

Le alterazioni fisiologiche e patologiche della funzione di controllo politico durante lo stato di allarme. A proposito di alcune recenti sentenze del Tribunale Costituzionale spagnolo*

Laura Frosina

SOMMARIO: 1. La *judicialización* della crisi sanitaria e il protagonismo “demolitorio” del Tribunale Costituzionale. – 2. La sentenza n. 168/2021: il Parlamento non può andare in quarantena. – 3. La sentenza n. 183/2021: la centralità del controllo politico nello stato di allarme e la incostituzionalità della proroga semestrale. – 4. Conclusioni.

1. La *judicialización* della crisi sanitaria e il protagonismo “demolitorio” del Tribunale Costituzionale

In un panorama comparato¹ segnato da un diffuso atteggiamento di *self restraint* e accondiscendenza delle Corti, specie di quelle costituzionali e supreme, rispetto al procrastinarsi degli stati d'emergenza e alla drasticità delle misure approvate per contrastare la pandemia², il Tribunale costituzionale spagnolo si è

* Il contributo è stato sottoposto, in conformità al *Regolamento della Rivista*, a *double-blind peer review*.

¹ Per una rassegna comparata delle reazioni dei diversi ordinamenti giuridici in risposta alla disastrosa crisi provocata dal Covid-19 si rinvia, in particolare, alla sezione monografica a cura di A. Vidaschi e L. Cuocolo, *L'emergenza sanitaria nel diritto comparato: il caso del Covid-19*, in *Dpce online* n. 2, 2020; al fascicolo speciale monografico a cura di Rolando Tarchi, *L'emergenza sanitaria da COVID-19: una prospettiva di diritto comparato*, abbinato al n. 2, 2020 della *Rivista del Gruppo di Pisa*; a N. González y D. Valadés (Coords) *Emergencia sanitaria por Covid 19, Derecho Constitucional comparado*, México, Unam, 2020, che si riferisce in particolare al contesto latinoamericano; e, altresì, a E. Atienza Macías y J. F. Rodríguez Alonso (Directores), *Las respuestas del derecho a las crisis de salud pública*, Madrid, Dykinson, 2020; e, infine, a S. De La Siera Morón, *Lectura de urgencia de las reacciones frente al COVID-19 desde una óptica jurídica internacional y comparada*, in *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 86-87, 2020, p. 32.

² Sottolinea questo generale atteggiamento di deferenza degli organi giudiziari nei confronti del decisore politico, in generale, e dell'Esecutivo, in particolare, mediante una ricognizione dei

Laura Frosina

*Le alterazioni fisiologiche e patologiche della funzione di controllo politico durante lo stato di allarme.
A proposito di alcune recenti sentenze del Tribunale Costituzionale spagnolo*

distinto per un accentuato protagonismo “demolitorio” nella risoluzione delle controversie costituzionali legate all’applicazione degli stati di emergenza.

Il primo chiaro indice di questo approccio è certificato dalla sentenza sul primo stato di allarme, la nota sentenza n. 148/2021, del 14 luglio 2021, che ha denunciato l’inadeguatezza costituzionale di questo stato d’eccezione rispetto alla compressione generalizzata dei diritti fondamentali decretata a livello nazionale dal Governo Sánchez con il *Real Decreto* 463/2020³. La sentenza, che ha accolto parzialmente il ricorso dei parlamentari dell’estrema destra di VOX, ha ritenuto che le restrizioni adottate durante il primo *lockdown*, sebbene proporzionate al rischio sanitario esistente, abbiano prodotto una sospensione (c.d. *vaciamiento*) dei diritti fondamentali che avrebbe richiesto l’attivazione dello stato di eccezione in sostituzione di quello di allarme⁴. La sentenza, come era prevedibile, ha aperto

principali orientamenti giurisprudenziali a livello comparato A. Vendaschi, *Il Covid-19, l’ultimo stress test per gli ordinamenti democratici: uno sguardo comparato*, in *Dpce online*, n. 2, 2020, pp.1466-1477. Il tema della recessività dei controlli giurisdizionali nelle situazioni di emergenza, e in quella pandemica attuale, richiederebbe un’ampia analisi che non è possibile operare in questa sede. È però d’obbligo un brevissimo richiamo all’indirizzo seguito dalla nostra Corte Costituzionale intervenuta di recente, con la sentenza n. 198/2021, sul tema dei tanto controversi e dibattuti Dpcm impiegati durante la pandemia. La Corte Costituzionale ha sancito definitivamente la legittimità costituzionale degli atti normativi protagonisti della emergenza sanitaria, nella configurazione assunta con il dl n. 19 del 2020, ossia come atti amministrativi necessitati. In particolare, la sentenza ha dichiarato infondate le censure di incostituzionalità relative agli articoli 1, 2, e 4 del dl n. 19 del 2020, con cui il remittente denunciava una illegittima delega di funzione legislativa al Governo in palese violazione degli articoli 76 e 77, chiarendo, per converso, che si è trattato unicamente di dare esecuzione alla norma primaria mediante atti amministrativi sufficientemente tipizzati. Su questa sentenza si rinvia a M. Rubechi, *I d.P.C.m. della pandemia: considerazioni attorno ad un atto da regolare*, in *Federalismi.it*, n. 27, 2021.

³ Su questa sentenza si rinvia, *in primis*, alla raccolta di commenti pubblicati da diversi Autori, accademici, giuristi e politologi, nell’[Observatorio Coronavirus y Derecho publico \(cepc.gob.es\)](http://ObservatorioCoronavirus.yDerechoPublico.cepc.gob.es). In particolare, tra i plurimi commenti, prevalentemente in senso critico, si segnalano quelli di T. De La Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, *La terrible confusión entre limitar y suspender derechos*, in *Agenda Pública*, del 05/07/2021; J. García Roca, *La constitucionalidad de la alarma*, in *Diario del Derecho* del 27/07/2021, in www.iustel.com/diario_del_derecho; M. Carrillo, *Nota acerca de las garantías de los derechos y el estado de alarma en una sentencia desacertada*, in A.a.V.v., *Las garantías penales: Un homenaje a Javier Boix Reig*, Iustel, 2021, pp. 99-105; sulla difficoltà teorica oggettiva di operare una distinzione tra limitazione e sospensione dei diritti fondamentali, v. E. Carmona Cuenca, *Estado de alarma, pandemia y derechos fundamentales ¿Limitación o suspensión?*, in *Revista de Derecho Político*, n. 112, 2021, pp. 13-42; F. J. Enériz Olaechea, *Algunos comentarios a la sentencia del Tribunal Constitucional del Estado de Alarma*, in *Revista Aranzadi Doctrinal*, n. 9, 2021. Sulla necessità di decretare lo stato di eccezione in caso di sospensione dei diritti fondamentali si v., invece, M. Aragón, *¿Alarma o excepción?*, in *EIPaís* del 06/07/2021.

⁴ Sugli stati d’eccezione nel diritto costituzionale spagnolo si rinvia, tra i plurimi contributi, a P. Cruz Villalón, *El nuevo derecho de excepción (Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio)*, in *Revista*

Laura Frosina

*Le alterazioni fisiologiche e patologiche della funzione di controllo politico durante lo stato di allarme.
A proposito di alcune recenti sentenze del Tribunale Costituzionale spagnolo*

un conflitto di proporzioni inedite con il Governo statale, sollevando un ampio dibattito politico e dottrinale sui presunti errori interpretativi e valutativi commessi dai giudici costituzionali e sui plurimi problemi giuridici conseguenti alla sua applicazione. Le durissime critiche sollevate da questa controversa decisione⁵ non hanno frenato il Tribunale Costituzionale, che, a distanza di pochi mesi, ha adottato altre due sentenze con cui ha smantellato l'intera strategia giuridica seguita dal Governo Sánchez per affrontare l'emergenza sanitaria. Con questi ultimi due pronunciamenti l'organo di giustizia costituzionale, accogliendo altri due ricorsi sollevati da VOX, ha sferrato, infatti, quello che nella vulgata giornalistica è stato definito un *golpe* contro l'azione del Governo⁶, giudicando ingiustificata e sproporzionata la restrizione della funzione di controllo politico operata sia durante il primo che il secondo stato di allarme nazionale.

In linea generale va osservato che tali pronunce di incostituzionalità sono prosperate in un clima di profondo deterioramento nei rapporti tra politica e magistratura⁷ e sono state adottate da parte di un Tribunale a maggioranza conservatrice, diviso su queste e molte altre questioni, prima che, con circa due anni di ritardo, venisse rinnovato parzialmente nella sua composizione nel mese

Española de Derecho Constitucional, n. 2, 1981, p. 93 ss.; Id., *Estados excepcionales y suspensión de garantías*, Madrid, Tecnos, 1984; F. Fernández Segado, *La Ley Orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio*, in *Revista de Derecho Político*, n. 11, 1981, p. 83 ss.; J. M. Lafuente Balle, *Los estados de alarma, excepción y sitio (I) y (II)*, in *Revista de Derecho Político*, n. 31, 1990, p. 28 ss.; I. Torres Muro, *Comentario al artículo 116 de la Constitución*, in M. E. Casas Baamonde, M. Rodríguez-Piñero, M. Bravo-Ferrer, *Comentarios a la Constitución española*, (Segunda edición), Fundación Wolters Kluwer, 2018, Volumen II, pp. 630-638. Sullo stato di allarme, in particolare, v. A. Aba Catoira, *El estado de alarma en España*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 28, 2011, p. 313 ss.; C. Vidal Prado, D. Delgado Ramos, *Algunas consideraciones sobre la declaración del estado de alarma y su prórroga*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 92, 2011, p. 243; P. Requejo Rodríguez, *Teoría vs. práctica del Estado de alarma en España*, in Aa.Vv., *Constitución y democracia. Ayer y hoy: libro homenaje a Antonio Torres del Moral (II)*, Madrid, Universitas, 2012, p. 1499 ss.; G. Villar Crespo, *Comentario a la STC 83/2016: con motivo de la naturaleza de los decretos del gobierno que declaran el estado de alarma*, in *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 48, 2018, p. 1696.

⁵ Molto critici i commenti, ad esempio, di D. López Garrido, *El Tribunal Constitucional se olvidó del derecho a la vida*, in *El País* del 31 agosto 2021; J. García Roca, *Una controvertida decisión*, in *El País*, del 27/07/2021; J. Pérez Royo, *Anticonstitucionalidad anunciada e incomprensible*, in *El Diario* del 14/07/2021; R. Soriano, *La ilegal sentencia del Constitucional sobre el Estado de alarma*, in *El Diario* del 23/07/2021

⁶ *Nuevo golpe del TC al estado de alarma del Gobierno: el segundo también fue incostitucional*, in *Abc* del 27/10/2021.

⁷ Sul tema si consenta un rinvio a L. Frosina, *L'indulto e lo stato di allarme al centro del conflitto tra politica e magistratura*, in *Nomos* 2, 2021.

Laura Frosina

*Le alterazioni fisiologiche e patologiche della funzione di controllo politico durante lo stato di allarme.
A proposito di alcune recenti sentenze del Tribunale Costituzionale spagnolo*

di novembre 2021⁸. Queste divisioni sono emerse in tutta la loro drasticità nella redazione dei numerosi *votos particulares*⁹, che hanno certificato un profondo divario di giudizio tra i membri dell'organo di giustizia costituzionale sulle modalità di gestione della crisi pandemica da parte dell'Esecutivo e sulla proporzionalità delle misure adottate rispetto al rischio sanitario esistente.

La prima sentenza n. 168/2021, del 5 ottobre¹⁰, ha sancito l'incostituzionalità degli Accordi della *Mesa* del Congresso dei Deputati che avevano decretato, poco dopo l'attivazione del primo stato di allarme, una sospensione temporanea di ogni attività parlamentare e procedimento amministrativo, rispettivamente, in corso di esame e svolgimento in seno a tale Camera.

La seconda sentenza, n.183/2021, del 27 ottobre¹¹, ha dichiarato la incostituzionalità parziale del secondo stato di allarme, istituito con *Real Decreto* 926/2020 e prorogato con il *Real Decreto* 956/2020, in relazione al carattere irragionevole e infondato della proroga temporale semestrale accordata dal Congresso dei Deputati ed alla conseguente privazione della sua funzione di controllo politico sull'azione dell'Esecutivo nel quadro di tale stato emergenziale. Ha giudicato altrettanto incostituzionale la delega piena di competenze concessa alle Comunità autonome, in qualità di autorità delegate a livello autonomico, ossia il regime di *co-governance* instaurato in tale fase, ritenendola contraria al

⁸ Va osservato come il Tribunale Costituzionale abbia adottato queste fondamentali pronunce di incostituzionalità sulla emergenza sanitaria e costituzionale con una composizione difettosa e parziale, che ha sollevato nella dottrina una riflessione critica sul presunto *deficit* di legittimità nell'esercizio delle sue funzioni. Il mandato di tre magistrati scaduto alla fine del 2019 non è stato rinnovato per oltre un anno, soprattutto a causa della opposizione ostentata dal Pp nel raggiungere un accordo con il Psoe sulle nomine dei nuovi magistrati. A ciò si sono aggiunte le dimissioni del magistrato Fernando Valdès, indagato per presunti maltrattamenti nei confronti della moglie, che hanno privato il Tribunale di un suo componente. La situazione si è sbloccata inaspettatamente e rapidamente, il 21 ottobre 2021, grazie ad un accordo conseguito tra i due partiti sui nominativi dei candidati del Tribunale Costituzionale, della Corte dei Conti, del Difensore del Popolo e dell'Agenzia spagnola di protezione dei dati. Nomine che, per quanto concerne il Tribunale Costituzionale, non hanno alterato la maggioranza politica interna a favore dei popolari. Questi difetti nella composizione dell'istituzione - come è stato evidenziato da una parte della dottrina - hanno generato una *situazione di precarietà* e sono un *ulteriore indicatore di disfunzionalità*. In questi ultimi termini si è espressa A. Carmona Contreras, *El Tribunal Constitucional y sus circunstancias*, in *Agenda Pública*, del 26/07/2021.

⁹ Sul significato e la portata dei c.d. *votos particulares* nella giurisdizione costituzionale spagnola si v., tra i tanti, J. Cascajo Castro, *La figura del voto particular en la jurisdicción constitucional española*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 17, 1986, pp. 171 ss.

¹⁰ BOE n. 268, del 9 novembre 2021.

¹¹ BOE n. 282, del 25 novembre 2021.

Laura Frosina

*Le alterazioni fisiologiche e patologiche della funzione di controllo politico durante lo stato di allarme.
A proposito di alcune recenti sentenze del Tribunale Costituzionale spagnolo*

protagonismo costituzionalmente riservato al Governo nazionale nell'attivazione e nella gestione dello stato di allarme.

Con queste sentenze il Tribunale costituzionale, oltre ad aver approfondito diversi aspetti legati al diritto costituzionale d'eccezione, ha tracciato più nitidamente le coordinate e i confini costituzionali entro i quali devono iscriversi e orientarsi i rapporti tra Parlamento e Governo nello stato di allarme alla luce del dettato costituzionale e della legislazione vigente in materia¹². Nel compiere questa delicata operazione interpretativa, il Giudice costituzionale è pervenuto ad importanti conclusioni sulla piena rilevanza della istituzione parlamentare e sulla necessità della massima valorizzazione della sua funzione di controllo politico durante questo stato di emergenza costituzionale.

2. La sentenza n. 168/2021: il Parlamento non può andare in quarantena.

Uno dei primi e più suggestivi ricordi istituzionali della pandemia risale al 18 marzo del 2020, quando il Presidente del Governo, Pedro Sánchez, si presentò in un emiciclo semivuoto dinanzi a una ventina di deputati, per illustrare i contenuti del decreto sul primo stato di allarme e delle misure adottate per fronteggiare il virus e l'emergenza sopravvenuta¹³.

Il giorno seguente la *Mesa* del Congresso dei Deputati, in un clima di agitazione e preoccupazione per la salute e la incolumità dei deputati e del personale amministrativo, approvava un Accordo¹⁴ con cui sospendeva -a partire da quella data – i termini regolamentari per tutte le iniziative parlamentari in corso d'esame alla Camera, nonché i termini amministrativi, di prescrizione e decadenza dei procedimenti amministrativi in corso di svolgimento al suo interno. Nell'Accordo la *Mesa* rimetteva ad una sua successiva valutazione la decisione su quando porre fine a tale congelamento temporale dell'attività parlamentare. Ciò indusse l'opposizione parlamentare di VOX, che parlò in proposito di "sequestro del Parlamento", ad avanzare immediatamente alla *Mesa* una richiesta di riconsiderazione del provvedimento adottato, adducendo come principale

¹² In particolare, alla luce della *Ley organica* n. 4/1981, *de los estados de alarma, excepción y sitio*, c.d. LOEAES. Sui contenuti di questa legge si rinvia a P. Cruz Villalón, *El nuevo derecho de excepción (Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio)*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 2, 1981, p. 93.

¹³ Sul primo stato di allarme e sui contenuti di tale decreto si v., in particolare, J. Barrilao, *Crisis sanitaria y Estado de alarma en España*, in *Revista Estudios Institucionais*, vol. 6, n. 3, p. 861 ss.; V. Piergigli, *L'emergenza Covid-19 in Spagna e la dichiarazione dell'estado de alarma. Ripercussioni sul sistema istituzionale e sul regime dei diritti*, in *Dpce online* n. 2, 2020, p. 1544 ss.

¹⁴ BOCG n. 57, del 24 marzo

Laura Frosina

*Le alterazioni fisiologiche e patologiche della funzione di controllo politico durante lo stato di allarme.
A proposito di alcune recenti sentenze del Tribunale Costituzionale spagnolo*

motivazione la paralisi incostituzionale delle attività del Congresso dei Deputati conseguente a tale decisione. Sospensione che fu ritenuta tanto più ingiustificata alla luce della decisione presa dal Congresso dei Deputati di estendere sin da subito l'applicazione del voto telematico *no presencial* per lo svolgimento dei lavori parlamentari¹⁵.

Nello specifico i parlamentari di VOX criticavano l'incostituzionale sospensione della propria attività di controllo politico durante la vigenza di uno stato d'eccezione, che avrebbe giustificato, per converso, un rafforzamento di tale funzione in ragione del protagonismo acquisito dal Governo e della necessità di salvaguardare i diritti delle opposizioni parlamentari¹⁶. La *Mesa*, che già nella sua riunione del 7 aprile aveva deciso di revocare la sospensione dei termini a partire dal 13 aprile, respinse, dunque, tale richiesta tramite l'approvazione dell'Accordo del 21 aprile 2020.

Va ricordato che nei mesi iniziali della pandemia si alimentarono vivaci dibattiti a livello politico e dottrinale sul funzionamento degli organi costituzionali e sul regime di *check and balances* da mantenere nel quadro dello stato di allarme, che non mancarono di sollevare perplessità e critiche sulla eccessiva centralizzazione del potere in capo al Presidente del Governo e sui rischi di una iper-presidenzializzazione dell'Esecutivo. In relazione al Congresso dei Deputati, pur rilevandosi una sua iniziale inevitabile marginalizzazione, non emersero eccessive preoccupazioni in merito ad una possibile erosione della sua funzione di controllo politico¹⁷, o all'affievolirsi della responsabilità politica del

¹⁵ Il voto telematico *no presencial* era già previsto dai regolamenti di entrambe le Camere in presenza di condizioni specifiche, quali, ad esempio, la gravidanza, la maternità, la paternità, o una malattia grave, e sulla base di una previa autorizzazione del rispettivo Ufficio di presidenza (art. 82, comma 2 RCD; art. 92 RS). In seguito allo scoppio della pandemia, a partire da un comunicato emesso dalla Presidente del Congresso, è stata estesa a tutti i deputati la facoltà di utilizzare il voto elettronico per lo svolgimento dell'attività parlamentare durante la vigenza dello stato di allarme. Sulla *ratio* del voto a distanza e sulla sua estensione applicativa si v. S. Curreri, C. Marchese, *Il "voto telematico no presencial" nell'esperienza delle assemblee rappresentative spagnole: le Cortes Generales e i Parlamenti delle Comunità autonome*, in *Federalismi.it*, n. 12, 2020.

¹⁶ Anche in dottrina non sono mancati commenti critici sulla ibernazione del Parlamento e degli strumenti di controllo ordinario sull'Esecutivo, v. in particolare, C. Vidal Prado, *El Congreso no puede hibernar*, del 6/04/2020 in www.iustel.com

¹⁷ 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, ; 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, p. 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

Laura Frosina

*Le alterazioni fisiologiche e patologiche della funzione di controllo politico durante lo stato di allarme.
A proposito di alcune recenti sentenze del Tribunale Costituzionale spagnolo*

Governo nei suoi confronti, giudicando le alterazioni dei rapporti costituzionali tra Parlamento e Governo fisiologiche allo stato di emergenza decretato e non tali da destrutturare i tratti fondamentali della forma di governo parlamentare.

In una direzione contraria si è orientato, invece, il Giudice costituzionale nella sentenza 168/2021, che ha denunciato una violazione delle garanzie costituzionali connesse allo stato di allarme, con particolare riferimento all'azione del Congresso dei Deputati e al mancato esercizio di un'adeguata attività di controllo politico sull'Esecutivo nel breve periodo di autosospensione parziale dei suoi lavori.

Con questa sentenza, di cui è stato relatore il magistrato conservatore Antonio Narváez, il Tribunale costituzionale ha accolto, con sei voti a favore e cinque contrari (confluiti in tre *votos particulares*)¹⁸, il *recurso de amparo* (n. 2109-2020) sollevato da Orinaldo Otegi e altri 51 deputati del gruppo parlamentare di VOX (GPVOX). Ha annullato infatti, integralmente, i due Accordi della *Mesa* sopracitati, in quanto ritenuti lesivi del diritto di partecipazione politica dei parlamentari e della funzione di controllo politico del Congresso dei Deputati.

Più nello specifico, il Giudice costituzionale, dopo aver indicato le ragioni della speciale *trascendencia constitucional* del ricorso, ha fornito diversi approfondimenti interpretativi in relazione alle garanzie costituzionali coesenziali agli stati d'emergenza, al nucleo centrale e irrinunciabile della funzione di controllo politico sull'Esecutivo, e, infine, ai contenuti inviolabili del diritto di partecipazione politica. In relazione al primo aspetto, la sentenza ha

Fundación Manuel Giménez Abad, Cuadernos Monografías n. 8, 2020, pp. 18; J. García Roca, *El control parlamentario y otros contrapesos del gobierno en el estado de alarma: la experiencia del coronavirus*, in D. Barceló Rojas, S. Díaz Ricci, J. García Toja; M. Guimaraes Teixeira Rocha, *Covid 19 y parlamentarismo*, Mexico, UNAM-Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional-Instituto de Derecho Parlamentario, 2020, p. 17 ss.

¹⁸ La sentenza reca i voti particolari formulati da: il Presidente, Juan José González Riva, che ha dissentito dalla decisione della maggioranza, giudicando la restrizione dei diritti di partecipazione politica dei deputati ricorrenti proporzionata alla crisi sanitaria provocata dal Covid, ed ha evidenziato, altresì, l'assenza, nel periodo di sospensione dei termini parlamentari, di una iniziativa concreta dei ricorrenti idonea a dimostrare la urgenza e il nesso causale tra il contenuto dell'atto e la lesione dell'articolo 23, comma 2 della Costituzione; Candido Conde-Pompidou Tourón, il quale ha osservato come tale sospensione non abbia determinato una interruzione del funzionamento del Congresso, vietata dall'articolo 116, comma 5 della Costituzione, ma unicamente una sospensione temporalmente limitata dell'iter procedurale delle iniziative in corso di esame al suo interno, evidenziando, altresì, come tale decisione sia intervenuta in circostanze straordinarie, imprevedibili, e di estrema gravità, tali da superare un controllo di proporzionalità in senso stretto; e infine, il voto di Maria Luisa Balaguer Callejón, la quale ha osservato come, attraverso un test di proporzionalità rigoroso, né la incidenza né tantomeno la durata della sospensione dell'attività parlamentare possano considerarsi tali da ritenersi violato lo *ius in officium* dei ricorrenti.

Laura Frosina

*Le alterazioni fisiologiche e patologiche della funzione di controllo politico durante lo stato di allarme.
A proposito di alcune recenti sentenze del Tribunale Costituzionale spagnolo*

operato una ricostruzione del regime giuridico dello stato di allarme, con particolare riferimento ai limiti costituzionali, alla luce della legislazione e della giurisprudenza costituzionale¹⁹. Ha ribadito che la sua attivazione non può determinare un'interruzione del funzionamento degli organi costituzionali dello Stato, e in particolare del Congresso dei Deputati, istituzione che non può essere sciolta durante la vigenza degli stati di eccezione (cd. *clausola di garanzia parlamentare* di cui all'art. 116, comma 5 Cost.); così come non può modificare il principio della responsabilità politica del Governo e dei suoi membri riconosciuta dalla Costituzione e dalle leggi (art.116, comma 6 Cost); né alterare il dovere di quest'ultimo di informare immediatamente il Congresso dei Deputati dell'attivazione dello stato di allarme e delle misure adottate nel suo ambito (artt.116, comma 2, e 6 e 8 LOAES); e neppure, infine, legittimare la sospensione dei diritti fondamentali, sebbene possano adottarsi misure che ne limitano e restringono l'esercizio²⁰.

La sentenza ha rimarcato, poi, l'importanza della funzione di controllo politico sul Governo come consustanziale alla forma di governo parlamentare, fondata sul carattere rappresentativo delle *Cortes Generales*, in base alla quale i deputati possono far valere la responsabilità politica del Presidente e dei membri del Governo attraverso gli strumenti costituzionali contemplati dal Titolo V della Costituzione e dai regolamenti parlamentari²¹. Secondo i giudici costituzionali, anzi, in tempi eccezionali di crisi si intensifica la necessità di far valere la responsabilità del Governo per la sua gestione politica, promuovendo un'azione di controllo maggiormente rigorosa e incisiva rispetto ai momenti di ordinario funzionamento del sistema costituzionale²².

In questo quadro generale si iscrive la decisione finale della maggioranza del collegio giudicante di decretare la incostituzionalità integrale degli Accordi della *Mesa* del Congresso dei Deputati. La decisione di ibernare

¹⁹ In particolare ha richiamato la cd. LOEAES e le SSTC 86/2016; 148/2021. Sui contenuti di questa legge si rinvia in dottrina a F. Fernández Segado, *cit.*, p. 83 ss. (v. anche *supra* nota 12). Sulla STC 86/2016 si rinvia a M. I. Álvarez Vélez, *Sistema de fuentes del Derecho y estado de alarma: la STC 83/2016, de 28 de abril*, in *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 34, 2016, p. 325. G. Villar Crespo, *cit.*

²⁰ [FJ 3, A, p. 28-29]

²¹ [FJ 3, B, a) p.31]

²² [FJ 3, B, a), richiamando così la STC 124/2018, FJ 7 b)]. Su questo aspetto in dottrina si v., in particolare, J. Tudela Aranda, *Parlamento y Estado de Alarma*, in C. Garrido López, C. (coord) *Excepcionalidad y Derecho: el estado de alarma en España*, Zaragoza, *Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad*, 2021, pp. 16; 24; il quale osserva: "Controlar como ejercicio de limitación del poder y como oportunidad para enriquecer la acción gubernativa es esencial a la democracia siempre". "La declaración del estado de alarma no altera el normal funcionamiento del Congreso y el ejercicio en plenitud de sus funciones, muy en particular la de control"

Laura Frosina

*Le alterazioni fisiologiche e patologiche della funzione di controllo politico durante lo stato di allarme.
A proposito di alcune recenti sentenze del Tribunale Costituzionale spagnolo*

temporaneamente l'attività di tale Camera, seppur circoscritta a un arco temporale ristretto (dal 19 marzo al 13 aprile) e giustificata dalla sopravvenienza di una situazione di gravità eccezionale, è stata ritenuta dai giudici costituzionali lesiva del diritto di partecipazione politica dei parlamentari, di cui all'articolo 23 della Costituzione, che si sostanzia ampiamente nell'esercizio dell'azione di controllo politico. Violazione ulteriormente aggravata dalla mancata previsione di un termine, o di un lasso temporale, entro il quale la *Mesa* avrebbe dovuto decidere in merito alla rimozione di tale sospensione, rilasciando la decisione alla sua completa discrezionalità.

I giudici hanno concluso che, negando temporaneamente ai parlamentari l'esercizio di tale funzione, sia stato violato il nucleo essenziale del loro *ius in officium*, costituendo l'attività di controllo politico parte integrante e inscindibile di tale diritto. Hanno risaltato l'importanza di questa funzione quale *conditio sine qua non* per l'esercizio del diritto di partecipazione politica, anche e soprattutto nel quadro di uno stato giuridico eccezionale come quello di allarme, in cui si rafforza l'esigenza di salvaguardare lo Stato di diritto e il regime dei diritti fondamentali dinanzi alle alterazioni costituzionali fisiologicamente legate alla sua attivazione²³.

Questa sentenza ha contribuito, quindi, a definire meglio lo strumentario delle garanzie costituzionali degli stati di eccezione, e di quello di allarme in particolare, che vanno soprattutto nella direzione di una piena vitalità della istituzione parlamentare e di una valorizzazione della sua azione di controllo politico quale contrappeso fondamentale per garantire, durante la relativa

²³ La sentenza precisa che la sospensione, seppur temporanea e parziale dei lavori parlamentari, comporta un "*desapoderamiento*" della funzione di controllo dell'Esecutivo assegnata dalla Costituzione al Congresso dei Deputati, "funzione costituzionale che deve essere esercitata con la massima intensità, durante uno stato eccezionale come in questo caso quello di allarme, per garantire in tal modo i diritti dei cittadini e lo Stato di diritto" [FJ 5, B), i), p. 46]. Il Tribunale ha chiarito, in definitiva, che il Parlamento, *rectius* il Congresso dei Deputati, oltre a non poter abdicare neanche transitoriamente all'esercizio delle sue funzioni costituzionali, in *primis* a quella di controllo politico, ha il "dovere costituzionale" di far valere in maniera esclusiva la responsabilità del Governo per la gestione politica degli stati d'eccezione e delle misure adottate nel loro ambito. [FJ 3, A, p.28].

In dottrina, cfr. C. Vidal Prado, *El Congreso no puede hibernar*, cit., osserva come un "momento como el de la declaración del estado de alarma, en el cual el Gobierno español concentra más poder del que nunca ha tenido, es crítico respetar estos elementos básicos en un régimen democrático. Y es esencial, en concreto, que el Parlamento esté más activo que nunca, que nuestros representantes se dediquen intensamente a su labor de control del Gobierno"

Laura Frosina

*Le alterazioni fisiologiche e patologiche della funzione di controllo politico durante lo stato di allarme.
A proposito di alcune recenti sentenze del Tribunale Costituzionale spagnolo*

vigenza, la piena sopravvivenza dello Stato di diritto costituzionale e democratico²⁴.

3. La sentenza n. 183/2021: la centralità del controllo politico nello stato di allarme e la incostituzionalità della proroga semestrale

Lungo la direzione della piena salvaguardia della funzione di controllo politico del Congresso dei Deputati si è orientata anche la recente sentenza n. 183/2021, che ha decretato la parziale incostituzionalità del secondo stato di allarme nazionale protrattosi in Spagna dal 25 ottobre del 2020 fino al 9 maggio del 2021.

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, estendendone, poi, la durata per altri sei mesi con il successivo *Real Decreto* 956/2020²⁵. Tale proroga fu disposta sulla base della previa autorizzazione concessa dal Congresso dei Deputati mediante Risoluzione del 29 ottobre 2020 con cui venne ordinata la pubblicazione del relativo accordo di autorizzazione. Questa risoluzione fu 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.

Le ragioni che condussero all'approvazione di quest'unica estensione temporale dello stato di allarme sono ben note e legate al rapido e inaspettato deterioramento della situazione epidemiologica nell'intero territorio nazionale, che generò uno stato di preoccupazione generale e spinse le forze politiche a dare il proprio assenso a questa richiesta eccezionale avanzata dal Governo di

²⁴ Sui limiti e le garanzie degli stati d'eccezione si rinvia, in particolare, al contributo di P. Cruz Villalón, *Entreproporcionalidad e identidad: Las claves de la excepcionalidad en el momento actual*, in *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n. 27, 2017, che insiste, in particolare, sulla proporzionalità e la identità costituzionale dello Stato spagnolo (intesa quest'ultima come nucleo costituzionale essenziale che resiste ad ogni stato di eccezione), che rappresentano *las claves de la excepcionalidad* e agiscono come limiti insuperabili degli stati d'eccezione.

²⁵ 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, pp. 105-138.

*Le alterazioni fisiologiche e patologiche della funzione di controllo politico durante lo stato di allarme.
A proposito di alcune recenti sentenze del Tribunale Costituzionale spagnolo*

coalizione²⁶. Quest'ultimo optò per una soluzione simile principalmente per ragioni di pragmatismo e opportunismo politico, al fine di evitare quei medesimi problemi di governabilità che nel primo stato di allarme lo avevano obbligato a complesse negoziazioni interpartitiche per superare le ricorrenti votazioni di proroga che avevano messo a dura prova la sua stabilità parlamentare.

Tale scelta, tuttavia, non mancò di generare sin da subito perplessità e contestazioni tanto a livello politico che dottrinale. Non stupisce, infatti, che la decisione di un'unica proroga semestrale, di uno stato d'eccezione che secondo il dettato costituzionale può essere attivato per soli quindici giorni iniziali ed eventualmente prorogato sulla base di un'autorizzazione parlamentare, abbia suscitato un ampio dibattito, non tanto sulla opportunità politica di tale scelta, quanto piuttosto sulla sua legittimità costituzionale. Le critiche dottrinali più diffuse, senza contestare la legittimità del ricorso allo stato di allarme e la legalità costituzionale della estesa proroga temporale, ravvisarono in tale decisione una soppressione ingiustificata di una forma di controllo indispensabile per preservare gli equilibri costituzionali dello stato d'eccezione decretato²⁷.

Riprendendo alcune delle argomentazioni emerse in questo dibattito, i parlamentari di VOX presentarono ricorso di incostituzionalità n. 5342-2020 avverso diversi articoli del *Real Decreto* 926/2020 (artt. 2 (commi 2 e 3), 5, 6, 7, 8, 9, 10 e 14), del *Real Decreto* 956/2020 (art. 2, disposizione transitoria unica e disposizione finale prima, commi 1, 2 e 3), nonché della Risoluzione del Congresso

²⁶ In senso critico, sulla generale accondiscendenza delle forze politiche alla proroga semestrale, si rinvia alle considerazioni di J. Tudela Aranda, *Nuevos reflejos de la debilidad del Parlamento*, in *Cuadernos Constitucionales*, n.1, 2021, p. 106, il quale osserva, con specifico riferimento alla proroga semestrale, che il c.d. *desapoderamiento* del Parlamento è avvenuto con l'acquiescenza più o meno attiva della maggioranza dei suoi protagonisti

²⁷ In dottrina alcuni Autori ravvisano seri dubbi di incostituzionalità rispetto ad una proroga di durata simile M. Aragón Reyes, *Epílogo*, in P. Biglino Campos, F. Durán Alba (*Directores*), *op.cit.*, p.3, il quale ritiene che la durata della proroga non possa 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.*, p. 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

Laura Frosina

*Le alterazioni fisiologiche e patologiche della funzione di controllo politico durante lo stato di allarme.
A proposito di alcune recenti sentenze del Tribunale Costituzionale spagnolo*

dei Deputati (paragrafi 2, 4 e 5). Nel ricorso lamentarono, soprattutto, un'illegitima erosione della funzione di controllo parlamentare prodotta dalla "esorbitante" proroga temporale, e l'incostituzionalità della delega generale concessa ai Presidenti delle Comunità autonome, che rilasciava loro ampia discrezionalità nella gestione applicativa dello stato di allarme all'interno del proprio territorio. Per quanto concerne il primo aspetto, i ricorrenti mettevano in evidenza il carattere lesivo della proroga per l'esercizio della funzione di controllo parlamentare sull'Esecutivo e per l'attività di *rendición de cuentas* del Governo al Congresso dei Deputati²⁸. Quest'ultima ridotta, infatti, nel decreto di proroga (art.14) esclusivamente a resoconti bimestrali del Presidente del Governo dinanzi al *Pleno* e ad audizioni mensili del Ministro della Sanità in seno alla Commissione Sanità e Consumo. Per quanto riguarda il secondo aspetto, insistevano, invece, sulla competenza esclusiva del Governo statale nella direzione e gestione dello stato di allarme e nella determinazione del relativo ambito geografico e temporale di applicazione; sulla indelegabilità di tali funzioni ai Presidenti delle Comunità autonome; e, infine, sulle conseguenze incostituzionali di un'asimmetrica applicazione di tale stato d'eccezione a livello territoriale, specie per quanto concerne le limitazioni e le restrizioni dei diritti fondamentali.

Il *Plenum* del Tribunale Costituzionale, il cui relatore è stato come nella precedente sentenza il magistrato conservatore Antonio Narváez, ha accolto parzialmente, con sei voti a favore e quattro contrari (confluiti in altrettanti *votos particulares*)²⁹, il ricorso di incostituzionalità sollevato da VOX. Nello specifico,

²⁸ Sul tema della *rendición de cuentas* durante lo stato di allarme si rinvia a J. Sierra Rodríguez, *Estado de alarma, transparencia gubernamental u rendición de cuentas*, in J. Mará Reniu, V. Meseguer Sánchez (dir.), *¿Política confinada? Nuevas tecnologías y tomas de decisiones en un contexto de pandemia*, Aranzadi, 2020, pp. 255-276. Insiste sulla differenza tra *rendición de cuentas* e il controllo politico ordinario sulla attività del Governo durante lo stato di allarme cfr. J. Tudela Aranda, *Parlamento y Estado de Alarma*, *op. cit.*, p. 26 ss.

²⁹ La sentenza reca i voti particolari formulati: dal Presidente, Juan José González Riva, che in questa come nella precedente sentenza sopra commentata, si è schierato contro la decisione della maggioranza, ritenendo, in merito alla proroga, che fosse giustificata dalla congiuntura straordinaria e dalla emergenza sanitaria in atto, e, in relazione alla delega di competenza alle Comunità autonome, che fosse una delega revocabile e non un trasferimento della titolarità delle competenze; Antonio Xiol Rios, che si è dichiarato completamente contrario alla decisione adottata sia per le premesse di partenza sia per il contenuto delle argomentazioni espresse, insistendo in particolare sulla legalità costituzionale e la proporzionalità delle misure adottate; Conde-Pumpido Tourón, che ha considerato conformi a Costituzioni tanto la autorizzazione parlamentare della proroga semestrale, quanto la delega ai Presidenti delle Comunità autonome, giudicando entrambe le misure rispettose del canone della proporzionalità e idonee a proteggere la salute e la sicurezza della popolazione; e infine, quello di María Luisa Balaguer che si è dissociata non solo dalla decisione finale ma anche da tutto il percorso logico e argomentativo seguito dalla maggioranza, la quale - a suo giudizio - non

Laura Frosina

*Le alterazioni fisiologiche e patologiche della funzione di controllo politico durante lo stato di allarme.
A proposito di alcune recenti sentenze del Tribunale Costituzionale spagnolo*

ha dichiarato la incostituzionalità della proroga semestrale e la delega concessa ai Presidenti autonomici³⁰, mentre ha giudicato conformi a Costituzione e al principio di proporzionalità le misure restrittive delle libertà fondamentali previste nel quadro di questo secondo stato di allarme, in quanto rivolte al perseguimento di fini costituzionalmente legittimi consistenti nella tutela del diritto alla salute e alla vita dell'intera collettività.

In relazione alla proroga, su cui si focalizza questo breve commento, i giudici costituzionali hanno ravvisato profili di indubbia incostituzionalità legati non tanto alla sua estensione temporale, ritenuta di per sé legittima in mancanza di indicazioni costituzionali e legislative su eventuali limiti temporali da rispettare³¹, quanto, invero, alla sua infondatezza e incoerenza rispetto alla *ratio* di tale istituto. I giudici hanno chiarito *in primis* che la proroga non è un atto di carattere meramente ed esclusivamente autorizzativo, ma un atto con contenuto normativo, che rappresenta un passaggio istituzionale fondamentale per svolgere un dibattito e operare un controllo sulla gestione politica dell'emergenza costituzionale da parte del Governo e, altresì, per co-determinare le condizioni da applicare nel prosieguo di tale stato emergenziale³². In tale ottica i magistrati hanno sottolineato, in questa sentenza come nella precedente, la centralità della funzione di controllo politico del Congresso dei Deputati sull'azione del Governo durante la vigenza di questo stato emergenziale, quale fattore di irrinunciabile riequilibrio costituzionale per controbilanciare il protagonismo governativo ed evitare uno snaturamento della forma di governo parlamentare³³.

I giudici hanno specificato, altresì, che, benché non esista un limite temporale a livello costituzionale o legislativo, la dilatazione temporale si sia rivelata priva di qualsiasi consistenza e coerenza anche rispetto alle motivazioni addotte dal Governo nella richiesta di proroga, che ha fatto principalmente riferimento alla necessità di un tempo congruo per implementare le misure di contrasto al virus e tutelare la salute dei cittadini. I giudici hanno ritenuto, pertanto, che le ragioni giustificative poste a fondamento di tale proroga fossero prive di qualsiasi razionalità. Il giudizio di irragionevolezza si è incentrato sul fatto

ha preso in considerazione le connessioni esistenti tra il diritto costituzionale d'eccezione e il disegno attuale dello Stato autonomico.

³⁰ Sui profili generali dello stato di allarme e del modello di co-governance si rinvia a J. Ridaó, *Derecho de crisis y Estado autónomico. Del Estado de alarma a la co-governance en la gestión de la Covid-19*, Madrid, Marcial Pons, 2021

³¹ Sulla legittimità della estensione temporale della proroga v. *supra* nota 26.

³² [FJ 8 C, b, p. 80]

³³ Parla proprio di cautele necessarie per preservare la democrazia parlamentare in una situazione di incremento del potere dell'Esecutivo e di restrizione dei diritti P. García Escudero-Márquez, *op. cit.*, p. 18.

Laura Frosina

*Le alterazioni fisiologiche e patologiche della funzione di controllo politico durante lo stato di allarme.
A proposito di alcune recenti sentenze del Tribunale Costituzionale spagnolo*

che, al momento dell'autorizzazione parlamentare, non vi fosse alcuna prevedibilità circa l'andamento futuro della situazione epidemiologica e che, in forza della delega concessa ai Presidenti delle Comunità autonome, non vi fosse alcuna certezza su quali misure di contrasto alla pandemia e di restrizione dei diritti fondamentali sarebbero state approvate e applicate all'interno dei rispettivi territori, contribuendo, così, a creare uno stato di incertezza giuridica generale³⁴.

Partendo da queste premesse argomentative, il Giudice costituzionale ha insistito soprattutto sugli effetti incostituzionali della drastica contrazione dell'azione di controllo politico del Congresso dei Deputati derivante dall'applicazione congiunta della proroga temporale con la delega ai Presidenti autonomici e il conseguente regime di *co-governance* attivato. Ha evidenziato, infatti, come per l'intera durata della proroga l'attività di controllo politico e di cd. *rendición de cuentas* dinanzi al Congresso dei Deputati, limitata ad un resoconto sui dati e la gestione della crisi operato congiuntamente dal Presidente del Governo e dal Ministro della Sanità, non abbia potuto estendersi alle azioni e alle misure adottate dai Governi regionali nelle Comunità autonome, privando tale Camera della possibilità di operare una completa azione di supervisione politica sull'attuazione dello stato di allarme a livello territoriale.

Queste osservazioni spiegano perché nella sentenza si pervenga alla dura conclusione secondo cui la proroga temporale abbia di fatto portato “ad una cancellazione del regime di controllo politico che, a garanzia dei diritti di tutti, corrisponde al Congresso dei Deputati durante la vigenza dello stato di allarme. Controllo parlamentare che si pone al servizio, anche, della formazione di un'opinione pubblica attiva e vigile che non può in alcun modo eliminarsi durante la vigenza di uno stato costituzionale in crisi”³⁵.

4. Conclusioni

Le sentenze brevemente descritte, nel sanzionare la scelta del Congresso dei Deputati di sospendere temporaneamente i suoi lavori e di autorizzare una proroga semestrale del secondo stato di allarme, hanno fornito una lettura complessiva del ruolo della istituzione parlamentare e della funzione di controllo

³⁴ Sulla irragionevolezza e la inconsistenza della proroga semestrale i giudici si sono espressi chiaramente evidenziando come non potesse qualificarsi ragionevole o fondata una proroga semestrale fissata dal Congresso dei Deputati in un momento in cui non vi era alcuna certezza sulle misure che sarebbero state applicate, sul momento dell'applicazione, e sulla loro effettiva durata nelle diverse parti del territorio nazionale (art. 3 del Real Decreto 926/2020). [FJ, E, c), p. 91]

³⁵ [FJ, 10, D, b), p. 109]

Laura Frosina

*Le alterazioni fisiologiche e patologiche della funzione di controllo politico durante lo stato di allarme.
A proposito di alcune recenti sentenze del Tribunale Costituzionale spagnolo*

politico nel quadro dello stato di allarme che ne valorizza a pieno la connotazione garantista.

La linea seguita dai giudici costituzionali è stata quella di difendere e sostenere la massima valorizzazione della istituzione parlamentare e della sua funzione di controllo politico come garanzia fondamentale per orientare lo stato di allarme in una direzione pienamente costituzionale e democratica e salvaguardare lo Stato di diritto e il regime dei diritti fondamentali. In questa prospettiva, i giudici hanno evidenziato come nei momenti di crisi ed emergenza costituzionale non si possa ridimensionare il ruolo dell'organo di rappresentanza politica ma si renda semmai necessario accrescere il suo intervento in funzione garantista, rafforzando, in particolare, la sua azione di controllo politico sull'Esecutivo quale canale necessario per preservare gli equilibri del sistema costituzionale. Tali osservazioni, alimentate anche da un ampio dibattito dottrinale, hanno trovato ragione di prosperare dinanzi al lungo protrarsi dello stato di allarme nello Stato spagnolo, che ha spinto a ragionare in questi mesi sull'opportunità di consolidare le garanzie istituzionali ad esso collegate per scongiurare i rischi di sue potenziali involuzioni democratiche e costituzionali³⁶.

In questo contesto le sentenze commentate hanno contribuito a consolidare il quadro delle garanzie costituzionali, erigendo i confini "parlamentari" invalicabili degli stati d'eccezione e, in particolare, di quello di allarme. La sentenza n. 168/2021 ha chiarito perentoriamente l'illegittimità costituzionale di qualsiasi sospensione, seppur temporalmente limitata, dell'attività parlamentare durante gli stati di emergenza costituzionale, prevalentemente in ragione della

³⁶ Il dibattito sul tema è stato ampiamente approfondito in questi ultimi due anni di attivazione, per certi versi e di sperimentazione, dello stato di allarme quale strumento giuridico atto a gestire la crisi sanitaria. Molti sono stati i profili dibattuti concernenti la preservazione dello Stato di diritto, i diritti fondamentali, il sistema dei *check and balances* per mantenere gli equilibri della forma di governo e del tipo di Stato. Tra i numerosi contributi, in questa sede mi limito a richiamare V. Álvarez García, *El coronavirus (COVID-19): respuestas jurídicas frente a una situación de emergencia sanitaria*, in *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 86-87, 2020; J. Carlos Orens Ruiz, *Estado de alarma y control parlamentario, la experiencia de la Covid-19*, in R. Luquin Bergareche (dir), *Covid 19: conflictos jurídicos actuales y desafíos*, Wolters Kluwer, 2020, pp. 545-564; V. Piergigli, *op.cit.*; J. Ridaó, *op. cit.*, G. Ruiz-Rico Ruiz, *Las dimensiones constitucionales de la crisis sanitaria en España. Dudas e incertidumbres presentes y futuras*, in *Dpce online*, n. 2, 2020, p. 1511 ss.; J.J. Solozábal Echvarría, *Algunas consideraciones constitucionales sobre el estado de alarma*, in P. Biglino Campos, F. Durán Alba (Directores), *op. cit.*, pp. 19 -42; 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, spec. J. José Solozábal Echvarría, *El Estado de alarma y el derecho de crisis en nuestro sistema constitucional*, p. 17 ss; C. Aguado Renedo, *Gobierno y Parlamento en la emergencia sanitaria*, p. 47; F. Velasco Caballero, L. López de Castro García Morato, *Distribución territorial del poder durante la pandemia*, p. 61.

Laura Frosina

*Le alterazioni fisiologiche e patologiche della funzione di controllo politico durante lo stato di allarme.
A proposito di alcune recenti sentenze del Tribunale Costituzionale spagnolo*

esistenza della clausola di garanzia parlamentare e della necessità di tutelare il diritto di partecipazione politica dei parlamentari; la sentenza n. 183/2021 ha valorizzato il ruolo dell'autorizzazione parlamentare alla proroga quale forma di controllo politico e garanzia procedimentale per una eventuale prosecuzione dello stato di allarme nell'ordinamento costituzionale.

La chiarezza e la perentorietà delle conclusioni adottate contrastano, però, con il giudizio discordante di quella parte dei giudici costituzionali che si è opposta apertamente a queste decisioni nel quadro dei rispettivi *votos particulares*. In questo senso va sottolineata la profonda spaccatura del Tribunale Costituzionale su tali questioni, il numero e la rilevanza delle opinioni dissenzienti, che hanno insistito principalmente sulla necessità e la proporzionalità della strategia e delle misure adottate dall'Esecutivo rispetto al rischio sanitario esistente e sulle catastrofiche conseguenze giuridiche derivanti, soprattutto, dalla dichiarazione di incostituzionalità parziale del secondo stato di allarme³⁷. Da questo punto di vista, è indubbio che tali sentenze abbiano creato una conflittualità politico-costituzionale inedita e un livello di incertezza giuridica generale nel Paese, le cui conseguenze rimangono ancora da verificare.

A conclusione di questo breve commento, si può tuttavia osservare come tali interventi giurisprudenziali, al netto dei gravi e numerosi problemi giuridico-costituzionali sollevati, abbiano il pregio di stimolare una riflessione più generale e approfondita sulla necessità di rivalutare il ruolo e l'azione delle *Cortes Generales* entro e oltre l'emergenza costituzionale. Le sentenze forniscono, infatti, interessanti spunti interpretativi che inducono a riflettere, in senso critico, sulla tendenza alla progressiva marginalizzazione del Parlamento, sulla erosione e lo svuotamento delle sue competenze costituzionali, sulla banalizzazione della sua azione di controllo politico, e sulla necessità di una rivitalizzazione complessiva di tale organo costituzionale³⁸. Valutazione che risulta pienamente confermata dall'evoluzione politico-costituzionale di questi ultimi anni, in cui si sono registrati nuovi fenomeni di inedito pluralismo partitico, di deparlamentarizzazione del sistema politico-istituzionale, e di indebolimento del parlamentarismo razionalizzato³⁹. Fenomeni questi che sono stati aggravati dalla

³⁷ In particolare sottolinea in senso critico i problemi derivanti dalla esistenza di due visioni nettamente contrapposte e inconciliabili A. Carmona Contreras, *cit.*

³⁸ Su questi temi, in particolare, 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, pp. 129 ss., che parla espressamente di banalizzazione del controllo dell'azione del Governo.

³⁹ Evidenziano in dottrina questa tendenza, ad esempio, E. Gómez Corona, *Las limitaciones del Gobierno recién constituido durante la prorrogatio gubernamental*, in *Revista de Derecho Político*, n. 96, 2016, p. 149; R. Blanco Valdés, *El año que vivimos peligrosamente: del bipartidismo*

Laura Frosina

*Le alterazioni fisiologiche e patologiche della funzione di controllo politico durante lo stato di allarme.
A proposito di alcune recenti sentenze del Tribunale Costituzionale spagnolo*

pandemia, che -come si è avuto modo di osservare- ha contribuito a comprimere ulteriormente le funzioni parlamentari sotto le incessanti pressioni del centralismo governativo e del decentramento territoriale alimentate dal lungo procrastinarsi della emergenza costituzionale⁴⁰. In questo scenario di piena crisi della istituzione parlamentare, le sentenze commentate ci ricordano come in questo momento sia più che mai necessario ricercare la centralità perduta delle *Cortes Generales*, recuperando quella “insostituibile centralità della funzione parlamentare nello sviluppo di una società nazionale”, a cui ha fatto recentemente riferimento il Presidente Sergio Mattarella nel discorso pronunciato dinanzi al Congresso dei Deputati⁴¹.

ABSTRACT: The paper analyses two recent and relevant judgments of the Spanish Constitutional Court which denounced the unconstitutional marginalization of Parliament during the long health emergency produced by Covid-19. Especially, it focuses on the main jurisprudential reflections concerned the unjustified and irrational compression of the Congress of Deputies’ functions - specifically the one of the Executive’s control - in the framework of the two states of alarm decreed and prolonged at national level.

KEYWORDS: Covid-19 crisis; State of Alarm; Spanish Constitutional Court; parliamentary control; disempowerment of Parliament

Laura Frosina – Ricercatrice di Diritto pubblico comparato, “Sapienza” Università di Roma (laura.frosina@uniroma1.it).

imperfecto a la perfecta ingovernabilidad, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 109, 2017, p. 64.

⁴⁰ 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.

⁴¹ Si rinvia al testo scritto del discorso pronunciato dal Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, dinanzi al Congresso dei Deputati il 17/11/2021, pubblicato sul sito della presidenza della repubblica www.quirinale.it