

Funzionalità del Parlamento e modalità di voto nell'emergenza *

GINO SCACCIA, ANDREA CARBONI**

Sommario

1. Premessa. – 2. Presenza fisica e partecipazione ai lavori parlamentari. – 3. Verso un'interpretazione estensiva del concetto di presenza? – 4. La funzionalità delle Camere al tempo dell'emergenza Covid-19.

Data della pubblicazione sul sito: 4 agosto 2020

Suggerimento di citazione

G. SCACCIA, A. CARBONI, *Funzionalità del Parlamento e modalità di voto nell'emergenza*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it

* Lo scritto è in corso di pubblicazione nel volume curato da F.S. MARINI, G. SCACCIA, *Emergenza Covid e ordinamento costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2020. Si ringrazia l'editore per averne consentito la pubblicazione anche in questa sede.

** Gino Scaccia è Professore Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico nell'Università degli Studi di Teramo. Indirizzo mail: gscaccia@unite.it.

Andrea Carboni è Consigliere parlamentare presso il Senato della Repubblica. Indirizzo mail: andrea.carboni@senato.it. Le opinioni espresse dal dott. Carboni sono del tutto personali e non impegnano l'Istituzione di appartenenza.

1. Premessa

Il dibattito attorno allo sviluppo di modalità telematiche di espressione della volontà popolare è da anni assai vivace.¹ L'attuale disponibilità, anche per la classe politica, di strumenti che «cancellano quella dimensione spaziale e temporale che imponeva forme di intermediazione personale»² e rendono possibile il sogno, da sempre coltivato dall'uomo, della presenza contemporanea in luoghi e momenti diversi, ha ampliato i termini del confronto, che, dapprima limitato al tema del voto elettronico "elettivo", coinvolge ora anche il voto "deliberativo".

L'attenzione manifestata in proposito dalla dottrina e dai mezzi di informazione è stata in taluni casi caratterizzata da un approccio denso di richiami alla modernità e alla semplificazione, e dalla tendenza a traslare il baricentro del sistema costituzionale dalla democrazia rappresentativa a quella diretta, che – nelle versioni più estreme di questo orizzonte di pensiero – si ipotizza possa sostituirsi integralmente alle forme tradizionali di mediazione politica.

Posizioni più moderate, che non erigono la disintermediazione a valore assoluto, sono incentrate sull'apertura all'utilizzo delle tecnologie informatiche, non già in funzione sostitutiva, quanto piuttosto integrativa e difensiva degli istituti democratici, tanto più ove vengano a determinarsi specifiche situazioni di emergenza.³

Finora questi dibattiti, pur stimolanti, risultavano essenzialmente confinati nell'ambito della riflessione accademica; ma l'emergenza determinata dalla pandemia ha costretto le istituzioni parlamentari a confrontarsi in concreto con i problemi procedurali connessi al voto "a distanza". Sono emersi così, nel confronto con la realtà, non lievi ostacoli di ordine regolamentare e pratico e si sono affinati gli strumenti procedurali per farvi fronte.

L'epidemia ha determinato forti ricadute sullo svolgimento dell'attività parlamentare. Fin dal primo manifestarsi dell'emergenza sanitaria, le Camere sono state poste dinanzi alla necessità di fronteggiare - al pari del resto della popolazione - due problemi principali: gli assembramenti determinati dalla contestuale presenza dei parlamentari (e delle relative strutture di supporto) nelle sedi istituzionali nonché gli spostamenti dei parlamentari provenienti da tutto il territorio nazionale, con particolare riguardo a quelli provenienti da zone oggetto

¹ V.E. BETTINELLI, *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, in *Quad. Osserv. Elett.*, 2001, n. 46, pp. 7 ss.

² S. RODOTÀ, *Iperdemocrazia. Come cambia la sovranità democratica con il web*, Roma-Bari, 2013, p. 8.

³ V. ad esempio 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, pp. 221 ss.

di limitazioni alla libertà di circolazione o comunque ritenute potenzialmente a rischio.

Più in generale, verso la fine del mese di febbraio, la questione del funzionamento delle Camere è divenuta di sempre più pressante attualità,⁴ a causa dell'assenza forzata dai lavori di un crescente numero di parlamentari.⁵ Ciò ha determinato un progressivo rincorrersi di determinazioni, non sempre di carattere omogeneo, da parte dei due rami del Parlamento. Alla Camera dei Deputati, il 5 marzo, la Conferenza dei Capigruppo ha circoscritto i lavori delle Commissioni e degli altri organi parlamentari «esclusivamente all'esame degli atti indifferibili e urgenti», e appena cinque giorni dopo ha ulteriormente limitato l'attività «esclusivamente all'esame in sede referente del decreto-legge iscritto in calendario e alle questioni connesse all'emergenza Coronavirus per tutto il periodo della durata della stessa».⁶

Quattro giorni dopo l'emanazione del d.l. 23 febbraio 2020, n. 6, che limitava la circolazione e gli spostamenti nei comuni o nelle aree interessate dal contagio, la Giunta per il Regolamento del Senato ha approvato un parere interpretativo di natura transitoria, volto a rimuovere la perentorietà del termine di cui all'articolo 135-*bis*, comma 3, del Regolamento⁷ a causa dell'emergere di «circostanze eccezionali che non consentano ad uno o più componenti della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari di partecipare ai lavori» come, nel caso di specie, l'adozione di specifiche e circostanziate misure di limitazione alla circolazione personale a tutela della salute pubblica.⁸ La deroga alla perentorietà dei termini è stata ritenuta «giustificata e legittima [...] esclusivamente laddove sussista un nesso diretto con previsioni e principi costituzionali, quali desumibili, a titolo esemplificativo e non tassativo, dal combinato disposto degli articoli 16 e 32 della Costituzione».

In generale, il contesto determinato dall'emergenza epidemiologica ha determinato ulteriori ripercussioni sull'applicazione di alcuni istituti: la sostanziale delimitazione dell'attività parlamentare al solo esame di provvedimenti necessari e urgenti si è, ad esempio, accompagnata ad un ricorso di inedita ampiezza alla prassi

⁴ Cfr. ad esempio A. GUERRIERI, *La politica si ferma: ipotesi rinvio anche per il referendum*, *Avvenire*, 25 febbraio 2020, p. 11.

⁵ Cfr. Camera, Assemblea, 4 marzo 2020, pp. 8-9 e Giunta Reg., in pari data, nella quale si è discussa l'implementazione della digitalizzazione del procedimento legislativo e dell'attività.

⁶ Camera, Assemblea, 5 marzo 2020, p. 26; 11 marzo, pp. 1-2.

⁷ Senato, Giunta Reg., 27 febbraio 2020. La perentorietà del termine era stata affermata dalla Giunta poco più di un mese prima.

⁸ Senato, Giunta Reg., 17 gennaio 2020.

di far confluire in tutto o in parte il contenuto normativo di uno o più d.l. in vigore, non ancora convertiti in legge, in altro d.l. in corso di conversione.⁹

2. Presenza fisica e partecipazione ai lavori parlamentari

L'impatto determinato dal Covid-19 sullo svolgimento dei lavori parlamentari ha immediatamente destato l'interesse della dottrina, lasciando emergere posizioni differenziate in ordine alla necessità di assicurare la presenza fisica dei parlamentari.

Giova premettere che il funzionamento del Parlamento italiano trova uno dei suoi principi fondanti nell'art. 64, terzo comma, Cost., il quale stabilisce 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». Si tratta di una disposizione che in Assemblea Costituente taluni ritenevano dovesse trovare sede nei regolamenti parlamentari,¹⁰ ma che ha opportunamente apprestato piena garanzia costituzionale a principi diretti a salvaguardare tanto le minoranze, quanto la maggioranza parlamentare.¹¹ In effetti, da un lato, la previsione del numero legale ai fini della validità delle deliberazioni fornisce una specifica garanzia alle minoranze, esigendo la rappresentatività del collegio deliberante. Dall'altro, la richiesta che le deliberazioni siano adottate a maggioranza dei presenti – salvo che la Costituzione prescriva maggioranze speciali – costituzionalizza il principio maggioritario.¹²

Occorre anzitutto perimetrare il significato del termine “presenza” nella norma costituzionale appena richiamata. Il concetto appare strettamente correlato a quello di “riunione” e sembra pertanto postulare la compresenza fisica dei parlamentari; coerentemente, del resto, con la disciplina costituzionale della libertà

⁹ Nell'ambito della risposta normativa all'emergenza derivante dalla pandemia di COVID-19 nel 2020, si è scelto in Senato di far confluire ben tre d.l. in corso di conversione nel d.l. 18/2020. In particolare, l'esame del d.l. 11/2020 non è neppure iniziato in Commissione, che non è stata infatti inclusa fra quelle autorizzate a riunirsi dalla Conferenza dei Capigruppo, a seguito dell'annuncio del Governo della volontà di far confluire il decreto in un altro provvedimento urgente.

¹⁰ V. su tutti gli interventi di Mortati in Ass. Cost., 10 ottobre 1947, pp. 1088 ss.

¹¹ Cfr. A. MANZELLA, *Art. 64*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma 1986, pp. 43-47; G. CARCATERRA, *La votazione*, in V. LONGI (a cura di), *Il regolamento della Camera dei Deputati: storia, istituti, procedure*, Roma, 1968, pp. 566-567.

¹² Sul punto sia consentito rinviare a A. CARBONI, M. MAGALOTTI, *Presenti o votanti? Il computo degli astenuti nel Parlamento italiano*, in *Federalismi.it – Focus Fonti*, 1, 2018, pp. 12-13.

di riunione (art. 17 Cost.), che si declina appunto come diritto a realizzare la compresenza, l'aggregazione in uno stesso luogo di una pluralità di persone.¹³ Se ne trae conferma dallo stesso art. 64, che richiede – come detto – la presenza dei parlamentari, dopo aver fatto riferimento al Parlamento «a Camere riunite». Il legame fra riunione e presenza fisica si rintraccia in ulteriori disposizioni costituzionali e regolamentari. L'articolo 61 Cost. fa decorrere l'inizio di una nuova legislatura dalla prima riunione delle Camere, che assume peraltro un'ulteriore rilevanza, in base al successivo art. 85, con riguardo all'elezione del Capo dello Stato; l'art. 62, terzo comma, Cost., esprime un nesso di consequenzialità tra convocazione e riunione, nel duplice senso che una riunione senza previa convocazione è illegittima e che la convocazione postula una successiva riunione, della quale è presupposto giuridicamente necessario. Ciò si evince anche dall'art. 77, secondo comma, Cost., ove, in materia di decreti-legge, si prescrive che il Governo, il giorno stesso dell'emanazione, deve «presentarli per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni». Anche il Parlamento in seduta comune, in base sia all'articolo 55, sia all'art. 63 della Costituzione, «si riunisce», ed è per questo definito dal successivo art. 64 come Parlamento «a Camere riunite».

Il legame, sopra evidenziato, fra presenza fisica e riunione delle assemblee parlamentari si rinviene pure nei Regolamenti parlamentari. Già il dovere di partecipare alle sedute (art. 1, comma 2, R.S.; art. 48-bis R.C.), va letto in stretta correlazione con altre disposizioni che prevedono esplicitamente o implicitamente la presenza fisica quale condizione per la partecipazione e lo svolgimento di determinate funzioni. Si pensi, ad esempio, agli art. 2 e 3 R.S. e R.C. che fanno esplicito riferimento ai parlamentari presenti alla seduta; all'art. 6, comma 2, R.S. e R.C., ove la presenza di cinque senatori o sette deputati è posta come condizione di validità per le operazioni di scrutinio finalizzate all'elezione dell'Ufficio di Presidenza; all'art. 107 R.S., in materia di «Maggioranza nelle deliberazioni, numero legale ed accertamento del numero dei presenti», che va letto in connessione sistematica con il successivo art. 114, il quale prevede in caso di controprova la previa chiusura delle porte di accesso all'Aula. Disposizione che non avrebbe senso alcuno se fosse possibile partecipare alla seduta – e soprattutto alle votazioni – da uno spazio esterno.

Non è casuale, del resto, che le Aule legislative risultino dotate di uno statuto differente all'interno degli spazi delle Camere: gli articoli 69 R.S. e 62 R.C.

¹³ V. in particolare A. PACE, *Art. 17*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma 1977, p. 149. V. anche S. PRISCO, *Riunione (libertà di)*, in *Enc. giur.*, XXVII, Roma, 1994, p. 4, per il quale «il fenomeno oggetto della tutela costituzionale è il fatto del consapevole ritrovarsi in fisica prossimità di più persone in un dato luogo», nonché R. BORRELLO, *Riunione (diritto di)*, in *Enc. Dir.*, vol. 40, Roma, 1989, p. 1408.

disciplinano in maniera diversa l'ingresso della forza pubblica, compresa la polizia giudiziaria, a seconda che questa debba accedere in generale alle sedi del Senato o della Camera, o più in particolare nell'Aula dell'Assemblea o delle Commissioni: nel primo caso, infatti, è richiesto un «ordine del Presidente», mentre nel secondo vi è il requisito ulteriore che la seduta sia stata tolta o comunque sospesa. Gli articoli 68 R.S. e 61 R.C., concernenti l'ipotesi del tumulto in Aula, costituiscono un evidente corollario del principio di cui all'art. 8 di entrambi i regolamenti¹⁴ e rappresentano un ulteriore elemento a fondamento dell'imprescindibilità della presenza fisica dei senatori nell'Aula legislativa, senza la quale la disposizione sarebbe inapplicabile.

Ancora, gli articoli 70 R.S. e 64 R.C. stabiliscono che «nessuna persona estranea» può introdursi od essere ammessa nell'Aula durante le sedute, confermando da un lato l'esclusività del diritto dei parlamentari ad accedervi, ma al contempo l'infungibilità di tale sede. Infine, con formula tanto laconica quanto intuitiva, gli articoli 85 R.S. e 36, comma 4, R.C., stabiliscono che gli oratori parlano all'Assemblea dal proprio seggio (o banco) e in piedi.

Anche la distinzione da lungo tempo invalsa in entrambi i rami del Parlamento tra «riunione pubblica» e «seduta formale», oggetto di specifiche pronunce delle Giunte per il Regolamento,¹⁵ non fa che confermare un'impostazione concettuale sempre e comunque, almeno sino ad oggi, basata sulla fisicità della presenza ai lavori.

3. Verso un'interpretazione estensiva del concetto di presenza?

L'opportunità – mai come oggi avvertita – di ricorrere a forme telematiche di partecipazione a distanza ha acceso il dibattito tra quanti ritengono che esse sarebbero praticabili attraverso interpretazioni estensive delle previsioni costituzionali e regolamentari e quanti invece considerano ineludibile a tal fine una puntuale modifica regolamentare.¹⁶

Fra i primi, vi è chi fa osservare che l'interpretazione e l'attuazione dell'art. 64, terzo comma, Cost., secondo un indirizzo pacifico tanto nella prassi che nella giurisprudenza costituzionale, restano affidati in esclusiva alle Camere, soffermandosi in particolare su alcuni aspetti che consentono di ampliare la portata, apparentemente rigida, del termine «presenti»¹⁷. Si osserva, in particolare,

¹⁴ In base ai quali il Presidente fa osservare il Regolamento, mantiene l'ordine e dirige la discussione.

¹⁵ Camera, Giunta Reg., 10 settembre 1998; Senato, Giunta Reg., 22 settembre 1998.

¹⁶ V. sul punto il dossier *Risorse giuridiche sull'emergenza Covid-19*, Camera dei deputati, Servizio della biblioteca, n. 2, aprile 2020.

¹⁷ R. FERRARI ZUMBINI, *Il binocolo della Storia e il virus. Riflessioni su ipotesi di costituzionalismo a geometria variabile*, in *Quaderni Costituzionali*, 2, 2020, p. 120.

che la disposizione costituzionale fa espresso riferimento alle deliberazioni, ponendo con ciò particolare enfasi sul momento del voto. Inoltre, viene richiamato il legame intercorrente tra numero legale e deliberazione, che postulerebbe la possibilità di disciplinare in concreto le modalità e gli effetti del computo delle presenze; si rimarca, infine, l'esistenza di un quorum strutturale ridotto per le Commissioni, che determina per esse un sostanziale affievolimento del requisito della presenza.¹⁸

In effetti, anche la Corte costituzionale, nella sentenza n. 78 del 1984¹⁹, ha statuito, proprio con particolare riguardo al concetto di presenti, che il terzo comma dell'art. 64 Cost. va letto in stretta correlazione con il primo comma, ed in particolare con il principio di autonomia che ad esso si ricollega. La Costituzione, secondo il giudice delle leggi, lascia «un margine piuttosto ampio all'interpretazione ed attuazione del pensiero del Costituente in materia e [...] l'interpretazione ed attuazione in parola sono di esclusiva spettanza di ciascuna Camera». Si apre qui uno spazio per possibili plurime interpretazioni ed attuazioni «dell'art. 64, terzo comma, Cost., che hanno piena spiegazione appunto nella reciproca autonomia normativa».

Dalla premessa dell'ampia autonomia delle Camere nell'interpretazione delle norme regolamentari muove chi, nell'intento di consentire con estrema ampiezza forme di dibattito parlamentare a distanza, sostiene che il requisito della presenza di cui all'art. 64 Cost. possa intendersi in senso ampio, come presenza digitale, e quindi come connessione informatica.²⁰ A sostegno di questa tesi si richiama l'art. 48-bis, comma 2, R.C., che demanda all'Ufficio di Presidenza il compito di determinare le forme e i criteri per la verifica della presenza dei deputati alle sedute dell'Assemblea, delle Giunte e delle Commissioni.²¹ Si prospetta, in sostanza, una soluzione di carattere amministrativo per espandere il dettato regolamentare, con una conseguente demarcazione – non priva di insidie applicative – tra competenze delle Giunte per il Regolamento e degli Uffici di Presidenza.

¹⁸ 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 *Osserv. Cost. AIC*, n. 3, 31 marzo 2020, pp. 3 ss.

¹⁹ Con un indirizzo implicitamente ribadito anche nella successiva sent. n. 379 del 1996.

²⁰ S. CECCANTI, *Verso una regolamentazione degli stati di emergenza per il Parlamento: proposte a regime e possibili anticipazioni immediate*, in *Biolaw Journal*, 22 marzo 2020, il quale osserva che, diversamente, «ci irrigidiamo sugli strumenti per difendere i principi, ma facendo così poi neghiamo forza ai principi perché rischiamo di finire nell'impotenza». In senso conforme M. AINIS, *Meglio distante che latitante*, in *La Repubblica*, 19 marzo 2020 p. 34. V. anche S. CURRERI, *L'attività parlamentare ai tempi del Covid-19: fiat iustitia et pereat mundus?*, in *LaCostituzione.info*, 11 marzo 2020. ID. *Voto a distanza in Parlamento: i precedenti non lo impediscono affatto*, in *LaCostituzione.info*, 16 marzo 2020.

²¹ C. FUSARO, *Le Camere nell'emergenza della pandemia*, cit.

Del resto, anche con riguardo al profilo oggettivo del “riunirsi”, a cui numerose disposizioni costituzionali fanno riferimento, da tempo la dottrina ha preso coscienza dei profondi mutamenti determinati dalle innovazioni tecnologiche, «in un’epoca che conosce ormai la possibilità di teleconferenze e comunque di relazioni umane che non presuppongono la fisica prossimità dei soggetti interessati».²²

A letture estensive dei regolamenti si oppone chi dubita della possibilità di giungere al voto a distanza senza un’apposita modifica regolamentare. A destare perplessità sono soprattutto le votazioni cd. di diritto; si prospetta in tal caso il rischio di conflitti di attribuzione da parte di singoli parlamentari, la cui legittimazione processuale è stata ormai riconosciuta dalla Corte costituzionale (ordinanza n. 17 del 2019)²³. A tale riguardo, il problema dell’appello nominale per i voti di fiducia, previsto espressamente dall’art. 94 Cost., non sembra facilmente risolvibile. In questo caso «non si vede (...) come evitare la presenza fisica, seppur scaglionata, dei parlamentari».²⁴

Non manca neppure chi considera necessario intervenire sui regolamenti parlamentari per tenere conto di casi particolari o comunque eccezionali nella definizione in concreto del concetto di presenza nello svolgimento dei lavori, e prende l’avvio da presunzioni di presenza già esistenti nella normativa vigente²⁵. Si pensi, ad esempio, all’art. 46, comma 2, R.C., a tenore del quale «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».²⁶ In Senato, invece, il requisito della presenza fisica conosce quale unica eccezione – per evidenti ragioni di carattere antiostuzionistico – la presunzione di presenza in Aula dei richiedenti la verifica del numero legale, anche

²² S. PRISCO, *Riunione (libertà di)*, cit., p. 1.

²³ La Corte ha precisato che «lo status costituzionale del parlamentare comprende un complesso di attribuzioni inerenti al diritto di parola, di proposta e di voto che gli spettano come singolo rappresentante della Nazione, individualmente considerato, da esercitare in modo autonomo e indipendente».

²⁴ A. MALASCHINI, *Procedure parlamentari e legislazione d'emergenza*, Luiss School of Government, n. 57, marzo 2020, p. 8. V. anche V. LIPPOLIS, *Parlamento a distanza? Meglio di no*, in *Il dubbio*, 1° aprile 2020, il quale rileva che «la partecipazione telematica verrebbe ridotta solo al voto».

²⁵ R. DICKMANN, *Alcune questioni di costituzionalità in tema di voto parlamentare a distanza*, in *Federalismi.it*, 1, 2020, pp. 7 ss.

²⁶ A tale riguardo, merita di essere richiamato il parere della Giunta Reg. della Camera, che ha ritenuto applicabile alle deputate la disciplina in materia di astensione obbligatoria per maternità, equiparandole, «ai fini del computo nel numero legale, ai deputati in missione ai sensi del comma 2 dell’art. 46 del Regolamento». Cfr. V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, 2013, pp. 360-361.

qualora essi siano nel frattempo usciti (Art. 108, comma 3). Le due differenti impostazioni dimostrano che il concetto di presenza può essere declinato dai regolamenti parlamentari con un sostanziale margine di flessibilità.²⁷

Adattamenti regolamentari sono peraltro possibili anche mediante pareri interpretativi delle Giunte o comunque ricorrendo al principio *nemine contradicente*.²⁸ A questo ambito sono ascrivibili ad esempio gli accordi fra i Gruppi sulla limitazione della presenza dei parlamentari;²⁹ si tratta di interpretazioni “convenzionali” tra le quali possono ricomprendersi anche talune prassi semplificatorie adottate in questa situazione di emergenza, come il ricorso in Commissione, anche in Senato, alla prassi (prevista dal solo Regolamento della Camera) degli emendamenti “segnalati” o la limitazione delle discussioni a un intervento per Gruppo, come avvenuto in occasione dei voti di fiducia.³⁰

A quali problemi pratici si espongono le procedure di adattamento estensivo del concetto di presenza? Tanto la previsione di una disciplina speciale di carattere transitorio, quanto un'interpretazione più flessibile, autorizzata da un'intesa tra le parti politiche, pongono in ogni caso alcune questioni (qui evidenziabili solo in estrema sintesi) dalle quali si evince come il carattere emergenziale dell'opzione volta a dematerializzare la partecipazione dei parlamentari ai lavori delle Camere di appartenenza possa ritenersi accettabile solo quale soluzione eccezionale, da adottarsi in condizioni di emergenza. Vi sono, ad esempio, attività quali l'accertamento a cura dei Segretari della regolarità e dei risultati delle votazioni, e la conseguente proclamazione da parte della Presidenza, il cui esercizio risulta molto difficile se si prescinde dalla contestuale presenza fisica dei controllori e dei controllati.³¹ Anche uno dei presidi più classici a tutela delle opposizioni, quale il diritto di richiedere la verifica del numero legale, pone densi problemi applicativi a causa dell'evidente sfumatura del concetto di presenza, sostituito da quello non

²⁷ V. P. NUVOLI, *Il numero legale degli organi parlamentari: norme e prassi*, in *Il Parlamento della Repubblica. Organi procedure apparati*, n. 11, Camera dei deputati, Roma, 2001, II, p. 621 ss.

²⁸ Su cui v. M. MAGRINI, *Le violazioni dei regolamenti parlamentari*, in AA.VV. *Contributi al dibattito parlamentare*, Senato della Repubblica, Servizio Studi n. 38, 2004, pp. 78 ss.

²⁹ Oltre alla citata determinazione della Conf. dei Capigruppo Camera, va rilevato che anche al Senato, in occasione del primo voto sullo scostamento dagli obiettivi programmatici di bilancio, pur optandosi per la diversa soluzione dello scaglionamento dei votanti, si stabilì in ogni caso la presenza contemporanea in Aula di non più di sei senatori per Gruppo.

³⁰ Si colloca in quest'ambito anche il citato parere della Giunta Reg. Senato del 27 febbraio 2020, che ha confermato la necessità di assicurare la presenza fisica dei componenti degli organi parlamentari.

³¹ A. MALASCHINI, *Procedure parlamentari e legislazione d'emergenza*, cit., p. 8.

coincidente di partecipazione, a meno di considerare equivalente, a tal fine, il concetto di connessione informatica, come pure in dottrina è stato proposto. Una soluzione di questo genere inciderebbe necessariamente anche sull'esercizio dei poteri presidenziali in ordine alla direzione della discussione, ed in particolare sulla concessione della facoltà di parlare o sull'esercizio dei poteri disciplinari concernenti la partecipazione alle sedute.

Con particolare riguardo all'attività delle Commissioni permanenti, è stata inizialmente rilevata l'opportunità di «proteggere adeguatamente il Parlamento» attraverso la costituzione, in ciascuna Camera, di una Commissione speciale alla quale deferire in sede redigente l'esame dei d.l., riservando alle Assemblee il voto finale.³² Si è invece preferito mantenere l'impianto delle assegnazioni alle Commissioni permanenti, consentendo tuttavia il ricorso a collegamenti telematici per lo svolgimento di procedure informative.³³

4. La funzionalità delle Camere al tempo dell'emergenza Covid-19

L'esigenza di assicurare la continuità nel funzionamento dell'istituzione parlamentare ha sollecitato parte della dottrina a chiedere una regolamentazione degli stati di emergenza per il Parlamento, anche consentendo in Commissione l'attività legislativa in videoconferenza, nonché «il voto a distanza per l'Aula anche con possibilità di delega, con modalità tali da evitare la concentrazione eccessiva di potere», esclusa in ogni caso la possibilità di conferire deleghe cumulative ai Capigruppo.³⁴

Nel quadro della flessibilità dei rispettivi regolamenti, i due rami del Parlamento hanno adottato soluzioni differenti per assicurare la partecipazione ai lavori. L'11 marzo 2020, in occasione della discussione della relazione sullo scostamento dall'obiettivo programmatico di bilancio,³⁵ alla Camera, i Gruppi hanno concordato³⁶ di ridurre il numero dei presenti, garantendo la

³² F. CLEMENTI, *Parlamento difeso con il voto a distanza*, in *Il Sole 24 ore*, 16 marzo 2020, p. 4. Il voto in Aula degli articoli, cui l'autore fa riferimento, va inteso per un d.l. nel solo caso in cui il ddl di conversione sia costituito da più di un articolo.

³³ Cfr. le audizioni del Ministro dell'economia (24 marzo) e del Ministro per gli affari esteri (16 aprile) presso gli Uffici di presidenza congiunti delle Commissioni Bilancio e affari esteri. Cfr. Giunta Reg. Camera 31 marzo e 7 maggio 2020. Conforme la procedura adottata in Senato.

³⁴ S. CECCANTI, *Verso una regolamentazione degli stati di emergenza per il Parlamento: proposte a regime e possibili anticipazioni immediate*, in *Biolaw Journal*, 22 marzo 2020.

³⁵ Per la quale, ai sensi dell'art. 81, secondo comma, Cost., è prevista l'approvazione a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna camera.

³⁶ C. FUSARO, *Le Camere nell'emergenza della pandemia*, in *Progresso, Europa, Riforme*, Quaderno n. 5, 18 marzo 2020, lo definisce un «provvisorio gentlemen agreement».

proporzionalità fra le forze politiche e il raggiungimento della maggioranza assoluta dei componenti,³⁷ al Senato si è stabilito di suddividere la votazione per scaglioni di cinquanta senatori.³⁸

Con riguardo ai lavori delle Commissioni, in Senato la Capigruppo dell'11 marzo ha stabilito la priorità del d.l. sull'emergenza del coronavirus,³⁹ mentre alla Camera si è deciso, il 24 marzo, che l'attività delle Commissioni e degli altri organi parlamentari sarebbe stata dedicata all'esame degli atti indifferibili e urgenti, ed in particolare dei progetti di legge iscritti nel calendario o assegnati in sede legislativa⁴⁰. Il giorno successivo, al Senato, la Conferenza dei Capigruppo ha stabilito che nello svolgimento dei lavori dell'Assemblea i senatori possano partecipare alla seduta anche dalle tribune al fine di garantire il rispetto della distanza di sicurezza.⁴¹

È interessante notare come, mentre alla Camera è stata privilegiata la scelta di determinate modalità emergenziali di partecipazione alle sedute e alle deliberazioni sempre attraverso decisioni assunte in sede di Giunta per il Regolamento - proprio in considerazione della stretta correlazione con l'ambito di applicazione di disposizioni costituzionali e regolamentari - al Senato le determinazioni in ordine alle modalità di svolgimento dei lavori sono state per un lungo periodo sostanzialmente accentrate nella sede "politica" della Conferenza dei Capigruppo. Infatti, la Giunta Reg. Camera del 31 marzo 2020 ha consentito in via sperimentale, fino al termine della fase emergenziale, lo svolgimento con collegamento in videoconferenza delle attività delle Commissioni permanenti svolte in sede informale (cioè senza resoconto), quali audizioni e riunioni degli Uffici di Presidenza, anche in sede di programmazione dei lavori. Tali riunioni, alle quali i deputati possono attivamente partecipare anche con interventi da remoto, prevedono comunque la presenza in sede del Presidente della Commissione o di un Vicepresidente e del funzionario competente. Per quanto riguarda le sedi

³⁷ Così il comunicato del Presidente Fico, secondo il quale si tratta «di una modalità straordinaria dovuta all'emergenza attuale e che speriamo di dover adottare per il minore tempo possibile». Tale soluzione è stata aspramente criticata da M. VILLONE, *Camere a eletti contingentati, è incostituzionale*, in *Il manifesto*, 11 marzo 2020, p. 14.

³⁸ Senato, Assemblea, 10 marzo 2020, p. 6.

³⁹ Cfr. Assemblea, 11 marzo 2020, p. 20. «Con l'assenso del Governo è stato altresì stabilito di prorogare al 16 aprile il termine per l'espressione dei pareri sugli atti del Governo aventi scadenza il 2 maggio e, di conseguenza, quelli con scadenze successive».

⁴⁰ Cfr. Assemblea, sed. 25 marzo 2020, pp. 63-64.

⁴¹ Cfr. Senato, Assemblea, 26 marzo 2020, p. 44. Nello stesso periodo il d.l. 19/2020, all' art. 2, comma 5 prevedeva che i provvedimenti adottati dal Governo in attuazione del decreto fossero comunicati alle Camere e che il Presidente del Consiglio o un Ministro delegato riferisse ogni quindici giorni alle Camere sulle misure adottate.

formali è stata invece ribadita la necessità della partecipazione diretta dei deputati ai lavori delle Commissioni.

Al Senato invece, il 9 aprile la Conferenza dei Capigruppo, recuperando un'antica prassi, ha stabilito in occasione del voto di fiducia sul d.l. 18/2020 che ciascun senatore avrebbe votato dal proprio posto, con entrata nell'emiciclo scaglionata per gruppi di 50 senatori.⁴² A partire dal 15 aprile si è adottata anche alla Camera la procedura per la votazione basata su scaglioni organizzati per fasce orarie.⁴³ Il 21 aprile, in occasione di una votazione di controprova, è stato utilizzato per la prima volta in Senato un sistema di voto integrato tra postazioni fisse negli scranni tradizionali dell'emiciclo e postazioni nelle tribune, queste ultime attivate attraverso collegamento remoto mediante appositi *tablet* messi a disposizione dei senatori «per dare la possibilità a tutti di votare mantenendo, però, le distanze di sicurezza sanitaria».⁴⁴

Nella riunione del 7 maggio la Giunta Reg. Camera, nel dare conto che anche in tale ramo del Parlamento era stata adottata la decisione di predisporre apposite postazioni nelle tribune, consentendo così di assicurare un numero di seggi superiore alla media dei partecipanti alle votazioni elettroniche, ha quindi convenuto sull'opportunità di allestire ulteriori postazioni nel Salone del Transatlantico, al fine di mantenere una continuità anche fisica tra i diversi spazi, sfruttando al massimo grado le funzioni che il Regolamento affida ai deputati segretari al fine di coadiuvare la Presidenza.

In tale sede, nel rinviare ai successivi lavori della Giunta la definizione di alcuni aspetti puntuali, essenzialmente relativi ai lavori delle Commissioni, il Presidente Fico ha sottolineato la necessità di valutare le possibili innovazioni nello svolgimento dei lavori in termini compatibili con le norme ed i principi della Costituzione, «senza perdere di vista il significato complessivo del ruolo del Parlamento e delle modalità in cui esso svolge le sue funzioni – che non sono in alcun modo assimilabili allo svolgimento di attività lavorative per le quali nella attuale fase emergenziale è stato incentivato il ricorso a forme di lavoro agile – e nella consapevolezza del significato che assume, sulla base del disposto

⁴² La prassi secondo la quale nella votazione nominale con appello ciascun senatore esprime il proprio voto passando innanzi al banco della Presidenza è stata adottata a partire dalla seduta del 24 luglio 1992 (con successivo assenso della Giunta per il Regolamento del 30 luglio), ma aveva conosciuto sporadiche eccezioni, ove le ragioni lo giustificassero. Cfr. anche sed. 24 maggio 1996, 6 dicembre 2007 e 5 novembre 2014. Il recupero dell'antica prassi è stato ancor più radicale a partire dalla seduta del 28 maggio, in quanto ciascun senatore ha espresso il proprio voto dal posto assegnato (nell'emiciclo o nelle tribune) senza scaglionamenti.

⁴³ Cfr. Assemblea, 22 aprile 2020, p. 119.

⁴⁴ Assemblea, 21 aprile 2020, p. 11.

costituzionale, la riunione delle Camere con la presenza fisica dei propri componenti, evidentemente simbolico del riunirsi in Assemblea della comunità nazionale che essi rappresentano».⁴⁵

La Giunta Reg. Senato ha successivamente optato per un orientamento più restrittivo, consentendo in via provvisoria la partecipazione dei senatori a distanza per le sole audizioni svolte in Ufficio di Presidenza, rinviando le ulteriori eventuali determinazioni su altri aspetti (programmazione dei lavori in Ufficio di Presidenza, audizioni presso le Commissioni bicamerali e - soprattutto - di inchiesta⁴⁶) allo svolgimento di ulteriori approfondimenti.⁴⁷

Emerge, conclusivamente, un approccio volto a consentire un'applicazione flessibile di istituti tradizionalmente basati sul presupposto della presenza fisica; tale flessibilità appare in ogni caso una *extrema ratio*,⁴⁸ necessariamente condizionata al perdurare della situazione di emergenza.

L'impostazione adottata presso altri parlamenti, a cominciare dal voto a distanza del Parlamento europeo del 26 marzo 2020, sembra invece più orientata ad una significativa riduzione della presenza fisica dei parlamentari. Presso la House of Commons è stato dapprima consentito lo svolgimento in via telematica di una serie di attività parlamentari⁴⁹ per favorire al massimo il *social distancing*, fino alle misure adottate (non senza polemiche e perplessità da parte di alcuni parlamentari) il 21 aprile, in base alle quali non potranno essere presenti in Aula più di 50 "MP", con ulteriori 120 in videoconferenza, in base ad uno schema di turnazione. Con questa decisione è stato delineato un percorso a tappe progressive

⁴⁵ Camera, Giunta Reg. 7 maggio 2020, p. 5.

⁴⁶ In Giunta Reg. Camera 7 maggio 2020, il Presidente Fico ha dato conto di aver chiarito alla Presidenza della Commissione di inchiesta sul sistema bancario e finanziario, che le modalità di partecipazione da remoto sopra richiamate sono da ritenersi estese anche alle riunioni degli Uffici di Presidenza degli organismi bicamerali ai quali risultino applicabili le norme del Reg. Camera. Con specifico riferimento alle Commissioni d'inchiesta, la Presidenza della Commissione deve procedere ad una attenta e prudente valutazione, caso per caso, della compatibilità della modalità di riunione in videoconferenza con le concrete attività e decisioni che si intendono svolgere, al fine di evitare ogni possibile pregiudizio al corretto andamento dei lavori dell'organo.

⁴⁷ Cfr. Assemblea, 9 giugno 2020, p. 97. Giunta Reg. Senato, 9 giugno 2020.

⁴⁸ Va anzi rilevato, quale manifestazione di una attenuazione delle esigenze di cautela connesse all'emergenza sanitaria, il fatto che in entrambe le Camere, il 14 luglio 2020, si sia regolarmente proceduto all'effettuazione di votazioni a scrutinio segreto mediante schede per l'elezione di due componenti del Collegio del Garante per la protezione dei dati personali e di due componenti dell'Autorità per le garanzie nelle Comunicazioni.

⁴⁹ Cfr. la Lettera del presidente Hoyle ai membri della House of Commons del 27 marzo 2020.

suscettibile di estendersi a tutti i lavori, compresi quelli legislativi.⁵⁰ In Germania sono state adottate innovazioni in materia di numero legale;⁵¹ in Francia è stato affidato ai Capigruppo un voto ponderato;⁵² in Spagna sono state autorizzate votazioni in via telematica. Merita infine una menzione la soluzione adottata dal Parlamento argentino, che ha consentito la partecipazione e votazione a distanza - ed il relativo controllo presidenziale sullo svolgimento dei lavori - attraverso una piattaforma informatica corredata di una serie di monitor dispiegati nell'arco dell'intero emiciclo.⁵³

⁵⁰ <https://www.parliament.uk/business/news/2020/april1/hybrid-house-of-commons/>.

⁵¹ Il Bundestag ha inserito nel proprio regolamento l'articolo provvisorio 126a, in base al quale sussiste il numero legale con la presenza di un quarto dei membri, in deroga all'articolo 45, primo comma, che ne prevede la metà.

⁵² «Les représentants des groupes seront porteurs des voix des membres de leur groupe pour les votes dans l'hémicycle; cette règle vaudra aussi pour les votes en commission». <http://www2.assemblee-nationale.fr/15/la-conference-des-presidents/releve-de-conclusions/reunion-du-mercredi-18-mars-2020>.

⁵³ V. anche A. MALASCHINI, *Sulle concrete misure adottate dal Parlamento in occasione dell'emergenza Covid-19*, in *Quaderni Costituzionali*, 2, 2020, pp. 282 ss. Cfr. *Coronavirus en la Argentina: Diputados instaló un enorme videowall para su primera sesión virtual*, in *La Nacion*, 4 maggio 2020, nonché *L'aula virtuale della Camera in Argentina*, in *Corriere della sera*, 15 maggio 2020, p. 8.