pandemia, erano di per sé maggiormente suscettibili di provocare una reazione politica da parte del *Congreso*. Se la discrezionalità circa la scelta delle misure da adottare per rallentare il contagio era, nei fatti, vincolata all'utilizzo di quei protocolli ritenuti validi dalla comunità scientifica nazionale e internazionale, la decisione su come supportare l'economia in tempo di crisi era aperta a valutazioni di carattere politico. Il dibattito sull'entità dei sostegni economici da erogare, quali categorie privilegiare, sulle modalità con cui intervenire nella fornitura dei servizi pubblici e nella definizione dei rapporti tra dipendenti e datori di lavoro portò l'esecutivo ad agire tenendo maggiormente conto del proprio orientamento politico e di quello della maggioranza in suo sostegno. Per le medesime ragioni, il *Congreso* fu portato a sindacare con maggiore attenzione in sede di convalida le misure che il Governo veniva via via ad introdurre con decretazione d'urgenza²⁷.

In poche parole, parallelamente alla “normalizzazione” della gestione dell'emergenza sanitaria si venne a creare un indirizzo politico della risposta da dare alla crisi economica ad essa correlata per il cui perseguimento il Governo ricorse a numerosi decreti-legge. La principale differenza rispetto al passato risiedeva nel fatto che se prima sia la dottrina che la giurisprudenza

²⁷ Sull'evoluzione della funzione di controllo parlamentare nel corso della crisi sanitaria in Spagna si veda, P. Abellán Artacho, *Sobre el control parlamentario al Gobierno central y a los Gobiernos autonómicos, durante la crisis del coronavirus*, in Cuadernos Manuel Giménez Abad, 19/2020, 122 ss. Nell'articolo l'autore sosteneva una tesi molto critica, e relativamente minoritaria in dottrina, circa le modalità di organizzazione dei lavori parlamentari nel corso della fase pandemica. Egli riteneva che, nei fatti, le Camere non fossero in grado di compiere un effettivo controllo sulle azioni del Governo, proprio in una fase emergenziale che a fronte dell'adozione di misure speciali presupporrebbe, al contrario, lo svolgimento di un sindacato penetrante da parte dell'organo parlamentare. Molto recentemente, il *Tribunal Constitucional*, nell'esprimersi su un *recurso de amparo* presentato dai membri del gruppo parlamentare Vox (n° 2109/2020), sembra aver sposato, seppur a stretta maggioranza, tale impostazione. In particolare, come riportato in data 5 ottobre 2021 da un comunicato stampa del *Tribunal Constitucional*, la Corte ha ritenuto che la dichiarazione dell'*estado de alarma*, come quella di qualsiasi altro *estado*, non può in alcun caso interrompere il funzionamento di nessuno degli organi costituzionali. Conseguentemente è stato ritenuto che gli *Acuerdos* con cui la *Mesa del Congreso*, aveva sospeso numerose scadenze regolamentari fossero lesivi del diritto fondamentale di partecipazione politica dei deputati, dato che da tali *Acuerdos* discesse un forte rallentamento dell'attività del *Congreso*. In attesa del dispositivo della sentenza che probabilmente sarà oggetto di specifici approfondimenti da parte della dottrina, si rimanda al testo del citato comunicato stampa. *Tribunal Constitucional, Nota informativa 87/2021, 05/10/2021*.

costituzionale avevano evidenziato che il ricorso alla decretazione d'urgenza come strumento per perseguire l'indirizzo politico della maggioranza spesso poggiasse su presupposti non particolarmente solidi, in questo caso, le condizioni poste dall'articolo 86 della costituzione spagnola erano pienamente soddisfatte. Ciononostante, non è irragionevole affermare che, proprio in questa fase, la decretazione d'urgenza sia tornata ad essere oltre che il veicolo attraverso cui adottare quei provvedimenti necessari a fronteggiare l'emergenza, lo strumento attraverso cui inserire nell'ordinamento misure gradite all'esecutivo che se discusse attraverso il procedimento legislativo ordinario difficilmente avrebbero visto la luce.

Tale assetto pare peraltro essersi rafforzato a partire dal periodo successivo al termine della terza fase emergenziale, quando la transizione verso un periodo di "nuova normalità" portò al centro dell'agenda politica una serie di questioni relative alle modalità attraverso cui gestire la ripresa e la ripartenza del sistema socioeconomico. In questa prospettiva, si può apprezzare come il progressivo ritorno all'ordinarietà costituzionale abbia avuto come conseguenza un incrementale ritorno alla (a)normalità nell'utilizzo della decretazione d'urgenza.

3. La decretazione d'urgenza nella gestione dell'emergenza, la prospettiva italiana

In Italia, data l'assenza di una regolamentazione costituzionale *ad hoc* di eventuali periodi di emergenza²⁸, l'utilizzo delle fonti da parte del Governo nella risposta alla crisi sanitaria è stata molto differente²⁹, facendo perno, in

²⁸ Si tratta di una scelta frutto di un orientamento diffuso all'interno dell'Assemblea costituente. In questo senso, il dibattito svoltosi sul potere esecutivo in seno alla prima sezione della seconda sottocommissione della Commissione per la Costituzione appare di particolare interesse. In quella sede, la maggior parte dei Costituenti si dichiarò scettica se non apertamente ostile all'introduzione di disposizioni di rango costituzionale che regolassero eventuali fasi di emergenza, ritenendole un potenziale appiglio a incontrollate derive di potere. Vennero richiamate sia l'esperienza dell'utilizzo dello stato di assedio nel periodo liberale che il precedente costituito dalla repubblica di Weimar. In proposito, si vedano le parole dell'on. La Rocca: *"Comprendo le preoccupazioni di coloro che non vorrebbero si parlasse di stato d'assedio nella Carta costituzionale: è difatti l'unica Costituzione che ne parla – quella di Weimar – con l'applicazione di questo articolo ha spianata la via alla dittatura. (...)"* Commissione per la Costituzione, seconda sottocommissione, prima sezione, *resoconto sommario*, Assemblea costituente, 11 gennaio 1947, 99 ss.

²⁹ Significativa, in questo senso, la posizione dell'allora Presidente della Corte costituzionale Cartabia la quale, nel corso della relazione annuale sull'attività della Corte, dopo aver ricordato che, a differenza di altri Paesi a noi vicini: *"La Costituzione non contempla un diritto speciale per lo stato di emergenza (...)"*. Ebbe modo di soffermarsi sul fatto che il nostro ordinamento: *"Non è insensibile al variare delle contingenze, all'eventualità che dirompano situazioni di emergenza, di crisi, o di straordinaria necessità e urgenza. La Repubblica ha attraversato varie situazioni di emergenza e di crisi (...) che sono state affrontate senza mai sospendere l'ordine costituzionale, ma ravvisando all'interno di esso quegli strumenti che permettessero di modulare i principi costituzionali in base alle specificità della contingenza. È la Carta costituzionale (...) a offrire*

un primo momento, sul potere di ordinanza del ministro della salute ai sensi dell'art. 32 della l.n. 833/1978 e sulla legislazione contenuta nel Codice della protezione civile³⁰. Sul punto, è stato autorevolmente sottolineato come il nostro ordinamento fondi l'intervento dei pubblici poteri davanti a situazioni emergenziali nell'utilizzo di alcuni degli istituti disciplinati dalla Costituzione da interpretare all'interno del contesto eccezionale in cui è necessario farvi ricorso³¹. In tale prospettiva, il rapido evolvere della situazione e la drasticità delle misure richieste per contenere il contagio ha condotto il Governo italiano a dover fondare su altri strumenti normativi le risposte alla dilagante epidemia³². Peraltro, la "novità" della situazione e l'estrema necessità di agire rapidamente portarono, fisiologicamente, l'esecutivo a comportarsi in modo frettoloso e improvvisato³³, sottoponendo i sistemi delle fonti regionali e quello statale a serie prove di resistenza³⁴.

a tutte le istituzioni e a tutti i cittadini la bussola che consente di navigare per l'alto mare aperto dell'emergenza e del dopo emergenza (...)". M. Cartabia, *L'attività della Corte costituzionale nel 2019*, Relazione della Presidente della Corte costituzionale, 2020, 25 ss.

³⁰ D.lgs. 1/2018. In particolare, è stato dichiarato lo stato di emergenza di rilievo nazionale su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'articolo 24 del citato Codice. La principale conseguenza giuridica derivante dalla proclamazione di tale stato di emergenza risiede (ai sensi dell'articolo 25 del Codice) nella possibilità di provvedere nel coordinamento degli interventi da effettuare in tale periodo, attraverso l'adozione di ordinanze di protezione civile da adottarsi in deroga ad ogni altra disposizione vigente, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione europea. Le ordinanze sono emanate acquisita l'intesa delle Regioni e Province autonome territorialmente interessate e, ove rechino deroghe alle leggi vigenti, devono contenere l'indicazione delle principali norme a cui si intende derogare e devono essere specificamente motivate. Sempre ai sensi dell'articolo 25 del Codice, per dare attuazione agli interventi necessari a fronteggiare l'emergenza, è possibile nominare Commissari delegati che operano in regime straordinario fino al termine dello stato di emergenza. Sul punto, in senso critico A. Cardone, *Il baratro della necessità e la chimera della costituzionalizzazione: una lettura della crisi delle fonti del sistema di protezione civile contro le battaglie di retroguardia*, in *Oss. sulle fonti*, fasc. spec./2020

³¹ U. De Siervo, *Emergenza covid e sistema delle fonti: prime impressioni*, in *Oss. sulle fonti*, fasc. spec./2020, 300. L'autore evidenzia che proprio in riferimento a gravissime situazioni di emergenza sanitaria, che esigono necessariamente plurimi comportamenti da parte della totalità della popolazione per poter contenere e combattere tali fenomeni, viene in primaria evidenza l'ineludibile solidarietà sociale (art 2. Cost.), da disciplinare ai sensi dell'art. 23 della Costituzione e cioè tramite leggi o atti con forza di legge che, in tempi necessariamente ristrettissimi, devono riuscire ad imporre o comunque a modificare molteplici prestazioni personali o patrimoniali.

³² Si veda la posizione della Corte costituzionale che in una nota sentenza, la 15/1982, definisce l'emergenza come una condizione anomala e grave ed essenzialmente temporanea, sottoposta alla regolazione di Parlamento e Governo, che hanno il diritto-dovere di intervenire adottando un'apposita legislazione. C. Cost. 15/1982

³³ U. De Siervo, *op. cit.*, 300

³⁴ Tra queste vanno sicuramente annoverati i numerosi conflitti, sovrapposizioni e frizioni causati dalla produzione normativa emergenziale dello Stato e delle Regioni che hanno confermato, in un momento particolarmente drammatico, l'esistenza di un problema generale di dislocazione dei poteri tra centro e periferia. G. Brunelli, *Sistema delle fonti e ruolo del Parlamento dopo (i primi) dieci mesi di emergenza sanitaria*, in *Oss. sulle fonti*, 1/2021, 1. In proposito appare opportuno un richiamo alla recente giurisprudenza costituzionale C. Cost.

Non è questa la sede per approfondire il rapporto tra decreto-legge e fonti regolamentari nell'adozione delle prime, misure limitative delle libertà individuali e collettive contenute nei noti DPCM adottati in attuazione dei decreti-legge 6, 19 e 33 del 2020³⁵, quello che preme osservare è che la decretazione d'urgenza è stato lo strumento su cui è stata fondata, almeno formalmente, la risposta alla pandemia, sia da un punto di vista strettamente sanitario sia da un punto di vista economico-sociale. Se è facile poter affermare come sia il decreto-legge lo strumento principale messo a disposizione dal nostro ordinamento per affrontare situazioni emergenziali, il suo l'utilizzo distorto e le innumerevoli prassi in materia ne hanno profondamente alterato la natura fino a farlo apparire apparentemente inservibile, o almeno residuale, nelle più classiche ipotesi che ne legittimerebbero l'adozione³⁶. In particolare, il decreto-legge non pare essere riuscito a dimostrare un'adeguata flessibilità per affrontare quel tipo di emergenza per la quale i padri costituenti lo avevano introdotto nell'ordinamento. Per questa ragione, il decreto-legge ha avuto una funzione per lo più autorizzatoria verso l'utilizzo del potere regolamentare nella forma di DPCM e delle innumerevoli ordinanze adottate dalle Regioni³⁷.

Al contrario, non deve stupire che la decretazione d'urgenza, adottata per fronteggiare le conseguenze economico-sociali della pandemia con misure ispirate a principi e con scopi non molto diversi rispetto a quelli che hanno contraddistinto il legislatore spagnolo, si sia inserita meglio nel (distorto) sistema delle fonti italiano, destando minore scalpore all'interno della comunità accademica, tra i decisori politici e più in generale tra tutti gli addetti ai lavori. In tali circostanze, pur in presenza di presupposti definiti dall'art. 77 della Costituzione, i decreti-legge adottati spesso furono caratterizzati dalla presenza di altri vizi tipici riscontrabili nell'utilizzo dello strumento nel nostro ordinamento.

Nelle suddette circostanze, il Comitato per la legislazione ha progressivamente svolto un ruolo importante attraverso i propri poteri,

³⁷/2021. Si veda M. Mezzanotte, *Pandemia e riparto delle competenze Stato-Regioni in periodi emergenziali*, in consulta online, 1/2021

³⁵ Le riflessioni della dottrina sul punto sono state molto numerose e articolate. Si veda a titolo di esempio, M. Calamo Specchia, *Principio di legalità e stato di necessità al tempo del COVID-19*, in *Oss. AIC*, 3/2020. Una utile e molto vasta raccolta della dottrina in materia è resa disponibile sul sito di questa rivista. <https://www.comparativecovidlaw.it/italy/>

³⁶ G. Brunelli, *op. cit.*, 12

³⁷ In proposito, parte della dottrina italiana, nel commentare lo *stress* a cui fu sottoposto il sistema delle fonti nazionali, ebbe modo di proporre (anche provocatoriamente) una disciplina speciale per l'adozione e la conversione dei decreti legge adottati in situazioni "veramente" emergenziali. Distinguendo tra i decreti-legge "autentici", fondati sulla presenza di condizioni straordinarie di necessità e urgenza, e gli altri, poco più che disegni di legge governativi ad iniziativa rafforzata, sottoposti alle più incredibili deformazioni della prassi applicativa dell'art. 77 Cost. Sul punto A. D'Aloia, *Costituzione ed emergenza. L'esperienza del coronavirus*, in rivista di biodiritto, 2/2020, 6.

formali e informali³⁸, nell'evidenziare e nel cercare di arginare le maggiori criticità riscontrate nell'utilizzo del decreto-legge all'interno del sistema delle fonti³⁹. Anche perché, se una certa elasticità nel giudicare appare necessaria per valutare la produzione normativa adottata nel corso del primo anno di pandemia, un giudizio più rigoroso deve essere effettuato per quella adottata successivamente. In altre parole, il metro di giudizio utilizzato nel commentare gli (ab)usi della decretazione d'urgenza nella fase emergenziale più acuta, non può essere il medesimo usato per fornire un parere sull'utilizzo di tale strumento nella fase di uscita dalla crisi e di gestione della ripresa economica. Pertanto, non deve assolutamente stupire il contenuto della lettera che il Presidente della Repubblica ha inviato ai Presidenti delle due Camere e al Presidente del Consiglio dei ministri, immediatamente dopo la promulgazione della legge di conversione del decreto-legge 73/2021⁴⁰.

La missiva contiene un duro monito al legislatore in relazione alla forte disomogeneità di alcune modifiche introdotte in sede di conversione al citato decreto-legge e più in generale all'utilizzo della decretazione d'urgenza fatto a partire dal febbraio 2020. Oltre a richiamare la necessità che le modificazioni ai decreti-legge introdotte in sede parlamentare siano tali da non alterare la natura della legge di conversione recando pregiudizio alla qualità della legislazione, il capo dello Stato ha evidenziato la necessità che per il futuro vengano modificate le attuali tendenze, degenerate nel corso della risposta pandemica. In particolare, si chiede di evitare che il contenuto del decreto-legge, sin dal momento della sua emanazione, sia eccessivamente disomogeneo e il perpetuarsi di tutte quelle prassi, da tempo condannate dalla Corte costituzionale, nelle sedi parlamentari e dalla dottrina, che hanno ormai assunto dimensioni e prodotto effetti difficilmente sostenibili⁴¹.

³⁸ Per una ricostruzione del ruolo del Comitato della legislazione nel nostro ordinamento si veda V. Di Porto, *Il Comitato per la legislazione venti anni dopo*, in LUISS working paper, 2018

³⁹ Si veda il particolarmente rilevante dibattito svolto nella seduta del 4 marzo 2021. Il Comitato nel formulare il parere sulla legge di conversione del d.l. 2/2021, ai sensi dell'art. 96-bis del Regolamento della Camera, esaminando il provvedimento sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordino della legislazione vigente, ebbe modo di evidenziare che: "occorre considerare la tendenza in corso ad una più precisa definizione del quadro delle competenze e degli strumenti di intervento nella gestione dell'emergenza da COVID-19 (...) in questo contesto, appare opportuno avviare una riflessione, alla luce dell'esperienza maturata, sul superamento dello strumento del DPCM; (...) potrebbe pertanto risultare opportuno (riconduurre) alla fonte legislativa eventualmente anche attraverso decreti-legge (il regolare funzionamento del sistema delle fonti)" Comitato per la legislazione, *Resoconto sommario*, Camera dei deputati, XVIII, 4 marzo 2021, 5

⁴⁰ Presidenza della Repubblica, *Lettera ai Presidenti Casellati, Fico e Draghi in materia di decreti legge*, 23 luglio 2021. Il testo della missiva è stato reso pubblico attraverso il sito della Presidenza della Repubblica <https://www.quirinale.it/elementi/59260>

⁴¹ La lettera si sofferma in modo molto critico sulla prassi, già condannata dal Comitato per la legislazione, dei c.d. decreti "minotauro", consistente nella confluenza di uno o più decreti-legge in un altro provvedimento d'urgenza adottato successivamente. Tale prassi, peraltro coerentemente con i limiti posti dalla Corte costituzionale per poter reiterare i decreti-legge, dovrà essere esercitata, solo in casi assolutamente eccezionali, rispettando il requisito

4. Riflessioni conclusive

In conclusione, l'utilizzo della decretazione d'urgenza in Italia e in Spagna come strumento per rispondere alla pandemia è stato caratterizzato sia da importanti differenze, per lo più spiegabili dal diverso contesto ordinamentale e i differenti vincoli costituzionali presenti nei due Paesi, sia da importanti similitudini. In particolare, in Italia il decreto-legge è stato lo strumento normativo a fondamento di sostanzialmente tutti i principali interventi adottati per rispondere all'emergenza pandemica e alla crisi economica conseguente. In Spagna, proprio in relazione alla diversa regolamentazione costituzionale dei periodi di emergenza, la decretazione d'urgenza è servita, principalmente, per dare una risposta ai problemi economici sollevati dalla pandemia e dalle misure adottate per contenerla. Limitando a questo tipo di interventi normativi le riflessioni sui due Paesi, si può osservare una certa simmetria nei due ordinamenti.

In entrambi i contesti la decretazione d'urgenza è stata utilizzata in modo molto massiccio rispetto ai normali standard (come evidenziato, molto diversi tra loro). In tutte e due le esperienze, in una prima fase il Parlamento ha avuto maggiori difficoltà ad effettuare un controllo puntuale sulle misure adottate dal Governo. Con il passare del tempo e l'aumentare delle differenze di vedute tra le varie forze politiche circa le modalità con cui proseguire la lotta al Covid-19, favorire la ripresa dell'economia e lo svolgimento della campagna di vaccinazione, la dialettica politica si è fatta più vivace con effetti sul rivendicato e accresciuto ruolo del Parlamento. Per tale ragione, i fattori politici, influenzati dal diverso grado di razionalizzazione della forma di Governo e della decretazione d'urgenza nei due Paesi, hanno provocato diversi esiti nella gestione della fase post emergenziale⁴².

In Italia, la scarsa coesione (antecedente allo scoppio della pandemia) e la conseguente rottura della coalizione che a sostegno dell'allora Governo Conte II, portarono alla caduta dell'esecutivo e alla formazione dell'attuale Governo Draghi appoggiato da una maggioranza più vasta ma molto eterogenea⁴³. La diversità di vedute delle forze politiche a sostegno

dell'omogeneità di contenuto del provvedimento, e con modalità tali da non pregiudicarne l'esame parlamentare. Presidenza della Repubblica, *op. cit.*, quartultimo paragrafo. Si veda anche la ricostruzione di E. Rossi, *Appunti sull'abrogazione di decreti-legge in sede di conversione ad opera di successivi decreti-legge (nell'emergenza Coronavirus)*, in *Oss. sulle fonti*, fasc. spec./2020, 641 ss.

⁴² In questo senso R. Tarchi, D. Fiumicelli, *op. cit.*, 7. Gli autori ricordano che la "razionalizzazione" della forma di Governo spagnola rispetto a quella italiana, non si rileva solo con riferimento alla disciplina del decreto-legge ma anche rispetto al ruolo preminente riconosciuto al *Presidente de Gobierno*, all'istituto della "mozione di censura" e al ruolo dell'esecutivo e dei vertici dei gruppi parlamentari nel procedimento legislativo ordinario. Sull'ultimo punto si veda S. Curreri, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, Firenze, 2005.

⁴³ Il Governo Draghi ha ottenuto la fiducia al Senato il 17 febbraio 2021 con 262 voti favorevoli, 40 contrari e 2 astenuti. Il giorno seguente ha ottenuto la fiducia anche alla Camera

dell'attuale Governo si è immediatamente riverberata sulle modalità di utilizzo della decretazione d'urgenza, riprendendo e in parte aggravando, tutte le problematicità che da tempo la dottrina aveva evidenziato. Tra queste, in particolare, è importante ricordare l'eccessivo numero e l'eccessiva disomogeneità, rispetto al testo del decreto adottato dal Governo, delle misure introdotte in sede di conversione. Tale fenomeno è uno dei principali riflessi della diversità di vedute delle forze politiche di maggioranza, le quali sembrano ritenere il momento della conversione in legge del decreto la sede in cui ridiscutere le posizioni originariamente assunte in seno al Consiglio dei ministri al momento dell'adozione del provvedimento emergenziale.

In questi termini, la riflessione di Pizzorusso richiamata all'inizio del saggio appare ancora più attuale⁴⁴. A differenza che in Spagna, l'impossibilità per le forze politiche a sostegno del Governo di fornire ad esso un indirizzo politico chiaro, coerente e condiviso e la facilità con cui esse possono disporre del rapporto fiduciario con l'esecutivo, si stanno riverberando in un utilizzo molto distorto del sistema delle fonti e, in particolare, del decreto-legge. Anche se, al contrario, l'attuale contesto richiederebbe, come ricordato dal Capo dello Stato nel corso della crisi di Governo che portò alla formazione del Governo Draghi, la presenza di un esecutivo pienamente capace di fronteggiare l'emergenza pandemica, quella economica e quella sociale⁴⁵. Auspicabilmente, tali attività dovrebbero svilupparsi all'interno di uno spirito di "leale collaborazione", concetto da intendersi come il risvolto istituzionale del principio di solidarietà, finalizzato a focalizzare tutte le energie della comunità nazionale verso un unico condiviso obiettivo⁴⁶.

Stefano Bargiacchi
Dipartimento di Giurisprudenza
Università degli Studi di Siena
stefano.bargiacchi@student.unisi.it

con 535 voti favorevoli, 56 contrari e 5 astenuti. Sulla base delle dichiarazioni di voto espresse dai gruppi parlamentari in occasione del voto di fiducia del febbraio 2021, il Governo può contare sull'appoggio dei seguenti gruppi parlamentari. Alla Camera: M5S, LSP, PD, FIBP, IV, CI, Leu e 33 deputati del gruppo Misto. Al Senato: M5S, LSP-PSd'Az, FIBP-UDC, PD, IV, AUT e 29 senatori appartenenti al gruppo misto.

⁴⁴ Cfr. nota 9

⁴⁵ Presidente della Repubblica, *Dichiarazioni alla stampa del Presidente al termine dell'incontro con il Presidente della Camera*, 02/02/2021. <https://www.quirinale.it/elementi/51984> Più in generale già nel pieno dell'emergenza pandemica il Capo dello Stato si era espresso a favore della necessità di un'unità di intenti di tutti gli attori istituzionali come strumento per superare la crisi in atto. Presidente della Repubblica, *Dichiarazione del Presidente sull'emergenza coronavirus*, 05/03/2020. <https://www.quirinale.it/elementi/45538>

⁴⁶ Su tale declinazione del principio di "leale collaborazione" si veda M. Cartabia, *op. cit.*, 26