

**L'ossessione per la sicurezza:  
la legge spagnola 28 settembre 2015, n. 36, sulla Sicurezza Nazionale\***

di Miguel Casino Rubio \*\*  
(21 gennaio 2016)

Il 29 settembre è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale spagnola la legge 28 settembre 2015, n. 36, sulla Sicurezza Nazionale, che rappresenta una novità nell'ordinamento giuridico spagnolo e che conclude il processo iniziato con l'adozione da parte del Consiglio dei Ministri nel giugno del 2011 della cosiddetta Strategia Spagnola di Sicurezza (EES)<sup>1</sup>.

La legge, che fin da subito il Governo ha difeso con grande entusiasmo, e che è stata anche accolta con soddisfazione dal principale partito della opposizione<sup>2</sup>, non è, tuttavia, di facile comprensione, ed ha, a mio parere, alcuni punti deboli, tra cui, in particolare, quelli che brevemente evidenzio di seguito.

a) Per cominciare, la stessa definizione di "sicurezza nazionale", che apre la legge sembra abbastanza sconcertante. L'articolo 3 prevede che "si intende per sicurezza nazionale l'azione dello Stato diretta a proteggere la libertà, i diritti e il benessere dei cittadini, a garantire la difesa della Spagna e dei suoi principi e valori costituzionali, nonché a contribuire insieme ai nostri partner e alleati alla sicurezza internazionale nell'adempimento degli impegni assunti".

A ben vedere questa definizione, che peraltro è la stessa che era già proposta nel documento "Strategia di Sicurezza Nazionale" del 2013<sup>3</sup>, è davvero molto ampia; così ampia, infatti, che, senza le opportuni precisazioni, serve a poco, se non a generare polemiche e a dare luogo a ogni tipo di speculazione sul suo vero scopo<sup>4</sup>.

Per evidenziare ora soltanto gli aspetti più marcati, è ovvio che non ogni azione dello Stato<sup>5</sup> finalizzata a proteggere quei beni si inserisce già, per questo

---

\* Scritto sottoposto a *referee*.

1 Questo documento costituisce, in effetti, la prima pietra del processo che culmina con la legge discussa nel testo. In novanta pagine la suddetta strategia, con il sottotitolo di "*Una responsabilidad de todos*", dettaglia i pilastri ed i principali obiettivi perseguiti, riassumibili nella necessità di "analizzare le minacce e i rischi per la nostra sicurezza, identificare le linee di risposta e definire meccanismi di coordinamento".

2 Cfr, *Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. X legislatura*, n. 296, 8 luglio 2015, pp. 29 e ss.

3 Questo documento, approvato dal Consiglio dei Ministri del 31 maggio 2013, con il titolo di "*Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido*", aggiorna la versione della EES del 2011. Tra le novità apportate quella, appunto, di definire per la prima volta il concetto di "sicurezza nazionale".

4 È, ad esempio, quella contenuta nell'emendamento al disegno di legge presentato dal gruppo misto e difeso, tra gli altri, dal deputato Tardá i Coma, che ha espresso la sua opposizione al progetto, avvertendo che nascondeva in realtà uno strumento ideato per affrontare il processo indipendentista catalano, allora già in corso. Cfr *Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados X legislatura*, n. 296, 8 luglio 2015. 33 e ss.

5 Per inciso mi interessa sottolineare che l'uso del termine "Stato" per riferirsi alla relativa competenza generale o centrale, anche se è certamente una formula perfettamente conosciuta e usuale, e che prende piede nella dialettica dello Stato versus Comunidades Autónomas (*Regioni*), probabilmente non è del tutto adeguata, al punto che può alimentare l'idea che le Comunidades Autónomas non sono Stato. Su questo tema e, in generale, sull'importanza di calibrare l'uso delle parole, depurandolo per quanto sia

solo motivo, nel concetto di sicurezza nazionale. Perché se fosse così, praticamente tutta l'azione dello Stato finirebbe nel sacco di questa legge, considerando che non è facile trovare un'attività statale che non abbia nulla che fare con la protezione della libertà, i diritti e il benessere dei cittadini o, in generale, con la difesa dei principi e valori costituzionali.

Ad esempio, non c'è dubbio che la dichiarazione di un'area come parco nazionale è una decisione statale che non ha nulla a che vedere con la sicurezza nazionale, anche se rappresenta una misura destinata a proteggere i diritti e il benessere dei cittadini e i valori costituzionali (riassunti in questo caso nel diritto di godere di un ambiente adatto ex art. 45 CE).

In queste condizioni, che non sono nuove e che tanto ricordano l'avvertimento fatto dalla Corte costituzionale sulla necessità di chiarire meglio il concetto di pubblica sicurezza, (STC 59/1985 del 6 maggio, 2 FJ)<sup>6</sup>, la legge avrebbe potuto certamente affinare un po' di più la sua definizione. In ogni modo, questa debolezza di partenza, dà segno dell'esistenza di più di un nodo irrisolto nell'impostazione della legge.

b) a dire il vero, la legge contempla, tuttavia, alcuni criteri che aiutano a capire qualcosa di più di tale definizione iniziale. È il caso, in particolare, di quanto previsto nelle due seguenti disposizioni.

L'articolo 10 della legge stabilisce, sotto il titolo di "Ambiti di particolare interesse della Sicurezza Nazionale", e seguendo il criterio della prima Strategia di sicurezza spagnola dal 2011, che gli ambiti di interesse sono "quelli che richiedono un'attenzione specifica per preservare i diritti e le libertà, nonché il benessere dei cittadini e quelli necessari a garantire la somministrazione di servizi e risorse essenziali. Ai fini della presente legge sono, tra gli altri, la sicurezza informatica, la sicurezza economica e finanziaria, la sicurezza marittima, la sicurezza dello spazio aereo, la sicurezza energetica, la sicurezza sanitaria e la protezione dell'ambiente".

Un po' più avanti, quasi alla fine del testo, l'articolo 23 della legge fornisce un nuovo indizio sul significato del concetto che analizziamo. Il suddetto articolo avverte che "La situazione di interesse per la Sicurezza Nazionale è quella che, per la gravità dei suoi effetti e la dimensione, l'urgenza e la trasversalità delle misure per la loro risoluzione, richiede il coordinamento rafforzato tra le autorità competenti nell'esercizio delle proprie competenze ordinarie, sotto la direzione del Governo, nel quadro del Sistema di Sicurezza

---

possibile da significati controversi, L. PAREJO ALFONSO, "Pluralismo territorial y constitucional", (in corso di stampa).

6 Il deficit evidenziato nel testo ricorda molto, in effetti, quanto già espresso dalla Corte costituzionale con riferimento al concetto di pubblica sicurezza di cui all'articolo 149.1. 29 CE e alla necessità di chiarirne meglio i contorni, considerato che "non ogni sicurezza di persone e proprietà, né tutte le regole volte a garantirla, o per preservare al suo mantenimento, sono comprese nel titolo di competenza sulla «sicurezza pubblica», perché, altrimenti, praticamente tutte le regole del sistema sarebbero norme di pubblica sicurezza e quindi competenza dello Stato" (STC 59/1985 del 6 maggio, FJ 2). Su questo problema, più in generale, M. CASINO RUBIO, *Seguridad pública y Constitución*, Tecnos-Istituto García Oviedo, Madrid, 2015, pp. 60-61.

nazionale, garantendo il migliore funzionamento, integrato e flessibile, di tutte le risorse disponibili [...]."

Tenendo conto queste precisazioni si vede bene che, per la legge, non qualsiasi azione dello Stato è di interesse o rilevante per la "sicurezza nazionale", per quanto abbia qualcosa a che vedere con la garanzia dei suddetti beni giuridici. In senso stretto, è tale solo l'azione (preventiva e, se del caso, di ripristino) volta a garantire e tutelare i diritti e le libertà, nonché il benessere dei cittadini e la somministrazione di servizi e risorse essenziali in situazioni molto specifiche e, in particolare, qualificate dalle seguenti due caratteristiche:

- a) La dimensione, l'imminenza e la gravità del rischio o minaccia che coinvolge in ogni caso (o è probabile che coinvolga) l'integrità di tali beni giuridici;
- b) L'incapacità o la mancanza di autorità e/o degli strumenti ordinariamente competenti e/o disponibili per rispondere disgiuntamente a tali rischi o pericoli.

Alla luce di questi particolari tutto sembra indicare, pertanto, che nella prospettiva della legge, quando i rischi per l'integrità dei citati beni e valori costituzionali raggiungono una certa dimensione, urgenza o intensità la questione corrispondente perde il carattere di interesse e carattere settoriale (che sarà, a seconda dell'ambito in cui si manifesta il rischio o pericolo, di sicurezza pubblica, sanitaria, economica e finanziaria, di navigazione aerea o marittima, di telecomunicazioni, di protezione civile o, infine, di fornitura di beni o servizi essenziali) per diventare già una questione di sicurezza nazionale e, di conseguenza, di interesse e responsabilità generale dello Stato, con conseguente assegnazione della gestione e del coordinamento della gestione di questo "interesse" all'organismo nazionale specifico istituito dalla legge a questo fine: il Consiglio di Sicurezza Nazionale, con a capo il primo ministro (artt. 18-21).

Insomma, davanti ai rischi e minacce qualificate e straordinarie, è necessario approntare misure parimenti eccezionali. Questo sembra essere, infatti, il significato del concetto di "sicurezza nazionale", che tratta la legge. Più avanti ritornerò su questo punto, che penso sia davvero decisivo.

Per il momento basta sottolineare che la chiave per capire il concetto di "sicurezza nazionale" non è tanto nella "azione" dello Stato, come erroneamente suggerisce, a mio parere, la definizione dell'articolo 3 LSN già richiamata, ma piuttosto nelle "situazioni", o che è lo stesso, nella natura e nella dimensione dei pericoli e delle minacce che mettono a rischio la libertà, i diritti e il benessere dei cittadini, e i principi e i valori costituzionali.

c) Sebbene le precisazioni appena svolte contribuiscano alla comprensione del concetto, non coprono, tuttavia, tutte le debolezze della legge. Le principali difficoltà iniziano proprio in questo momento. Tra l'altro, nel testo della legge esiste una contraddizione metodologica, anche molto evidente.

Infatti la definizione del concetto di Sicurezza Nazionale, che, come è stato evidenziato è «funzionale» e «dinamica» (per quanto inerente l' "azione"

dello Stato), non è coerente col contenuto dispositivo della legge, né con la natura delle misure che predispone, che sono sostanzialmente e per lo più di tipo organizzativo<sup>7</sup> e, di conseguenza, ubbidienti alla visione «statica» della sicurezza nazionale.

Se si rilegge il contenuto della legge e, in particolare, il Titolo III (sulla "Gestione delle crisi nel quadro del sistema di Sicurezza Nazionale"), potrà verificarsi, infatti, che contiene a malapena qualche regola o autorizzazione della corrispondente potestà pubblica, ad eccezione di quella relativa alla "dichiarazione della situazione di interesse per la sicurezza nazionale" (art. 24), sia pure nei termini lacunosi che vedremo più avanti. Abbondano, invece, e in buon numero, regole organiche sul cosiddetto "Sistema di sicurezza nazionale" (Titolo II).

Non ignoro, naturalmente, che la "dimensione" dei rischi e minacce e la "sua contestata trasversalità" e la "natura aperta e incerta" (per usare ora dei criteri specifici che la legge menziona nel suo Preambolo), unitamente alla varietà e al volume di risorse che, ordinariamente, devono essere mobilitate per affrontarli in modo efficace, fanno della "sicurezza nazionale" un settore che punta in un modo speciale, come forse pochi altri, al coordinamento e alla cooperazione di tutte le pubbliche autorità e anche dei soggetti privati. Per questo motivo, non c'è dubbio che la "sicurezza nazionale" è in primo luogo una questione anzitutto di organizzazione.

Ma è anche molto ovvio che per potere adempiere la sua funzione specifica, l'organizzazione pubblica corrispondente deve avere la relativa e appropriata autorizzazione ad agire, senza la quale è semplicemente inutilizzabile. E a questo proposito la legge, in effetti, nulla o molto poco stabilisce, se non attribuire al Primo ministro la potestà per la "dichiarazione della situazione di interesse per la sicurezza nazionale" (art. 24).

Tuttavia, come ho anticipato, a stento si comprendono le conseguenze giuridiche di questa dichiarazione. Si ignora, in particolare, quali siano le misure concrete che possono essere adottate durante la sua vigenza e la condizione in cui si vengano a trovare le autorità e gli organismi coinvolti dalla dichiarazione e competenti, in situazione di normalità, a gestire il rischio corrispondente. L'unica certezza è che la dichiarazione di una situazione di interesse per la sicurezza nazionale "in nessun caso può comportare la sospensione dei diritti fondamentali e delle libertà dei cittadini" (art. 23, 3).

C'è, naturalmente, in questo ultimo divieto, una dimostrazione molto chiara della volontà della legge di prendere le distanze dalla Legge organica 1° giugno 1981, n. 4, che regola gli stati di allarme, di emergenza e di assedio, che consente invece (soprattutto in caso di dichiarazione di stato di emergenza), la sospensione dei diritti e delle libertà dei cittadini<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Questo aspetto è stato anche evidenziato dal Consiglio di Stato nella sua relazione sul progetto di legge, quando avverte che "regola la sicurezza nazionale da una prospettiva marcatamente organizzativa e integrativa". Il testo del suddetto rapporto può essere trovato al link <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2015-405>.

<sup>8</sup> Su questa legge v. per tutti, P. CRUZ VILLALÓN, "El nuevo derecho de excepción", in *Revista Española de Derecho Constitucional* (REDC), n. 2 (1981), pp. 93 e ss. Più recentemente, C. VIDAL PRADO e D. DELGADO RAMOS, "Algunas consideraciones sobre la declaración del estado de alarma y su prórroga", REDC, n. 92 (2011), pp. 243 e ss.



Questa idea è perfettamente riassunta nelle parole del Presidente del Consiglio quando, in occasione dell'adozione della legge, ha detto che "finora, la nostra legislazione ha sofferto di un vuoto normativo: tra le crisi che si affrontano con gli strumenti abituali e l'anomalia costituzionale degli stati di allarme, emergenza e di assedio, non c'era nessuna figura intermedia. Da ora in poi, con la nuova regolazione delle situazioni di interesse per la sicurezza nazionale, sono finalmente coperte tutte le situazioni in cui, senza essere colpiti i diritti fondamentali e le libertà pubbliche, è comunque necessaria una più stretta cooperazione tra tutti gli strumenti dello Stato"<sup>9</sup>.

Questa spiegazione non sembra, tuttavia, molto convincente e, infatti, rende un cattivo servizio alla legge, visto che, senza altre precisazioni, non permette di identificare qual è proprio quello spazio intermedio che occupa la "sicurezza nazionale" o, ancora meno, determinare con la necessaria certezza quali misure e decisioni consente la dichiarazione di una "situazione di interesse per la sicurezza nazionale".

Con tale legge non è, infatti, affatto semplice sapere quali sono i rischi o minacce che, pur non sufficienti per attivare la dichiarazione di uno degli stati eccezionali previste dalla legge organica 4/1981, non rientrano nemmeno nell'ambito degli interessi che deve gestire l'autorità territoriale attraverso l'esercizio delle proprie competenze ordinarie. Dunque, la semplice verifica che la dichiarazione di una situazione di interesse per la sicurezza nazionale non possa mai "comportare la sospensione dei diritti e delle libertà dei cittadini" non rappresenta, naturalmente, un elemento distintivo. Al contrario: se la dichiarazione non permette l'adozione di eventuali misure eccezionali con ripercussione sugli status libertatis, allora perché una nuova legge? E, in un'altra prospettiva, se il suo fondamento sta nella dimensione nazionale dei rischi e delle minacce, perché allora alterare il principio di competenza? Più avanti tornerò ancora su queste domande.

d) L'aver abbandonato il criterio della natura dei rischi e delle minacce, che all'inizio ho rimarcato, e della regolazione sostanziale della "sicurezza nazionale", che abbiamo appena rilevato, si proietta anche sul fondamento della competenza dello Stato per adottare la legge, che testimonia una nuova e sorprendente debolezza, che è anche molto difficile da spiegare.

Secondo la prima disposizione finale, la legge si dice "d'accordo con le disposizioni dell'articolo 149.1 4 ° e 29 ° CE, che attribuiscono allo Stato la competenza esclusiva in materia di difesa e forze armate, e di pubblica sicurezza". Il testo letterale di questa disposizione finale è, in effetti, davvero sconcertante e, in realtà, credo, presuppone un emendamento all'intero testo della legge, che certifica lo scarso rigore del legislatore attuale.

Basta soffermarsi solo un poco per vedere subito che questa disposizione entra frontalmente in collisione con l'impostazione stessa della Legge che, come già visto e come anche sottolineato all'unanimità tutti i suoi commentatori, a partire dal Governo, è stata disegnata per contrastare non solo

---

9 Cfr., "*Seguridad para proteger la libertad*", articolo pubblicato dal quotidiano *El Mundo*, nella sua edizione del 30 settembre 2015.

i comportamenti individuali o collettivi di carattere delittuoso, ma anche rischi e minacce privi di contenuto criminale, almeno a prima vista.

Per questo motivo, insieme alla prevenzione e alla protezione contro il terrorismo jihadista, le mafie internazionali o, infine, contro i cyber-attacchi (che sono senza dubbio le minacce più autentiche), anche un'epidemia, la fuga radioattiva in una centrale nucleare, il crollo o il collasso del sistema finanziario, l'interruzione della somministrazione di taluni beni e della prestazione di servizi essenziali o, insomma, un incendio, una nevicata o un'inondazione sono anche rischi e minacce che, in caso e sotto determinate condizioni, si inseriscono nell'idea di sicurezza nazionale che emerge nella legge.

Con questi presupposti, mi pare che il citato fondamento della competenza dello Stato perde piede e vacilla, fino a cadere. Tra le altre ragioni, in quanto non spiega perché, allora, i titoli di competenza previsti, ad esempio, nei commi 13, 16 e 23 del articolo 149.1 della Costituzione (e relativi rispettivamente all'attività economica, alla salute o alla protezione dell'ambiente), non c'entrano nulla in tutta questa faccenda. Salvo naturalmente si sostenga che i rischi rilevanti per la sicurezza nazionale sono solo quelli che puntano direttamente all'intervento delle forze armate e dei corpi di sicurezza dello Stato. O, per dirlo in termini negativi, che le autorità economiche, sanitarie o di protezione civile, ad esempio, non hanno niente da dire in materia di sicurezza nazionale (sic).

Ammesso che quest'ultima conclusione debba essere scartata in anticipo, la giustificazione sulla competenza della legge mi sembra, infatti, insufficiente e richiederebbe una spiegazione ulteriore che, purtroppo, non è dato trovare.

e) Questa sorprendente giustificazione sulla competenza rileva inoltre per una ulteriore incoerenza, ancora più grave e che certifica definitivamente la confusione della legge sul significato costituzionale del concetto di «sicurezza nazionale», che con tanta leggerezza il legislatore ha introdotto ex novo nell'ordinamento.

Se, come è stato osservato in precedenza, l'idea di «sicurezza nazionale» si richiama effettivamente alla necessità di affrontare in modo coordinato e rafforzato i rischi e minacce che, per dimensioni, imminenza, gravità o incertezza, non possono essere gestiti in modo efficace e frazionato dalle autorità competenti settorialmente in situazione di normalità, non c'è dubbio che la legge purtroppo perde il suo significato, per diventare quasi superflua, per non dire inutile.

E' già superflua là ove prevede la competenza del Governo a coordinare l'intervento delle forze armate e dei corpi di sicurezza dello Stato in quel tipo di crisi eccezionale. Semplicemente perché le forze armate (l'amministrazione militare) e la difesa dello Stato e le forze di sicurezza già dipendono dal Governo della nazione, secondo quanto stabiliscono rispettivamente gli articoli 97.1 e 104.1 della Costituzione<sup>10</sup>.

---

10 L' art. 97 CE prevede che il Governo dirige “la política interior y exterior, la Administración civil y militar [...]”. Dal canto suo, l'art. 104 CE stabilisce che “las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana”. Nel caso delle Comunidades Autónomas (Regioni) con Polizia

Di conseguenza la Legge, per stabilire il meccanismo di coordinamento adeguato per assicurare l'intervento efficace delle Forze armate o dei corpi di sicurezza dello Stato in situazioni di crisi (e che è paradossalmente, come già sappiamo, l'unico titolo di competenza che la legge ha potuto individuare), non sembra, in effetti, che sia davvero essenziale, né pare essere una "buona notizia" o un "progresso" che ponga la Spagna all'altezza delle Paesi più avanzati in materia, come con soddisfazione inattesa ha affermato proprio il capo del Governo al momento della sua approvazione e pubblicazione nella Gazzetta ufficiale.

Con l'eliminazione di questo titolo di competenza, solo la necessità di garantire l'unità d'azione dello Stato nel resto degli "ambiti di interesse per la sicurezza nazionale" (per seguire ora l'espressione della legge) - ma che non hanno tuttavia contenuto sanzionabile penalmente e che, di conseguenza, non reclamano direttamente, almeno *ictu oculi*, la partecipazione delle forze armate e dei corpi di sicurezza dello Stato - richiederebbe l'approvazione di questa legge e i suoi meccanismi di coordinamento.

Neanche questa ulteriore, eventuale giustificazione della legge sarebbe di per sé una motivazione sufficiente, però. A mio parere, vi sono nuove e gravi questioni sull'opportunità e sulla necessità di questo intervento legislativo.

Condivido certamente l'opportunità di un'azione coordinata dello Stato per affrontare crisi del genere. E sono anche d'accordo con l'attribuzione della responsabilità per la sua gestione al livello centrale o nazionale dello Stato. Non ritengo necessario, invece, che per raggiungere questo obiettivo fosse essenziale adottare una legge e, ancora meno, coniare un nuovo concetto: la Sicurezza Nazionale.

Tra l'altro perché con quella denominazione c'è il rischio di credere che la sicurezza nazionale contempra davvero situazioni eccezionali e idonee, in quelle condizioni, a giustificare lo spostamento del corrispondente ambito materiale dalla sede territoriale o funzionale normalmente competente all'organismo nazionale creato *ad hoc* per gestirla in situazioni eccezionali e per ragioni di urgenza e necessità<sup>11</sup>. O peggio ancora, di ammettere che la «sicurezza nazionale» è davvero una nuova materia costituzionale indipendente, aggiunta o diversa da quelle previste all'articolo 149.1 CE, posto che tale denominazione («sicurezza nazionale») non figura nell'elenco di materie nominalmente previste dal suddetto articolo costituzionale e attribuite allo Stato.

---

propria questa funzione è esercitata dal *Consejo de Política de Seguridad* e dalle *Juntas de Seguridad*, istituite dalla legge organica 2/1986, del 13 de marzo (artt. 48 3 ss.), con lo scopo di coordinare le politiche di sicurezza e le attuazioni dei Corpi di sicurezza dello Stato e delle Regioni (*Comunidades Autónomas*).

11 Questa idea è quella che emerge dalla STC 33/1982, dell'8 giugno, che ha giustificato l'intervento dello Stato per ordinare l'intervento su mitili in cattivo stato, in sostituzione dell'autorità regionale (autonómica) competente in materia di salute, in quanto "queste misure vengono imposte per motivi di necessità ed urgenza, in modo che non si può aspettare la prestazione delle autorità normalmente competenti per affrontare tali rischi. Ma per rispettare il normale ordine delle competenze è necessario non solo che tali misure siano giustificate dalla loro urgenza e necessità, ma che siano adottate in modo da sostituire l'intervento delle autorità competenti per la sanità il minimo indispensabile, o da aiutare e completare le attività di queste."

E, tuttavia, niente di tutto questo accade in questo caso. La sicurezza nazionale non rappresenta un criterio di attribuzione delle competenze a favore dello Stato per ragioni eccezionali oppure in virtù della clausola di emergenza<sup>12</sup> o, se del caso, della clausola residuale del articolo 149.3 CE<sup>13</sup> e, meno ancora, costituisce una nuova materia costituzionale. È solo che la gestione di tali crisi o situazioni di interesse nazionale di cui parla la legge già entra per definizione nell'ambito delle materie riservate esclusivamente allo Stato dall'articolo 149.1 CE, per quanto riguarda sia la stabilità del sistema finanziario, sia la salute, sia le infrastrutture essenziali o la protezione dell'ambiente.

Per dirlo in altri termini, la gestione di questi ambiti di interesse, di carattere e dimensione nazionali, appartiene già, per prescrizione costituzionale diretta, alla costellazione di interesse generale di cui parla il articolo 137 CE<sup>14</sup> e che, pertanto, sono riservati esclusivamente allo Stato. Come è stato bene osservato<sup>15</sup>, l'elenco delle materie degli artt. 148 e 149 CE comprende la totalità dell'interesse generale, o la vasta rex delle responsabilità dei poteri pubblici in conformità con l'ordine costituzionale sostanziale, nella sua distribuzione in ambiti territoriali di interesse ai sensi dell'articolo 137 CE e non ammette, di conseguenza, la creazione o "la scoperta legale di nuove materie" attraverso il semplice meccanismo di considerare la sua denominazione per poi verificare che la medesima non rientri in nessuna delle denominazioni formali previste dagli artt. 148 e 149 CE per la distribuzione delle competenze tra lo Stato e le Regioni (Comunidades Autónomas).

f) Infine, anche se consideriamo il suo contenuto prescrittivo, la legge non è facilmente giustificabile. Abbiamo visto prima che la legge a malapena contiene poche norme sostanziali e che il suo contenuto è ridotto praticamente a un paio di decisioni organizzative e, in particolare, alla istituzione del Consiglio di Sicurezza Nazionale, qualificato giustamente per questo motivo per il Presidente del Consiglio come "la pietra angolare del nuovo Sistema di sicurezza nazionale".

Il punto non è solo che la legge a stento dice qualcosa sulla «sicurezza nazionale» e sulle conseguenze sul piano sostanziale della corrispondente azione dello Stato, ma è anche che, con il suo silenzio, non è facile comprendere quali sono le differenze tra questa legge e la Legge organica n.

---

12 Cfr., tra le altre SSTC 123/1984, 18 dicembre (FJ 4); e 133/1990, del 19 luglio (FJ 6), quando con riferimento alle competenze regionali nel campo della protezione civile, il Tribunal avverte che questa competenza regionale "è subordinata ai superiori requisiti dell'interesse nazionale nei seguenti casi: a) quando siano dichiarati gli stati di allarme, di eccezione e di assedio regolati dalla legge 4/1981 del 1 giugno;" b) anche nei casi in cui, anche se non sono stati dichiarati questi stati, il disastro o la calamità hanno carattere sovra-territoriale e richiedono, pertanto, un coordinamento dei diversi mezzi di cui dispone la Regione (Comunidad Autónoma); e c) quando l'emergenza è "di tale portata che richiede un indirizzo nazionale". In termini analoghi, STC 329/1993, 12 novembre, ammette inoltre che la competenza regionale (in quel caso, nel campo dell'inquinamento atmosferico) "in circostanze eccezionali e a causa di rilevanti motivi di sicurezza o grave e urgente necessità, potrebbe cedere il passo a favore dello Stato".

13 D'accordo con il cosiddetto art. 149.3 CE, "[...] La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado...".

14 El art. 137 CE stabilisce che "El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses".

15 L PAREJO ALFONSO, "La organización territorial del Estado: proceso a continuar u obra a culminar", *Justicia Administrativa* n. 31 (2006), pp. 5 e ss.



4/1981, che regola gli stati di allarme, emergenza e assedio, o, in un'altra prospettiva, con la legge 28 aprile 2011, n. 8, che istituisce misure per la protezione delle infrastrutture critiche o, infine, con la più recente legge 9 luglio 2015, n. 17, sul Sistema nazionale di protezione civile, complicando tanto più, in tutti questi casi, la giustificazione della sua approvazione.

Per quanto riguarda la Legge 4/1981 basterà ora sottolineare che il suo obiettivo, in conformità con il mandato dell'articolo 116 CE, è affrontare crisi straordinarie che ricordano molto quelle che la legge in commento prende in considerazione. Per dimostrarlo è sufficiente scorrere alcune delle previsioni sullo stato di allarme<sup>16</sup>. L'art. 4 autorizza il Governo a dichiarare lo stato di allarme ogni volta che ricorre una delle seguenti gravi alterazioni della normalità:

(a) disastri, calamità o pubbliche disgrazie, come terremoti, inondazioni, fuochi urbani o forestali, o incidenti di grande entità;

(b) crisi sanitarie, come epidemie e grave inquinamento;

(c) sospensione dei servizi pubblici essenziali per la comunità, quando non sia possibile garantire quanto previsto dagli articoli 28.2 e 37,2 della Costituzione [...].

(d) situazioni di carenza di prodotti di prima necessità.

Il seguente art. 9 dispone che “con la dichiarazione dello stato di allarme tutte le autorità civili della pubblica amministrazione del territorio coinvolte dalla dichiarazione, i membri dei corpi della Polizia delle Regioni (Comunidades Autónomas) e dei enti locali e il resto di funzionari e lavoratori al servizio delle medesime, saranno sotto gli ordini diretti dell'autorità competente per quanto necessario alla protezione di persone, beni e luoghi, potendo essere imposti servizi straordinari per la loro durata o natura”.

In queste circostanze, che si adattano quasi punto per punto con l'idea della «sicurezza nazionale» che si ricava dalla legge in commento, non si vede, infatti, dove è quel vuoto normativo tra situazioni normali e crisi eccezionali di cui parlava il Presidente del Consiglio e in grado di giustificare l'approvazione di questa nuova legge.

Non è facile cogliere le differenze tra la legge che ora consideriamo (nella parte che riguarda anche la risposta dello Stato di fronte alle minacce che mettono a rischio il funzionamento di servizi essenziali) e la citata legge n. 8/2011, sulla protezione delle infrastrutture critiche oppure la legge n. 17/2015, sul sistema nazionale di protezione civile, poiché contengono disposizioni che sostanzialmente coincidono con quelle che ha stabilito la nuova legge di sicurezza nazionale<sup>17</sup>.

---

16 E lo stesso potrebbe dirsi sulle disposizioni della suddetta legge organica 4/1981 nei confronti degli stati di emergenza e assedio ideati, come nel caso della legge che consideriamo ora, per affrontare situazioni straordinarie caratterizzati dalla intensità e gravità della alterazione della normalità e per l'incapacità o il fallimento di poteri ordinari previsti dalla legge a farlo.

17 Ai sensi del suo preambolo, la citata legge 8/2011, in accordo con la competenza statale in materia di pubblica sicurezza prevista dall'articolo 149.1. 29 CE, giustifica la necessità di trovare misure appropriate di prevenzione e protezione dai rischi che minacciano il normale funzionamento dei servizi essenziali,

Indipendentemente da queste complicazioni, comunque inquietanti, mi sembra che ci siano solo due possibilità: o i rischi e le minacce considerati si inseriscono, in ragione delle loro dimensioni ed effetti, nel cerchio degli interessi esclusivi del livello nazionale dello Stato; o sono rigorosamente estranei a quel cerchio, ma allo stesso tempo così straordinarie, da richiedere la gestione comunque da parte del livello centrale dello Stato, solo che, in questi casi, in via eccezionale e, pertanto, di modo che la gestione dello Stato, con il Consiglio di Sicurezza Nazionale a capo, si impone sulle regole di distribuzione funzionale e territoriale dei poteri e, pertanto, determina la sostituzione o lo spostamento delle autorità e degli organismi competenti in condizioni ordinarie.

Insomma: o i rischi e le minacce non hanno nulla di straordinario, tranne le dimensioni e il carattere nazionale, o, invece sono assolutamente straordinarie ed eccezionali. Ma quello che certamente non è possibile è cercare di mescolare entrambi le accezioni e convertire, con un semplice nominalismo, la "sicurezza nazionale" in un argomento o una materia posta a cavallo tra queste due opzioni.

Se queste osservazioni sono corrette, la sensazione quasi inevitabile è di vedere nella legge un testo, senza dubbio con buone intenzioni, ma privo di una vera utilità e informato a un nominalismo semplice e inquietante.

Pertanto, se, come sembra più probabile, la legge in commento rientra nella prima delle opzioni che ho appena indicato, non c'è dubbio che, per conseguire l'obiettivo di fornire protezione e risposta coordinata di fronte ai rischi e le minacce di dimensioni e carattere nazionali, non c'era bisogno di nessuna nuova legge. A maggior ragione se si crea un nuovo concetto che non aggiunge nulla in realtà, salvo confusione, visto che, come anche è stato notato in precedenza, la gestione di questo tipo di rischio si iscrive con assoluta normalità, per diretta prescrizione costituzionale, nella costellazione dell'interesse generale attribuita esclusivamente alla competenza generale dello Stato.

Di conseguenza, e in sintesi, il nucleo e l'utilità della legge si riassume, in fin dei conti, nel disegno dell'organizzazione statale corrispondente incaricata della gestione di tale interesse (in questo caso, il Consiglio di Sicurezza Nazionale). E, banalmente, per farlo non occorre una legge. Era sufficiente

---

dovuti "a tecniche o cause naturali oppure all'attacco deliberato". Per garantire la sicurezza e il normale funzionamento, la legge insiste anche sulla necessità di un'efficace e coordinata azione "che riunisce [tutte] le amministrazioni pubbliche e soggetti privati coinvolti". Con questo scopo, la legge prevede la dichiarazione di una "area critica" [art.2.g]) e istituisce, come un elemento essenziale del sistema di protezione, il "Centro nazionale per la protezione dell'infrastruttura critica" (art. 7), quale organo dipendente dal Ministero dell'Interno e responsabile del coordinamento, dell'impulso e della supervisione del sistema. Da parte sua, la legge 17/2015, che configura il sistema di protezione civile "come strumento di sicurezza pubblica, integrato nella politica di sicurezza nazionale", prevede misure effettivamente molto simili. Stabilisce, ad esempio, che alcune emergenze possono essere dichiarate "di interesse nazionale" e stabilisce inoltre che, una volta dichiarato questo tipo di emergenza, il capo del Ministero dell'Interno è l'organo responsabile di assumere la direzione, che comprende la gestione e il coordinamento delle azioni e la gestione di tutte le risorse statali, regionali e locali del territorio interessato, senza pregiudizio per le disposizioni della legge per gli stati di allarme, di eccezione e di assedio, e le specifiche norme di sicurezza nazionale (capitolo VII del titolo II, artt. 28 e ss.). E per garantire un'azione efficace, coerente e coordinata delle amministrazioni competenti a fronte di quel tipo di emergenza, la legge crea anche il cosiddetto Consiglio nazionale per la protezione civile (titolo V).

una decisione semplice e organica. Alla fine, e paradossalmente, volendo difendere la sicurezza (nazionale), la legge serve solo a causare maggiore insicurezza (normativa).

\*\* Professore di Diritto amministrativo, Universidad Carlos III de Madrid ,  
[mcasino@der-pu.uc3m.es](mailto:mcasino@der-pu.uc3m.es).