

Come preservare la continuità dell'attività parlamentare ai tempi del COVID-19? Alcune riflessioni sul lavoro "a distanza" e le vie percorribili a normativa vigente

MICOL PIGNATARO*

Sommario

1. Il mondo che muta, le istituzioni che si adattano e l'esperienza del Parlamento europeo. – 2. Il Parlamento italiano tra ranghi e calendari ridotti: le nuove sfide di oggi e di domani. – 3. La Costituzione e i Regolamenti parlamentari: motivi per cui è possibile adottare forme di partecipazione "a distanza". – 4. Quando il voto e il lavoro "a distanza" si scontrano con la natura stessa dell'attività parlamentare. Alcune riflessioni conclusive.

Data della pubblicazione sul sito: 30 maggio 2020

Suggerimento di citazione

M. PIGNATARO, *Come preservare la continuità dell'attività parlamentare ai tempi del COVID-19? Alcune riflessioni sul lavoro "a distanza" e le vie percorribili a normativa vigente*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Dottoressa in Giurisprudenza nell'Alma Mater Studiorum - Università di Bologna.
Indirizzo mail: micol.pignataro@gmail.com.

1. Il mondo che muta, le istituzioni che si adattano e l'esperienza del Parlamento europeo

Facendo riferimento a come le guerre, la povertà, le malattie e le pestilenze costringano a compiere delle innovazioni, Ateniese dice a Clinia che “mai nessun uomo stabilisce per nulla al mondo le leggi, ma sono la sorte ed ogni genere di eventi che, verificandosi in ogni modo, stabiliscono il complesso delle nostre leggi”¹. Questo, più che mai, è vero oggi ed è oggi che siamo posti dinanzi alla domanda: che mondo vorremo abitare una volta che sarà passata la tempesta? L'emergenza sanitaria globale e transnazionale e le risposte che le vengono e che le verranno date rimoduleranno la società così come la conosciamo ora. D'altra parte, la natura delle emergenze è proprio questa: velocizzare in maniera straordinaria i processi storici, obbligare a prendere rapidamente decisioni che, in tempi ordinari, richiederebbero anni di dibattito e di deliberazione, impiegare tecnologie ancora premature per i loro tempi perché il rischio che comporterebbe la paralisi sarebbe ancora più devastante. Questo è il bivio dinanzi al quale si trova adesso il Parlamento italiano (così come molti altri Parlamenti al mondo): può o non può adottare misure straordinarie e alternative per garantire il suo funzionamento e l'operatività della democrazia rappresentativa?

Il Parlamento Europeo (PE) ha già fatto un passo avanti in questa direzione quando l'Ufficio di Presidenza ha deciso di adottare misure specifiche per garantire anche il voto a distanza per la sessione plenaria straordinaria del 26 marzo e per la tornata del 16 e 17 aprile². Come ha avuto modo di specificare il Presidente Sassoli in più occasioni³, sono state le condizioni di fatto che hanno obbligato il PE a riflettere sulle modalità da adottare per garantire il voto a tutti i parlamentari; infatti, poiché ci si confronta con un fenomeno epidemico transnazionale, ci si confronta anche con la varietà e la diversità delle misure adottate nei 27 Stati membri. Tra zone rosse, obblighi di quarantena, divieti di circolazione, aeroporti chiusi, e assenza di collegamenti e mezzi di trasporto, era necessario trovare il

¹ PLATONE, *Leggi*, Grandi Tascabili Economici Newton, 1997, Libro IV, p. 709a.

² Come emerge dai comunicati stampa disponibili sul sito del PE, la decisione dell'Ufficio di Presidenza di adottare il sistema di voto alternativo sarà efficace fino al 31 luglio, salvo estensioni.

³ Si veda in particolar modo il comunicato del 19 marzo 2020, disponibile sul sito del Parlamento europeo: <<https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20200319IPR75308/sessione-plenaria-straordinaria-il-26-marzo>>. Si veda anche il suo intervento al dibattito organizzato il 27 marzo 2020 dal Presidente della I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati, Giuseppe Brescia, disponibile su Radio Radicale, <<https://www.radioradicale.it/scheda/601864/parlamento-aperto-a-distanza-o-in-presenza>>.

modo per garantire il funzionamento del PE e la salute dei parlamentari e dei funzionari. Nel PE si era già manifestata in precedenza⁴ l'esigenza di riflettere su come far fronte a emergenze riguardanti l'intero spazio europeo, maturando la consapevolezza che la democrazia non si possa arrestare e che il lavoro del Parlamento debba proseguire.

Sulla base del quadro giuridico di riferimento⁵, l'Ufficio di Presidenza ha pertanto adottato una decisione definendo le modalità mediante le quali si sarebbero svolte le votazioni a distanza, lasciando impregiudicata la possibilità per i parlamentari di recarsi fisicamente in plenaria. Nell'intento di creare un luogo virtuale controllato e certificato dal Parlamento, nonché nel rispetto dei principi di personalità e individualità del voto, le votazioni si sono svolte con regole ben precise⁶. Ogni parlamentare ha ricevuto in allegato *e-mail* la propria scheda di voto, la quale andava stampata, compilata, firmata e ritrasmessa in allegato alla casella postale elettronica del Parlamento. Sia all'esperimento deliberativo del 26 marzo

⁴ Nel 2010 in occasione dell'eruzione del vulcano islandese, Eyjafjallajökull, il PE aveva subito il disagio provocato dal blocco della circolazione, a causa del quale si era dovuto sospendere la plenaria.

⁵ A partire dall'Atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto del 1976 e successive modifiche. L'art. 6, c. 1 dell'Atto prevede che "i membri del Parlamento europeo votano individualmente e personalmente. Non possono essere vincolati da istruzioni né ricevere mandato imperativo". Si fa riferimento anche al Regolamento del Parlamento europeo, in particolar modo all'art. 22 sulle "Attribuzioni del Presidente" (Il Presidente dirige l'insieme dei lavori del Parlamento e dei suoi organi. Egli dispone di tutti i poteri necessari per presiedere alle deliberazioni del Parlamento e per assicurarne il buon svolgimento. Apre, sospende e toglie le sedute, e concede la facoltà di parlare, dichiara chiuse le discussioni, mette le questioni ai voti e proclama i risultati delle votazioni), all'art. 25 sulle "Attribuzioni dell'Ufficio di Presidenza" (L'Ufficio adotta decisioni anche concernenti l'organizzazione interna del Parlamento, il Segretariato del Parlamento e i suoi organi, e disciplina le questioni relative allo svolgimento delle sedute) e a tutta la disciplina sulle votazioni (artt. 178-194 del regolamento).

⁶ (i) l'elenco delle votazioni che avrebbero avuto luogo e i loro orari di apertura e chiusura sono stati pubblicati sul sito del PE; (ii) tutte le schede di voto completate sono state trasmesse alla medesima casella postale elettronica del Parlamento; (iii) i deputati hanno votato firmando la scheda in formato cartaceo; (iv) i deputati hanno dovuto inviare una scansione o una fotografia della propria scheda in formato PDF, o in altro formato elettronico che assicurasse un'immagine chiara e leggibile, dalla propria casella postale professionale (dunque quella parlamentare); (v) il computo dei voti è stato constatato sulla base delle schede che hanno rispettato i requisiti e che sono state ricevute entro l'orario di chiusura delle votazioni; (vi) l'utilizzo del sistema alternativo di voto elettronico a distanza è stato registrato nel processo verbale della seduta insieme ai risultati delle votazioni.

che al secondo appuntamento del 16 e 17 aprile hanno partecipato alla votazione per appello nominale “a distanza” la stragrande maggioranza dei parlamentari⁷.

Traendo le somme dalla sessione del 26 marzo, il Presidente Sassoli⁸ ha manifestato la sua soddisfazione per il fatto che il PE sia stato in grado di esercitare le sue prerogative mediante un dibattito (ristretto e autodisciplinato) e una serie di votazioni, avvenute oltretutto per appello nominale. È chiaro che una procedura del genere non sia esente da critiche, tra cui soprattutto il fatto che sia macchinosa, condizionata da alcuni aspetti tecnico-logistici e molto lenta (nella seduta del 26 marzo, ad esempio, vi sono state tre votazioni e per ciascuna di esse sono state necessarie 2-3 ore di lavoro). Il Presidente ha inoltre manifestato la sua perplessità circa il fatto che questa modalità sia difficilmente applicabile a tutte le situazioni: non è praticabile se vi sono numerose votazioni con liste di centinaia di emendamenti, né è fattibile nel caso il voto debba essere segreto. Questi e altri motivi stanno spingendo l'Ufficio di Presidenza a riflettere su ulteriori modalità adottabili, tra cui la possibilità di instaurare forme di partecipazione a distanza nelle sedi di rappresentanza nazionale.

2. Il Parlamento italiano tra ranghi e calendari ridotti: le nuove sfide di oggi e di domani

L'esperimento europeo è certamente un caso di studio interessante, da seguire con attenzione e che dimostra che nel voler proteggere la democrazia rappresentativa il lavoro e il voto a distanza pongono, sì, alcuni problemi, ma creano anche molte prospettive. Valutando le possibili modalità di organizzazione e di funzionamento del Parlamento italiano bisogna, però, astenersi dal trapiantare direttamente il modello UE nell'ordinamento che è oggetto di questa riflessione; un lavoro del genere non darebbe sufficiente peso alle profonde divergenze che caratterizzano i due Parlamenti e i due ordinamenti. Il dibattito italiano è stato già sollevato da alcuni costituzionalisti e studiosi, specie tra le colonne dei quotidiani, e la questione è all'ordine del giorno anche nelle sedi istituzionali proprie. Ad esempio, nella Camera dei deputati, oltre alla Conferenza dei Capigruppo, si è inclusa nel circuito valutativo e decisionale anche la Giunta per il regolamento⁹; mentre al Senato si è con molta probabilità voluto circoscrivere la discussione alla sola Conferenza dei Capigruppo, in quanto organo deputato alla programmazione dei lavori e sede presso la quale possono emergere in via più informale gli scontri tra interessi dei

⁷ In occasione della sessione del 26 marzo, 688 parlamentari (su 705 complessivi) hanno partecipato alla votazione, e 5 schede di voto non sono state conteggiate perché non sono state trasmesse al Parlamento dalla casella di posta ufficiale del deputato.

⁸ Lo ha fatto in occasione del dibattito organizzato il 27 marzo 2020 dal Presidente della I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati, *cit.*

⁹ La Giunta si è, infatti, riunita il 31 marzo 2020.

diversi gruppi parlamentari¹⁰. Le preoccupazioni sono molte ed è noto a tutti che in questo momento il Parlamento stia svolgendo un ruolo ancillare, mentre è proprio in occasioni di emergenza, in cui si assiste a una iperproduzione normativa da parte del Governo, che il Parlamento dovrebbe esercitare il suo potere di controllo e di vigilanza¹¹. Non si può non evidenziare che quest'ultimo rivesta un ruolo centrale nell'architettura costituzionale italiana, soprattutto in situazioni eccezionali. Basti pensare all'art. 78 Cost., secondo cui è il Parlamento a deliberare lo stato di guerra, attribuendo al Governo i soli "poteri necessari", e non, dunque, i "pieni poteri". Nella stessa logica rientra l'art. 77 Cost.: senza una rapida conversione da parte delle Camere, i decreti-legge adottati dal Governo in casi straordinari di necessità e di urgenza perdono efficacia *ex tunc*. In un momento in cui si chiede alla popolazione di accettare limitazioni ad alcune libertà fondamentali nel nome di un interesse generale e si prendono provvedimenti che incidono fortemente sulle loro condizioni economiche, l'Assemblea non può non trovarsi in prima linea.

In seguito alle delibere di inizio marzo adottate dalla Conferenza dei Capigruppo al Senato e alla Camera dei deputati, il Parlamento si sta riunendo a ranghi e a calendari ridotti, limitando i lavori delle Assemblee (ma anche delle Commissioni) all'esame dei progetti di legge indifferibili e urgenti, nonché allo svolgimento di interrogazioni a risposta immediata e di interpellanze urgenti in materia di COVID-19¹². Le Conferenze dei Presidenti di Gruppo hanno infatti interamente rimodulato la programmazione dei lavori, adottando decisioni volte a

¹⁰ Occorre precisare che poiché il dibattito al Senato viene svolto solamente in sede di Conferenza dei Capigruppo, la mancanza di pubblicità dei suoi lavori determina anche una minore comprensione delle opzioni valutate dagli esponenti dell'organo. I dettagli ufficiali in merito alla programmazione dei lavori (nonché sulle modalità di svolgimento di questi ultimi) si limitano dunque alle Comunicazioni del Presidente del Senato sul calendario dei lavori, ovvero sulle informazioni che si possono evincere leggendo i resoconti delle sedute in Aula.

¹¹ Intervista di Annalisa Chirico al Prof. Sabino Cassese, *Lo stress test del virus sulla democrazia parlamentare: esiti*, in *Il Foglio*, 13 marzo 2020.

¹² Nella Comunicazione del Presidente del Senato sul calendario dei lavori del 10 marzo 2020 si legge che il programma si baserà sui disegni di legge di conversione di decreti-legge, sulle ratifiche di accordi internazionali definite dalla Commissione competente, su mozioni, su interpellanze ed interrogazioni, e sui documenti definiti dalla Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari. (Resoconto stenografico XVIII Legislatura, seduta n. 199 al Senato del 10/03/2020). Alla Camera dei deputati si è deciso che l'attività delle Commissioni e degli altri organi parlamentari sarà perimetrata all'esame degli atti indifferibili e urgenti, permettendo però la possibilità di svolgere le audizioni dei Ministri di settore in relazione alle tematiche connesse all'emergenza, nonché le sedute di sindacato ispettivo.

permettere lo svolgimento dell'attività nel rispetto delle misure di sicurezza¹³. Ad esempio, al Senato hanno predisposto apposite postazioni anche nelle tribune dell'aula, munendole di microfoni per garantire gli interventi dei parlamentari, e nel corso della seduta del 21 aprile si è sperimentata una nuova modalità di votazione permettendo ai senatori nelle tribune di votare mediante l'impiego di *tablet*, emulando i terminali di cui sono muniti gli scranni¹⁴. Anche alla Camera hanno predisposto postazioni analoghe, ma è in fase di ultimazione anche l'allestimento del Salone del Transatlantico per garantire a tutti i deputati la possibilità di partecipare alle sedute dell'Aula, garantendo ciononostante l'unicità della seduta¹⁵.

Sono oggetto di dibattito le decisioni adottate in sede di Conferenza dei Capigruppo con le quali si è talvolta deciso di circoscrivere la presenza alle sedute in aula ad un numero limitato di deputati e di senatori, garantendo ciononostante la proporzionalità fra gruppi¹⁶. È interessante osservare che in risposta a tali

¹³ Nel caso del Senato, ad esempio, durante la seduta dell'aula dell'11 marzo, nel corso della quale si è votata l'autorizzazione allo scostamento dal bilancio, non ha avuto luogo la discussione generale, vi sono state solamente le dichiarazioni di voto e la chiama si è verificata con appello nominale in modo tale da evitare la presenza contestuale nell'emiciclo di troppi senatori. Per la votazione del 9 aprile sul Decreto-legge "Cura Italia", la Conferenza dei Capigruppo al Senato aveva stabilito che ciascun senatore avrebbe votato dal proprio posto, con entrata nell'emiciclo scaglionata in gruppi di cinquanta ogni dieci minuti, secondo l'ordine alfabetico.

¹⁴ Resoconto stenografico XVIII Legislatura, seduta n. 203 al Senato del 26/03/2020, p 44; Resoconto stenografico XVIII Legislatura, seduta n. 208 al Senato del 11/04/2020.

¹⁵ Resoconto stenografico, Giunta per il regolamento alla Camera dei deputati, XVIII Legislatura, 07 maggio 2020, p 3. Una volta allestito il Salone del Transatlantico si avrebbero complessivamente 339 posti disponibili in Aula, 170 nelle tribune e 120 nel Salone.

¹⁶ Per citare alcuni esempi, in ordine alle modalità di svolgimento della seduta dell'11 marzo 2020 (per approvare il ricorso al maggior indebitamento), la Conferenza dei Capigruppo alla Camera ha deciso all'unanimità che alla seduta avrebbero partecipato solo 350 deputati, garantendo così il numero legale e la maggioranza assoluta di 316, ma evitando eventuali assembramenti. Anche la seduta alla Camera del 26 marzo 2020 ha avuto luogo in maniera più ristretta, con la presenza di solamente 1/6 dei deputati per ogni gruppo e con la rilevazione della temperatura all'entrata dell'Aula. La Conferenza dei Capigruppo della Camera del 17 aprile 2020 ha deciso che per la seduta del 21 aprile, nel corso della quale avrebbe avuto luogo l'informativa urgente del Presidente del Consiglio, avrebbero potuto partecipare 1/6 dei deputati per ogni gruppo, *salvo deroghe per i gruppi meno numerosi*. Per quanto riguarda le decisioni prese per lo svolgimento dei lavori al Senato, la Conferenza dei Capigruppo del 9 marzo ha deliberato che per la seduta dell'11 marzo ciascun Gruppo poteva essere rappresentato da non più di sei senatori (con eccezione per le fasi dedicate alle votazioni).

decisioni si sta applicando un istituto ben noto alle esperienze anglosassoni, quello del c.d. *pairing*, per cui alle assenze di un certo numero di parlamentari della maggioranza corrisponde la volontaria assenza di altrettanti parlamentari dell'opposizione, e viceversa¹⁷ (con la consapevolezza, però, che i riflessi son ben diversi rispetto a quelli che si producono, ad esempio, nel Parlamento britannico, se si considera che il Parlamento italiano è caratterizzato da una dicotomia tra maggioranza e minoranze, e non invece tra maggioranza e opposizione).

Non si può sottolineare a sufficienza, però, che alla base di queste decisioni vi sono delle intese politiche; di conseguenza, tali scelte organizzative rimangono efficaci fintantoché vi sia la volontà politica di rispettarle. Volontà che, in situazioni di maggiore controversia e tensione, è facile che venga meno. Infatti, per la votazione dell'ordine del giorno presentato dall'Onorevole Meloni nella seduta del 24 aprile 2020, il Gruppo Fratelli d'Italia ha chiamato quasi tutti i suoi deputati a votare, costringendo dunque i gruppi di maggioranza a chiamare circa due terzi dei suoi deputati anziché la metà. Ciò suggerisce che ricorrere ad accordi per garantire le misure di sicurezza può non essere ottimale quando vi sono posizioni divaricate su temi di grande importanza.

I dubbi che sorgono in merito alle formule organizzative deliberate dalla Conferenza dei Capigruppo sono tanti, per primo la tutela delle minoranze, perché nonostante vi sia il tentativo di garantire una riduzione che rispecchi la proporzionalità dei gruppi, può venir meno il peso relativo delle minoranze, specie di quelle più esigue. In secondo luogo, vi è la preoccupazione di come garantire il pieno svolgimento del libero mandato dei singoli parlamentari¹⁸, in un momento in cui è possibile che si aggravi la tensione tra disciplina di gruppo e libertà del singolo. Proprio perché i numeri sono ristretti e necessariamente definiti dal gruppo (inclusi, dunque, l'individuazione dei parlamentari che potranno partecipare alle discussioni e alle deliberazioni), bisogna garantire determinati margini di flessibilità per i singoli deputati o senatori che intendono intervenire per esprimere il proprio dissenso rispetto alla linea politica del gruppo. In ogni caso, essendo questa una decisione avente solamente valore politico, a nessun parlamentare potrebbe mai essere negato l'accesso in Aula, non potendo nessuno impedire giuridicamente l'esercizio del mandato¹⁹.

¹⁷ S. CURRERI, *L'attività parlamentare ai tempi del Covid-10: fiat iustitia et pereat mundus?*, in *laCostituzione.info*, <<http://www.lacostituzione.info/index.php/2020/03/11/lattivita-parlamentare-ai-tempi-del-covid-19-fiat-iustitia-et-pereat-mundus/>>, 11 marzo 2020.

¹⁸ La questione è stata sollevata anche dal Presidente Fico nella riunione della Giunta per il regolamento del 31 marzo 2020.

¹⁹ Sentenza della Corte costituzionale n. 14 del 1964.

Fermo restando questo principio, bisogna tener conto del fatto che “ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione” (art. 67 Cost.) e che quindi una compressione del numero di parlamentari potrebbe comportare il venir meno della rappresentanza dell’interesse generale, così come quella dei territori. Questo ci porta inevitabilmente a riflettere sui criteri che vengono utilizzati per selezionare i parlamentari che possono recarsi presso le sedi istituzionali²⁰: sono criteri pragmatici secondo cui permettere, ad esempio, l’accesso *in primis* ai senatori e deputati residenti o domiciliati nella Regione Lazio (diminuendo così gli spostamenti), ovvero sono criteri aventi natura politica, mirati a facilitare l’accesso ai deputati e ai senatori più “fedeli” al gruppo? Per evitare eventuali abusi o decisioni eccessivamente discrezionali, sarebbe opportuno innanzitutto garantire una rappresentanza che rispecchi il più possibile la composizione interna del gruppo, assicurando la presenza di componenti di estrazione differenziata. In secondo luogo, bisognerebbe garantire dei processi di comunicazione all’interno del gruppo che permettano anche ai parlamentari non presenti di rendere note le loro istanze e opinioni.

Infine, un tema che si collega alla funzione del Parlamento in senso più ampio è posto dal fatto che un calendario ridotto implica non solo che si discuta poco e in modo intermittente e frettoloso, ma anche che non si riesca a tenere il ritmo del Governo²¹. La domanda che viene posta dunque è: come garantire la buona funzionalità delle istituzioni rappresentative in questo periodo eccezionale? Dato il protrarsi nel tempo di questa situazione, tra parlamentari positivi o in quarantena e il conseguente rischio di eventuali contagi, quali sono le modalità percorribili per garantire l’operatività del Parlamento?

²⁰ Questa preoccupazione è ben presente anche tra gli studiosi del sistema parlamentare britannico, i quali, in seguito alla decisione di limitare a 50 il numero di MPs che potranno essere presenti fisicamente nella House of Commons, si domandano chi deciderà quali parlamentari potranno recarsi in Aula, nella consapevolezza che la sfera di influenza dei *party whips* aumenterà notevolmente (anche se, per altri aspetti, potrebbe diminuire). Si veda G., POWER, *Can analogue politics work in an era of digital scrutiny? The negative effect of COVID-19 on the informal politics of Westminster*, in *The Constitution Unit*, <<https://constitution-unit.com/2020/04/22/can-analogue-politics-work-in-an-era-of-digital-scrutiny-the-negative-effect-of-covid-19-on-the-informal-politics-of-westminster/>>, 22 aprile 2020.

²¹ Intervista a Marcello Pera e Antonio Malaschini, *Evitare che la democrazia si indebolisca*, in *il Corriere della Sera*, 31 marzo 2020.

3. La Costituzione e i Regolamenti parlamentari: motivi per cui è possibile adottare forme di partecipazione “a distanza”

La disamina deve necessariamente tener conto della forma di Stato e di governo dell'ordinamento italiano, valutando poi cosa si possa fare a Costituzione e a Regolamenti invariati²², prendendo in considerazione le esigenze manifestate anche dai singoli parlamentari.

In sede di Giunta per il regolamento alla Camera, il Presidente Fico ha riportato le lettere ricevute da alcuni Presidenti di Commissione, le quali rendevano nota la richiesta di valutare la possibilità di avviare modalità di lavoro a distanza²³. Il tema è oggetto di ampio dibattito tra gli studiosi, i quali non riescono a convergere sull'ammissibilità di tale modalità, sia per motivi giuridici sia per preoccupazioni di altra natura. In primo luogo, vi è la controversia circa la definizione di “presenza” nell'art. 64, c. 3 Cost., che prevede che “le deliberazioni di ciascuna Camera e del Parlamento non sono valide se non è *presente* la maggioranza dei loro componenti, e se non sono adottate a maggioranza dei *presenti*, salvo che la Costituzione prescriva una maggioranza speciale”. Sebbene sia nota la lungimiranza dei padri costituenti, è abbastanza pacifico che per “presenza” essi avessero inteso una presenza fisica. In tal senso si è espressa anche parte della dottrina, che adotta non tanto una lettura rigida del termine quanto una lettura omogenea del testo costituzionale e dei regolamenti parlamentari, che fanno intendere che la regola sia la presenza fisica e il resto sia l'eccezione²⁴. Prendendo come punto di riferimento il solo regolamento della Camera, l'elemento di fisicità emerge attraverso il lessico utilizzato: “posti” (art. 31, c. 1), “riunioni” (art. 31, c. 2), “alzata di mano” (art. 53, c. 1). Ancora, in caso di difetto dei dispositivi elettronici di voto la controprova è effettuata mediante la divisione nell'aula, con i parlamentari che si spostano da una parte dell'Aula all'altra a seconda della loro preferenza di voto (art. 53, c. 2 r.C.). Infine, la regola della fisicità emerge anche dalla possibilità di escludere dalla seduta i deputati che creano tumulto (art. 60

²² S. CECCANTI, *Verso una regolamentazione degli stati di emergenza per il Parlamento: proposte a regime e possibili anticipazioni immediate*, in *Biodiritto*, <<https://www.biodiritto.org/content/download/3787/45299/version/1/file/03+Ceccanti.pdf>>, 2020.

²³ I riferimenti alle lettere sono disponibili nei Resoconti stenografici delle due riunioni della Giunta per il regolamento alla Camera dei deputati del 31 marzo e del 07 maggio 2020.

²⁴ Si sono espressi in tal senso Calvano e Luciani in occasione del dibattito organizzato dal Presidente della Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati il 03 aprile 2020, disponibile su Radio Radicale <<https://www.radioradicale.it/scheda/602453/parlamento-aperto-a-distanza-o-in-presenza-ii-appuntamento>>.

r.C.). La domanda a questo punto è se un'interpretazione estensiva della norma possa ricomprendere anche la "presenza virtuale" o se un intervento del genere risulterebbe un tentativo di utilizzare impropriamente gli strumenti interpretativi per arrivare dove si vuole arrivare, non accettando che non sempre esista una soluzione giuridica per i problemi che vengono posti.

Si ritiene utile partire da un chiarimento di tipo terminologico dell'art. 64, c. 3 Cost., che è stato già proposto in dottrina.²⁵ L'oggetto della disposizione sono le "deliberazioni", intese come decisioni assunte da un organo collegiale, in questo caso una delle due Assemblee. Il numero legale è richiesto dalla Costituzione quando si delibera e non anche quando occorre semplicemente riunirsi; le riunioni possono quindi avvenire "con qualunque numero di presenti, salvo che al momento dell'adozione di deliberazioni"²⁶. Va inoltre sottolineato che la previsione si applica alle sedute delle assemblee e non anche a quelle delle Commissioni parlamentari, per le quali i regolamenti prevedono *quorum* inferiori, sebbene con alcune eccezioni. Ad esempio, il regolamento della Camera stabilisce che il *quorum* di norma applicabile alle Commissioni sia di ¼ dei componenti, tranne che per le Commissioni in sede legislativa; in questo caso le deliberazioni saranno valide solo se sarà presente la maggioranza dei componenti (art. 46, c. 1 r.C.). Mentre il regolamento del Senato prevede un *quorum* superiore: per la validità delle deliberazioni assunte in sede referente è sufficiente la presenza di 1/3 dei componenti (art. 30, c. 3 r.S.). Invece, per le Commissioni al Senato che si riuniscono in sede deliberante o redigente è necessaria la maggioranza dei componenti per assicurare non solo la validità delle deliberazioni ma anche delle sedute (art. 30, c. 1 r.S.).²⁷ Fermo restando che il numero legale è richiesto dalla

²⁵ N. LUPO, *Perché non è l'art. 64 Cost. a impedire il voto "a distanza" dei parlamentari. E perché ammettere tale voto richiede una "re-ingegnerizzazione" dei procedimenti parlamentari*, in *Osservatorio Costituzionale*, 3, 2020. Si veda anche N. LUPO, *L'attività parlamentare in tempi di coronavirus*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2020.

²⁶ *ibid.* L'autore rende anche presente che in Assemblea costituente era emersa chiaramente la volontà di allontanarsi dalla previsione contenuta nell'art. 53 dello Statuto Albertino, la quale disponeva che "le sedute e le deliberazioni delle Camere non sono legali né valide se la maggioranza assoluta dei loro membri non è presente". Tale volontà nasceva dalla consapevolezza dei costituenti che tale disposizione era stata superata dalla prassi parlamentare; infatti, data la difficoltà di tenere riunita per più mesi la maggioranza assoluta, si affermarono presto una serie di principi, come quello della presunzione del numero legale e quello di computare come presenti i parlamentari in congedo (prassi che oltretutto sono rimaste in essere anche in epoca repubblicana).

²⁷ L'art. 30, c. 1 r.S. prevede che la maggioranza dei componenti è prevista per le Commissioni in sede deliberante e redigente, oltre che nei casi in cui le stesse siano state convocate per assumere deliberazioni "su affari per i quali non debbano riferire all'Assemblea".

Costituzione solo per la validità delle deliberazioni, cosa accadrebbe però se tra parlamentari contagiati, in quarantena o limitati nella loro libertà di circolazione venisse a mancare il *quorum* strutturale? Inoltre, e come si è avuto già modo di osservare, qualora si dovesse raggiungere il *quorum*, quali sarebbero le implicazioni se la composizione parlamentare fosse del tutto discrezionale dal punto di vista sia politico che territoriale, o se ci dovessero essere gravi discrepanze fra gruppi di maggioranza e quelli di minoranza?²⁸

Partendo da questi dati bisogna soffermarsi sul punto cruciale e cioè che la Costituzione si limita semplicemente a sancire alcuni principi generali, lasciando la disciplina vera e propria ad una integrazione da parte dei regolamenti parlamentari. La Costituzione non specifica, infatti, cosa si intenda per “presenti”, quando tale presenza debba o possa essere rilevata e con quali modalità, né come si voti. Le regole che disciplinano le votazioni, che stabiliscono il numero legale, la maggioranza richiesta, le modalità e l'ordine delle votazioni stesse, sono il cuore del diritto parlamentare e spetta a ciascuna camera disciplinarli come meglio ritiene²⁹. Sul punto si è espressa anche la Corte costituzionale, confermando in maniera decisa il principio di autonomia (anche) normativa delle Camere. Nella sentenza n. 78 del 1984, la Consulta decise di non sciogliere il nodo del computo delle astensioni, ritenendo conformi a Costituzione sia la soluzione adottata dalla Camera dei deputati (secondo cui le astensioni non rilevano ai fini del calcolo del *quorum* funzionale), sia la soluzione allora in vigore al Senato (secondo cui invece gli astenuti erano computati tra i presenti, rendendo dunque più difficile il raggiungimento della maggioranza)³⁰. La Corte evidenzia che “è riconosciuta [...]”

²⁸ Questi interrogativi sono stati esposti nitidamente da F. CLEMENTI, *Parlamento difeso con il voto a distanza*, in *il Sole 24 Ore*, 16 marzo 2020.

²⁹ La volontà di sancire dei meri principi generali, riservando alle Camere il potere di auto-organizzarsi, è stato oggetto di dibattito in Assemblea costituente. Si riporta qui il pensiero di Mortati, espresso nel corso della riunione della seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione del 3 aprile 1946: “[...] Un altro argomento importante è quello del potere di auto-organizzazione. Questo potere è spontaneo in tutti i corpi costituiti e, quindi, spetta alle Camere. Il problema consiste nel sapere se vi sono principi che debbano essere posti nella Costituzione a garanzia di certi interessi che si vuole sottrarre all'arbitrio delle Camere. Anche qui può rientrare il concetto della tutela delle minoranze. Per esempio, si potrebbe stabilire che il regolamento della Camera debba essere approvato con una maggioranza qualificata, in modo da rendere meno facile che sia fatto a vantaggio di certe maggioranze o per imporre certi metodi. Anche l'obbligo dell'emanazione del regolamento potrebbe essere uno dei punti da fissare nella Costituzione, per evitare che l'Assemblea ometta di emanarlo”.

³⁰ Disomogeneità che, come è ben noto, è venuta meno con la riforma del regolamento del Senato del 2017 e l'allineamento tra le due discipline sulla base del modello della Camera (si veda l'art. 107, c. 1 e 2-*bis* r.S.).

a ciascuna Camera la potestà di disciplinare il procedimento legislativo in tutto ciò che non sia direttamente ed espressamente già disciplinato dal pensiero del costituente in materia e che l'interpretazione ed attuazione in parola sono di esclusiva spettanza di ciascuna Camera". Il principio è stato nuovamente riaffermato nella celebre sentenza sui c.d. "pianisti" (sentenza n. 379 del 1996), dove è stato inoltre stabilito che l'autonomia delle Camere è sottratta a sindacato esterno³¹. Da ultimo, la Consulta ha cominciato a porre sempre più enfasi sulla "flessibilità" e "consensualità" che contraddistingue il diritto parlamentare (ordinanza n. 17 del 2019), stabilendo addirittura che "le procedure legislative, finalizzate originariamente alla valorizzazione del contraddittorio, col passare degli anni hanno dovuto altresì farsi carico dell'efficienza e tempestività delle decisioni parlamentari", in ragione di fini desunti dalla Costituzione e che hanno portato "a un necessario bilanciamento con le ragioni del contraddittorio" (ordinanza n. 60 del 2020). La giurisprudenza sembra dunque consentire un'interpretazione dell'art. 64, c. 3 Cost. che sia compatibile con l'attivazione di forme di attività e di deliberazione parlamentare anche da remoto³².

Gli ampi margini a disposizione dei regolamenti nell'attuare la prescrizione costituzionale sono utilizzati con il principio di presunzione del numero legale, sancito dall'art. 46, c. 4 r.C.: "la Presidenza non è obbligata a verificare se l'Assemblea o la Commissione sia, oppure no, in numero legale per deliberare, se non quando ciò sia richiesto rispettivamente da venti o quattro deputati e l'Assemblea o la Commissione stia per procedere ad una votazione per alzata di mano". In egual modo, l'art. 107, c. 2 r.S. prevede che "si presume che l'Assemblea sia sempre in numero legale per deliberare; tuttavia se, prima dell'indizione di una votazione per alzata di mano, dodici Senatori presenti in Aula lo richiedano, il Presidente dispone la verifica del numero legale. [...]"³³.

Il principio di presunzione del numero legale potrebbe essere utile ai fini di facilitare le riunioni e le deliberazioni delle aule e delle Commissioni in questa fase di emergenza, a patto che esistano alcune condizioni. La prima è che non debbano

³¹ "Ad una visione onnipervasiva del diritto penale si oppone il principio della autonomia delle Camere e la correlativa garanzia della non interferenza della giurisdizione nell'attività delle istituzioni rappresentative. Lo statuto di garanzie delle assemblee parlamentari risulta infatti definito [...] da un unitario e sistematico insieme di disposizioni costituzionali, fra le quali campeggiano gli artt. 64 e 72. Essi riservano ai regolamenti parlamentari, votati a maggioranza assoluta di ciascuna Camera, l'organizzazione interna e, rispettivamente, la disciplina del procedimento legislativo per la parte non direttamente regolata dalla Costituzione". (Punto 5 di diritto della sentenza n. 379 del 1996)

³² N. LUPO, *Perché non è l'art. 64 Cost. a impedire il voto "a distanza" dei parlamentari*, cit., p. 2.

³³ Il numero legale per deliberare si presume sempre anche in Commissione (art. 30, c. 2 r.S.).

essere approvati dall'aula provvedimenti che richiedano, per Costituzione, la maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera. La seconda condizione è che la presunzione del numero legale sia *de facto* permessa dal tipo di votazione che viene effettuato in aula. Si può distinguere, infatti, tra votazioni sommarie (es. alzata di mano)³⁴ e votazioni qualificate (es. appello nominale mediante procedimento elettronico); per determinare il risultato delle prime basta una valutazione "a occhio" da parte del Presidente, mentre per le seconde vengono analiticamente registrati nome e numero dei votanti, con un'automatica verifica del numero legale. Infine, è indispensabile che vi sia un accordo tra le forze politiche di non fare ricorso a strumenti come la richiesta di verifica del numero legale o il ricorso a votazioni qualificate, strumenti che diventano particolarmente utili ai fini di ostruzionismo.

Una lettura della norma costituzionale congiuntamente ad un'interpretazione estensiva del termine "presenza" non sembrano escludere, quindi, che il termine possa essere inteso in senso ampio, come connessione o addirittura come "presenza digitale"³⁵. La questione è stata oggetto di riflessione anche in sede di Giunta per il regolamento alla Camera, quando il Presidente Fico ha sottolineato che "in riferimento alla citata disposizione costituzionale [art. 64, c. 3 Cost.] l'emergenza attuale chiede di interrogarsi sulla possibilità di una sua interpretazione evolutiva, che declina in termini diversi la prescrizione della presenza dei parlamentari ai lavori della Camera"³⁶.

A supporto di un'interpretazione estensiva della norma costituzionale vi sono le disposizioni regolamentari che considerano "presenti" anche i parlamentari che sono in missione o comunque alcuni di essi non presenti fisicamente in Aula. L'art. 46, c. 2 r.C. stabilisce, ad esempio, che "i deputati che sono impegnati per incarico avuto dalla Camera, fuori dalla sua sede o, se membri del Governo, per ragioni del loro ufficio, sono computati come presenti per fissare il numero legale". Tale regola è stata ritenuta applicabile anche alle deputate in maternità, "nei periodi corrispondenti a quelli per i quali la legislazione vigente prevede l'astensione

³⁴ Occorre precisare che sebbene il regolamento della Camera stabilisca che la votazione per alzata di mano sia il metodo ordinariamente utilizzato, quest'ultimo è stato di fatto sostituito con il procedimento elettronico senza registrazione di nomi. La riforma del regolamento del Senato del 2017 ha invece codificato questo superamento, e la regola è costituita dal voto elettronico (art. 114, c. 1 r.S.).

³⁵ S. CECCANTI, *op. cit.* Così anche F. CLEMENTI e S. CURRERI, nonché C. FUSARO facendo riferimento all'esperienza statunitense, poiché la Costituzione americana è sostanzialmente invariata dal 1700 e sopravvive grazie all'interpretazione estensiva dei termini.

³⁶ Resoconto stenografico, Giunta per il regolamento alla Camera dei deputati, XVIII Legislatura, 31 marzo 2020. P. 6.

obbligatoria per maternità”³⁷. In attesa che la Giunta per il regolamento si riunisca anche al Senato (se mai questo avverrà), intanto si rileva che il regolamento di quest’ultimo si esprime con un lessico diverso, il quale sembra dare una maggiore attenzione alla presenza intesa in senso fisico. Infatti, mentre il regolamento della Camera non utilizza il termine “assenti” per riferirsi ai “deputati impegnati”, il regolamento del Senato richiama immediatamente il concetto di “assenza” inteso come “il non essere presenti fisicamente in un luogo”. L’art. 108, c. 2 r.S. dispone che “i Senatori che sono assenti per incarico avuto dal Senato o in ragione della loro carica di Ministro non sono computati per fissare il numero legale”; né sono presi in considerazione i senatori in congedo ai sensi dell’art. 62 r.S. (art. 108, c. 2 r.S.). Così anche al comma 3 dell’art. 108 r.S., il quale prevede che “i richiedenti la verifica del numero legale sono computati come presenti ancorché si siano *assentati* dall’Aula o comunque non abbiano fatto constatare la loro presenza”.

Questo contrasto ci consente di riflettere sul fatto che quando si pensa al significato di “presenza” si pensa, in primo luogo, ad una presenza fisica, ma questo non significa che quello sia l’unico significato del concetto o che quel significato non possa ampliarsi e differenziarsi³⁸. Un soggetto può farsi presente anche mediante qualcosa; ciò che sarà diverso saranno i canali attraverso cui la presenza si manifesterà (e dunque anche il tipo di presenza), ma ciò non implica che sia presente solo chi è fisicamente presente in un certo tempo e luogo. In altre parole, “la presenza è sempre un certo modo di essere presente. Non c’è presenza assoluta, ma sempre solo presenza relativa, anche solo per il fatto che la presenza è [tale sempre rispetto] a qualcosa o a qualcuno, e dunque è relazione, ed è perciò relativa, e se è relativa è plurale: può essere detta e declinata in molti modi”³⁹. Ciò sembra suggerire che la questione sia piuttosto come il Presidente di Assemblea (o l’Ufficio e Consiglio di Presidenza) decida di calcolare e valutare quella presenza. Ciò sarebbe permesso non solo dalle funzioni che sono proprie del Presidente di Assemblea, e che includono le funzioni di interprete e giudice delle regole parlamentari (con l’ausilio della Giunta per il regolamento)⁴⁰, ma anche da

³⁷ La decisione è stata assunta dalla Giunta per il regolamento della Camera dei deputati, XVI Legislatura, seduta 04 ottobre 2011. Si veda il Bollettino degli organi collegiali, XVI Legislatura, seduta n. 35, 27 ottobre 2011, p. 8.

³⁸ M. ADINOLFI, *Voto a distanza e modalità di presenza: una questione di principio*, in *Fondazione PER*, <<https://perfondazione.eu/voto-a-distanza-e-modalita-di-presenza-una-questione-di-principio/>>, 19 marzo 2020.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ N. LUPO, *Presidente di Assemblea*, in *Dig. Disc. Pubbl.* (Aggiornamento), 2010, pp. 444-451, p. 453.

disposizioni regolamentari come l'art. 8 r.S. e r.C.⁴¹, e, nel caso della Camera, l'art. 48-*bis*, c. 2 r.C.⁴²

In un precedente del 2011, l'Ufficio di Presidenza della Camera aveva deciso di escludere la partecipazione a distanza all'attività parlamentare poiché il riferimento ai "presenti" contenuto nell'art. 64, c. 3 Cost. era da intendersi riferito esclusivamente a quanti fisicamente in Assemblea. Il caso, però, riguardava un singolo deputato che, trovandosi in custodia cautelare in carcere a seguito della concessione dell'autorizzazione della Camera, chiedeva che gli fosse resa possibile la partecipazione a distanza ai lavori parlamentari tramite le risorse tecnologiche disponibili. Situazione ben diversa da quella attuale, dove l'impossibilità di raggiungere le sedi istituzionali non riguarda un solo soggetto, ma potenzialmente più deputati e senatori, con ricadute sul funzionamento del Parlamento in generale. Inoltre, in quella occasione il Presidente Fini non fece alcun riferimento alla interpretazione del termine "presenti" di cui all'art. 64, c. 3 Cost., ritenendo che sarebbe stato necessario realizzare una modifica dell'ordinamento, quanto meno a livello regolamentare se non costituzionale, idonea ad ammettere in via generale la possibilità degli interventi a distanza dei membri delle Camere durante le sedute parlamentari⁴³.

Sebbene sia sempre auspicabile adottare cambiamenti così strutturali (per quanto limitati nel tempo) mediante modifica regolamentare, è chiaro che quest'ultima sia al momento difficilmente praticabile, in quanto occorrerebbe raggiungere una maggioranza assoluta dei componenti delle camere (*ex art. 64, c. 1 Cost.*); se è faticoso conseguire questo *quorum* in tempi ordinari, lo è ancora di più in una situazione di emergenza sanitaria.⁴⁴ L'implementazione del lavoro o del voto a distanza potrebbe essere dunque realizzato sulla base innanzitutto dell'art. 8 r.S. e r.C., che prevede che i Presidenti di Assemblea hanno il compito di rappresentare la camera che presidiano, di garantire l'osservanza del regolamento, e di assicurare il corretto e ordinato svolgimento dei lavori, nonché il loro buon andamento. Questa funzione è stata evidenziata anche dal Presidente Fico in

⁴¹ Art. 8 r.C. prevede che "il Presidente rappresenta la Camera. Assicura il buon andamento dei suoi lavori, facendo osservare il regolamento, e dell'amministrazione interna. [...]". In termini simili, l'art. 8 r.S. dispone che "il Presidente rappresenta il Senato e regola l'attività di tutti i suoi organi, facendo osservare il Regolamento. [...] Assicura, impartendo le necessarie direttive, il buon andamento dell'Amministrazione del Senato".

⁴² La disposizione statuisce che "l'Ufficio di Presidenza determina, con propria deliberazione, le forme e i criteri per la verifica della presenza dei deputati alle sedute dell'Assemblea, delle Giunte e delle Commissioni".

⁴³ S. CURRERI, *op. cit.*

⁴⁴ La difficoltà di riformare i regolamenti parlamentari è stata esplicitata anche da Ceccanti, il quale ha sottolineato che "occorrerebbero riforme per un sistema in crisi, ma siccome il sistema è in crisi non è in grado di riformarsi" (S. CECCANTI, *op. cit.*)

occasione di una sua recente intervista, nella quale ha ricordato che “da Presidente [è] responsabile del buon andamento dei lavori. [Ha] il dovere di assicurare la continuità delle funzioni legislative, d’indirizzo e di controllo e [ha] la responsabilità di tutelare la salute pubblica”⁴⁵. Poiché una catena di contagio alle Camere deve essere assolutamente evitata, soprattutto perché rischierebbe di tradursi nella paralisi di un intero organo costituzionale, non è escluso che i Presidenti di Assemblea, in qualità di “giudici” del diritto parlamentare e garanti del buon funzionamento dell’istituzione, possano adottare procedure di lavoro e di voto a distanza per la durata dell’emergenza. Tale possibilità è ravvisabile soprattutto alla Camera dei deputati, sulla base dell’art. 48-*bis*, c. 2 r.C., che attribuisce all’Ufficio di Presidenza il compito di “determinare, con propria deliberazione, le forme e i criteri per la verifica della presenza dei deputati alle sedute dell’Assemblea, delle Giunte e delle Commissioni”. In dottrina è stato proposto, in tal senso, di utilizzare questa disposizione per costruire una delibera dell’Ufficio di Presidenza che consideri presenti i parlamentari impediti (per qualsiasi ragione legata all’emergenza), ma collegati con opportuna tecnologia, nell’ottemperanza di quel dovere⁴⁶.

Non sembrano dunque esserci motivi di tipo direttamente giuridico per cui non sarebbe possibile attivare forme di lavoro e di deliberazione parlamentare anche “a distanza”. La “presenza” richiesta dall’art. 64, c. 3 Cost. potrebbe essere estesa al punto da ricomprendervi anche la presenza da remoto, e non mancano né i precedenti, né le pronunce giurisprudenziali, né le norme regolamentari che potrebbero consentire un’innovazione del genere. Ciononostante, le riflessioni devono muoversi con grande cautela, perché se è vero che nell’esercizio del suo potere di auto-organizzazione ciascuna Camera potrebbe decidere di proseguire i suoi lavori per teleconferenza, è anche vero che tale sviluppo deve comunque basarsi sui requisiti previsti dall’ordinamento costituzionale italiano⁴⁷.

4. Quando il voto e il lavoro “a distanza” si scontrano con la natura stessa dell’attività parlamentare. Alcune riflessioni conclusive

I dubbi o le difficoltà sembrano dunque vertere maggiormente sul piano tecnologico e logistico, tuttavia con potenziali effetti indiretti anche sul piano giuridico; ciò è vero in particolar modo riguardo alle deliberazioni. Andrebbero,

⁴⁵ Intervista di Annalisa Cuzzocrea al Presidente della Camera dei deputati, Roberto Fico, in *la Repubblica*, 18 marzo 2020.

⁴⁶ C. FUSARO, *Le Camere nell'emergenza della pandemia*, in *Fondazione PER*, <<https://perfondazione.eu/le-camere-nellemergenza-della-pandemia/>>, 18 marzo 2020.

⁴⁷ F. CLEMENTI, *Proteggere la democrazia rappresentativa tramite il voto elettronico: problemi, esperienze e prospettive (anche nel tempo del coronavirus). Una prima introduzione*, in *Federalismi.it.*, 6, 2020.

infatti, adottate soluzioni ponderate a sufficienza che garantiscano i principi costituzionali di personalità e di libertà del voto, nonché la contestualità che caratterizza il voto parlamentare e il principio di divieto di accesso alle aule da parte di estranei. Ciò sarebbe necessario in misura maggiore nei casi del voto segreto, dove andrebbe assicurata anche la sicurezza dei dati da remoto.

Esistono le tecnologie per venire incontro a queste esigenze; basti pensare alla *blockchain* o alle piattaforme crittografate, ma i procedimenti previsti dai regolamenti dovrebbero essere riadattati alle nuove modalità di lavoro. Ad esempio, i regolamenti parlamentari prevedono in determinati casi il voto nominale, che è un voto palese, non simultaneo e che può avere luogo per appello nominale ovvero mediante il procedimento elettronico con registrazione di nomi (art. 54 r.C. e artt. 115 e 116 r.S.). Posto che vi siano gli strumenti tecnologici che permettano la registrazione automatica delle votazioni svolte anche da remoto, sembra complessa la via del voto nominale svolto per appello, previsto ad esempio dai regolamenti per il voto di fiducia e sfiducia sul Governo (art. 54, c. 2 r.C. e art. 116 r.S.). In tal caso si dovrebbe immaginare una situazione per cui, rispondendo all'appello nominale, il parlamentare dovrebbe esprimere il proprio voto a voce sulla piattaforma telematica. Questa ed altre situazioni (come gli interventi in aula e le fasi di discussione), oltre all'impiego di piattaforme tecnologiche sicure, avrebbero bisogno anche di adeguate infrastrutture che garantiscano una connessione stabile per tutti i parlamentari per la durata della seduta. Infine, emergerebbe il problema più generale di come il Presidente di Assemblea potrebbe assicurare il regolare svolgimento dei lavori e delle deliberazioni, in conformità con quanto richiesto dai regolamenti parlamentari. La riflessione è volta a evidenziare che la questione non è meramente limitata all'individuazione delle tecnologie in grado di presidiare alcuni principi basilari, come quelli della personalità e libertà del voto, ma si estende alla necessità di comprendere se queste tecnologie assicurino anche lo svolgimento delle sedute e delle votazioni secondo le procedure previste dai regolamenti parlamentari, o se invece queste ultime hanno bisogno di una riorganizzazione in chiave tecnologica per permettere lo svolgimento dei lavori a distanza.

Una questione fondamentale che dovrebbe invitarci a riflettere molto seriamente sulla possibilità di adottare modalità di lavoro e di deliberazione a distanza è il rischio che il Parlamento venga snaturato nel suo stesso ruolo. In questo momento di emergenza molti Parlamenti sentono la pressione di dover elaborare nuove modalità di lavoro, anche da remoto, che riescano a garantire la propria funzione, l'assetto democratico del paese e la forma di governo. La pressione diventa ancora maggiore se si considera che vicende tragiche come quella attuale potranno ripetersi nel futuro. L'avanzamento tecnologico potrebbe essere in grado di offrire soluzioni agevoli, ma come molte cure, anche il lavoro e il voto a distanza possono essere ad un tempo sia antidoto che veleno. A qualcosa servono,

ma altro andrà sicuramente perso e molto andrà fatto diversamente⁴⁸. Infatti, l'uso delle tecnologie che oggi renderebbero possibili forme di partecipazione “a distanza” ai lavori parlamentari “va al cuore del significato stesso dei Parlamenti e lancia un'ulteriore sfida esistenziale alla democrazia rappresentativa. Tutti elementi che consigliano grande prudenza e attenzione nel procedere in questa (pur obbligata) direzione”⁴⁹.

Il Parlamento è un organo che per sua natura è complesso e plurale, caratterizzato da un forte elemento di compresenza e che riunisce nello stesso luogo rappresentanti eletti in diverse parti del paese e con idee e sensibilità diverse. Quando il Parlamento è in seduta, sono i rappresentanti della Nazione che sono riuniti nell'emiciclo, ed è dal confronto e dalla negoziazione continua, nonché da una loro reciproca fiducia, che deriva un valore aggiunto sia in termini di capacità decisionale che in termini di legittimazione della decisione così assunta⁵⁰. Sono, infatti, le interazioni che evocano qualcosa in più rispetto al mero e più sterile scambio virtuale di documenti, informazioni e opinioni. In tale prospettiva, non si può negare che la presenza fisica procuri una certa enfasi, motivo per cui tra gli ambienti più significativi non ci sono solo l'aula e le Commissioni, ma anche i locali antistanti, nei quali si svolge la parte più informale, ma assolutamente indispensabile dell'attività parlamentare⁵¹. Le modalità a distanza rischierebbero di privare l'attività parlamentare di un suo carattere fondamentale, e cioè la consultazione reciproca, tra parlamentari, con il proprio capogruppo, con il Presidente di Commissione, con i funzionari, e così via.

Motivo per cui in dottrina si è esplorata l'opportunità di istituire una Commissione speciale *ex art. 22, c. 2 r.C. e art. 24 r.S.*, rispettando il criterio della proporzionalità dei gruppi imposto dalle stesse disposizioni⁵². Nella pratica la

⁴⁸ M. ADINOLFI, *op. cit.*

⁴⁹ N. LUPO, *Perché non è l'art. 64 Cost. a impedire il voto “a distanza” dei parlamentari*, *cit.* p. 8. Il Presidente Fico sembra aver sposato questo orientamento, invitando la Giunta per il Regolamento ad affrontare “con responsabilità e con la dovuta ponderazione e approfondimento, dunque senza fretta e senza fughe in avanti” la riflessione sulle regole da applicare nelle fasi di emergenza, al fine di poter disporre degli strumenti necessari per affrontare eventuali future situazioni, “che non si esauriscono certo nella sola questione della partecipazione a distanza ai lavori parlamentari”. (Resoconto stenografico, Giunta per il regolamento alla Camera dei deputati, XVIII Legislatura, 07 maggio 2020, p. 13).

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Ibid.*; Si veda in tal senso G. SARTORI, *Elementi di teoria politica*, Bologna, il Mulino, 1987, pp. 257 ss.

⁵² A tal proposito si menziona anche che il 30 marzo 2020 è stata depositata la proposta di legge costituzionale n. 2452, che intende inserire in Costituzione la possibilità di istituire una Commissione parlamentare speciale nei casi in cui venga deliberato lo stato di emergenza per far fronte a eventi di eccezionale gravità che minaccino in maniera

formazione di queste Commissioni avviene raramente, solitamente a inizio legislatura quando si tratta, ad esempio, di esaminare la conversione di decreti-legge pendenti o di schemi di decreti legislativi, ovvero nel caso di disegni di legge di grande importanza che investono la competenza di più Commissioni⁵³. Tra le premesse più importanti da fare vi è certamente il fatto che il mandato di queste Commissioni viene definito dall'atto istitutivo e può essere limitato non solo a livello temporale ma anche a livello di funzione, competenza o materia (ad esempio, può essere circoscritto all'esame di determinati provvedimenti o disegni di legge, nonché alle altre funzioni proprie delle Commissioni)⁵⁴. Poiché tali Commissioni speciali possono riunirsi anche in sede redigente o legislativa/deliberante (artt. 35 e 36 r.S. e artt. 92 e 96 r.C.), parte della dottrina ha ipotizzato che a queste Commissioni potrebbe essere assegnato in sede redigente l'esame dei decreti-legge, lasciando alle due Assemblee il solo voto finale⁵⁵. Ciò implicherebbe una deroga alle sole disposizioni regolamentari, poiché la Costituzione non menziona i disegni di legge di conversione tra gli atti che obbligatoriamente devono seguire l'*iter* ordinario di formazione della legge (art. 72, c. 4 Cost.). L'art. 96-*bis*, c. 1 r.C. prevede, infatti, che il Presidente della Camera assegni i disegni di legge di conversione dei decreti-legge alle Commissioni competenti *in sede referente*. Per quanto riguarda la disciplina al Senato, la lettura congiunta degli artt. 35 e 36 r.S. fa intendere che i disegni di legge di conversione non possano essere assegnati in sede redigente. Nonostante vi siano tali disposizioni, non si può non considerare che nel diritto parlamentare valga la consuetudine del *nemine contradicente*, lasciando dunque margini di spazio per la percorribilità di queste vie a patto che vi sia l'unanime consenso di tutte le forze politiche.

immediata il regolare funzionamento del Parlamento. Secondo il testo della proposta di legge, si tratterebbe di una Commissione bicamerale che rispecchi la proporzione dei gruppi parlamentari e che assuma le funzioni delle Camere, autodisciplinando i propri lavori. La proposta prevede, tra le altre cose, la possibilità per la Commissione di svolgere le sue riunioni e votazioni anche a distanza. (Proposta di legge costituzionale Ceccanti ed altri (n. 2452): "Introduzione degli articoli 55-*bis* e 55-*ter* della Costituzione, concernenti la dichiarazione dello stato di emergenza e l'istituzione di una Commissione parlamentare speciale per l'esercizio delle funzioni delle Camere").

⁵³ Questo fu il caso nella II Legislatura per il disegno di legge che autorizzava la ratifica del trattato istitutivo del Mercato comune europeo. Per motivi più politici, nella XI Legislatura fu istituita una Commissione speciale per esaminare la riforma delle immunità parlamentari, nella XII Legislatura per la disciplina del sistema radiotelevisivo, e nella XIII Legislatura per la normativa anticorruzione.

⁵⁴ L. GIANNITI E N. LUPO, *Corso di Diritto Parlamentare*, III ed., Bologna: Il Mulino 2018, p. 155.

⁵⁵ F. CLEMENTI, *Parlamento difeso con il voto a distanza*, cit.

L'assegnazione in sede redigente non impedirebbe alle Commissioni filtro di rendere pareri obbligatori, né, alla Camera, verrebbe impedita l'assegnazione del disegno di legge di conversione al Comitato per la legislazione (obbligo imposto dall'art. 96-*bis*, c. 1 r.C.). Senza svuotare la funzione di istruttoria delle Commissioni, questa opzione permetterebbe all'Aula di riunirsi con minor frequenza, lasciando la possibilità a gruppi di lavoro più ristretti di riunirsi in locali più spaziosi, come del resto già avviene alla Camera⁵⁶. In seguito alla decisione della Giunta per il regolamento del 31 marzo 2020, non si esclude poi che un organo come il Comitato per la legislazione si possa riunire in videoconferenza⁵⁷.

Sulla base di un ragionamento analogo, le Commissioni permanenti già esistenti potrebbero utilizzare il procedimento decentrato, senza quindi ricorrere all'istituzione di una nuova Commissione speciale. Sia per l'una che per l'altra opzione (Commissioni speciali ovvero Commissioni permanenti in sede redigente o deliberante/legislativa), però, il problema sembra essere soprattutto di natura politica. Ad esempio, alla Camera dei deputati il Presidente Fico ha proposto l'istituzione di una Commissione speciale da riunirsi in sede referente, a cui affidare, assorbendovi anche le funzioni consultive di altri organi, lo svolgimento delle attività conoscitive sulle tematiche connesse all'emergenza Coronavirus. A tale iniziativa, la Conferenza dei Capigruppo ha risposto negativamente, preferendo di mantenere tali competenze in capo alle Commissioni permanenti. Se tale proposta ha ricevuto un rifiuto, è difficile prospettare che al momento sia possibile percorrere addirittura la via della Commissione in sede redigente.

In ausilio della tesi per cui andrebbero adottate modalità di lavoro "a distanza", in dottrina è stata avanzata l'idea che senza pragmatismo si potrebbe creare il rischio di "un'eterogenesi dei fini": irrigidendoci sugli strumenti per difendere i principi si potrebbe negare forza a questi stessi principi⁵⁸. Per quanto tale posizione sia pienamente condivisibile, è anche vero, però, che il rischio è quello di adottare soluzioni che sono troppo premature per la struttura esistente o comunque non ponderate a sufficienza. Pericoli del genere vanno evitati soprattutto nei momenti di grave emergenza, dove spesso è la paura e l'urgenza a

⁵⁶ Le Commissioni, nonché altri organi parlamentari, si riuniscono in Aule o sale di maggiori dimensioni, come la Sala del Mappamondo, la Nuova Aula dei Gruppi e la Sala della Regina. Non è poi esclusa la possibilità di riunirsi addirittura nella stessa Aula della Camera. Anche le Commissioni e gli altri organi del Senato potrebbero usare poi i locali sia di Castel Madama sia, per ragioni di spazio, di Montecitorio.

⁵⁷ Il Presidente Fico, su approvazione della Giunta, ha comunicato che le attività delle Commissioni svolte in sede informale (e cioè attività che non sono soggette a resocontazione e senza deliberazioni) possono aver luogo, "in ragione della assoluta eccezionalità della situazione e in via sperimentale", tramite sistemi di videoconferenza.

⁵⁸ S. CECCANTI, *op. cit.*

guidare le nostre decisioni. L'ordinamento giuridico italiano non sembra escludere la possibilità di adottare forme di partecipazione a distanza; come si è avuto modo di vedere, la Costituzione lascia all'autonomia regolamentare di ciascuna camera il potere di auto-organizzarsi. Non è escluso, quindi, che la presenza (termine molto elastico e relativo) possa essere intesa sia in senso fisico che, in circostanze eccezionali, in senso virtuale. Del resto, cosa sono la presenza e lo spazio nell'era digitale?

Le obiezioni sul lavoro a distanza sono piuttosto *in primis* di natura pratica, mosse dal dubbio che gli strumenti telematici non riescano a garantire fino a fondo il confronto e la dialettica che sono alla base dell'attività parlamentare e della rappresentanza politica. Inevitabilmente, le ripercussioni si esplicano anche sul piano giuridico, specie per le deliberazioni, in quanto i principi costituzionali e del diritto parlamentare richiedono il rispetto di determinate garanzie. Il punto cruciale è dunque trovare soluzioni tecnologiche a problemi giuridici. Ma la Costituzione, in virtù del principio di continuità, non tollera interruzioni o pause; motivo per cui è apprezzabile lo spirito di adattamento graduale che oggi stanno dimostrando le due Camere. In attesa di una riflessione più approfondita sulle forme di partecipazione a distanza, la soluzione più ragionevole potrebbe essere quella di utilizzare i procedimenti decentrati previsti in Costituzione, derogando, *nemine contradicente*, ai regolamenti parlamentari. Si garantirebbe così, nell'immediato, che il Parlamento continui ad operare anche in questo periodo di emergenza pandemica; sempre che vi sia la volontà politica di farlo. Perché la flessibilità e al contempo il limite del diritto parlamentare sta nella sua coesistenza e compenetrazione con la vita politica, e le soluzioni proponibili per affrontare l'emergenza scontano tutte un accordo tra le forze politiche. Accordo che, al momento, non sembra ancora essersi trovato.