

## Il Parlamento durante l'emergenza coronavirus: alcuni spunti dal caso spagnolo.

di

Chiara Cerbone e Adolfo Russo \*

**SOMMARIO:** 1. Premessa. - 2. Diagnosi e possibili cure: le proposte a garanzia delle funzioni parlamentari in tempo di emergenza sanitaria. - 3. *L'estado de alarma* nell'ordinamento spagnolo: analisi dell'art. 116 della *Constitución* e della *Ley Organica* 4/1981. - 4. La *Diputacion Permanente*. Un modello da imitare? - 5. Il voto telematico nel Parlamento spagnolo.

### 1. Premessa.

L'emergenza sanitaria causata dalla diffusione del virus COVID-19 ha imposto ai Governi dei paesi interessati dal contagio una rapida azione al fine di contenere le conseguenze da essa derivanti ed ha quasi paralizzato l'attività dei Parlamenti nazionali. In Italia tale azione si è tradotta nel ricorso alla decretazione d'urgenza e nell'adozione di altri atti governativi<sup>1</sup> che hanno progressivamente limitato alcune delle libertà costituzionalmente garantite. Tale circostanza ha fatto sì che la dottrina si interrogasse sulla perdita di centralità dell'Assemblea nello stato di crisi e sulle misure organizzative volte ad evitare che - all'aggravarsi della situazione - il Parlamento si paralizzi. Il presente contributo muove dalla ricerca di soluzioni che possano garantire nell'immediato il regolare esercizio delle funzioni parlamentari, per poi ipotizzare se e

---

\* Chiara Cerbone è dottoressa magistrale in Giurisprudenza presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II; Adolfo Russo è laureato magistrale in Scienze della Politica presso l'Università degli Studi di Roma "La Sapienza". Entrambi sono diplomati del Seminario di Studi e Ricerche parlamentari "Silvano Tosi", patrocinato dall'Università degli Studi di Firenze, dell'anno accademico 2019. Il contributo è il prodotto di uno sforzo congiunto e collettivo dei due autori, ma il primo paragrafo è stato redatto a quattro mani mentre i paragrafi 2 e 3 sono stati curati dalla dott.ssa Cerbone ed i paragrafi 4 e 5 dal dott. Russo.

<sup>1</sup> La dottrina si è interrogata sull'opportunità dell'utilizzo dello strumento del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in ordine alla restrizione delle libertà. Si veda F. CLEMENTI, *Quando l'emergenza restringe le libertà meglio un decreto legge che un Dpcm* in *Il Sole 24 Ore*, 13 marzo 2020.

come si possano introdurre nel nostro ordinamento misure o organismi atti a facilitare, nei casi emergenziali, l'esercizio delle funzioni svolte dalle Assemblee. Si giungerà dunque, attraverso un esercizio di comparazione, a ritenere che alcuni istituti dell'architettura costituzionale spagnola potrebbero essere assunti a modello per il nostro ordinamento.

## **2. Diagnosi e possibili cure: le proposte a garanzia delle funzioni parlamentari in tempo di emergenza sanitaria.**

La deliberazione del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020 - che ha decretato lo stato d'emergenza sanitaria per il semestre gennaio/luglio 2020 - ha inaugurato un periodo di prolifica attività normativa del Governo che si è manifestata con l'adozione di diversi decreti legge oltretutto di una serie di Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri<sup>2</sup>, cd. DPCM, e di decreti e circolari ministeriali<sup>3</sup>. Tali norme, per diversi motivi, hanno inficiato sul regolare svolgimento dell'attività parlamentare ed hanno reso necessaria la riprogrammazione dei lavori e la previsione di modalità alternative di svolgimento degli stessi. Il tema non è di esigua portata in quanto è solo grazie alla

---

<sup>2</sup> Si noti che il decreto legge è nel nostro ordinamento un atto normativo avente forza di legge e dunque fonte primaria. Il procedimento che ne conduce all'adozione, ad opera del Consiglio dei Ministri ed in virtù della straordinaria necessità ed urgenza, lo rende immediatamente efficace sin dalla pubblicazione in G.U. previa emanazione del Presidente della Repubblica. Tuttavia, ex art. 77 commi 2 e 3 Cost., il decreto legge necessita di esser convertito dal Parlamento entro 60 giorni dalla pubblicazione in G.U. onde evitare di perdere efficacia *ab initio*. I decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (cd. DPCM) così come i decreti, le ordinanze, le circolari ministeriali sono invece fonti di rango secondario, non sottoposte a conversione ad opera del Parlamento né all'emanazione del Presidente della Repubblica dunque scevri del controllo di ogni altro organo costituzionale. Per una più approfondita analisi del tema si veda G. STEGHER, *In considerazione dell'emergenza sanitaria: Governo e Parlamento al banco di prova del COVID-19 in Nomos, le attualità del diritto. Note e commenti – Problemi giuridici dell'emergenza Coronavirus*, n. 1/2020 consultabile al presente indirizzo: <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2020/03/Stegher-Problemi-giuridici-dellemergenza-Corona-virus.pdf>.

<sup>3</sup> È possibile rinvenire l'elenco dei provvedimenti governativi adottati per far fronte all'emergenza coronavirus sul canale ufficiale della Presidenza del Consiglio dei Ministri alla voce "Coronavirus, la normativa" qui consultabile: <http://www.governo.it/it/approfondimento/coronavirus-la-normativa/14252>. Per una più ampia panoramica, che tenga conto non solo dei provvedimenti normativi ma anche degli atti amministrativi e della giurisprudenza posti in essere in ragione dell'emergenza sanitaria in atto, si consulti C. DRIGO e A. MORELLI (a cura di), *Dossier L'emergenza sanitaria da COVID-19, Normativa, atti amministrativi, giurisprudenza e bibliografia* (aggiornato al 22 aprile 2020) su Diritti regionali, rivista di diritto delle autonomie territoriali, fascicolo 1/2020, consultabile al presente indirizzo: <https://www.dirittiregionali.it/wp-content/uploads/2020/03/documento-integrale-52.pdf>.

riprogrammazione dei lavori e all'ausilio degli strumenti tecnologici, invero già in utilizzo alle Camere, che potrebbe evitarsi - laddove la crisi dovesse aggravarsi - la paralisi dell'istituzione parlamentare sino ad ipotizzare, quantomeno teoricamente come evidenziato da dottrina, finanche la chiusura di quest'ultima e la rimessione di ogni atto necessario al Governo. Ci si chiede dunque se sia possibile promuovere modalità di *smart working* anche per il Parlamento - come tra l'altro prontamente disposto per gli organi del potere giudiziario<sup>4</sup> e per gli organi di governo territoriale<sup>56</sup> - e attraverso quali strumenti potrebbe essere disposte; infine, per il post epidemia, sarebbe opportuno prevedere una normativa d'emergenze da utilizzare ogni qual volta ci si trovi nell'impossibilità di garantire il funzionamento dell'Aula? Il tema è dunque

---

<sup>4</sup> La Corte Costituzionale con decreto del Presidente Prof.ssa Marta Cartabia del 12.3.2020 – qui consultabile:

[https://www.cortecostituzionale.it/documenti/comunicatistampa/Decreto\\_presidenziale\\_firmato\\_20200312.pdf](https://www.cortecostituzionale.it/documenti/comunicatistampa/Decreto_presidenziale_firmato_20200312.pdf) -, così come integrato dal decreto presidenziale del 24.3.2020 - [https://www.cortecostituzionale.it/documenti/comunicatistampa/decreto\\_20200324.pdf](https://www.cortecostituzionale.it/documenti/comunicatistampa/decreto_20200324.pdf) - ha disposto, per il periodo di emergenza sanitaria da COVID-19, la trattazione telematica dei processi pendenti dinanzi la stessa; la Corte di Cassazione ha adottato medesime misure per consentire la trattazione telematica con provvedimento presidenziale del 16.3.2020 - [http://www.cortedicassazione.it/cassazioneresources/resources/cms/documents/provvedimento\\_16.03.2020r.pdf](http://www.cortedicassazione.it/cassazioneresources/resources/cms/documents/provvedimento_16.03.2020r.pdf) -.

<sup>5</sup> La Regione Friuli Venezia Giulia ha previsto, all'art. 11 della legge regionale n. 3/2020 (consultabile al presente link: <http://lexview-int.regione.fvg.it/FontiNormative/xml/xmlLex.aspx?anno=2020&legge=3&lista=1&fx>), la possibilità di svolgimento in modalità telematica delle sedute della Giunta regionale e del Consiglio regionale in casi di emergenza dichiarati dal Consiglio dei Ministri o dal Presidente del Consiglio dei Ministri. Il 30 marzo vi è stata dunque la prima seduta del Consiglio Regionale riunitosi telematicamente e con l'utilizzo del voto a distanza. Si ricordi che, alla luce delle sentenze n. 106/2002 e 306/2002, la Corte Costituzionale ha precisato che il *nomen iuris* Parlamento - che non assume un significato meramente terminologico e letterale ma connota le funzioni dell'organo costituzionale - può riferirsi al solo Parlamento nazionale in qualità di unico rappresentante della Nazione e non già anche ai Consigli Regionali. Quest'ultimi, in virtù della riforma del Titolo V dei primi anni 2000 adottarono decisioni - poi censurate dalla Consulta - volte ad affiancare al nome del proprio organo rappresentativo la dicitura "Parlamento Regionale" (in particolare i Consigli regionali delle Regioni Liguria e Marche). Di conseguenza si precisa che i Consigli regionali non sono in alcun modo comparabili all'Assemblea parlamentare. Per un approfondimento, B. DI GIACOMO RUSSO, *L'esclusività del nomen iuris Parlamento alla luce delle Sentenze della Corte Costituzionale n. 106 e 306 del 2002* in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 20 maggio 2003 consultabile al seguente indirizzo: [http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre\\_2006/270.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre_2006/270.pdf) .

<sup>6</sup> Il d.l. n. 18 del 17 marzo 2020, al fine di contenere e contrastare la diffusione del COVID-19, ha previsto all'art. 73 comma 1 la possibilità per i Consigli dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane e per le Giunte comunali di riunirsi in modalità videoconferenza. È possibile consultare il testo in G.U. al presente indirizzo: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/03/17/20G00034/sg>.

evitare, attraverso la messa a punto di un “Parlamento agile”<sup>7</sup>, che lo stesso venga tagliato fuori dalla gestione della crisi. Per rispondere a tali domande si partirà dall’analisi delle soluzioni architettate dagli organi politico-istituzionali per riordinare - senza ricorrere a modificazioni dei Regolamenti ma sulla base di cardini del diritto parlamentare quale l’utilizzo del precedente e le consuetudini parlamentari - i lavori d’aula, passando poi a vagliare le voci sollevatesi in dottrina che, dopo aver rinvenuto una serie di limiti nelle soluzioni già adottate, promuovono innovative soluzioni. Attività principe del Parlamento è l’esercizio della funzione legislativa e al fine di garantirne la continuità, le Giunte per il Regolamento e le Conferenze dei Presidenti di gruppo di entrambe le Camere si sono trovate, sin dai primi di marzo, a cercare soluzioni orientate a permettere, nel rispetto delle norme igienico - sanitarie, la prosecuzione dei lavori assembleari e degli organi connessi. Ad inaugurare il dibattito è stata la richiesta, in sede di Capigruppo alla Camera dei Deputati, del rappresentante della Lega di non considerare quale assente alle successive votazioni un deputato del medesimo gruppo residente in una delle cd. zone rosse individuate dal d.l. n. 6/2020 e dunque impossibilitato a raggiungere fisicamente l’aula<sup>8</sup>. La soluzione adottata dall’Ufficio di Presidenza, al quale l’articolo 48 *bis* del Regolamento Camera<sup>9</sup> affida la

---

<sup>7</sup> È in atto una petizione ad opera dei deputati Alessandro Fusacchia (Gruppo Misto), Paolo Lattanzio (M5s), Rossella Muroli (Leu), Erasmo Palazzotto (Leu) e Lia Quartapelle (Pd) al fine di promuovere forme di *smart working* anche per l’attività parlamentare; per leggere l’appello — firmato da 79 parlamentari e 7 senatori — si rimanda al seguente indirizzo: <https://www.wired.it/attualita/politica/2020/03/27/parlamento-voto-remoto-appello/>.

<sup>8</sup> La previsione di cui all’articolo 1, comma 2, lettera a) del d.l. 6/2020 prevede, tra le misure adottate al fine di contenere la diffusione del virus, quella del divieto di allontanamento dal comune o dall’area interessata da parte di tutti gli individui comunque presenti nel comune o nell’area ad esclusione del personale sanitario, delle forze di polizia, del corpo nazionale dei vigili del fuoco, nonché delle forze armate, nell’esercizio delle proprie funzioni. Non vi è dunque esclusione per i parlamentari che, in ragione di tale norma si trovano nell’impossibilità di allontanarsi dalle aree classificate quali zona rossa in cui si trovano. Tuttavia, nei successivi DPCM così come nel d.l. 19/2020 all’art. 1 comma 2 lettera a) si consentono “gli spostamenti individuali limitati nel tempo e nello spazio o motivati da esigenze lavorative, da situazioni di necessità o urgenza, da motivi di salute o da altre specifiche ragioni”; in quest’ultima previsione possono senz’altro esser ricompresi i deputati che dunque possono allontanarsi dai comuni in cui si trovano (salvo si trovino in quarantena od in isolamento per positività al virus). Sulla base di tali argomenti, nella seduta del 31 marzo 2020 si è ritenuto essere superato il problema dell’impossibilità dei deputati di raggiungere la Camera.

<sup>9</sup> Art. 48 *bis*, Regolamento Camera dei Deputati: “È dovere dei deputati partecipare ai lavori della Camera. L’Ufficio di Presidenza determina, con propria deliberazione, le forme e i criteri per la verifica della presenza dei deputati alle sedute dell’Assemblea, delle Giunte e delle Commissioni. L’Ufficio di Presidenza determina, con la deliberazione di cui al comma 2, le

funzione di verifica delle presenze (e assenze, giustificate o meno, oltreché delle missioni), è stata quella di considerare il deputato in questione in missione estendendo una previsione già adottata sin dalla XI Legislazione per le deputate in periodo di astensione obbligatoria per maternità. L'episodio ha però posto l'attenzione sul più ampio tema dell'eventuale impossibilità per i deputati di esercitare le proprie prerogative parlamentari a causa dell'emergenza sanitaria. Di ciò si è discusso nella successiva seduta della Giunta per il Regolamento della Camera del 4 marzo 2020 dove si è valutata, in particolare, l'ipotesi di ammettere il voto a distanza come *extrema ratio* laddove una componente non irrilevante di deputati si fosse trovata nell'impossibilità di raggiungere fisicamente la sede romana. Riportare il dibattito avvenuto in quella sede è fondamentale per delimitare il perimetro della questione. Il tema della partecipazione a distanza ai lavori parlamentari non è nuovo a tale assise che già nel 2011 - Presidente Gianfranco Fini - valorizzando il dettato costituzionale dell'art. 64 comma 3<sup>10</sup>, ha negato la richiesta di ammissione ai lavori assembleari (tra cui, in ipotesi, il voto a distanza) di un deputato in custodia cautelare. A supporto di tale diniego il Presidente Fini aveva ritenuto di ribadire che l'attività parlamentare non si limita all'espressione del voto in Assemblea ma si nutre del dibattito precedente oltreché di una serie di attività che non possono essere sostituite dalla mera espressione (telematica e non) del voto; tuttavia chiosava ritenendo che le Camere avrebbero però dovuto interrogarsi, visto il progresso tecnologico, su innovative forme di

---

ritenute da effettuarsi sulla diaria, erogata a titolo di rimborso delle spese di soggiorno a Roma, per le assenze dalle sedute dell'Assemblea, delle Giunte e delle Commissioni. L'Ufficio di Presidenza determina altresì le cause ammesse di assenza per le quali non si dà luogo a trattenuta".

<sup>10</sup> Il dettato costituzionale dell'art. 64 comma 3 è stato spesso ripreso in questi giorni dai contrari all'ammissione del voto telematico. A riguardo occorre segnalare che, seppur il Costituente con l'utilizzo del termine "presenti" riteneva affermare la necessaria presenza in aula dei parlamentari durante le votazioni, non potendo immaginare che il progresso tecnologico avrebbe permesso forme di partecipazione a distanza, ciò non è circostanza che osta l'ammissione di una previsione regolamentare che ammetta il voto a distanza in determinate e circoscritte situazioni. Dello stesso avviso: S. CURRERI, *Il Parlamento ai tempi del COVID-19: perché è necessario e legittimo il voto a distanza in Epidemia e democrazia: Camere aperte con la telematica*, Quaderno n. 5/2020, Fondazione PER, consultabile al seguente link: <https://perfondazione.eu/il-parlamento-ai-tempi-del-covid-19-perche-e-necessario-e-legittimo-il-voto-a-distanza/>.

partecipazione ai lavori. Il Presidente Fico<sup>11</sup> ha fatto proprie le conclusioni del precedente ivi richiamato tuttavia precisando che, pur essendovi una competenza della Giunta nella valutazione dell'impossibilità dei parlamentari a esercitare le proprie prerogative, le decisioni - che in ogni caso alla data non risultavano essere necessarie - non potrebbero essere assunte dalla sola Giunta per il Regolamento visto il delicato equilibrio tra principi costituzionalmente garantiti che vengono in rilievo. Sarebbe dunque necessaria una rimessione alle Camere che potrebbero provvedervi attraverso l'esercizio della propria potestà legislativa. Concordemente con il Presidente tutti i membri della Giunta hanno ritenuto di non ammettere, nella situazione dell'epoca di dibattito, il voto a distanza. Nell'impossibilità di poter ricorrere al voto a distanza, oltreché nella non prevista ipotesi di partecipazione alla Commissioni<sup>12</sup> e alle Giunte

---

<sup>11</sup> Si riportano alcuni passaggi dell'intervento del Presidente Fico in sede di Giunta per il Regolamento del 4 marzo 2020: "si tratta dunque di misure (in riferimento alle norme adottate dal Consiglio dei Ministri) che hanno una durata limitata non solo nello spazio ma anche nel tempo. Qualora l'applicazione di tali misure dovesse essere estesa temporalmente e coinvolgere un ambito più ampio di territori, si potrebbe valutare, come già da lui rappresentato in Ufficio di Presidenza, la percorribilità, anche sotto il profilo della compatibilità costituzionale, di una previsione legislativa, finalizzata a consentire - a determinate condizioni, verificate accuratamente, che non mettano a rischio l'efficacia dell'azione di contenimento della diffusione del virus - ai parlamentari, o più in generale ai titolari di funzioni costituzionali, per esigenze indifferibili, di lasciare i predetti territori. Per ogni altra eventuale ipotesi - che voglia prendere in considerazione più ampi casi di impedimento di deputati - appare necessaria una riflessione approfondita che, stanti le implicazioni istituzionali e costituzionali del tutto inedite, non potrebbe che coinvolgere anche altri organi costituzionali, a partire dal Senato. Si tratta, infatti, di problematiche che richiedono un'adeguata ponderazione sotto il profilo costituzionale, oltre che legislativo e regolamentare, che la Giunta per il Regolamento - se lo si ritiene - può avviare fin da subito, ferme restando le competenze degli altri organi parlamentari coinvolti"; ed ancora "Il Presidente FICO conferma che la competenza dell'Ufficio di Presidenza riguarda, ai sensi dell'articolo 48-bis del Regolamento, la previsione di cause di giustificazione ai fini della ritenuta sulla diaria per assenze dai lavori parlamentari: l'approfondimento degli aspetti ordinamentali complessivi del tema qui discusso rientra invece certamente nelle competenze della Giunta, che non può tuttavia assumere decisioni risolutive al riguardo. Come, infatti, ha fatto presente nelle proprie comunicazioni, la via maestra per la soluzione della questione sarebbe stata quella legislativa, con la quale si sarebbe effettuato il bilanciamento tra i diversi valori costituzionali coinvolti nel caso di specie".

<sup>12</sup> Tale tema è stato discusso nella seduta della Giunta per il Regolamento della Camera dei Deputati del 31.3.2020 - seduta ad o.d.g. unico recante "Comunicazioni del Presidente sulle modalità di svolgimento dei lavori delle Commissioni nel periodo dell'emergenza derivante dalla diffusione del virus Covid19" (di cui qui il bollettino dei lavori: <http://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2020/03/31/leg.18.bo10342.data20200331.com15.pdf>). Al termine di tale seduta, la Giunta ha convenuto - su proposta del Presidente - di ammettere la partecipazione da remoto alle sole sedute informali delle Commissioni mentre ha escluso tale modalità potesse essere adottata per le sedi formali per le quali rimane l'obbligo di partecipazione personale dei deputati; quest'ultime saranno

attraverso supporti audio e video, la Conferenza dei Presidenti di Gruppo sia della Camera che del Senato ha previsto, su proposta ed in accordo con le Presidenze delle rispettive Assemblee, di ricalendarizzare le sedute. Le attività previste sono state: a) l'esame di progetti di legge indifferibili ed urgenti afferenti l'emergenza sanitaria<sup>13</sup>; b) lo svolgimento di interrogazioni a risposta immediata e di interpellanze urgenti al fine di mantenere una costante interlocuzione con il Governo; inoltre, si è provveduto a disporre che le suddette attività si svolgessero con una partecipazione ridotta - volta a limitare il rischio che potrebbe derivare dalla presenza in aula dei deputati per periodi prolungati - ma che garantisse il raggiungimento del numero legale e non andasse a modificare l'equilibrio tra forze politiche presenti in Assemblea. Così la Camera ed il Senato, a ranghi ridotti e grazie ad un *gentlement agreement*, hanno potuto proseguire i lavori. L'evoluzione - reale o presunta - dell'emergenza ha però palesato tutta la caducità delle soluzioni politiche adottate. In particolare sono due i limiti facilmente rinvenibili: a) l'impossibilità di gestire e riprodurre la composizione politica delle Camere nel caso in cui la diffusione casuale del contagio interessasse una grande fetta di parlamentari (la prima conseguenza potrebbe notarsi sulla tenuta della maggioranza di Governo)<sup>14</sup>; b) la mancata vincolatività giuridica delle misure adottate e dunque il fatto che non possa impedirsi al singolo deputato di prender parte, pur non convocato dal proprio gruppo, alle votazioni. La gestione della crisi non può dunque essere demandata a soluzioni di *gentilezza* politica ma sono necessarie soluzioni di natura normativa. La dottrina si è orientata prevalentemente a favore dell'introduzione - per un periodo limitato di tempo e a rigide condizioni - del voto a distanza<sup>15</sup>. Tra le

---

organizzate, al fine di mantenere la distanza di sicurezza tra deputati, in diverse aule della Camera e con l'ausilio della trasmissione in videoconferenza.

<sup>13</sup> È possibile visionare l'o.d.g. delle sedute della Camera dei deputati del mese di marzo e dunque i progetti di legge in esame - tutti approvati - oltretutto le altre attività assembleari connesse all'emergenza Covid-19, al presente link: <https://www.camera.it/leg18/187?slAnnoMese=202003&slGiorno=11&idSeduta=&idLegislatura=18>.

<sup>14</sup> S. CECCANTI, *Parlamento, proposte per regolare gli stati di emergenza in Epidemia e democrazia: Camere aperte con la telematica*, Quaderno n.5/2020, Fondazione PER, consultabile al seguente link: <https://perfondazione.eu/parlamento-proposte-per-regolare-gli-stati-di-emergenza/>.

<sup>15</sup> Non sono mancate autorevoli voci contrarie quali R. DICKMAN, *Alcune questioni di costituzionalità in tema di voto parlamentare a distanza*, in *Federalismi.it*, n.8, 1 aprile 2020; A. PERTICI, *Il ruolo del parlamento è assolutamente centrale*, in *Left*, 27 marzo 2020; C. SBAILÒ, *Voto a distanza, l'On. come il medico* in *Il Dubbio*, 20 marzo 2020; P. PISICCHIO, *Voto a distanza? Per la Costituzione sono On.li, non on.line*, in *Il Dubbio*, 20 marzo 2020; M. VILLONE, *La rappresentanza*

proposte per render ciò immediatamente possibile, la più pregevole sembra essere quella avanzata da Salvatore Curreri il quale immagina che il Presidente d'Assemblea, in qualità di garante del buon andamento dei lavori<sup>16</sup>, possa disporre con propria circolare - dunque senza la necessità vi sia una modifica regolamentare né del dettato costituzionale - la votazione per via telematica per il periodo d'emergenza. Tale circolare dovrebbe essere adottata previo parere unanime degli organi competenti (Giunta, Capigruppo) e garantire - attraverso una puntuale definizione delle modalità d'esercizio - la personalità e quando necessaria, la segretezza del voto; a tal proposito giova precisare che le procedure informatiche già in utilizzo presso le Camere prevedono la verifica personale dell'accesso alla piattaforma oltreché strumenti per l'attività a distanza. Allargando lo sguardo al panorama europeo, rispetto ai parlamenti nazionali<sup>17</sup>, si segnala che le Cortes spagnole - di cui tratteremo in seguito - hanno già adottato il sistema di voto telematico e tale ipotesi è in discussione anche nel Regno Unito<sup>18</sup> mentre in Francia sono state previste diverse modalità di teleconferenza

---

*non si pratica a distanza*, in *Il Manifesto*, 31 marzo 2020. Inoltre posizione ugualmente contraria è stata espressa da Roberta Calvano, Vincenzo Lippolis e Massimo Luciani in occasione del secondo appuntamento dell'evento online "*Parlamento aperto: a distanza o in presenza?*" la cui registrazione è disponibile a questo indirizzo: <https://www.radioradicale.it/scheda/602453/parlamento-aperto-a-distanza-o-in-presenza-ii-appuntamento>.

<sup>16</sup> Art. 8 del Regolamento Camera dei Deputati: "Il Presidente rappresenta la Camera. Assicura il buon andamento dei suoi lavori, facendo osservare il Regolamento, e dell'amministrazione interna. Sovrintende a tal fine alle funzioni attribuite ai Questori e ai Segretari. In applicazione delle norme del Regolamento, il Presidente dà la parola, dirige e modera la discussione, mantiene l'ordine, pone le questioni, stabilisce l'ordine delle votazioni, chiarisce il significato del voto e ne annuncia il risultato."

<sup>17</sup> È opportuno riportare che anche il Parlamento europeo nella seduta del 25.3.2020 ha adottato modalità di voto telematica attraverso l'utilizzo delle caselle di posta elettronica istituzionali dei deputati alle quali è stata inviata la scheda di voto che compilata con la propria indicazione di voto e firmata è stata rinviata all'indirizzo mittente.

<sup>18</sup> La *House of Commons* ha approvato nella seduta del 21.4.2020 una mozione che ammette per la prima volta nella storia inglese misure volte ad ammettere la partecipazione a distanza dei lavori d'aula seppur ad un numero limitato di deputati. Si avrà così, limitatamente ai procedimenti che prevedono "*questions (including PMQs), urgent questions and ministerial statements*", una Camera ibrida con la partecipazione di un numero massimo di 50 deputati in aula, a distanza di sicurezza e nel rispetto delle norme igienico-sanitarie, ed un massimo di 120 deputati connessi da remoto attraverso la piattaforma Zoom. Rimangono fermi tutti gli altri procedimenti, tra cui il procedimento legislativo, che prevedono la partecipazione fisica alle sedute; non si esclude siano proposte nuove misure volte a rendere anche quest'ultimi ibridi. È possibile consultare gli aggiornamenti da Westminster nella pagina *News* del Parlamento inglese. Il Comunicato stampa che da notizia dell'approvazione della suddetta mozione è

ed una peculiare modalità di voto con l'espressione dei soli capogruppo<sup>19</sup>. È stata inoltre avanzata l'ipotesi, ad opera di Francesco Clementi, di promuovere l'istituzione - a Costituzione vigente - di una Commissione speciale che possa limitatamente all'attuale periodo di crisi sostituire l'Assemblea. In ultimo, sarebbe interessante valutare sin da ora l'introduzione, attraverso una modifica del dettato costituzionale<sup>20</sup> da approvare ad emergenza conclusa, di una normativa d'emergenza che preveda misure in grado di adattare le esigenze parlamentari alle contingenze delle crisi. Le ipotesi fin qui esposte - voto a distanza, istituzione di un organo costituzionale emergenziale, introduzione dello stato d'emergenza - conducono, seppur con la dovuta cautela, allo studio del sistema spagnolo. L'analisi di quel modello potrebbe

---

consultabile al presente link: <https://www.parliament.uk/business/news/2020/april1/-mps-approve-historic-motion-to-allow-remote-participation-in-key-commons-proceedings/>.

<sup>19</sup>C. FUSARO, *Le Camere nell'emergenza della pandemia* in *Epidemia e democrazia: Camere aperte con la telematica*, Quaderno n. 5/2020, Fondazione PER, consultabile al seguente indirizzo: <https://perfondazione.eu/le-camere-nellemergenza-della-pandemia/>.

<sup>20</sup>Di questo avviso S. PRISCO, nel contributo, scritto con F. ABBONDANTE, *I diritti al tempo del coronavirus. Un dialogo in Osservatorio Emergenza COVID-19, Federalismi.it*, 24 marzo 2020, pp. 5 ss. in cui, dopo aver affermato come vi sia stato "un adattamento in concreto alla disciplina della specifica situazione lo schema giocoforza flessibile dei "poteri necessari per lo stato di guerra", ex art. 78 (ma mancando una formale deliberazione parlamentare autorizzativa a monte, che sarebbe stata invece necessaria)" avanza la seguente proposta: "da siffatta considerazione discende la mia proposta di allargare questo modello, in futuro, alla gestione di altre emergenze, attraverso una revisione costituzionale che fissi (integrando gli artt. 77, 78 e 120 della Carta Costituzionale) quello che possa farsi, che non debba farsi e chi debba farlo in situazione di emergenza, andando a comporre il gabinetto di gestione della crisi, che in ogni caso deve ovviamente rispondere in ultima analisi alle assemblee parlamentari e al Presidente della Repubblica, organi la cui azione va collocata all'inizio e alla fine del procedimento, autorizzandolo e seguendone l'applicazione perché non deragli, con le Camere che — ad emergenza finita — devono poi a consuntivo rivisitare il modo in cui la vicenda è stata giuridicamente coperta e sanare eventuali illegittimità *medio tempore* intercorse, che non vi sia stato modo di correggere prima, in ragione del carattere convulso degli eventi e dei rimedi ad essi", precisando infine che bisognerebbe varare tali modifiche a mente fredda. in quanto non si deve "mai modificare stabilmente la Costituzione (...), dunque non riscrivere in senso compressivo diritti fondamentali, né regolamenti parlamentari, né leggi elettorali, né promuovere o svolgere referendum di qualunque tipo, in una situazione di emergenza dichiarata e, se in scadenza, (si deve, m .d .r.) prorogare la durata degli organi costituzionali elettivi. Ogni discussione, quanto alla possibile stabilizzazione di ammodernamenti che talune soluzioni recherebbero alle istituzioni, è legittima, ma va rinviata a tempi tranquilli, nei quali la riflessione può non essere concitata e può soppesare con ponderazione i *pro* e i *contra*. Si invece a deroghe puntuali temporanee, se unanimemente condivise (nell'ufficio di presidenza e in conferenza dei capigruppo) dei regolamenti parlamentari, esplicitando che cadranno appena terminata l'eccezionalità, ossia munendo la deroga formalizzata di una condizione risolutiva espressa".

apportare preziosi spunti di riflessione per il caso italiano. Si muoverà dal primo atto della gestione spagnola della crisi: *la Declaración de estado de alarma*<sup>21</sup>.

### 3. *L'estado de alarma nell'ordinamento spagnolo: analisi dell'art. 116 della Constitución e della Ley Organica 4/1981.*

Premessa necessaria al fine di comprendere gli atti posti in essere dal Governo spagnolo per fronteggiare l'emergenza sanitaria è la definizione di *Derecho exepcional*. L'ordinamento spagnolo conosce, a differenza di quello italiano che prevede una scarsa disciplina dell'emergenza<sup>22</sup>, norme la cui adozione è subordinata al verificarsi di particolari *estados excepcionales*<sup>23</sup>; la regolamentazione di quest'ultimi, definiti come *estado de alarma, estado de excepción, estado de sitio* dall'art. 116 della Costituzione spagnola (da ora CE), è contenuta nella *Ley Organica* n. 4/1981<sup>24</sup>. Le ragioni che hanno condotto ad una così minuziosa regolamentazione - attraverso lo strumento della *ley organica*<sup>25</sup> - sono ben sintetizzate da Alvarez Conde<sup>26</sup> il quale opera una riflessione di sistema: «*así como las relaciones de normalidad están reguladas en el derecho habrá que suponer que el caso excepcional, el supuesto anormal, debe encontrarse también sometido a la*

---

<sup>21</sup> Per un riepilogo dei provvedimenti adottati dal Governo spagnolo si veda il *Códigos electrónicos Covid-19 - Derecho Europeo, Estatal y Autonómico* quotidianamente aggiornato e consultabile al seguente indirizzo: [https://www.boe.es/biblioteca\\_juridica/codigos/codigo.php?id=355](https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/codigo.php?id=355).

<sup>22</sup> F. CLEMENTI, *Il lascito della gestione normativa dell'emergenza: tre riforme ormai ineludibili in Osservatorio costituzionale AIC*, 3/2020, 7 aprile 2020, p. 2 in cui l'autore, dopo aver affermato che "la disciplina dell'emergenza nel nostro ordinamento è ambigua, debole e frammentata, essendo per lo più costruita intorno ad una logica che privilegia la legislazione di urgenza più che quella, appunto, di emergenza" fa riferimento dapprima alla disciplina costituzionale e dunque agli articoli 77 e 78 Cost., per poi guardare alla legge istitutiva del Servizio nazionale della protezione civile, l. 225 del 24 febbraio 1992 e da ultimo al *Codice della protezione civile* (d.lgs. 2 gennaio 2018, n.1). Il contributo è consultabile al presente indirizzo: [https://www.osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/2020\\_3\\_04\\_Clementi.pdf](https://www.osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/2020_3_04_Clementi.pdf).

<sup>23</sup> Per una lucida analisi dello stato d'emergenza si veda: A. PIZZORUSSO, *Emergenza (Stato di)* in *Enciclopedia delle Scienze Sociali*, III, Roma, Treccani, 1993, pp. 551 ss. ed in particolare, per quanto concerne la definizione degli stati d'eccezione nell'ordinamento spagnolo, si veda il paragrafo 8, *La LODES spagnola del 1981*.

<sup>24</sup> È possibile consultare il testo della *Ley Organica* n. 4/1981 al presente indirizzo: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1981/BOE-A-1981-12774-consolidado.pdf>.

<sup>25</sup> La *ley organica* è un particolare strumento normativo previsto dall'ordinamento spagnolo all'art. 81 CE che statuisce: "*Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución. 2. La aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas exigirá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto*".

<sup>26</sup> E. ALVAREZ CONDE, *Curso de Derecho Constitucional*, Vol. I, Tecnos, Madrid, 2008, p. 496.

correspondiente normatividad». Dunque, la *ratio del derecho excepcional* è da ricercarsi nella tutela dell'*Estado democratico de derecho* che così come regola situazioni ordinarie non può che regolare - allo stesso modo se non più rigorosamente - situazioni straordinarie le quali, se non disciplinate, potrebbero tradursi in un sovvertimento dell'ordine costituito<sup>27</sup>. In tal verso ed in ossequio a quanto statuito dall'art. 116.2<sup>28</sup> CE e dalla sopracitata *ley organica*, il 14 marzo scorso il Governo spagnolo ha dichiarato, mediante *Real Decreto* n. 463/2020<sup>29</sup>, l'*estado de alarma* su tutto il territorio nazionale per i successivi 15 giorni (poi ulteriormente prorogati<sup>30</sup>) dandone comunicazione al *Congreso de los Diputados* durante la seduta del 15 marzo. La dichiarazione di *estado de alarma* si è resa necessaria visto il verificarsi di *circunstancias extraordinarias hiciesen imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios de las Autoridades competentes*<sup>31</sup> ed in particolare il sopraggiungere della *crisis sanitarias* e la conseguente *situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad* - come definito dall'art. 4,

---

<sup>27</sup> A. ABA CATOIRA, *El Estado de alarma en España in Teoría y Realidad Constitucional*, num. 28/2011, pp. 305-334.

<sup>28</sup> Constitución española - Artículo 116 : "1. Una ley orgánica regulará los estados de alarma, de excepción y de sitio, y las competencias y limitaciones correspondientes. 2. El estado de alarma será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros por un plazo máximo de quince días, dando cuenta al Congreso de los Diputados, reunido inmediatamente al efecto y sin cuya autorización no podrá ser prorrogado dicho plazo. El decreto determinará el ámbito territorial a que se extienden los efectos de la declaración. 3. El estado de excepción será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros, previa autorización del Congreso de los Diputados. La autorización y proclamación del estado de excepción deberá determinar expresamente los efectos del mismo, el ámbito territorial a que se extiende y su duración, que no podrá exceder de treinta días, prorrogables por otro plazo igual, con los mismos requisitos. 4. El estado de sitio será declarado por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados, a propuesta exclusiva del Gobierno. El Congreso determinará su ámbito territorial, duración y condiciones. 5. No podrá procederse a la disolución del Congreso mientras estén declarados algunos de los estados comprendidos en el presente artículo, quedando automáticamente convocadas las Cámaras si no estuvieren en período de sesiones. Su funcionamiento, así como el de los demás poderes constitucionales del Estado, no podrán interrumpirse durante la vigencia de estos estados. Disuelto el Congreso o expirado su mandato, si se produjere alguna de las situaciones que dan lugar a cualquiera de dichos estados, las competencias del Congreso serán asumidas por su Diputación Permanente. 6. La declaración de los estados de alarma, de excepción y de sitio no modificarán el principio de responsabilidad del Gobierno y de sus agentes reconocidos en la Constitución y en las leyes."

<sup>29</sup> É possibile consultare il testo del *Real Decreto* 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 al seguente indirizzo: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2020/BOE-A-2020-3692-consolidado.pdf>.

<sup>30</sup> La proroga dell'*estado de alarma* è stata dichiarata dapprima dal *Real Decreto* 476/2020 del 10 aprile 2020 che ne ha sancito la durata fino al 12 aprile per poi essere prorogata fino al 26 aprile 2020 dal *Real Decreto* 487/2020 adottato il 10 aprile 2020.

<sup>31</sup> Art. 1, comma 1, *ley organica* n. 4/1981.

comma 1 rispettivamente lettere b) e d) -. Occorre precisare che le limitazioni che conseguono alla dichiarazione dell'*estado de alarma* non sono rimesse alla discrezionalità del Governo – i cui poteri, ricordiamo, rimangono invariati per tutta la durata dell'*alarma* – ma trovano perimetro nel dettato dell'art. 11<sup>32</sup> *ley organica* 4/1981 che definisce quale oggetto di limitazione la circolazione di veicoli e persone a determinate condizioni, il sequestro di beni e l'imposizione di prestazioni personali obbligatorie, l'occupazione transitoria di fabbriche ed altri luoghi che potrebbero risultare utili alla collettività ed infine prevede la possibilità di disporre norme sull'approvvigionamento dei beni di prima necessità. Parte della dottrina costituzionalistica spagnola<sup>33</sup> ha avanzato alcune obiezioni rispetto alla scelta del Governo di dichiarare lo stato d'allarme piuttosto che il più stringente stato d'eccezione<sup>34</sup>. Secondo quest'ultimi non sarebbero possibili, nel perimetro dello stato d'allarme, limitazioni dei diritti fondamentali costituzionalmente<sup>35</sup> previsti in quanto

---

<sup>32</sup> Art. 11, *ley organica* n.4/1981 "Con independencia de lo dispuesto en el artículo anterior, el decreto de declaración del estado de alarma, o los sucesivos que durante su vigencia se dicten, podrán acordar las medidas siguientes: a) Limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos. b) Practicar requisas temporales de todo tipo de bienes e imponer prestaciones personales obligatorias. c) Intervenir y ocupar transitoriamente industrias, fábricas, talleres, explotaciones o locales de cualquier naturaleza, con excepción de domicilios privados, dando cuenta de ello a los Ministerios interesados. d) Limitar o racionar el uso de servicios o el consumo de artículos de primera necesidad. e) Impartir las órdenes necesarias para asegurar el abastecimiento de los mercados y el funcionamiento de los servicios de los centros de producción afectados por el apartado d) del artículo cuarto".

<sup>33</sup> Si vedano le opinioni dei costituzionalisti Carlo Flores, Carlos Ruiz Miguel ed Enrique Arnaldo, espresse su *abc.es* e, rinvenibili al seguente indirizzo: [https://www.abc.es/espana/abci-decreto-tardio-poco-convinciente-y-notables-lagunas-202003142330\\_noticia.html](https://www.abc.es/espana/abci-decreto-tardio-poco-convinciente-y-notables-lagunas-202003142330_noticia.html).

<sup>34</sup> Per uno schematico confronto tra lo stato d'emergenza e lo stato d'eccezione si veda l'articolo pubblicato su *abc.es* in data 1 aprile 2020: [https://www.abc.es/espana/abci-juristas-avisar-estan-aplicando-medidas-propias-estado-excepcion-202003312210\\_noticia.html](https://www.abc.es/espana/abci-juristas-avisar-estan-aplicando-medidas-propias-estado-excepcion-202003312210_noticia.html).

<sup>35</sup> A ben vedere l'art. 55 CE che statuisce sulla limitazione di diritti e libertà tassativamente elencati al comma 1, non ammette che quest'ultime possano avvenire a seguito della dichiarazione dello stato d'allarme ma solo in conseguenza alla dichiarazione dello stato d'eccezione e di assedio. Si riporta il testo dell'art. 55 CE: "1. Los derechos reconocidos en los artículos 17, 18, apartados 2 y 3, artículos 19, 20, apartados 1, a) y d), y 5, artículos 21, 28, apartado 2, y artículo 37, apartado 2, podrán ser suspendidos cuando se acuerde la declaración del estado de excepción o de sitio en los términos previstos en la Constitución. Se exceptúa de lo establecido anteriormente el apartado 3 del artículo 17 para el supuesto de declaración de estado de excepción. 2. Una ley orgánica podrá determinar la forma y los casos en los que, de forma individual y con la necesaria intervención judicial y el adecuado control parlamentario, los derechos reconocidos en los artículos 17, apartado 2, y 18, apartados 2 y 3, pueden ser suspendidos para personas determinadas, en relación con las investigaciones correspondientes a la actuación de bandas armadas o elementos terroristas. La utilización

ciò è ammissibile solo con la dichiarazione di stato d'eccezione. Nonostante le critiche avanzate dalla dottrina spagnola, la previsione - in situazioni d'emergenza - di argini alle limitazioni dei diritti costituzionalmente garantiti appare pregevole ed anzi emulabile dal nostro ordinamento. L'ordinamento italiano, al di fuori della dichiarazione dello stato di guerra *ex art. 78 Cost.*, non prevede stati d'eccezione ed il coordinamento dell'emergenza, in *casi di straordinaria necessità ed urgenza*, è rimesso al Governo attraverso strumenti invero in utilizzo anche nella gestione ordinaria<sup>36</sup>. Lo scarno strumentario previsto in Costituzione ha condotto la dottrina ad interrogarsi sull'opportunità di positivizzare lo stato d'emergenza soprattutto al fine di razionalizzare e meglio coordinare le attività che si rendono necessarie in occasione di situazioni contingenti che mettono a repentaglio lo Stato e i suoi cittadini<sup>37</sup>. Tale ipotesi pare auspicabile in quanto, attraverso la definizione di stati emergenziali, si garantirebbe che l'emergenza si componga entro uno statuto ben definito. Quest'ultimo dovrebbe prevedere la definizione dei soggetti a cui è demandata la gestione della crisi e le modalità d'intervento degli stessi oltreché le modalità di controllo ad opera degli altri organi costituzionale; si garantirebbe inoltre che le limitazioni dei diritti e delle libertà costituzionalmente previsti, che si rendono necessarie in ragione di eventi imprevisi, avvengano all'interno di una cornice istituzionale ben delineata. Dunque, quando *a posteriori* si renderà necessaria una

---

*injustificada o abusiva de las facultades reconocidas en dicha ley orgánica producirá responsabilidad penal, como violación de los derechos y libertades reconocidos por las leyes”.*

<sup>36</sup> Lo strumento del decreto legge, previsto dall'art. 77 Cost. e pensato dai padri costituenti con carattere di straordinarietà, è giunto ad essere oggi la principale modalità attraverso la quale si producono le norme primarie nel nostro ordinamento. Per un'analisi sulla degenerazione della decretazione d'urgenza si veda, tra tutti, G. BERNABEI, *Riflessione critica sulla decretazione d'urgenza* in *federalismi.it*, fascicolo 21/2014.

<sup>37</sup> V. BALDINI, *Emergenza costituzionale e Costituzione dell'emergenza. Brevi riflessioni (e parziali) di teoria del diritto* in *dirittifondamentali.it*, fascicolo 1/2020, 23 marzo 2020, p.885 e ss. nel quale l'autore precisa l'entità degli eventi cui lo Stato potrebbe trovarsi a fronteggiare ed in particolare "si tratta di eventi che - come ben sottolinea Costantino Mortati - possono mettere in serio pericolo l'integrità istituzionale (es., un colpo di Stato) o materiale (es., un'epidemia) dello Stato" consultabile al presente indirizzo: <http://dirittifondamentali.it/2020/03/23/emergenza-costituzionale-e-costituzione-dellemergenza-brevi-riflessioni-e-parziali-di-teoria-del-diritto/>.

riflessione sull'eventuale introduzione degli stati d'emergenza, l'ordinamento spagnolo<sup>38</sup> potrebbe essere utilizzato quale modello.

#### **4. La *Diputación Permanente*. Un modello da imitare?**

Le difficoltà causate dalla diffusione del Virus COVID-19 in ordine allo svolgimento dei lavori delle Assemblee nazionali hanno sollecitato la dottrina alla ricerca di soluzioni che permettano ai Parlamenti di continuare ad esercitare le proprie funzioni nonostante l'emergenza. Si è già accennato precedentemente che tra le ipotesi avanzate in Italia vi è quella ad opera di Francesco Clementi<sup>39</sup> che prevede l'istituzione di una Commissione speciale che permetta di lavorare a ranghi ridotti<sup>40</sup>. Chi scrive ritiene che questa proposta andrebbe presa in seria considerazione. Ciò permetterebbe dal punto di vista pratico di proseguire i lavori delle Camere non pregiudicando la possibilità di attuare le necessarie misure anti-contagio cui tutti i cittadini sono sottoposti durante questa emergenza. Una commissione di questo genere andrebbe istituita sia alla Camera dei Deputati che al Senato sul modello di quelle che si formano, con carattere temporaneo, a inizio Legislatura per l'esame degli atti urgenti del Governo. Dunque, un numero limitato di componenti<sup>41</sup> scelti in misura proporzionale alla consistenza dei diversi gruppi parlamentari, che eserciti tutti (o quasi) i poteri della Camera di riferimento, che lo faccia per un periodo di tempo limitato, ed in ragione di un'emergenza. A ben vedere un organo di questo tipo, in un altro ordinamento europeo, esiste già, e se ne potrebbe prendere spunto: la *Diputación Permanente*

---

<sup>38</sup> Si noti che, oltre alla Costituzione spagnola, anche la Costituzione francese all'art. 16 e la Costituzione tedesca all'art. 81 prevedono la dichiarazione dello stato d'emergenza.

<sup>39</sup> Una espressione schematica e puntuale della proposta prospettata (il cui punto di arrivo è l'utilizzo del voto telematico di cui si tratterà in seguito) è presente nello scritto *Virus: in emergenza la democrazia si difende con il voto a distanza* disponibile a questo indirizzo: <https://perfondazione.eu/virus-in-emergenza-la-democrazia-rappresentativa-si-difende-con-il-voto-a-distanza/>. Se ne discute anche in questo scritto (crf. par. II). Infine una visione complessiva rispetto alla gestione dell'emergenza sanitaria è rinvenibile nei diversi articoli pubblicati dallo stesso autore sul quotidiano *Il Sole 24 Ore*, in particolare il 13 e 16 marzo.

<sup>40</sup> Una posizione simile, seppur facente leva sulle ordinarie commissioni permanenti, riunite in sede redigente, è stata espressa da MICHELE AINIS in occasione del primo appuntamento dell'evento online "*Parlamento aperto: a distanza o in presenza?*", la cui registrazione è disponibile a questo indirizzo: <https://www.radioradicale.it/scheda/601864/parlamento-aperto-a-distanza-o-in-presenza>.

<sup>41</sup> Le commissioni temporanee di inizio legislatura sono composte da 40 (Camera) e 27 (Senato) componenti, ma si potrebbe certamente stabilire un numero diverso, magari più alto per favorire una più ampia discussione.

spagnola. È bene premettere sin da subito due cose; la prima di queste è che nell'ordinamento spagnolo la *Diputación Permanente* è un organo non concepito solo per l'emergenza, infatti la *ratio* principale della sua esistenza risiede nella modalità di organizzazione delle Camere, che in Spagna, come in altri ordinamenti<sup>42</sup>, non sono convocate in un'unica sessione continua, ma in più sessioni diverse<sup>43</sup>. Nell'intervallo di tempo tra sessioni, e in caso di scioglimento delle *Cortes* (anticipato o per fine legislatura), la *Diputación Permanente* assicura la continuità di esercizio dell'Assemblea di riferimento. La seconda premessa da fare, ancor più rilevante, è che nel caso specifico dell'emergenza sanitaria in atto, non si è seguita la strada di un ampliamento delle funzioni della *Diputación Permanente* bensì, come vedremo in seguito, quella di un esclusivo utilizzo pressoché generalizzato del voto telematico<sup>44</sup>. Ciò è avvenuto non senza ragione, infatti in questo modo si è assicurata una risposta celere alle questioni poste dell'emergenza sul funzionamento delle *Cortes*. Tuttavia, oltre quelle già richiamate in precedenza, non mancano le ragioni di interesse verso questo istituto in relazione alla gestione dello stato di emergenza. Come già descritto<sup>45</sup> la Costituzione spagnola, a differenza di quella nostrana, regola espressamente lo stato di emergenza all'art. 116. Ebbene al comma quinto tale articolo recita: "Se si producesse alcuna delle situazioni che danno luogo a uno qualsiasi di detti stati (allarme, eccezione, assedio *n.d.a.*), quando il Congresso sia sciolto o scaduto dal suo mandato, le competenze del Congresso saranno assunte dalla sua Deputazione Permanente". In altre parole, seppur in situazioni circoscritte, la Costituzione abilita la *Diputación Permanente* ad esercitare le funzioni della Camera di cui è organo e l'emergenza sanitaria in atto è esattamente una delle fattispecie rientranti nell'art. 116 CE, tant'è che lo scorso 14 Marzo il Governo ha dichiarato lo stato di allarme<sup>46</sup>. Inoltre la *Diputación Permanente*, così come previsto

---

<sup>42</sup> Il più celebre esempio, in questo senso, è la Gran Bretagna con la Camera dei Comuni e la Camera dei Lord.

<sup>43</sup> Nel caso della Spagna annualmente due sessioni ordinarie (settembre/dicembre e febbraio/giugno).

<sup>44</sup> Secondo le ricerche effettuate dagli autori, la questione non sembra essersi nemmeno posta, tant'è che né gli organi di stampa né la dottrina (in questo caso non è da escludere che sia sfuggito qualcosa) si sono interrogati al riguardo.

<sup>45</sup> Cfr. par. 3.

<sup>46</sup> *Real Decreto* n. 463/2020, cfr. nota 29.

dalla Costituzione<sup>47</sup> e dal *Reglamento del Congreso*<sup>48</sup>, ha la facoltà di discutere e approvare i decreti legge, circostanza che non può non far pensare alla situazione italiana con i decreti del Governo in attesa di essere convalidati dal Parlamento. In definitiva, sulla base di quanto osservato durante la presente trattazione, si può ritenere quello della *Diputación Permanente* un istituto la cui importazione nel nostro ordinamento sarebbe auspicabile? Si ritiene di poter rispondere affermativamente o quantomeno che possa essere un modello di riferimento, e per la situazione contingente (qualora si decidesse di istituire le Commissioni speciali proposte da Clementi<sup>49</sup>), e *pro futuro*, quando con ogni probabilità si discuterà dell'esigenza di modulare il funzionamento del Parlamento<sup>50</sup>, ed in generale dell'intero ordinamento, durante lo stato di emergenza. Un'ultima postilla, non appena si sia tornati a regime, la *Diputación Permanente* rende conto delle proprie attività e decisioni all'Assemblea, una circostanza che non dovrebbe mancare qualora si decida di adottare questo modello.

## 5. Il voto telematico in Spagna.

---

<sup>47</sup> "Disponen los artículos 78.2 y 86 de nuestro texto constitucional que expirado el mandato de las Cámaras o disueltas éstas, corresponde a la Diputación Permanente del Congreso la convalidación de los decretos-leyes dictados por el Gobierno. El debate y votación sobre su convalidación o derogación se realizará en la Diputación Permanente antes de transcurrir los treinta días siguientes a su promulgación." P. MELLADO PRADO, *El problema de la continuidad del Parlamento: La Diputación Permanente*, in *Revista de derecho político*, num. 27-28, 1988, pp. 72-73.

<sup>48</sup> Art. 57: "Corresponde a la Diputación Permanente velar por los poderes de la Cámara cuando ésta no esté reunida, y además: En los casos de disolución o expiración del mandato del Congreso de los Diputados: a) Asumir todas las facultades que en relación con los Decretos-leyes atribuye al Congreso de los Diputados el artículo 86 de la Constitución. b) Ejercer las competencias que respecto de los estados de alarma, excepción y sitio atribuye a la Cámara el artículo 116 de la Constitución".

<sup>49</sup> Chiaramente, a differenza del caso spagnolo nel quale la *Diputación Permanente* è prevista in Costituzione, questa soluzione contingente sarebbe raggiunta attraverso modifiche o quantomeno deroghe ai Regolamenti parlamentari, come del resto evidenziato da Clementi stesso.

<sup>50</sup> A tal proposito, in occasione del già richiamato secondo appuntamento dell'evento *online* "Parlamento aperto: a distanza o in presenza?" Stefano Ceccanti ha avanzato la proposta di una Commissione bicamerale (in ragione del vigente bicameralismo perfetto) con poteri deliberanti, la quale opererebbe a seguito di una dichiarazione di emergenza da approvare con una forte maggioranza qualificata. In tal senso successivamente, nella sua veste di deputato ha presentato una proposta di legge costituzionale mirante all'inserimento di due articoli aggiuntivi successivi all'art. 55 avente ad oggetto il funzionamento ordinario delle Camere. La proposta, catalogata come A.C. 2452 è disponibile all'indirizzo: <https://www.camera.it/leg18/126?tab=1&leg=18&idDocumento=2452&sede=&tipo>.

Come anticipato in precedenza, nelle aule parlamentari spagnole, sia al *Congreso de los Diputados*, sia al *Senado*, per far fronte alle difficoltà poste dalla diffusione del coronavirus si è ricorso all'utilizzo del voto telematico. L'istituto non è nuovo all'ordinamento spagnolo essendo già previsto dai Regolamenti parlamentari, tuttavia il suo utilizzo generalizzato è un'assoluta novità. Il voto telematico è frutto delle pressoché identiche riforme regolamentari del 2011 (*Congreso*<sup>51</sup>) e del 2013 (*Senado*<sup>52</sup>), le quali erano finalizzate a consentire l'esercizio del diritto di voto in Assemblea in alcune situazioni delimitate: *"La reforma trata de dar solución a aquellas situaciones en las que los parlamentarios, por causa de enfermedad grave o en los casos de maternidad o paternidad, no puedan ejercer sus funciones, entre ellas el derecho al voto"*<sup>53</sup>. Dunque l'esercizio del voto telematico doveva avere una portata residuale, o almeno con questo intento era stato previsto, circostanza confermata dalla complessa procedura attraverso il quale è attivabile. Come previsto dai Regolamenti la suddetta procedura è stata delineata, attraverso risoluzioni, dalla *Mesa*<sup>54</sup> del *Congreso*<sup>55</sup> e da quella del *Senado*<sup>56</sup> e prevede numerosi adempimenti a partire da una richiesta scritta del parlamentare alla *Mesa* (che solo dopo aver verificato i requisiti ammette l'utilizzo del voto telematico) per finire con un accertamento telefonico personale effettuato dagli uffici parlamentari al momento dell'espressione del voto. Il deflagrare dell'epidemia coronavirus ha fatto sì che si passasse all'utilizzo del voto telematico per la quasi totalità dei membri delle Assemblee attraverso una lettura estensiva<sup>57</sup> dei relativi articoli dei regolamenti parlamentari. Il *Senado* spagnolo è stata la prima assemblea elettiva del panorama

---

<sup>51</sup> Il testo della riforma è rinvenibile al seguente indirizzo: <https://www.boe.es/boe/dias/2011/08/02/pdfs/BOE-A-2011-13243.pdf>.

<sup>52</sup> Il testo della riforma, che ricalca quasi interamente quella effettuata precedentemente al *Congreso*, è rinvenibile al seguente indirizzo: <https://www.boe.es/boe/dias/2013/11/27/pdfs/BOE-A-2013-12420.pdf>.

<sup>53</sup> M. LEON ALONSO, *La introducción del uso del voto telemático en el Senado*, in *Ars Iuris Salmanticensis*, vol. 2, n. 1, 2014, p. 199.

<sup>54</sup> Organo parlamentare corrispondente al nostro Ufficio di Presidenza.

<sup>55</sup> *"Resolución de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 21 de mayo de 2012, para el desarrollo del procedimiento de votación telemática"* disponibile al seguente indirizzo: [http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist\\_Normas/Norm/NormRes/21052012vottelem](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/NormRes/21052012vottelem).

<sup>56</sup> *"Resolución de la Mesa del Senado, de 21 de noviembre de 2013, sobre desarrollo del procedimiento de votación telemática en las sesiones plenarias del Senado."* disponibile al seguente indirizzo: [http://www.senado.es/legis10/publicaciones/pdf/senado/bocg/BOCG\\_D\\_10\\_271\\_1983.PDF](http://www.senado.es/legis10/publicaciones/pdf/senado/bocg/BOCG_D_10_271_1983.PDF).

<sup>57</sup> Si è considerato un caso *"de enfermedad grave"* il pericolo di contrarre il virus Covid-19.

europeo ad esercitare le sue funzioni attraverso questa modalità, riunendosi nella seduta del 17 Marzo con la presenza fisica di soli cinque componenti a fronte dei duecentosessantaquattro voti validamente espressi. Il precedente è rilevante seppur c'è da considerare che l'oggetto in discussione - l'approvazione di un protocollo di diritto internazionale - non era portatore di conflitto politico tant'è che non vi è stata nessuna discussione né richiesta di intervento<sup>58</sup>. Ancor più rilevante, anche e soprattutto per il diverso peso politico dell'organo, è l'esempio del *Congreso de los Diputados*, il quale, dopo aver interrotto la propria attività per due settimane, si è riunito in seduta il 25 Marzo per la proroga dello stato di allarme e la convalida dei cinque decreti legge emanati in risposta all'emergenza coronavirus<sup>59</sup>. La seduta era stata convocata dalla Presidente Meritxell Batet, contestualmente allo stop alle attività, il 12 marzo scorso e nel relativo comunicato<sup>60</sup> si specificava che *"Para esta sesión, [...] se habilitará la votación telemática con carácter general, de modo que solo tengan que acudir al Hemiciclo los diputados que quieran intervenir"*. E così è stato, in una seduta caratterizzata da numerose misure anti-contagio<sup>61</sup> che ha visto intervenire il presidente Sanchez e diversi altri membri del Governo, solo circa quaranta deputati erano fisicamente presenti in aula, mentre la maggior parte di essi, trecentosette, ha chiesto e ottenuto dalla *Mesa* la facoltà di esercitare il voto telematico<sup>62</sup>. L'utilizzo di questo strumento tuttavia non risolve interamente la questione del regolare funzionamento delle Camere, i regolamenti parlamentari lo prevedono solo per i voti da esercitare nelle sessioni plenarie per i quali siano prevedibili il modo e il momento in cui avverranno. È evidente come

---

<sup>58</sup> Il verbale della brevissima seduta - durata meno di tre minuti - è disponibile qui: [http://www.senado.es/legis14/publicaciones/borrador/senado/ds/1704/DS1704\\_61000001.pdf](http://www.senado.es/legis14/publicaciones/borrador/senado/ds/1704/DS1704_61000001.pdf).

<sup>59</sup> SERVIZIO STUDI SENATO, *Emergenza da Covid-19 e attività parlamentare: i casi di Francia, Germania e Spagna*, nota breve - n. 180/1, 2020, disponibile al seguente indirizzo: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01145937.pdf>.

<sup>60</sup> Il comunicato stampa del 12 marzo è disponibile qui: [http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/SalaPrensa/NotPre?\\_piref73\\_7706063\\_73\\_1337373\\_1337373.next\\_page=/wc/detalleNotaSalaPrensa&idNotaSalaPrensa=35249&anyo=2020&mes=3&pagina=1&mostrarvolver=S&movil=null](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/SalaPrensa/NotPre?_piref73_7706063_73_1337373_1337373.next_page=/wc/detalleNotaSalaPrensa&idNotaSalaPrensa=35249&anyo=2020&mes=3&pagina=1&mostrarvolver=S&movil=null).

<sup>61</sup> Tra le altre, i presenti in aula abbondantemente distanziati, il personale in servizio dotato di mascherine e il banco sotto la Presidenza dal quale sono stati effettuati la maggior parte degli interventi disinfettato al termine di ognuno di questi.

<sup>62</sup> Come confermato dal successivo comunicato stampa qui disponibile: [http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/SalaPrensa/NotPre?\\_piref73\\_7706063\\_73\\_1337373\\_1337373.next\\_page=/wc/detalleNotaSalaPrensa?idNotaSalaPrensa=35449&mostrarvolver=N](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/SalaPrensa/NotPre?_piref73_7706063_73_1337373_1337373.next_page=/wc/detalleNotaSalaPrensa?idNotaSalaPrensa=35449&mostrarvolver=N).

rimanga fuori da questa previsione una parte rilevante dei lavori del Parlamento, non a caso nel già citato comunicato del 12 Marzo il *Congreso* precisa che si procederà al telelavoro per gli organi di direzione tecnica e politica e più in generale si valuteranno forme di lavoro migliori possibili per le "circostanze attuali e future". In definitiva dunque, si ritiene di poter affermare, che in virtù delle innovazioni apportate al metodo di lavoro del Parlamento in ragione dell'emergenza sanitaria in atto, la Spagna può essere considerata un modello di riferimento. Pertanto sarebbe opportuno osservarne, oltre quanto già fatto (e qui descritto), l'evoluzione del dibattito in corso negli organi parlamentari e le misure che da essi saranno adottate prossimamente, anche a beneficio dei nostri corrispettivi organi chiamati a rispondere alle medesime esigenze.

dirittifondamentali.it