

29 APRILE 2020

Il “voto telematico *no presencial*”
nell’esperienza delle assemblee
rappresentative spagnole: le *Cortes
Generales* e i Parlamenti delle Comunità
Autonome

di Salvatore Curreri

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico
Libera Università degli Studi di Enna – Kore

di Claudia Marchese

Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato
Università degli Studi di Firenze

Il “voto telematico *no presencial*” nell’esperienza delle assemblee rappresentative spagnole: le *Cortes Generales* e i Parlamenti delle Comunità Autonome *

di Salvatore Curreri

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico
Libera Università degli Studi di Enna – Kore

e Claudia Marchese

Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato
Università degli Studi di Firenze

Abstract [It]: Il presente studio si propone di realizzare un’analisi completa della disciplina e delle modalità di impiego del voto elettronico a distanza nell’esperienza delle assemblee rappresentative spagnole, con particolare riguardo alle *Cortes Generales* ed ai Parlamenti delle Comunità Autonome. Infatti, anche prescindendo dalla facoltà riconosciuta a tutti i membri del *Congreso de los Diputados* di ricorrere al voto telematico *no presencial* nella seduta del 25 marzo 2020, il voto elettronico a distanza dimostra di avere una solida radice nell’ordinamento spagnolo e di poter costituire, in presenza di determinati accorgimenti, uno strumento volto a garantire sia lo *ius in officio* del rappresentante sia la conciliabilità dello svolgimento delle cariche pubbliche elettive con ulteriori situazioni giuridiche ritenute meritevoli di tutela dall’ordinamento, tra cui per esempio la maternità e la paternità.

Abstract [En]: This essay aims to develop a complete analysis of the discipline and methods concerning remote electronic voting in the experience of the Spanish assemblies, with particular regard to the *Cortes Generales* and the Parliaments of the Autonomous Communities. Indeed, even apart from the faculty recognized to all members of the *Congreso de los Diputados* to resort to the remote electronic vote in the session of 25 March 2020, remote electronic voting proves to have a solid root in the Spanish legal system. Furthermore, it proves to constitute, under certain circumstances, an instrument aimed at guaranteeing both the representative’s right to hold the public office and the compatibility of the fulfilment of the public office with further legal situations deemed worthy of protection by the system, including for example motherhood and fatherhood.

Sommario: 1. La dichiarazione dello stato di allarme in Spagna e la prosecuzione dell’attività delle *Cortes Generales*: il ricorso al voto telematico *no presencial* – 2. Il voto telematico a distanza nei regolamenti del *Congreso de los Diputados* e del *Senado* - 3. Considerazioni in relazione all’impiego del voto *no presencial* nell’attività delle *Cortes* - 4. Il voto telematico nelle Comunità e città autonome spagnole – 4.1 In particolare: le specifiche modalità operative – 5. Il voto per delega – 6. Brevi considerazione conclusive sulle normative regionali

1. La dichiarazione dello stato di allarme in Spagna e la prosecuzione dell’attività delle *Cortes Generales*: il ricorso al voto telematico *no presencial*

A fronte dell’emergenza sanitaria determinata dalla diffusione del Covid-19 il 14 marzo 2020 il Governo spagnolo ha dichiarato lo stato di allarme *ex art.* 116, c. 2, della Costituzione spagnola¹.

* Articolo sottoposto a referendum. Il presente lavoro è frutto di una riflessione comune, tuttavia i primi tre paragrafi sulle *Cortes* nazionali sono da attribuire a Claudia Marchese, mentre i successivi sulle Comunità autonome sono da attribuire a Salvatore Curreri.

¹ V. Real Decreto 14 marzo 2020, n. 463, modificato con Real Decreto 17 marzo 2020, n. 465, che disponeva lo stato di allarme fino al 29 marzo. Successivamente, il Real Decreto 27 marzo 2020, n. 476 ha esteso la durata dello stato di allarme sino al 12 aprile 2020. Sembra opportuno precisare che è stata convocata per la giornata del 9 aprile 2020 una

Lo stato di allarme costituisce, unitamente allo stato di eccezione ed allo stato di assedio, uno degli strumenti attraverso i quali la Costituzione spagnola consente all'Esecutivo di fronteggiare situazioni emergenziali. In particolare, lo stato di allarme può essere dichiarato dal Governo tramite un Real Decreto, avente forza di legge, in presenza di catastrofi gravi che abbiano un'origine naturale o derivino da una condotta umana e che non determinino alterazioni dell'ordine pubblico². In quest'ultimo caso, infatti, lo strumento giuridico del quale il Governo sarebbe chiamato ad avvalersi sarebbe più propriamente la dichiarazione dello stato di eccezione.

I presupposti che consentono l'adozione della dichiarazione dello stato di allarme sono tipizzati dalla *Ley Orgánica n. 4/1981 de los estados de alarma, excepción y sitio* (LOAES), che espressamente individua tra i presupposti le crisi sanitarie, come le epidemie. A tale fattispecie è chiaramente riconducibile l'emergenza sanitaria legata alla diffusione del virus Covid-19, anche se una crisi di simile portata agevolmente può condurre alla configurazione di ulteriori presupposti quali "la paralisi dei servizi pubblici essenziali" o "il blocco della produzione di beni di prima necessità".

Gli effetti specifici e la durata dello stato di allarme sono definiti dal Real Decreto che lo dispone, fermo restando che inizialmente – come avvenuto anche nel caso di specie – la durata dello stato di allarme non può eccedere i quindici giorni³. Nella fase successiva all'adozione del decreto dichiarativo dello stato di allarme il *Congreso de los Diputados* è chiamato a svolgere una funzione di controllo, essendo il Governo

seduta del *Congreso de los Diputados* avente all'ordine del giorno, tra l'altro, l'autorizzazione ad un'ulteriore proroga dello stato di allarme sino alla data del 26 aprile 2020 (v. il seguente comunicato "El Pleno debate hoy la nueva prórroga del estado de alarma y tres reales decretos-leyes aprobados por el Gobierno para hacer frente a esta crisis", consultabile in http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/SalaPrensa/NotPre?_piref73_7706063_73_13373_73_1337373.next_page=/wc/detalleNotaSalaPrensa?idNotaSalaPrensa=35549&mostrarvolver=N).

² Sugli stati di eccezione nell'ordinamento spagnolo v. P. CRUZ VILLALÓN, *Los estados excepcionales y suspensión de garantías*, Madrid, 1983, p. 23; A. CARRO MARTÍNEZ, *Comentario al artículo 116 CE*, in *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, a cura di O. ALZAGA VILLAMIL, Madrid, p. 253; J.M. SERRANO ALBERCA, *Comentario al artículo 116*, in *Comentarios a la Constitución*, a cura di F. GARRIDO FALLA, Madrid, 1981, p. 1782; F. FERNÁNDEZ SEGADO, *La Ley Orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio*, in *Revista de Derecho Político*, 1981, 11, p. 98.

In particolare, sullo stato di allarme v. P. REQUEJO RODRÍGUEZ, *Teoría vs. Práctica del estado de alarma en España*, in AA.VV., *Constitución y democracia: ayer y hoy, Libro homenaje a Antonio Torres del Moral*, Madrid, 2012, vol. 2; A. ABA CATOIRA, *El estado de alarma en España*, in *Teoría y realidad constitucional*, 2011, 28, p. 313; S. SIEIRA MUCIENTES, *Los estados excepcionales*, in *Revista de las Cortes Generales*, 2018, n. 104, p. 361.

Sulla dichiarazione dello stato d'allarme al fine di fronteggiare l'emergenza sanitaria legata al COVID-19 v. V. ÁLVAREZ GARCÍA, *El coronavirus (Covid-19) respuestas jurídicas frente a una situación de emergencia sanitaria*, in *El cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 2020, n. 86-87.

Sembra opportuno segnalare come prima dell'attuale contesto lo stato di emergenza è stato dichiarato nell'ordinamento spagnolo solo nel 2010 tramite il Real Decreto del 4 dicembre 2010, n. 1673 (poi prorogato con Real Decreto del 17 dicembre 2010, n. 1717) in occasione di uno sciopero collettivo dei controllori del traffico aereo.

³ Lo stato di allarme dichiarato tramite il Real Decreto 14 marzo 2020, n. 463, se non fosse intervenuta la proroga, avrebbe cessato di produrre i suoi effetti alla data del 29 marzo 2020.

obbligato ad informare il *Congreso* in merito alla dichiarazione *de qua* ed essendo tenuto a rispondere ad eventuali interrogazioni dei deputati⁴.

La funzione di controllo assolta dal *Congreso de los Diputados* durante lo stato di allarme appare agevolmente spiegabile in considerazione del fatto che, come previsto dagli artt. 11 e 12 della LOAES, la dichiarazione di tale stato consente pregnanti limitazioni ai diritti di libertà, tra cui la libertà di circolazione, la libertà personale, la libertà di iniziativa economica, nonché il diritto di proprietà. E ancora, essa consente l'intervento diretto dei pubblici poteri in relazione alla produzione di beni e servizi essenziali, nonché l'adozione di tutte quelle misure necessarie per contrastare la diffusione di malattie ovvero proteggere, là dove necessario, l'ambiente.

A fronte del potere governativo di introdurre pregnanti limitazioni appare un naturale contrappeso la previsione di forme di controllo, anche se l'intervento del *Congreso de los Diputados* si presenta peculiare. In un primo momento, questi gode del diritto di essere informato da parte del Governo del provvedimento assunto e gode del diritto di richiedere ulteriori informazioni. Un intervento più pregnante si riscontra, invece, nel caso in cui il Governo dovesse decidere di prorogare lo stato di allarme. La proroga dello stato di allarme rinviene la propria disciplina nell'art. 162 del Regolamento del *Congreso de los Diputados* e nell'art. 6, c. 2, della LOAES che richiedono un'autorizzazione del *Congreso de los Diputados* affinché il Governo possa disporre la proroga. Nell'esercizio di tale potere autorizzatorio il *Congreso* potrà accettare quanto previsto dal Governo all'atto della proroga ovvero potrà intervenire sui contenuti e sul termine della proroga stessa. Pertanto, il *Congreso de los Diputados* esercita, nel caso dell'autorizzazione alla proroga dello stato di allarme, un potere incisivo che può connotarsi alla stregua di un concorso alla formazione dell'atto⁵.

Tale situazione si è per l'appunto verificata il 25 marzo 2020 quando i membri del *Congreso de los Diputados* sono stati convocati al fine di votare l'autorizzazione in relazione alla richiesta di proroga dello stato di allarme⁶.

Ripercorrendo le vicende che hanno interessato l'attività del *Congreso de los Diputados* a partire dall'aggravarsi della emergenza sanitaria nel mese di marzo, è possibile notare come già il 10 marzo la

⁴ La comunicazione al *Congreso de los Diputados* da parte del Governo in merito all'adozione dello stato d'allarme è avvenuta nella seduta del 18 marzo 2020., il cui resoconto può essere consultato al seguente link: [http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/PopUpCGI?CMD=VERLST&BASE=pu14&FMT=PUWTXDTs.fmt&DOCS=1-1&QUERY=%28DSCD-14-PL-15.CODI.%29#\(Página50\)](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/PopUpCGI?CMD=VERLST&BASE=pu14&FMT=PUWTXDTs.fmt&DOCS=1-1&QUERY=%28DSCD-14-PL-15.CODI.%29#(Página50))

⁵ Da ultimo v. V. ÁLVAREZ GARCÍA, *El coronavirus (Covid-19) respuestas jurídicas frente a una situación de emergencia sanitaria*, cit., p. 11.

⁶ Nella medesima seduta si è provveduto, altresì, alla convalida di cinque decreti legge adottati per fronteggiare l'emergenza socio-economica.

Presidente del Congresso avesse sospeso tutte le sedute della settimana, essendo risultato positivo al Covid-19 un membro del gruppo parlamentare Vox⁷.

A breve distanza da tale decisione, il 12 marzo la Presidente ha annunciato la volontà di sospendere l'intera attività parlamentare per due settimane⁸, ad eccezione della seduta plenaria del *Congreso* prevista per il 25 marzo ed avente ad oggetto la discussione e la votazione in relazione a cinque decreti legge volti a fronteggiare la crisi socio-economica, nonché la votazione sull'autorizzazione alla richiesta, preannunciata dal Governo, di prorogare lo stato di allarme fino all'12 aprile. Nello stesso comunicato la Presidente ha annunciato che la conferenza dei capigruppo si sarebbe riunita per via telematica per stabilire l'ordine del giorno della Plenaria e che nella seduta del 25 marzo l'impiego del voto telematico a distanza sarebbe stato consentito a qualsiasi deputato che ne avesse fatto richiesta.

Alla seduta del 25 marzo 2020 hanno, dunque, preso parte 349 deputati dei quali 306 hanno partecipato esprimendo il proprio voto a distanza. Questa votazione segna un momento importante nella storia del Parlamento spagnolo, costituendo la prima occasione di ricorso in via generalizzata alla votazione elettronica a distanza.

Tuttavia, l'utilizzo del voto elettronico a distanza da parte dei parlamentari spagnoli non costituisce una novità assoluta considerando che tale modalità di votazione è stata introdotta, dapprima, nel regolamento del *Congreso de los Diputados* con riforma del 21 luglio 2011 e, successivamente, nel regolamento del *Senado* con riforma del 21 novembre 2013.

Queste riforme hanno inserito nei regolamenti delle due Camere la facoltà per i parlamentari di ricorrere, in presenza di specifiche circostanze, al voto elettronico a distanza. Come si vedrà approfonditamente nel successivo paragrafo, i deputati ed i senatori possono essere autorizzati dall'Ufficio di Presidenza della Camera di appartenenza a ricorrere al voto elettronico a distanza per ragioni legate alla gravidanza, alla maternità, alla paternità ed in caso di malattia grave. Inoltre, la portata dell'autorizzazione appare circoscritta a livello temporale ed in relazione alle votazioni in cui può trovare applicazione.

Sui profili procedurali ci soffermeremo in seguito, ciò che rileva porre in evidenza è la *ratio* alla base dell'introduzione di una simile modalità di espressione del voto.

⁷ Si veda il seguente comunicato “*El Congreso aplaza la actividad parlamentaria y suspende visitas y actos extraparlamentarios ante la extensión del coronavirus*” del 10 marzo 2020 consultabile in: http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/SalaPrensa/NotPre?_piref73_7706063_73_1337373_1337373.next_page=/wc/detalleNotaSalaPrensa&idNotaSalaPrensa=35209&anyo=2020&mes=3&pagina=1&mostrarvolver=S&movil=null

⁸ Si veda il seguente comunicato “*El Congreso aplaza su actividad durante las próximas dos semanas*” del 12 marzo 2020 consultabile in: 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

Nel momento in cui si iniziò a discutere dell'introduzione del voto *no presencial* nel regolamento del *Congreso de los Diputados*, questo era già previsto da taluni regolamenti dei Parlamenti autonomici che ne disciplinavano l'uso in presenza di presupposti specifici quali, per l'appunto, la gravidanza, la maternità, la paternità o situazioni di infermità⁹. Tali previsioni erano state adottate nelle Comunità autonome al fine di consentire ai propri rappresentanti di continuare ad assolvere il *munus publicum* del quale erano stati investiti anche in presenza di impedimenti alla partecipazione fisica alle sedute dell'organo rappresentativo. Il voto elettronico a distanza è stato, quindi, introdotto a livello autonomico con una spiccata finalità di garanzia sia del pieno esercizio della funzione rappresentativa sia di situazioni soggettive ritenute meritevoli di tutela, quali per esempio la maternità o la paternità¹⁰.

In questa ottica deve essere inquadrata anche la genesi del voto *no presencial* nei regolamenti delle *Cortes*. In particolare, la settima disposizione finale della *Ley Orgánica* 22 marzo 2007, n. 3, in materia di eguaglianza tra uomini e donne, stabilisce che, a partire dal momento di entrata in vigore della suddetta legge, il Governo è tenuto a promuovere un processo di riforma della legislazione vigente affinché i soggetti titolari di incarichi pubblici elettivi possano godere di permessi di maternità e di paternità¹¹. Questa disposizione è stata criticata in dottrina perché “*un incarico elettivo non può considerarsi alla stregua di un rapporto di lavoro dei rappresentanti con il relativo organo rappresentativo*”¹². Tuttavia, è agevole replicare a tale critica notando che non si tratta di un'assimilazione, ma più semplicemente di permettere la partecipazione alle sedute parlamentari al deputato non in grado di farlo di presenza a causa delle sue condizioni personali, così da equipararlo agli altri suoi colleghi.

Nell'ambito dei processi di riforma originati dalla L.O. n. 3 del 2007 deve essere collocata la modifica del regolamento del *Congreso de los Diputados*, operata con una decisione del *Pleno* del 21 luglio 2011, al fine di introdurre il voto telematico a distanza.

⁹ V. *infra*, §§ 4 e sgg.

¹⁰ Così, J. DE MIGUEL BÁRCENA, *La personalidad e indelegabilidad del voto y las reformas de los reglamentos de los Parlamentos autonómicos*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2010, p. 90, 149; P. GARCÍA ESCUDERO MARQUEZ, *Voto parlamentario no presencial y sustitución temporal de los parlamentarios*, in *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, 2010, 24, p. 81.

¹¹ Al fine di dare attuazione a tale disciplina è stata analizzata dalla Commissione per l'Uguaglianza del *Congreso de los Diputados* una relazione del 15 novembre 2008 presentata dall'Osservatorio di Diritto Europeo, Autonomico e Locale dell'Università di Granada, diretto dal Prof. Balaguer Callejon, in relazione a «*Las reformas necesarias para posibilitar los permisos de maternidad y paternidad de las personas que ostentan un cargo electivo*». Tale relazione è stata, poi, portata all'attenzione del Governo il 16 giugno 2009.

¹² J. DE MIGUEL BÁRCENA, *La personalidad e indelegabilidad del voto y las reformas de los Reglamentos de los Parlamentos autonómicos*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2010, n. 90, p. 157.

Diverse sono state le soluzioni considerate durante tale procedimento di riforma¹³. In particolare, sono stati oggetto di esame il sistema del voto per delega, il voto telematico a distanza e, infine, l'ipotesi della sostituzione temporanea del parlamentare per il quale sussiste l'impedimento.

Quanto all'ipotesi dell'introduzione del voto per delega¹⁴, essa è stata prontamente scartata in quanto non solo estranea alla tradizione giuridica spagnola, ma in aperto contrasto con il dettato costituzionale dell'art. 79, c. 3, che sancisce il carattere personale ed non delegabile del voto dei membri delle *Cortes*. La delega avrebbe, dunque, configurato un *vulnus* insanabile al carattere personale del voto del rappresentante.

Difficilmente attuabile è parsa anche la strada della sostituzione temporanea del parlamentare. In questo caso non era dato riscontrare un aperto contrasto con le previsioni costituzionali; si sarebbe tuttavia trattato di inserire nell'ordinamento spagnolo una nuova tipologia di sostituzione, con la conseguente necessità di apportare numerose modifiche sia ai regolamenti parlamentari in relazione alla disciplina dello *status* di parlamentare sia alla *Ley Orgánica del Régimen electoral general*¹⁵. Dunque, la strada più agevolmente percorribile è sembrata quella dell'introduzione del voto telematico a distanza anche a livello nazionale. D'altronde, tale meccanismo aveva già dato buona prova di sé a livello autonomico.

Ricostruita la genesi e la *ratio* alla base dell'introduzione del voto elettronico a distanza nelle assemblee rappresentative spagnole, possiamo ora ad esaminare il procedimento previsto per il suo utilizzo.

¹³ Per un'accurata analisi delle diverse ipotesi di riforma v. P. GARCÍA ESCUDERO MARQUEZ, *Voto parlamentario*, cit., p. 81; A. ANGUITA SUSI, *Mandato rappresentativo y ausencia parlamentaria: estado de la cuestión*, in *Revista de las Cortes Generales*, 78, p. 111.

¹⁴ Presente invece in alcune Comunità autonome; v. *infra*, § 5.

¹⁵ In particolare, l'introduzione di una ipotesi di sostituzione temporanea del parlamentare durante i periodi di impedimento all'esercizio della funzione per malattia, gravidanza, maternità o paternità avrebbe determinato la necessità di una modifica dei regolamenti parlamentari con l'esatta individuazione delle cause che avrebbero consentito una sostituzione e del procedimento attraverso il quale la stessa avrebbe potuto operare, della durata minima e degli effetti della stessa. Quanto alle modifiche che si sarebbero rese necessarie in relazione alla *Ley Orgánica del Régimen electoral general* è possibile richiamare l'individuazione dell'organo tenuto ad avvisare la *Junta Electoral* dell'esigenza di operare una sostituzione e la durata della stessa, l'individuazione del sostituto e gli effetti in caso di rinuncia da parte di questi, la disciplina della conservazione del diritto del supplente ad acquisire eventualmente la carica di parlamentare in maniera definitiva.

Nella dottrina spagnola si è pronunciato in senso favorevole all'introduzione di ipotesi di sostituzione temporanea F. CAAMANO, *El mandato parlamentario*, Madrid, 1991. Pone, invece, in risalto l'estraneità all'ordinamento spagnolo dell'istituto della sostituzione temporanea, C. ORTEGA SANTIAGO, *El ejercicio del cargo representativo por el parlamentario ausente*, in *La sustitución temporal de los los representantes políticos*, a cura di M.A. PRESNO LINERA – C. ORTEGA SANTIAGO, Madrid, 2009, p. 96.



2. Il voto telematico a distanza nei regolamenti del *Congreso de los Diputados* e del *Senado*

Il regolamento del *Congreso de los Diputados*, come già specificato, è stato riformato con decisione del *Pleno* nella seduta del 21 luglio del 2011, mediante la quale è stata disposta la modifica degli artt. 79, c. 3, e 82, c. 2.

A seguito della riforma il comma 2 dell'art. 79 dispone quanto segue: «*se computarán como presentes en la votación los miembros de la Camara que, pese a estar ausentes, hayan sido expresamente autorizados por la Mesa para participar en la misma*». Di conseguenza, nel calcolo dei presenti dovranno essere computati anche coloro i quali siano stati autorizzati dall'Ufficio di Presidenza a partecipare per via telematica.

Quanto all'art. 82, c. 2, esso individua i presupposti che legittimano il ricorso al voto elettronico a distanza e le votazioni nelle quali tale tecnica di espressione del voto può essere autorizzata.

Analogamente a quanto previsto in relazione alle assemblee autonome, si prevede la possibilità di ricorrere al voto telematico in caso di gravidanza, maternità, paternità o malattia grave, mentre in relazione all'ambito di applicazione si dispone che esso possa essere impiegato solo per le votazioni del *Pleno* in relazione alle quali risulti prevedibile il modo ed il momento nel quale avranno luogo.

Là dove sussistano tali presupposti l'autorizzazione all'impiego del voto telematico potrà essere richiesta per iscritto dall'Ufficio di Presidenza. Quest'ultimo dovrà fornire risposta motivata sempre per iscritto, specificando – nel caso in cui rilasci l'autorizzazione – il lasso temporale per il quale la stessa è emessa e le votazioni in relazione alle quali può essere esercitata.

Tale procedimento è ulteriormente specificato dalla Risoluzione adottata dall'Ufficio di Presidenza il 21 maggio 2012 per darvi attuazione¹⁶. Segnatamente, la risoluzione individua con maggiore precisione il contenuto della richiesta di autorizzazione al voto telematico. La richiesta, in forma scritta, deve infatti indicare i motivi specifici che impediscono al parlamentare lo svolgimento delle sue funzioni in presenza fisica con indicazione del lasso temporale nel quale prevede di non poter presenziare ai lavori dell'aula¹⁷. L'Ufficio di Presidenza, a fronte della richiesta, è tenuto a fornire una risposta per iscritto nel minor tempo possibile. Nel caso in cui la richiesta dovesse essere accettata, l'Ufficio di Presidenza dovrà specificare in relazione a quali votazioni l'autorizzazione spiegherà i suoi effetti. L'autorizzazione dovrà, altresì, indicare l'orario di inizio e di fine entro il quale potrà essere espresso il voto, tenuto presente che

¹⁶ V. *Resolución de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 21 de mayo de 2012, para el desarrollo del procedimiento de votación telemática*, consultabile in http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/NormRes/21052012vottele m.

¹⁷ Cfr. art. 1 *Resolución de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 21 de mayo de 2012*.

il voto non potrà essere espresso oltre un'ora prima dell'orario previsto per l'inizio della votazione in aula¹⁸.

Nel caso in cui il deputato si assenti per più di una settimana dai lavori parlamentari, l'autorizzazione dovrà indicare seduta per seduta in relazione a quale votazione il deputato sarà ammesso a votare, così come l'orario in cui saranno consentite le singole votazioni.

Al fine di garantire la personalità del voto si prevede che questo sia espresso utilizzando l'intranet del *Congreso* e che sia accompagnato da firma digitale per attestarne la provenienza¹⁹. Ulteriore accorgimento si riscontra nella previsione di una singolare verifica in relazione ai voti espressi per via telematica: prima che inizi la seduta in aula il regolamento prevede, infatti, che il Presidente o un membro dell'Ufficio di Presidenza si accertino telefonicamente dell'avvenuta espressione del voto e della volontà manifestata nello stesso. Solo a seguito di tale verifica il voto espresso per via telematica potrà essere conteggiato insieme ai voti espressi in aula²⁰.

Ulteriore particolarità si riscontra in relazione alla tipologia di votazioni in relazione alle quali può essere utilizzato il voto telematico a distanza: questo, infatti, può essere impiegato sia per le votazioni palesi sia in relazione alle votazioni segrete con finalità elettive. In quest'ultimo caso il regolamento del *Congreso* prevede che il voto espresso in forma telematica sia stampato e rechi l'indicazione del nome o dei nomi dei candidati per i quali si esprime il proprio voto, omettendo però di indicare il nominativo del deputato che ha espresso il voto. Il voto, così tradotto in forma cartacea, è trasmesso al Presidente che provvede ad inserirlo nell'urna²¹. Nel caso in cui la votazione in aula dovesse essere reiterata, si prevede che resti ferma la volontà espressa mediante la votazione elettronica.

Per quanto riguarda, infine, i casi in cui il voto espresso in forma elettronica è annullato o dichiarato nullo, ricadono in tale ipotesi il voto espresso dal parlamentare cessato dalla carica in un momento successivo al rilascio dell'autorizzazione, il voto espresso sulla base di un punto successivamente ritirato dall'ordine del giorno²² e, ancora, il voto dichiarato nullo dal Presidente della Camera nel caso in cui il parlamentare successivamente all'espressione del voto a distanza abbia chiesto di essere autorizzato ad intervenire in aula ed a votare in presenza²³.

¹⁸ Cfr. art. 2 *Resolución de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 21 de mayo de 2012.*

¹⁹ Cfr. art. 3 *Resolución de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 21 de mayo de 2012.*

²⁰ Cfr. art. 4 *Resolución de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 21 de mayo de 2012.*

²¹ Cfr. art. 8 *Resolución de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 21 de mayo de 2012.*

²² Cfr. art. 7 *Resolución de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 21 de mayo de 2012.*

²³ Cfr. art. 6 *Resolución de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 21 de mayo de 2012.*



Questa disciplina è assurta a modello per la riforma del regolamento del *Senado* attuata con decisione del 21 novembre 2013. All'art. 92, c. 3, del regolamento del *Senado* sono stati previsti i casi nei quali è possibile ricorrere al voto telematico a distanza.

In maniera speculare rispetto a quanto previsto al *Congreso de los Diputados*, è prevista la possibilità di ricorrere al voto non presenziale nei casi di gravidanza, maternità, paternità o grave infermità che impediscano la presenza dei senatori nelle sedute plenarie della Camera. Analogamente rispetto a quanto previsto per l'altra Camera, si prevede la presentazione di una richiesta scritta all'Ufficio di Presidenza e la tempestiva decisione di quest'ultimo comunicata per iscritto con indicazione, nel caso di rilascio dell'autorizzazione, delle votazioni per le quali si è ammessi all'espressione telematica del voto e delle tempistiche delle stesse. La votazione telematica dovrà in ogni caso avvenire con carattere preliminare rispetto alla votazione in aula.

Questa previsione è poi completata da quanto disposto dell'art. 93, c. 3, del regolamento là dove si prevede che si considereranno presenti nella votazione i membri della Camera che, benché assenti, siano stati espressamente autorizzati dall'Ufficio di Presidenza a parteciparvi per via telematica.

Tali previsioni appaiono, dunque, riprendere quanto disposto dal regolamento della Camera. Profili di maggiore interesse ed innovatività possono, invece, essere riscontrati nella Risoluzione dell'Ufficio di Presidenza del Senato del 21 novembre 2013 con la quale è stata data attuazione alle previsioni in tema di votazione telematica nelle sedute plenarie del Senato²⁴. La disciplina dettata da questo atto appare, infatti, maggiormente dettagliata rispetto a quanto previsto dal *Congreso de los Diputados*.

In particolare, questa disciplina si caratterizza per una rigida procedimentalizzazione dei termini per la presentazione della richiesta di autorizzazione, che deve essere presentata con preavviso sufficiente di modo che possa essere esaminata dalla Presidenza del Senato nella sua riunione della settimana precedente allo svolgimento della sessione plenaria per la quale si chiede l'autorizzazione al voto per via telematica. In via eccezionale, si prevede che le richieste possano essere presentate una volta svolta la suddetta riunione, ma solo in presenza di giustificate circostanze che abbiano reso difficile o impedito la presentazione della richiesta entro il termine²⁵.

Particolarmente dettagliata e garantista si presenta anche la disciplina relativa alle modalità di comunicazione del rilascio dell'autorizzazione. Esso deve, infatti, essere comunicato tramite posta elettronica, attraverso l'area personale di avviso della rete intranet del Senato, nonché con un messaggio

²⁴ *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*, consultabile in http://www.senado.es/legis10/publicaciones/pdf/senado/bocg/BOCG_D_10_271_1983.PDF.

²⁵ Cfr. art. 2 *Resolución de la Mesa del Senado, de 21 de noviembre de 2013*.

telefonico. Con le stesse modalità dovranno essere comunicate le circostanze suscettibili di incidere sull'autorizzazione rilasciata, come per esempio eventuali modifiche all'ordine del giorno²⁶.

Appare molto dettagliata anche l'individuazione delle materie sulle quali sarà possibile l'espressione del voto telematico, essendo limitate alle questioni non soggette a modifiche in Aula ed alle questioni che non possono essere votate separatamente nei diversi commi, articoli o emendamenti, così come la disciplina dei termini per l'espressione del voto²⁷.

Quanto alle fattispecie dalle quali consegue l'annullamento o la nullità del voto espresso, trovano applicazione le stesse ipotesi previste dal regolamento del *Congreso de los Diputados* e dunque: perdita della condizione di parlamentare successivamente all'emissione dell'autorizzazione, modifica dell'ordine del giorno sul quale si sarebbe dovuta svolgere la votazione, richiesta di votazione in presenza da parte del parlamentare che era stato previamente autorizzato a votare a distanza.

Proprio in relazione a quest'ultimo caso la disciplina si presenta articolata.

Analogamente a quanto previsto in relazione al *Congreso de los Diputados*, il senatore autorizzato *ab origine* a votare a distanza dovrà essere successivamente autorizzato al fine di prendere parte alla votazione in presenza. Qualora egli abbia già espresso il suo voto telematicamente, dovrà attendere sessanta minuti dalla ricezione da parte dell'Ufficio di Presidenza della sua richiesta di partecipazione in presenza al fine di poter esprimere nuovamente il proprio voto in presenza e vedere annullato il voto precedentemente espresso per via telematica. Se in questo arco temporale avrà luogo la votazione in aula, sarà conteggiato il voto espresso in via telematica²⁸.

Quest'ultima previsione del regolamento presenta, ad avviso di chi scrive, dei profili discutibili: se, per un verso, essa tutela la correttezza del conteggio dei voti consentendo di essere certi di aver annullato il voto espresso per via telematica prima di ammettere il parlamentare ad una nuova votazione in presenza, per altro verso essa rischia di sacrificare il diritto del senatore a prendere parte alle votazioni in aula.

Sicuramente tale ipotesi di annullamento del voto espresso in via telematica costituisce un profilo critico non solo in relazione alla corretta espressione della volontà dal parlamentare, ma anche in relazione al corretto svolgimento dell'attività parlamentare là dove i singoli voti siano in grado di determinare il risultato delle decisioni.

²⁶ Cfr. art. 4 *Resolución de la Mesa del Senado, de 21 de noviembre de 2013*.

²⁷ Si vedano gli artt. 5 e 7 della *Resolución de la Mesa del Senado, de 21 de noviembre de 2013*.

²⁸ Cfr. art. 8, c.4, *Resolución de la Mesa del Senado, de 21 de noviembre de 2013*.

3. Considerazioni in relazione all'impiego del voto *no presencial* nell'attività delle *Cortes*.

Alla luce dei procedimenti sin qui analizzati, è possibile evidenziare come tanto presso il *Congreso de los Diputados* quanto al *Senado* il ricorso al voto telematico a distanza costituisca uno strumento eccezionale. Il carattere eccezionale di tale strumento emerge in maniera evidente là dove si considerino non solo i presupposti che ne consentono l'utilizzo, ma anche il suo ambito di applicazione che deve essere definito nell'atto di autorizzazione. Come si è visto, l'autorizzazione deve specificare puntualmente le votazioni in relazioni alle quali è ammesso l'uso del voto telematico ed il lasso temporale nel quale questo può essere espresso. Ancora, il carattere eccezionale di tale strumento risulta desumibile dalla nullità dalla quale sono colpiti i voti espressi elettronicamente su punti ritirati dall'ordine del giorno.

L'impiego del voto elettronico, in tempi ordinari, sembra dunque connotarsi come uno strumento straordinario il cui utilizzo è assistito da una serie di cautele. Tra le cautele, è possibile far riferimento all'impiego dell'intranet della Camera di appartenenza ed alla necessaria presenza di una firma digitale. Appare, invece, singolare la previsione nella disciplina del *Congreso* del dovere dell'Ufficio di Presidenza di accertare telefonicamente l'espressione del voto telematico da parte del parlamentare ed il suo contenuto.

La *ratio* di una simile previsione appare evidente: introdurre un'ulteriore verifica sulla personalità del voto e sulla sua rispondenza alla effettiva volontà del deputato. Non si considera, dunque, sufficiente che il voto sia espresso impiegando l'intranet del *Congreso* e che sia stato firmato a livello digitale, bensì si ritiene necessario operare un riscontro a voce del voto espresso. Una simile previsione appare forse eccessiva, anche in considerazione delle evoluzioni della tecnologia che consentirebbero di utilizzare differenti strumenti per garantire la provenienza del voto.

Cautele ancora maggiori assistono l'impiego del voto telematico al *Senado* ove sussiste una rigida procedimentalizzazione in relazione al termine entro il quale l'autorizzazione deve essere richiesta, al contenuto dell'autorizzazione, alle tempistiche entro le quali il voto può essere espresso. Verrebbe, tuttavia, da chiedersi se un simile irrigidimento della procedura non rischi di rendere eccessivamente farraginoso il procedimento per l'utilizzo di uno strumento che, per sua natura, dovrebbe essere di agevole impiego.

Ben si comprende come simili cautele siano poste a presidio del corretto esercizio della funzione parlamentare; tuttavia, esse non possono e non devono tradursi in un effettivo ostacolo all'impiego di tale modalità di voto.

Vale, peraltro, la pena segnalare come si ponga in antitesi con questa rigida procedimentalizzazione la previsione che consente al senatore, autorizzato all'impiego del voto elettronico, di mutare il voto già



espresso telematicamente sino al momento della scadenza del termine di chiusura delle votazioni elettroniche.

Valutando complessivamente la modalità di votazione in esame dal momento della sua introduzione nelle assemblee legislative spagnole sino ad oggi, è possibile affermare che essa ha dato buona prova di sé²⁹. D'altronde, nel momento in cui si decise a favore della sua introduzione in relazione alle *Cortes*, il voto telematico a distanza era già da tempo in uso presso le assemblee rappresentative delle Comunità Autonome³⁰.

Come si è posto in evidenza, il voto elettronico a distanza si caratterizza per essere uno strumento straordinario, che non mira in alcun modo a soppiantare le tradizionali modalità di espressione del voto parlamentare, bensì che offre ulteriori possibilità per lo svolgimento della funzione rappresentativa.

Tale strumento, se regolamentato con le dovute cautele, è suscettibile di divenire funzionale a rafforzare il funzionamento delle dinamiche democratiche. Si pensi a tal riguardo, agli spazi di partecipazione che esso è in grado di garantire a parlamentari che siano gravemente malati e che ciononostante non intendano venire meno, anche nei confronti dell'elettorato, alle funzioni rappresentative di cui sono investiti.

In quest'ottica, è possibile affermare che il voto elettronico a distanza si caratterizza per essere, in relazione a specifici casi, uno strumento di civiltà giuridica. A supporto di tale affermazione è possibile non solo riferirsi al già richiamato caso del parlamentare che sia affetto da malattia grave, ma anche al motivo per il quale il voto elettronico *no presencial* fu introdotto nell'ordinamento spagnolo, e cioè il rendere effettiva l'eguaglianza tra uomini e donne nello svolgimento delle funzioni rappresentative, consentendo così di conciliare la maternità e la paternità con l'assunzione di incarichi pubblici rappresentativi.

La ricostruzione secondo cui l'impiego del voto elettronico a distanza sia suscettibile di contribuire a garantire lo svolgimento della funzione rappresentativa appare ancor più fondata in un contesto emergenziale quale quello odierno in cui il diffondersi del virus Covid-19 rischia di determinare l'impossibilità del funzionamento delle assemblee rappresentative.

²⁹ Costituisce riprova di tale affermazione la circostanza che nel 2018 alcune europarlamentari spagnole hanno lamentato la mancata previsione nella disciplina del Parlamento europeo della possibilità di ricorrere al voto elettronico per i parlamentari europei che siano impossibilitati a prendere parte di persona alle sedute per ragioni legate ad infermità, maternità o paternità. Queste rivendicazioni, principalmente mosse dalla finalità di introdurre previsioni a tutela dello status genitoriale, evidenziano come la possibilità di partecipare per via telematica all'attività parlamentare in determinate circostanze rappresenti ormai un diritto quesito nella mentalità dei rappresentanti spagnoli. Su tale vicenda v. Parlamento Europeo: *Eurodiputadas reclaman voto telemático durante final embarazo y baja maternal*, in *Efe News Service*, 27 ottobre 2018.

³⁰ V. *infra*, § 4.

Tale rischio è stato concretamente evocato dalla Presidente del *Congreso de los Diputados* nel comunicato del 10 marzo 2020 con il quale ha disposto la sospensione delle sedute del *Congreso* per una settimana dopo che un deputato del gruppo Vox è risultato positivo al virus. Essendo stato accertato tale contagio, il gruppo parlamentare di appartenenza non avrebbe potuto prendere parte all'attività parlamentare in presenza, dovendo trascorrere un periodo di quarantena.

Pertanto, nel disporre la sospensione dell'attività parlamentare la Presidente ha espressamente motivato il provvedimento sulla base del rischio di una riduzione della legittimità democratica delle decisioni adottate³¹. Tale argomentazione è stata ripresa nel comunicato del 12 marzo con il quale la Presidente ha disposto la facoltà per tutti i deputati di ricorrere al voto telematico per lo svolgimento dell'attività parlamentare durante la vigenza dello stato di allarme.

Seguendo il ragionamento della Presidente del *Congreso*, l'impedimento all'uso del voto telematico a distanza e la prosecuzione in via ordinaria dei lavori parlamentari in presenza potrebbero determinare non solo l'esposizione dei parlamentari e del personale presente in aula al rischio dell'evento contagio, ma soprattutto potrebbe causare una grave alterazione delle dinamiche parlamentari³².

Sia consentito, peraltro, evidenziare come nella seduta del *Pleno del Congreso de los Diputados* del 25 marzo i capigruppo fisicamente presenti in aula hanno evidenziato come la votazione telematica a distanza fosse, in questo momento storico, il solo strumento atto a consentire lo svolgimento della funzione rappresentativa da parte di quei deputati che a causa delle vigenti limitazioni alla libertà di circolazione, delle restrizioni ai trasporti o delle prescrizioni delle autorità sanitarie sono impossibilitati a raggiungere la sede del *Congreso*.

³¹ Si veda il comunicato del 10 marzo 2020 pubblicato sul sito istituzionale del *Congreso* nel quale le parole della Presidente sono riportate come segue: *“La presidenta del Congreso ha explicado en declaraciones ante los medios de comunicación que la decisión de aplazar el Pleno se ha adoptado no tanto por razones sanitarias sino porque hay un grupo parlamentario en pleno, 52 diputados, un grupo importante en la Cámara, el tercer grupo, que ya nos ha anunciado que no va a asistir a ninguna de las reuniones parlamentarias previstas esta semana por haber dado positivo uno de sus miembros. Esta ausencia reduciría la legitimidad democrática de las votaciones y las decisiones adoptadas”*.

³² Vale la pena riprendere le parole del discorso di apertura della seduta del *Congreso de los Diputados* del 25 marzo 2020 pronunciate dalla Presidente di tale Camera: *«Hoy nos reunimos para asumir nuestras responsabilidades ordinarias inaplazables en la convalidación de diversos decretos-leyes y para ejercer las que nos corresponden en relación con esta crisis y la solicitud del Gobierno de prórroga del vigente estado de alarma. Como tantos españoles, lo hacemos desde el mayor respeto a las tareas propias y a las de los demás, y lo hacemos todos con la voluntad de contribuir a superar esta situación del mejor modo posible. Esa voluntad compartida no impide la discrepancia política sino que, por el contrario, hace el debate y la discusión un instrumento de información ciudadana y de mejora de las decisiones a adoptar. También, como tantos españoles, hemos debido adaptar nuestras reglas de funcionamiento para mantener la función parlamentaria y reducir al máximo los riesgos sanitarios y la afectación a las reglas generales de comportamiento en vigor. Por ello, además de los presentes en el hemiciclo, siguen el Pleno desde su domicilio más de trecientos diputados y diputadas, que cumplen igual que los presentes con su responsabilidad y que ejercerán el voto de modo telemático, de acuerdo con lo acordado por la Mesa y por la Junta de los Portavoces. También siguen el Pleno los profesionales de los medios de comunicación, que cumplen su imprescindible función desde la distancia. Como Presidenta de la Cámara quiero también manifestarles mi compromiso con el mantenimiento de las funciones parlamentarias y mi disposición para adoptar las previsiones que lo aseguren bajo las actuales condiciones sanitarias y materiales»*.

Svolte queste considerazioni a sostegno dell'impiego del voto elettronico a distanza quale utile strumento per lo svolgimento dell'attività rappresentativa sia in condizioni di normalità sia durante situazioni emergenziali, occorre considerare una serie di profili ai quali è bene prestare attenzione.

In primo luogo, in relazione alla possibilità di impiego del voto elettronico a distanza nell'ordinamento spagnolo durante la vigenza dello stato di allarme, sembra opportuno precisare che la possibilità di ricorrere a tale modalità di votazione è stata riconosciuta dall'Ufficio di Presidenza del *Congreso de los Diputados* sulla base di un'interpretazione estensiva di un'ipotesi già prevista dal regolamento. In particolare, là dove si rinviene tra i presupposti per l'autorizzazione all'impiego di tale strumento la sussistenza di casi di grave infermità. È chiaro, però, che la valorizzazione di tale requisito ha condotto ad allontanarsi dal dettato del regolamento parlamentare. La previsione del regolamento concerne, infatti, il caso dell'impedimento del singolo deputato, mentre nel caso di specie la facoltà di ricorrere allo strumento *de quo* è stata estesa a tutti i deputati che ne facciano richiesta.

È stato così possibile valorizzare sia l'esigenza di consentire la partecipazione ai lavori parlamentari del soggetto che sia risultato positivo al virus, sia quella di arginare un'ulteriore diffusione dell'epidemia. Oltre a tali finalità, come già evidenziato, è stata ancora più pressante l'esigenza di garantire la più ampia partecipazione possibile ai lavori della Camera. Non estendere la possibilità di ricorrere a tecniche già consolidate di voto a distanza vorrebbe dire incidere ancora di più di quanto la situazione contingente stia facendo sull'attività del *Congreso de los Diputados*, alterando i meccanismi della partecipazione politica ed i rapporti tra maggioranza ed opposizione.

Inoltre, l'estensione della possibilità di partecipare tramite l'impiego del voto elettronico a distanza sembra suscettibile di connotarsi alla stregua di una garanzia dello *ius in officio* del parlamentare. Infatti, qualora si fosse limitata la possibilità di ricorrere al voto telematico a distanza esclusivamente ai deputati affetti da una grave situazione di infermità, sarebbe stato irrimediabilmente pregiudicato il diritto di elettorato passivo, che ricomprende sia lo *ius ad officium* che lo *ius in officio*, di quei parlamentari sottoposti ad obbligo di quarantena o impossibilitati fisicamente a raggiungere la sede del *Congreso*³³.

³³ Nella dottrina spagnola, *ex plurimis*, in tema di diritto di elettorato passivo v. J. GARCIA ROCA, *Cargos Públicos Representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Pamplona, 1999; M. PULIDO QUECEDO, *El acceso a los cargos y funciones públicas. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Madrid, 1992; M. SANCHEZ MORON, *Art. 23.2: el derecho a acceder a funciones y cargos públicos*, in *Comentarios a la Constitución española*, a cura di O. ALZAGA VILLAAMIL, Madrid, 1996, p. 665; O. SALAZAR BENITEZ, *El candidato en el actual sistema de democracia representativa*, Granada, 1999; E. MARTIN NUNEZ, *El régimen constitucional del cargo público representativo*, Barcellona, 1996.

Nella dottrina italiana sia consentito rinviare a C. MARCHESE, *Il diritto di voto e la partecipazione politica. Studio di diritto comparato*, Napoli, 2019.

In particolare, sull'impatto delle tecnologie sullo svolgimento della funzione rappresentativa nell'ordinamento spagnolo v. E. CEBRIAN ZAZURCA, *El impacto de Internet en el Estado democrático*, in *Revista de Estudios Políticos*, 2016, n. 173, p. 307. Più ampiamente, v. R. RUBIO NUNEZ (a cura di), *Parlamentos abietos. Tecnología y redes para la democracia*, Cuadernos del Congreso de los Diputados, Madrid, 2014.



D'altronde, l'estensione della possibilità di utilizzare il voto a distanza a tutti i deputati che lo desiderino non implica l'esclusione della partecipazione e del voto in presenza in aula. Le due modalità di partecipazione e di votazioni sono, infatti, state disposte in modo alternativo, così che il deputato che desideri essere fisicamente presente in aula e prendere la parola potrà farlo.

Ulteriore questione concerne l'impatto di un simile strumento sull'attività parlamentare e la necessità che lo svolgimento della funzione rappresentativa non sia ridotta ad una mera espressione di voti. Nell'affrontare tali profili sembra utile fare riferimento alle modalità attraverso le quali si è svolta la seduta del *Congreso* del 25 marzo.

Quanto al profilo relativo ai limiti all'ordinario svolgimento dell'attività parlamentare determinati dalla partecipazione tramite voto telematico, occorre evidenziare come nel corso della seduta del *Congreso* del 25 marzo i deputati che hanno ritenuto di prendere la parola si sono avvalsi della facoltà di essere presenti in aula, mentre nel caso in cui sono stati impossibilitati a raggiungere la sede del *Congreso* hanno affidato il proprio pensiero agli interventi dei capigruppo, poi esercitando il proprio voto a distanza³⁴.

Quanto alla fase decisionale, questa – dopo lo svolgimento di un lungo dibattito (tenuto conto che la seduta è stata dichiarata aperta alle ore 15:00 ed è stata dichiarata ufficialmente chiusa all'1:55 di notte) – non si è limitata ad una mera scelta tra approvazione e rigetto. Infatti, se si escludono le votazioni relative alla convalida di cinque decreti in relazione ai quali anche in tempi ordinari il *Congreso* può solo votare l'approvazione o il rigetto, per quanto concerne l'autorizzazione alla proroga dello stato di allarme sono state presentate ben sette proposte di emendamento di cui, all'esito della votazione, sei sono state rigettate e una è stata approvata³⁵.

In apertura del presente scritto si è detto, infatti, che in sede di autorizzazione alla proroga dello stato di allarme il *Congreso* interviene nella formazione dell'atto e può incidere sostanzialmente sul contenuto dello stesso. Nel caso di specie l'Ufficio di Presidenza ha consentito il deposito di proposte di emendamento

³⁴ Si veda l'intervento in aula del deputato del *Grupo Parlamentario Republicano* Ruffian Romero che inizia il suo intervento come segue: «Buenas tardes a todas y a todos. Comienzo con un recuerdo a mi compañero Jordi Salvador, insigne sindicalista, que si no estuviera confinado en Tarragona haría este discurso. Yo simplemente seré su voz». Del medesimo tenore l'intervento del deputato del *Grupo Parlamentario Socialista* Leal Fernández che afferma: «Señorías, en nombre del Grupo Parlamentario Socialista y dado el contexto de estado de alarma por emergencia sanitaria, me corresponde en esta sesión ser la voz del trabajo que desarrolla mi compañero Manuel González Ramos, diputado por Albacete, en las materias que son objeto del punto del orden del día».

³⁵ È possibile consultare gli emendamenti proposti in http://www.congreso.es/backoffice_doc/prensa/notas_prensa/73175_1585142637210.pdf.

Sembra opportuno precisare che anche in relazione alla seduta del *Congreso* prevista per il 9 aprile 2020 e riguardante, tra l'altro, la richiesta di autorizzazione ad un'ulteriore proroga dello stato di allarme sono stati presentati numerose proposte di emendamento, consultabili già nei giorni antecedenti alla seduta (v. http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/SalaPrensa/NotPre?_piref73_7706063_73_13373_73_1337373.next_page=/wc/detalleNotaSalaPrensa?idNotaSalaPrensa=35549&mostrarvolver=N).

sino alle ore 12:00 di mercoledì 25 marzo³⁶. Tali proposte sono state illustrate in aula dai capigruppo e successivamente messe in votazione. Per ultimo, si è provveduto alla votazione sulla proroga dello stato di allarme nella formulazione derivante dall'approvazione del richiamato emendamento.

Un simile procedimento, sebbene rispetto all'ordinaria attività parlamentare presenti delle compressioni, non riduce la partecipazione per via telematica ad una mera votazione favorevole o contraria su un dato atto. Peraltro, la volontà del Parlamento spagnolo di non abdicare alla propria funzione emerge in maniera netta là dove si ponga attenzione al contenuto dell'emendamento approvato. Tale emendamento ha previsto l'obbligo in capo al Governo di presentare al *Congreso* con cadenza periodica settimanale specifici report sui provvedimenti adottati e sulla loro efficacia³⁷.

Proprio l'introduzione di un simile obbligo dimostra che siamo di fronte ad un Parlamento che non abdica alla sua funzione ed in tale prospettiva il voto a distanza può essere un valido ausilio al fine di salvaguardare, seppure con talune compressioni legate all'eccezionale situazione, lo svolgimento dell'attività parlamentare e lo *ius in officio* dei rappresentanti.

4. Il voto telematico nelle Comunità e città autonome spagnole

Al pari delle *Cortes*, il voto telematico³⁸ è previsto, talora da tempo³⁹, in ben dodici delle diciassette delle Assemblee elettive delle Comunità autonome spagnole⁴⁰ nonché in quelle delle due Città autonome di *Ceuta* e *Melilla*.

³⁶ Tale termine è stato fissato appositamente al fine di consentire a tutti i deputati di prendere conoscenza delle proposte di emendamento prima dell'inizio della seduta parlamentare.

³⁷ Il testo dell'emendamento approvato sancisce quanto segue: «*De acuerdo con lo establecido en el artículo octavo, apartado uno, de la L. 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, el Gobierno remitirá semanalmente al Congreso de los Diputados información documental estructurada de la ejecución de las distintas medidas adoptadas y valoración de su eficacia para contener el virus COVID-19 y mitigar su impacto sanitario, económico y social.*»

³⁸ Sul voto telematico v. P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *Voto parlamentario*, cit. e M.A. PRESNO LINERA, C. ORTEGA SANTIAGO, *La sustitución temporal de los representantes políticos*, Madrid, 2009.

³⁹ Il voto telematico – con quello per delega (v. *infra*, nota 74) – è stato per la prima volta introdotto dal Parlamento andaluso il 7 ottobre 2009, su iniziativa del gruppo parlamentare socialista, per ragioni di maternità o paternità dovute a gravidanza, nascita o adozione e di incapacità e infermità prolungata (art. 85 R.P. And).

⁴⁰ Si tratta delle Comunità autonome di (in ordine temporale): Andalusia (art. 85 R.P. And. modificato il 7 ottobre 2009); Cantabria (art. 88 R.P. Cant. modificato nel giugno 2012); Galizia (art. 84 R.P. Gal. modificato il 7 agosto 2012); Castiglia e León (art. 86 R.C. CLe. modificato il 27 febbraio 2014); La Rioja (art. 73 R.P.L.R. modificato il 4 giugno 2014); Catalogna (art. 95 R.P. Cat. approvato nel luglio 2015); Estremadura (art. 142 R.A. Ex. approvato il 30 luglio 2015); Comunità Valenziana (art. 82 R.C. Val. come modificato il 26 aprile 2017); Madrid (art. 16 R.A. Mad. approvato il 7 febbraio 2019); Isole Baleari (art. 99 R.P. IB approvato il 19 marzo 2019); Murcia (art. 103 R.A. Mur. approvato il 24 maggio 2019); Asturie (art. 111 R.J.G.P. Ast. modificato nel febbraio 2020). Si vedano anche gli articoli 59 dei regolamenti delle Città sia di Ceuta (R.A. Ce. approvato il 30 gennaio 2018) che di Melilla (R.A. Me. approvato il 17 aprile 2018).

Il voto telematico quindi non è previsto dai regolamenti interni delle Assemblee delle Comunità autonome di Aragona, Canarie, Castiglia – La Mancia, Paesi Baschi (in cui piuttosto è previsto il voto per delega) e Navarra.



Tale innovazione s’inserisce in più vasto processo teso a valorizzare l’uso dell’informatica nell’attività parlamentare attraverso sia la digitalizzazione dei documenti e degli atti parlamentari, sia la possibilità accordata al deputato di presentare o trasmettere i propri atti tramite mezzi informatici, elettronici o telematici ⁴¹ e di utilizzare mezzi audiovisivi o telematici per illustrare i suoi interventi in Commissione o Assemblea ⁴². È evidente però che, rispetto a tali forme di impiego delle moderne tecnologie, l’introduzione del voto telematico segna un salto di livello giacché, pur essendo un mezzo ausiliario, esso direttamente incide sulla modalità attraverso cui si esprime la volontà del parlamentare nel momento decisivo dell’espressione del voto in Assemblea.

Come per le Camere nazionali, anche per le Assemblee regionali una forte sollecitazione a rivedere in tal senso i propri regolamenti interni è venuta dall’approvazione della citata ⁴³ legge organica sull’effettiva eguaglianza tra mariti e mogli, così da conciliare vita familiare e attività lavorativa. Va inoltre precisato che il voto telematico è previsto solo per le votazioni in Assemblea, con esclusione quindi di quelle in Commissione, e solo per quelle a scrutinio palese, con esclusione quindi dei casi in cui sia previsto il voto segreto, sia esso obbligatorio o facoltativo ⁴⁴.

Ciò premesso, i presupposti perché si possa ricorrere al voto telematico sono quasi sempre gli stessi, esistendo tra i diversi Parlamenti sono lievi differenze. Deve trattarsi, infatti, di deputati che non possono

⁴¹) Cfr. art. 106, comma 2 e 3, R.P. Cat.

⁴²) Cfr. art. 81, comma 2, R.P. Can.

⁴³) V. *supra*, § 1 ed ivi nota 11.

⁴⁴) Fa eccezione l’art. 99, comma 1 R.P. IB. secondo cui “la votazione telematica può essere ordinaria o segreta”.

partecipare alle sedute dell'Assemblea per ragioni di: gravidanza ⁴⁵; parto ⁴⁶; maternità ⁴⁷ o paternità ⁴⁸; ricovero ospedaliero ⁴⁹; infermità ⁵⁰, talora grave ⁵¹ e incapacità prolungata ⁵².

Parimenti quasi sempre le stesse sono le modalità per chiedere il voto telematico. Il deputato deve farne richiesta scritta all'Ufficio di Presidenza, in cui comprovi la sussistenza dei presupposti che consentono il ricorso a tale particolare modalità di votazione. La decisione spetta quasi sempre ⁵³ allo stesso Ufficio di Presidenza ⁵⁴, talora con procedure e maggioranze particolari ⁵⁵.

⁴⁵) Cfr. artt. 85, comma 7, R.P. And., 111, comma 2, R.J.G.P. Ast., 88, comma 2, R.P. Cant., 86, comma 2, R.C. CL.e., 84, comma 3, R.P. Gal., 73 R.P.L.R. (l'art. 1, comma 2, del cui Accordo attuativo del 21 ottobre 2016 precisa che "nel caso di gravidanza, deve esistere una diagnosi di gravidanza a rischio o sotto osservazione medica associata a tale condizione di gravidanza"), 16, comma 3, R.A. Mad., 103, comma 2, R.A. Mur. (che espressamente specifica che la gravidanza deve essere a rischio), 59, comma 5, R.A. Ce. e 59, comma 2, R.A. Me.

⁴⁶) Cfr. artt. 88, comma 2, R.P. Cant. e 103, comma 2 R.A. Mur.

⁴⁷) Il problema delle deputate in stato di maternità si pose clamorosamente nel Parlamento europeo il 26 marzo 2009 quando la deputata danese Hanne Dahl si presentò con il figlio di appena tre mesi in Aula pur di partecipare al voto. Vale la pena ricordare che la Camera dei deputati, in base al parere della Giunta per il Regolamento del 4 ottobre 2011, considera in missione, e quindi presenti ai fini del numero legale (art. 46.2 reg.), le deputate in maternità, nei periodi corrispondenti a quelli per i quali la legislazione vigente prevede l'astensione obbligatoria.

⁴⁸) Cfr. artt. 85, comma 7, R.P. And., 111, comma 2, R.J.G.P. Ast., 86, comma 2, R.C. CL.e., 95, comma 2 e 3, R.P. Cat., 59, comma 5, R.A. Ce., 142 R.A. Ex., 84, comma 3, R.P. Gal., 99 R.P. IB., 73 R.P.L.R., 16, comma 3, R.A. Mad., 59, comma 2, R.A. Me., 103, comma 2, R.A. Mur. e 85, comma 2, R.C. Val. A proposito di quest'ultima Assemblea, la Risoluzione generale della Presidenza valenziana del 10 marzo 2020 sul sistema di votazione telematica (non ancora approvata) precisa che deve trattarsi di "nascita di un figlio o di una figlia, adozione, l'attesa per l'adozione e l'affido, tanto preadottiva che permanente o semplice, in quest'ultimo caso dalla durata non inferiore ad un anno" (art. 1.a)); inoltre il voto telematico è accordato per quattro settimane in caso di permesso parentale; sedici in caso di licenza per maternità (art. 3).

⁴⁹) Cfr. artt. 95, comma 2 e 3, R.P. Cat. e 111, comma 2, R.J.G.P. Ast.

⁵⁰) Cfr. artt. 85, comma 7, R.P. And. e 142 R.A. Ex.

⁵¹) Cfr. artt. 111, comma 2, R.J.G.P. Ast., 88, comma 2, R.P. Cant., 86, comma 2, R.C. CL.e., 95, comma 2 e 3, R.P. Cat., 59, comma 5, R.A. Ce., 73 R.P.L.R., 16, comma 3, R.A. Mad. 59, comma 2, R.A. Me., 103, comma 2, R.A. Mur. e 73 R.P.L.R., l'art. 1, comma 2 del cui Accordo attuativo del 21 ottobre 2016 precisa che "si intende per «infermità grave» quella che porta ad una situazione di ricovero ospedaliero o di incapacità che impedisca [al deputato] di allontanarsi dal suo domicilio e che si stimi non inferiore a sette giorni".

⁵²) Cfr. artt. 85, comma 7, R.P. And., 95, comma 2 e 3 R.P. Cat., 142 R.A. Ex., 99 R.P. IB. e 85, comma 2, R.C. Val. Sempre a proposito di quest'ultima Assemblea, la citata Risoluzione generale della Presidenza valenziana sul sistema di votazione telematica non ancora approvata precisa che deve trattarsi di "infermità diagnosticata medicalmente come curabile o incurabile, quando tale infermità comporta una limitazione derivata, in particolare, da dolori fisici, mentali o psichici che, interagendo con vari ostacoli, può impedire la partecipazione piena ed effettiva della persona di cui si tratta alla vita parlamentare con eguali condizioni rispetto agli altri parlamentari e se tale limitazione è di lunga durata" (art. 1.b)); la determinazione della durata del voto telematico spetta all'Ufficio di Presidenza in base al prolungamento della infermità e degli eventuali ricoveri ospedalieri e dei trattamenti associati (art. 4).

⁵³) Fa eccezione l'art. 85, commi 6 e 7 R.P. And., il quale prevede, come per la delega (v. *infra*, nota 72), la decisione caso per caso dell'Assemblea, previo parere della Commissione sullo statuto dei deputati

⁵⁴) Cfr. art. 111, comma 2, R.J.G.P. Ast., 86, comma 2, R.C. CL.e., 59, comma 5, R.A. Ce., 84, comma 3, R.P. Gal., 99 R.P. IB., 73 R.P.L.R. e 59, comma 2, R.A. Me.

⁵⁵) Secondo l'art. 88, comma 2, R.P. Cant. sulle richieste di voto telematico l'Ufficio di Presidenza delibera a maggioranza dei due terzi e con il parere favorevole della Conferenza dei capigruppo.

L'Ufficio di Presidenza specifica eventualmente le votazioni e il periodo di tempo in cui il voto può essere espresso per via telematica⁵⁶. Diversamente, più in generale, il voto telematico è ammesso solo nelle votazioni per le quali, non essendo suscettibili di voto per parti separate o modificazioni, siano prevedibili modalità e tempi di svolgimento⁵⁷. Solo nell'Assemblea di Madrid, qualora i mezzi tecnici disponibili lo consentano, l'Ufficio di Presidenza, all'unanimità, può autorizzare il voto telematico simultaneo durante lo svolgimento di una sessione plenaria, senza restrizioni temporali e riferite al tipo di votazione⁵⁸. Sempre all'Ufficio di Presidenza spetta disciplinare il procedimento⁵⁹, di modo che sia pienamente garantita la personalità del voto⁶⁰, l'identità del votante⁶¹ e non sia alterato il significato del voto⁶². Il voto telematico deve essere poi trasmesso al Presidente prima dell'inizio della corrispondente votazione⁶³.

4.1 In particolare: le specifiche modalità operative

Solo in tre Assemblee elettive – quelle di Castiglia e León, La Rioja e della Comunità valenziana – gli Uffici di Presidenza (o, nel caso valenziano, la Presidenza) hanno approvato⁶⁴ *Norme di attuazione del procedimento di votazione telematica* il cui esame, quindi, consente di comprendere meglio nello specifico le modalità di svolgimento di tale particolare forma di votazione. Esse trattano, infatti, cinque fasi: 1) le modalità di richiesta di autorizzazione per l'espressione del voto telematico, 2) la sua autorizzazione; 3) il procedimento di espressione del voto telematico; 4) la comunicazione all'Assemblea del voto espresso non di presenza ed il suo scrutinio; 5) le ipotesi di annullamento del voto telematico.

Circa le modalità di richiesta del voto telematico (*sub 1*), il deputato che prevede di essere assente in una seduta dell'Assemblea può chiedere per iscritto all'Ufficio di Presidenza della Camera di essere

⁵⁶) Cfr. artt. 111, comma 2, R.J.G.P. Ast., 88, comma 2, R.P. Cant., 59, comma 5, R.A. Ce., 73 R.P.L.R., 16, comma 3, R.A. Mad., 59, comma 2, R.A. Me. e 103, comma 2, R.A. Mur. (secondo cui è piuttosto il richiedente che precisa “il periodo di tempo e le votazioni in cui chiede di esprimere il proprio voto” telematico a altri sistemi tecnici praticabili ed adeguati).

⁵⁷) Cfr. artt. 111, comma 2, R.J.G.P. Ast., 88, comma 2 R.P. Cant., 86, comma 2, R.C. CLe., 59, comma 5, R.A. Ce., 73 R.P.L.R., 16, comma 3, R.A. Mad. e 59, comma 2, R.A. Me.

⁵⁸) Cfr. art. 16, comma 4, R.A. Mad.

⁵⁹) Cfr. artt. 111, comma 2, R.J.G.P. Ast. (secondo cui però l'Ufficio di Presidenza deve prima sentire la Conferenza dei capigruppo), 88, comma 2, R.P. Cant., 95, comma 2, R.P. Cat., 59, comma 5, R.A. Ce., 59, comma 2, R.A. Me., 103, comma 2, R.A. Mur. (per cui l'Ufficio di Presidenza stabilisce il sistema e il procedimento del voto telematico sentita la Conferenza dei capigruppo). Secondo la prima Disposizione finale della riforma degli artt. 83 e 86 del Regolamento delle Cortes di Castiglia e León approvata il 27 febbraio 2014, le disposizioni necessarie per l'attuazione del procedimento telematico di voto devono essere approvate dall'Ufficio di Presidenza con il parere favorevole della Conferenza dei Presidenti di gruppo parlamentare.

⁶⁰) Cfr. art. 88, comma 2, R.P. Cant., 73 R.P.L.R., 16, comma 3, R.A. Mad. e 59, comma 2, R.A. Me.

⁶¹) Cfr. art. 111, comma 2, R.J.G.P. Ast.

⁶²) Cfr. art. 111, comma 2, R.J.G.P. Ast.

⁶³) Cfr. artt. 111, comma 2, R.J.G.P. Ast., 88, comma 2, R.P. Cant., 59, comma 5, R.A. Ce., 73 R.P.L.R., 16, comma 3, R.A. Mad. e 59, comma 2, R.A. Me.

⁶⁴) Rispettivamente il 24 aprile 2014, 21 ottobre 2016 e 26 aprile 2017.

autorizzato a partecipare alle sue votazioni tramite l'utilizzo del voto telematico. In tale richiesta si devono esporre e giustificare, anche tramite certificato medico, le ragioni che impediscono la presenza fisica alle sedute dell'Assemblea per le cause previste dal regolamento (v. *supra*, § 3). La richiesta di autorizzazione va presentata al Registro Generale della Camera tra i dieci ed i cinque giorni antecedenti ⁶⁵ alla data in cui è previsto lo svolgimento della seduta per la quale si chiede il voto telematico e deve necessariamente contenere l'indicazione dell'indirizzo di posta elettronica tramite cui esso si intende esprimere.

Spetta all'Ufficio di Presidenza autorizzare il voto telematico (*sub 2*)), ovviamente qualora riscontri la fondata sussistenza di una delle ipotesi per cui è previsto dal regolamento. La decisione motivata viene comunicata al richiedente nel minor tempo possibile tramite l'indirizzo di posta elettronica segnalato nella richiesta ⁶⁶. Contro di essa non è ammesso alcun ricorso ⁶⁷. Essa indica il periodo o gli specifici punti dell'ordine del giorno dell'Assemblea per cui il voto telematico è autorizzato. È interessante notare come il voto telematico, una volta espresso, deve, come vedremo, essere confermato personalmente prima dell'inizio della seduta dell'Assemblea per la quale è stato autorizzato. Solo il Parlamento de La Rioja prevede che il deputato autorizzato ad esprimere il voto telematico deve comunicare la cessazione delle circostanze che avevano motivato l'autorizzazione con 24 ore di anticipo rispetto all'inizio della sessione plenaria corrispondente, contestualmente dichiarando di poter votare di presenza ⁶⁸.

Circa il procedimento di espressione del voto telematico (*sub 3*)), il deputato che voglia esercitare il voto non di presenza deve inviare dall'indirizzo di posta elettronica (istituzionale) segnalato nella sua richiesta di autorizzazione il formulario, debitamente completato, della votazione che gli è stato previamente inviato dalla Segreteria Generale della Camera tramite lo stesso indirizzo di posta elettronica. Questo formulario deve essere sottoscritto dal deputato autorizzato mediante un certificato valido della sua firma digitale e trasmesso all'indirizzo di posta elettronica del Registro Generale della camera di appartenenza. Una volta esercitato il voto mediante procedimento telematico ⁶⁹, il Segretario Generale di persona o un

⁶⁵) Il punto 1.5 delle Norme attuative decise dall'Ufficio di Presidenza del Parlamento de La Rioja si limita a prevedere che la richiesta deve essere data con sufficiente preavviso, tranne circostanze eccezionali.

⁶⁶) Solo il punto 3.3 delle Norme attuative sul procedimento di votazione telematica, deliberate il 21 ottobre 2016 dall'Ufficio di Presidenza del Parlamento de La Rioja, prevede che la *Mesa* possa modificare i punti all'ordine del giorno per cui è stata concessa l'autorizzazione del voto telematico purché almeno 24 ore prima dell'inizio della relativa sessione plenaria. Inoltre, secondo il successivo punto 3.5, qualora la richiesta del deputato si riferisca a più sedute plenarie o ad un periodo di tempo superiore ai sette giorni, le corrispondenti comunicazioni degli argomenti su cui egli può votare in via telematica e i termini di espressione del voto sono determinati man mano che si fissano gli ordini del giorno delle sedute plenarie.

⁶⁷) Il punto 2.8 delle citate Norme attuative decise dall'Ufficio di Presidenza del Parlamento de La Rioja aggiunge però che il deputato interessato può comunque sollevare ricorso *de amparo* ai sensi dell'articolo 42 della Legge Organica 2/1979 del 3 ottobre sul Tribunale costituzionale.

⁶⁸) Cfr. punto 2.6 dell'Accordo del 21 ottobre 2016.

⁶⁹) Nel Parlamento de La Rioja entro 24 ore dalla autorizzazione e comunque 24 ore prima dell'inizio della seduta plenaria per cui è stato autorizzato (v. punto 3.2 delle Norme attuative).



suo delegato deve telefonare al deputato perché confermi l'effettiva espressione del suo voto e il suo significato. Dopo tale verifica, in forza della quale il voto telematico si intende definitivamente espresso, la Segreteria Generale lo trasferisce alla Presidenza della Camera prima dell'inizio della seduta plenaria nella quale esso deve produrre i propri effetti. Una volta confermato, il voto espresso per via telematica, non può essere modificato o ritirato dal deputato che lo ha espresso; piuttosto potrà essere annullato (cfr. *sub*) 5)). Fino al momento in cui viene espresso, tutti coloro (Segretario Generale, Presidente dell'Assemblea, qualunque altro deputato o funzionario della camera) che, in ragione dell'esercizio delle proprie funzioni, hanno avuto conoscenza del significato del voto, sono su di esso tenuti ad osservare il massimo riserbo.

Circa la comunicazione all'Assemblea del voto telematico ed il suo scrutinio (*sub* 4)), occorre innanzi tutto premettere che il ricorso ad esso preclude che le proposte del Presidente possano essere votate per mero assenso. Nel caso di procedimento ordinario di voto, il Presidente dell'Assemblea prima annuncia l'identità di quei deputati assenti che, autorizzati dall'Ufficio di Presidenza, hanno votato per via telematica; indi di costoro, dopo che tutti i presenti hanno votato, rende pubblico il significato del voto espresso; infine, il Presidente proclama il risultato, aggiungendo ai voti dei presenti quelli espressi per via telematica. Lo stesso procedimento si segue in caso di voto per appello nominale, salvo ovviamente l'annuncio da parte del Presidente del significato del voto del deputato non presente al momento del suo turno in base all'ordine alfabetico di votazione. In entrambi i casi, se il risultato della votazione dovesse essere di parità, il senso del voto espresso telematicamente si mantiene nelle successive votazioni dello stesso punto all'ordine del giorno, sempre che queste si svolgano nella medesima sessione plenaria.

L'ultima fase disciplinata riguarda i casi in cui i voti espressi telematicamente possono essere annullati e considerati non espressi (*sub* 5)), e cioè: *a*) se il deputato in questione perde la propria condizione di parlamentare prima del voto, sempre che tale ipotesi estrema sia conosciuta per tempo dalla Camera; *b*) se il punto all'ordine del giorno oggetto del voto telematico decade o sia ritirato; in caso di riproposizione dello stesso ordine del giorno in una seduta plenaria successiva, occorre, eventualmente, formulare una nuova richiesta di voto telematico ed ottenere, di conseguenza, una nuova autorizzazione; *c*) se il voto del punto dell'ordine del giorno su cui è stato espresso un voto telematico si svolge, su richiesta, mediante scrutinio segreto; *d*) se il deputato che ha espresso il voto telematico risulti presente in Aula al momento della votazione del relativo punto dell'ordine del giorno; in tal caso, infatti, il deputato può votare di presenza, al pari degli altri membri della Camera. Se ricorre una di queste cause, spetta al Presidente dell'Assemblea dichiarare la nullità del voto telematico; tale decisione non può essere né discussa né

impugnata ⁷⁰. Tutti coloro (membri dell'Ufficio di Presidenza, deputati, funzionari) che, in virtù dell'esercizio delle loro funzioni, hanno avuto conoscenza del significato del voto espresso per via telematica successivamente annullato sono tenuti al segreto. Allo stesso modo, devono essere eliminati dai dispositivi e dai registri informatici dell'Assemblea tutte le comunicazioni telematiche ricevute dalla Camera attraverso le quali è stato espresso il voto telematico dopo annullato.

5. Il voto per delega

In presenza di tutti ⁷¹ – o quasi ⁷² – i medesimi presupposti che consentono il voto telematico, cinque Parlamenti autonomici prevedono ed applicano, seppur in misura diversa ⁷³, il voto per delega, in via ora complementare – così in Andalusia, Catalogna, Estremadura e Galizia ⁷⁴ - ora esclusiva, come nel solo caso dei Paesi Baschi ⁷⁵.

Circa le modalità operative, la delega del voto può essere conferita ad un qualunque deputato oppure, specificatamente, ad un deputato dello stesso gruppo parlamentare, previa conoscenza del suo

⁷⁰) Nel Parlamento de La Rioja è previsto però che il deputato interessato possa comunque sollevare ricorso *de amparo* ai sensi dell'articolo 42 della Legge Organica 2/1979 del 3 ottobre sul Tribunale costituzionale (v. punto 5.2 delle Norme attuative).

⁷¹) Cfr. artt. 95, comma 3, R.P. Cat. e 84, comma 3, R.P. Gal.

⁷²) L'art. 85 R.P. And. nell'ammettere il voto per delega o procedimento telematico nei casi di infermità o incapacità prolungata, paternità o maternità, specifica – per il solo voto per delega - che le ultime due ipotesi vanno riferite ai soli casi di gravidanza, nascita o adozione (comma 5). Inoltre, i criteri generali per delimitare le ipotesi di infermità o incapacità prolungata che determinano tale delega sono stabiliti dall'Ufficio di Presidenza (comma 6); v. al riguardo *l'Acuerdo de la Mesa del Parlamento, de 1 de junio de 2016, sobre los criterios generales para delimitar los supuestos de enfermedad o incapacidad prolongada a los efectos de la delegación de voto*.

Parimenti fa eccezione l'art. 142 R.A. Ex. secondo cui il voto per delega è previsto in caso di gravidanza, parto, infermità grave, incapacità prolungata, permesso di maternità, paternità o adottivo o altra causa giustificata dall'Ufficio di Presidenza, mentre invece il voto telematico è previsto solo in caso di paternità, maternità e infermità o incapacità prolungata.

⁷³) A. ANGUITA SUSI, *Breves notas sobre el fundamento de la delegación del voto en los sistemas representativos autonómico y local*, in *Revista de las Cortes Generales*, 2016, nn. 97-99, p. 264 ss. segnala che il voto per delega è applicato soprattutto nel Parlamento andaluso, analizzandone la prassi in relazione ai presupposti richiesti, alla durata della delega ed ai margini di manovra del delegato. Proprio in conseguenza di tale uso massiccio, l'1 giugno 2016 l'Ufficio di Presidenza ha approvato criteri generali per delimitare le ipotesi di infermità o incapacità prolungata che consentono il ricorso alla delega del voto, a seguito dei quali le richieste di voto per delega sono significativamente diminuite.

⁷⁴) Cfr. artt.: 85, comma 5, R.P. And., come modificato il 7 ottobre 2009 rispetto al precedente testo secondo cui, all'opposto, il voto dei deputati era "personale e indelegabile"; 95, commi 1 e 2, R.P. Cat., introdotto dal regolamento approvato il 22 dicembre 2005 (anche in questo caso il corrispondente art. 73 del precedente regolamento, approvato il 20 ottobre 1987, sanciva invece che il voto dei deputati era "personale e indelegabile"); 84, commi 3, 4 e 6 R.P. Gal. come modificati il 7 agosto 2012 e 142 R.A. Ex. (approvato il 19 marzo 2015).

⁷⁵) L'art. 89, comma 1, del Regolamento del Parlamento basco (R.P.V.) prevede il voto per delega al capogruppo o ad altro parlamentare da parte: a) delle parlamentari in periodo di riposo di maternità nelle sei settimane successive al parto; b) dei parlamentari e delle parlamentari che, a causa della maternità o paternità, non sono in grado di partecipare alle discussioni e alle votazioni dell'Assemblea. La richiesta, indirizzata all'Ufficio di Presidenza del Parlamento, deve contenere il nome del delegante e del delegato, le discussioni e le votazioni in cui la delega va esercitata o, eventualmente, il periodo di sua durata. L'Ufficio di Presidenza, nell'ammettere la richiesta, stabilisce il procedimento per esercitare il voto delegato e la sua scadenza.

Capogruppo⁷⁶ oppure, infine, solamente a quest'ultimo⁷⁷. Nella delega devono essere specificamente indicate le discussioni e le votazioni in relazione alle quali s'intende ricorrere a tale modalità di voto o, eventualmente, il periodo di durata⁷⁸, con divieto di proroga implicita⁷⁹. La specifica richiesta di tale modalità di voto va inoltrata all'Ufficio di Presidenza. Su di essa decide quest'ultima⁸⁰ oppure talora l'Assemblea, previo parere della Commissione dello statuto dei deputati⁸¹.

È decisivo notare come nelle suddette cinque Comunità autonome il voto per delega – il cui ricorso nel Parlamento catalano è stato contestato con ampia risonanza mediatica⁸² – sia stato introdotto in sede regolamentare in virtù dell'ampia autonomia organizzativa riconosciuta ai Parlamenti dai rispettivi Statuti⁸³. Questi, infatti, se da un lato non lo prevedono espressamente, nemmeno espressamente lo vietano. Inoltre si è profittato del fatto che l'art. 79.3 della Costituzione spagnola sancisce espressamente la indelegabilità - oltretutto la personalità - del voto solo per i deputati e i senatori nazionali⁸⁴, e non per i membri delle assemblee regionali e che il Tribunale costituzionale abbia interpretato tale comma, e più in generale, l'intero articolo, per la sua formulazione letterale e per la sua collocazione nel testo costituzionale, applicabile solo al Congresso dei deputati e al Senato, e non alle camere legislative delle Comunità autonome. Queste ultime, quindi, non sono tenute ad adeguare la loro struttura, funzionamento e organizzazione a quelle corrispondenti delle *Cortes* nazionali⁸⁵. Da qui la possibilità di

⁷⁶) Cfr. art. 84, comma 4, R.P. Gal.

⁷⁷) Cfr. art. 142 R.A. Ex. il quale si preoccupa di specificare che “quando chi chiede la delega sia il Presidente del gruppo parlamentare, egli può chiedere che il proprio voto sia delegato, in ordine, alla Presidenza del gruppo, al Capogruppo aggiunto o ad un membro dell'Ufficio di Presidenza che appartenga al suo gruppo parlamentare. Nel caso in cui il Gruppo sia composto da un solo deputato, sarà delegato il Presidente della Camera”.

⁷⁸) Cfr. art. 85, comma 7, R.P. And., 95, comma 3, R.P. Cat., 142 R.A. Ex. e 84, comma 4, R.P. Gal.

⁷⁹) Cfr. art. 84, comma 4, R.P. Gal.

⁸⁰) Cfr. artt. 95, comma 3, R.P. Cat., 142 R.A. Ex. e 84, comma 3, R.P. Gal.

⁸¹) Cfr. art. 85, comma 6, R.P. And.

⁸²) Nella seduta del 17 gennaio 2018, in cui è stato eletto Presidente del Parlamento catalano Torrent, è stato accettato il voto per delega dei tre deputati indipendentisti in carcere (Oriol Junqueras, Joaquim Forn e Jordi Sanchez) mentre Puigdemont e gli altri quattro dirigenti indipendentisti rifugiatisi in Belgio avevano rinunciato a tale metodo di votazione per evitare il ricorso già preannunciato dal Presidente del Governo Rajoy al Tribunale costituzionale contro la validità della votazione.

⁸³) Cfr. artt. 102 St. And., 58 St. Cat., 16 St. Ex., 12, comma 1, St. Gal. e 27, comma 2, St. P.V.

⁸⁴) Su tale disposizione v. E. RECODER DE CASSO, *Comentario al art. 79-3*, in *Comentarios a la Constitución*, a cura di F. Garrido Falla, Madrid, 1980, p. 1331 ss.; R. RIPOLLÉS SERRANO, *Comentario al art. 79-3*, in *Constitución Española 1978*, VI, *Comentarios a las leyes políticas*, a cura di O. Alzaga Villaamil, Madrid, 1989, p. 752; J.L. PANIAUGUA, *La personalidad e indelegabilidad del voto de los parlamentarios*, in AA.VV., *I Jornadas de Derecho Parlamentario* (21-24 marzo 1984), vol. I, Madrid, 1985, pp. 349-354; A. TORRES DEL MORAL, *El estado español de partidos*, in *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n. 8, 1991, p. 132; M.V. GARCÍA-ATANCE GARCÍA, *La indelegabilidad del voto y la Junta de Portavoces*, in *Revista de Derecho Político*, 1992, n. 36, pp. 399-406.; J. CANO BUESO, *Grupos parlamentarios y representación política*, in *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, Valencia, 2001, p. 60 nt. 24.

⁸⁵) Cfr. S.T.C. 179/1989 del 2 novembre, 6° fj.

scindere la personalità dalla indelegabilità del voto ⁸⁶, la quale sarebbe solo frutto di una “consuetudine parlamentare” ⁸⁷ rispetto alla quale gli Statuti e i regolamenti camerali possono parzialmente derogare in presenza di più o meno specifici presupposti.

Tale conclusione pare però sopravvalutare il dato letterale ⁸⁸ quasi che il voto per delega sia solo una modalità tecnica attraverso cui il rappresentante possa comunque esercitare il proprio mandato all’atto della deliberazione quando invece la indelegabilità del voto – come si ritiene – costituisce un profilo così coesistente al libero esercizio del mandato parlamentare da poter essere derogato solo in presenza di una espressa disposizione costituzionale, come infatti prevista dagli articoli 27, comma 3, della Costituzione francese (“La legge organica può autorizzare eccezionalmente la delega del voto. In tal caso nessuno può ricevere in delega più di un mandato”) ⁸⁹ e 65, comma 3, della Costituzione del Lussemburgo (“È ammesso il voto per procura. Nessuno può tuttavia ricevere più di una procura”) ⁹⁰. Inutile infatti nascondersi che, benché introdotto per agevolare la partecipazione al voto di chi non può essere presente, magari come in Francia perché titolare di altra carica elettiva a livello locale un tempo ritenuta compatibile ⁹¹, la delega del voto può essere facilmente utilizzata per sostituire alla volontà dei molti quella di pochi – ad esempio, come visto, i Presidenti dei gruppi parlamentari o persone a loro gradite ⁹² –, introducendo

⁸⁶) Che il voto, pur essendo personale, possa essere delegato è oggetto di serrata critica da parte di J. DE MIGUEL BÁRCENA, *La personalidad e indelegabilidad del voto y las reformas de los Reglamentos de los Parlamentos autonómicos*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 90, settembre-dicembre 2010, p. 152.

⁸⁷) Cfr. S.T.C. 129/2006 del 24 aprile, 7° f.j.

⁸⁸) Cfr. J. DE MIGUEL BÁRCENA, *La personalidad*, cit., pp. 150 e 159 ss.

⁸⁹) Oltreché per motivi di maternità o paternità o di infermità e incapacità fisica, in Francia il ricorso al voto per delega è autorizzato anche in caso di grave avvenimento familiare, missione temporanea su incarico del Governo e nei casi di forza maggiore constatati dall’Ufficio di Presidenza.

Sull’art. 27.3 Cost. v. R. CHIROUX, *Article 27*, in F. Luchaire, G. Conac, X. Prétot, *La Constitution de la République française*, III ed., Paris, 2008, pp. 795 ss.; J. Cl. NEMERY, *Le principe du vote personnel dans la Constitution de la V^e République*, in *Rev. dr. publ.*, 1987, pp. 995 ss.; J. PH. FELDMAN, *Le vote personnel*, Mémoire Paris 2, 1990; P. AVRIL, J. GICQUEL, *Droit parlementaire*, III ed., Paris, 2004, p. 139; F. ROUVILLOIS, *Heurs et malheurs d’un principe: le vote personnel des députés*, in *Revue du Droit Public et de la science politique en France et à l’Étranger*, 1998, n. 3, pp. 781 ss., il quale sostiene l’obbligatorietà del voto personale in Francia, in reazione alla prassi parlamentare, troppo accondiscendente verso il voto per delega nonostante esso si sia rivelato politicamente disastroso e, soprattutto, contrario alle disposizioni regolamentari e costituzionali sulla rappresentanza.

⁹⁰) In Portogallo è invece l’art. 102.3 del regolamento dell’Assemblea nazionale che “vieta il voto per procura o per corrispondenza”.

⁹¹) In origine i parlamentari nazionali potevano ricoprire contemporaneamente le cariche di parlamentare nazionale e sindaco o deputato europeo (le Regioni furono istituite solo nel 1986) (c.d. *cumulards*; v. art. 141 del *Code électoral* approvato con Decreto 64-1086 del 27 ottobre che stabiliva l’incompatibilità solo con la carica di membro delle giunte dipartimentali. Nel 1985 il mandato di parlamentare nazionale fu reso incompatibile con l’esercizio di più di una delle seguenti cariche: parlamentare europeo, consigliere regionale, consigliere generale, consigliere di Parigi, sindaco di un comune con 20 mila abitanti o più diverso da Parigi, vice-sindaco di un comune di 100 mila abitanti o più diverso da Parigi. Tale incompatibilità sono state progressivamente precisate (con le assemblee di Corsica, Guaiana e Martinica) ed estese alle cariche di consigliere municipale di comuni con almeno 1000 (prima 3.500) abitanti e con tutte le cariche esecutive negli esecutivi regionali e locali (legge organica 2014-125 del 14 febbraio *ex art.* 25 Cost. che ha superato il vaglio di costituzionalità da parte del Consiglio costituzionale (DC n. 2014-688 del 13 febbraio).

⁹²) V. *supra*, note 76 e 77.

di fatto il voto ponderato ⁹³ in netta violazione con il divieto di vincolo di mandato e la stessa pluralità della rappresentanza politica ⁹⁴. Principi, questi ultimi, che valgono a caratterizzare la democrazia parlamentare rappresentativa e come tali applicabili qualunque sia il livello – nazionale, regionale o locale – in cui si svolge il rapporto di rappresentanza politica che si instaura tra elettori, partito ed eletti, come dimostra, *a contrario*, proprio la giurisprudenza costituzionale spagnola sul divieto di mandato imperativo a livello locale, poi traslata a quello nazionale ⁹⁵.

L'aver accomunato voto telematico e voto per delega, quali modalità cui il parlamentare può indifferentemente ricorrere per esprimere la propria volontà deliberativa in presenza dei medesimi presupposti – ed anzi nel caso del Parlamento basco prevedendo il secondo anziché il primo – desta profonde perplessità perché pare evidente che in tal modo si considerino fungibili modalità di voto completamente diverse ai fini della tutela della personalità del voto. Un conto, infatti, è permettere al deputato di esercitare personalmente il proprio diritto di voto tramite procedura telematica; ben altro consentirgli di delegare il proprio voto ad altri, sostituendo la volontà di questi alla propria, con conseguente violazione della personalità del voto ⁹⁶.

⁹³) Per una critica al voto ponderato sulla determinazione dell'ordine del giorno dell'Aula e delle Commissioni, previsto dall'art. 54, comma 1, del Regolamento provvisorio del Congresso vigente dal 1977 al 1982 fu espressa da A. MANZELLA, il quale lo ritenne “poco conciliabile con il principio costituzionale della personalità e della non delegabilità del voto” (in *Le Cortes nel sistema costituzionale spagnolo*, in AA.VV., *La Costituzione spagnola del 1978*, a cura di E. García de Enterría e A. Predieri, Milano, 1978, p. 469).

L'introduzione del voto ponderato fu, come si ricorderà, proposta dall'ex Presidente del Consiglio Berlusconi, su cui, volendo, si veda il mio *Ispirazioni (e tentazioni) sovietiche (a margine di alcune dichiarazioni rese dal Presidente del Consiglio)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 16 aprile 2003.

⁹⁴) Per A. ANGUITA SUSI, *Breves notas*, cit., pp. 259 ss., la delega del voto, per quanto giustificato dalla “teorica finalità” di conciliare vita personale-familiare e vita lavorativa, è un elemento di contraddizione con la natura della relazione rappresentativa, soprattutto se di essa si fa un uso deviato e sproporzionato (p. 272).

⁹⁵) Sul tema sia consentito rinviare al mio *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, Firenze, 2005, p. 129.

⁹⁶) Benché il voto per interposta persona o per delega non sia alcun modo ammesso dai regolamenti parlamentari (così il Presidente della Camera nella seduta del 10 giugno 2008), ad esso di fatto si è ricorso mediante la non commendevole prassi dei c.d. pianisti, cioè dei parlamentari che, lasciando volutamente abilitata la loro postazione di voto, consentivano a compiacenti colleghi di votare per conto loro. Con sentenza n. 379/1996, la Corte costituzionale, pur affermando la competenza non della magistratura ma del Parlamento sull'operato dei suoi parlamentari, si è sentita in dovere di “osservare che, nello Stato costituzionale nel quale viviamo, la congruità delle procedure di controllo, l'adeguatezza delle sanzioni regolamentari e la loro pronta applicazione nei casi più gravi di violazione del diritto parlamentare si impongono al Parlamento come problema, se non di legalità, certamente di conservazione della legittimità degli istituti della autonomia che presidiano la sua libertà” (9° cons. dir.). A commento di tale sentenza v. M. MANETTI, *Non sparate sui pianisti. La delega del voto in Parlamento e la rinascita degli interna corporis*, in *Giur. cost.*, 1996, pp. 3461 ss., secondo cui l'introduzione del voto per delega in sede regolamentare, per quanto coperta dalla insindacabilità *ex art. 68, comma 1, Cost.*, si porrebbe in contrasto con l'art. 64.3 che fa riferimento ai “presenti” nonché con l'art. 94 Cost., anche se il riferimento ivi contenuto alle votazioni per “appello nominale” sembrerebbe implicitamente ammettere la delega nelle altre. Anche per F. P. PETRANGELI (*Il deputato che vota sostituendosi a un collega assente: una delicata questione tra sindacabilità giurisdizionale ed esercizio delle funzioni parlamentari*, *ivi*, pp. 3477 s.), per quanto si tratterebbe di una interpretazione assai discutibile, le Camere potrebbero introdurre il voto per delega in circostanze eccezionali per via regolamentare nell'esercizio della loro autonomia interpretativa dell'art. 64 Cost., anche perché la Costituzione francese dimostra che l'istituto della delega non è in astratto necessariamente contrario al principio della personalità del voto proprio del moderno parlamentarismo.

6. Brevi considerazione conclusive sulle normative regionali

La previsione del voto telematico da parte della maggioranza delle assemblee elettive autonome costituisce un segnale senz'altro positivo di attenzione nei confronti dei parlamentari che, per ragioni indipendenti dalla loro volontà, non possono esercitare il loro diritto di voto che “è uno di quelli in cui si esplica il loro *ius in officium*” ex art. 23 Cost.⁹⁷.

Ciò posto, non può però sottovalutarsi come tale disciplina spesso confini la partecipazione di tali parlamentari al solo momento del voto, in modo completamente avulso rispetto al dibattito precedente. Come visto, infatti, il voto telematico è circoscritto a quanto non possa essere oggetto di emendamenti o divisioni da parte dell'Assemblea e viene trasmesso al Presidente prima dell'inizio della votazione. Non a caso, per permettere al parlamentare che vota per via telematica di disporre di un periodo di tempo adeguato all'esame delle proposte emendative, se ne impone il deposito con largo anticipo rispetto all'inizio della seduta. Indipendentemente da ciò, però, è giocoforza ritenere che il voto telematico in ogni caso preceda e, conseguentemente, prescinda dalla discussione sviluppatasi su quel punto in votazione, in certa misura prevedendola in base alle posizioni espresse dalle forze politiche prima dell'inizio della discussione in Aula e quindi, in ultima analisi, ignorandone gli esiti⁹⁸.

Proprio al fine, crediamo, di evitare questo fondato rilievo i regolamenti camerale delle assemblee elettive della Comunità autonoma di Murcia⁹⁹ e di quella Valenziana¹⁰⁰, nonché delle due Città autonome di Ceuta¹⁰¹ e Melilla¹⁰² prevedono, in presenza delle condizioni che consentono ai parlamentari di votare per via telematica, non solo di votare ma anche di partecipare alla discussione videoconferenza o con altri

⁹⁷) Cfr. S.T.C. 361/2006, f.j. 3.

⁹⁸) Il 7 gennaio 2020, nella votazione di investitura del Presidente del Governo Sánchez, la deputata Irene Montero, allora in stato di gravidanza, votò telematicamente contro alle 9 del mattino, prima dell'inizio della seduta; dopodiché, al momento della votazione, a conclusione del dibattito d'investitura, il suo gruppo parlamentare di *Podemos* cambiò idea, optando per l'astensione.

⁹⁹) Secondo l'art. 103, comma 2, R.A. Mur. più latamente, “l'Assemblea può stabilire sistemi di videoconferenza o altri sistemi tecnici praticabili e adeguati che garantiscano la prosecuzione della seduta e dibattiti e l'esercizio del diritto di voto per la deputata o il deputato che non può partecipare alle sedute per causa giustificata perché si trova in situazione di incapacità temporanea per infermità grave, parto, permesso di maternità o paternità o rischio durante la gravidanza, quando tali situazioni rendono impossibile la sua presenza fisica nella corrispondente votazione”.

¹⁰⁰) Secondo l'art. 85, comma 2, del proprio regolamento (già art. 81, comma 5) “le *Corts valenziane* possono stabilire sistemi di videoconferenza o altri sistemi tecnici adeguati per garantire l'esercizio del voto nell'Assemblea della Camera a quei deputati che, in conseguenza del trovarsi in situazioni di permesso parentale o durante una lunga infermità, non possono partecipare alle sue sedute”. Su tale articolo v. J. BARRAT I ESTEVE, *Vot electrònic i òrgans collegiats. El cas de les Corts Valencianes*, in *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, núm. 21, 2009, pp. 125-138.

¹⁰¹) Secondo l'art. 59, comma 5, R.A. Ce., “l'Ufficio di Presidenza può autorizzare qualunque altra forma di votazione non presenziale, tali come la videoconferenza o altri sistemi tecnici adeguati, nelle forme e con le garanzie previste con Accordo dell'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea”.

¹⁰²) L'art. 59, comma 2, R.A. Me. prevede che, nei casi di gravidanza, maternità, paternità, o infermità grave, l'Ufficio di Presidenza, oltretutto il voto telematico “può autorizzare qualunque altra forma di votazione, non presenziale, tale come la videoconferenza o altri sistemi tecnici adeguati nella forma e con le garanzie previste dalla Decisione dell'Ufficio di Presidenza della Camera”.

sistemi tecnologici. È quindi in questa direzione che i regolamenti delle Assemblee autonome andrebbero modificati così da evitare che il parlamentare impedito sia costretto a votare, per così dire, “al buio” senza tenere conto del dibattito parlamentare sviluppatosi sull’argomento su cui dovrà deliberare.

In direzione opposta sembra invece essere andato il Parlamento catalano allorché abbia tentato di estendere il voto per delega o telematico oltre le ipotesi - previste come visto dall’art. 95 del proprio regolamento - di maternità o paternità, ricovero ospedaliero, grave infermità o incapacità prolungata debitamente provata, per permettere ai membri del Governo regionale come noto riparati all’estero perché perseguiti penalmente per aver indetto il referendum sull’indipendenza della Catalogna - di poter non solo partecipare non fisicamente alla seduta di investitura del Presidente della *Generalitat* ma anche di poter nelle stesse condizioni presentare ed ottenere la fiducia del Parlamento¹⁰³ e di poter partecipare in via telematica alle sedute del governo regionale¹⁰⁴.

Tale tentativo, infatti, è stato respinto dal Tribunale costituzionale il quale, con sentenza n. 45/2019 del 27 marzo, accogliendo il ricorso d’incostituzionalità del Presidente del Governo, ha messo in rilievo la necessità dell’intervento personale e della presenza fisica – e non telematica - del candidato alla Presidenza della *Generalitat* all’atto della sua investitura, quale elemento essenziale ed ineliminabile del rapporto fiduciario che si instaura al momento della sua elezione da parte del Parlamento. Consentire a tale candidato di non essere presente e di non intervenire fisicamente nella seduta d’investitura è incostituzionale perché, come detto, “una presenza telematica non equivale ad una presenza fisica”; difatti, “il procedimento parlamentare, espressione della stessa democrazia, esige interazione tra presenti. Le attività o le reazioni del candidato all’esposizione del programma di investitura possono non essere le stesse che egli potrebbe avere se chiamato a difendere il proprio programma personalmente dinanzi alla Camera. Allo stesso modo, l’assenza del candidato può determinare che il successivo dibattito non si svolga con la fluidità e la spontaneità propria di un dibattito presenziale. Tutte queste circostanze possono

¹⁰³) Secondo l’art. 4, comma 3, della legge catalana n. 13/2008 del 5 novembre sulla Presidenza della Generalità e sul Governo, come modificato dall’art. 1 della legge n. 2/2018 dell’8 maggio, “in caso di assenza, infermità o impedimento del candidato o della candidata nella data della seduta d’investitura, l’Assemblea può autorizzare, a maggioranza assoluta, che il dibattito sull’investitura sia celebrato senza la presenza o senza l’intervento del candidato o della candidata, che in tal caso può presentare il programma e chiedere la fiducia della Camera per iscritto o con qualunque altro mezzo previsto dal Regolamento”. Infine, per disposizione aggiuntiva, “il Parlamento della Catalogna, in conformità al principio di autonomia parlamentare riconosciuto dall’art. 58.1 dello Statuto di autonomia, deve procedere alle modifiche del Regolamento del Parlamento che siano necessarie, iniziando entro un mese, per soddisfare i requisiti stabiliti dalla presente legge”.

¹⁰⁴) L’art. 2 della citata legge n. 2/2018 introduceva un nuovo comma all’art. 35 della citata legge n. 13/2008 secondo cui “il Governo e gli altri organi collegiali compresi nell’ambito della presente legge possono costituirsi, convocare e svolgere sedute, adottare decisioni e inviare atti tanto di presenza come a distanza, salvo che il proprio regolamento interno non preveda espressamente ed eccezionalmente il contrario”

influenzare lo svolgimento della seduta parlamentare e, in definitiva, la formazione della volontà della Camera”¹⁰⁵. “D’altro lato, l’azione del Governo, che prende decisioni collegiali, previa discussione tra i suoi membri, non risulta nemmeno compatibile con un regime giuridico che può consentire, in modo generale e secondo sua libera decisione, di celebrare le sue sedute plenarie a distanza e per via telematica, senza contatto personale tra tutti o con alcuni dei suoi membri”¹⁰⁶.

Pare evidente che tale sentenza abbia opportunamente sanzionato non il voto telematico, ma la presenza telematica tramite cui ottenere voti in un momento cruciale per la vita politica-costituzionale com’è il voto d’investitura. Essa, infatti, segna il limite oltre cui l’utilizzo delle tecnologie informatiche non può andare se non si vogliono freddamente “virtualizzare” tutti quei momenti di discussione e di decisione che, per svolgersi in modo fluido, continuo, personale e spontaneo, necessitano per loro natura invece della prossimità fisica dei partecipanti. Se tale sentenza, dunque, sembra ispirarsi al fondamentale principio per cui la democrazia rappresentativa è essenzialmente una democrazia parlamentare che presuppone la necessaria compresenza fisica¹⁰⁷, di contro essa, nel non censurare il voto telematico di per sé, sembra ulteriore autorevole conferma di come esso, se debitamente circoscritto ad ipotesi specifiche ed assistito dalle necessarie garanzie volte a tutelarne la personalità, la libertà e l’autenticità, costituisca un mezzo indispensabile per consentire al parlamentare – impedito più o meno temporaneamente - di poter esercitare il suo mandato al pari degli altri colleghi fisicamente presenti. Ciò che importa, infatti, non è la presenza fisica quanto la possibilità di poter comunque prendere parte ai lavori parlamentari¹⁰⁸. Sotto questo profilo, quindi, l’utilizzo delle nuove tecnologie andrebbe esteso così da consentire al rappresentante di poter non solo votare ma anche partecipare alla discussione, quale momento essenziale perché intimamente correlato alla ragion d’essere delle aule parlamentari, dalle cui risultanze l’espressione del voto non può prescindere.

¹⁰⁵) S.T.C. n. 19/2019 del 12 febbraio, 4.B) f.j.

¹⁰⁶) S.T.C. n. 45/2019 del 27 marzo, 3° f.j.

¹⁰⁷) Cfr. A. ANGUITA SUSI, *Breves notas*, cit., p. 261

¹⁰⁸) In tal senso, dunque, potrebbe interpretarsi l’ordinanza n. 1227/1988 del 7 novembre del Tribunale costituzionale spagnolo laddove afferma che “*l’assistere alle sedute non è solo un mero dovere regolamentare, ma al contempo un requisito inescusabile per l’esercizio di tutte le funzioni parlamentari*”