

## **Partecipazione ai lavori a distanza da parte dei parlamentari: un possibile percorso\***

ANTONIO MALASCHINI, MICHELE PANDOLFELLI\*\*

---

### **Sommario**

1. Premessa. – 2. Una possibile agenda di lavoro. – 3. Considerazioni finali.

**Data della pubblicazione sul sito:** 24 ottobre 2020

### **Suggerimento di citazione**

A. MALASCHINI, M. PANDOLFELLI, *Partecipazione ai lavori a distanza da parte dei parlamentari: un possibile percorso*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2020.  
Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)

---

\* Articolo ultimato il 18 ottobre 2020.

\*\* Antonio Malaschini è stato Segretario generale del Senato della Repubblica.  
Michele Pandolfelli è stato Consigliere parlamentare del Senato della Repubblica.

## 1. Premessa

La recente ripresa della pandemia da coronavirus in Italia, che ha interessato anche alcuni parlamentari (sia in quanto risultati positivi sia in quanto costretti alla quarantena), ha avuto come conseguenza anche il riattivarsi di una riflessione e di un dibattito politico sul tema della partecipazione ai lavori a distanza.

Tale riflessione concerne soprattutto i problemi di funzionalità delle Camere in conseguenza delle assenze dei parlamentari positivi e in quarantena e più in generale le ricadute della pandemia sui lavori delle Camere stesse, tenendo conto della possibile alterazione dei rapporti di forza tra i Gruppi, dell'evenienza di votazioni a maggioranza qualificata, del sopravvenire della discussione sulla legge di bilancio.

Il tema era stato affrontato nei mesi precedenti alla Camera dei deputati dalla Giunta del Regolamento che, in tre riunioni (4 e 31 marzo; 4 maggio <sup>1</sup>), lo aveva esaminato nel quadro delle iniziative da assumere nel periodo dell'emergenza sanitaria. In linea generale la Giunta, valutati anche gli aspetti generali di ordine costituzionale e regolamentare, si era espressa nel senso della riconferma, al momento, della necessità della presenza fisica dei deputati in Aula e nelle Commissioni, al fine di garantire il rispetto dei principi che presiedono all'esercizio della funzione parlamentare, in primo luogo l'immunità della sede, la libertà di opinioni e di voto, il divieto della presenza di estranei, il ruolo del Presidente di Assemblea nella conduzione della discussione e nel mantenimento dell'ordine delle sedute. La Giunta aveva così inteso anche valorizzare, di fronte al Paese, in un momento difficile, l'aspetto simbolico delle Assemblee rappresentative fisicamente riunite per legiferare.

Le uniche concrete aperture verso una partecipazione a distanza dei parlamentari avrebbero potuto riguardare sedi non formali del lavoro delle Commissioni (es. uffici di presidenza, comitati ristretti, audizioni informali), ma anche qui con alcune puntualizzazioni e accorgimenti. Al termine dei lavori, il Presidente della Camera non aveva tuttavia chiuso ad un ulteriore lavoro di analisi – anche in vista di eventuali modifiche regolamentari o costituzionali – da svolgersi con modalità da definire, naturalmente, in raccordo con il Senato.

Con la ripresa della pandemia a partire dal mese di settembre, a fronte di un certo numero di assenze di parlamentari per positività o quarantena e di votazioni a maggioranza qualificata (scostamento dal pareggio di bilancio o più precisamente

---

<sup>1</sup> Per i resoconti delle sedute vedasi i Bollettini delle Giunte e Commissioni Parlamentari – Camera dei Deputati, XVIII legislatura - nn. 337 del 4 marzo 2020, 342 del 31 marzo 2020 e 362 del 7 maggio 2020.

aggiornamento del piano di rientro verso l'obiettivo di medio periodo<sup>2</sup>) si è intanto adottata la soluzione di considerare i predetti parlamentari in missione, quindi non computabili ai fini del numero legale, sia alla Camera che al Senato (art. 46, comma 2 del Regolamento della Camera; articolo 108, comma 2 del Regolamento del Senato). Tale soluzione non sembra poter risolvere tutti i problemi posti dalla pandemia ai lavori delle Camere.

In questo contesto il deputato Ceccanti del Gruppo del partito democratico, insieme a più di 110 colleghi, ha presentato il 1<sup>o</sup> ottobre una proposta di modificazione del Regolamento della Camera volta ad introdurre la possibilità in taluni casi della partecipazione ai lavori a distanza da parte dei parlamentari<sup>3</sup>.

La Giunta del regolamento della Camera dei Deputati ha quindi ripreso l'esame della questione della partecipazione ai lavori a distanza: al riguardo il Presidente Fico, nella seduta della Giunta del regolamento del 15 ottobre scorso<sup>4</sup>, ha proposto sul tema una prosecuzione dell'esame da parte della Giunta in modo informale, anche ricorrendo ad audizioni e al confronto con le esperienze parlamentari di altri Paesi. Ciò nell'intento di poter individuare un complesso di strumenti e soluzioni atti a consentire alle Camere di operare efficacemente anche in situazioni di emergenza (quindi non solo strumenti e soluzioni per il lavoro a distanza ma comunque ricomprendendone necessariamente l'esame); in tal modo componendo il quadro di " un diritto parlamentare dell'emergenza " e integrando la riflessione con l'esigenza di una " piena digitalizzazione del procedimento legislativo e dell'attività parlamentare " e della " produzione dei documenti

---

<sup>2</sup> Si ricorda che l'atto di indirizzo che autorizza l'aggiornamento del piano di rientro della finanza pubblica verso l'obiettivo di medio periodo (sulla base di una Relazione del Governo presentata ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 243 del 2012) deve essere approvato, a norma dell'articolo 81, comma 2 della Costituzione e dell'articolo 6, commi 3 e 5, della legge 243 del 2012 con la maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera.

<sup>3</sup> Si tratta del Documento II n. 15 che introduce l'articolo 48-ter del seguente tenore: "Art. 48-ter.

1. *L'Ufficio di Presidenza determina, con propria deliberazione, i casi in cui, in ragione di particolari circostanze che impediscano ai deputati lo svolgimento della funzione parlamentare in presenza, possono essere autorizzati la partecipazione alle sedute dell'Assemblea, delle Giunte e delle Commissioni e l'esercizio del voto secondo procedure telematiche che assicurino la personalità, la libertà e la sicurezza del voto.*

2. *L'Ufficio di Presidenza, verificate le condizioni di cui al comma 1, autorizza i deputati che ne fanno richiesta specificando i voti e il periodo di tempo in cui il voto può essere espresso secondo le procedure telematiche di cui al comma 1."*

<sup>4</sup> Si veda il resoconto dei lavori della Giunta nel Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari della Camera dei Deputati del 15 ottobre 2020 – XVIII legislatura, n. 454, pp. 3-21.

parlamentari o esaminati in sede parlamentare in formato nativamente digitale”<sup>5</sup> (come da ordini del giorno al bilancio interno della Camera dei deputati<sup>6</sup>).

In questo contesto intendiamo fornire un contributo di riflessione e di proposta, con alcune premesse.

In primo luogo non è nostro obiettivo intervenire nell’intenso dibattito dottrinale che si è svolto nei mesi scorsi sul tema della partecipazione ai lavori a distanza da parte dei parlamentari<sup>7</sup>. Neppure è nostro scopo esaminare nel dettaglio le soluzioni organizzative e logistiche che le Camere hanno adottato per garantire la prosecuzione dei lavori nella cosiddetta “fase 2”, al fine di assicurare il rispetto di alcune regole precauzionali, come l’uso delle mascherine, il distanziamento sociale nelle diverse fasi procedurali, la sanificazione: temi che sono stati oggetto di studi diversi<sup>8</sup>. Né intendiamo in questa sede esaminare o proporre soluzioni contingenti ed improvvisate che possano assicurare una qualche funzionalità dei lavori delle Camere nell’immediato.

---

<sup>5</sup> Bollettino n. 454, cit. pag. 10.

<sup>6</sup> Si fa riferimento agli ordini del giorno nn.22 e 24 al Progetto di bilancio interno della Camera dei deputati per l’anno 2019 (Doc. VIII n. 4) accolti nella seduta dell’Assemblea del 1<sup>a</sup> agosto 2019, con un contenuto che è stato ribadito nell’ordine del giorno n.15 sul bilancio interno 2020 (Doc. VIII, n. 6) accolto nella seduta del 30 luglio 2020.

<sup>7</sup> Al riguardo ci sia consentito innanzitutto far riferimento a tutti gli studi e i contributi citati in A. MALASCHINI, *Procedure parlamentari e legislazione d'emergenza*, Luiss SOC-WP 57/2019 e ID., *Sulle concrete misure adottate dal Parlamento in occasione dell'emergenza Covid-19*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2020, disponibile in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it). Si vedano anche F. CLEMENTI, *La democrazia rappresentativa si difende con il voto a distanza*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2, giugno 2020, pp. 379-382 e A. PERTICI, *Riunirsi e votare in via telematica? Una soluzione che non convince*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2, giugno 2020, pp. 382-385. Utili riferimenti bibliografici si trovano poi nel blog di S. CECCANTI, che ha costantemente seguito lo sviluppo della situazione e le osservazioni della dottrina.

<sup>8</sup> Su questi temi vedasi, oltre A. MALASCHINI, *Sulle concrete misure adottate dal Parlamento in occasione dell'emergenza Covid-19*, cit., anche 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](http://www.forumcostituzionale.it); F. BIONDI, P. VILLASCHI, *Il funzionamento delle Camere durante l'emergenza sanitaria. Riflessioni sulla difficile praticabilità di un Parlamento "telematico"*, in *Federalismi.it*, n. 18/2020, 10 giugno 2020; R. CALVANO, *Brevi note su emergenza Covid e voto dei parlamentari a distanza. Rappresentanza politica, tra effettività e realtà virtuale*, in *Federalismi.it*, n. 21/2020, 8 luglio 2020; 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](http://www.forumcostituzionale.it).

Ci vorremmo concentrare piuttosto sulle questioni concrete che pone *in generale* un'eventuale partecipazione dei parlamentari ai lavori a distanza nell'ottica, come ha affermato di recente Nicola Lupo, di una reingegnerizzazione del procedimento legislativo <sup>9</sup>

È un contributo che non vuole dare per acquisita la soluzione dei problemi scientifici che rendono, per molti, problematico il tema del lavoro a distanza in ambito parlamentare. Vuole invece evidenziare le questioni concrete che si pongono, indicando naturalmente alcune ipotesi costruttive, nel momento in cui si volesse (e si potesse) affrontare in termini operativi il tema in esame con un'approfondita valutazione di tutte le specificità dei procedimenti parlamentari. Lavoro che riteniamo comunque utile anche se alla fine il suo risultato fosse solo quello di far riflettere sull'impatto delle nuove tecnologie informatiche sul modo di lavorare del Parlamento.

In questo contesto la riflessione e la proposta operativa che noi illustriamo nei successivi paragrafi, potrebbe integrarsi con il lavoro che le Giunte del Regolamento potranno intraprendere per esaminare gli strumenti e le soluzioni per la partecipazione ai lavori a distanza da parte dei parlamentari nel quadro di un diritto parlamentare dell'emergenza e dell'esigenza già prospettata della digitalizzazione delle procedure parlamentari.

Alla base del nostro contributo vi sono alcune considerazioni.

In primo luogo, la maturità che hanno raggiunto oggi le tecnologie che consentono il lavoro a distanza, che ha consentito un ricorso tutto sommato più agevole del previsto a forme di lavoro agile durante la fase critica della pandemia, certamente con taluni *caveat* che più avanti indicheremo. In secondo luogo, crediamo che il Parlamento debba poter fronteggiare non solo la ripresa dell'epidemia da Covid-19, ma, più in generale, eventi di diversa e non prevedibile natura che possano impedire la presenza in sede di tutti o di molti parlamentari, intralciando la funzionalità delle Camere e alterandone in modo anche rilevante la proporzionalità. In un quadro giuridico, come è noto, che non prevede a livello costituzionale una legislazione per l'emergenza. Potrebbero verificarsi infatti situazioni meno drammatiche che purtuttavia potrebbero, ad esempio, rendere inagibili per un certo tempo le Aule o le sedi delle Commissioni. La nostra memoria va ad un incendio che interessò negli anni passati la sede del palazzo delle Commissioni del Senato, a palazzo Carpegna, comportando un gravoso, anche se risolutivo, impegno da parte dei parlamentari e dell'amministrazione.

---

<sup>9</sup> 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*, fasc. 3/2020 e ID., *L'attività parlamentare in tempi di coronavirus*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2020, disponibile in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

Sono inoltre da tenere in conto le richieste formulate nei mesi scorsi da alcuni deputati<sup>10</sup>, già rappresentate negli anni passati in Senato, volte ad evidenziare i problemi di presenza, sia durante l'epidemia che in situazioni normali, di parlamentari con disabilità gravi che potrebbero al limite rendere non concretamente da loro esercitabile l'elettorato passivo. Infine, pur concordando con l'osservazione che il lavoro parlamentare non è di per sé assimilabile allo svolgimento di attività lavorative per le quali è più facile incentivare l'adozione di forme di lavoro agile, crediamo che un Parlamento impegnato nell'analisi concreta delle forme in cui ciò potrebbe avvenire possa comunicare un segnale positivo anche per lo sviluppo della digitalizzazione del Paese.

## **2. Una possibile agenda di lavoro**

Come primo, concreto passo potrebbe ipotizzarsi, su iniziativa congiunta delle Presidenze delle Camere, la costituzione di un ristretto gruppo di lavoro bicamerale costituito da parlamentari (non più di uno per Gruppo considerando entrambe le Camere) e da funzionari delle due amministrazioni sia del settore parlamentare che di quello informatico, che potrebbe naturalmente acquisire elementi di valutazione da esperti esterni.

Il lavoro del gruppo (da svolgere anche con ritmi serrati in un tempo ragionevolmente breve) potrebbero prevedere, previo consenso dei Gruppi, udite le rispettive Giunte del Regolamento, anche modalità sperimentali di partecipazione ai lavori a distanza da parte di alcuni parlamentari monitorata e verificata per specifiche, limitate attività.

L'agenda di lavoro potrebbe partire da una riclassificazione sintetica delle procedure parlamentari, effettuata valutando contestualmente il dato giuridico e il dato rilevante ai fini dell'informatizzazione e considerando le concrete attività attraverso le quali il parlamentare svolge le sue funzioni. Si potrebbe ipotizzare quindi il seguente percorso: 1) analisi delle questioni di carattere generale; 2) ricognizione preliminare delle piattaforme informatiche e delle soluzioni organizzative in uso nei procedimenti parlamentari anche in altri paesi; 3) analisi delle procedure conoscitive e di sindacato ispettivo; 4) la rilevazione delle presenze in Aula e in Commissione; 5) la presentazione delle richieste procedurali; 6) la presentazione di atti modificativi di provvedimenti o recanti indirizzi; 7) le fasi di

---

<sup>10</sup> Vedasi al riguardo il resoconto della Seduta della Giunta del Regolamento della Camera dei Deputati del 7 maggio in cui il Presidente Fico dà conto di una lettera del deputato Noja e sottoscritta da altri colleghi dell'Intergruppo per la disabilità che chiede di adottare misure per consentire forme di partecipazione a distanza ai lavori parlamentari ai deputati con disabilità grave, immunodepressi o con comorbilità (Camera dei Deputati, XVIII legislatura, Bollettino delle Giunte e Commissioni Parlamentari n. 362 del 7 maggio 2020).

discussione; 8) le fasi di votazione; 9) le conseguenze delle diverse soluzioni sul piano non solo della loro funzionalità, ma dell'incidenza sui procedimenti parlamentari, sul ruolo dei singoli parlamentari e delle opposizioni, sul rapporto con gli altri organi costituzionali e, in definitiva, sulla stessa costituzione materiale del Paese.

2.1. Il lavoro potrebbe prendere le mosse da un'analisi di carattere generale delle problematiche connesse alla partecipazione ai lavori a distanza dei parlamentari.

In primo luogo, andrebbe analizzata la distribuzione geografica delle residenze dei parlamentari stessi e il grado di copertura di tali zone con una connessione Internet via cavo o via etere, valutando possibili soluzioni alternative (es. connessioni via satellite). Più in generale, si tratterebbe di valutare le problematiche legate alla qualità del collegamento e dei dispositivi utilizzati ed alle effettive capacità di utilizzo degli stessi.

Tenendo anche conto di questi aspetti tecnici, andrebbero esaminate le questioni emerse durante il dibattito in Giunta per il Regolamento della Camera in relazione alla scelta delle sedi di collegamento non coincidenti con le "case" del Parlamento: in primo luogo quelle dell'identificazione sicura del parlamentare, della non intrusione di estranei nella sede prescelta, della sicurezza e così via. Occorrerebbe individuare soluzioni che garantiscano maggiormente che chi è collegato sia effettivamente il parlamentare, che questi nella sede prescelta sia libero da presenze condizionanti e che comunque non partecipino al collegamento altri soggetti.

L'esame di tali aspetti ha già portato la Giunta ad esprimersi in senso contrario a collegamenti in mobilità, proprio perché non potrebbe con certezza escludersi l'ascolto, la condivisione e l'influenza da parte di estranei al procedimento. Occorre pertanto un esame comparativo delle problematiche (e dei vantaggi e svantaggi) derivanti da eventuali collegamenti da sedi pubbliche che possano offrire maggiori garanzie antintrusione e di collegamento più stabile: ad esempio le sedi delle Prefetture, pur nella consapevolezza dell'aspetto simbolico concernente l'attività parlamentare in una sede dipendente dal Governo, ovvero le sedi di Consigli regionali, comunali o provinciali ecc. Ciò in alternativa ad un collegamento da uno studio posto in una residenza o in un domicilio privato indicato dal parlamentare stesso. A tale riguardo si potrebbero anche valutare soluzioni basate su un kit offerto al parlamentare che, oltre a dispositivi con apposito software precaricato, potrebbero comprendere una connessione protetta e a banda garantita, ed eventualmente anche l'uso obbligatorio di altri strumenti (come sensori che rivelino la presenza di estranei nello studio indicato ovvero una webcam che riprenda a 360 gradi l'ambiente dello studio).

In generale andrebbero valutati i temi della intrusione e degli attacchi informatici all'indirizzo del parlamentare e le possibili conseguenze per i sistemi

parlamentari, nel quadro delle regole stabilite per la sicurezza nazionale cibernetica delle pubbliche amministrazioni dalla normativa attuativa dell'articolo 1, comma 2, del decreto-legge 21 settembre 2019, n.105, convertito dalla legge 18 novembre 2019, n.133; nonché le conseguenze derivanti da un comportamento non corretto da parte del parlamentare, come l'esibizione in corso di collegamento di messaggi inappropriati, scritte e cartelli visibili, o l'uso di espressioni offensive e ingiuriose. In tali casi andrebbe prevista e regolata la chiusura precauzionale o sanzionatoria del collegamento da parte di chi presiede la Commissione o l'Aula.

2.2. Con riferimento alla ricognizione degli strumenti e delle piattaforme informatiche in uso nei Parlamenti si potrebbe partire anzitutto da un esame di quegli strumenti e di quelle soluzioni informatico-organizzative che consentono già oggi non solo il pieno accesso a distanza alla documentazione di seduta ma anche la presentazione di atti in via telematica.

Alla Camera, ad esempio, Geo Camera permette l'accesso ai documenti di seduta, la presentazione e la modifica di atti di sindacato ispettivo, di emendamenti, di questioni pregiudiziali e sospensive.<sup>11</sup>

Al Senato, *Tabulas*<sup>12</sup> consente l'accesso alla documentazione di seduta in Aula e in Commissione nonché a rassegne stampa, agenzie, dossier, web tv ecc. Inoltre, al Senato, dal 2017 in Assemblea e dalla fine del 2019 in Commissione, è possibile presentare e modificare emendamenti e ordini del giorno in forma elettronica: tale funzionalità fa parte di un sistema di gestione degli emendamenti (GEM) che consente anche la produzione automatica di fascicoli e report.

---

<sup>11</sup> L'applicazione è costituita da diversi moduli: geoComm, che rende disponibili i documenti di seduta delle Commissioni di cui ciascun deputato fa parte; geoAula che risponde alle medesime funzioni con riferimento ai lavori dell'Aula; geoSind, che consente di presentare gli atti di sindacato ispettivo e di indirizzo, compilandoli direttamente sull'App; geoPDL per la presentazione delle proposte di legge; geoEme per la presentazione degli emendamenti alle proposte di legge. Vedasi, oltre alle presentazioni dell'applicazione da parte dei Presidenti delle Commissioni Parlamentari all'inizio della XVIII legislatura (sui Bollettini delle Giunte e Commissioni Parlamentari della Camera dei Deputati) anche *Arriva GeoCamera, l'app per i deputati: documenti e informazioni a portata di click*, in *Huffpost*, 23 marzo 2018, e di recente M. RUBINO, *Coronavirus, in arrivo novità alla Camera e più digitale negli atti delle Commissioni*, in *la Repubblica*, 31 marzo 2020.

<sup>12</sup> Vedasi al riguardo l'intervento del senatore Questore Antonio De Poli (UDC) in sede di discussione dei Doc. VIII nn.1 e 2 "Rendiconto delle entrate e spese del Senato per l'anno finanziario 2017" e "Progetto di bilancio interno del Senato per l'anno 2018" sul resoconto stenografico della seduta n.66 del 4 dicembre 2018, Senato della Repubblica XVIII legislatura. Vedasi anche A. DE POLI, *Il Senato protagonista della trasformazione digitale*, in *Askaneews*, 21 settembre 2017, disponibile su <https://it.notizie.yahoo.com>.



La ricognizione iniziale di queste piattaforme e del contesto organizzativo potrebbe evidenziare quanto e come esse siano effettivamente utilizzate dai parlamentari, nonché eventuali problemi di funzionamento e di usabilità, ipotizzando ulteriori funzionalità ancora da sviluppare.

L'esame potrebbe poi riguardare i dispositivi elettronici di voto oggi in uso sia alla Camera che al Senato presso le rispettive Aule, con terminali installati presso ciascun banco e con un sistema fino a poco tempo fa isolato dalla rete Internet. Anche in questo caso possono essere esaminate le funzionalità, il loro effettivo uso da parte dei Parlamentari ed eventuali problemi di funzionamento e usabilità. Con riferimento al dispositivo elettronico di voto andranno quindi valutati gli sviluppi più recenti con applicazioni che consentono di utilizzare il sistema anche non servendosi del terminale fisso, ma da tablet e da altri dispositivi mobili.

L'ultima fase della ricognizione preliminare potrebbe riguardare una breve panoramica sui sistemi più utilizzati di videoconferenza, evidenziandone le funzionalità e soffermandosi sui problemi di usabilità e, soprattutto, di sicurezza informatica.

Questa ricognizione appare utile e opportuna alla luce del fatto che una partecipazione a distanza di un parlamentare ai lavori di Assemblea o di Commissione, in questa fase, può basarsi su tre opzioni tecnologiche:

- L'utilizzo di un sistema di videoconferenza (Svc) sicuro e facile da usare per una parte delle funzionalità (opzione 1);
- L'integrazione delle piattaforme odierne per l'accesso alla documentazione di seduta e per la presentazione di atti con Svc (opzione 2);
- L'integrazione del dispositivo elettronico di votazione con una piattaforma software per la votazione da dispositivi mobili e quindi con Svc (opzione 3).

Come vedremo, per ciascuna categoria di funzioni/attività del parlamentare, durante i procedimenti parlamentari possono darsi soluzioni diverse basate sull'una o sull'altra opzione; ciò in parallelo con un'informatizzazione esaustiva delle diverse fattispecie e con particolari attenzioni organizzative in relazione alle diverse ipotesi.

2.3. Venendo ai procedimenti parlamentari, il terzo punto dell'agenda di lavoro potrebbe riguardare le procedure conoscitive e parte delle procedure di sindacato ispettivo. Si tratta:

- delle informative del Governo – o delle comunicazioni del Governo ovvero comunque di interventi di Ministri e altri rappresentanti del Governo - in Commissione (46 R.S. e 143 e 30 R.C.);
- dell'audizione di funzionari di amministrazioni pubbliche e amministratori di enti sottoposti a controllo pubblico – secondo la formulazione del Regolamento del Senato - ovvero di dirigenti preposti a settori della pubblica amministrazione e

ad enti pubblici anche ad ordinamento autonomo – formulazione del Regolamento della Camera (47 R.S., 143 R.C.);

- dell’audizione di candidati alle nomine pubbliche (47, comma 1-bis R.S.);
- delle indagini conoscitive (48 R.S. e 144 R.C.);
- delle audizioni sul Def e sulla Nadeff (125-bis R.S. e 118-bis R.C.) o su altri provvedimenti di rilievo;
- delle audizioni di componenti della Commissione europea e di membri del Parlamento europeo (144-quater R.S.; 127-ter R.C.);
- delle comunicazioni e delle informative di membri del Governo in Assemblea (105 R.S. e 118 R.C.).

Per quanto riguarda le procedure di sindacato ispettivo sarebbero da considerare in questo contesto le interrogazioni orali in Aula o in Commissione, iniziando da quelle non a risposta immediata (145/151 e 152 R.S. e 128/135 R.C.).

Queste procedure sono caratterizzate da interventi orali e da un dibattito di norma senza particolari richieste procedurali o presentazione di atti e, quindi, senza votazioni. Pertanto non si vedono ostacoli di tipo organizzativo, salvo elementi di natura tecnica, che non possano consentire ai parlamentari la partecipazione ai lavori a distanza, attraverso una manutenzione evolutiva o una personalizzazione di Svc: anche per queste sedute vi sarebbe naturalmente il problema dell’accertamento delle presenze di cui al punto successivo.

In questo contesto va valutata anche la partecipazione a distanza dei soggetti auditi.

Al riguardo, la possibilità di audizioni formali in Svc può consentire di allargare notevolmente la platea di tali soggetti anche a livello internazionale, con una possibilità per il Parlamento di essere più facilmente connesso con istituzioni e realtà sovranazionali. Per quanto riguarda le interrogazioni orali, oltre alla possibilità per l’interrogante di partecipare a distanza è da valutare anche la stessa possibilità per Ministri e Sottosegretari: da un lato tale facoltà è da considerare con particolare attenzione per il significato politico e simbolico che può comportare (il Governo si sottrae ad un confronto “fisico” più impegnativo?), dall’altro vi sarebbe una facilitazione logistica che potrebbe risolversi in una maggiore disponibilità a rispondere. Cosa peraltro ripetutamente avvenuta nel corso dell’emergenza sanitaria.

Sulla scia di queste considerazioni qualche riflessione in più meritano le interpellanze, anche urgenti o con procedimento abbreviato (154/156-bis R.S.; 136/138-bis R.C.) e soprattutto le interrogazioni a risposta immediata in Aula e Commissione (151-bis R.S. e 135-bis e ter R.C.), alle quali si possono aggiungere appunto le già citate informative dei Ministri e del Presidente del Consiglio in Assemblea (105 R.S.): si tratta di atti politicamente rilevanti (per le interrogazioni a risposta immediata deve – o per meglio dire dovrebbe - presenziare almeno una volta ogni due mesi il Presidente del Consiglio ) per i quali il confronto diretto tra

gli interlocutori, entrambi presenti fisicamente nelle Aule, assume un valore politico e simbolico maggiore (anche con riferimento alla trasmissione in diretta televisiva o in web tv). Peraltro in una fase di emergenza caratterizzata da molteplici incombenze e da una difficoltà di spostamenti (o anche in occasione di improrogabili impegni all'estero) i Ministri e il Presidente del Consiglio potrebbero più agevolmente intervenire da remoto.

Su questi aspetti ci si deve rimettere ad una valutazione esclusivamente politica e comunicativa, che tenga conto anche della connessione tra partecipazione ai lavori a distanza e diffusione televisiva in diretta su digitale terrestre o su web tv: tema questo che imporrà una riflessione più ampia anche sulla pubblicità dei lavori in queste modalità.

2.4. Venendo al punto successivo dell'agenda occorre affrontare le questioni relative all'accertamento della presenza (virtuale) alla seduta da parte del parlamentare collegato a distanza. Il tema va declinato sia in relazione alla procedura di verifica del numero legale in Assemblea o in Commissione durante i lavori (30,107/108 R.S. e 46-47 R.C.)<sup>13</sup> sia con riferimento all'accertamento del numero legale all'inizio della seduta o in occasione della prima votazione che deve compiere d'ufficio il Presidente di Commissione al Senato (es. art.30 R.S.)<sup>14</sup>.

Su questo tema si pongono ora due questioni: da un lato la possibilità di utilizzo di Svc ove siano presenti funzionalità per segnalare la presenza (opzione 1); dall'altra la necessità di integrare le funzionalità di Svc con il dispositivo elettronico di voto in Aula (opzione 3) ai fini della verifica del numero legale, che, come è noto, si attua ormai esclusivamente utilizzando il predetto dispositivo o con altri sistemi adottati dalle Camere per accertare l'identità del parlamentare. A tale riguardo occorrerà verificare se il sistema utilizzato dalla Camera dei Deputati basato sulla rilevazione e il riconoscimento delle impronte digitali (o per meglio dire delle "minuzie") possa essere utilizzato anche da remoto per le necessarie integrazioni tra Svc e dispositivo elettronico di voto.

Per quanto riguarda le Commissioni, l'adozione di queste soluzioni dovrebbe portare al completamento del sistema elettronico di accertamento delle presenze e quindi alla completa eliminazione di ogni sistema di raccolta cartacea delle firme, per poi sviluppare l'integrazione per chi opera a distanza con le funzionalità di Svc.

---

<sup>13</sup> Alla Camera in Aula la verifica non si fa quasi mai perché si vota regolarmente con il sistema elettronico.

<sup>14</sup> Si ricorda che alla Camera in Commissione il numero legale è sempre presunto; la verifica avviene su richiesta di 4 deputati (46, comma 4, R.C) ma non in caso di votazioni per alzata di mano.

2.5. Il punto comporta l'esame di quelle che potremmo chiamare richieste o questioni di carattere procedurale presentate dal singolo parlamentare o da più parlamentari congiuntamente.

A titolo non esaustivo si possono considerare con riferimento all'Assemblea:

- richiesta di un senatore ovvero alla Camera di un Presidente di Gruppo, di 10 deputati, ovvero del relatore o del deputato proponente per una discussione generale su un disegno di legge da effettuare per parti o per titoli distinti (94 R.S. e 83 R.C.);
- richiesta di 20 deputati o di un Presidente di Gruppo di ampliamento della discussione generale alla Camera (83 R.C.);
- richiesta di 8 senatori per discutere criteri informativi per la redigente al Senato (36 R.S.);
- richiesta dell'urgenza per la trattazione di un disegno di legge da parte del Governo o anche di un decimo dei senatori al Senato e alla Camera di un Presidente di Gruppo o 10 deputati (77 R.S; 69 R.C.);
- richiesta di procedura abbreviata per i disegni di legge esaminati nella precedente legislatura presentata dal Governo o anche da 20 senatori al Senato e da un Presidente di Gruppo alla Camera (81 R.S. e 107 R.C.; alla Camera è prevista anche una procedura abbreviata per proposte di legge di iniziativa popolare esaminate nella precedente legislatura);
- richiamo al Regolamento, per l'ordine del giorno o sulle priorità di votazione; al Senato anche per la priorità nella discussione e alla Camera anche per l'ordine dei lavori e per la posizione della questione (92 R.S. e 41 R.C.);
- proposta di diversa assegnazione di decreto-legge alla Camera (96-bis R.C.);
- proposta di questione pregiudiziale su decreto-legge, al Senato anche di questione sospensiva, e di questione pregiudiziale e sospensiva su disegno di legge (sui decreti-legge al Senato occorrono un Presidente di Gruppo o 10 senatori e sui disegni di legge 1 senatore per Gruppo; alla Camera sui decreti-legge occorrono 1 Presidente di Gruppo o 20 deputati mentre per i disegni di legge basta 1 deputato o 10 deputati in Assemblea se a discussione iniziata; 78 e 93 R.S.; 96-bis e 40 R.C.);
- richiesta di un senatore per Gruppo al Senato per il non passaggio agli articoli (96 R.S.);
- richiesta di 8 senatori al Senato per la riapertura della discussione dopo l'intervento del Governo (99 R.S.);
- richiesta di chiusura anticipata della discussione generale: 8 Senatori o alla Camera 1 Presidente di Gruppo o 20 deputati (99 R.S. e 44 R.C.);
- richiesta di 8 senatori al Senato per un dibattito su comunicazioni del Governo (105 R.S.)

Diverse questioni presentabili in Assemblea possono essere a loro volta proposte in Commissione, per iniziativa di un limitato numero di Parlamentari. Assumono particolare rilievo la richiesta di remissione alla sede referente da parte di un decimo dei componenti il Senato o la Camera, o di un quinto dei componenti la Commissione – può essere avanzata anche a discussione già iniziata al Presidente di Commissione - (35 R.S. e 92 R.C.); la richiesta del trasferimento alla sede legislativa : Commissione unanime al Senato, tutti i capigruppo in Commissione o più dei quattro quinti della Commissione alla Camera (37 R.S. e 92 R.C.); la richiesta da parte del Governo di un quinto dei componenti la Commissione 14<sup>^</sup> al Senato di esame in Assemblea di questioni relative alla sussidiarietà su di un atto legislativo della UE (144 R.S.). Alla Camera si può proporre opposizione alla proposta di assegnazione di provvedimenti in sede legislativa, con successiva decisione dell'Assemblea (92 R.C.).

Molte di queste richieste possono oggi essere presentate sia in forma scritta prima delle sedute ovvero oralmente, senza supporto scritto, in corso di seduta. In quest'ultimo caso l'adesione dei parlamentari alla richiesta non passa di norma attraverso una raccolta firme su un documento che comporterebbe una specifica funzionalità di gestione di firme elettroniche, ma attraverso il dispositivo elettronico di voto.

A queste richieste possono essere assimilate almeno parzialmente (nella misura che non comportano la redazione di atti scritti) le richieste di modifica del programma, del calendario e anche dell'ordine del giorno al Senato (54/ 56 R.S.).

Per tutte queste questioni, qualora presentate oralmente in caso di lavori a distanza, occorrerà verificare le funzioni di segnalazione della presenza e di richiesta di intervento contenute in Svc e sviluppare l'integrazione con il sistema elettronico di votazione per il controllo del numero dei sostenitori della richiesta stessa, che avviene in Aula con l'ausilio del predetto sistema.

Si tratta poi di valutare se sviluppare una procedura informatica che gestisca tutte le richieste, sia quelle presentate in forma scritta prima delle sedute sia quelle avanzate oralmente in corso di seduta, nonché di valutare se far rientrare tali richieste in una funzionalità generica da attivare (es. richiesta o intervento per questione procedurale) o se è possibile, ma forse più complicato, sviluppare diverse funzionalità per ogni questione anche al fine della gestione successiva delle informazioni.

Nelle Commissioni, come già detto, si tratterebbe di integrare le predette funzioni di Svc con un sistema elettronico di accertamento delle presenze, da realizzare compiutamente.

È importante comunque verificare se le funzionalità indicate si prestano ad una normale fluidità in relazione all'andamento dei lavori. Cosa questa da accertare anche attraverso fasi successive di sperimentazione.

2.6. L'ulteriore blocco di questioni relative ai procedimenti parlamentari riguarda la presentazione di atti volti a modificare i provvedimenti o a generare effetti ulteriori sui provvedimenti stessi, ovvero relativi ad indirizzi per l'azione del Governo.

Si tratta, anche qui non esaustivamente, di:

- a) pareri, documenti, osservazioni e proposte
  - proposta di parere in Commissione in sede consultiva e relative proposte di modifica (38/40 R.S. e 73/75 R.C.);
  - proposte di pareri, documenti, osservazioni e proposte in Commissione su atti normativi o progetti di atti legislativi o comunque normativi dell'UE, progetti di legge o schemi di atti normativi del Governo di attuazione dei trattati o della normativa della UE (144 R.S. e 126, 127 R.C.) e relative proposte di modifica;
  - proposta di pareri in Commissione su atti del Governo e relative modifiche, (139-bis R.S. e 96 -ter e 143 R.C.);
  
- b) relazioni, risoluzioni e mozioni
  - proposte di relazioni e risoluzioni in Commissione e relative proposte di modifica (50 R.S. e 117 R.C.);
  - proposte alla Camera di risoluzioni in Commissione su risoluzioni del Parlamento europeo o di Assemblee internazionali alle quali partecipano delegazioni della Camera (125 R.C.);
  - proposta di relazione della 14<sup>a</sup> Commissione al Senato su relazioni del Governo relative all'UE (142 R.S.);
  - proposte di risoluzioni al Senato su atti preparatori della legislazione della UE, su altri atti trasmessi dalle istituzioni della UE, relazioni informative del Governo sulle procedure europee di approvazione di progetti o sulla conformità dell'ordinamento interno alla normativa UE, atti normativi o progetti di atti legislativi o comunque normativi dell'UE, progetti di legge o schemi di atti normativi del Governo di attuazione dei trattati o della normativa della UE (144 R.S.);
  - proposta di relazioni e di relazione generale sul disegno di legge europea o di delegazione europea- alla Camera è ancora presente la denominazione di disegno di legge comunitaria - e di risoluzioni sulla relazione annuale sulla partecipazione italiana alla UE e relative proposte di modifica (144-bis R.S.; 126-ter R.C.);
  - proposta di risoluzione o di documento in sede di esame delle sentenze della Corte di giustizia europea (144-ter R.S.; 127-bis R.C.);
  - proposte di risoluzione sul Def e sulla Nadeff e relative proposte di modifica (125-bis R.S. e 118-bis R.C.);

- proposte di rapporti o relazioni delle Commissioni permanenti sulla legge di bilancio e di relazione generale della 5° Commissione sulla legge di bilancio e relative proposte di modifica (126 R.S. e 120 R.C.);
  - proposta di relazione della 5° Commissione sul Rendiconto e dei pareri delle altre Commissioni e relative proposte di modifica, nonché proposte di relazione di Commissioni su documenti programmatici o connessi con l'esame del bilancio o del consuntivo (130 R.S. e 124 R.C.);
  - proposte di risoluzioni in Assemblea in sede di dibattito su comunicazioni del Governo (105 R.S. e 118 R.C.);
  - proposte di mozioni e relative proposte di modifica, che nel Regolamento della Camera vengono indicate come emendamenti (157/160 R.S.; 139 e 110 /114 R.C.)
- c) ordini del giorno, emendamenti, proposte di stralcio, correzioni di forma e coordinamenti
- ordini del giorno, emendamenti – anche contenenti articoli aggiuntivi - e subemendamenti in Commissione e Assemblea su decreti-legge e disegni di legge (95, 97 e 100 R.S.; 85, 85-bis, 86, 88 e 89 R.C.);
  - proposte di stralcio (101 R.S. e 86 R.C.);
  - proposte di correzioni di forma e coordinamento finale (103 R.S. e 90 R.C.);
  - emendamenti, subemendamenti e ordini del giorno relativi alla legge di bilancio e a provvedimenti collegati (126-bis, 127, 128, 129 R.S. e 121, 122 e 123-bis R.C.);
  - emendamenti a proposte di inchiesta parlamentare (162 RS e 140 R.C.);
  - proposte di modifica ai Regolamenti delle Camere e relativi emendamenti (167 R.S. e 16 R.C.);

Come si diceva, si tratta di atti di diversa tipologia con differenti caratteristiche e di gestione complessa.

Gli atti stessi dovranno essere chiaramente imputati al proponente e non necessariamente assumere la forma scritta (es. per le sedi consultive ci può essere una proposta solo orale di un parere puramente favorevole o contrario); comunque per tutti devono essere previste funzionalità che consentano di inserire un testo scritto e firmato dal o dai proponenti. Si tratta di atti che, anche se spesso presentati in anticipo rispetto alla seduta, possono essere modificati, ritirati o trasformati in corso di seduta con la possibilità di aggiungere o ritirare in quella sede le firme dei proponenti.

Per il loro trattamento con parlamentari da remoto occorrerà anzitutto verificare se le attuali piattaforme per la presentazione e la gestione di emendamenti e ordini del giorno possano gestire tutte le tipologie di atti indicati,

o se necessitino di una manutenzione evolutiva (quantomeno per consentire ai parlamentari presenti fisicamente di svolgere tutte le relative funzioni totalmente in via elettronica senza ricorrere al cartaceo); si tratta poi di capire se alcune funzionalità del sistema possano gestire atti anche diversi o se occorrerà una funzionalità per ciascuna tipologia di atti, anche ai fini della loro gestione successiva, tenendo conto della specificità di ciascuno. Il che potrebbe indubbiamente comportare ulteriori complessità nell'implementazione.

Si tratta poi di verificare, come già accennato, la possibilità di utilizzare il sistema di riconoscimento delle impronte digitali in uso alla Camera per risolvere la questione della firma o delle firme, in presenza fisica o da remoto; nonché di verificare l'uso delle piattaforme anche modificate, insieme ai Svc e alle loro funzionalità, ai fini della presentazione di atti e per la gestione delle firme da remoto.

Una ulteriore, delicata questione, riguarda la presentazione, la gestione e quindi l'immissione nel sistema degli emendamenti e subemendamenti governativi, che sarebbe opportuno fossero presentati sempre in forma elettronica; occorrerebbe altrimenti, per renderli disponibili a chi lavora a distanza, un'attività di acquisizione in formato digitale che potrebbe rendere meno fluidi i lavori. Si ricorda al riguardo che è in fase di realizzazione il programma X-leges proprio per giungere ad un interscambio totalmente elettronico di atti tra Governo e Parlamento di atti, nel quadro della realizzazione di un fascicolo virtuale dell'atto legislativo fin dalla fase della sua ideazione e predisposizione.

2.7. L'ulteriore blocco di questioni da affrontare con riguardo ai lavori a distanza concerne le fasi di discussione in Commissione e in Aula: fasi che si riferiscono all'esame di decreti-legge o di disegni di legge, compresa la legge di bilancio e i provvedimenti collegati, per le fasi del dibattito/discussione generale, delle dichiarazioni o annunci di voto finale e in tutte le altre fattispecie indicate nei punti 2.5 e 2.6 (interventi di presentazione/illustrazione e di discussione/dibattito di o su richieste procedurali, atti di indirizzo o modificativi e così via). Nonché a fattispecie aggiuntive che non fanno riferimento a richieste procedurali o a presentazioni di atti di indirizzo o modificativi:

- richieste di intervento per fatto personale (87 R.S.; 42 R.C.);
- interventi alla Camera sulle versioni definitive del programma e del calendario sia in Aula che in Commissione (23/25 R.C.);
- dibattito su proposte della Commissione europea, su risoluzioni del Parlamento europeo o su risoluzioni/raccomandazioni/decisioni di Assemblee internazionali con presenza di delegazioni parlamentari italiane al Senato (142 e 143 R.S. e 125 e 126-bis R.C.).

Le fasi di dibattito/discussione o di dichiarazioni/annunci di voto possono essere più o meno formalizzate e in taluni casi richiedono da parte dei rispettivi



Regolamenti una previa iscrizione a parlare, di norma da esercitare in momenti precedenti nell'ambito della programmazione dei lavori ed eventualmente del contingentamento dei tempi (discussione generale su decreti-legge e disegni di legge in Aula; dichiarazioni di voto in Aula; discussione e dichiarazioni di voto in Commissione in sede deliberante/legislativa). In altri casi la previa iscrizione non è prevista e si può chiedere di intervenire in corso di seduta senza particolari formalità, salvo anche in questo caso il rispetto dei tempi previsti dal contingentamento (discussione sulle questioni procedurali di cui al punto precedente; illustrazione e discussione di emendamenti e ordini del giorno; dibattito di carattere sommario in Commissione in sede referente o consultiva). Nello specifico, quanto alla discussione generale (o sulle linee generali secondo la dizione Camera), sui disegni di legge al Senato occorre iscriversi tramite i Gruppi o individualmente alla Presidenza entro il giorno precedente l'inizio della discussione o 24 ore prima in mancanza di un calendario dei lavori; alla Camera entro il giorno in cui questa ha inizio o un'ora prima se approvato il calendario dei lavori (in generale cfr. 78 R.S. e 96-bis R.C. per la discussione generale su decreti-legge; 83/86, 89/91, 94 R.S. e 36-39,43,45 e 82 e 83 R.C. per la discussione generale su disegni di legge).

Per la discussione in Commissione, in sede legislativa, deliberante o redigente si applicano le disposizioni che la regolano in Assemblea nell'ambito della programmazione dei lavori; per gli interventi, di prassi non è richiesta una prenotazione (41 e 42 R.S. e 94 R.C.). Anche in sede referente (43 R.S. e 79 R.C.) pur mantenendosi il riferimento alla programmazione dei lavori non è prevista prenotazione.

In relazione a tutte queste fattispecie le funzionalità di intervento in discussione da gestire con piattaforma informatica dovrebbero comunque sempre prevedere la possibilità della previa prenotazione con comunicazione alla Presidenza di Assemblea o Commissione.

Inoltre, va ricordato che gli interventi in discussione generale hanno una durata massima e vi è un potere presidenziale di togliere la parola in caso di sfornamento dei termini.

Pertanto in caso di lavori a distanza occorrerà precauzionalmente verificare se i Svc, oltre alle funzionalità generali di richiesta di intervento, possiedono nativamente o possono integrare funzionalità di prenotazione dell'intervento collegandosi in anticipo con la Presidenza delle Camere e delle Commissioni; o se è sufficiente fare affidamento per la prenotazione a messaggi di posta elettronica o altro (tenendo conto che comunque, come si diceva, spesso la prenotazione è opera dei Gruppi): ciò dipenderà anche dalla decisione se gestire o meno l'elenco degli interventi con una procedura informatica. Tale procedura non può essere tuttavia completamente automatica, dovendosi lasciare alla Presidenza la possibilità di variare, per diversi motivi, l'ordine degli interventi stessi. Inoltre, occorrerà

regolare l'esercizio del potere presidenziale di togliere la parola interrompendo il collegamento o quanto meno disattivando l'audio.

2.8. L'ultimo blocco di questioni riguarda le votazioni, ed è indubbiamente il più delicato anche sotto il profilo della legittimità costituzionale, come da più parti sottolineato.

Come è noto, in Parlamento le votazioni si svolgono con diverse modalità (i casi indicati alle lettere a), b) e c) vengono indicati nel Regolamento della Camera come scrutinio palese):

- a) alzata di mano, senza registrazione dei nomi;
- b) alla Camera anche votazione per divisione nell'Aula, ma si tratta di una modalità in disuso;
- c) votazione nominale con o senza appello;
- d) votazione a scrutinio segreto, anche effettuata con l'ausilio di schede per elezioni o designazioni.

La votazione per alzata di mano in realtà si effettua quasi sempre con il dispositivo elettronico; se la votazione avviene senza sistema elettronico in caso di controprova si usa comunque il predetto sistema. Per quanto riguarda la votazione nominale senza appello si fa uso del sistema elettronico con registrazione di voti (procedimento detto scrutinio simultaneo al Senato o semplicemente procedimento elettronico alla Camera). Per quanto riguarda la votazione nominale con appello, ci si serve del sistema elettronico, con l'eccezione alla Camera delle votazioni sulla fiducia al Governo (al Senato nella situazione emergenziale è stata prevista l'espressione del voto ad alta voce dal posto con azionamento contemporaneo del dispositivo elettronico). Per la votazione a scrutinio segreto si usa di solito il sistema elettronico, che invece non è utilizzato per le votazioni con schede. In generale per le votazioni si fa riferimento al Senato agli articoli 113/120 R.S. e alla Camera agli articoli 49/57 R.C.

Nel caso di partecipazione ai lavori a distanza il parlamentare da remoto potrebbe utilizzare le funzioni comprese nei Svc, alcuni dei quali gestiscono attualmente diverse modalità di votazione (votazione palese, segreta, con o senza firma digitale, uso della firma o non uso di firma, voto criptato ecc.): si pone pertanto l'esigenza di attuare l'opzione 3 integrando il Svc e il sistema elettronico di votazione in uso nelle Assemblee, che già di suo sta mutando con uno strato software che permette di non votare più solamente dai terminali installati nei banchi ma anche con tablet e dispositivi mobili. Ciò al fine di sommare i risultati in presenza e da remoto e di esporre in tempo reale il risultato complessivo della votazione.

Per quanto riguarda la votazione con appello nominale occorre fare in modo che, se si vuole usare comunque la voce del parlamentare da remoto, essa possa giungere con chiarezza nell'emiciclo. Al riguardo si può poi porre un problema

istituzionale e politico circa l'opportunità che la votazione per appello nominale sulla fiducia al Governo avvenga esclusivamente in presenza, data la rilevanza dell'evento (e si porrebbe alla Camera anche la questione del non uso del sistema elettronico): tuttavia, come si diceva in precedenza, vi possono anche essere ragioni di segno opposto nel voler assicurare ad esempio la presenza alla votazione da remoto ad un parlamentare magari impossibilitato a partecipare per motivi legati all'emergenza. Questione di evidente delicatezza politica.

In relazione alla fase di votazione di emendamenti e ordini del giorno (ma anche alla fase immediatamente precedente, della presentazione e discussione di tali atti) dobbiamo ricordare, anche alla luce della nostra esperienza professionale, che essa si svolge assai spesso in modo estremamente concitato, con correzioni improvvise nei testi, cambiamenti di orientamento sulle votazioni, voti a raffica. Pertanto occorrerebbero non solo sistemi efficienti che operano da remoto ma diviene essenziale strutturare modalità di ascolto e visione chiara nelle Aule: chi opera da remoto deve potersi rendere pienamente conto di ciò che accade in Aula e chi opera in Aula deve poter comprendere bene cosa propone e decide chi opera da remoto. Essendo indubbio che la contiguità fisica nel processo di decisione parlamentare è un bene in sé difficilmente negabile.

Il lavoro su questo blocco di questioni potrebbe aprire ad un'innovazione anche per i parlamentari presenti "fisicamente": ad esempio, si potrebbe studiare anche un'informatizzazione delle votazioni per schede attraverso schede "virtuali" da riempire su terminali mobili, accedendo ad un'applicazione con modalità che assicurino l'identificazione del votante e l'accesso alla votazione, ma che garantiscano l'anonimato del voto espresso e condizioni di sicurezza da intrusioni. Altrimenti per queste votazioni si dovrebbe escludere la partecipazione da remoto o gestire per una fase transitoria un doppio regime.

Si pone poi naturalmente la questione dell'informatizzazione delle votazioni in Commissione, sia per quanto riguarda i presenti "fisicamente" che per quelli che partecipano da remoto.

### **3. Considerazioni finali**

A conclusione di questo *excursus* intendiamo avanzare alcune considerazioni.

3.1. Il percorso proposto mostra a nostro avviso la complessità delle questioni che sono sottese alla partecipazione ai lavori a distanza da parte dei parlamentari, consigliando decisioni a regime ben ponderate. Peraltro, anche qualora fosse approvata in temi brevi una modifica regolamentare che consentisse in astratto il ricorso alla partecipazione dei lavori a distanza in specifici casi e con specifiche modalità, potrebbe risultare utile un lavoro di analisi come quello che abbiamo illustrato che supportasse la decisione sui casi e sulle modalità ammissibili, salva

ovviamente la possibilità di dover applicare in una situazione emergenziale norme ponte attraverso soluzioni provvisorie e contingenti.

In linea generale ci sembra che siano qui state evidenziate da un lato la maturità di alcune tecnologie per supportare il predetto lavoro a distanza, ma anche i loro limiti. Nella fisiologia dei sistemi informatici da utilizzare da remoto non può mai essere escluso completamente il caso di malfunzionamento e di momentanea assenza di collegamento (anche l'efficienza delle reti migliorerà ma solo nel tempo e senza mai poter escludere momentanei default): pertanto a nostro avviso un'eventuale norma regolamentare che introducesse la partecipazione ai lavori a distanza nel Parlamento (con specifiche eccezioni) non potrà ad esempio non porsi la difficile domanda se il parlamentare collegato da remoto, in caso di malfunzionamento abbia il diritto o meno, e in che forma e a che condizioni, ad una ripetizione del voto. In altri termini la partecipazione ai lavori a distanza dovrebbe essere garantita "*best effort*", per quanto è possibile, al fine di non ostacolare la fluidità dei lavori delle Camere, che rappresentano un valore essenziale per la nostra democrazia. Ciò comporta evidentemente problemi non banali relativi ad un diritto di voto reso impossibile per ritenute ragioni "tecniche": è facile immaginare le contestazioni, forse anche al livello costituzionale, in caso di votazioni marginali il cui risultato fosse determinato proprio da voti magari espressi ma non registrati per un inconveniente tecnico.

Inoltre, in diversi passaggi abbiamo rilevato la delicatezza politica di prevedere o meno la partecipazione a distanza per determinati eventi parlamentari.

Una riflessione simile potrebbe farsi per i lavori di alcune Giunte (Giunta per le autorizzazioni a procedere o Giunta per le autorizzazioni, Giunta per le elezioni, Giunta del Regolamento) ed anche per altre fattispecie ( es. Conferenza dei Presidenti dei Gruppi Parlamentari) ovvero per specifici ruoli ( es. relatore di un provvedimento o, alla Camera, componente del Comitato dei nove), per entrambi i quali si può porre l'alternativa tra sostituzioni di parlamentari in presenza e partecipazione di parlamentari a distanza. Al riguardo occorre ricordare che la politica nelle Aule parlamentari non si pratica solo con atti scritti e interventi verbali formali ma richiede spesso consultazioni continue, sia prima che nelle pause e durante i lavori, con comunicazioni non necessariamente verbali. La politica in Parlamento è anche un gioco di sguardi e di sensazioni che si trasmettono "a pelle" che attualmente anche il più evoluto Svc non può restituire<sup>15</sup>

3.2. Si è ragionato sulla base dei Regolamenti vigenti senza immaginare o proporre riforme regolamentari: riteniamo tuttavia che proprio da questo lavoro di analisi potrebbero emergere concreti suggerimenti per alcune modifiche che migliorino il procedimento in sé e lo rendano più fluido. Si tratta di affrontare questioni

<sup>15</sup> Vedasi al riguardo anche M. PIGNATARO, cit.

ampiamente discusse, e non solo dagli addetti ai lavori. Si pensi al numero degli emendamenti che è possibile presentare: come è noto, esiste ormai un indirizzo nato inizialmente alla Camera per l'esame degli emendamenti al Bilancio (e che alla Camera trova ormai un'applicazione generalizzata) ma in corso di valutazione anche al Senato, che distingue tra emendamenti "presentati" (spesso diverse migliaia) ed emendamenti "segnalati" dai Gruppi (qui nell'ordine delle centinaia) che saranno poi effettivamente posti in votazione. È possibile razionalizzare ed eventualmente estendere oggi questa prassi? Come si colloca però nei confronti del diritto dei parlamentari, secondo la Corte costituzionalmente garantito, a presentare e a veder votare i propri emendamenti, salvo limitate eccezioni previste dal regolamento come ad esempio le inammissibilità dichiarate dai Presidenti, le preclusioni, gli assorbimenti, le votazioni per principi e l'apposizione della fiducia su di un testo da parte del Governo?

Come assicurare poi un ragionevole ed ordinato esame di quegli emendamenti frutto di successive modifiche (testo 1, testo 2 e così via) dovute anche a dichiarazioni di inammissibilità, spesso per difetti di copertura finanziaria, che i presentatori cercano di adeguare con successive proposte che ritardano e complicano l'andamento dei lavori anche "in presenza"? Chi ha partecipato alle fasi finali dell'esame in Commissione di una manovra di Bilancio o di un decreto-legge di rilievo, sa bene quanto complessa e spesso caotica possa essere questa fase procedurale, in presenza di continue e spesso contraddittorie proposte di modifica: gestirla "da remoto", nelle attuali previsioni regolamentari, non la semplificherebbe di certo. Né vogliamo poi entrare nell'altra dibattuta questione del possibile esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge (non espressamente esclusa in Costituzione) in sede quantomeno redigente.

3.3. Ancora, occorrerà valutare se per talune attività, si pensi solo alle sedute "segrete", non sia invece preferibile escludere in radice la partecipazione a distanza, per evitare anche il solo potenziale rischio di intrusione. O se la conduzione delle sedute da parte del Presidente di Commissione o di Assemblea possa avvenire anch'essa da remoto, ponendosi poi lo stesso problema per quanto riguarda il Governo.

Altri temi emergeranno, naturalmente: non vogliamo qui prevederli tutti ma non possiamo ignorare, in primis, quello della affidabilità, della sicurezza e della riservatezza del sistema. È una questione su cui vivissima è l'attenzione delle forze politiche, istituzionali ma anche economiche e finanziarie dei diversi Paesi; con implicazioni di carattere geopolitico che richiedono estrema attenzione nella fase di predisposizione, attuazione e gestione di un eventuale sistema di partecipazione e voto a distanza.

Si tratta di temi, insieme ad altri già da noi e dalla dottrina sottolineati, che spetta ai Presidenti delle Camere ed alle rispettive Giunte per il Regolamento

affrontare. Anche alla luce del non soddisfacente andamento dei lavori parlamentari nel periodo dell'emergenza sanitaria, in un complesso e difficile rapporto tra le modalità di gestione della potestà normativa del Parlamento e quella del Governo.

E siamo naturalmente consapevoli del fatto che, in una situazione di emergenza sanitaria, sono possibili soluzioni anche diverse da quella del voto elettronico: si pensi ad esempio al voto per delega (“*by proxy*”) previsto da una risoluzione approvata il 15 maggio 2020 dalla Camera dei Rappresentanti americana che consente, con alcune cautele procedurali, l'espressione del voto in Aula da parte di un parlamentare “delegato” da un collega, impossibilitato a partecipare per ragioni epidemiologiche.

3.4. In questo quadro complesso, sarebbe tuttavia per noi un risultato più che sufficiente (e che potrebbe quindi trasformarsi anche in un obiettivo dichiarato) quello di promuovere un'ulteriore fase di informatizzazione dei lavori parlamentari, in maniera coordinata tra Camera e Senato, colmando i vuoti ancora presenti, applicandola ad un numero più ampio di procedure, integrando sistemi e piattaforme in uso, nonché facendo confluire nei sistemi e nelle piattaforme gli uffici dei Gruppi e riprendendo la collaborazione con il Governo per l'interscambio di atti in formato elettronico. Un lavoro che potrebbe consentire di continuare a svolgere le attività parlamentari entro i palazzi delle due Camere senza vincoli stringenti legati a particolari ambienti o infrastrutture: un Parlamento dove si lavora con terminali mobili senza documenti cartacei e in un contesto di collegamenti *wi-fi* e di piattaforme di lavoro non legate a specifici terminali, un Parlamento “senza carta né cavi”. Sempre però “centrale” anche nei più difficili momenti.