



Laura Frosina\*

## Emarginazione e autoemarginazione delle *Cortes Generales* nella recente evoluzione della forma di governo parlamentare\*\*

SOMMARIO: 1. Evoluzioni e involuzioni della forma di governo monarchico-parlamentare. - 2. I primi segnali della debolezza parlamentare nel processo di formazione dell'Esecutivo: le fallite sessioni di investitura e gli scioglimenti automatici delle *Cortes Generales* (2015-2019). - 3. Il carattere *distruttivo* della mozione di sfiducia costruttiva e il ridimensionamento della funzione di controllo politico. - 4. La crisi del Parlamento legislatore e l'abuso della decretazione d'urgenza. - 5. Il Parlamento dinanzi alla pandemia e il suo ruolo *diluido* durante la vigenza degli stati di allarme. - 6. Riflessioni conclusive: la necessità di fermare la emarginazione parlamentare.

### 1. *Evoluzioni ed involuzioni della forma di governo monarchico-parlamentare*

**I**l costituente spagnolo del 1978 – come è noto – ha disegnato un sistema costituzionale fondato sulla democrazia rappresentativa e sulla centralità istituzionale del Parlamento bicamerale, composto dal Congresso dei Deputati e dal Senato (cd. *Cortes Generales*), nel quadro di una forma politica monarchico-parlamentare<sup>1</sup>. L'articolo 66 della Costituzione assegna alle *Cortes Generales*, che rappresentano il popolo spagnolo detentore della sovranità nazionale, la titolarità di funzioni costituzionali fondamentali per il funzionamento dello Stato, ossia quella legislativa, l'approvazione del bilancio e il controllo sull'azione del Governo. Per comprendere a pieno il ruolo delle Camere nel sistema politico-costituzionale occorre, tuttavia,

\* Rtdb di Diritto pubblico comparato – Sapienza Università di Roma.

\*\* Contributo sottoposto a *peer review*.

<sup>1</sup> Sul tema si rinvia, in particolare, a A. LARIO, *Democracia y Monarquía en el debate constituyente de 1978*, in *Pasado y Memoria. Revista de Historia Contemporánea*, n. 18, 2019, 165-191, che evidenzia come la terminologia “forma politica” impiegata dal costituente sia stata oggetto di diversi emendamenti da parte di chi aspirava a ricondurre la monarchia parlamentare nell'alveo della forma di governo o della forma di stato; la scelta terminologica “forma politica” prevalse proprio per la capacità di esprimere un compromesso tra la nozione di forma di stato, che avrebbe avuto l'effetto di potenziare eccessivamente la figura del sovrano nell'ordinamento spagnolo, e quello di forma di governo, che per converso avrebbe avuto l'effetto di comprimere eccessivamente il ruolo.

ricostruirne le funzioni nel quadro della concreta articolazione della forma di governo<sup>2</sup>. Quest'ultima, fortemente ispirata al modello del cancellierato tedesco delineato nella Legge Fondamentale, si basa su una profonda razionalizzazione dei rapporti tra i poteri Legislativo ed Esecutivo, che trova – a sua volta- i suoi capisaldi nel bicameralismo imperfetto sbilanciato in favore del Congresso dei Deputati, nell'esclusivo rapporto fiduciario intercorrente tra questa Camera e il Governo, e nel rafforzamento della figura istituzionale del Presidente del Governo<sup>3</sup>. Elementi questi che confermano a pieno la scelta del costituente, liberatosi dal “complesso del tiranno”, a favore di un regime parlamentare ampiamente razionalizzato.

Come osserva infatti Roberto Blanco Valdés, la stabilità politica e la governabilità hanno rappresentato delle caratteristiche costanti della vita politica spagnola post-costituzionale<sup>4</sup>. A partire dalla fine della *Transizione*, la stabilità politica si è andata progressivamente consolidando, convertendosi -secondo il parere concorde della dottrina- in uno dei contrassegni distintivi del parlamentarismo spagnolo<sup>5</sup>.

Il sistema di bipartitismo imperfetto fondato sul quasi integrale duopolio parlamentare del *Partido socialista obrero español* (Psoe) e del *Partido popular* (Pp)<sup>6</sup>, gli effetti distorsivi del sistema elettorale proporzionale adottato per la elezione dei membri del Congresso dei Deputati<sup>7</sup>, la costituzione di Governi monopartitici prevalentemente maggioritari<sup>8</sup>, sono alcuni dei fattori che hanno indirizzato, e attestato, la evoluzione in senso pienamente maggioritario della forma di governo nella prassi<sup>9</sup>.

<sup>2</sup> J. SOLÉ TURA, M. A. APARICIO PÉREZ, *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Madrid, Tecnos, 1984; I. MOLAS, I. PITARCH, *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, Madrid, Tecnos, 1987.

<sup>3</sup> A. BAR CENDÓN, *El presidente del Gobierno en España. Encuadre constitucional y práctica política*, Madrid, Civitas, 1983; O.I., MATEOS Y DE CABO, *El presidente del Gobierno en España. Status y funciones*, Madrid, La Ley, 2006.

<sup>4</sup> L. BLANCO VALDÉS, *El año que vivimos peligrosamente: del bipartidismo imperfecto a la perfecta ingovernabilidad*, in *Revista Española de Derecho constitucional*, n.109, 2017, spec. 66.

<sup>5</sup> G. AZCÁRATE, *El régimen parlamentario en la práctica*, Madrid, Imprenta de Fontanet, 1885.

<sup>6</sup> Il sistema spagnolo di bipartitismo imperfetto, affermatosi a partire dalle elezioni del 1982, si fonda sulla esistenza di due grandi partiti nazionali, il Psoe e il Pp, che si sono alternati al Governo riuscendo ad ottenere ampie maggioranze parlamentari. Come, ad esempio, i socialisti che ottennero maggioranze assolute schiaccianti nelle elezioni generali del 1982, 1986, 1989, e i popolari nelle elezioni del 1999. Dalle elezioni del 1982 fino a quelle del 2015, i due partiti protagonisti del regime parlamentare sono riusciti a controllare circa l'80% dei seggi in seno al Congresso dei Deputati, oscillando dai 321 seggi del 2008, corrispondenti al 92% del totale, ai 268 del 1986, corrispondenti a un 77% del totale. A questi due principali partiti si affiancano alcuni partiti nazionalisti e regionalisti, molto radicati nelle Comunità autonome di appartenenza, come ad esempio il *Partido Nacionalista Vasco*, *Esquerra Republicana de Catalunya* e *Coalición Canaria*, che negli anni sono riusciti a conquistare la quota rimanente di seggi, convertendosi -in alcune legislature- nell'ago della bilancia per la investitura e la formazione del Governo.

<sup>7</sup> Sul funzionamento dei sistemi elettorali e sui potenziali effetti distorsivi di alcuni variabili si rinvia, per tutti, alle riflessioni di F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, Il Mulino, 1981. Sulle connessioni tra sistema elettorale e sistema partitico nell'ordinamento spagnolo si v., invece, M. A. PRESNO LINERA, *Régimen electoral («maquiavélico») y sistema de partidos (con sesgo mayoritario)*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 104, 2015, 13-48.

<sup>8</sup> Su questi temi in chiave comparata e, in particolare sulla Spagna, si v. S. CECCANTI, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Bologna, Il Mulino, 1997; S. CERRERI, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, Firenze, Firenze University Press, 2005, 360.

<sup>9</sup> Sulla evoluzione in senso maggioritario e presidenziale della forma di governo parlamentare si rinvia, in particolare, a C. VIDAL PRADO, *Il presidenzialismo e il sistema parlamentare di governo in Spagna*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4, 2001, 909 ss; R. L. BLANCO VALDÉS, *Il parlamentarismo presidenzialista spagnolo*, in A. DI GIOVINE, A. MASTROMARINO, N. OLIVETTI RASON (a cura di), *La presidenzializzazione degli Esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, Giappichelli, 2007; J. L. PANIAGUA, *España: un parlamentarismo racionalizado de Corte Presidencial*, in J. LÁNZARO (coord.), *Presidencialismo y parlamentarismo. América Latina y*

I primi segnali del cambiamento hanno iniziato a registrarsi a partire dalla grave crisi economica e finanziaria globale, esplosa tra la fine del 2007 e l'inizio del 2008, che ha colpito in maniera particolarmente dura la Spagna. Il profondo malessere sociale scaturito da tale crisi ha condotto alla nascita del movimento degli *indignados*, conosciuto anche come *Movimiento del 15 - M*, che è confluito nel voto di protesta in favore di *Podemos*, determinando l'avvio di un nuovo corso politico, cd. *nueva política*<sup>10</sup>, segnato da una strutturazione del sistema partitico in senso maggiormente pluralistico. Le elezioni politiche del 2015, quale spartiacque fondamentale nella involuzione della forma di governo, hanno certificato questo nuovo *trend* di maggiore pluralismo partitico, decretando quello che è stato interpretato da molti Autori della dottrina come la fine del bipartitismo imperfetto<sup>11</sup>.

Tenendo conto di questi recenti cambiamenti politici e osservando la ultra quarantennale prassi costituzionale, è possibile distinguere nella evoluzione della forma di governo tre diverse fasi: la prima, che va dall'entrata in vigore della Costituzione del 1978 fino al 1982, fondata sulla centralità del Parlamento nel sistema istituzionale, su un sistema di multipartitismo temperato ancora in via di definizione, e, infine, sulla presenza di Governi minoritari e instabili della *Unión de Centro Democrático* (UCD); la seconda, che va dal 1982 fino al 2015, in cui si consolida una forma di governo parlamentare maggioritaria, e in alcuni fasi ipermaggioritaria<sup>12</sup>, caratterizzata da un sistema di bipartitismo "imperfetto", dalla preminenza del Presidente del Governo, e dalla presenza di Governi monocolore, maggioritari o minoritari (che, in quest'ultimo caso, ricorrono ad accordi programmatici, cd. *accordi di governabilità*, con i principali partiti nazionalisti e regionalisti per garantire la stabilità durante la legislatura)<sup>13</sup>; e infine la terza, in totale controtendenza rispetto alla precedente, che va dal 2015 ad oggi, in cui l'ingresso di nuovi partiti in Parlamento, come ad esempio *Podemos*, *Ciudadanos*, *Vox*, scardina quel sistema di bipartitismo imperfetto e introduce un sistema di multipartitismo *fragmentado*<sup>14</sup>, che produce effetti degenerativi sul funzionamento della forma di governo, attestati dal ricorso a frequenti elezioni, dalle plurime difficoltà nella costituzione dei nuovi Governi, seppur di minoranza, e infine, da una maggiore instabilità governativa.

---

*Europa Meridional: Argentina, Brasil, Chile, España, Italia, México, Portugal y Uruguay*, Madrid, *Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*, 2012, 225-268.

<sup>10</sup> R. L. BLANCO VALDÉS, *El año que vivimos peligrosamente...*, cit., 77.

<sup>11</sup> Si v., tra i tanti, in particolare, R. L. BLANCO VALDÉS, *Spagna: La fine della stabilità? Cambiamenti del sistema partitico e della forma di governo*, in *Diritto pubblico comparato europeo*, n. 2, 2018, 359 ss; O. SÁNCHEZ MUÑOZ, *El fin (momentáneo) del bipartidismo en España: análisis de los resultados electorales*, in *Revista española de Derecho Constitucional*, n. 109, 2017, 237 ss, che si interroga sulla possibile evoluzione del sistema partitico nella direzione di un nuovo bipartitismo o in quella di un multipartitismo bipolare.

<sup>12</sup> O anche definita in senso critico come parlamentarismo presidenziale da chi ne critica l'eccessivo rafforzamento del Presidente avvenuto a detrimento della democrazia rappresentativa. In questa direzione si rinvia, in particolare, alle considerazioni di O.I. MATEOS Y DE CABO, *op. cit.*, 401, che descrive questa evoluzione in termini di parlamentarismo distorto e di presidenzialismo incompiuto e vede nella rivitalizzazione del Parlamento e della sua azione di controllo politico sul Governo l'unico rimedio per superare la crisi del parlamentarismo e della democrazia.

<sup>13</sup> Sui Governi minoritari si rinvia a J. M. RENÍU VILLAMALA, *La formación de Gobiernos minoritarios en España (1977- 1996)*. Madrid, CIS, 2002.

<sup>14</sup> Parla espressamente di *multipartidismo fragmentado* C. FERNÁNDEZ ESQUER, *Desproporcionalidad y gobernabilidad*, in *Agenda Pública*, 29-3-2016.

È necessario osservare che i cambiamenti ascrivibili a questa ultima fase sono avvenuti in un periodo di trasformazioni ed emergenze epocali di natura economica, sociale, ambientale, amplificate in questi ultimi due anni soprattutto dall'esplosione della pandemia del Covid-19. Queste trasformazioni hanno contribuito, a loro volta, ad alimentare alcuni fenomeni di populismo, antipolitica, antiparlamentarismo, cui si è accompagnato un più generale sentimento popolare di sfiducia verso la politica e le istituzioni<sup>15</sup>.

La necessità di affrontare le nuove sfide e le emergenze politico-costituzionali, unitamente al divampare di questi fenomeni di antipolitica e antiparlamentarismo, ha contribuito, in linea generale, ad accrescere ulteriormente il protagonismo istituzionale del Governo e a depotenziare il ruolo del Parlamento, favorendo una tendenza alla *deparlamentarizzazione* della vita politico-costituzionale<sup>16</sup>.

L'obiettivo di questo articolo è, dunque, quello di valutare i contorni e la entità di questo fenomeno di generale indebolimento delle *Cortes Generales*, le cui origini sono da ricercare in una crisi più risalente nel tempo, attraverso una ricostruzione del ruolo e dell'azione delle Camere in questi anni di grandi stravolgimenti politici e istituzionali, aggravati, da ultimo, dalla emergenza pandemica ancora in corso.

## **2. I primi segnali della debolezza parlamentare nel processo di formazione dell'Esecutivo: le fallite sessioni di investitura e gli scioglimenti automatici delle Cortes Generales (2015-2019)**

Una delle prime conseguenze ascrivibili a questo nuovo contesto di multipartitismo *fragmentado*, che ha rilevato la debolezza della istituzione parlamentare nell'affrontare la crisi del sistema partitico, è legata alle difficoltà riscontrate nei processi di formazione dell'Esecutivo e ai connessi fenomeni di instabilità politica e governativa. Ne sono una testimonianza emblematica gli inediti fallimenti dei processi di investitura e costituzione dei nuovi Esecutivi avvenuti nel periodo compreso tra il 2016 e il 2019, che hanno creato lunghe situazioni di *impasse* politico-istituzionale, obbligando i Governi dimissionari a rimanere in carica ed a ricorrere a ripetute e ravvicinate elezioni politiche<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Sulla mancanza di una cultura della democrazia rappresentativa insiste, in particolare, M. ARAGÓN REYES, *Legislatura fallida y investidura convulsa. Análisis y consecuencias*, in *Revista española de Derecho Constitucional*, n. 109, 2017, 31, il quale osserva come la pretesa di far valere la democrazia della *calle* o della *gente*, proponendo la democrazia diretta come la più vera rispetto alla democrazia rappresentativa, rischi di condurre alla distruzione della democrazia.

<sup>16</sup> E. GÓMEZ CORONA, *La desparlamentarización del sistema político español. De parlamentarismo excesivamente racionalizado a un parlamento diluido*, in *Revista de Derecho Político*, n.111, 2021, 110 ss.

<sup>17</sup> I falliti processi di investitura dei nuovi Governi hanno reso obbligatorio il ricorso a nuove elezioni incidendo sulla durata limitata delle legislature susseguites in questa nuova fase politica. La XI legislatura è durata pochi mesi, dal 13 gennaio 2016 al 3 maggio 2016, perché il Congresso dei Deputati, dopo il fallimento dell'investitura del candidato socialista, Pedro Sánchez, non è riuscito a votare la fiducia a un nuovo candidato *premier* nei due mesi successivi alla prima votazione. La XII legislatura, invece, è iniziata il 19 luglio 2016, con la investitura del Governo di Mariano Rajoy, ed è terminata il 5 marzo 2019; durante questa legislatura è stata approvata, il 1 giugno del 2018, la mozione di sfiducia costruttiva contro il Governo in carica che ha portato alla formazione del Governo *iperminoritario* guidato da Pedro Sánchez; la XIII legislatura ha avuto una durata

I tentativi di investitura compiuti in questo lasso temporale in seno al Congresso dei Deputati, specificamente in seguito alle elezioni del 20 dicembre del 2015 e del 28 aprile del 2019, non sono riusciti a prosperare secondo i tempi e i modi indicati dall'articolo 99 Cost., portando al conseguente scioglimento automatico delle Camere previsto dal comma 5 di tale articolo<sup>18</sup>.

Si tratta di una situazione costituzionale inedita, che ha visto il Paese per ben due volte guidato da Governi provvisori rimasti in carica fino all'insediamento dei nuovi Esecutivi<sup>19</sup>. Nella storia della democrazia parlamentare non era mai accaduto che il Congresso dei Deputati non riuscisse a portare a termine l'investitura del Governo, che rappresenta in ordine cronologico uno dei suoi primi compiti istituzionali nel quadro della forma di governo parlamentare. Per la prima volta, quindi, si è fatto ricorso allo scioglimento anticipato automatico delle Camere, decretato formalmente dal Re e controfirmato dal Presidente del Congresso, contemplato come meccanismo di salvaguardia del sistema costituzionale in caso di conclamata incapacità di individuare una maggioranza parlamentare-governativa.

In seguito alle elezioni del 2015 si verificò, anzitutto, un fatto inedito, poiché Mariano Rajoy, leader del partito vincitore delle elezioni, indicato informalmente dal Re Felipe VI come candidato alla presidenza, rifiutò di sottoporsi alla procedura di investitura ritenendo di non avere gli appoggi parlamentari sufficienti<sup>20</sup>. In sua sostituzione, fu designato dal Re il leader del partito socialista, Pedro Sánchez, il quale, pur riuscendo a siglare un accordo con *Ciudadanos*, non ottenne la investitura fiduciaria del Congresso dei Deputati né in prima né in seconda votazione<sup>21</sup>. Il

---

temporale limitata dal 21 maggio 2019 al 24 settembre 2019, perché, in seguito al fallimento della prima votazione di investitura, il *Psoe e Unidas Podemos* non sono riusciti a pervenire ad un accordo per la formazione del nuovo Esecutivo. La XIV legislatura, che è iniziata il 3 dicembre 2019 ed è attualmente in corso, si è contraddistinta per la costituzione nel suo ambito del primo Governo di coalizione tra *Psoe/Unidas Podemos*, che si presenta come un Governo minoritario a guida socialista.

<sup>18</sup> Per un commento sistematico di tale articolo si v. A. BAR CENDÓN, *Artículo 99. Nombramiento del presidente del Gobierno. En O. Alzaga (dir.). Comentarios a la Constitución española de 1978*, tomo VIII, Madrid, Edersa, 1998; J. VINTRÓ, *Comentario al artículo 99*, in M. RODRÍGUEZ-PINERO y M. E. CASAS BAHAMONDE (dirs.), *Comentarios a la Constitución española*. Madrid, Fundación Wolters Kluwer, 2009.

<sup>19</sup> Durante i lunghi intervalli temporali intercorsi tra la costituzione delle *Cortes Generales* e la costituzione dei nuovi Governi, i Governi uscenti sono rimasti in funzione, ai sensi dell'art.101. comma 2 Cost. Nel primo caso il Governo Rajoy è rimasto in carica dal 21 dicembre 2015 al 28 novembre 2016. Nel secondo caso il Governo Sánchez è rimasto in carica dal 29 aprile 2019 fino al 8 gennaio 2020. Sul ruolo e le funzioni costituzionali di tali Governi si rinvia, in particolare, a M. CARRILLO, *Las atribuciones del Gobierno en funciones*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 109, 2017, 122 ss.

<sup>20</sup> Parte della dottrina giuridica e politologica si è pronunciata contro la decisione di Mariano Rajoy di sottrarsi alla proposta avanzata dal Re, benché non formalizzata in un atto ufficiale, di candidarsi alla presidenza del governo per ottenere la investitura fiduciaria da parte del Congresso dei Deputati. A tal proposito, si rinvia, in particolare, alle considerazioni critiche di E. GÓMEZ CORONA, *La desparlamentarización del sistema político español...cit.*, la quale osserva come la rinuncia alla candidatura impedisca lo svolgimento del dibattito e della votazione di investitura, lasciando il Congresso dei Deputati in una situazione di *impasse* nello svolgimento di questo primo importante compito istituzionale. In senso contrario si è espresso, invece, R. L. BLANCO VALDÉS, *El año que vivimos peligrosamente*, cit., 99, secondo il quale Rajoy, come leader del partito vincitore delle elezioni, non risultava obbligato né politicamente né giuridicamente ad accettare la proposta regia di candidarsi alla presidenza, non avendo alcuna ragionevole probabilità di ottenere la investitura sulla base dei numeri esistenti in Parlamento.

<sup>21</sup> Il 3 febbraio la Casa Reale presentò la candidatura di Pedro Sánchez, dopo aver concluso il secondo giro di consultazioni con i rappresentanti dei gruppi parlamentari. Il 2 marzo si svolse la prima votazione in seno al *Pleno* del Congresso per la investitura del nuovo Presidente, in cui non si raggiunse la maggioranza assoluta. Nella seconda votazione del 4 marzo, avvenuta a distanza di 48 ore dalla prima, non si conseguì nemmeno la maggioranza relativa e ciò consacrò il fallimento della investitura di Sánchez. A partire dal 2 marzo iniziarono a decorrere i termini per il computo dei due mesi per lo scioglimento automatico delle Camere. Questo termine spirò senza alcun esito: il Re non svolse consultazioni ulteriori né presentò ulteriori

dibattito e la votazione di investitura del candidato socialista consentirono, però, di fissare il *dies a quo* per calcolare i due mesi indicati dall'articolo 99, trascorsi i quali, in assenza di nuove proposte, si pervenne allo scioglimento delle Camere. Non era mai accaduto prima che un candidato regio si rifiutasse di sottoporsi al dibattito di investitura, né che il Congresso dei Deputati non riuscisse nell'arco temporale di due mesi a sua disposizione ad investire, a maggioranza assoluta o relativa, un Presidente secondo quanto previsto dal dettato costituzionale. E soprattutto, prima di allora, non era mai stato applicato il meccanismo dello scioglimento anticipato di cui al comma 5, dell'articolo 99, che portò alla celebrazione di nuove elezioni il 26 giugno del 2016<sup>22</sup>. Queste elezioni replicarono, seppur non integralmente, quel risultato di pluralismo e frammentazione partitica delle precedenti elezioni, ma consolidarono la maggioranza del Pp e la sua posizione di primo partito in seno al Congresso dei Deputati. Ciò condusse alla formalizzazione della candidatura di Mariano Rajoy alla presidenza del governo, che, dopo il fallimento delle due prime votazioni di fiducia, conseguì, il 29 ottobre, la faticosa investitura a maggioranza relativa, soprattutto grazie all'astensione praticata dai deputati socialisti in seguito ad una serie di vicende interne al partito<sup>23</sup>.

Il secondo scioglimento anticipato delle *Cortes Generales*, dovuto sempre alla incapacità di costituire il nuovo Esecutivo, fu invece successivo alle elezioni del 28 aprile del 2019. All'indomani di quelle elezioni il candidato regio alla presidenza, Pedro Sánchez, leader del partito maggioritario, non riuscì ad ottenere la investitura a causa del mancato accordo raggiunto con il suo potenziale alleato di Governo, *Unidas Podemos*, che aspirava a costituire sin da subito un Governo di coalizione, a cui i socialisti si dichiararono inizialmente contrari. Il dibattito e la votazione di investitura si celebrarono nel mese di luglio riportando un esito negativo e le Camere furono sciolte senza compiere un ulteriore tentativo di investitura<sup>24</sup>. Questo secondo caso di scioglimento risultò più problematico del primo, perché dimostrò come questa scelta fosse più la conseguenza di una forzatura politica del partito di maggioranza che di una oggettiva impossibilità nella costituzione di una maggioranza parlamentare. Il partito di maggioranza dimostrò di essere più favorevole alla celebrazione di nuove elezioni che alla continuazione della negoziazione con

---

candidature. Il 2 maggio il Re sciolse le Camere e convocò nuove elezioni il 26 giugno con decreto controfirmato dal Presidente del Congresso.

<sup>22</sup> Sulla ricostruzione di questa vicenda si v. M. AZPITARTE SÁNCHEZ, *La formación de Gobierno en el nuevo contexto multipartido. Crónica política y legislativa del año 2016*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 109, 2017, sulle conseguenze di questa nuova fase politica sul regime parlamentare si v. M. ARAGÓN REYES, *Legislatura fallida y investidura convulsa. Análisis y consecuencias*, cit., p. 30 ss. Sulle conseguenze di queste elezioni e sulla riconfigurazione del sistema partitico si v., in particolare, O. SÁNCHEZ MUÑOZ, *El fin (momentáneo) del bipartitismo en España: análisis de los resultados electorales de 2015 y 2016*, cit., 237.

<sup>23</sup> Le prime votazioni di investitura successive alle elezioni si tennero, rispettivamente, il 31 agosto e il 2 settembre, senza ottenere esito positivo. Alcuni avvenimenti politico-elettorali, tra cui le elezioni Paese Basco e in Galizia celebrate nel mese di settembre 2016, rafforzarono la posizione del Pp e indussero il Re a ripresentare la candidatura di Mariano Rajoy. Quest'ultimo fu investito il 29 ottobre a maggioranza relativa, a distanza di 48 ore dalla prima votazione in cui non riuscì a raggiungere la maggioranza assoluta. In questa seconda votazione, Rajoy ottenne la investitura con i 170 voti a favore del Pp e di *Ciudadanos*, 111 contrari e 69 astensioni.

<sup>24</sup> Si v. il Real Decreto n. 551/2019, BOE n. 230 del 24 settembre, con cui si sciolsero le camere e si convocarono nuove elezioni il 10 novembre.

*Unidas Podemos*<sup>25</sup>. In questa situazione un ruolo chiave è stato giocato dal Presidente del Congresso dei Deputati, e in misura minore dal Monarca, che sono stati ritenuti da una parte della dottrina responsabili di non aver incentivato gli attori politici a compiere ulteriori tentativi per la investitura del nuovo Governo<sup>26</sup>. Come è stato osservato, in questa congiuntura particolare, le decisioni della presidenza del Congresso non furono adottate in funzione degli interessi della Camera, quanto piuttosto in funzione di quelli del partito maggioritario.

La celebrazione di nuove elezioni il 10 novembre del 2019 e il cambio repentino di attitudine dei due potenziali alleati di Governo hanno portato, poi, il 17 gennaio del 2020, alla investitura di Pedro Sánchez e alla costituzione del primo Governo di coalizione della democrazia costituzionale post-franchista che è attualmente ancora in carica.

I comportamenti messi in atto dai principali soggetti politici e istituzionali coinvolti nelle dinamiche di investitura descritte, quali, ad esempio, la rinuncia di Mariano Rajoy alla candidatura alla presidenza, il mancato ulteriore tentativo di investitura prima della scadenza del termine dei due mesi nella XIII legislatura, dimostrano la scarsa rilevanza assegnata al dibattito e alla votazione di investitura e la sua conversione in una mera ratifica di accordi di natura extraparlamentare. È emersa dunque una chiara sfiducia verso la sessione di investitura come possibile momento coagulante di consenso politico-parlamentare attorno alla figura del *premier* e al suo programma politico. Ciò dimostra come il tramonto del bipartitismo *imperfecto*, divenuto sempre *meno perfecto*, non sia stato usato dalle forze politiche come un'occasione per stringere alleanze parlamentari post-elettorali e rilanciare la centralità del dibattito e della votazione di investitura e, più in generale, della istituzione parlamentare.

Le inedite dinamiche politico-costituzionali commentate sono, piuttosto, un chiaro indice dell'indebolimento del ruolo del Congresso dei Deputati nel processo di formazione del Governo e nell'instaurazione iniziale dell'indispensabile legame fiduciario, che rappresenta il cuore della forma di governo parlamentare<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> Si rinvia, in particolare, alle considerazioni di E. GOMEZ CORONA, *La desparlamentarización del sistema político español...*, cit., 119 ss., la quale osserva che lo “scioglimento delle *Cortes Generales* dopo una unica sessione di dibattito e votazione di investitura assume molto gravità”. Secondo l'A. il mancato tentativo di una ulteriore investitura, sostanzialmente per volontà della presidenza del congresso e del partito maggioritario, implicò una aprioristica e ingiustificata rinuncia ad un secondo tentativo di costituire il nuovo Governo, nonostante non vi fosse alcuna certezza circa l'esito di una ulteriore votazione. A tal proposito l'A. si esprime in senso molto critico nei confronti della presidenza del Congresso, e meno critico nei confronti del Capo dello Stato. Secondo l'A., mentre il Capo dello Stato riveste un ruolo meramente simbolico di arbitro e mediatore, la presidenza riveste un ruolo cruciale nel convocare o meno una sessione di investitura. Della stessa A. si v. anche, *Las limitaciones del Parlamento recién constituido durante la prorrogatio gubernamental*, in *Revista de Derecho Político*, n. 96, 2016, 149 ss.

<sup>26</sup> Sulle problematiche legate alla formazione del Governo e all'applicazione dell'articolo 99, con particolare riferimento al ruolo del Re e al Presidente del Congresso, si v., in particolare, J. J. SOLOZABAL ECHVARRÍA, *La problemática constitucional de la formación del Gobierno y la intervención del monarca en nuestro régimen parlamentario*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 109, 2017, 35-61. Sulla opportunità di una riforma costituzionale di tale articolo si v., in particolare, O. MATEOS Y DE CABO, *La elección parlamentaria del Presidente del Gobierno en España: análisis normativo, estabilidad institucional y propuesta de reforma del artículo 99, 5 de la Constitución española*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 111, 2017, 155-184.

<sup>27</sup> Sulla centralità del rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo nel quadro della forma di governo parlamentare si rinvia, per tutti, alle riflessioni di M. GALIZIA, *Lineamenti generali del rapporto di fiducia fra parlamento e governo*, Milano, Giuffrè, 1959; Id., *Fiducia parlamentare*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. 17, Milano, Giuffrè, 1968, 388-427.

### 3. *Il carattere distruttivo della mozione di sfiducia costruttiva e il ridimensionamento della funzione di controllo politico*

Un altro episodio costituzionale inedito ascrivibile a questa fase di cd. *nueva política*, che ha rilevato la debolezza della democrazia parlamentare e del parlamentarismo razionalizzato, consiste nell'approvazione a larga maggioranza della mozione di censura costruttiva durante il corso della XII legislatura. Come è noto, si tratta della prima mozione di censura costruttiva approvata nel corso della storia della democrazia parlamentare dell'ultimo quarantennio<sup>28</sup>, che ha portato alla destituzione del Governo Rajoy e alla contestuale investitura di Pedro Sánchez. L'epilogo positivo della sfiducia costruttiva è dipeso sostanzialmente dalla straordinaria crisi politica che ha travolto il Pp e alcuni suoi dirigenti politici, condannati per gravi reati di corruzione finanziaria con la storica sentenza *Gürtel* dell'*Audiencia Nacional* di Madrid<sup>29</sup>. La sentenza segnò l'inizio di un crollo inarrestabile del partito di Governo. In questo scenario di crisi, la mozione presentata dal candidato socialista raccolse, il 1° giugno del 2018, un consenso trasversale inedito da parte di forze politiche eterogenee, ottenendo 180 voti favorevoli, un'astensione e 169 voti contrari<sup>30</sup>. L'esteso consenso politico fu il frutto della comune volontà di destituire il Governo in carica, piuttosto che la conseguenza del pieno sostegno al candidato socialista e al suo programma politico. Lo dimostra il fatto che durante il dibattito sulla mozione di censura il sostituto candidato premier non presentò un programma alternativo, ma dichiarò che avrebbe continuato a governare con il bilancio del Governo sfiduciato e che l'obiettivo del suo Governo sarebbe stato

<sup>28</sup> L'istituto della sfiducia costruttiva è uno strumento di razionalizzazione della forma di governo parlamentare rivolto a promuovere la stabilità governativa, anche in funzione di deterrenza per evitare l'insorgere di crisi parlamentari al buio. Per una ricostruzione della configurazione costituzionale dell'istituto si v. E. VIRGALA FORURIA, *La moción de censura en la Constitución de 1978*, Madrid, Ceps, 1988. È noto anche come tale istituto sia stato utilizzato raramente e con un rendimento scarso nella prassi costituzionale. Prima della mozione del 2018 si è fatto ricorso alla *moción de censura constructiva* soltanto in tre occasioni e sempre senza successo. La prima volta risale al 21 maggio del 1980 quando fu presentata da 36 deputati socialisti contro il Governo centrista di Adolfo Suárez, indicando Felipe González come candidato alla presidenza. La mozione non riuscì a prosperare perché ottenne 152 voti a favore, rispetto ai 176 necessari per la sua approvazione, ma palesò tuttavia la instabilità politica del Governo in carica. La seconda, invece, fu presentata il 23 marzo del 1987 dall'allora partito di *Alianza Popular* contro il governo socialista di Felipe González, con l'indicazione di Hernández Mancha come candidato alla presidenza. La mozione conquistò soltanto 66 voti, confermando la debolezza dell'opposizione parlamentare, l'assenza di una valida alternativa di governo e, di contro, la solidità del Governo socialista. Infine, la terza mozione fu presentata nella primavera del 2017, contro il Governo Rajoy da parte di *Unidas Podemos*, che propose la candidatura di Pablo Iglesias alla presidenza. La mozione venne respinta con 170 voti contrari e 82 favorevoli, confermando l'impossibilità di coagulare intorno alla figura di Iglesias un consenso parlamentare sufficiente a formare un nuovo governo, e contribuendo, per converso, a rafforzare il Governo minoritario di Rajoy a livello politico-istituzionale. Nella prassi la sfiducia costruttiva ha quindi snaturato la sua funzione convertendosi principalmente in uno strumento di propaganda politica del principale partito dell'opposizione con cui dare visibilità parlamentare al proprio candidato alla *premiership* e al proprio programma politico alternativo. Su questi temi sia consentito il rinvio a L. FROSINA, *Da Rajoy a Sánchez. La rivalutazione dell'istituto della sfiducia costruttiva nella forma di governo parlamentare spagnola*, in *Nomos*, n. 2, 2018.

<sup>29</sup> Si tratta della sentenza n. 20/2018, del 24 maggio 2018, della sezione seconda della Sala Penale dell'*Audiencia Nacional* di Madrid sul caso *Gürtel*, che ha denunciato una serie di reati fiscali, finanziamenti illeciti, riciclaggio, frodi all'amministrazione pubblica, compiuti da molti dirigenti del partito nel periodo compreso tra il 1999 e il 2005 (*Epoca I*).

<sup>30</sup> Votarono a favore, oltretutto gli 84 deputati del partito proponente, i 67 di *Unidas Podemos*, i 17 deputati dei partiti dell'indipendentismo catalano di *Esquerra Republicana de Catalunya* (Erc) e del *Partido demócrata PdeCat*, 5 del *Partido Nacionalista Vasco*, 4 di *Compromis*, 2 di Bildu, e 1 di *Nueva Canarias*.

di ristabilire prima di tutto la stabilità politica e poi di convocare elezioni generali<sup>31</sup>. Lo dimostra anche il tenore degli interventi di alcuni parlamentari di *Unidas Podemos*, *Erc*, *Pnv* che, pur votando a favore della mozione, dichiararono un profondo scetticismo rispetto all'orizzonte temporale e al raggio di azione del nuovo Governo sorto da un consenso politico puramente negativo espresso nella votazione di censura<sup>32</sup>. Fu chiaro sin dall'inizio che il Governo iperminoritario guidato da Sánchez non avrebbe avuto lunga durata e che la maggioranza parlamentare fittizia di sostegno al suo Governo, unita soltanto dalla volontà di destituire il Governo e priva di alcuna coesione politica, non sarebbe stata in grado di portare avanti un programma politico unitario. E così fu. A distanza di neanche un anno dalla costituzione del nuovo Governo, gli alleati parlamentari secessionisti catalani, che videro infrante le aspirazioni all'apertura di un negoziato politico sulla questione indipendentista, presentarono un cd. *enmienda a la totalidad* sul progetto di legge di bilancio 2019, che condusse allo scioglimento anticipato delle Camere e alla fine prematura della legislatura<sup>33</sup>.

La brevissima vita del Governo sorto dalla mozione di sfiducia è una dimostrazione del fallimento dell'esperimento compiuto attraverso questo istituto, che- come è stato osservato da alcuna dottrina- è stato animato da uno spirito eminentemente distruttivo e, dunque, snaturato della sua funzione costruttiva prevista dal dettato costituzionale<sup>34</sup>. Il risorgimento di un istituto<sup>35</sup>, scarsamente utilizzato durante la lunga evoluzione della forma di governo in senso maggioritario<sup>36</sup>, non ha pertanto contribuito a rilanciare il ruolo del Parlamento e degli strumenti del parlamentarismo razionalizzato nella risoluzione dei problemi della instabilità governativa, ma ha confermato, piuttosto, la debolezza della istituzione parlamentare nel superamento delle crisi del rapporto fiduciario con il Governo.

Nel mese di ottobre 2020 è stata, poi, discussa e votata anche un'altra mozione di sfiducia costruttiva, presentata dal partito di estrema destra di *Vox* contro il Governo Sánchez. Si tratta della mozione che ha riportato storicamente il peggior risultato, ottenendo soltanto i 52 voti favorevoli del partito proponente e quelli contrari di tutte le altre forze politiche. L'esito di questa mozione, peraltro ampiamente scontato, ha confermato la inutilità e lo snaturamento dell'istituto,

<sup>31</sup> Si rinvia all'intervento di Pedro Sánchez pubblicato nel *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 2018, n. 126, del 31 maggio 2018, 2.

<sup>32</sup> In tal senso si rinvia, in particolare, agli interventi dei rappresentanti dei partiti nazionalisti di *Erc*, *Pnv*, *Bildu*, i quali chiarirono esplicitamente che il loro voto era un voto contrario a Rajoy e non a favore del candidato socialista. Per tali interventi si v. F. SIMÓN YARZA, *De la investituda convulsa a la moción de espíritu destructiva*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 116, 2019, 123 ss.

<sup>33</sup> I partiti indipendentisti avevano posto come condizioni per approvare il progetto di legge di bilancio: il ritiro delle accuse contro i dirigenti politici catalani sotto processo per la vicenda referendaria e indipendentista catalana; l'apertura di un tavolo di negoziazioni per risolvere il conflitto catalano riconoscendo il diritto all'autodeterminazione e la celebrazione di un referendum in Catalogna.

<sup>34</sup> Sulla evoluzione dell'istituto si v. F. SIMÓN YARZA, *La moción de censura: constructiva u "obstructiva"?*, in *Revista española de Derecho Constitucional*, n. 103, 2015, 87-109. M. C. DUCE PÉREZ BLASCO, *La moción de censura*, in *Corts, Anuario de derecho parlamentario*, n. 31, 2018, 455 ss. C. VIDAL PRADO, *Sfiducia costruttiva in Spagna?* in *DPCE on line* n. 4, 2018.

<sup>35</sup> M. FRAU, *La disciplina costituzionale della moción de censura e l'esigenza di stabilità del Governo di Mariano Rajoy. Una veloce annotazione sul "risorgimento" di un istituto*, in *Forumcostituzionale.it*, del 9 novembre 2017.

<sup>36</sup> Si rinvia in proposito alle considerazioni di S. CURRERI, *La sfiducia costruttiva in Spagna: eutanasia di un istituto?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2007, 160- 165.

rispetto alla funzione cui è costituzionalmente preposto, mostrando, anche in questo caso, i suoi effetti *distruttivi* soprattutto per il partito proponente.

Va osservato altresì che, nel corso di questa lunga e inedita fase di ingovernabilità e instabilità politica, la debolezza delle *Cortes Generales* si è manifestata non soltanto nelle vicende della sfiducia costruttiva appena descritte, ma anche in un fenomeno di più generale ridimensionamento dell'ordinaria funzione di controllo politico sull'azione del Governo. In particolar modo, una netta contrazione dell'attività di controllo politico si è registrata nel corso delle legislature terminate anticipatamente per la mancata costituzione del Governo (quali, ad esempio, la XI e la XIII), e durante la permanenza in carica dei Governi dimissionari che sono rimasti "in funzione" in ossequio al principio di continuità degli organi costituzionali. In particolare, la questione del controllo politico è divenuta oggetto di un'ampia controversia politica e giuridica tra Governo e Parlamento per via del diniego opposto dal Governo provvisorio di Mariano Rajoy di sottomettersi ad alcuni strumenti ordinari di controllo politico durante il periodo della sua prolungata permanenza in carica. In quella circostanza fu argomentato pubblicamente e a mezzo stampa che i Governi "in funzione" esercitano soltanto funzioni di ordinaria amministrazione e non sono portatori di un indirizzo politico proprio, condizione che li esime dall'obbligo di sottoporsi a strumenti di controllo volti a far valere la loro responsabilità politica in assenza di una relazione fiduciaria con il Congresso dei Deputati. La controversia ha assunto proporzioni tali da indurre il Congresso dei Deputati a sollevare un conflitto di attribuzione tra i poteri<sup>37</sup> dinanzi al Tribunale Costituzionale. Quest'ultimo, nella sentenza n. 124/2018<sup>38</sup>, ha ricordato anzitutto che i rapporti tra *Cortes Generales* e Governo debbono ispirarsi al principio di lealtà istituzionale e ha chiarito, altresì, come la funzione di controllo politico sia una funzione costituzionale essenziale e di natura poliedrica, che non può rimanere circoscritta alla gestione e, *in extremis*, alla rottura del rapporto fiduciario<sup>39</sup>. Da tale sentenza è emerso, dunque, che la funzione di controllo politico non può essere annullata nei confronti dei Governi "in funzione", che sono chiamati a dare conto della propria azione davanti al Parlamento, per quanto possa trattarsi di un'attività tecnica, limitata, o meramente amministrativa<sup>40</sup>.

Questi periodi di *prorogatio* governativa hanno, quindi, inciso negativamente sulla qualità e la quantità dell'attività di controllo politico svolta dalle *Cortes Generales*, contribuendo a realizzare

<sup>37</sup> Il conflitto è stato sollevato dal Congresso dei Deputati contro il rifiuto apposto dal Governo avverso una iniziativa di controllo parlamentare con cui si richiedeva al Ministro della Difesa in funzione di comparire urgentemente, dinanzi alla Commissione Difesa, per informare la Camera dei contenuti di una riunione dei Ministri della Difesa della NATO celebratasi a Bruxelles il 10 e 11 febbraio 2016. Il 6 aprile il Congresso dei Deputati approvò con 218 voti a favore, 113 contrari e 4 astensioni, la proposta con cui si richiedeva di presentare un conflitto di attribuzione su tale questione dinanzi al Tribunale Costituzionale. Il conflitto è stato poi concretamente sollevato con decisione presa il 10 maggio dalla *Mesa* della Deputazione Permanente del Congresso, in seguito ad un ulteriore diniego alla sottoposizione a tale forma di controllo da parte del Governo Rajoy.

<sup>38</sup> Su questa sentenza si rinvia a M. G REYES, *El Gobierno en funciones: su ámbito competencial y su control parlamentario. Comentario a la STC 124/2018*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 119, 2020, 269 ss.

<sup>39</sup> Il Tribunale ha evidenziato come questa identificazione tra controllo politico e relazione fiduciaria sia del tutto erronea e come questa difformità risulti emblematicamente attestata dal fatto che il Senato non partecipa al circuito politico-fiduciario.

<sup>40</sup> J. GARCÍA ROCA, *¿Puede rechazar el control parlamentario un gobierno en funciones?*, E F. REVIRIEGO PICÓN, *La permanencia en funciones del gobierno: algunas reflexiones tras 314 días de interinidad*, entrambi in E. ARANDA ÁLVAREZ (coord.), *Lecciones constitucionales de 314 días con el Gobierno en funciones*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2017, 131-150; 151-176.

una riduzione e una semplificazione della funzione del controllo parlamentare, che -per citare lo stesso Tribunale Costituzionale- risulta “inseparabile dal concetto di Costituzione democratica” e “consustanziale alla forma di governo parlamentare”<sup>41</sup>.

#### 4. *La crisi del Parlamento legislatore e l'abuso della decretazione d'urgenza*

Un altro chiaro indice dell'indebolimento della istituzione parlamentare, che non è ascrivibile al nuovo corso politico ma che ha subito senz'altro un peggioramento nell'ultimo lustro, consiste nella progressiva perdita di centralità del Parlamento nell'esercizio della funzione legislativa. Non si tratta certamente di un fenomeno nuovo, e tantomeno legato alla destrutturazione del sistema bipartitico, ma di una tendenza sempre più netta alla compressione dell'attività legislativa del Parlamento legata, soprattutto, al crescente ricorso alla decretazione d'urgenza.

Va ricordato che il disegno costituzionale fondato sulla centralità delle *Cortes Generales* nel sistema istituzionale e della legge nel sistema delle fonti<sup>42</sup>, non ha mai trovato piena e completa attuazione nel corso della lunga evoluzione costituzionale, principalmente per via del già menzionato rafforzamento in senso maggioritario della forma di governo e della espansione dell'azione normativa di rango primario dell'Esecutivo tramite la decretazione d'urgenza<sup>43</sup>. Tuttavia questo sbilanciamento istituzionale e normativo in favore dell'Esecutivo, a differenza di quanto è accaduto nel nostro ordinamento<sup>44</sup>, non è mai stato tale da destrutturare gli equilibri costituzionali nei rapporti tra Parlamento e Governo, o da ingenerare preoccupazioni sulla crisi del Parlamento legislatore e sulle trasformazioni della funzione legislativa<sup>45</sup>. In generale i Governi che si sono costituiti nel quarantennio successivo all'entrata in vigore della Costituzione, salvo talune eccezioni, sono riusciti a intervenire efficacemente nel procedimento legislativo attraverso il canale della iniziativa legislativa e altri strumenti e procedure parlamentari in grado di semplificarne o accelerarne l'approvazione<sup>46</sup>. Il ricorso agli strumenti di normazione primaria da parte dell'Esecutivo è stato, pertanto, particolarmente limitato per quanto concerne la delega legislativa, e più esteso per quanto riguarda la decretazione d'urgenza, ma sempre contenuto entro certi limiti, e comunque lontano da quelle prassi normative distorcenti e abusive che hanno

<sup>41</sup> STC 124/2018 FJ 4; FJ 7

<sup>42</sup> I. MOLAS, I. PITARCH, *op. cit.*

<sup>43</sup> M. ARAGÓN REYES, *Uso y abuso del decreto-ley. Una propuesta de reinterpretación constitucional*, Madrid, Iustel, 2016.

<sup>44</sup> Nella dottrina italiana, solo per citare qualche esempio, si v. A. CELOTTO, *L'abuso del decreto legge. Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, Padova, Cedam, 1997; F. MODUGNO (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa*, II, Milano, Giuffrè, 2000; C. DE FIORES, *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, Padova, Cedam, 2001; N. LUPO, *Dalla legge al regolamento. Lo sviluppo della potestà normativa del governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni*, Bologna, Il Mulino, 2003.

<sup>45</sup> E. ESPIN TEMPLADO, *Separación de poderes y potestades normativas del Gobierno*, in *Revista de las Cortes Generales*, n. 6, 1985, 167 e ss.; L. M. DíEZ PICAZO, *Atti legislativi e rapporti fra i poteri: l'esperienza spagnola*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 1996, 47; T. FREIXES SANJUAN, *La legislación delegada*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 28, 1990, 119 e ss.

<sup>46</sup> P. GARCÍA ESCUDERO MARQUEZ, *La iniciativa legislativa del Gobierno*, Madrid, Centro de Estudios políticos y constitucionales, 2000; L. JIMENA QUESADA, *Dirección política del Gobierno y técnica legislativa*, Madrid, Tecnos, 2003.

contrassegnato, per esempio, il nostro ordinamento<sup>47</sup>. Questo andamento abbastanza equilibrato nei rapporti normativi tra Parlamento e Governo è stato il frutto non tanto e non solo di un disegno costituzionale fedele al primato della legge e ad una configurazione più restrittiva degli atti aventi forza di legge del Governo, soggetti a limiti materiali e a rigidi controlli parlamentari e giurisdizionali<sup>48</sup>, quanto piuttosto la conseguenza dell'azione coesa dei Governi monocolore, e delle rispettive maggioranze parlamentari, che si sono susseguiti nel primo quarantennio di vita costituzionale.

Il trend descritto è attestato dai dati normativi registrati in ciascuna legislatura. Prima del 2015 la legge non era mai stata recessiva rispetto agli atti aventi forza di legge dell'Esecutivo, ossia ai decreti-legge, dato che i decreti legislativi incidono pochissimo sulla sua produzione normativa di rango primario. Il numero di leggi adottate in ciascuna legislatura, seppur di provenienza prevalentemente governativa, non era mai stato inferiore al numero dei decreti- legge approvato fino al 2015. Soltanto nel 2012 si era registrata una eccezione poiché, a fronte di 8 leggi organiche e 17 leggi ordinarie, furono approvati ben 29 decreti-legge. Questi complessivi equilibri nei rapporti normativi tra i poteri Legislativo ed Esecutivo hanno iniziato a vacillare a partire dal 2016, per poi subire vistose alterazioni negli ultimi anni, con il sopravvento dell'emergenza sanitaria, che ha portato ad un esteso e straordinario ricorso alla decretazione d'urgenza convertitasi in una forma di produzione legislativa ordinaria.

L'analisi dei dati normativi di questi ultimi anni richiede, dunque, una distinzione tra il periodo precedente e successivo alla pandemia. Nel periodo compreso tra il 2016 e il 2019, anche a causa della *prorogatio* dei Governi e l'incessante susseguirsi di una legislatura dietro l'altra, si è registrata una brusca contrazione nel numero di leggi approvate a fronte di una crescita esponenziale dei decreti-legge. I numeri complessivi del quadriennio 2016-2019 sono indicativi di questa tendenza: 11 leggi organiche, 28 leggi ordinarie e 74 decreti-legge. Il sopravanzare della decretazione d'urgenza rispetto alla legislazione organica e ordinaria è imputabile, in particolare, alla situazione di instabilità politico-governativa creatasi in queste legislature e alla netta preferenza dei Governi minoritari e iperminoritari per il ricorso in autonomia ad un atto normativo avente forza di legge, in grado di stabilizzare i suoi effetti giuridici nell'ordinamento attraverso l'istituto della convalida parlamentare. È risultato oltremodo più comodo per tali Governi ottenere la convalida dei decreti-legge in seno al Congresso dei Deputati nei trenta giorni successivi alla loro pubblicazione, piuttosto che negoziare eventuali emendamenti e concludere l'iter di approvazione delle leggi

<sup>47</sup> J. PÉREZ ROYO, *La actividad legislativa*, in A. GARRORENA MORALES (a cura di), *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, Tecnos, 1990; E. GUERRERO SALOM, *Crisis y cambios en las relaciones Parlamento-Gobierno (1993-1996)*, Madrid, Tecnos, 1996; P. SANTOLAYA MACHETTI, *Venticinco años de fuentes: el decreto-ley*, in *Revista de Derecho Político*, nn. 58-59, 2004, numero monografico, *Bilance de la Constitución en su XXV Aniversario*, 385 e ss.

<sup>48</sup> In particolare, sui decreti legge si v. A. M. CARMONA CONTRERAS, *La configuración constitucional del Decreto-ley*, Madrid, *Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*, 1997. Va ricordato che il primo comma dell'articolo 86 Cost così recita testualmente: In caso di straordinaria e urgente necessità, il Governo potrà dettare disposizioni legislative provvisorie che prenderanno la forma di Decreti-Legge e che non potranno *afectar* 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 Tribunale Costituzionale ha interpretato questi limiti in modo abbastanza elastico non precludendo in assoluto al decreto-legge di intervenire nelle materie indicate all'articolo 86, ma inibendo a tale fonte normativa di dettare la regolamentazione generale di tali materie.

ordinarie<sup>49</sup>. I Governi hanno cercato di superare situazioni di *impasse* legislativa, dovute alla mancata o difficile approvazione dei rispettivi progetti di legge<sup>50</sup>, utilizzando in maniera estensiva e abusiva il decreto-legge, ben oltre i presupposti giustificativi della straordinaria e urgente necessità e i limiti materiali previsti dal dettato costituzionale<sup>51</sup>. Il decreto-legge si è convertito, pertanto, in uno strumento ordinario di legislazione.

I dati relativi al biennio 2020-2021 confermano questo *trend* di crescita dei decreti-legge, unitamente ad un incremento del numero di leggi organiche e ordinarie, che attestano una ipertrofia legislativa dovuta prevalentemente alla necessità di intervenire e gestire rapidamente una crisi sanitaria, economica e sociale di portata straordinaria. E così i dati normativi complessivi del biennio della pandemia sono i seguenti: 14 leggi organiche, 33 leggi ordinarie, 70 decreti-legge. L'aumento complessivo del numero delle leggi organiche e ordinarie non altera la sproporzione a favore del decreto-legge affermatasi nel quadriennio precedente, che rimane, insieme al Governo, il protagonista indiscusso di questa emergenza sanitaria e costituzionale<sup>52</sup>.

Oltre alla espansione della decretazione d'urgenza, un altro fattore di crisi del Parlamento legislatore emerso nel corso di questi anni è legato al ricorso inusuale da parte degli Esecutivi alle proroghe annuali del bilancio statale<sup>53</sup>. La decisione ricorrente degli Esecutivi di prorogare il bilancio dell'anno precedente, piuttosto che presentare il progetto di legge di bilancio dinanzi al Congresso dei Deputati entro il 31 ottobre di ogni anno, ha ridimensionato il ruolo del Parlamento nell'esercizio di una importante funzione costituzionale. Funzione che coincide, appunto, con l'approvazione parlamentare del piano economico e finanziario con cui il Governo dà attuazione annualmente al suo programma politico<sup>54</sup>.

Un altro fattore distorsivo, che ha inciso negativamente sull'esercizio della funzione legislativa delle Camere, è stato poi l'impiego ricorrente da parte del Governo del veto sulle proposte legislative implicanti variazioni finanziarie, come, ad esempio, un aumento della spesa pubblica o una diminuzione delle entrate, rispetto ai conti pubblici vigenti per l'esercizio finanziario in

<sup>49</sup> L'articolo 86 prevede l'istituto della convalida parlamentare in seno al Congresso dei Deputati per stabilizzare gli effetti del decreto-legge nell'ordinamento giuridico, destinato a decadere se trascorrono trenta giorni dalla sua pubblicazione senza che sia convalidato o sottoposto al procedimento per la conversione in legge. Sulla convalida parlamentare M.A. IGLESIA CHAMORRO, *La convalidación parlamentaria del decreto-ley en España*, in *Revista de las Cortes Generales*, n. 44, 1998, 8 e ss.

<sup>50</sup> Basti pensare, ad esempio, che nella XIII legislatura il Governo di Mariano Rajoy presentò 23 progetti di legge, di cui 17 furono approvati e 6 furono ritirati o decadde, mentre il Governo Sánchez presentò 32 progetti di cui soltanto 4 furono approvati. Sull'utilizzo esteso alla decretazione d'urgenza come conseguenza delle oggettive difficoltà riscontrate per l'esercizio della iniziativa legislativa si v. J. TUDELA ARANDA, *El Parlamento en tiempos críticos. Nuevos y viejos temas del Parlamento*, Madrid, Marcial Pons-Ubijus, 2020, 21; 48.

<sup>51</sup> Insiste sul ruolo giocato dalla "dottrina permissiva" del Tribunale Costituzionale nella espansione della decretazione d'urgenza J. TUDELA ARANDA, *Nuevos reflejos de la debilidad*, in *Cuadernos Constitucionales*, n. 1, 2021, 99.

<sup>52</sup> A. DUEÑAS CASTRILLO, *Las relaciones Parlamento-Gobierno durante el estado de alarma por la Covid-19*, in P. BIGLINO CAMPOS, F. DURÁN ALBA (Diretores), *Los efectos horizontales de la Covid-19 sobre el sistema constitucional: estudios sobre la primera oleada*, Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonomico, 2020, ([fundacionmgimenezabad.es](http://fundacionmgimenezabad.es)).

<sup>53</sup> Il bilancio prematuramente approvato dal Governo Rajoy per l'esercizio finanziario 2016 fu prorogato fino a metà giugno del 2017. Il progetto di legge di bilancio del 2017 fu presentato il 4 aprile e approvato il 27 giugno e prorogato fino a luglio 2018, data in cui venne approvato il nuovo bilancio che fu prorogato negli anni 2019 e 2020.

<sup>54</sup> Sul tema si rinvia alle considerazioni di E. GÓMEZ CORONA, *La desparlamentarización del sistema político español...*, cit., 121, la quale osserva che l'approvazione del bilancio rappresenta "il momento politico più importante dopo la celebrazione delle elezioni generali e la successiva investitura del presidente del governo".

corso<sup>55</sup>. Si tratta di una facoltà riconosciuta espressamente al Governo al livello costituzionale (art.134.6 Cost.), atta a precludere al Parlamento la possibilità di interferire sui conti pubblici senza il previo assenso governativo, che è stata tuttavia esercitata in maniera particolarmente estensiva negli ultimi anni<sup>56</sup>. La necessità di far rispettare i vincoli di bilancio è stata poi ulteriormente rafforzata dalla costituzionalizzazione del principio della stabilità *presupuestaria*, previsto dal novellato articolo 135 Cost., che preclude qualsiasi modifica del bilancio che vada in una direzione contraria a quella della stabilità dei conti pubblici.

Le proroghe del bilancio e il ricorso insistente al potere di veto sulle proposte legislative implicanti variazioni finanziarie si sono rivelate, pertanto, delle prassi distortenti che -secondo il giudizio di parte della dottrina- hanno contribuito a limitare l'esercizio della funzione legislativa delle Camere<sup>57</sup>.

Questi brevi cenni sulle principali tendenze normative evidenziano, dunque, un generale ridimensionamento del ruolo delle *Cortes Generales* nella produzione legislativa complessiva, attestato prevalentemente dalla smisurata dilatazione della decretazione d'urgenza e da una serie di prassi abusive del Governo, che hanno inciso negativamente sul rendimento dell'attività legislativa parlamentare.

## **5. Il Parlamento dinanzi alla pandemia e il suo ruolo diluido durante la vigenza degli stati di allarme**

Per concludere questa panoramica sullo stato di salute delle *Cortes Generales* non si può prescindere da una valutazione, seppur sintetica, sul grado di reattività e il ruolo svolto dalle Camere durante la emergenza sanitaria prodotta dalla pandemia del Covid-19<sup>58</sup>.

Come anzidetto, nel mese di gennaio 2020 si è costituito il primo Governo di coalizione della storia parlamentare recente, che ha dovuto affrontare la più grande sfida degli ultimi tempi, quella pandemica, potendo contare soltanto su una maggioranza risicata di 155 seggi. La esplosione della pandemia ha portato alla decretazione dello stato di allarme a livello nazionale per ben due

<sup>55</sup> ID., *Las potestades financieras de las Cortes Generales: del uso al abuso del veto presupuestario sobre las enmiendas con repercusiones presupuestarias*, in *Revista General de Derecho Constitucional*, n. 28, 2018.

<sup>56</sup> ID., *La desparlamentarización del sistema político español*, 128, per avere una idea dell'entità del fenomeno basti pensare che durante la XII legislatura il Governo Rajoy ha apposto il suo veto più di quaranta volte e che in questi anni, in due diverse occasioni, la Presidenza del Congresso dei Deputati si è opposta al veto governativo, includendo le proposte legislative all'ordine del giorno.

<sup>57</sup> Id., 138 ss; I GIMÉNEZ SÁNCHEZ, *La actividad desarrollada por las Cortes en la situación de legislatura fallida y de Gobierno en funciones*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 109, 2017, 215 ss; Id., *El control del Parlamento sobre el llamado 'veto presupuestario' del Gobierno*, in *Revista Jurídica de Castilla y León*, n. 42, 2017, 77-102.

<sup>58</sup> N. LUPO, *L'attività parlamentare in tempi di Coronavirus*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2, 2020, che sottolinea il diverso grado di reattività delle istituzioni parlamentari nel panorama comparato a seconda del contesto politico-istituzionale di riferimento, osservando come "...l'impatto del coronavirus sulle istituzioni dipende in larga parte dallo stato di salute dell'istituzione nel momento in cui viene ad essere "contagiata". Nella dottrina spagnola, per una prima ricostruzione della risposta politica delle *Cortes Generales* alla crisi sanitaria, si rinvia a J. TUDELA ARANDA, *Parlamento y crisis sanitaria-reflexiones preliminares*, in *Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad*, n. 8, 2020, 6-17.

volte nel corso dell'ultimo biennio, alterando gli equilibri costituzionali ordinari e rendendo difficile operare un bilancio oggettivo dei primi anni di vita del Governo di coalizione nel quadro della forma di governo parlamentare.

Ai fini di questo studio, appare di grande interesse analizzare la risposta politica delle *Cortes Generales* alla sfida pandemica e i rapporti instaurati con il Governo nel quadro degli stati di allarme<sup>59</sup>. La dottrina che si è interessata di questi aspetti ha sottolineato il ruolo *diluido* del Parlamento<sup>60</sup> e la sua incapacità di svolgere quella funzione indispensabile di contrappeso istituzionale dinanzi al protagonismo acquisito dal Governo nella direzione e nella gestione della emergenza sanitaria<sup>61</sup>.

Va osservato innanzitutto che, immediatamente dopo l'esplosione della pandemia, le *Cortes Generales* dimostrarono uno sconcerto iniziale e una impreparazione generale ad affrontare una serie di difficoltà logistiche e organizzative dovute al necessario svolgimento in presenza dell'attività parlamentare; attività che, per antonomasia, deve svolgersi in presenza perché risulta fondata sul rispetto di alcune regole fondamentali relative, ad esempio, al raggiungimento dei *quorum* o alla indelegabilità del voto<sup>62</sup>. Per superare questa situazione di *impasse*, il 19 marzo del 2020, il Congresso dei Deputati, in un clima di profonda agitazione per la salute e la incolumità dei suoi membri, decise di sospendere i termini regolamentari per lo svolgimento dell'attività parlamentare e amministrativa in corso per alcune settimane. Dopo questa breve parentesi di parziale paralisi della sua attività istituzionale, il Parlamento riprese a svolgere i suoi lavori<sup>63</sup>, individuando nuove modalità organizzative basate prevalentemente sul ricorso a strumenti telematici<sup>64</sup>, come la partecipazione alle riunioni da remoto e l'estensione applicativa del voto a distanza sia al Senato che al Congresso<sup>65</sup>. Modalità organizzative che hanno continuato ad essere

<sup>59</sup> A. GARCÍA DE ENTERRÍA RAMOS, I. NAVARRO MEJÍA, *La actuación de las Cortes Generales durante el estado de alarma para la gestión de la crisis del COVID-19*, in *Revista de las Cortes Generales*, n. 108, 2020, 245 ss; P. GARCÍA ESCUDERO-MÁRQUEZ, *Actividad y funcionamiento de las Cortes Generales durante el estado de alarma por COVID-19*, in J. TUDELA ARANDA, (Coord.), *El Parlamento ante la Covid-19*, in *Fundación Manuel Giménez Abad, Cuadernos Monografías*, n. 8, 2020, 18.

<sup>60</sup> Parla di ruolo *diluido* davanti alla crisi sanitaria, in particolare, J. TUDELA ARANDA, *Parlamento y Estado de Alarma*, in C. GARRIDO LÓPEZ, (coord.) *Excepcionalidad y Derecho: el estado de alarma en España*, Zaragoza, *Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad*, 2021, 15.

<sup>61</sup> C. AGUADO RENEDO, *Gobierno y Parlamento en la emergencia sanitaria*, in F. VELASCO CABALLERO, B. GREGORCI FERNANDEZ (Coord.), *Derecho y Política ante la pandemia: reacciones y transformaciones*, Tomo I, *Anuario de La Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid Extraordinario*, Madrid, BOE, 2021, 47.

<sup>62</sup> M. CARRASCO DURÁN, *El Parlamento en los tiempos del coronavirus: el recurso a la Diputación permanente*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 122, 2021, 119 ss.

<sup>63</sup> P. GARCÍA ESCUDERO, *Actividad y funcionamiento de las Cortes Generales durante el estado de alarma por Covid-19*, cit., 18 ss.

<sup>64</sup> R. RUBIO NUÑEZ, *La tecnología en el Parlamento durante la crisis de COVID-19*, in *Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad*, n. 8, 2020, 226 ss.

<sup>65</sup> L'opzione del voto telematico, *no presencial*, era già prevista dai regolamenti di entrambe le Camere in presenza di condizioni specifiche, come la gravidanza, la maternità, la paternità o una malattia grave, sulla base di una previa autorizzazione dell'Ufficio di Presidente della Camera. In seguito allo scoppio della pandemia, il Senato, nella sua riunione del 12 marzo, ha autorizzato l'estensione del voto elettronico d'ufficio a tutti i senatori, così anche la Presidente del Congresso dei Deputati, con il comunicato del 12 marzo, ha esteso a tutti i deputati la facoltà di utilizzare il voto elettronico durante la vigenza dello stato di allarme. Sulla *ratio* del voto a distanza e la sua estensione applicativa v. S. CURRERI, C. MARCHESE, *Il "voto telematico no presencial" nell'esperienza delle assemblee rappresentative spanole: le Cortes Generales e i Parlamenti delle Comunità autonome*, in *Federalismi.it*, n. 12, 2020.

impiegate e implementate nel corso di questi anni a causa dell'incessante procedere della pandemia.

Poste queste premesse generali, per valutare il ruolo complessivamente giocato dalle *Cortes Generales* in questa fase emergenziale è necessario operare una distinta valutazione tra il primo e il secondo stato di allarme<sup>66</sup>.

Nel primo stato allarme il Congresso dei Deputati ha dimostrato un maggiore interventismo, conformemente a quanto previsto dal dettato costituzionale, nella misura in cui è intervenuto frequentemente ad accordare quelle autorizzazioni alla proroga richieste dal Governo per mantenere in vigore lo stato d'eccezione e continuare a gestire in maniera centralizzata la pandemia. Va ricordato che con il *Real Decreto* n. 463/2020, del 14 marzo, il Governo decretò il primo stato di allarme per una durata iniziale di quindici giorni, sottoponendolo a ben sette votazioni parlamentari di proroga che ne prolungarono la vigenza fino al 21 giugno 2020<sup>67</sup>. Durante la vigenza del primo stato di allarme i dibattiti parlamentari e le votazioni di autorizzazione alla proroga sono stati un efficace strumento di controllo politico, perché hanno obbligato il Presidente del Governo a operare un resoconto periodico e dettagliato sull'andamento della pandemia, permettendo al Congresso dei Deputati e alle opposizioni parlamentari di esercitare un controllo più stretto sulla sua gestione, nonché di co-determinare le condizioni da applicare in ogni successiva fase dello stato emergenziale. Così è avvenuto, in particolare, con la prima risoluzione parlamentare di proroga, che stabilì l'obbligo per il Governo di riferire settimanalmente dinanzi al Congresso dei Deputati sulle misure emergenziali adottate per far fronte alla pandemia<sup>68</sup>. Così è accaduto anche con le altre votazioni di autorizzazione alla proroga, che hanno spinto il Governo di coalizione a negoziare continuamente con i partiti politici, mettendo a dura prova la sua stabilità parlamentare, ma contribuendo al tempo stesso a democratizzare il funzionamento dello stato di eccezione.

Nel secondo stato di allarme il ruolo del Congresso dei Deputati ha subito una ingiustificata compressione proprio in ragione della scelta di ricorrere ad una unica proroga semestrale e del venire meno, quindi, di quelle periodiche verifiche parlamentari che si erano rilevate fondamentali per la parlamentarizzazione e la democratizzazione del primo stato di allarme.

Va ricordato che, dinanzi al dilagare della seconda ondata pandemica, il Governo Sánchez, su richiesta di ampia parte dei Presidenti autonomici, decretò con il *Real Decreto* 926/2020 il secondo stato di allarme sull'intero territorio nazionale (salvo che nelle Isole Canarie) per quindici giorni. Ne estese, poi, la durata per altri sei mesi con il successivo *Real Decreto* 956/2020<sup>69</sup>, sulla base

<sup>66</sup> V. J. TUDELA ARANDA, *Parlamento y Estado de Alarma...*, cit., *passim*.

<sup>67</sup> M. AZPITARTE SÁNCHEZ, *Coronavirus y Derecho constitucional. Crónica política y legislativa del año 2020*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 121, 2021, 105-138.

<sup>68</sup> Si v. la *Resolución de 25 de marzo de 2020, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de autorización de la prórroga del estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo*. (BOE n. 86, de 28 de marzo 2020). Sui contenuti di questa risoluzione sia consentito il rinvio a L. FROSINA, *Il "prolungato" stato di allarme per la gestione dell'emergenza Coronavirus. La eccezionalità tra proporzionalità e identità costituzionale*, in *Nomos*, n.1, 2020.

<sup>69</sup> Per una ricostruzione della vicenda nella sua interezza, e un raffronto tra il primo e il secondo stato di allarme, si rinvia, in particolare, a M. AZPITARTE SÁNCHEZ, *Coronavirus y Derecho constitucional. Crónica política y legislativa del año 2020*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 121, 2021, 105-138.

della previa autorizzazione concessa dal Congresso dei Deputati mediante Risoluzione del 29 ottobre 2020. Risoluzione quest'ultima, approvata a larga maggioranza delle forze politiche con il solo voto contrario del gruppo parlamentare di *Vox* e l'astensione del gruppo parlamentare dei popolari. L'adozione di quest'unica estensione temporale, dovuta al rapido deterioramento della situazione epidemiologica e a ragioni di pragmatismo politico avanzate dal Governo nazionale, ha contribuito a indebolire significativamente il ruolo del Parlamento nel circuito di controllo politico più strettamente legato alla attuazione di questo stato d'emergenza costituzionale<sup>70</sup>.

Non stupisce, quindi, che due recenti sentenze del Tribunale Costituzionale, rispettivamente la n. 168/2021 e la n. 183/2021, accogliendo i ricorsi sollevati dal partito dell'estrema destra di *Vox*, abbiano giudicato incostituzionale la sospensione temporanea dell'attività parlamentare, così come la proroga semestrale accordata con il secondo stato di allarme, ritenendo in entrambi i casi che sia stata operata una ingiustificata e sproporzionata restrizione della funzione di controllo politico durante la vigenza di uno stato d'eccezione costituzionale. In particolare, i giudici hanno sottolineato, in entrambe le sentenze, la centralità della funzione di controllo politico del Congresso dei Deputati sull'azione del Governo durante la vigenza di questo stato emergenziale quale fattore irrinunciabile per preservare gli equilibri del sistema costituzionale ed evitare uno snaturamento della forma di governo parlamentare.

Queste brevi note sul ruolo delle *Cortes Generales* ai tempi del Covid-19 contribuiscono a spiegare, dunque, lo stato di ulteriore regressione della democrazia parlamentare e la necessità improcrastinabile di rivitalizzare la istituzione parlamentare e, in particolare, la sua funzione di controllo politico.

## 6. *Riflessioni conclusive: la necessità di fermare la emarginazione parlamentare*

I fenomeni complessivamente descritti evidenziano una tendenza in atto all'emarginazione e all'autoemarginazione delle *Cortes Generales*, che hanno assunto un ruolo recessivo nell'esercizio

<sup>70</sup> Prima ancora di questa sentenza, già alcuni Autori avevano ravvisato seri dubbi di incostituzionalità rispetto ad una proroga di durata simile, così, ad esempio, M. ARAGÓN REYES, *Epílogo*, in P. BIGLINO CAMPOS, F. DURÁN ALBA (*Directores*), *op.cit.*, 3, il quale afferma che la durata della proroga non può superare il termine massimo che la Costituzione prevede per la sua dichiarazione iniziale; ovvero, in senso pienamente critico, v. J. TUDELA ARANDA, *Parlamento y el Estado de alarma*, *op. cit.*, 27, che parla di "durata esorbitante" della proroga e accenna ai dubbi di legittimità costituzionali sollevati da tale proroga legati al mancato rispetto del principio di proporzionalità e alla violazione di altri principi della Costituzione. Altri Autori, invece, hanno evidenziato le criticità di una scelta politica simile, pur ritenendo pienamente legale una proroga temporale di durata semestrale nella misura in cui né la Costituzione né la Legge organica stabiliscono un limite temporale esplicito per la sua estensione temporale. Così, ad esempio, alcuni Autori intervistati dal *Diario.es* (Angel Presno Linera, Alba Nogueira, Xavier Arbós), che hanno sottolineato la scarsa convenienza e i rischi connessi al ridimensionamento del controllo parlamentare risultante da una proroga temporale così estesa, forma di controllo che rappresenta un contrappeso fondamentale durante la vigenza di questo stato di emergenza. V. E. HERRERA, *Uno estado de alarma de seis meses: una medida legal pero con riesgo de no tener "contrapeso" parlamentario*, in *Diario.es*, del 25/10/2020.

delle principali funzioni costituzionali e, più in generale, nel quadro della forma di governo parlamentare<sup>71</sup>.

La marginalizzazione del Congresso dei Deputati nel processo di investitura del Governo, l'erosione della centralità parlamentare nell'esercizio della funzione legislativa, la svalutazione della funzione di controllo politico, la esclusione del Parlamento da alcune scelte di indirizzo politico, sono fenomeni che attestano questa tendenza alla *deparlamentarizzazione* del sistema politico-costituzionale, denunciata da una parte della dottrina con non celata preoccupazione<sup>72</sup>.

Se durante la lunga fase della evoluzione in senso maggioritario, o ipermaggioritario, della forma di governo, il rafforzamento dell'Esecutivo e della maggioranza parlamentare governativa aveva raggiunto proporzioni tali da indurre la dottrina a denunciare lo svilimento della democrazia rappresentativa e della istituzione parlamentare, in questa nuova fase di pluralismo partitico e instabilità politica si è assistito ad un ulteriore svuotamento delle competenze del Parlamento e alla sua estromissione, parziale o integrale, da alcuni circuiti di definizione e attuazione dell'indirizzo politico ed economico-finanziario dell'Esecutivo. La marginalizzazione della legge nel sistema delle fonti e la preminenza quantitativa dei decreti-legge, per lo più unicamente convalidati a livello parlamentare, le plurime proroghe del bilancio, l'abuso del cd. veto *presupuestario*, e il ridimensionamento dell'attività di controllo politico, sono le manifestazioni più evidenti di questa fase di crisi e debolezza del Parlamento che ha portato una parte della dottrina finanche a parlare di istituzione "perdida"<sup>73</sup>. Questi processi di emarginazione parlamentare evidenziano, altresì, come si sia persa, almeno per ora, la opportunità potenzialmente offerta dal tramonto del bipartitismo di rilanciare l'istituzione parlamentare, ponendo le Camere al centro del processo di formazione dell'Esecutivo e di definizione dell'indirizzo politico-governativo, recuperando quella centralità perduta nell'esercizio della funzione legislativa e quell'attivismo necessario per rivitalizzare la funzione di indirizzo e controllo nei confronti dell'Esecutivo. È vero, e non si può negare, che il susseguirsi di Governi minoritari nelle ultime legislature abbia contribuito a dare nuova linfa vitale alla discussione parlamentare nell'ambito dei processi decisionali di entrambe le Camere, e in particolare nel procedimento legislativo, come dimostrano alcuni vivaci dibattiti e confronti politici per l'approvazione di controverse e fondamentali leggi di attuazione dell'indirizzo politico. Tuttavia, l'assenza di una maggioranza parlamentare stabile di Governo, la frammentazione partitica e la polarizzazione interna alle Camere, si sono rivelati fattori decisivi e ostacoli insormontabili per promuovere una rivalorizzazione della istituzione parlamentare nella dinamica della forma di governo. Ed anzi, con l'imperversare della pandemia, hanno contribuito ad alimentare quei fenomeni sempre più intensi e vistosi di fuga del Governo

<sup>71</sup> E. GRECIET, *El Parlamento como problema y como solución*, in *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 26, 2012, 235-298; I. ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, *El Parlamento moderno. Importancia, descrédito y cambio*, Madrid, Fundación Alonso Martín Escudero-Iustel, 2017; J. TUDELA ARANDA, *El Parlamento en tiempos críticos...*, cit., *passim*.

<sup>72</sup> Si v., in particolare, le riflessioni conclusive di E. GÓMEZ CORONA, *La desparlamentarización del sistema político español...*, cit., 134, la quale osserva come questo ridimensionamento dell'attività parlamentare non sia emersa e non sia stata nemmeno notata da parte dell'opinione pubblica. Sulle tendenze alla *deparlamentarizzazione* prodotte da questi e altri fenomeni, strutturali e congiunturali, insiste J. TUDELA ARANDA, *Nuevos reflejos de la debilidad*, 101, che si sofferma in particolare sugli effetti della normalizzazione della decretazione d'urgenza e della marginalizzazione della funzione di controllo politico.

<sup>73</sup> ID., 95.

dal Parlamento, che hanno richiesto in diversi casi l'intervento sanzionatorio del Tribunale Costituzionale.

Come ho già evidenziato, la necessità di gestire la crisi pandemica, così come accaduto anche in altri Paesi, ha portato ad una rapida alterazione nei rapporti tra i poteri e a un netto sbilanciamento a favore del Governo e a discapito, soprattutto, del Parlamento. Il ruolo delle *Cortes Generales*, come osservato dai più attenti studiosi del parlamentarismo, è stato quasi *irrilevante* durante questa lunga fase emergenziale<sup>74</sup>. Il procrastinarsi dell'emergenza sanitaria e costituzionale, tramite l'attivazione e la proroga dei due stati di allarme a livello nazionale, ha contribuito a comprimere ulteriormente le funzioni del Parlamento sotto le incessanti pressioni del centralismo governativo e del decentramento territoriale. La compressione dell'attività parlamentare è stata di natura tale da stimolare finanche interventi incisivi del Tribunale costituzionale, che, ad esempio, nelle sentenze sugli stati di allarme sopra richiamate, ha sanzionato la condotta dell'Esecutivo nella gestione della pandemia, ribadendo la necessità di restituire centralità alla funzione di controllo parlamentare quale canale indispensabile per preservare gli equilibri costituzionali, soprattutto in tempi di crisi e di emergenza costituzionale<sup>75</sup>.

Le degenerazioni e le involuzioni di questi ultimi tempi spingono, quindi, ad approfondire la riflessione sulla necessità improcrastinabile di arginare questo processo di declino della democrazia rappresentativa, e di più generale deterioramento istituzionale, invertendo questa pericolosa tendenza alla *deparlamentarizzazione* del sistema politico-costituzionale. In questa prospettiva, gli attori politici e istituzionali saranno chiamati a recuperare e a ridisegnare, soprattutto nella fase di riforma e ricostruzione post-pandemica, quel protagonismo politico-istituzionale delle *Cortes Generales* nel quadro del mutato contesto partitico e delle rinnovate dinamiche della forma di governo parlamentare. Molte sono le incertezze legate a questo auspicabile processo di rivalorizzazione della democrazia parlamentare. Quel che è certo, però, è che dovrà fondarsi su una previa rivalutazione di una impoverita "cultura parlamentare", che risulta un elemento imprescindibile per ripristinare quella "insostituibile centralità della funzione parlamentare nello sviluppo della società nazionale"<sup>76</sup>.

## ABSTRACT

Il contributo esamina e valuta il ruolo delle *Cortes Generales* nel contesto di rinnovata frammentazione partitica e instabilità governativa che caratterizza l'ordinamento spagnolo a partire dal 2015. In particolare, si focalizza su alcune dinamiche istituzionali e normative verificatesi negli ultimi anni, come le fallite sessioni di investitura del Governo, le proroghe del bilancio, il primato numerico dei decreti-legge, che delineano una tendenza alla marginalizzazione, e finanche all'autoemarginazione, del Parlamento dalla

<sup>74</sup> Id., 98. Sul funzionamento del Parlamento si v. AA.VV., *El funcionamiento del Parlamento ante la crisis sanitaria*, in *Corts: Anuario de derecho parlamentario, Extraordinario* n. 34, 2021.

<sup>75</sup> Sul ruolo delle *Cortes Generales* e dei Parlamenti autonomici durante la crisi sanitaria si v. J. TUDELA ARANDA, (Coord.), *El Parlamento ante la Covid-19, op. cit.* Sul ruolo generale dei Parlamenti ai tempi della pandemia, si v. anche, R. MARAÑÓN GÓMEZ (coord), A. AREVALO GUTIÉRREZ (dir.), *El Parlamento en los tiempos de la pandemia*, Madrid, Dykinson, 2021.

<sup>76</sup> In questi termini si è espresso il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella nel discorso pronunciato dinanzi al Congresso dei Deputati il 17/11/2021, per la analisi del quale si rinvia al testo dinanzi pubblicato sul sito della presidenza della repubblica [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it).

vita politico-costituzionale. Questa tendenza (definita dalla dottrina) alla cd. *deparlamentarizzazione* del sistema politico-istituzionale ha subito un aggravamento con la emergenza sanitaria e la prolungata vigenza dei due stati di allarme decretati a livello nazionale dall'inizio della pandemia del Covid-19.

The paper examines and evaluates the *Cortes Generales*'s role in the context of renewed party fragmentation and government instability that characterizes the Spanish legal system starting from 2015. Especially, the work focuses on some institutional and normative dynamics occurred in the recent years, such as the failed investiture sessions of the Government, the budget's extensions, the decree-laws' primacy, which outline a tendency to marginalize, or even to self-marginalize, Parliament from political-constitutional life. This trend (defined by the doctrine) to the *de-parliamentarization* of the political-institutional system has worsened with the health emergency and the extension of the two alarm's states decreed at the national level since the beginning of the Covid-19 pandemic.

**PAROLE CHIAVE:** Forma di governo parlamentare; Cortes Generales; crisi della democrazia parlamentare; fiducia; decretazione d'urgenza; Covid-19; stato di allarme.

**KEYWORDS:** Parliamentary form of government; Cortes Generales; crisis of parliamentary democracy; trust; emergency decrees; Covid-19; state of alert.