

SPAGNA

Tribunale costituzionale, sentenza del 14 luglio 2021, che dichiara l'illegittimità di talune misure del primo stato di allarme collegato alla pandemia di Covid-19

23/07/2021

Il *plenum* del Tribunale costituzionale ha parzialmente accolto il ricorso in via principale presentato da oltre cinquanta deputati del Gruppo parlamentare Vox nei confronti di talune disposizioni del regio decreto n. 463/2020, del 14 marzo, che ha dichiarato lo stato di allarme per la gestione della crisi sanitaria causata dal COVID-19, e del regio decreto n. 465/2020, del 17 marzo, che lo aveva novellato. Le doglianze riguardavano anche i regi decreti nn. 476/2020, del 27 marzo, 487/2020, del 10 aprile, e 492/2020, del 24 aprile, nella misura in cui avevano prorogato le misure denunciate.

La decisione della maggioranza è stata presa con 6 voti favorevoli e 5 contrari¹.

I ricorrenti non avevano denunciato l'illegittimità della dichiarazione dello stato di allarme, ma avevano contestato singole misure restrittive di diritti fondamentali che, a loro avviso, avrebbero

¹ La pronuncia, che ancora non è stata pubblicata nel *Boletín Oficial del Estado*, è reperibile *on line* alla pagina https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP_2021_074/2020-2054STC.pdf.

Per una panoramica dei commenti riguardanti la sentenza (alcuni dei quali pubblicati prima dell'anticipazione del testo definitivo, basandosi sulle notizie riguardanti la trattazione della causa e/o sull'annuncio del dispositivo), v.:

- in senso critico, T. DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, *La terrible confusión entre limitar y suspender derechos*, in *Agenda Pública*, del 05/07/2021, <https://agendapublica.es/la-terrible-confusion-entre-limitar-y-suspender-derechos/>; e *Rompiendo el consenso constitucional*, in *El País*, del 22/07/2021, https://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1213690; A. CARMONA CONTRERAS, *Control de constitucionalidad del derecho de excepción o cuando el orden de los factores altera el resultado*, in *Agenda Pública*, del 12/07/2021, <https://agendapublica.es/el-recurso-de-vox-el-constitucional-y-el-orden-de-los-factores/>; J. GARCÍA ROCA, *La constitucionalidad de la alarma*, in *El País*, del 12/07/2021, https://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1213300. V. anche il commento del giudice costituzionale A. OLLERO TASSARA, *¿Alarma o excepción?*, in *Diario ABC*, del 15/07/2021, https://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1213452;

- a favore dell'interpretazione della maggioranza, v. M. A. RECUERDA GIRELA, *Nos privaron de la libertad*, in *Diario ABC*, del 18/07/2021, https://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1213547; F. PASCUA MATEO, *Una sentencia que nos hace más libres*, in *Diario ABC*, del 20/07/2021, https://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1213604;

- in generale, sull'opportunità di dichiarare lo stato di eccezione (anche in caso di pandemia) quando si sospendono diritti, v. M. ARAGÓN, *¿Alarma o excepción?*, in *El País*, del 06/07/2021, https://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1213081;

- per una sintesi della sentenza e delle altre questioni sugli stati emergenziali che devono essere giudicate dal Tribunale costituzionale v. G. M. TERUEL LOZANO, *Emergency Law in Spain: the Spanish Constitutional Court's case law*, in *I-CONNECT Blog*, del 22/07/2021, <http://www.iconnectblog.com/2021/07/emergency-law-in-spain-the-spanish-constitutional-courts-case-law>;

- sugli attacchi che ha ricevuto il Tribunale costituzionale, P. CRUZ VILLALÓN, *Destripando al Tribunal Constitucional*, in *El País*, del 23/07/2021, https://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1213739.

dovuto essere adottate nel contesto di un altro stato emergenziale (lo stato di eccezione), perché la compressione era di un'intensità tale da comportare la sospensione dei diritti interessati.

La Costituzione spagnola prevede tre diversi stati emergenziali² (allarme, eccezione e assedio), disciplinati dagli artt. 55, comma 1, e 116 Cost. e dalla legge organica n. 4/1981, del 1° giugno, sugli stati di allarme, eccezione e assedio (d'ora in avanti, LO n. 4/1981). Quest'ultima contempla la possibile attivazione dello stato di allarme per cause cc.dd. di emergenza “naturale”, tra cui le crisi sanitarie.

Prima di esprimersi sulla legittimità delle misure denunciate, il Tribunale costituzionale ha dichiarato che lo stato di allarme può stabilire restrizioni o limitazioni dei diritti fondamentali che vadano oltre a quelle ordinarie, per tutelare altri diritti o beni costituzionalmente protetti. Tuttavia, le restrizioni, anche se straordinarie, non sono illimitate: non possono arrivare fino alla sospensione dei diritti, e devono rispettare le esigenze collegate al principio di legalità e al principio di proporzionalità³.

i) Sulle limitazioni alla libertà di circolazione previste dall'art. 7, commi 1, 3 e 5, del regio decreto n. 463/2020

Le disposizioni denunciate avevano stabilito che, durante lo stato di allarme, le persone avrebbero potuto transitare nelle vie pubbliche solo per svolgere certe attività ivi definite o per altre cause analoghe giustificate. Gli spostamenti consentiti erano unicamente quelli individuali, ma era possibile accompagnare persone disabili, minori o anziani. Ad avviso dei ricorrenti, nella prassi, si era decretato il confinamento di tutta la popolazione, in violazione della libertà di circolazione delle persone (art. 19 Cost.)⁴.

Il *plenum* ha accolto la dogliananza. Nonostante l'art. 11, paragrafo *a*), della LO n. 4/1981 possa fondare una limitazione eccezionale della libertà di circolazione, le disposizioni denunciate avevano sospeso in radice e in forma generalizzata la libertà di circolazione.

Di contro, sono state respinte le doglianze inerenti ad asseriti vizi di violazione del diritto di riunione o di manifestazione nella via pubblica (art. 21, comma 1, Cost.)⁵, perché l'art. 7 non ha alterato il regime giuridico sull'accesso agli spazi pubblici da cui dipende l'esercizio del diritto di manifestare⁶. Parimenti disattese sono state le censure su eventuali violazioni degli artt. 6, 7 e 23 Cost., dovute a una presunta impossibilità di recarsi alle riunioni di partiti politici, sindacati e

² V. il FJ 3 ed il FJ 11.

³ L'art. 55, comma 1, Cost., che autorizza la sospensione di certi diritti fondamentali durante lo stato di eccezione (nonché di assedio) non poteva costituire un canone di legittimità in senso stretto perché non si applica allo stato di allarme; è risultato rilevante in combinato disposto con l'art. 116 Cost. al solo scopo di escludere la denunciata sospensione dei diritti.

⁴ V. i FFJJ 4-5.

⁵ V. il FJ 6.

⁶ Il Tribunale ha dichiarato che, del resto, né la Costituzione né la LO n. 4/1981 hanno previsto una limitazione generale della libertà di manifestare durante lo stato di allarme e che un'ipotetica invocazione della tutela della salute pubblica non avrebbe potuto fungere da fondamento per una tale restrizione poiché inconciliabile con il pluralismo politico e con uno Stato democratico.

associazioni di imprenditori⁷, perché l'interpretazione non era sopportata né dall'art. 7 né dalle sue successive modifiche, che hanno infatti chiarito che la dichiarazione dello stato di allarme non sarebbe stata di ostacolo alla celebrazione delle elezioni autonomiche previste in quell'anno.

ii) Sulla sospensione dell'istruzione in presenza e sull'attivazione della didattica a distanza (ove possibile) prevista dall'art. 9, comma 3, del regio decreto n. 463/2020

I ricorrenti sostenevano che la legge organica sull'istruzione (LO n. 2/2006) permettesse unicamente l'esercizio del diritto all'istruzione (art. 27, comma 1, Cost.) in presenza, e avevano sottolineato che una parte rilevante della popolazione non disponeva di una connessione a *Internet*. Tuttavia, il *plenum* non ha accolto la doglianaza, ritenendola una misura volta a preservare la tutela della salute e rispettosa del principio di proporzionalità, oltre che in linea con quanto deciso da altri governi europei nello stesso periodo (ad es., Francia e Italia)⁸.

iii) Sulle limitazioni riguardanti le attività professionali e imprenditoriali previste dall'art. 10 del regio decreto n. 463/2020

L'art. 10 aveva decretato la chiusura dei negozi al dettaglio (con eccezioni) e la limitazione dell'attività alberghiera e di ristorazione, nonché la chiusura delle strutture ricreative, culturali e sportive; restrizioni che i ricorrenti ritenevano contrarie alla libertà di impresa (art. 38 Cost.)⁹.

Il Tribunale costituzionale ha escluso l'illegittimità della misura. La disciplina dello stato di allarme per crisi sanitarie permette una notevole compressione della libertà di impresa (autorizza requisizioni temporanee di ogni tipo di beni, l'imposizione di prestazioni personali obbligatorie, l'intervento temporaneo di industrie, fabbriche, laboratori, aziende o locali, la limitazione o il razionamento di beni di prima necessità, ecc.). Inoltre, contrariamente al confinamento, non era una misura generale ma limitava esplicitamente talune attività (quelle non ritenute essenziali) ed erano previste numerose deroghe. Anche in questo caso, si trattava di misure simili a quelle adottate da altri stati europei, come l'Austria.

Il *plenum* ha dichiarato invece parzialmente illegittimo l'art. 10, comma 6, introdotto ad opera del regio decreto n. 465/2020 e che autorizzava il Ministro della sanità a modificare, ampliare o restringere le misure, i luoghi, gli stabilimenti o le attività elencate nell'art. 6 per motivi di salute pubblica, con la portata e l'ambito territoriale che avesse specificamente determinato. I termini 'modificare' e 'ampliare' utilizzati nell'anzidetta disposizione sono stati dichiarati incostituzionali perché contrari a una garanzia di ordine pubblico da cui non si può prescindere.

Gli effetti della dichiarazione dello stato di allarme devono essere previsti dal decreto che lo istituisce, un atto normativo che definisce lo specifico *status* giuridico dello stato emergenziale. Ai sensi dell'art. 116, comma 2, Cost., il Governo deve informare immediatamente la Camera dei

⁷ V. il FJ 7.

⁸ V. il FJ 8.

⁹ V. il FJ 9.

deputati della dichiarazione dello stato di allarme e spetta alla Camera autorizzare le sue eventuali proroghe. La comunicazione iniziale non incide sul potere del Governo di mantenere lo stato di allarme nei primi quindici giorni, ma favorisce il controllo parlamentare (di natura politica), un controllo che risulterebbe privo di senso se il Consiglio dei ministri potesse modificare o estendere, senza una nuova comunicazione alla Camera, i contenuti del decreto che dichiara lo stato di allarme oppure autorizzare altre autorità a farlo.

iv) Sulle misure limitative relative alla libertà religiosa dell'art. 11 del regio decreto n. 463/2020

L'art. 11 stabiliva che nei luoghi di culto e nelle ceremonie civili e religiose si dovessero evitare le concentrazioni di persone e si dovesse garantire una distanza di sicurezza di almeno un metro tra gli astanti. I ricorrenti ritenevano che queste limitazioni, insieme con la mancata autorizzazione degli spostamenti verso luoghi di culto o per partecipare a ceremonie religiose, fosse contraria alla libertà religiosa (art. 16 Cost.).

Il Tribunale costituzionale lo ha escluso. L'art. 16 Cost. riconosce esplicitamente che la libertà religiosa può essere limitata per motivi di ordine pubblico e le norme generali, ordinarie o eccezionali, che impongono requisiti di sicurezza o igiene nei luoghi di riunione pubblica non incidono in senso stretto sulle libertà esercitate in questi spazi. Anche in questo caso, le disposizioni denunciate avevano fondamento legale ed erano proporzionate allo scopo di limitare la diffusione della pandemia.

La parte finale della sentenza ha affrontato questioni riguardanti la portata dello stato di allarme e quella inerente alla opportunità o meno di decretare uno stato di eccezione per far fronte a una pandemia¹⁰. Il *plenum* ha effettuato un'interpretazione che ha definito ‘integrativa’ delle disposizioni costituzionali, volta a superare una distinzione radicale tra le circostanze che autorizzano a dichiarare gli stati emergenziali (cause naturali o tecnologiche per l'allarme; politiche o sociali per l'eccezione), e incentrata sui loro effetti. Ha così dichiarato che, quando la causa primaria di un grave perturbamento nella popolazione sia un'epidemia, oltre a essere giustificato il ricorso allo stato di allarme, potrà esserlo anche lo stato di eccezione, un contesto che permette la sospensione dei diritti.

Il Tribunale costituzionale ha limitato gli effetti della pronuncia¹¹. La dichiarazione di illegittimità dell'art. 7, commi 1, 3 e 5, del regio decreto n. 463/2020, non comporterà la revisione di quanto deciso con sentenza o atto amministrativo definitivo, eccezion fatta per i procedimenti penali o amministrativi in cui, come conseguenza della nullità di quelle disposizioni, risulti una riduzione della pena o della sanzione, nonché una esclusione, esenzione o limitazione della responsabilità. Infine, trattandosi di misure che i cittadini avevano l'obbligo di sopportare,

¹⁰ V. il FJ 11.

¹¹ V. il FJ 11.

l'illegittimità dichiarata con la sentenza non sarà di per sé titolo per fondare richieste di responsabilità patrimoniale nei confronti delle pubbliche amministrazioni, eccezion fatta per quanto previsto dall'art. 3, comma 2, della LO n. 4/1981¹².

La sentenza reca cinque opinioni dissidenti, del Presidente Juan José González Rivas¹³, e dei giudici costituzionali María Luisa Balaguer Callejón¹⁴, Andrés Ollero Tassara¹⁵, Cándido Conde-Pumpido Tourón¹⁶ e Juan Antonio Xiol Ríos¹⁷, che con differenti argomenti hanno questionato, non solo la dichiarata illegittimità del confinamento, ma anche la nuova dottrina elaborata sugli stati di allarme e di eccezione, nonché la limitazione della responsabilità patrimoniale dello Stato.

Carmen Guerrero Picó

¹² Secondo cui le persone che, a causa dell'applicazione degli atti e delle disposizioni approvati durante la vigenza degli stati emergenziali subiscano, in maniera diretta, danni o pregiudizi (non imputabili al proprio comportamento) nella loro persona, diritti o beni, hanno il diritto di essere indennizzati conformemente a quanto previsto dalle leggi.

¹³ V. https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP_2021_074/2020-2054VPS4.pdf.

¹⁴ V. https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP_2021_074/2020-2054VPS1.pdf.

¹⁵ V. https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP_2021_074/2020-2054VPS2.pdf.

¹⁶ V. https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP_2021_074/2020-2054VPS3.pdf.

¹⁷ V. https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP_2021_074/2020-2054VPS5.pdf.