



N. 180/2 - Aprile 2020

Emergenza da Covid-19 e attività parlamentare: i casi di Francia, Germania e Spagna

(Aggiornato al 6 aprile 2020)

Premessa

La presente nota intende fornire un quadro dell'attività parlamentare in corso di svolgimento in taluni Paesi europei – in particolare Francia, Germania e Spagna – durante la pandemia da Covid-19.

Il nuovo Coronavirus rappresenta una sfida eccezionale per i sistemi sanitari nazionali e la società globalizzata in generale, specie dal momento in cui l'infezione da Covid-19 è stata ufficialmente definita quale 'pandemia' dal Direttore generale dell'Organizzazione Mondiale della Sanità, Tedros Adhanom Ghebreyesus, nel corso del briefing di Ginevra dell'11 marzo scorso.

Dinanzi a tale emergenza, in tutti gli ordinamenti occidentali si è registrato un maggior impulso all'attività dell'Esecutivo, in taluni casi anche grazie all'attivazione di particolari procedure di emergenza, come in Spagna, dove è stato dichiarato lo "estado de alarma" ai sensi dell'articolo 116 della Costituzione, o come in Francia, dove è stato introdotto nell'ordinamento il concetto di stato di emergenza sanitaria e su tutti i progetti di legge di contrasto all'epidemia è stata adottata la "procedura accelerata" di esame (si veda infra). In conseguenza di ciò, i Governi hanno assunto decisioni in grado di limitare una serie di diritti costituzionali, tra i quali la libertà di circolazione e di riunione o anche la proprietà, potendosi prevedere la requisizione di beni di prima necessità.

In tale situazione eccezionale, i Parlamenti nazionali continuano a svolgere le proprie funzioni, anzitutto nel perimetro tracciato da specifiche misure - assunte dai preposti organi parlamentari, al pari dell'Italia - da osservare all'interno delle sedi istituzionali al fine di tutelare i membri e il personale, da un lato, e di perseguire il comune obiettivo del massimo contenimento dell'epidemia, dall'altro. In questa direzione, si collocano poi le decisioni sulle limitazioni alle attività e sulle modalità di svolgimento dei lavori parlamentari, volte a conciliare l'esigenza di validità delle deliberazioni con la necessità di un numero contenuto di presenze nell'emiciclo, sempre per favorire anche in questi consessi il distanziamento sociale e per ridurre l'assembramento, richiesti per evitare il contagio. Tra le soluzioni prescelte, vi sono state modifiche temporanee ai Regolamenti parlamentari (si veda infra il caso del Bundestag), l'istituzione di organismi ad hoc cui affidare l'acquisizione di informazioni e il controllo parlamentare sulla gestione della crisi (in Francia), l'affidamento ad una Commissione dell'interlocuzione con il Governo (Spagna).

Nella nota che segue si tenterà una breve sintesi delle citate soluzioni adottate dalle Camere basse dei Parlamenti nazionali francese, tedesco e spagnolo, aggiornate al 6 aprile 2020.

Infine, si riporta una panoramica delle iniziative adottate da diverse Assemblee legislative, redatta dai Servizi del Parlamento europeo sulla base delle risposte pervenute da alcuni Parlamenti nazionali a due quesiti avanzati - nell'ambito dello European Centre for Parliamentary Research and Documentation (ECPRD) - dalla Knesset israeliana e dall'Assemblea nazionale slovena circa, rispettivamente: l'impatto della interruzione dell'attività parlamentare e i cambiamenti in atto per assicurare di proseguire in lavori in sicurezza; la possibilità di usare modalità di lavoro e votazioni da remoto.

In **FRANCIA** si riscontrano varie soluzioni organizzative dell'**Assemblea nazionale** per quanto concerne le modalità di svolgimento in senso stretto dei lavori parlamentari, imperniate sulla possibilità di voto per delega. A fronte di una riduzione dell'attività ordinaria, si è scelto peraltro di avviare una procedura specifica volta ad acquisire informazioni sull'attuazione, da parte del Governo, delle misure prese. Sono molto simili agli altri Paesi i provvedimenti adottati per la gestione delle ulteriori attività effettuate all'interno dei palazzi istituzionali, sempre tenendo conto di misure generali disposte per evitare il rischio del contagio sui luoghi di lavoro.

Le decisioni organizzative inerenti l'attività parlamentare

Lo scorso 17 marzo, la Conferenza dei Presidenti¹ è stata riunita (in videoconferenza) dal Presidente dell'Assemblea nazionale per decidere le modalità di lavoro volte a "conciliare l'indispensabile continuità della vita democratica e il rispetto delle raccomandazioni sanitarie". Le decisioni assunte in quella sede, in accordo con il Governo (si veda il [comunicato stampa](#) del 17 marzo), riguardano:

- la **tipologia di attività parlamentari ammesse**, nel quadro di una riduzione generale dei lavori, e le specifiche modalità di svolgimento. Tali attività consentite sono l'esame dei testi urgenti e indispensabili legati alla crisi del Coronavirus e il controllo dell'Esecutivo tramite il *question time* al Governo (*questions d'actualité au gouvernement* - QAG). Tutte le altre attività sono sospese fino a nuovo ordine. In particolare, le sedute si terranno in un "**formato ristretto**" tale da garantire sia il rispetto delle regole sanitarie sia la rappresentanza dell'insieme delle sensibilità politiche. Per le QAG saranno presenti solo l'oratore e i presidenti dei Gruppi; per le altre sedute un dispositivo permetterà ai presidenti dei Gruppi di "portare" i voti dei deputati del Gruppo stesso (sulla base di previsioni del Regolamento, su cui si veda *infra*), evitando di far sedere fisicamente i deputati per votare;
- il calendario dei lavori in senso stretto, ossia le sedute da svolgere;
- l'avvio di una **indagine conoscitiva** (*mission d'information*, su cui si veda *infra*) sull'impatto, la gestione e le conseguenze di tutte le dimensioni dell'epidemia in Francia. In tale missione trasversale e di durata indeterminata, è garantita la rappresentatività dei gruppi e delle Commissioni permanenti.

Riguardo alle modalità di svolgimento delle **votazioni**, si segnala che il [Regolamento dell'Assemblea nazionale](#), all'articolo 62, stabilisce la possibilità di **voto per delega**, alle condizioni fissate dalla [ordinanza n. 58-1066 del 7 novembre 1958](#)². La delega di voto è sempre personale, redatta a nome di un solo deputato espressamente indicato e può essere trasferita con

¹ In base all'articolo 47 del Regolamento dell'Assemblea nazionale, la Conferenza dei Presidenti è composta, oltre che dal Presidente, da: i Vice Presidenti dell'Assemblea; i Presidenti delle Commissioni permanenti; i relatori generali della Commissione degli affari sociali e della Commissione delle finanze; il Presidente della Commissione degli affari europei; i Presidenti dei gruppi.

² Secondo l'ordinanza n. 58-1066, i membri del Parlamento non sono autorizzati a delegare il loro diritto di voto se non nei casi seguenti:

- malattia, incidenti o eventi familiari gravi;
- missioni temporanee affidate dal Governo;
- servizio militare in tempo di pace o di guerra;
- partecipazione ai lavori delle Assemblee internazionali in virtù di una designazione dell'Assemblea nazionale o del Senato;
- in caso di sessione straordinaria, in assenza dalla metropoli;
- in casi di forza maggiore valutati con decisione dei *bureaux* delle Assemblee.

il previo accordo del delegante ad un altro delegato ugualmente indicato. Essa deve essere notificata al Presidente prima dell'apertura della votazione o della prima delle votazioni cui si applica.

Alla luce di tale possibilità, per le sedute tenutesi dopo la decisione della Conferenza dei Presidenti del 17 marzo dedicate all'esame dei **provvedimenti governativi di urgenza**³ per contrastare l'epidemia di COVID-19 (si vedano i resoconti delle sedute del [19 marzo](#), [21 marzo](#) e [22 marzo](#)), si è proceduto in **maniera derogatoria**. In primo luogo, gli otto gruppi sono stati rappresentati - oltre che dal loro Presidente o un suo delegato - da due deputati. I voti si sono svolti per alzata di mano e **ciascun Presidente di gruppo ha espresso i voti** di tutto il suo gruppo. I deputati hanno avuto la possibilità di comunicare il voto in dissenso e i non iscritti anno parimenti comunicato ai competenti servizi la loro posizione sui testi in discussione.

Con riferimento alle altre **misure di gestione** delle attività svolte nelle sedi istituzionali, già da fine febbraio sono state comunicati tanto ai parlamentari quanto al personale, i comportamenti igienico-sanitari da tenere e sono stati distribuiti flaconi di soluzioni idroalcoliche. Si segnala peraltro che la Presidenza e i Questori hanno adottato, a partire dal 3 marzo scorso, provvedimenti via via più restrittivi, anche a seguito della scoperta di alcuni casi positivi al COVID-19 sia tra i deputati che tra il personale. Nell'ultimo [comunicato del 16 marzo](#), sono state assunte, tra l'altro, le seguenti decisioni: la riduzione dell'attività alle sole funzioni istituzionali; il ricorso al telelavoro per tutto il personale; la chiusura e la sanificazione del ristorante interno; la sospensione delle riunioni sopra le cinque persone; l'annullamento di tutti gli spostamenti all'estero; il divieto di accesso agli estranei nei palazzi la cui presenza non è strettamente necessaria. In precedenza, è stata avviata una campagna di comunicazione interna sui comportamenti vietati, conformemente alle misure di precauzione di carattere generale.

Le tappe della gestione dell'emergenza

L'orientamento iniziale dell'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea, comunicato ai deputati con [lettera](#) del Presidente del 3 marzo, è stato di non prendere misure particolarmente restrittive dell'attività e dell'apertura al pubblico, a seguito delle decisioni assunte dal [Consiglio dei ministri del 29 febbraio](#). Il Governo ha infatti in un primo momento circoscritto le misure di contenimento ai soli focolai e non anche a tutto il territorio nazionale. Pertanto l'attività dell'Assemblea nazionale non è stata limitata in alcun modo, né sono state sospese le iniziative di apertura al pubblico e di rilievo internazionale. La situazione è mutata dal 5 marzo, allorché è stata scoperta la positività al Coronavirus di un deputato e un dipendente: a partire dal 6 marzo sono stati sospesi colloqui, ricevimenti e visite dei gruppi esterni (si veda il [comunicato](#) della Presidenza del 6 marzo), tanto più che l'Assemblea, a luglio 2019, aveva comunque già fissato dal 9 al 22 marzo il periodo di interruzione dei suoi lavori in concomitanza con le elezioni municipali. Sono seguiti poi altri comunicati della Presidenza (7, 9, 12 e 16 marzo) che hanno fornito aggiornamenti sull'evoluzione del contagio e hanno imposto restrizioni più ampie.

Dal 5 al 19 marzo l'Assemblea nazionale non ha quindi tenuto sedute. Dalla citata decisione del 17 marzo della Conferenza dei Presidenti, le sedute dell'Assemblea nazionale hanno riguardato, oltre al *question time*, esclusivamente l'esame dei tre progetti di legge di contrasto all'emergenza presentati dal [Governo](#) il 18 marzo e su cui l'Esecutivo stesso ha dichiarato di voler attivare la "procedura accelerata", con le modalità sopra descritte. Il 19 marzo è stato approvato

³ Si tratta del [progetto di legge d'urgenza](#) per contrastare l'epidemia di Covid-19 (n. 2762), del [progetto di legge organica d'urgenza](#) per contrastare l'epidemia di COVID-19 (n. 2763) e del [progetto di legge di modifica della legge finanziaria per il 2020](#) (n. 2758).

all'unanimità in prima lettura il progetto di legge di modifica della legge finanziaria per il 2020, poi esaminato dal Senato e diventato la [legge n. 2020-289](#) del 23 marzo; il 22 marzo è stato approvato il progetto di legge d'urgenza per contrastare l'epidemia di Covid-19 (n. 2762), diventato la [legge n. 2020-290](#) del 23 marzo 2020⁴. In attuazione di tale legge, il Consiglio dei ministri ha adottato **venticinque ordinanze** nella [riunione](#) del 25 marzo e altre **cinque** nella [riunione](#) del 27 marzo, rinnovando peraltro tutte le misure di contenimento fino al **15 aprile**.

In virtù della richiesta della "**procedura accelerata**" da parte del Governo, ai sensi dell'articolo 45, comma terzo, della Costituzione, e dell'articolo 102 del Regolamento dell'Assemblea nazionale, dopo una sola lettura da parte di ciascuna Camera quando non risulti possibile l'approvazione su un identico testo, è stata convocata una "commissione mista paritaria" per l'esame del progetto di legge n. 2762, che ha in effetti raggiunto l'accordo sul testo (divenuto il n. 2766). A questo punto, le due Camere hanno riesaminato il testo, e l'Assemblea nazionale si è pronunciata a favore nella [seduta](#) del 22 marzo.

Il [progetto di legge organica](#) d'urgenza (n. 2763), approvato da entrambe le Camere sempre con la procedura accelerata, è stato sottoposto all'esame del *Conseil constitutionnel* in virtù dell'art. 61 della Costituzione⁵. In questo caso, l'Assemblea nazionale non ha apportato modifiche rispetto al testo approvato in prima lettura dal Senato. Il *Conseil constitutionnel* si è espresso favorevolmente sulla conformità a Costituzione il 26 marzo con decisione [n° 2020-799 DC](#) e il progetto è diventato la [legge organica n. 2020-365](#) del 30 marzo 2020⁶.

Successivamente all'approvazione dei provvedimenti d'urgenza per il contrasto al virus COVID-19, l'Assemblea si è riunita il 24 e il 31 marzo solo per lo svolgimento del *question time*; analoga seduta di *question time* è prevista il 7 aprile.

Il 1° aprile si è dato avvio alla [mission d'information sull'impatto, la gestione e le conseguenze del Coronavirus-COVID-19](#)⁷, deliberata dalla Conferenza dei Presidenti il 17 marzo: di fatto consiste in una **procedura informativa**, assimilabile ad una indagine conoscitiva, ma intrapresa da un **organismo appositamente istituito**⁸. Essa si è costituita il 1° aprile con l'elezione del *Bureau*: il suo presidente è il Presidente dell'Assemblea nazionale, che svolgerà anche le funzioni di relatore generale, mentre i Presidenti delle otto Commissioni permanenti sono correlatori. Per marcare il carattere trasversale della missione, tutti i gruppi politici sono membri dell'Ufficio di Presidenza e ciascun gruppo partecipa ai lavori attraverso il suo Presidente o un suo rappresentante. In questa sede, sono state svolte, il 1° aprile, le audizioni in videoconferenza del Primo ministro e del Ministro della salute. Sono in programma, rispettivamente il 8 e il 9 aprile, le audizioni in videoconferenza del Ministro della giustizia e del Ministro dell'interno.

⁴ Entrambe le leggi sono pubblicate sul [Journal Officiel n. 72 del 24 marzo 2020](#).

⁵ Secondo l'art. 61 della Costituzione, su tutte le leggi organiche, prima della loro promulgazione, è chiamato a pronunciarsi preventivamente il *Conseil constitutionnel* sulla conformità alla Carta costituzionale.

⁶ La legge organica 2020-365, composta da un articolo unico, non interviene direttamente nella lotta all'epidemia da COVID-19, ma dispone una sospensione, fino al 30 giugno 2020, dei termini entro i quali il Consiglio di Stato o la Corte di cassazione devono pronunciarsi sul rinvio di una questione prioritaria di costituzionalità al Consiglio costituzionale e dei termini entro i quali quest'ultimo deve pronunciarsi.

⁷ I [lavori](#) della *mission d'information* si svolgeranno in due fasi: nella prima fase, l'oggetto principale sarà il controllo delle misure prese in applicazione dello stato d'urgenza sanitario, soprattutto attraverso le audizioni dei membri del Governo e l'invio di quesiti scritti alle amministrazioni; nella seconda fase, il campo d'azione sarà esteso alla valutazione della crisi e alle sue conseguenze in tutti i settori, eventualmente esercitando le prerogative di una commissione di inchiesta.

⁸ Disciplinata dall'articolo 145 del Regolamento dell'Assemblea nazionale. La *mission d'information*, di carattere temporaneo, può essere creata all'interno di una Commissione permanente, affidando il compito di indagine ad alcuni componenti, oppure a essere comune a più Commissioni. Nel caso di *mission d'information* istituita dalla Conferenza dei Presidenti, l'Ufficio di Presidenza segue le regole delle commissioni di inchiesta.

In **GERMANIA**, le soluzioni organizzative del **Bundestag** in merito all'attività parlamentare, ferma restando la sua riduzione, si sono focalizzate su modalità di distanziamento delle presenze fisiche dei deputati, eventualmente anche abbassando il *quorum* di validità delle sedute. La scelta adottata è stata quella di una **modifica temporanea al Regolamento**. Decisioni simili a quelle degli altri Paesi sono state assunte in ordine alla gestione ordinaria delle sedi istituzionali.

Le decisioni organizzative inerenti l'attività parlamentare e le tappe di gestione dell'emergenza

A fronte dell'aggravarsi della situazione epidemiologica in atto in Germania, il 12 marzo scorso, il Presidente del Bundestag Wolfgang Schäuble decideva di inviare una **lettera** a tutti i deputati (qui il relativo [comunicato stampa](#)). Nella missiva, il Presidente sottolineava la necessità di affrontare responsabilmente la crisi, ma in modo prudente. "Oltre alle misure necessarie alla protezione della salute, la massima priorità - scriveva il Presidente - è quella di mantenere la capacità dell'organo costituzionale di agire". A tal fine, sono stati resi noti gli orientamenti della Presidenza in merito ai possibili effetti dell'epidemia sui processi parlamentari, maturati mantenendo regolari e intensi contatti con i Capigruppo.

A fronte del rapido susseguirsi delle notizie concernenti la diffusione del virus in Germania, si sottolineava peraltro l'esigenza di **rivalutare quotidianamente** le decisioni incidenti sull'attività parlamentare. Nella lettera si dava inoltre notizia di un'infezione confermata al Bundestag e di alcuni casi sospetti, rispetto ai quali si comunicava la pronta attuazione delle necessarie misure sanitarie (autoisolamento fiduciario al domicilio e quarantena).

Se in un primo momento risultava ancora incerto il regolare svolgimento dell'attività parlamentare per la settimana in corso (prevista, da calendario, dal 23 marzo), il Presidente e i rappresentanti dei gruppi parlamentari hanno infine adottato una serie di decisioni basandosi sulle informazioni epidemiologiche fornite dal Governo federale e dai competenti organi sanitari responsabili a livello federale e statale, come il [Robert Koch-Institut](#) (RKI), la principale istituzione scientifica governativa nel campo della biomedicina e della tutela della salute pubblica in Germania.

In ragione dell'acquisizione dei predetti elementi di valutazione, il Presidente Schäuble e i gruppi parlamentari hanno infine deciso quanto segue:

- nella settimana 23-27 marzo, la **seduta di Assemblea** è stata limitata ad un **unico giorno** ([mercoledì 25](#), con contestuale convocazione delle Commissioni per questa settimana), anziché a due giorni e mezzo. La seduta è stata limitata alle **attività urgenti**, in particolare alle questioni concernenti l'emergenza sanitaria in atto, mentre sono state sconvocate le sedute di giovedì 26 e venerdì 27 marzo p.v. Al termine della settimana in questione, il Bundestag andrà in aggiornamento per la regolare e consueta pausa pasquale;

- per quanto concerne le modalità di voto (sempre, comunque, in presenza), verrà aumentato il **numero di urne** disponibili nelle aule, nonché il **tempo della votazione**;

- la **temporanea riduzione** (fino al 31 maggio 2020) al 25 per cento del **quorum** dei membri la cui presenza è necessaria in seduta (art. 45 del [Regolamento interno](#)), anche al fine di ampliare la possibilità dei cd. "accordi di associazione" (e quindi favorire una presenza ridotta in seduta plenaria).

Il predetto articolo 45 del Regolamento del Bundestag, nel disciplinare la verifica del *quorum*, ne stabilisce il raggiungimento quando sono presenti in seduta oltre la metà dei membri dell'organo. Se, prima dell'inizio della votazione, un gruppo parlamentare o il 5 per cento dei

membri del Bundestag esprime dubbi in merito alla sussistenza del *quorum* e quest'ultimo non è confermato dal Presidente, esso deve essere verificato durante la votazione contando i voti in conformità all'articolo 51 (che prevede varie modalità di riconteggio e di controprova), con eventuale breve sospensione dello scrutinio da parte del Presidente; ai fini della verifica del *quorum*, vengono presi in considerazione anche le astensioni e i voti non validi. Quando si accerta l'assenza del *quorum*, il Presidente aggiorna immediatamente la seduta. Indipendentemente dalle procedure descritte, il Presidente può, d'intesa con i gruppi parlamentari, sospendere la seduta quando venga messa in discussione la presenza del 25 per cento dei membri del Bundestag.

Nella [seduta](#) del 25 marzo, il Bundestag ha quindi approvato una [modifica temporanea](#) al suo Regolamento, stabilendo che fino al 30 settembre il numero legale si considera raggiunto quando è presente più di un quarto dei membri, invece che la metà come descritto in precedenza; analoghe regole valgono anche per i lavori delle Commissioni.

Rispetto alle generali **norme di sicurezza** adottate a tutela di tutto il personale del Bundestag, sono state date indicazioni già a partire dal 5 febbraio circa gli effetti del Coronavirus e le regole comportamentali da tenere, tanto più che il Bundestag ha un dipartimento responsabile per la gestione dell'emergenza.

Si ricorda, infine che, sempre con [decisione congiunta](#) del Presidente del Bundestag e dei Capigruppo, il 10 marzo sono state adottate diverse misure precauzionali. In particolare:

- sono stati annullati eventi e incontri di vario genere che si sarebbero dovuti svolgere nelle sedi istituzionali;
- sono stati annullati i viaggi delle delegazioni parlamentari;
- i viaggi delle delegazioni di europarlamentari sono stati limitati allo stretto necessario;
- le urne finalizzate alla votazione all'interno delle aule, sono state poste a grande distanza l'una dall'altra e il **periodo di votazione è stato esteso** a due ore, in modo che i parlamentari potessero mantenere la prescritta distanza interpersonale di sicurezza;
- la cupola e la terrazza del Palazzo del Reichstag, solitamente aperte al pubblico, sono state chiuse fino a revoca per tutti i visitatori, allo scopo di prevenire la possibile diffusione dell'infezione da Covid-19, anche in ragione del grande afflusso annuale di visitatori della cupola, pari a circa 2 milioni di persone. Anche le visite dei gruppi sono state sospese dal 16 marzo sino, provvisoriamente, alla fine del mese di aprile 2020.

Nella [seduta](#) del 25 marzo (si veda il relativo [comunicato stampa](#)), il Bundestag ha approvato ad ampia maggioranza⁹, con la sola astensione dell'AfD, il **pacchetto economico**¹⁰ presentato dal Governo federale per fronteggiare l'emergenza nazionale determinata dalla diffusione dell'epidemia da Covid-19, su cui si è espresso il Bundesrat nella [seduta](#) del 27 marzo (si veda il relativo [comunicato stampa](#)).

Nelle settimane successive il Bundestag non ha tenuto altre sedute.

⁹ In realtà, nella votazione per appello nominale, i voti espressi sono stati 527 su 709, che è il numero di componenti totali Bundestag nella presente legislatura. [Qui](#) l'infografica della votazione.

¹⁰ I provvedimenti approvati nella seduta del 25 marzo sono stati: il disegno di legge governativo per bilancio supplementare 2020 ([19/18100](#)); il disegno di legge di coalizione CDU/CSU - SPD, relativo ai fondi di stabilizzazione del piano economico ([19/18109](#)); le risoluzioni approvate per lo sfioramento del bilancio ([19/18131](#) (Antrag [19/18108](#) annehmen)). Il c.d. **Corona-Krisenpaket** è stato quindi pubblicato sulla Gazzetta ufficiale federale (*Bundesgesetzblatt*) [n. 14 del 27 marzo 2020](#).

In SPAGNA le soluzioni organizzative adottate dal **Congresso dei deputati** sulle modalità di svolgimento in senso stretto dei lavori parlamentari hanno fatto leva sul voto a distanza, cui si sono affiancate misure restrittive inerenti le altre attività effettuate all'interno dei palazzi istituzionali, con l'obiettivo di evitare il rischio del contagio sui luoghi di lavoro.

Le decisioni organizzative inerenti l'attività parlamentare

Con riguardo ai **lavori parlamentari**, si evidenzia anzitutto l'abilitazione, da parte della Presidenza del Congresso, della **votazione telematica con carattere generale**, che estende di fatto le previsioni dell'articolo 82, commi 2 e 3 del Regolamento sul voto a distanza (su cui si veda *infra*).

Il decisivo passaggio in tal senso risale al 12 marzo scorso, quando la Presidente del Congresso ha annunciato la decisione della Camera di **sospendere per due settimane** (o meglio, sino al 24 marzo) tutta l'**attività parlamentare** già convocata (Aula e Commissioni), secondo quanto disposto dalla Conferenza dei Capigruppo, su proposta della Presidenza e in accordo con le informazioni fornite dalle competenti autorità sanitarie (qui il [comunicato stampa del 12 marzo](#)). Nel medesimo comunicato, si apprende che la **successiva seduta plenaria del Congresso** si sarebbe svolta il **25 marzo** p.v., per la discussione e la votazione in merito alla convalida (ovvero, la decadenza¹¹) di 5 **decreti-legge reali** (nn. 4, 5, 6, 7 e 8 del 2020)¹², nonché per votare l'autorizzazione alla richiesta del Governo di **prorogare lo stato di allarme** - già dichiarato il 14 marzo - sino all'11 aprile p.v. (si veda [l'ordine del giorno](#) della seduta) Per la seduta del 25 - si legge nel comunicato - "verrà abilitata la votazione telematica con carattere generale, in modo tale che debbano essere presenti nell'emiciclo unicamente i deputati che intendano intervenire".

Nel medesimo comunicato del 12 marzo, la Presidente ha annunciato che la Conferenza dei Capigruppo si sarebbe anch'essa riunita, la settimana successiva, in modo telematico, con l'obiettivo di stabilire l'ordine del giorno della citata seduta plenaria. La Presidente ha, altresì, sottolineato come si svolgerà, per quanto possibile in modalità telematica, anche il lavoro degli organi di direzione tecnica e politica della Camera. "Il registro telematico - si legge - resterà aperto a tutti gli effetti, e si valuteranno formule che possano migliorare la capacità di agire del Congresso dei deputati nelle circostanze attuali e in futuro, come, tra l'altro, riunioni in videoconferenza o votazioni telematiche".

Il Regolamento del Congresso disciplina il **voto a distanza** all'[articolo 82, commi 2 e 3](#), limitandolo a specifici casi. In particolare, si prevede che - in caso di gravidanza, maternità, paternità o malattia grave che impediscano lo svolgimento della funzione parlamentare e tenuto conto delle circostanze particolari che lo giustificano - l'Ufficio di Presidenza possa, con atto

¹¹ In base all'articolo 86, comma 2, della [Costituzione spagnola](#), una volta adottati dal Governo, i decreti-legge devono essere immediatamente sottoposti a dibattito e votazione complessiva al Congresso, a tal fine convocato qualora non fosse riunito, nel termine dei 30 giorni successivi alla promulgazione. Il Congresso dovrà pronunciarsi espressamente entro tale termine sulla convalida o decadenza.

¹² Si tratta dei seguenti decreti-legge, dei quali gli ultimi tre sono stati emanati per mitigare gli effetti del Covid-19 in vari settori (agricoltura, sanità, economia, ecc.), e che - in base al dettato costituzionale - devono essere presentati al Congresso nei 30 giorni successivi alla loro pubblicazione sul BOE: [Real Decreto-ley 4/2020](#), de 18 de febrero, por el que se deroga el despido objetivo por faltas de asistencia al trabajo establecido en el artículo 52.d) del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre; [Real Decreto-ley 5/2020](#), de 25 de febrero, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de agricultura y alimentación; [Real Decreto-ley 6/2020](#), de 10 de marzo, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en el ámbito económico y para la protección de la salud pública; [Real Decreto-ley 7/2020](#), de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19; [Real Decreto-ley 8/2020](#), de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.

scritto e motivato, autorizzare i deputati ad esprimere il proprio voto attraverso procedura telematica con verifica dell'identità personale, nelle sedute plenarie in votazioni per le quali, non essendo suscettibili di frammentazione o modifica, siano prevedibili il modo e il momento in cui avverranno. A tal fine, si prevede che il deputato sottoponga la necessaria richiesta scritta all'Ufficio di Presidenza della Camera, che gli comunicherà la decisione adottata, eventualmente specificando le votazioni e il periodo di tempo in cui sarà consentita al richiedente l'espressione del voto tramite tale procedura. La disposizione precisa, infine, che il voto in tal modo espresso dovrà essere verificato tramite il sistema a tal fine istituito dall'Ufficio di Presidenza e tenuto dalla Presidenza della Camera prima dell'inizio della relativa votazione.

Con riferimento alle altre **misure di gestione** delle attività svolte nelle sedi istituzionali, si segnala che l'Ufficio di Presidenza del Congresso sin dal 10 marzo scorso, ha disposto tra l'altro: la cancellazione delle visite guidate già programmate, nonché la sospensione di quelle future a data da definire; la cancellazione e la sospensione dello svolgimento nelle sedi del Congresso di tutti gli atti non strettamente connessi all'attività parlamentare, come riunioni, convegni, seminari, giornate di studio, celebrazioni di vario genere, comportanti l'affluenza negli edifici istituzionali di persone anche dall'esterno e la relativa concentrazione in spazi chiusi.

Sono state inoltre previste misure generali di tipo informativo e comportamentale, all'interno del [Piano di Azione](#) adottato dalla Segreteria Generale del Congresso in relazione alla situazione epidemiologica determinata dall'estensione del Coronavirus, al fine di ridurre il rischio di contagio nei luoghi di lavoro. Tra esse, similmente a quanto avvenuto nelle sedi del Parlamento italiano, è stato disposto il posizionamento dell'opportuna cartellonistica informativa in prossimità dell'accesso agli edifici istituzionali, nonché in aree determinate (ascensori, caffetterie, sale e ristoranti); sono stati collocati dispenser di gel idroalcolico nei medesimi luoghi ed è stata prevista l'igienizzazione straordinaria degli elementi e dei locali di uso comune. Tra le principali misure strategiche per l'organizzazione del lavoro, sempre con l'obiettivo di contenere il contagio, è stato raccomandato alle persone a rischio di permanere al proprio domicilio, è stata predisposta la copertura dei servizi necessari a garantirne le funzioni essenziali e, come misura di carattere generale - laddove possibile - è stato fatto ampio ricorso al telelavoro, secondo le indicazioni fornite da ciascuna Direzione.

Le tappe della gestione dell'emergenza

La citata delibera del 12 marzo ha di fatto integrato la decisione assunta il 10 marzo, quando - all'esito di una riunione della Conferenza dei Capigruppo - la Presidente del Congresso aveva già sconvocato le sedute previste per quella settimana, a fronte dell'annuncio della determinazione dei deputati del Gruppo parlamentare Vox di non presenziare alle medesime sedute in ragione della positività di uno dei suoi deputati all'infezione da Covid-19. In tale occasione, la Presidente spiegava (qui il [comunicato stampa del 10 marzo](#)) che la decisione di rinviare l'Aula veniva adottata "non tanto per ragioni sanitarie, quanto perché c'è un intero gruppo parlamentare, 52 deputati, un gruppo importante alla Camera, il terzo gruppo, il quale ha preannunciato che non parteciperà ad alcuna delle riunioni parlamentari previste questa settimana a causa della positività di uno dei suoi membri". Tale assenza - prosegue il comunicato - ridurrebbe "la legittimità democratica delle votazioni e le decisioni adottate, pertanto è stato deciso di rinviare le sedute dell'Assemblea, mentre l'Ufficio di Presidenza del Congresso e la Conferenza dei Capigruppo torneranno a riunirsi giovedì [12 marzo, ndr] per studiare le modalità per garantire

la normalità parlamentare e che il potere legislativo del paese continui a funzionare". Il Congresso non è chiuso – ha precisato la Presidente e "continuerà a funzionare per qualsiasi questione urgente".

In costanza delle richiamate decisioni assunte il 10 e il 12 marzo dai preposti organi del Congresso, il **18 marzo** l'Assemblea del Congresso è stata convocata ai sensi dell'[articolo 165](#)¹³ del Regolamento interno per l'[informativa](#) urgente del Presidente del Governo Sánchez in merito all'adozione del [Decreto Reale n. 463 del 14 marzo 2020](#)¹⁴, con il quale l'Esecutivo ha dichiarato lo **stato di allarme nazionale**, con l'obiettivo di fronteggiare l'emergenza sanitaria in atto. In apertura di discussione, la Presidente del Congresso ha precisato che "l'assenza della maggioranza dei deputati non implica in alcun modo una violazione del loro dovere regolamentare di frequenza, ma precisamente l'adempimento delle raccomandazioni dell'Ufficio di presidenza secondo le istruzioni delle autorità sanitarie per combattere gli effetti della diffusione del Coronavirus". Il Presidente Sánchez ha quindi illustrato le principali misure adottate dal Governo per fronteggiare la pandemia e le relative ripercussioni sociali ed economiche, dirigendosi ad un emiciclo in cui si contavano appena una ventina di deputati, a causa dell'applicazione delle necessarie misure di prevenzione del contagio (sufficiente distanza interpersonale), quarantena dei deputati positivi e autoisolamento fiduciario dei soggetti con i quali vi erano stati 'contatti stretti' ([qui](#) il resoconto della seduta).

La **dichiarazione dello stato di allarme**, secondo quanto stabilito dall'articolo 116 della [Costituzione](#), spetta al Governo, tramite decreto adottato in Consiglio dei Ministri, per un periodo massimo di 15 giorni. Il dettato costituzionale stabilisce che, in tale evenienza, l'Esecutivo ne dia conto al Congresso dei deputati, immediatamente riunito allo scopo, e senza la cui autorizzazione non può essere prorogato il predetto termine; il decreto determina l'ambito territoriale sul quale si spiegano gli effetti della dichiarazione, che in tal caso riguarda l'intera Spagna. L'articolo 162 del [Regolamento del Congresso](#) recepisce il dettato costituzionale, aggiungendovi che "qualora il Governo dichiari lo stato di allarme, presenterà immediatamente al Presidente del Congresso una comunicazione con cui accompagnerà il Decreto adottato in Consiglio dei Ministri".

Si prevede, altresì che, nell'eventualità in cui il Governo, ai sensi dell'articolo 116, comma 2, della Costituzione, intenda **prorogare** il termine di 15 giorni, deve chiedere l'**autorizzazione del Congresso** prima della scadenza del termine originario. In base a tale previsione costituzionale, i gruppi parlamentari possono presentare proposte sulla portata e le condizioni vigenti durante la proroga, sino a due ore prima dell'inizio della seduta convocata per il dibattito relativo alla concessione dell'autorizzazione richiesta. Il dibattito ha luogo in Assemblea e inizia con l'esposizione di un membro del Governo delle ragioni che giustificano la richiesta di proroga dello stato di allarme. Terminata la discussione generale, sono sottoposte a votazione la richiesta e le proposte presentate. Della decisione della Camera verrà informato l'Esecutivo.

¹³ Il richiamato articolo stabilisce che, nell'eventualità di dichiarazione dello stato di allarme, la questione sarà immediatamente sottoposta all'Assemblea del Congresso, a tal fine convocata anche nel periodo tra sessioni.

¹⁴ Modificato dal [Decreto Reale 465/2020, del 17 marzo](#). In estrema sintesi, il predetto Decreto Reale, nel dichiarare lo stato di allarme sull'intero territorio nazionale, individua quali autorità competenti delegate - nelle rispettive aree di responsabilità - i Ministri della Difesa, dell'Interno, dei Trasporti e della Sanità. Nel periodo di vigenza dello stato emergenziale, inoltre, il Decreto prevede che le Forze e i Corpi di Sicurezza dello Stato, nonché i Corpi di Polizia delle Comunità Autonome e delle Corporazioni Locali, la Protezione Civile e i servizi di emergenza, siano soggetti agli ordini diretti del titolare del Dicastero dell'Interno. Il decretato stato di allarme comporta, tra le altre misure, la chiusura di scuole di ogni ordine e grado, di università e istituti di specializzazione, di centri ricreativi e culturali, la limitazione della circolazione delle persone agli spostamenti necessari e presuppone, laddove possibile, l'ampio ricorso all'attivazione di forme di lavoro agile.

Come accennato, la richiesta di **proroga** dello stato di allarme **fino alla mezzanotte del 12 aprile** è stata approvata dal Congresso nella seduta plenaria del **25 marzo**, che rappresenta la seconda seduta (la prima si è tenuta il 18 marzo, *cfr. supra*) dopo la decisione del Congresso di rinviare le attività parlamentari ed extraparlamentari (si veda il relativo [comunicato](#)). In questo caso, sono state presentate [sette proposte di risoluzione](#): dai gruppi parlamentari di Vox, Ciudadanos, Republicano, Plural ed Euskal Herria Bildu, che sono state respinte, e dal PNV, che ha ricevuto il sostegno della Camera. La risoluzione approvata inserisce una disposizione aggiuntiva che obbliga il Governo a inviare informazioni settimanali sull'esecuzione delle misure emergenziali adottate.

Nella medesima seduta del 25 marzo sono stati inoltre **convalidati** i cinque decreti-legge citati. Come preannunciato, la seduta si è svolta con una rappresentanza ridotta dell'emiclo, grazie anche alla previsione del **voto telematico a carattere generale**, al quale hanno aderito 307 dei 350 deputati (come risulta dal relativo [comunicato](#)).

Dal 25 marzo il Congresso dei deputati non ha svolto sedute plenarie, mentre si è [riunita](#) il 26 marzo la **Commissione sanità e consumo** - su richiesta del Ministro della sanità e di taluni gruppi - per audire il medesimo Ministro in ordine all'evoluzione del contagio e alle misure adottate dal Governo per contenerlo; una successiva seduta si è svolta anche il 2 aprile, con lo stesso ordine del giorno (si veda il [comunicato stampa](#)). Secondo le indicazioni della Presidente del Congresso, riportate nel "[messaggio della Presidente sull'attività della Camera durante l'emergenza sanitaria](#)", le sedute plenarie saranno svolte "con l'unica presenza necessaria degli oratori designati dai gruppi e dal Governo e con il numero minimo di membri dell'Ufficio di presidenza, e tutti i deputati potranno seguirle ed esercitare il loro diritto di voto con mezzi telematici". I lavori delle Commissioni seguono le stesse regole e queste ultime dovranno rinviare il più possibile la loro attività, fatte salve le "azioni urgenti e in particolare quelle relative alla crisi", in particolare **attraverso riunioni** della summenzionata **Commissione per la salute e il consumo**. Anche gli organi direttivi della Camera si riuniranno con modalità analoghe o tramite mezzi telematici. Nel citato messaggio della Presidente è stato anche reso noto che, per garantire il lavoro dei *media*, il Congresso e la Presidenza metteranno a disposizione indirizzi di comunicazione specifici per rispondere alle loro richieste di informazioni e alle necessità di monitoraggio.

COVID-19 E ATTIVITÀ PARLAMENTARE IN ALTRE ASSEMBLEE LEGISLATIVE

Esaminando le decisioni sull'organizzazione dei lavori di Francia, Germania e Spagna in conseguenza dell'epidemia da COVID-19, risulta evidente come le Assemblee abbiano dovuto necessariamente ridurre o posticipare l'attività parlamentare, ferma restando comunque la volontà di esercitare pienamente i propri poteri, in particolare focalizzati sul controllo delle misure emergenziali adottate. Sia in Francia che in Spagna, infatti, le sedute successive all'approvazione dei provvedimenti d'urgenza hanno avuto come oggetto il controllo delle azioni intraprese dal Governo, nella forma del sindacato ispettivo o delle audizioni dei Ministri, nelle sedi ritenute più opportune.

Il carattere globale del fenomeno ha indotto alcuni Parlamenti nazionali a confrontarsi tra loro rispondendo a quesiti sottoposti al *network* dello *European Centre for Parliamentary Research and Documentation* (ECPRD)¹⁵ proprio in merito alla gestione eccezionale in atto. Dalle risposte è emerso un quadro variegato, che testimonia anche il diverso approccio attraverso cui i Parlamenti concepiscono il proprio modo di funzionamento. Qui è disponibile una breve analisi del contenuto di tali risposte, redatta dalla [Direzione per le relazioni con i Parlamenti nazionali del Parlamento europeo](#) e aggiornata al 26 marzo 2020, nella quale è disponibile anche una **tavola sinottica** riassuntiva.

a cura di R. Di Cesare e M. Mercuri

*Ufficio ricerche sulla legislazione comparata
e per le relazioni con il C.E.R.D.P.*

¹⁵ Lo [European Centre for Parliamentary Research and Documentation](#) (ECPRD) è nato sin dal 1977 come una comunità in cui i Parlamenti nazionali scambiano reciprocamente informazioni e come strumento di cooperazione interparlamentare.