

Sulle concrete misure adottate dal Parlamento in occasione dell'emergenza *covid-19*

ANTONIO MALASCHINI*

Sommario

1. Il dibattito scientifico. – 2. Crisi, non da oggi, del Parlamento. – 3. I termini attuali del problema. – 4. Le misure adottate dalle Camere per rispondere all'emergenza. – 5. Questioni operative del voto a distanza. – 6-. Le risposte di altri Parlamenti.

Data della pubblicazione sul sito: 12 maggio 2020

Suggerimento di citazione

A. MALASCHINI, *Sulle concrete misure adottate dal Parlamento in occasione dell'emergenza covid-19*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Già Segretario generale del Senato della Repubblica.

1. Il dibattito scientifico

Il diffondersi della emergenza epidemiologica da COVID-19 ha prodotto, ed è forse uno dei pochissimi aspetti non negativi di questa drammatica vicenda, un fiorire di studi, riflessioni ed articoli giornalistici su temi di diritto costituzionale e, in modo più specifico, parlamentare¹.

Due sono i principali filoni di questo ritrovato interesse: in primo luogo le concrete modalità di lavoro del Parlamento nelle sue diverse articolazioni in un momento in cui si pone la questione della doverosa tutela sanitaria di tutti coloro che in Parlamento lavorano.

L'altro tema, di respiro più ampio, è quello degli strumenti normativi che il governo sta utilizzando per affrontare l'emergenza in corso² in un assetto costituzionale che, come è noto, non definisce in modo puntuale gli aspetti della normazione e dei rapporti tra gli organi nelle situazioni, appunto, di emergenza; aggiungendosi a ciò la storica criticità nelle relazioni tra Stato centrale ed autonomie³ e gli ulteriori riflessi dell'interazione tra emergenza economica e strumenti di intervento sovranazionali⁴.

¹ Tra i tanti studiosi che hanno affrontato il tema ricordo, e mi scuso per le omissioni, M. AINIS, V. ALLEGRETTI, P. ARMAROLI, L. BARTOLUCCI, B. CARAVITA, S. CASSESE, S. CECCANTI, G. CERRINA FERONI, F. CINTIOLI, F. CLEMENTI, M. COVINO, S. CURRERI, G. D'ALOIA, R. DICKMAN, V. DI PORTO, G. FLICK, C. FUSARO, G. GUZZETTA, G. LATTANZI, V. LIPPOLIS, M. LUCIANI, N. LUPO, C. MIRABELLI, G. ORSINA, A. PANEBIANCO, C. PINELLI, A. POLITO, G. SILVESTRI, G. TESSAURO, C. TRIPODINA, M. VILLONE, G. ZAGREBELSKY e chi scrive.

² In particolare, tra i tanti sopra ricordati, S. CASSESE, in *Il Corriere della Sera*, 24 marzo 2020, *Il Dubbio*, 14 aprile 2020, *Il Tempo*, 27 aprile 2020 e *Il Foglio* 5 maggio 2020. Il dibattito si concentra in particolare sulla congruità degli strumenti adottati per rispondere alla situazione di emergenza (decreti-legge, DPCM e la singolare figura delle "FAQ" che spesso integrano, se non modificano, la normativa vigente) e i forti limiti che dagli strumenti stessi vengono posti a significativi diritti costituzionali.

³ Anche qui, tra i diversi contributi v. N. LUPO, *L'attività parlamentare ai tempi del coronavirus*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2020, p. 134 e V. ONIDA, *Il Sole 24 Ore*, 27 marzo 2020 p. 20. Il tema è naturalmente ricordato anche da diversi autori tra quelli sopra richiamati.

⁴ Su questo tema, rimandiamo all'ampio dibattito svoltosi a Camera e Senato il 21 aprile 2020, in occasione della informativa del Presidente del Consiglio in vista del Consiglio europeo che avrebbe dovuto deliberare sul MES e sugli altri interventi dell'Unione per l'emergenza sanitaria e sociale. Successivamente, in relazione a ciò, il 27 aprile 2020 il gruppo parlamentare della Lega ha presentato alla Camera e al Senato una mozione di sfiducia individuale nei riguardi del Ministro dell'Economia.

Vogliamo però tornare qui⁵ solo sul tema delle modalità di lavoro delle due Camere in una situazione di forte emergenza sanitaria, lasciando sullo sfondo le altre questioni da ultimo segnalate.

Una premessa. Quello che va con forza recuperato in questo momento è il ruolo della nostra massima istituzione rappresentativa, nello spirito di quella “religione del Parlamento” più volte richiamata da Giovanni Spadolini, con una espressione che oggi può far sorridere ma che esprimeva bene il sentire di una intera classe politica.

Riprendendo il discorso, gli autori che hanno affrontato nelle diverse sedi la questione, hanno giustamente rilevato che una riflessione sulle modalità concrete di svolgimento dell'attività parlamentare va vista anche alla luce dell'altro tema che qui non vogliamo *ex professo* esaminare: quello cioè degli strumenti normativi che il governo ha ritenuto utilizzare per affrontare l'emergenza. È quasi un processo circolare: il governo utilizza formule giuridiche che meglio ritiene possano rispondere all'urgenza del provvedere anche a mente delle oggettive difficoltà che il Parlamento ha, nell'attuale situazione, a procedere nelle forme ordinarie.

2. Crisi, non da oggi, del Parlamento

Tutto ciò non è nuovo, non nasce oggi ed è anzi stato oggetto di riflessioni critiche e di proposte fattesi sempre più numerose negli ultimi anni. Non voglio naturalmente affrontare in questa sede il tema della crisi del Parlamento e del parlamentarismo. O quello ancora più ampio della crisi della democrazia, in particolare nella sua forma rappresentativa. Tema su cui anche nel nostro paese la riflessione è non solo ampia ed autorevole, ma sempre più attenta e preoccupata⁶.

Faccio solo riferimento ad uno dei maestri del diritto parlamentare, Andrea Manzella, che nella sua prefazione al corso di Diritto Parlamentare Gianniti-Lupo⁷ ancora recentemente sottolineava come sia la funzione legislativa che quella di indirizzo politico fossero “in fuga”, in recessione dal Parlamento⁸. Le ragioni le identificava nel prevalere ormai dei procedimenti legislativi ‘duali’ (deleghe, decreti-legge, leggi vincolate finanziariamente, trattati internazionali anche con rilevanti

⁵ V. il precedente nostro lavoro, “Procedure parlamentari e legislazione d'emergenza”, LUISS, SOG-WP57/2019.

⁶ Per una sia pur sommaria indicazione bibliografica, ci permettiamo di rimandare ai nostri precedenti lavori “Classi dirigenti, tra crisi della democrazia e sistemi autoritari”, Rubbettino, 2017, pp. 15 e seguenti; e “Come si governa la Cina”, Rubbettino, 2019, pp. 7 e seguenti.

⁷ L. GIANNITI – N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, 2018.

⁸ *Op. ult. cit.* pp. 10 ss.

implicazioni finanziarie) nei quali assolutamente prevalente è il ruolo del governo. Accompagnata da fenomeni “degenerativi” come la più volte criticata ma sempre più invasivamente utilizzata commistione (anche in quest’ultima fase di emergenza) tra maxi-emendamenti e fiducia, sulla quale si è alcuni mesi fa criticamente soffermata la Corte Costituzionale con la sua, sia pur discussa, ordinanza n. 17 del 2019⁹.

Aggiungendosi a ciò, come prima sommariamente ricordato, una normativa di origine extra parlamentare, come quella europea e quella regionale, che restringe fortemente i margini di intervento delle Camere.

Accanto alla funzione legislativa, sottolineava Manzella, è poi in forte deperimento anche quella di indirizzo politico¹⁰, e bastano a ricordarlo le polemiche di questi giorni sulla mancata pronuncia parlamentare in previsione del Consiglio Europeo del 23 aprile, pur in presenza della legge 234 del 2012 che a giudizio di molti l’avrebbe richiesta.

Anche la funzione di controllo, che in una visione in cui prevale l’ottimismo dell’intelligenza Manzella vede quantomeno in miglior salute, non sembra star meglio. Il deperire del sindacato ispettivo ordinario, il sostanziale fallimento del *question time* ben lontano dall’incisività del modello anglosassone, l’uso partigiano delle commissioni di inchiesta sono tra i segnali che dimostrano un progressivo indebolimento della funzione del controllo parlamentare, inteso in una sua accezione ampia.

Manzella, giustamente, sottolinea invece il ruolo che il Parlamento potrebbe assumere nel “legare” le istituzioni parlamentari nazionali a quella parlamentare europea¹¹. Ma anche qui le polemiche di questi mesi sul reputatamente mancato, o addirittura violato, ruolo del Parlamento sul Mes dimostrano, a nostro avviso, gli ostacoli che anche questa rilevante funzione “federativa” sta incontrando.

Quello che vogliamo dire, in breve, è che il Parlamento non da oggi manifesta difficoltà nel farsi interprete autorevole della volontà popolare in una dialettica con il governo che, troppo spesso lo si dimentica, dal Parlamento e non dai sondaggi trae la propria legittimazione. Ed è quindi una difficoltà che ha radici risalenti quella che il Parlamento trova oggi nell’intervenire: difficoltà certamente incrementata in misura esponenziale nell’attuale emergenza, che tuttavia non ha fatto altro che esasperare e mettere a nudo debolezze preesistenti.

⁹ Sulla ormai ampiamente discussa ordinanza, v. A. MALASCHINI, cit., p. 4, nota 3.

¹⁰ A. MANZELLA, in L. GIANNITI – N. LUPO, cit. p. 12.

¹¹ Op. ult. cit. p. 13.

3. I termini attuali del problema

Tutto ciò detto, non possiamo tuttavia esimerci da una riflessione contingente su quanto sta accadendo e vedere se esistono strumenti giuridici ed operativi per farvi fronte.

Diversi sono gli aspetti del problema: in primo luogo, naturalmente, vanno identificati gli obiettivi che si intendono raggiungere; quindi, gli strumenti normativi da utilizzare per il raggiungimento degli obiettivi stessi; ancora, i mezzi concreti (direi quasi i materiali) da utilizzare per procedere a quella che Lupo definisce una “re-ingegnerizzazione” dei procedimenti parlamentari¹²; non ultimo, le conseguenze che questo processo di adeguamento tecnologico e procedurale possono a lungo termine avere sullo stesso sistema istituzionale.

Esaminare a fondo questi spunti di riflessione richiederebbe uno spazio assai ampio e del resto la pubblicistica più recente li ha ripetutamente affrontati. Ad alcuni di essi accennerò quindi solo sommariamente.

Per quanto attiene agli obiettivi, è indubbio che il tema complesso e fondante di una revisione dei rapporti del Parlamento con le altre Istituzioni, in primo luogo Governo, Presidenza della Repubblica, organi delle autonomie e sovranazionali, e non solo nelle situazioni di emergenza, è tema che richiederebbe un approccio di revisione e di ingegneria costituzionale di tale portata da essere nella attuale situazione del tutto impensabile il poterlo affrontare. D'altro canto gli esiti dei tentativi anche recenti di una articolata revisione costituzionale suggeriscono in questa fase politica estrema prudenza.

Più praticabile appare invece l'obiettivo di valutare concretamente le difficoltà che il Parlamento sta riscontrando nel lavorare in questa situazione di emergenza sanitaria. Anche qui andrà esaminato il rapporto tra le finalità che si intendono raggiungere e gli strumenti giuridici a disposizione.

Alcune funzioni del Parlamento, ad esempio quella ispettiva, potrebbero tranquillamente essere normate per meglio rispondere alle esigenze poste dall'attuale situazione attraverso circolari o delibere dei Presidenti o addirittura, per taluni aspetti di materiale implementazione, dei senatori Questori.

Analogamente si potrebbe procedere, sia pure con talune cautele, per le fasi non deliberative dell'attività legislativa come le audizioni, la discussione generale e forse la stessa illustrazione degli emendamenti, eventualmente da accorpare in un'unica fase. Tutto questo varrebbe in primo luogo per quanto riguarda l'attività delle commissioni permanenti. Certamente, se su tali indirizzi presidenziali vi fosse altresì una pronuncia della Giunta del Regolamento o una presa d'atto

¹² V. N. LUPU, in “Quaderni Costituzionali”, cit. p. 141.

dell'Assemblea la loro forza sarebbe indubbiamente maggiore. Resterebbe naturalmente da affrontare la questione del necessario coordinamento tra Camera e Senato per le innovazioni assunte nelle procedure parlamentari. Come vedremo meglio in seguito, su questi temi si è imposto invece con forza il ruolo, maggiormente politico, della Conferenza dei Capigruppo.

4. Le misure adottate dalle Camere per rispondere all'emergenza

Veniamo però a quello che vuole essere il tema centrale di queste mie osservazioni. Si è parlato di una "re-ingegnerizzazione" tecnologica e procedurale. Io vi aggiungerei un termine forse meno affascinante ma assai concreto: edilizia. Camera e Senato hanno da sempre avuto sede in edifici di alto valore storico e culturale nati tuttavia per svolgere funzioni diverse, di residenza patrizia o di importanti uffici curiali.

Per adeguarli alle funzioni di rappresentanza parlamentare del nuovo Stato sono stati compiuti tra gli ultimi decenni dell'Ottocento e i primi del Novecento lavori importanti (si pensi alla costruzione delle due aule) proseguiti poi fino ai giorni nostri.

Chiunque abbia frequentato il Parlamento conosce le condizioni da sempre non agevoli in cui si svolge il lavoro, che vanno dalla stretta contiguità tra i parlamentari nelle commissioni e in aula, alla difficoltà di accedere agli strumenti di riproduzione o di documentazione nel corso delle sedute, fino agli odierni problemi di connessione con la rete telefonica o con il Wifi ed alla non sempre ottimale collocazione degli uffici e delle strutture di supporto.

Accenno poi soltanto alle difficoltà che hanno i parlamentari come singoli, i gruppi, i dipendenti delle Camere, i portatori di interessi e tutti coloro che in Parlamento svolgono la loro attività, a cominciare dai giornalisti, nel muoversi agevolmente in spazi realizzati per scopi diversi e solo adattati all'uso di strumenti di comunicazione e di lavoro fino a poco tempo fa neanche ipotizzabili.

Problemi questi noti da decenni e ai quali si era addirittura ipotizzato di dare risposta attraverso la costruzione di una vera e propria "città parlamentare" (la voleva già Merzagora) da spostare al di fuori del centro storico. Quello degli spazi per lo svolgimento dell'attività parlamentare, e di quelli da destinare agli eletti come singoli o come titolari di cariche diverse, è un problema che ha da sempre assillato le amministrazioni di Camera e Senato. Si è proceduto ad importanti lavori di ristrutturazione interna e all'acquisizione di spazi esterni nelle zone circostanti ove decentrare alcune attività secondarie. Iniziative, peraltro, spesso accompagnate da critiche e polemiche.

Le decisioni assunte nelle scorse settimane hanno quindi dovuto tenere conto nella loro implementazione dei condizionamenti ora ricordati. Si è in primo luogo favorito lo spostamento dei lavori delle commissioni in aule con una dimensione

maggiore: la nuova aula dei gruppi, la Sala del Mappamondo e quella della Regina alla Camera, la sala Koch al Senato. Si è anche ipotizzato, in particolare alla Camera, di utilizzare per le riunioni delle commissioni riunite la stessa aula dell'assemblea. Ciò ha evidenziato inconvenienti non irrilevanti di natura logistica relativi alla distanza dalle ordinarie sedi di lavoro, uniti alla necessità di uno spesso non facile coordinamento tra i lavori delle diverse commissioni. Nonché, ci permettiamo di aggiungere attingendo alla nostra esperienza, l'estrema difficoltà in questi giorni a riunirsi, quando lo si renda necessario nel corso dell'esame di un provvedimento, in quelle “*smoke filled back rooms*”, in quei gruppi informali tra capigruppo, relatori e governo spesso indispensabili per risolvere i nodi politici emersi.

La Giunta per il Regolamento della Camera¹³ nella seduta del 31 marzo ha riconosciuto la possibilità, in considerazione della eccezionalità della situazione e in via sperimentale, di svolgere alcune attività delle commissioni in sede informale (non soggette cioè a resocontazione) tramite videoconferenza: ad esempio uffici di presidenza, comitati dei nove, comitati ristretti. In presenza comunque della garanzia costituita dalla presenza di un presidente o di un vicepresidente, dei funzionari segretari e dei parlamentari che intendano comunque partecipare.

Nella successiva Giunta per il Regolamento del 7 maggio si è poi precisato che anche la partecipazione a tali attività informali da remoto debba essere disciplinata dalle disposizioni del Regolamento che presiedono all'ordinario andamento dei lavori, come ad esempio quelle che inibiscono “di esibire cartelli, striscioni o altre scritte o simboli, ivi inclusi fondali recanti tali segni”. O il divieto di partecipazione alle sedute, e quindi anche a tali collegamenti, per estranei fossero anche collaboratori dei parlamentari.

Per quanto riguarda invece le audizioni, che già conoscevano l'uso di questo strumento, possiamo segnalare come esempio le diverse audizioni svolte da remoto dal Ministro dell'Economia sui temi di carattere finanziario ed economico posti dall'emergenza epidemiologica davanti alle commissioni riunite Camera e Senato, i cui componenti erano anch'essi connessi dalle aule parlamentari in via telematica. Anche se, bisogna ricordare che nella mattinata del 28 aprile la già programmata audizione in videoconferenza del Ministro dell'Economia davanti alle Commissioni riunite Bilancio di Camera e Senato ha dovuto all'ultimo momento essere riportata alla più tradizionale audizione “in presenza”, a causa di un *default* informatico.

¹³ Giunta per il Regolamento della Camera, seduta 31 marzo 2020, Bollettino Giunte e Commissioni p. 3 ss.

In relazione agli atti di iniziativa parlamentare, è stata poi consentita dalla Presidenza della Camera la loro presentazione utilizzando l'applicazione Geocamera. Ciascun gruppo potrà quindi individuare uno o più soggetti abilitati a presentare, attraverso tale applicazione, gli atti firmati da deputati del gruppo.

Tra i problemi emersi, vi è naturalmente quello della pubblicità da garantire ai lavori svolti attraverso una procedura che rende ancor più obsoleto il tradizionale sistema di pubblicità a circuito chiuso.

Resta al momento immutata la situazione per quanto riguarda la vera e propria attività referente e deliberativa delle commissioni che richiederebbe, nelle parole del Presidente della Camera “il coinvolgimento e il raccordo con il Senato, attendendo ad una interpretazione della norma costituzionale”¹⁴.

Più complessa naturalmente la situazione relativa all'attività delle due assemblee. Alcune misure sono state anche qui adottate attraverso disposizioni dei Questori o della Presidenza, come l'obbligo delle mascherine e dei guanti o l'interdizione dei locali immediatamente adiacenti l'aula agli estranei e allo stesso personale non direttamente interessato allo svolgimento delle sedute. A Palazzo Madama sono stati poi introdotti all'ingresso dell'edificio degli *scanner* per la rilevazione della temperatura corporea, obbligatoria per tutti coloro che intendano accedere all'edificio. A ciò si aggiunga la decisione, assunta prima al Senato, di lasciare ai parlamentari gli spazi delle tribune tradizionalmente riservati al pubblico e alla stampa, con l'adozione di sistemi informatici per consentire ai senatori lontani dall'ordinaria postazione l'espressione del voto dalle tribune ed alla Presidenza il calcolo.

La Camera dei Deputati ha successivamente assunto in materia, prima attraverso la Conferenza dei Capigruppo e quindi con una successiva presa d'atto della Giunta per il Regolamento del 7 maggio, decisioni ulteriori prevedendo, nel rispetto degli obblighi sul distanziamento, l'allestimento, oltre che nelle tribune, di 120 ulteriori postazioni attrezzate in spazi attigui all'Aula, in particolare nel cosiddetto Salone del Transatlantico. Decisione, quest'ultima, che ha tuttavia provocato una reazione critica da parte della Stampa Parlamentare che ha lamentato l'esclusione dei giornalisti da spazi da sempre riservati agli incontri tra i Deputati e i giornalisti stessi.

Per favorire poi ulteriormente il distanziamento sociale sono state introdotte norme di comportamento che limitano l'accesso all'aula, nella fase della discussione e della stessa votazione, a un numero predeterminato di parlamentari indicato dai capigruppo: ciò anche al fine di assicurare comunque nelle votazioni la presenza del numero legale. Per la fase delle votazioni per appello, come quelle

¹⁴ Presidente Fico, in Bollettino Giunta Regolamento Camera, cit. p. 8.

sulla fiducia posta sui numerosi decreti, i parlamentari sono stati chiamati in ordine alfabetico con l'indicazione del prevedibile orario di votazione.

A tale proposito ricordiamo la decisione assunta dai Capigruppo della Camera il 22 aprile relativamente alle modalità di votazione per appello nominale sulla fiducia apposta dal governo in seconda lettura sul decreto-legge "curaItalia". Si tratta di una minuziosa descrizione dei comportamenti da assumere fin da fuori dell'aula, contingentando l'accesso nell'aula stessa in base all'ordine alfabetico, disciplinando il come muoversi al suo interno, il ruolo degli assistenti parlamentari "dotati di microfoni", le modalità attraverso le quali si rende possibile seguire dall'esterno l'andamento dei lavori, l'invito ai parlamentari a "distribuire le presenze nei diversi locali ed evitare assembramenti". Tutto forse senz'altro necessario ma espressione, quantomeno, della difficoltà a mantenere questa situazione oltre un periodo temporale limitato.

È importante nuovamente ricordare che, e su questo torneremo, quasi tutte le decisioni di cui sopra sono state inizialmente assunte con il sostanziale accordo dei capigruppo, di maggioranza e di opposizione e solo successivamente riportate in sede di Giunta per il Regolamento. Quando tale intesa politica è poi saltata per decisione di un gruppo parlamentare, come è accaduto appunto il 22 aprile nell'esame in seconda lettura da parte della Camera del ricordato decreto "curaItalia", l'aula si è trovata ad affrontare problemi di natura politica e procedurale: come il non poter richiedere la chiusura anticipata della discussione, in presenza di un non previsto rilevante numero di iscritti dell'opposizione, stante la presumibile mancanza del numero legale; o il mancato rispetto da parte di un numero non esiguo di parlamentari dell'intesa sul "contingentamento" delle presenze; o di quella che avrebbe dovuto inibire l'accesso in aula a persone con una temperatura corporea superiore ai 37,5 gradi, verificata dagli assistenti al momento dell'ingresso in aula. Comportamenti posti in essere al di fuori degli accordi intercorsi ma che, è evidente, non avrebbero potuto determinare l'allontanamento forzato dall'aula dei "trasgressori". Il 29 aprile la Conferenza dei Capigruppo della Camera (sottolineo, la Conferenza dei Capigruppo) ha tuttavia stabilito la possibilità per la Presidenza, ai sensi dell'art. 60 del Regolamento, di richiamare all'ordine i deputati che non si conformino alle disposizioni sul "contingentamento" delle presenze, rendendo altresì possibili le ulteriori sanzioni, fino all'allontanamento dall'aula, previste dal richiamato articolo.

Un effetto negativo delle deroghe alle procedure ordinarie fondate su di una intesa tra gruppi di maggioranza e di opposizione, si era peraltro già verificato in Senato in occasione della prima lettura dello stesso decreto "curaItalia". Su richiesta di un gruppo di opposizione, condivisa dalla maggioranza al fine di guadagnare tempo, si è iniziata la discussione del maxi emendamento su cui il governo si riteneva volesse porre la fiducia prima ancora che fosse noto il testo definitivo

dell'emendamento stesso e il governo ponesse la fiducia. Discussione quindi svolta su un testo del quale non si sapeva se fosse quello definitivo né se fosse quello sul quale il governo avrebbe poi (quando?) posto la fiducia. Tanto che, a conclusione della vicenda, la stessa Presidenza del Senato ha dovuto dichiarare che quanto accaduto non si sarebbe più ripetuto.

Ci si è voluto soffermare su questi aspetti per sottolineare alcune questioni. In primo luogo il fatto che anche la determinazione di queste "minori" deviazioni dalle norme e dalla prassi ha richiesto, lo abbiamo visto, l'accordo di tutti i gruppi. Accordo sottoposto, come tutti quelli di natura politica, al mutare delle condizioni, appunto, politiche. E non può sfuggire la difficoltà e la labilità di tali accordi, non fondati su presupposti giuridicamente vincolanti, in relazione a questioni più rilevanti come la disciplina delle votazioni.

In secondo luogo va sottolineata la preoccupazione di diversi parlamentari, rilevata dai colleghi funzionari, a sottoporsi a limitazioni alla presenza in aula ed alla loro attività stabilite da una intesa tra i capigruppo: fatto questo che, nonostante le migliori intenzioni, rafforza il potere di questi ultimi sui componenti del gruppo. Con i conseguenti problemi di una corretta applicazione dell'articolo 67 della Costituzione.

D'altro canto, le richiamate decisioni della Presidenza, della Giunta per il Regolamento della Camera e dei capigruppo sono state oggetto il 27 aprile di una preoccupata e critica lettera di circa settanta parlamentari di Gruppi diversi, che lamentavano l'insufficienza delle decisioni assunte richiedendo "misure per permettere alla Camera di riunirsi in modo continuo"; definendo quelle finora adottate "modalità approssimative" e tali da fare "del male alla democrazia italiana". A tale lettera ha risposto il Presidente della Camera, riferendone poi nella Giunta per il regolamento del 7 maggio, proponendo l'istituzione di un comitato ristretto della stessa Giunta per affrontare i temi sollevati. La Giunta ha tuttavia preferito proseguire nell'esame di tali questioni in sede plenaria, sia pure con il meno vincolante sistema delle sedute informali.

Che conclusioni si possono trarre da queste prime, non ancora ben definite esperienze? "De minimis", che la necessaria "re-ingegnerizzazione" dell'attività del Parlamento non può prescindere da una riflessione sullo stato dei luoghi nei quali il Parlamento lavora. Certamente la ormai prevedibile riduzione del numero dei parlamentari potrà rendere più agevole questo lavoro. Nelle settimane precedenti, da diverse parti è stata sollevata la possibilità di spostare temporaneamente la sede delle due Camere in strutture più ampie che garantissero una maggiore funzionalità, anche sotto il profilo dell'accesso ad una più adeguata strumentazione informatica. La proposta non è stata accolta in quanto si è ritenuto, ragionevolmente, che i problemi che avrebbe comportato lo spostamento sarebbero stati maggiori di quelli determinati dalla necessità di trovare nuovi modelli di lavoro nelle antiche

sedi. Resta comunque l'alternativa: o una ristrutturazione profonda dei palazzi storici favorita, ripetiamo, dalla riduzione dei parlamentari o la ricerca, non facile e certamente assai onerosa, di una sede nuova che offra le richieste garanzie di spazi congrui idonei ad affrontare emergenze di tipo diverso in un ambiente tecnologicamente avanzato.

In secondo luogo, modifiche anche reputatamente minori all'ordinario processo non possono basarsi esclusivamente su di una "intesa" tra i capigruppo, ma necessitano di un fondamento più solido (pronuncia della Giunta del Regolamento o presa d'atto dell'Assemblea) che ne consenta la rigorosa applicazione da parte della Presidenza.

Da parlamentare ultimo, le misure finora assunte non possono costituire un "precedente" e debbono essere considerate contingenti e presupposto per successiva e complessiva disciplina attraverso più solidi strumenti normativi.

Prima però di proseguire vorrei richiamare l'attenzione su di un dato che sottolinea la precarietà della odierna situazione e delle misure adottate. Nella riunione della Giunta per il Regolamento del 31 marzo, il Presidente della Camera ha comunicato che per decisione dei Capigruppo i lavori dell'Assemblea e, conseguentemente buona parte di quelli delle Commissioni, sarebbero stati limitati "nel corso dell'emergenza all'esame dei progetti di legge indifferibili e urgenti – in primo luogo i disegni di legge di conversione di decreti legge – e allo svolgimento di interpellanze urgenti, ai fini del mantenimento di una costante interlocuzione con il Governo sull'emergenza Covid-19, da perseguire anche attraverso lo svolgimento di informative urgenti". Si consideri che al momento risultano complessivamente presentati dal Governo ben 12 decreti legge sul tema dell'emergenza sanitaria. E' di tutta evidenza che, pur nel pieno riconoscimento dell'assoluta priorità per il Parlamento di esaminare le questioni connesse alla suddetta emergenza, non è assolutamente pensabile che per 3/4 mesi venga sospesa, o delegata al Governo attraverso molteplici strumenti, il complesso della produzione normativa del paese.

5. Questioni operative del voto a distanza

L'attenzione si sposta ora sul tema maggiormente oggetto di riflessione, quello del voto a distanza.

Non voglio qui riproporre i termini di un dibattito di grande interesse che sta coinvolgendo costituzionalisti, politici e giornalisti¹⁵. Ho avuto già modo di sollevare alcune perplessità su tale soluzione¹⁶, ma debbo riconoscere che l'andamento attuale dei lavori parlamentari mi induce a un supplemento di riflessione.

¹⁵ V. da ultimo N. LUPO, cit., p. 123 ss.

¹⁶ V. A. MALASCHINI, cit., pp. 2 ss.

In questa sede non ritengo tornare sui suoi presupposti scientifici, sulla sua congruità rispetto all'articolo 64 della Costituzione ed alla interpretazione che a tale articolo hanno dato la prassi, le norme regolamentari e la stessa Corte Costituzionale¹⁷. Né mi soffermo qui sulla fonte che, ove si decidesse di convenire su una sua praticabilità in situazioni emergenziali, potrebbe deliberarne l'introduzione: Giunta del Regolamento, Regolamenti parlamentari, modifica costituzionale. Mi limito a sottolineare che mi sembra quanto meno evidente che non possa esistere una proposta che veda Camera e Senato adottare soluzioni difformi. Salvo che, ma mi rendo conto che è oggi un auspicio difficilmente realizzabile, non si voglia arrivare ad una completa revisione di tutti i procedimenti parlamentari per adeguarli ad una realtà oggi ben diversa da quella del 1971, anno al quale risale l'ossatura che ancora oggi disciplina l'attività di Camera e Senato.

Tornando alla realtà di questi giorni, stante la mia esperienza professionale, voglio soffermarmi su alcune questioni di pratica implementazione, ove si decidesse di sperimentare il voto a distanza.

Una considerazione preliminare è che, ove adottata nell'attuale contingenza, questa innovazione vada considerata soluzione del tutto provvisoria da inserire poi in una riflessione complessiva sulla gestione delle emergenze, con eventuali interventi anche a livello costituzionale¹⁸.

Per quanto attiene agli aspetti più immediatamente operativi, la prima concreta questione è quella di stabilire la "latitudine" della sua applicazione: riservarne la possibilità ad un numero predefinito di votanti tra i parlamentari, a un numero proporzionale per ciascun gruppo, o addirittura potenzialmente a tutti i parlamentari?

Andrebbe poi identificato l'organo a cui spetterebbe il dichiarare il sorgere dei presupposti per la sua attivazione: ciascuno dei due Presidenti? Confortati da una decisione delle rispettive assemblee, delle Giunte del regolamento o dei capigruppo? E in caso di contrasto tra le due Camere? Potrebbe esserci un ruolo per

¹⁷ N. LUPO, cit., pp. 126 ss. e S. CECCANTI, ripetutamente sull'utilissima rassegna da lui quotidianamente curata.

¹⁸ La prima, opportuna proposta su questo tema è stata la presentazione da parte dell'Onorevole Ceccanti ed altri, in data 30 marzo 2020, di un disegno di legge costituzionale (C. 2452) che disciplina la dichiarazione da parte delle Camere dello stato di emergenza, per un periodo non superiore ai due mesi. E' prevista l'istituzione in tale caso di una Commissione parlamentare speciale composta da un decimo dei componenti di ciascuna Camera che assuma le funzioni delle Camere stesse. E' quindi disciplinata l'attività della Commissione che potrà, ove necessario, discutere e deliberare anche a distanza.

Ci sembra, questo, un razionale, stimolante contributo ad affrontare nei suoi termini concreti l'argomento in discussione.

il Governo, magari con la proclamazione dello stato di emergenza interna? Sarebbero possibili spazi per una azionabilità avanti la Corte Costituzionale in sede di conflitto di attribuzione?

Altro tema è quello della sede da cui esprimere il voto a distanza. Non può ad esempio escludersi che il voto possa effettuarsi lontano dall'aula o dalle commissioni, ma pur sempre in una delle "case" del Parlamento. Esisterebbe a questo punto la necessità di creare spazi e strutture tecnologiche idonee a rispondere alle esigenze di sicurezza, di personalità e di corretta identificazione del votante, di segretezza del voto nella fase della sua espressione e in quella della sua certificazione. Problemi che appaiono poi più complessi per quanto riguarda le votazioni per schede e più in generale per quelle elettive.

Ove si ritenesse invece che il voto potesse essere espresso in sedi diverse da quella parlamentare, e quindi tali da non godere della garanzia determinata dall'immunità della sede, i problemi ora ricordati si porrebbero in misura maggiore. Andrebbero infatti salvaguardati alcuni principi costituzionali assolutamente non derogabili: la corretta identificazione del votante, la certezza che non vi siano soggetti terzi che volontariamente o involontariamente assistano all'espressione del voto, la libertà nella manifestazione del voto stesso, la sua segretezza quando ciò fosse previsto o la sua pubblicità in caso contrario, la sicurezza nella sua espressione e nella sua raccolta. E non da ultimo la necessità di garantire forme adeguate di pubblicità nei limiti naturalmente consentiti a seconda delle diverse procedure adottate. In un quadro, ed è questione non irrilevante, che sappia assicurare in maniera ragionevole la stabilità tecnica del collegamento.

Valutata positivamente la possibilità di un voto espresso in sedi diverse da quella parlamentare occorre vedere in quali. La soluzione estrema, a mio avviso assai delicata, sarebbe quella di dotare ciascun parlamentare di una infrastruttura informatica che gli consenta di votare ovunque egli si trovi. Sarebbero però così incrementati i rischi connessi alla personalità, alla libertà, alla segretezza e più in generale alla sicurezza del voto.

Una via intermedia potrebbe essere quella di consentire invece il voto da una sede predefinita, la dimora, la residenza, il domicilio o lo studio del parlamentare. In questo modo i servizi amministrativi del Parlamento potrebbero assistere i parlamentari stessi nell'approntamento e nella manutenzione delle infrastrutture informatiche.

Da ultimo potrebbe invece prevedersi che i voti fossero espressi in una sede pubblica: le prefetture ad esempio (ipotesi forse un po' "giolittiana") oppure gli uffici regionali.

Entrando brevemente nella fase più propriamente procedurale, occorre ricordare come, in base alle norme attuali ed alla loro prassi applicativa, l'esame degli articoli e degli emendamenti sia in aula che in commissione si presenti

particolarmente complesso e tale da poter essere con estrema difficoltà semplicemente trasposto in ambiente virtuale. Chi ha vissuto nel Parlamento o ne ha studiato o più semplicemente osservato il funzionamento sa bene quanto sia intricata la fase della votazione: elevato numero degli emendamenti, testi che si sovrappongono, presentazioni spesso irrituali e fuori dai termini, complessità nelle decisioni sull'ammissibilità, interventi estemporanei, proposte di modifiche ed integrazioni avanzate oralmente e a volte pochi secondi prima della votazione, necessità di sospensione dei lavori per acquisire i pareri obbligatori, a cominciare da quelli della commissione bilancio. Sono tutte questioni che vanno armonizzate con l'eventuale possibilità di un voto a distanza, anche per porre chi deve ricorrere a tale sistema in condizioni non deteriori rispetto a chi partecipa fisicamente. Da qui la necessità che ove si decida di procedere su questa strada vengano disciplinate *ex novo*, ed eventualmente semplificate, le procedure di esame in commissione e in assemblea di articoli ed emendamenti rendendole compatibili con il voto a distanza; ciò quantomeno nelle situazioni di emergenza.

Una considerazione ulteriore. La separazione netta, anche nella fisicità dei luoghi, tra la fase della discussione e quella della votazione rischia di accentuare il carattere di "votificio" della procedura parlamentare. Alcuni degli autori da noi richiamati hanno sottolineato il problema, che non potrebbe essere risolto attraverso un semplice allargamento alla fase della discussione delle misure sul voto a distanza di cui ora stiamo discutendo. Si porrebbe a questo punto, tra i tanti, il tema della pubblicità dei lavori parlamentari. Una semplice, statica trasmissione di una argomentazione espressa nell'asettico isolamento di uno studio privato toglierebbe definitivamente al Parlamento il suo storico carattere di luogo di confronto, e perché no anche di scontro acceso, che lo accompagna da sempre.

Vi sono naturalmente diversi altri problemi di pratica attuazione dell'ipotesi in esame che potremo affrontare in altra occasione, a cominciare dalle proposte non accolte però né dai Capigruppo né dalla Giunta per il Regolamento Camera, di semplificare nell'emergenza le procedure attraverso Commissioni Speciali o ricorrendo al deferimento in sede deliberante o redigente dei disegni di legge di conversione dei decreti legge. Nonché, da ultimo, la delicata questione delle procedure di affidamento e di controllo dell'insieme delle misure in oggetto.

6. Le risposte di altri Parlamenti

Altri Parlamenti, oltre al nostro, si sono posti il problema del proseguimento dei propri lavori in condizioni di emergenza sanitaria.

Una delle prime istituzioni a deliberare sul come consentire al massimo organo rappresentativo di condurre la propria attività in tale periodo è stata la Camera dei Comuni.

La decisione è stata adottata in via provvisoria il 16 aprile dalla “*House of Commons Commission*”, di cui fanno parte lo *Speaker*, il “*Leader of the House of Commons*”, che possiamo avvicinare al nostro Ministro dei Rapporti con il Parlamento, lo “*Shadow Leader*”, espresso dell’opposizione, ed il rappresentante del Partito Nazionale Scozzese. Il successivo 21 aprile la Camera ha fatto proprie le misure, “*nemine contradicente*”.

È considerato un primo passo verso un parlamentarismo “ibrido”, in cui sulle forme e sulle procedure tradizionali si innestano elementi tipici delle nuove tecnologie informatiche. Lo stesso sito della Camera dei Comuni lo considera l’avvio di un “Parlamento virtuale”¹⁹.

Nell’aula della Camera potranno essere presenti 50 parlamentari, nel rispetto delle norme di distanziamento sociale. 120 deputati a turno potranno invece partecipare ai lavori della Camera attraverso Zoom, una piattaforma per videoconferenze, dalla propria abitazione. Nel rispetto di una pluricentenaria tradizione, la “Mazza” cerimoniale continuerà ad essere esposta nell’Aula anche nel corso delle sedute virtuali.

In una fase iniziale le procedure alle quali potranno applicarsi le nuove disposizioni saranno quelle del sindacato ispettivo, compreso il “*question time*” del Primo Ministro, e gli interventi su comunicazioni del Governo.

Ancora, i parlamentari hanno stabilito che, in relazione ai risultati di questa procedura sperimentale, le nuove disposizioni potranno estendersi ad altre attività della Camera, inclusa quella legislativa. La decisione forse più significativa è stata quella di procedere nella identificazione e valutazione di strutture informatiche che possano poi consentire il voto a distanza. Alla luce del sistema costituzionale britannico, la decisione finale sulla introduzione di tale rivoluzionario sistema sarà presa in base delle decisioni del “*Procedure Committee*”, che possiamo assimilare ad una nostra Giunta del Regolamento, d’intesa con il ricordato “*Leader of the House*”.

Altri parlamenti europei hanno adattato le loro procedure alla situazione emergenziale, senza al momento però prevedere un sistema articolato come quello britannico²⁰.

Va in primo luogo ricordato il voto tenutosi il 26 marzo al Parlamento europeo, che ha visto diversi parlamentari esprimersi “a distanza” in tre distinte votazioni.

¹⁹ V. www.parliament.uk, 16 e 24 aprile 2020. Sulle prime settimane di funzionamento di questo che definisce “*Zoom Parliament*”, v. The Economist, 25 aprile 2020, che sottolinea come le nuove disposizioni abbiano al momento incrementato la funzione di “*scrutiny*” del Parlamento stesso sul governo.

²⁰ V. commonslibrary.parliament.uk, 23 aprile 2020, doc. CBP-8874.

Soluzione peraltro quasi obbligata, vista la difficoltà per i rappresentanti di diversi paesi a raggiungere Bruxelles²¹

Proseguendo, in Danimarca è previsto un contingentamento delle presenze in aula al momento delle votazioni ed i parlamentari sono stati invitati a mettersi in fila fuori dall'aula, ciascuno a distanza di due metri, in attesa di essere chiamati. Per i lavori delle Commissioni si prevede, per la fase non deliberativa, il lavoro a distanza.

In Francia l'Assemblea Nazionale si riunirà solo per ragioni "essenziali". Per lo svolgimento di interrogazioni è prevista una seduta settimanale, in occasione della quale potranno essere presenti solo l'interrogante e i capigruppo. Si è poi stabilito che per la votazione delle norme finanziarie necessarie per rispondere all'emergenza sanitaria possano essere presenti solo due deputati per gruppo, sia in aula che in commissione.

In Germania il quorum strutturale è stato abbassato al 25% dei componenti l'assemblea e, attualmente per i soli lavori delle commissioni, è consentita la partecipazione da remoto.

Il Parlamento irlandese ha ridotto ad un terzo il numero dei rappresentanti che possono partecipare ai dibattiti in assemblea. È stato sospeso il sindacato ispettivo orale.

Per quanto riguarda la Svezia, i capigruppo hanno deciso che possano partecipare alle votazioni solo 55 parlamentari su 349, proporzionalmente alla composizione dei gruppi.

Negli Stati Uniti, diversi stati già prevedono nelle loro costituzioni norme che disciplinano l'attività, sia parlamentare che governativa, nelle situazioni di emergenza. Queste vanno dalla predefinizione della "linea di successione" in caso di scomparsa delle massime cariche, alla possibilità di convocare i parlamenti locali in via eccezionale. In due stati (Oregon e Wisconsin) è prevista in caso di "*catastrophik disaster*" la possibilità per le assemblee e le commissioni di riunirsi in maniera virtuale.

Nel marzo 2020, 13 ulteriori stati e il Distretto di Columbia hanno adottato norme per adeguare le loro procedure all'emergenza Covid-19²².

²¹ Per quanto riguarda la difficoltà per i parlamentari italiani a raggiungere Montecitorio, si ricorda la decisione assunta dalla Conferenza dei Capigruppo della Camera del 25 febbraio, successivamente comunicata alla Giunta per il Regolamento del 4 marzo, di "applicare al Deputato impossibilitato a partecipare ai lavori parlamentari per effetto di misure restrittive della libertà di circolazione, l'istituto della missione".

²² V. www.ncsl.org/research ecc.

Tra gli altri paesi extraeuropei, ricordiamo che la Nuova Zelanda ha adottato misure analoghe a quelle suggerite da alcuni per il parlamento italiano, istituendo una commissione speciale per l'esame dei provvedimenti governativi sull'emergenza. La commissione, "*Epidemic Response Committee*", risulta composta da 11 membri, 6 dei quali riservati all'opposizione che ne esprime anche il presidente. La commissione sembra avere un potere istruttorio in quanto, essendo stati aggiornati per un mese i lavori del Parlamento, è sospesa per tale periodo l'esercizio dell'attività legislativa.

In Cile, con una modifica costituzionale, si è stabilito che Camera e Senato potranno per un anno "*funcionar por medios telematicos*", in relazione ad emergenze sanitarie o di pubblica calamità.

Per concludere, la Camera dei deputati brasiliana si è riunita il 25 marzo in una "Sessione parlamentare virtuale" alla quale hanno partecipato da remoto 500 parlamentari su 513.

Non offro conclusioni. Siamo in presenza di un "work in progress" sul ruolo e sul modo di lavorare dei parlamenti che non coinvolge naturalmente solo il nostro paese. Senza retorica, può essere per noi una occasione storica per una riflessione sul nostro sistema rappresentativo dopo oltre settant'anni di costituzione repubblicana. Non sprechiamola.