

Il Parlamento nell'emergenza*

di Salvatore Curreri – Professore di Diritto costituzionale nella Libera Università degli Studi di Enna “Kore”

ABSTRACT: The aim of this paper is evaluating the possible introduction of remote participation in parliamentary work analyzing the institutions and parliamentary practices applied by the Parliament to continue operating in the current emergency caused by the progressive expansion of the COVID-19 virus, the paper deals with the possible introduction of remote participation in parliamentary work. In this study we investigated various literary and systematic topics that support the physicality or not of the presence of parliamentarians to exercise political representation and parliamentary activity. Given the comparative experience, in conclusion it is believed that remote participation can be a viable solution to allow Parliament to return to its normal operations, in the fullness of its political composition, and, in the future, physically impeded parliamentarians to perform their duties on a par with their other colleagues.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Le misure *de iure condito* ed il ruolo svolto delle Giunte per il regolamento di Camera e Senato. – 2.1 L'inclusione tra i “presenti” ai fini del numero legale dei parlamentari impossibilitati a presenziare alle sedute e la libertà di circolazione degli altri. – 2.2 La (timida) digitalizzazione dell'attività parlamentare. – 2.3 Le misure per rispettare le distanze interpersonali di sicurezza tra i parlamentari. – 2.4 La valorizzazione del “Parlamento in

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista. Il contributo si colloca nell'ambito del forum sull'emergenza CoViD-19.

Commissione”, specie tramite la sede legislativa e redigente. – 2.5 La riduzione concordata delle presenze dei parlamentari in Assemblea così da mantenersi inalterate le proporzioni tra i gruppi politici (c.d. *pairing*). – 3. Le possibili soluzioni temporanee ed eccezionali *de iure condendo* e le loro modalità d’introduzione. – 3.1 L’approvazione in Commissione dei disegni di legge di conversione dei decreti legge. – 3.2 La partecipazione da remoto dei parlamentari alla discussione ed al voto in Commissione ed in Assemblea. – 3.2.1. I diversi argomenti: a) il significato simbolico ed esemplare dell’attività delle Camere. – 3.2.2 La presenza “fisica” in Costituzione. – 3.2.3 La presenza “fisica” come requisito essenziale ed indispensabile nell’esercizio della rappresentanza politica. – 3.2.4 Le modalità tecniche a garanzia della partecipazione da remoto all’attività parlamentare, con particolare riferimento alla libertà, personalità e, se del caso, segretezza del voto. – 4. Conclusioni.

1. Premessa

Tra i principali effetti prodotti dal progressivo espandersi dell’epidemia da Covid-19¹ vi sono senza dubbio quelli sull’attività parlamentare. Difatti, per rispettare le prescrizioni imposte per evitare il diffondersi del virus, le Camere sono state costrette a sospendere la loro normale attività per concentrarsi quasi esclusivamente sull’esame di atti indifferibili ed urgenti e su quelli strettamente connessi alle conseguenze sanitarie ed economiche dell’emergenza epidemiologica².

Così, sotto il profilo legislativo, le Camere si sono occupate della conversione dei decreti legge – fonte costituzionalmente deputata a fronteggiare “casi straordinari di necessità e di urgenza” (art. 77.2) - e della formulazione dei pareri su schemi di decreti legislativi in scadenza. Circa l’attività non legislativa, invece, le Camere, oltretutto autorizzare a maggioranza assoluta lo scostamento dagli obiettivi programmatici strutturali ai sensi degli artt. 81.2 Cost. e 6.3 legge n. 243/2012, hanno

¹ Con delibera del 31 gennaio 2020 il Consiglio dei ministri ha dichiarato lo stato di emergenza sul territorio nazionale relativo al rischio sanitario connesso all’insorgenza di patologie derivanti dal diffondersi dell’infezione da Covid-19, ufficialmente definita “pandemia” dal Direttore generale dell’Organizzazione Mondiale della Sanità il successivo 11 marzo.

² Nella seduta del 5 marzo 2020, la Conferenza dei Presidenti dei gruppi parlamentari della Camera ha deciso di rimodulare il calendario dei lavori di marzo in modo da prevedere esclusivamente l’esame degli atti indifferibili ed urgenti in sedute non dalla lunga durata. Il successivo 9 marzo, l’analogo organo del Senato “all’unanimità ha stabilito che le Commissioni permanenti si riuniranno esclusivamente per la trattazione di provvedimenti connessi all’emergenza sanitaria ed economica connessa al Coronavirus. Sono sospese le attività di tutte le altre Commissioni”.

svolto una periodica interlocuzione con il Governo, ora tramite audizioni e informative urgenti, ora mediante interrogazioni a risposta immediata ed interpellanze urgenti, principalmente *ratione materiae* nei confronti dei ministri della Salute e dell'Economia. Tale attività ispettiva è parsa tanto più importante perché ritenuta - per convinzione diffusa ma meritevole oggi di un supplemento di riflessione³ - l'unica in grado di consentire al Parlamento di esprimersi, seppur non preventivamente, sull'attività normativa secondaria del Governo⁴, avendo quest'ultimo, soprattutto all'inizio, fatto abbondante ricorso a tali fonti - prima fra tutte il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri⁵ - ai fini di una tempestiva e celere gestione dell'emergenza.

Tale drastica riduzione dell'attività parlamentare, tanto più nella prima fase d'emergenza, è stata criticata da parte di chi invece ha evidenziato come, in una situazione così eccezionale e grave come l'attuale, in cui è in certa misura inevitabile la concentrazione dei poteri in capo al Governo, sia quanto mai necessario che il Parlamento ne controlli e indirizzi l'operato, soprattutto in relazione alle sensibili limitazioni ai diritti fondamentali introdotte, così da mantenere inalterato l'equilibrio tra i poteri intrinseci ad ogni forma di governo⁶. Di contro, non è mancato chi ha messo in rilievo come tale riduzione dell'attività delle camere sia da giustificare in ragione delle difficoltà operative incontrate nel riunire in sicurezza i loro membri in Assemblea e nelle Commissioni, nonché del suo

³ Gli schemi dei decreti del Presidente del Consiglio, difatti, vengono finora sottoposti al parere preventivo delle Commissioni parlamentari competenti per materia solo se così previsto per legge (art. 143.4 R.C. e 139-bis R.S.). Il loro "prevedere" anziché "provvedere", vieppiù in materia di diritti fondamentali, potrebbe indurre a ritenerli invece atti normativi, per i quali il parere delle Commissioni è invece obbligatorio ai sensi dell'art. 96-ter R.C. (il corrispondente art. 76-bis R.S. fa invece specifico riferimento agli schemi di decreto legislativo). Si potrebbe quindi ritenere che i D.P.C.M. - tanto più, come ora accade, non dettati da improvvisa emergenza ma frutto di una gestazione interna al Governo non breve anche attraverso il confronto con comitati scientifici appositamente istituiti - vadano sottoposti al parere preventivo delle Commissioni delle Camere, seppur con modalità e tempi di esame tali da non comprometterne la tempestività ed urgenza.

⁴ Esulando dallo specifico oggetto del presente contributo, può in questa sede solo evocarsi l'essenziale tema del rapporto tra fonti primarie e secondarie in ordine alle sensibili limitazioni introdotte nell'attuale fase di emergenza a molteplici diritti fondamentali in nome della protezione del "fondamentale" diritto alla salute e, ancor prima, alla vita. Su di esso, quindi, si rimanda ai già numerosissimi contributi pubblicati sui diversi forum telematici aperti sul tema, tra i quali, oltre il presente *Osservatorio AIC*, *forumcostituzionale.it*, *federalism.it*, *giurcost.org*, *lacostituzione.info*, *nomos-leattualitadeldiritto.it*, *dirittiregionali.it*, *biodiritto.org*.

⁵ È discusso se tali D.P.C.M. fondino la propria legittimazione sul rinvio ad essi previsto dall'art. 3 del decreto legge 23 febbraio 2020, n. 6 *Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19* oppure sullo stato di emergenza sanitaria dichiarato dal Consiglio dei ministri il 31 gennaio 2020 ai sensi dell'art. 7.1.c) d.lgs. n. 1/2018 *Codice della protezione civile*.

⁶ Cfr. F. CLEMENTI, *Il lascito della gestione normativa dell'emergenza: tre riforme ormai ineludibili*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 3/2020, 7 aprile 2020, 10 ss.; P. ARMAROLI, *Se le assemblee parlamentari non battono più un colpo*, in *Il Sole 24 Ore*, 24 marzo 2020, 8; M. VILLONE, *La rappresentanza non si pratica a distanza*, in *Il Manifesto*, 31 marzo 2020, 1+15; S. CASSESE, *Il Parlamento può combattere il virus a distanza di sicurezza*, in *Il Foglio*, 17 marzo 2020, 1+3.

inevitabile concentrarsi sulla gestione dell'emergenza, analogamente a quanto accaduto in molti altri Parlamenti europei⁷.

Proprio per fronteggiare le accennate difficoltà operative le Camere hanno posto in essere tutta una serie di misure seguendo un approccio gradualistico, andatosi cioè evolvendo man mano che l'emergenza sanitaria si andava aggravando, cercando innanzi tutto di utilizzare tutte le possibilità offerte dalle norme regolamentari *de iure condito* e di porre in essere prassi ad esse conformi, evitando strappi o deroghe regolamentari. Le misure in questo senso introdotte sono: 1) l'inclusione tra i parlamentari "in missione" di quanti impossibilitati a raggiungere la sede di Camera e Senato; 2) la (timida) digitalizzazione dell'attività parlamentare; 3) il varo di misure per rispettare le distanze interpersonali di sicurezza tra i parlamentari; 4) la valorizzazione del "Parlamento in Commissione"; 5) la riduzione concordata delle presenze dei parlamentari in Assemblea così da mantenerne inalterate le proporzioni tra i gruppi politici (c.d. *pairing*). Si è dato così vita ad un "diritto parlamentare dell'emergenza", temporaneo e condiviso da tutti i gruppi⁸.

2. Le misure de iure condito ed il ruolo svolto dalle Giunte per il regolamento di Camera e Senato

Per quanto comuni alle due Camere siano stati l'approccio e le misure introdotte, non si può non evidenziare come mentre alla Camera il confronto tra le forze politiche si sia pubblicamente svolto nella sede istituzionale più propria, e cioè nella Giunta per il regolamento, riunitasi tre volte (4 e 31 marzo, 7 maggio), ciò non è accaduto al Senato, dove invece ad oggi essa non è stata convocata. Ciò pare potersi imputare ad una mancanza d'iniziativa in tal senso non solo della Presidente – per quanto purtroppo usuale⁹ – ma anche delle minoranze le quali come noto, se pari ad almeno un

⁷ Cfr. R. DICKMANN, *Alcune questioni di costituzionalità in tema di voto parlamentare a distanza*, in *federalismi.it*, 1 aprile 2020, 7 ed *ivi* nota 8; V. LIPPOLIS e N. LUPO nei rispettivi *Interventi in Parlamento aperto: a distanza o in presenza?* (II appuntamento), dibattito Facebook organizzato il 3 aprile 2020 dal Presidente della Commissione affari costituzionali della Camera, on. G. Brescia, disponibile sul sito di Radio radicale; P. PISICCHIO, *Voto a distanza? Per la Costituzione sono on.li, non online*, in "Il Dubbio", 18 marzo 2020, 7.

⁸ Cfr. C. MELZI D'ERIL, G. E. VIGEVANI, *Il Parlamento non sia assente durante la pandemia*, in *Il Sole 24 Ore*, 15 marzo 2020, 6; S. CECCANTI, *Coronavirus, una giornata parlamentare anomala*, in *libertaeguale.it*, 12 marzo 2020.

⁹ Da inizio legislatura la Giunta per il regolamento del Senato si è riunita solo cinque volte, e per iniziativa autonoma del Presidente solo nelle prime due sedute del 12 dicembre 2018 (a distanza di sei mesi dall'apertura della legislatura) e del 25 luglio 2019 (dopo altri sette mesi).

terzo dei componenti, possono chiedere ed ottenere¹⁰ dal Presidente la sottoposizione alla Giunta per il regolamento delle questioni d'interpretazione del Regolamento da esse sollevate (art. 18.3-*bis* R.S. introdotto con la riforma regolamentare del 20 dicembre 2017¹¹ a compensazione dell'introduzione del criterio di proporzionalità nella composizione della stessa Giunta a scapito di quello precedente della rappresentatività). La mancata attivazione da parte delle minoranze d'opposizione di tale potere, a favore di una presumibile interlocuzione con il Presidente in sedi extra-istituzionali, se non direttamente con il Governo¹², costituisce un primo segnale di come paradossalmente esse non abbiano intrapreso tutte le iniziative in loro facoltà per tenere il più possibile attivo il Parlamento, quale luogo istituzionale in cui poter esercitare il loro precipuo potere

¹⁰ *Contra* quanti ritengono che il Presidente di Assemblea, quale Presidente della Giunta per il regolamento, potrebbe svolgere un controllo preliminare sulle questioni interpretative del Regolamento sollevate dalle minoranze al fine di scartare quelle meramente pretestuose, strumentali o manifestamente infondate (così già G. PERNICIARO, *I Gruppi di opposizione nel metodo e nel merito della proposta di modifica del regolamento della Camera*, in *Osservatoriosullefonti.it – Speciale Revisione dei regolamenti parlamentari*, in *Osservatoriosullefonti.it – Speciale Revisione dei regolamenti parlamentari*, a cura di N. Lupo, n. 1/2014, 7; R. IBRIDO, *La riforma del procedimento legislativo. Principio di “sincerità” e modello accusatorio di deliberazione politica*, *ivi*, 19 s. in riferimento ad una analoga disposizione prevista dalla riforma del regolamento della Camera dei deputati non approvata nella scorsa legislatura; A. CARBONI, M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Federalismi.it*, n. 1/2018, 3 gennaio 2018, 19). Per quanto, ovviamente, non sarebbe questo il caso, un simile potere di verifica non trova comunque a nostro parere fondamento nella lettera dell'art. 18.3-*bis* per la semplice ma decisiva ragione che ne avrebbe vanificato la *ratio*, consentendo al Presidente di Assemblea d'impedire alle minoranze l'esercizio di tale potere di attivazione; ciò tanto più se si considera che tale carica ormai da tempo è rivendicata in entrambe le camere dalla maggioranza di governo, la quale quindi potrebbe avvalersi del Presidente per far (pre)valere le proprie ragioni (M. MANETTI, *Regolamenti di Camera e Senato e trasformazioni dell'assetto politico-parlamentare*, in *federalismi.it*, Focus Fonti, n. 1/2018, 23 luglio 2018, 9 s.; N. LUPO, *Il diritto parlamentare tra regolamenti e precedenti: qualche spunto alla luce della disposizione finale della riforma “organica” del regolamento del Senato*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018, 8). In quest'ottica, “convocare un organo consultivo contro la volontà del soggetto destinatario dell'attività di consulenza” può apparire frutto di un controsenso logico (così R. IBRIDO, *ibidem*) solo considerando il Presidente pregiudizialmente tetragono ad ogni contributo dialettico all'interpretazione del regolamento che potrebbe provenire dalle minoranze, con ciò venendo meno al proprio dovere di imparzialità. Da questo punto di vista, quindi, le preoccupazioni espresse circa l'uso strumentale di tale potere di attivazione da parte delle minoranze potrebbero essere superate ritornando – secondo il chiaro dettato degli artt. 16.2 R.C. e 18.3 R.S. - alla natura essenzialmente consultiva dei pareri espressi dalla Giunta per il regolamento, dei quali il Presidente, nel motivare la propria decisione, deve dialetticamente tenere conto ma senza essere obbligato a conformarvisi, esercitando il proprio potere esclusivo e definitivo d'interpretazione del regolamento in quella “solitudine istituzionale” che è il miglior presupposto per impedire torsioni regolamentari “a colpi di maggioranza” (v. E. GIANFRANCESCO, *Presidenti di Assemblea per Parlamenti del XXI secolo*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, G. RIVOCCHI (a cura di), *I Presidenti di Assemblea parlamentare. Riflessioni su un ruolo in trasformazione*, Bologna, 2014, 46). Sul tema v. anche L. BARTOLUCCI, *La composizione delle Giunte per il regolamento e il loro (scarso) coinvolgimento nelle questioni d'interpretazione del diritto parlamentare*, in *forumcostituzionale.it*, n. 11/2015, 19 novembre 2015, 5; ID., *Si riparte (quasi) da zero: il primo parere della Giunta per il regolamento del Senato dopo la riforma regolamentare del 2017*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2019, 686.

¹¹ Una sollecitazione in tal senso era venuta da F. CLEMENTI, E. GIANFRANCESCO, *La perdurante esigenza di riforma dei regolamenti parlamentari*, in AA.VV. (a cura di F. Bassanini, A. Manzella), *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, Bagno a Ripoli, 2017, 123.

¹² F. CLEMENTI, *Il lascito della gestione normativa*, cit., 13.

di controllo e di critica politica nei confronti delle decisioni prese del Governo per fronteggiare la pandemia.

2.1 L'inclusione tra i "presenti" ai fini del numero legale dei parlamentari impossibilitati a presenziare alle sedute e la libertà di circolazione degli altri

Le Camere si sono dovute per la prima volta confrontare con gli effetti dell'emergenza sanitaria allorquando si è posto il problema di come considerare i parlamentari impossibilitati ad adempiere al loro dovere di partecipare ai lavori di Camera (art. 48-*bis*.1 R.C.) e Senato (art. 1.2 R.S.) perché presenti in uno dei Comuni per i quali l'art. 1.1.a) del Decreto del Presidente del Consiglio dell'1 marzo 2020 aveva disposto il divieto di allontanamento per evitare il propagarsi del COVID-19.

Dopo non breve discussione, si è deciso di considerare tali deputati¹³ e senatori¹⁴ in missione, interpretando in modo estensivo le disposizioni regolamentari in merito (artt. 46.2 R.C. e 108.2 R.S.), al pari di quanto in precedenza deciso per le parlamentari in maternità¹⁵. Tale soluzione è già indice delle difficoltà sin dall'inizio incontrate dalle Camere nel far fronte a problemi assolutamente inediti avvalendosi di istituti regolamentari evidentemente inadeguati. Pur di superare tali difficoltà, entrambe le Camere hanno preferito estendere ulteriormente l'ambito di applicazione della disciplina regolamentare sulle missioni¹⁶, considerando tali parlamentari rilevanti ai fini non solo della corresponsione della diaria ma anche – ed è quel che qui più rileva - del calcolo del numero

¹³ Il caso del deputato Guidesi (Lega) è stato trattato nelle sedute dell'Aula del 26 febbraio, della Conferenza dei Presidenti dei gruppi parlamentari del 25 e 27 febbraio 2020 e della Giunta per il regolamento del 4 marzo 2020. In quest'ultima è stata scartata la soluzione della sostituzione, sia perché inapplicabile per i lavori d'Aula, sia perché per sua natura diretta non a soddisfare l'esigenza dei deputati di prendere parte personalmente alle sedute delle Commissioni quanto piuttosto a garantire la composizione proporzionale di queste ultime rispetto alla consistenza numerica dei gruppi parlamentari.

¹⁴ La Conferenza dei Presidenti di gruppo parlamentare del Senato ha deciso di considerare in missione il sen. Augussori (Lega), nell'identica situazione del deputato Guidesi.

¹⁵ Cfr. Giunta per il regolamento della Camera, parere del 4 ottobre 2001.

¹⁶ Va ricordato infatti che la Camera considera in missione non solo i deputati "impegnati per incarico avuto dalla Camera, fuori dalla sua sede, o se membri del Governo, per ragioni del loro ufficio" (art. 46.2 R.C.) ma anche, equiparandoli a questi ultimi, i membri dell'Ufficio di Presidenza, i Presidenti di Giunte e Commissioni, i membri degli organi per la tutela giurisdizionale, i Presidenti dei gruppi parlamentare e, come detto, le deputate in astensione obbligatoria per maternità (v. Giunta per il regolamento, parere del 4 ottobre 2001).

legale ex art. 64.3 Cost., seppure con le diverse modalità previste dalle due camere¹⁷. L'ulteriore estensione di tale disciplina dovrebbe però indurre ad una sua rivisitazione complessiva al fine di includere tra i parlamentari in missione quanti non possono partecipare alle sedute d'Aula per circostanze straordinarie¹⁸.

Va aggiunto che, nonostante le reiterate richieste da parte delle Presidenze di entrambe le Camere, a tutt'oggi il Governo non ha espressamente previsto¹⁹ il diritto dei parlamentari di circolare liberamente nell'intero territorio nazionale in deroga ai divieti previsti²⁰ al fine di poter espletare ogni "attività di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica connesse alla funzione di²¹ parlamentare" (art. 3.1 legge n. 140/2003)²². Tale diritto, però, ha un indubbio fondamento costituzionale, radicandosi nella libertà di esercizio del mandato di ogni singolo parlamentare (art. 67 Cost.) e nel divieto di qualunque privazione della sua libertà personale - e quindi anche di quella di circolazione - se non previa autorizzazione della Camera di appartenenza (art. 68.2 Cost.). Pertanto qualunque provvedimento che impedisse ad ogni parlamentare di poter raggiungere la sede della camera di appartenenza o di poter circolare nel territorio nazionale per impegni esclusivamente²³ connessi all'esercizio delle sue funzioni²⁴, potrebbe essere da questi

¹⁷ Ai fini del computo del numero legale sono considerati in missione, e come tali presenti, i deputati impegnati nell'esercizio delle funzioni di governo o per incarico avuto dalla Camera, ma non quelli in congedo. Al Senato, invece, gli assenti per incarico dello stesso Senato, in ragione della carica di Ministro o per congedo (questi ultimi in numero non superiore al 10 per cento dei componenti l'assemblea) non sono presi in considerazione ai fini del computo del numero legale, così riducendone l'entità.

¹⁸ Cfr. R. DICKMANN, *Alcune questioni di costituzionalità*, cit., 7 s., salvo precisare, contrariamente a quanto scritto, il diverso modo delle due camere di computare i parlamentari in missione ai fini del numero legale (v. *supra*, nota 17).

¹⁹ L'art. 1.1 del D.P.C.M. dell'8 marzo 2020, infatti, consente gli spostamenti in entrata, in uscita e all'interno dei territori ricadenti nella c.d. "zona rossa" solo se "motivati da comprovate esigenze lavorative", oltretutto per situazioni di necessità o motivi di salute (in tal senso v. anche il successivo art. 1.2.a) d.l. 25 marzo 2020, n. 19). Da qui il problema se le esigenze che inducono il parlamentare a muoversi possano qualificarsi come "lavorative", tema evidentemente evocativo di questioni più complesse, inerenti alla natura dell'attività svolta dai membri del Parlamento, che evidentemente esulano dall'oggetto specifico del presente contributo.

²⁰ Diritto reso peraltro più difficoltoso da talune ordinanze emesse da Presidenti di regione che hanno imposto l'obbligo di quarantena, in netta violazione del divieto sancito dall'art. 120 Cost.; cfr. G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, in *unicost.eu*, 10 aprile 2020.

²¹ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, III ed., 2003, 247 acutamente nota come "funzione di parlamentare" e "funzione parlamentare" non sono la stessa cosa.

²² In forza di tale diritto i parlamentari possono svolgere visite senza autorizzazioni nelle carceri (art. 67.1. legge n. 354/1975) e nelle strutture militari (art. 301 d.lgs. n. 66/2010). Sull'ulteriore caso dei deputati multati per essere saliti a bordo di una motonave al fine di valutare le condizioni dei migranti a bordo senza il permesso delle autorità sanitarie marittime si veda il mio *Deputati multati. Le nuove frontiere dell'attività ispettiva del parlamentare*, in *lacostituzione.info*, 17 maggio 2019.

²³ ...come andare in un lido nel giorno di Pasquetta; v. A. TROCINO, *Sara Cunial, la deputata espulsa dai 5 Stelle, fermata mentre andava verso il mare a Ostia: «Vado al lavoro»*, in *corriere.it*, 14 aprile 2020.

impugnato ed essere, in ultima istanza, oggetto di ricorso per conflitto di attribuzioni, in forza della sua legittimazione attiva sancita dalla Corte costituzionale²⁵.

2.2 La (timida) digitalizzazione dell'attività parlamentare

Il progressivo espandersi dell'epidemia ha purtroppo ben presto posto il problema dei parlamentari impossibilitati a partecipare ai lavori parlamentari perché contagiati o perché entrati in contatto con questi ultimi²⁶. Per fortuna tale problema non ha assunto dimensioni quantitative ragguardevoli, come in Spagna dove ad essere contagiati sono stati tutti i deputati del gruppo parlamentare di *Vox*, terzo per numero di componenti. Almeno finora, quindi, non si è verificata, almeno in termini significativi, la temuta alterazione dei rapporti di forza tra i gruppi politici presenti in ciascuna delle due camere o la sensibile riduzione della rappresentanza di intere zone del

²⁴ Con comunicato stampa del 10 aprile 2020, la Presidente del Senato ha dichiarato di “trov[are] inaccettabile che due senatrici, sottoposte a regolare controllo di polizia mentre si stavano recando a Roma per partecipare ai lavori del Senato, siano state oggetto di segnalazioni dalla Questura di Messina e Roma, nonostante avessero dimostrato di essere parlamentari nell'esercizio delle loro funzioni. Più volte ho richiesto che il Governo faccia piena chiarezza perché non sia ostacolata in nessuna sede una attività che ha fondamento costituzionale. Mi auguro che il Presidente Conte possa esplicitarlo nei prossimi provvedimenti”. Cfr. in tal senso le considerazioni, seppur generali, svolte dal Presidente della Camera nella seduta della Giunta per il regolamento del 31 marzo 2020, 16.

²⁵ Va precisato al riguardo che la Corte costituzionale, dopo aver lasciato in più occasioni “impregiudicata la questione se in altre situazioni siano configurabili attribuzioni individuali di potere costituzionale, per la cui tutela il singolo parlamentare sia legittimato a ricorrere allo strumento del conflitto tra poteri dello Stato” (ordinanza n. 177/1998, ultimo cons. dir.; v. anche ordinanze nn. 163/2018, 277/2017, 149/2016), ha finalmente attribuito al singolo parlamentare la possibilità di sollevare conflitto di attribuzione ex art. 37 legge n. 87/1953 quale titolare di una sfera di funzioni e di prerogative ad esso riconosciute quale rappresentante della Nazione (art. 67 Cost.), “diverse e distinte da quelle che gli spettano in quanto componente dell'assemblea, che invece è compito di ciascuna Camera tutelare” (ordinanza n. 17/2019, 3.3 cons. dir.). È vero che tale legittimazione è rimasta finora astratta, non avendo finora la Corte mai accertato una sostanziale negazione o un'evidente menomazione delle prerogative e delle funzioni parlamentari, sia in quel caso che nei successivi (v. ordinanze nn. 274/2019, 275/2019, 60/2020, 86/2020), per cui quella ottenuta può ancora sembrare una “vittoria di Pirro” (cfr. il mio *L'occasione persa* (prime note sull'ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale), in *federalismi.it*, n. 4/2019, 20 febbraio 2019, 5). Ma è pur vero che il caso qui prospettato, accanto a quello ipotizzato più avanti del parlamentare cui sarebbe impedito l'accesso in Aula a causa delle sue condizioni di salute (v. *infra*, nota 55), sarebbero talmente eclatanti e gravi da potersi ragionevolmente prevedere che soddisferebbero le esigenti condizioni poste dai giudici costituzionali.

²⁶ Col tempo i casi dei parlamentari impossibilitati a partecipare ai lavori perché risultati positivi al COVID-19 sono aumentati: alla Camera i deputati Pedrazzini (gruppo misto), Cirielli (Fratelli d'Italia; questore), Ascani, Gribaudo, Lotti e A. Romano (Partito Democratico), Binelli e Gribaudo (Lega); al Senato il senatore Silieri (M5S). In tutti questi casi gli Uffici hanno provveduto ad avvisare i parlamentari vicini di scranno, invitandoli a mettersi in quarantena volontaria. Il che, come intuibile, produce un effetto moltiplicatore i cui effetti politici possono essere estremamente rilevanti come nel caso del deputato Pedrazzini, a seguito del quale gli altri membri del gruppo misto sono stati invitati a non partecipare ai lavori d'Assemblea, rendendo di fatto quasi impossibile la presenza delle relative componenti politiche, specie se composte da poche unità.

paese²⁷, tanto più in una camera, come il Senato, ai sensi dell'art. 57.1 Cost. "eletto a base regionale".

Pur tuttavia, le Camere hanno cercato di sfruttare meglio le possibilità offerte dalle tecnologie informatiche per semplificare l'attività parlamentare, imprimendo un'accelerazione ad un processo di digitalizzazione e di dematerializzazione²⁸ da tempo in corso²⁹. Così è stato incoraggiato l'uso dell'app *GeoCamera* - esistente dal 2018 ma di rado impiegata - che permette ai deputati, tramite dispositivi mobili (*tablet* e *smartphone*), di: seguire da remoto i lavori parlamentari; avere a disposizione tutti i documenti degli organi di cui i deputati o i senatori fanno parte (come ad esempio le Commissioni); presentare, sempre in formato digitale, atti d'iniziativa parlamentare (proposte di legge, emendamenti, mozioni, interrogazioni, ecc.)³⁰.

Inoltre, sono state estese le trasmissioni dei lavori parlamentari sulla *webtv* e su quella a circuito chiuso di Montecitorio. A tal proposito, occorre sempre comunque valutare se una generalizzata pubblicizzazione dei lavori in Commissione, apparentemente rispondente al più generale principio di pubblicità delle sedute delle Camere (art. 64.2 Cost.), possa invece nuocere alla serenità e alla proficuità del confronto politico, finendo piuttosto per esaltare i toni più prettamente di radicale e propagandistica contrapposizione. Infine, si è deciso di ampliare le attività che le Commissioni possono svolgere da remoto, purché non deliberative, quali ad esempio le sedute in videoconferenza per gli uffici di presidenza delle Commissioni (dedicate ad esempio alla programmazione dei loro lavori) e per le audizioni informali³¹.

²⁷ Cfr. G. STEGHER, *In considerazione dell'emergenza sanitaria: Governo e Parlamento al banco di prova del Covid-19*, in *Nomos*, n. 1/2020, 4 s.).

²⁸ La digitalizzazione e la dematerializzazione degli atti parlamentari non risponde soltanto ad una esigenza di maggiore praticità e risparmio dei costi rispetto alla loro produzione in cartaceo ma garantisce anche la tracciabilità delle loro modifiche, dato che è molto più facile ed anonimo sostituire un foglio di carta che modificare un file...; su questo ed altri aspetti assai inquietanti v. *Io sono il potere*. Confessioni di un capo di Gabinetto, raccolte da G. Salvaggiulo, Milano, 2020, 441 dell'edizione digitale.

²⁹ Cfr. P. MARSOCCHI, *Lo spazio digitale dei lavori parlamentari*, cit., 20 ss., la quale pone opportunamente il problema della proprietà pubblica delle piattaforme digitali utilizzate dalle Camere.

³⁰ Per facilitare l'inoltro di tali atti, è stato consentito a ciascun Gruppo politico d'individuare uno o più soggetti abilitati a presentare, tramite tale applicazione, gli atti firmati da uno o più deputati del Gruppo. In alternativa, è comunque consentito – in questo periodo – l'invio dei testi, con le relative firme, per posta elettronica e in formato PDF, accompagnati da un file *word*.

³¹ Cfr. Giunta per il regolamento della Camera, seduta del 31 marzo 2020, laddove si è precisato che i deputati non appartenenti alla Commissione che volessero partecipare da remoto a tali sedute dovrebbero inoltrare richiesta, tramite il Presidente del gruppo di appartenenza, almeno 24 ore prima, per consentire la predisposizione dei necessari adempimenti tecnici. Nella successiva seduta del 7 maggio il Presidente ha precisato che i deputati devono avere cura di trovarsi in un luogo adeguatamente isolato da interferenze di terzi, inclusi i loro collaboratori, pena la violazione del divieto di partecipazione di estranei ai lavori parlamentari.

2.3 Le misure per rispettare le distanze interpersonali di sicurezza tra i parlamentari

L'obbligo di rispettare le distanze interpersonali di sicurezza e l'esigenza di evitare assembramenti ha reso difficoltosa, e talora impossibile, la prosecuzione dell'attività parlamentare nelle aule tradizionalmente destinate allo svolgimento delle sedute di Assemblea³² e Commissioni. Per questo motivo alla Camera il Presidente ha dato disposizioni³³ affinché le Commissioni e gli altri organi parlamentari di ristretta composizione numerica si riunissero in aule o sale più capienti, come la Sala del Mappamondo, la Sala Koch, la Nuova Aula dei Gruppi parlamentari, la Sala della Regina e, se necessario, la stessa Aula della Camera.

Per quanto riguarda invece l'Assemblea, per elevarne la capienza così da consentire lo svolgimento dei lavori nel rispetto delle distanze interpersonali di sicurezza si è fatto ricorso, oltretutto alla riduzione delle presenze concordata tra i gruppi politici (c.d. *pairing*, su cui § 2.5), alla predisposizione di apposite postazioni di voto nelle tribune finora riservate al pubblico e agli operatori dell'informazione (con conseguenti e condivisibili proteste di questi ultimi³⁴), attrezzate per il voto attraverso l'installazione di computer portatili appositamente predisposti³⁵. In tal modo

Hanno condiviso tale uso delle videoconferenze V. LIPPOLIS (di cui v. anche *Voto a distanza no grazie. La presenza in Aula resta essenziale*, in *Il Dubbio*, 1 aprile 2020, 14) e M. LUCIANI nel corso dei rispettivi *Interventi* al dibattito *Parlamento aperto: a distanza o in presenza?* (II appuntamento), organizzato su *Facebook* il 3 aprile 2020 dal Presidente della Commissione affari costituzionali della Camera, on. G. Brescia, disponibile sul sito di Radio radicale; nonché R. DICKMANN, *Alcune questioni di costituzionalità*, cit., 8, per il quale la partecipazione in via telematica ai soli "parlamentari interessati" potrebbe essere consentita per le sedute delle Commissioni informali, non obbligatoriamente pubbliche, oppure per quelle degli organi che non svolgono funzioni costituzionali, come la Conferenza dei Presidenti dei gruppi delle Camere, con il consenso dei loro componenti e la necessaria autorizzazione del Presidente d'Assemblea (p. 6).

³² Non è a tutti noti che nell'Aula di Montecitorio il numero degli scranni (623) è inferiore a quello dei deputati (630).

³³ Cfr. Giunta per il regolamento, seduta del 31 marzo 2020, p. 4.

³⁴ Cfr. E.M. COLOMBO, *In Parlamento "stanno tutti bene". Una ordinaria giornata tra mascherine, polemiche e ranghi ridotti*, in *ettorecolombo.com*, 9 aprile 2020.

³⁵ Cfr. la *Guida al voto dalle tribune* predisposta dalla Camera dei deputati. Mentre scriviamo gli Uffici della Camera dei deputati stanno valutando il trasferimento di una parte dei deputati nella nuova Aula dei gruppi parlamentari. Non è stata invece accolta la proposta, formulata dal deputato Foti nella seduta della Giunta per il regolamento del 31 marzo (p. 12), di far votare i deputati per alzata di mano dalle sedi delle rispettive Commissioni di appartenenza.

alla Camera dei deputati ai 339 seggi ora disponibili in Aula è stato possibile aggiungerne 170³⁶ mentre altri 120 saranno ora ricavati utilizzando il Transatlantico, considerato come prolungamento immediatamente attiguo dell'Aula³⁷. Per quanto inusuale, l'uso di tali spazi appare condivisibile dato che è ovviamente possibile esercitare le funzioni parlamentari anche in sedi diverse da quelle tradizionali, quando indisponibili o inadeguate, non essendoci alcuna interdipendenza tra l'organo costituzionale e la sede in cui esso esercita le sue attività³⁸.

Inoltre la Conferenza dei Presidenti dei gruppi parlamentari della Camera, nella riunione dello scorso 29 aprile, ha deciso di estendere l'applicazione dell'art. 60 del regolamento, che prevede l'espulsione dall'Aula in caso di ingiurie o intemperanze, anche ai deputati che non dovessero osservare le disposizioni emanate in materia di sicurezza, e cioè, oltre come detto il mantenimento delle distanze interpersonali, l'obbligo di indossare la mascherina tranne quando chiamati ad intervenire, prendendo però la parola solo da apposite postazioni collocate nell'emiciclo o dal banco in basso riservato al Comitato dei nove, ove non presente in Aula. Sempre a fini precauzionali, le sedute non durano più di tre ore, così da permettere la sanificazione ed il ricambio dell'aria dei locali in cui si svolgono.

Infine, per evitare la contemporanea presenza in Aula di tutti i votanti, si sono adottate forme di votazione, come l'appello nominale³⁹, scaglionate secondo fasce orarie predisposte in base

³⁶ Come precisato dal Presidente della Camera, nella seduta della Giunta per il regolamento dello scorso 7 maggio, il numero delle postazioni disponibili (509) è superiore alla media dei votanti (460-470 deputati) con procedimento elettronico registratosi nell'attuale legislatura.

³⁷ La proposta prevede la presenza in fase di votazione di altri due deputati Segretari rispetto a quello di turno nell'Aula. Sul banco della Presidenza dell'Assemblea sarà collocato uno schermo grazie a cui il Presidente potrà visionare i deputati presenti nel Transatlantico, i quali, a loro volta, tramite appositi schermi potranno visionare l'Aula.

³⁸ Condividono questo genere di misure G. AZZARITI, *Coronavirus, il costituzionalista: "Libertà limitate? Diritto alla salute prevale. Deputato positivo? Tutti i parlamentari devono votare"*, in *Il Fatto quotidiano*, 11 marzo 2020; G. GUZZETTA, *Lettera aperta al Presidente della Repubblica*, in *Il Dubbio*, 22 marzo 2020; M. VILLONE, *La rappresentanza*, cit.; M. LUCIANI, *Intervento al dibattito Parlamento aperto: a distanza o in presenza?* (II appuntamento), cit. *Contra* R. DICKMANN, *Alcune questioni di costituzionalità*, cit., 9 che identifica luogo e funzioni fino al punto da ritenere che le Camere potrebbero riunirsi in sedi istituzionali diverse solo in caso di dichiarazione di stato di guerra, non essendo possibile estendere in via analogica l'applicazione dell'art. 78 Cost. alla crisi sanitaria. Di conseguenza, le Camere per riunirsi altrove dovrebbero modificare tale articolo, ovviamente prima che la situazione di emergenza si verifichi per non cadere in una sorta di *comma 22*. Al riguardo non pare inopportuno infine ricordare che, a causa dei danni provocati dal terremoto del 6 settembre 2002 a Sala d'Ercole, l'Assemblea regionale siciliana si riunì per un paio di mesi nella vicina Sala Gialla.

³⁹ Cfr. Conferenza dei Presidenti dei gruppi parlamentari del Senato, seduta del 9 marzo 2020. In Germania, per consentire ai parlamentari di votare di presenza mantenendo le prescritte distanze interpersonali di sicurezza le urne disponibili in Aula sono state aumentate e poste a grande distanza ed è stato inoltre ampliato a due ore il tempo a loro disposizione, cfr. NOTA BREVE, *Emergenza da Covid-19 e attività parlamentare: i casi di Francia, Germania e Spagna*, a cura del Servizio studi del Senato, n. 180, marzo 2020, 6.

all'ordine alfabetico dei cognomi dei parlamentari. Si potrebbe obiettare che l'estensione di tale modalità di voto, riservate a votazioni solenni come quelle fiduciarie (art. 94 Cost.), contrasti con la istantaneità che deve caratterizzare le altre votazioni, a tutela della libertà di voto dei parlamentari. Una simile obiezione però non tiene in adeguata considerazione come già oggi sono previste forme di votazione non immediate, addirittura estese per l'intera giornata (art. 135-*bis*.8 R.S.)⁴⁰, tramite dichiarazione di voto ai Segretari, come nel caso delle proposte di diniego dell'autorizzazione a procedere nei confronti del Presidente del Consiglio e dei Ministri (art. 96 Cost.) per la cui approvazione è richiesta la maggioranza assoluta dei componenti l'assemblea (art. 9.3 legge cost. 16 gennaio 1989, n. 1).

2.4 La valorizzazione del “Parlamento in Commissione”, specie tramite la sede legislativa e redigente

Alle difficoltà di riunire l'Assemblea nel suo *plenum* certamente soccorre la possibilità che le sue attività siano svolte da organi collegiali ristretti, come le Commissioni. Queste, infatti, in virtù della loro composizione numericamente ridotta – alla Camera da 42 a 47 membri, al Senato da 21 a 26 – potrebbero continuare a lavorare in ambienti tali da consentire l'osservanza delle attuali prescrizioni sanitarie sul mantenimento delle distanze interpersonali di sicurezza (tanto più se, come detto, riunite in locali più ampi del solito), Inoltre, in Commissione i parlamentari impossibilitati ad essere fisicamente presenti possono essere sostituiti (art. 19.3-7 R.C.; artt. 21.4 e 31.2-3 R.S.).

Le Commissioni, infatti, proprio perché “composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari” sono per Costituzione legittimate a sostituirsi in tutto (sede legislativa) o in massima parte (sede redigente) all'Assemblea, tranne per i disegni di legge per cui è previsto il normale procedimento legislativo (art. 72.4) o quando, prima della loro definitiva approvazione, esso sia richiesto da parte di minoranze qualificate o dal Governo (art. 72.3 Cost.). La Costituzione, quindi, prevede già ora le procedure e le garanzie perché le Commissioni possano operare in vece dell'Aula nella misura in cui ne riflettono “in scala” la composizione politica. In questa prospettiva, la valorizzazione nell'attuale situazione di emergenza dell'attività delle Commissioni costituirebbe

⁴⁰ Non così alla Camera: cfr. art. 18-*ter*.7 R.C.

un'ulteriore implementazione di quel “Parlamento in Commissione”, “figura organizzativa prevalente nello Stato contemporaneo”⁴¹, in grado di rispondere non solo ad esigenze di specializzazione dell’attività dei parlamentari e di razionale divisione del lavoro ma, ancor prima, alla necessaria pari legittimazione politica e costituzionale di sedi decisionali numericamente più ridotte rispetto all’Assemblea⁴². A ben riflettere, infatti, la facoltà, riconosciuta in Costituzione alle Commissioni di potersi sostituire all’Assemblea nell’esercizio del suo principale potere - quello legislativo (art. 72.3 Cost.) - e nella massima espressione della sua potestà ispettiva - quella cioè di procedere ad indagini ed esami in materie di pubblico interesse con gli stessi poteri e gli stessi limiti dell’autorità giudiziaria (art. 82 Cost.) – a condizione di essere composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari in essa presenti, implica una rottura dei principi del parlamentarismo classico, basati sulla rappresentanza politica del singolo parlamentare, a favore di quelli propri dei regimi parlamentari “razionalizzati”, basati invece principalmente sulla rappresentanza politica dei gruppi politici.

In quest’ottica, il ricorso alla sede redigente e deliberante⁴³, quale procedura da applicare “di regola” per l’esame dei disegni di legge – secondo il netto e, potrebbe ora aggiungersi, lungimirante indirizzo espresso dall’art. 34.1-*bis* R.S. approvato il 20 dicembre 2017 - appare fin d’ora utile per superare le attuali difficoltà delle camere di riunirsi in Assemblea tanto più in forza dell’esigenza, in prospettiva, di potersi occupare di materie diverse da quelle strettamente correlate all’emergenza sanitaria, in cui come detto (§ 1) è oggi esclusivamente impegnato. Del resto, ad una sede redigente si è pervenuti di fatto a seguito dell’accordo tra le forze politiche di non esaminare in Aula gli emendamenti presentati, procedendo direttamente al voto dei singoli articoli proposti dalla

⁴¹ L. ELIA, *Le Commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo*, in *Archivio giuridico “F. Serafini”*, 1961, 44 ss.

⁴² Cfr. C. FASONE, *Sistemi di Commissioni parlamentari e forme di governo*, Padova, 2012, 85 ss.

⁴³ Favorevoli F. CLEMENTI, *Parlamento difeso con il voto a distanza*, in *Il Sole 24 Ore*, 16 marzo 2020, 4, per il quale “per spiegare chiaramente il senso dell’eccezionalità, sarebbe meglio costituir[e Commissioni speciali] ad hoc, più che trasformare per l’occasione una delle Commissioni permanenti; S. CECCANTI, *Verso una regolamentazione degli stati di emergenza per il Parlamento: proposte a regime e possibili anticipazioni immediate*, in *BioLaw Journal Instant Forum – Diritto, diritti ed emergenza ai tempi del Coronavirus*, 17 marzo 2020, 2; ID., *Coronavirus*, cit.; P. PISICCHIO, *Voto a distanza?*, cit.; V. LIPPOLIS e M. LUCIANI, nei loro rispettivi *Interventi*, cit.; A. MALASCHINI, *Procedure parlamentari e legislazione d’emergenza*, Working Papers Series della School of Government della Luiss, n. 57, marzo 2020, 13, sebbene scorga qualche difficoltà operativa nella necessaria delibera dell’Assemblea e nella gestione della costituzione di tali Commissioni speciali.

Commissione ed alla votazione finale⁴⁴. Peraltro, il maggior ricorso ai lavori in Commissione potrebbe anche rispondere all'esigenza che, grazie alla loro composizione numerica ridotta, ad esse potrebbero meno problematicamente applicarsi, come vedremo (§ 3.2), forme di partecipazione da remoto⁴⁵.

Complementare, e non alternativa, alla valorizzazione delle Commissioni permanenti esistenti va considerata l'ipotesi della costituzione di Commissioni non permanenti, dette anche speciali (artt. 22.2 R.C. e 24 R.S.), di solito istituite ad inizio legislatura (in particolare nell'attuale) per l'esame di atti urgenti come i disegni di legge di conversione dei decreti-legge o gli schemi di decreti legislativi da emanare, in attesa che la costituzione del nuovo Governo delinei i rapporti tra maggioranza ed opposizione, essenziale presupposto per la successiva costituzione delle Commissioni permanenti. Ciò non toglie che tali Commissioni possano essere istituite anche in corso di legislatura per l'esame di disegni di legge politicamente importanti che coinvolgano la competenza di più Commissioni o per occuparsi di una specifica materia⁴⁶. In forza di tali precedenti, verificatisi come detto anche in corso di legislatura, non pare quindi che l'istituzione di tali Commissioni costituisca illegittima alterazione del procedimento legislativo ordinario⁴⁷.

⁴⁴ Nella seduta del 31 marzo 2020 della Giunta per il regolamento il Presidente ha evidenziato come "le intese sino ad ora raggiunte tra i Gruppi con riferimento all'esame dei disegni di legge di conversione pendenti hanno consentito di non procedere alla fase di esame degli emendamenti in Assemblea, realizzando, in via di fatto, un effetto in parte analogo a quello proprio della sede redigente, che riserva alla fase di Commissione l'esame delle proposte emendative. Si tratta, comunque, di una soluzione resa possibile dalle intese tra i Gruppi e non vincolante per i singoli parlamentari" (pag. 7). A tali modalità sembra faccia riferimento N. LUPO quando nel suo *Intervento*, cit., sottolinei come l'esame in Aula di fatto si traduca nell'unica votazione per appello nominale del maxi-emendamento su cui il Governo ha posto la questione di fiducia. A favore della sede redigente, anziché deliberante, F. CLEMENTI, *Parlamento difeso*, cit.

⁴⁵ Cfr. M. AINIS, *Intervento in Parlamento aperto: a distanza o in presenza?*, dibattito Facebook organizzato il 27 marzo 2020 dal Presidente della Commissione affari costituzionali della Camera, on. G. Brescia, disponibile sul sito di Radio radicale.

⁴⁶ Si ricordi, ad esempio, la Commissione speciale per il riordino del settore radiotelevisivo istituita nella XII legislatura (1 marzo 1995 – 8 maggio 1996) per quanto in quella occasione si ebbe "qualche forzatura procedurale" (A. MANZELLA, *Il primo Parlamento maggioritario*, in *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni. Edizione 1995*, a cura di P. Ignazi e R.S. Katz, Bologna, 1995, 168).

Da ultimo si veda la Commissione straordinaria per contrastare i fenomeni di intolleranza e razzismo istituita dal Senato con mozione approvata il 30 ottobre 2019.

⁴⁷ *Contra* B. CARAVITA, *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in *Federalismi.it*, n. 6/2020, 18 marzo 2020, 5 s.

2.5 La riduzione concordata delle presenze dei parlamentari in Assemblea così da mantenervi inalterate le proporzioni tra i gruppi politici (c.d. pairing)

L'ultima soluzione, tra quelle *de iure condito*, che le Camere – come altrove in Europa⁴⁸ - hanno messo in atto per fronteggiare l'emergenza è la riduzione concordata delle presenze dei parlamentari in Assemblea così da mantenervi inalterate le proporzioni tra i gruppi politici, assicurandovi al contempo il numero legale al momento della deliberazione.

Tale istituto, che fa parte delle nobili tradizioni del parlamentarismo anglosassone⁴⁹ per impedire che l'opposizione possa profittare di momentanee assenze dall'Assemblea di membri della maggioranza (c.d. *pairing*), è stato dapprima applicato a livello individuale, quando il Presidente del gruppo parlamentare del Partito Democratico alla Camera a fine febbraio aveva fatto il *beau geste* di non partecipare alle votazioni dell'Assemblea fintantoché il deputato Guidesi⁵⁰ non fosse stato in grado di tornare a Montecitorio⁵¹. Con l'aggravarsi della situazione esso è stato generalizzato per *gentlment agreement* tra le forze politiche sicché di fatto ha costituito l'ordinaria modalità con cui si sono riunite le Assemblee di entrambe le camere⁵². Tale estensione però pone non pochi problemi.

⁴⁸ La riduzione concordata del numero dei parlamentari presenti in Assemblea è stata praticata in Belgio (nel solo Senato, visto che la Camera dei rappresentanti ha invece optato per la partecipazione ed il voto a distanza; v. *infra*, nota 82), Germania, Francia, Irlanda, Cipro, Paesi Bassi, Austria, Portogallo, Finlandia e Svezia; v. *Parliaments in emergency mode. How Member States parliaments are continuing with busines during the pandemic*, a cura dell'European Parliamentary Research Service, aprile 2020, 7 ss.

In particolare nell'Assemblea nazionale francese ognuno degli otto gruppi parlamentari è stato rappresentato in Aula dal Presidente (o da un suo delegato), e da appena altri due deputati. In Germania, invece, anche per favorire gli "accordi di associazione" tra le forze politiche il *Bundestag*, nella seduta del 25 marzo 2020, ha approvato all'unanimità, con una sola astensione – e quindi con una maggioranza ben più ampia di quella semplice prevista dall'art. 42.2. G.G. - una modifica temporanea al proprio regolamento, introducendovi il nuovo § 126a (II) in base al quale il numero legale necessario in Aula e nelle Commissioni per deliberare, fissato in più della metà dei suoi membri (§ 45.1), è ridotto al 25 per cento fino al 30 settembre 2020, salvo abrogazione anticipata); v. NOTA BREVE, *Emergenza da Covid-19 e attività parlamentare*, cit., 3 e 5 s.

⁴⁹ "Pairing' arrangements enable a member of parliament to be absent, and to agree with another member to be absent at the same time. By this mutual agreement, a vote is neutralised on each side, and the actual size of the majority is not affected" (T. ERSKINE MAY, *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, XXV ed., 2019, § 20).

⁵⁰ V. *supra*, nota 13.

⁵¹ Cfr. P. ARMAROLI, *Un deputato impedito per decreto*, in *ilsole24ore.com*, 28 febbraio 2020 il quale molto opportunamente nota come tale bel gesto sia "tanto più apprezzabile perché da noi maggioranza e opposizioni non si guardano negli occhi. No, si guardano spesso e volentieri nelle rispettive carotidi".

⁵² Ad esempio, alle sedute dell'11 marzo in cui doveva essere approvato a maggioranza assoluta lo scostamento di bilancio ex art. 81.2 Cost. al Senato è stata stabilita la presenza di 161 senatori e la partecipazione al dibattito di sei di essi senatori per gruppo (v. Conferenza dei Presidenti dei gruppi parlamentari, seduta del 9 marzo 2020) mentre alla

Innanzitutto, pur in presenza di accordi unanimi sulla “autoriduzione” delle presenze, a nessun parlamentare potrebbe essere legittimamente impedito di partecipare e votare in Aula⁵³, perché non incluso nella concordata ripartizione dei presenti o perché ragioni di sicurezza e sanità, legate alle sue condizioni di salute, glielo dovrebbero caldamente sconsigliare⁵⁴. Diversamente, ci sarebbero tutti gli estremi per sollevare un conflitto di attribuzioni dinanzi alla Corte costituzionale la quale (stavolta) non potrebbe che rilevare la manifesta e grave violazione delle prerogative parlamentari⁵⁵.

In secondo luogo, in forza di quanto sopra, pare evidente che simili accordi costituiscano comunque una limitazione di fatto dell’esercizio del mandato per i parlamentari non chiamati dai rispettivi gruppi politici a presenziare e votare in Aula⁵⁶. Sotto questo profilo, quindi, il *pairing* potrebbe costituire una forma camuffata di voto per delega, magari volta a penalizzare o ad escludere parlamentari che hanno manifestato, nello specifico o in generale, opinioni dissenzianti rispetto a quelle decise dalla maggioranza del gruppo politico. Sono, pertanto, assolutamente condivisibili le preoccupazioni di Nicola Lupo quando, in un’ottica da “piano inclinato”, segnala come “dopo il contingentamento dei tempi (ossia il riparto del tempo disponibile tra i gruppi, in sede di definizione del calendario dei lavori) e il contingentamento degli emendamenti (ossia la segnalazione degli emendamenti da votare in Assemblea da parte di ciascun gruppo), siamo ora, in condizioni eccezionali, al contingentamento dei parlamentari”⁵⁷.

In terzo luogo, il *pairing* se applicato integralmente penalizzerebbe quei gruppi politici meno numerosi che vedrebbero ridotte a pochissimi parlamentari la loro presenza in Assemblea. Per questo motivo, al fine di evitare tale esito altamente inopportuno, sono state previste specifiche deroghe⁵⁸.

Camera si è deciso di ridurre il numero dei presenti a 350 deputati; cfr. E. PATTA, *Coronavirus, verso il voto telematico alle Camere: sì di M5S, Pd e Lega*, in *Il Sole 24 Ore*, 12 marzo 2020.

⁵³ V. LIPPOLIS, *Intervento al dibattito Parlamento aperto: a distanza o in presenza?*, cit.

⁵⁴ Cfr. C. ZAPPERI, *Il deputato leghista in Aula con la febbre: «Nessuno mi ha fermato»*, in *corriere.it*, 25 aprile 2020.

⁵⁵ V. *supra*, nota 25.

⁵⁶ Come riconosciuto dal Presidente della Camera nella seduta del 31 marzo 2020 della Giunta per il regolamento (p. 6); v. in tal senso A. PERTICI (intervista a), *Coronavirus, le camere dimezzate votano il bilancio. “Precedente pericoloso”*, in *La Stampa*, 11 marzo 2020; G. AZZARITI, *Coronavirus*, cit.

⁵⁷ N. LUPO, *La Costituzione non impedisce il voto “da remoto” dei parlamentari*, in *luiss open*, 2 aprile 2020.

⁵⁸ Così nella seduta del 21 aprile 2020 sull’informativa del Presidente del Consiglio, la Camera ha deciso di ammettere la presenza solo di un sesto dei membri di ciascun gruppo parlamentare, prevedendo però deroghe per i gruppi meno numerosi.

Infine, ma non per ultimo, il *pairing* rimane pur sempre un accordo politico come tale privo di vincolatività giuridica per cui è ragionevole dubitare della sua tenuta, in presenza di votazioni più conflittuali di quelle, ad esempio, sull'autorizzazione al maggior indebitamento, su cui come prevedibile si è registrato il consenso quasi unanime delle forze politiche. Della ragionevolezza di tale ipotesi si è avuta una prima conferma in occasione del voto sull'ordine del giorno proposto dal gruppo parlamentare alla Camera di Fratelli d'Italia, allorquando tale gruppo ha deciso di far votare quasi tutti i suoi iscritti, costringendo così la maggioranza, per non rischiare di essere battuta, ad essere presente con i due terzi, anziché con la prevista metà dei suoi deputati. Il che peraltro ha determinato la presenza in Aula di un numero superiore al previsto di deputati, non tutti rispettosi delle distanze di sicurezza. Pare evidente, quindi, che si tratti di una misura temporanea che non può certo costituire la normalità attraverso cui le Assemblee di Camera e Senato possono continuare a svolgere i propri lavori.

3. Le possibili soluzioni temporanee ed eccezionali de iure condendo e le loro modalità d'introduzione

L'ampio ventaglio di soluzioni *de iure condito* poste in essere dalle Camere per fronteggiare l'attuale situazione di emergenza potrebbe, come anzidetto, nel tempo rivelarsi inadeguato, specie in considerazione della necessità che l'attività parlamentare ritorni alla sua normalità, tornando a vertere su quanto non strettamente correlato alle conseguenze del COVID-19.

Da qui il problema se vi siano altre soluzioni utilmente praticabili e se queste richiedano modifiche regolamentari, se non addirittura costituzionali⁵⁹. Quest'ultimo profilo pare dirimente per la ovvia, ma decisiva, considerazione che simili riforme richiederebbero tempi certamente non impossibili (specie per le prime⁶⁰), ma nemmeno brevi (specie per le seconde). A diversa conclusione si dovrebbe accedere qualora si ritenesse che le disposizioni regolamentari offrano margini interpretativi tali da consentire l'introduzione di soluzioni diverse da quelle finora ricavate oppure che queste ultime comunque resterebbero nella piena disponibilità dei soggetti cui sono

⁵⁹ In tal senso cfr. M. LUCIANI, *Intervento*, cit.

⁶⁰ Come dimostra il caso della modifica regolamentare approvata dal *Bundestag* tedesco, su cui v. *supra*, nota 48.

rivolte i quali quindi, *nemine contradicente* – e quindi con un consenso maggiore alla maggioranza assoluta richiesta dall’art. 64.1 Cost. per l’approvazione delle modifiche regolamentari - potrebbero eccezionalmente derogarvi.

Come intuibile, così posto il tema tocca la natura stessa del diritto parlamentare e per questo motivo non è possibile qui affrontarlo con la dovuta completezza. Sintetizzando le conclusioni cui si è altrove pervenuti⁶¹, per quanto non espressamente prevista⁶², la facoltà delle Camere di modificare o derogare unanimemente quanto stabilito in precedenza ha sempre trovato applicazione, grazie anche ad una interpretazione estensiva del potere presidenziale di assicurare, nella sua imparzialità, il “buon andamento dei lavori” (art. 8.1 R.C.) e di regolare l’attività di tutti gli organi parlamentari (art. 8 R.S.). Tale facoltà, infatti, risponde alla natura politica dei rapporti che si sviluppano all’interno delle Camere e che proprio per questo difficilmente possono essere costretti nelle maglie del diritto oggettivo. Le norme regolamentari hanno infatti bisogno di un certo margine di flessibilità per poter essere applicate nelle mutevoli, ed a volte imprevedibili, contingenze politiche. Tale facoltà di stabilire, di fronte a circostanze occasionali o per ragioni di opportunità, regole specifiche e particolari, ma non per questo meno significative e durature, anche in deroga a quanto sancito dal regolamento, non si pone però in contrasto con le esigenze di garanzia e di certezza del diritto poiché essa è di solito preliminarmente rimessa, come detto, al prudente ed imparziale apprezzamento del Presidente e subordinata all’unanime consenso dei componenti dell’Assemblea ovvero dei membri della Giunta per il regolamento o, come accade sempre più di frequente, della Conferenza dei Presidenti di gruppo. Un consenso, quindi, ben più ampio come detto della maggioranza assoluta che gli articoli 64.1 e 138.1 della Costituzione egualmente richiedono quando si tratti di modificare rispettivamente i regolamenti parlamentari e la Costituzione.

Nell’affrontare l’emergenza, quindi, le Camere potrebbero avvalersi dell’ampia autonomia normativa loro riconosciuta dalla Corte costituzionale su tutto quanto non ricade nell’ambito di applicazione delle disposizioni costituzionali, tra cui le modalità di partecipazione e di votazione

⁶¹ Cfr. il mio *La procedura di revisione dei regolamenti parlamentari*, Padova, 1995, 8 ss. cui si rimanda per i necessari riferimenti bibliografici.

⁶² Si veda in tal senso il § 126 reg. *Bundestag* tedesco secondo cui le “deroghe alle disposizioni del presente Regolamento possono essere decise nel singolo caso a maggioranza di due terzi dei membri del *Bundestag* presenti, qualora ciò non contrasti con le disposizioni della Legge Fondamentale”.

parlamentare (sentenza n. 379/1996)⁶³. Tale punto di equilibrio, fissato fin dalla celeberrima sentenza n. 9/1959, è stato peraltro sempre più riconsiderato in direzione di una sempre più marcata riduzione dei contenuti precettivi immediatamente ricavabili dal dettato costituzionale a tutto vantaggio dello speculare espandersi dell'area d'insindacabilità degli *interna corporis* delle Camere, le cui “violazioni o scorrette applicazioni dei regolamenti parlamentari e delle prassi” è sottratto al sindacato della Corte costituzionale, sia incidentale che per conflitto di attribuzioni (ordinanze nn. 17/2019 e 149/2016).

Non c'è dubbio che l'autonomia regolamentare delle Camere trovi nell'approvazione a maggioranza assoluta delle necessarie modifiche regolamentari da parte dell'Assemblea fisicamente riunita la principale e fondamentale, e perciò preferibile, forma di espressione⁶⁴. Ed è doveroso riconoscere, per onestà intellettuale, che con il passare del tempo dall'inizio dell'emergenza le ragioni che possono giustificare un intervento di tipo interpretativo o derogatorio delle camere, rispetto all'approvazione di espresse modifiche regolamentari, vanno progressivamente perdendo forza. Né ai fini dell'approvazioni di simili modifiche pare costituire ostacolo insormontabile - ovviamente sotto il profilo esclusivamente procedurale - la maggioranza assoluta richiesta dall'art. 64.1 Cost.⁶⁵, come detto già raggiunta in altre occasioni⁶⁶, senza nemmeno ricorrere al voto per l'intera giornata di cui all'art. 135-bis.8 R.S.⁶⁷. Eppure, le perduranti drammatiche incertezze legate all'evoluzione della pandemia, unitamente al mancato avvio, specie al Senato, di un processo istruttorio in tal senso, induce a non poter escludere⁶⁸ che le Camere si trovino nella necessità di dover interpretare i propri regolamenti⁶⁹ al fine d'individuare tutte quelle modalità che le consentano non di negare o ridimensionare ma, all'opposto, riaffermare ed implementare il proprio

⁶³ In quell'occasione, la Corte costituzionale ha espressamente affermato che nell'autonomia regolamentare, garantita alle Camere dagli articoli 64, 72 e 68 Cost., rientrano quei “comportamenti aventi una natura squisitamente funzionale”, cioè posti in essere dal parlamentare in quanto tale e non come semplice persona, tra i quali rientra l'esercizio del voto in Parlamento, che trova la sua “esaustiva qualificazione” nel diritto parlamentare, incidendo su “beni la cui esigenza di tutela non trascende l'esclusiva competenza della Camera” e su cui “non può pertanto essere ammesso...un sindacato esterno da parte dell'autorità giudiziaria”.

⁶⁴ Cfr. B. CARAVITA, *L'Italia ai tempi del coronavirus*, cit. 5 s.

⁶⁵ Cfr. A. MALASCHINI, *Procedure parlamentari*, cit., 6.

⁶⁶ V. supra, nota 52.

⁶⁷ V. supra, § 2.3.

⁶⁸ Su tale complementarietà concorda C. FUSARO, *Coronavirus, meglio niente Parlamento o un Parlamento smart?*, in *libertaequale.it*, 15 marzo 2020

⁶⁹ *Ex pluris* rimane sempre esemplare il parere della Giunta per il regolamento della Camera del 16 ottobre 2001 che “in via sperimentale” ha elevato a dieci mesi la durata della Presidenza del Comitato per la legislazione.

ruolo costituzionale in tale situazione di emergenza⁷⁰. A tal fine, quindi, se necessario, basterebbe uno *speech* del Presidente d'Assemblea⁷¹, formulato previo parere unanime *ratione materiae* della Giunta per il regolamento⁷², comunicato all'Aula e da questa approvato *nemine contradicente*⁷³. Va evidenziata la necessità che sul punto si raggiunga un orientamento condiviso; difatti, la migliore garanzia affinché di simili procedure eccezionali non si abusi non sta nella oggettiva situazione di emergenza venutasi a determinare – e che potrebbe essere strumentalmente invocata in futuro – ma nella sua unanime constatazione da parte di tutti i parlamentari.

3.1 L'approvazione in commissione dei disegni di legge di conversione dei decreti legge

La riserva d'Assemblea per l'approvazione delle leggi di conversione dei decreti legge non è espressamente prevista dalla Costituzione, la quale, nell'art. 72.4 Cost. fa riferimento, circa la potestà normativa primaria del Governo, solamente ai disegni di legge “di delegazione legislativa”. Essa, quindi si potrebbe solamente ricavare implicitamente dall'art. 77.2 Cost. “nella parte in cui evoca la responsabilità ministeriale” (74). Sono piuttosto i regolamenti di entrambe le Camere a stabilire tale riserva (artt. 96-bis.1 R.C.; 35 e 78.5 R.S.). Siamo in presenza quindi di disposizioni la cui interpretazione ed applicazione non spetta alla Corte costituzionale, il cui sindacato è

⁷⁰ Capovolgendo così l'angolo visuale con cui tali innovazioni sono considerate da R. DICKMANN, *Alcune questioni di costituzionalità*, cit., 14.

⁷¹ Cfr. F. CLEMENTI, *Parlamento difeso*, cit.; S. CECCANTI, *Verso una regolamentazione*, cit., 3; L. TRUCCO, *Intervento in Parlamento aperto: a distanza o in presenza?* (II appuntamento), cit.; G. AZZARITI, *Editoriale. Il diritto costituzionale d'eccezione*, in *costituzionalism.it*, n. 1/2020, p. iv, secondo cui “sarebbe essenziale che fossero i Presidenti delle Camere, in accordo con tutti i gruppi, sentiti gli uffici di presidenza, che autorizzassero la deroga in via d'eccezione”. *Contra* R. DICKMANN, *Alcune questioni di costituzionalità*, cit., 6 per cui non sarebbe “legittima ai fini dello svolgimento delle funzioni costituzionali delle Camere una mera evoluzione ‘materiale’ dei regolamenti parlamentari, che sarebbe *contra Constitutionem*, e tanto meno sembrano legittime soluzioni interpretative transitorie di tali regolamenti elusive dei (...) vincoli costituzionali”.

Merita ricordare che la partecipazione on line dei membri della Camera dei Comuni inglese è stata approvata senza la necessità di un voto formale; cfr. P. MARSOCCI, *Lo spazio digitale dei lavori parlamentari e l'emergenza sanitaria Covid-19*, in *medialaws*, n. 1/2020, 8 nt. 16.

⁷² 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 *Rivista AIC – Osservatorio costituzionale*, n. 3/2020, 31 marzo 2020, 9 s.

⁷³ Sulla necessità dell'accordo tra maggioranza ed opposizione sulle riforme da introdurre opportunamente insiste V. LIPPOLIS, *Voto a distanza no grazie*, cit., nella convinzione (certo auspicabile ma non per questo scontata) che nell'attuale situazione di emergenza la seconda non abbia alcun interesse ad ostacolare in modo ostruzionistico l'attività delle camere.

⁷⁴ Cfr. A. MANNINO, S. CURRERI, *Diritto parlamentare*, Milano, 2019, 243.

circoscritto ai disegni di legge di cui all'art. 72.4 Cost., ma alle Camere, che l'hanno poste in essere nell'esercizio della facoltà loro attribuita dagli articoli 64.1 e 72.1 Cost., senza che da ciò derivi la natura costituzionale di esse (v. Corte cost., sentenza 9/1959).

Alla luce di tale quadro normativo sarebbe dunque possibile, eccezionalmente, applicare per i disegni di legge di conversione dei decreti legge la procedura legislativa in sede redigente – come di fatto già accade⁷⁵ – e financo quella deliberante, fermo restando ai sensi dell'art. 72.3 Cost. il trasferimento a quella referente su richiesta del Governo, di un deciso dei componenti di ciascuna camera o di un quinto della Commissione⁷⁶. Come detto (§ 2.4), infatti, l'approvazione in Commissione di tali disegni di legge consentirebbe di superare le difficoltà che attualmente le Assemblee incontrano nello riunirsi. Peraltro tale soluzione appare certamente preferibile rispetto a quella, isolatamente prospettata⁷⁷, della reiterazione dei decreti legge non convertiti a causa della emergenza, non ritenendosi che sussistano le condizioni che possano giustificarla indicate dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 360/1996⁷⁸.

⁷⁵ V. *supra*, nota 44.

⁷⁶ Favorevoli a tale proposta, per primo formulata da P.F. CASINI (intervista a), *“La UE latita, deroghe al Patto di stabilità. Camere aperte, dico no al voto a distanza*, in *Il Messaggero*, 19 marzo 2020, 4, si sono detti A. MALASCHINI, *Procedure parlamentari*, 12 (che piuttosto affianca alla sede deliberante quella redigente); V. LIPPOLIS, *Voto a distanza no grazie*, cit.; G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, cit. *Contra* P. ARMAROLI, *Se le assemblee parlamentari*, cit.; M. LUCIANI, *Intervento*, cit.; M. AINIS (intervista a), *«Dal premier eccesso di “decretite” così Parlamento quasi esautorato»*, in *Il Mattino*, 20 aprile 2020, 8.

⁷⁷ A. MALASCHINI, *Procedure parlamentari*, cit., 12 secondo cui tale reiterazione sarebbe giustificata, ai sensi della sentenza della Corte costituzionale n. 360/1996, dalla autonoma straordinaria circostanza della impossibilità delle camere di riunirsi per deliberare.

⁷⁸ Incidentalmente si segnala che l'abrogazione e la contestuale quasi identica riproposizione di disposizioni di decreti legge ancora in vigore da parte di decreti leggi successivi costituisce di fatto una inedita preoccupante forma di reiterazione; cfr. P. MILAZZO, *Emergenza e “quasi-reiterazione” del decreto legge. Il caso delle sperimentazioni cliniche sul COVID-19*, in *Iacostituzione.info*, 13 aprile 2020; A. MORELLI, *Il Re del piccolo principe ai tempi del coronavirus. Qualche riflessione su ordine istituzionale e principio di ragionevolezza nello stato di emergenza*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 1/2020, 4 aprile 2020. Inoltre, l'intreccio “tra più provvedimenti d'urgenza” finisce per alterare “il lineare svolgimento della procedura parlamentare” (così il parere del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati del 15 aprile 2020 a proposito del decreto legge n. 18/2020).

3.2 La partecipazione da remoto dei parlamentari alla discussione ed al voto in Commissione ed in Assemblea

Inutile nascondersi che la principale e più dibattuta tra le misure prospettate per fronteggiare l'attuale situazione di emergenza sia la possibile introduzione della partecipazione da remoto ai lavori parlamentari, comprendendo con tale espressione non solo la fase della votazione ma anche quella precedente della discussione. Problema che si è posto principalmente per il Parlamento a salvaguardia della sua operativa nel rispetto delle regole procedurali previste e della pienezza della sua pluralità politica⁷⁹.

Al riguardo, va innanzi tutto constatato che le resistenze alla partecipazione in via telematica ai lavori parlamentari, in certa misura comprensibili per la novità della sfida, sono state tuttavia talora superate a livello comparato⁸⁰. Non sono pochi, infatti, né marginali per importanza e tradizione i Parlamenti - europei e no - che prevedono oggi simili modalità. La partecipazione da remoto, infatti, è prevista, oltretutto nel Parlamento europeo⁸¹, per l'Aula e le Commissioni in Finlandia, Belgio (Camera dei rappresentanti)⁸², Gran Bretagna (Camera dei comuni) e, per entrambe le camere, in Polonia⁸³, Romania e Slovenia (fuori dall'Europa in Paraguay, Brasile⁸⁴); per le sole

⁷⁹ Il fatto che il problema della partecipazione da remoto non si sia posto per il Governo non deriva da un sottile pregiudizio antiparlamentare (cfr. M. LUCIANI, *Intervento*, cit.), quasi che l'intento recondito dei sostenitori di tale tesi sia il suo ulteriore indebolimento, ma dalla constatazione che esso non incontra le stesse difficoltà, dato che non è previsto numero legale per le sedute del Consiglio dei ministri (art. 1.4 D.P.C.M. 10 novembre 1993) alle quali i ministri possono non partecipare se legittimamente impediti o vi possono essere temporaneamente sostituiti, senza diritto di voto, dai Vice ministri (art. 10.4 legge n. 400/1988).

⁸⁰ Cfr. i Reports *Parliaments in emergency mode*, cit. e *Adjustment of Parliamentary Activity to COVID-19 Outbreak and the prospect of remote sessions and voting*, a cura dell'European Centre for Parliamentary Research and Documentation. n. 27, marzo 2020.

⁸¹ In vista della seduta plenaria straordinaria del 26 marzo, dedicata alla approvazione delle misure urgenti varate dalla Commissione per fronteggiare le conseguenze della pandemia e la modifica delle regole degli slot aeroportuali (c.d. voli fantasma), a seguito di un accordo raggiunto in una riunione in video collegamento fra il Presidente Sassoli e i Presidenti dei gruppi parlamentari, la Presidenza del Parlamento europeo nella seduta del marzo 2020, "modificando la propria decisione del 3 maggio 2004 sulle regole che disciplinano le votazioni, tenuto conto degli articoli 22.2, 25.4 e 192.1 del regolamento interno ha deciso di consentire il voto ai parlamentari tramite una scheda di voto da inviare, dopo aver barrato una delle tre caselle (sì, no, astenuto), scannerizzata e firmata entro il termine previsto ad un apposito indirizzo ufficiale di posta elettronica.

⁸² Secondo la modifica al regolamento interno approvata dalla Camera dei rappresentanti il 26 marzo 2020, in caso di situazione grave ed eccezionale che minacci la salute pubblica, la Conferenza dei Presidenti dei gruppi parlamentari può consentire ai deputati non in grado di essere fisicamente presenti di votare per via elettronica su questioni urgenti (art. 58.3), considerandoli presenti ai fini del numero legale (artt. 42.3bis) e della determinazione del quorum deliberativo (artt. 25.2bis e 26.4); v. P. PICCIACCHIA, *Belgio Covid-19. Documentazione normativa*, in *Nomos*, n. 1/2020.

⁸³ Cfr. artt. 198a reg. Dieta approvato il 26 marzo 2020 e 16, commi 3 e 4, reg. Senato approvato il 9 aprile 2020.

Commissioni in Austria, Croazia, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia⁸⁵, Germania⁸⁶, Lituania⁸⁷, Norvegia, Svizzera (nella sola Assemblea Federale). La sua introduzione viene al momento presa in considerazione nel *Bundestag* tedesco ed in Israele e Slovacchia. Il voto da remoto è invece previsto nel Parlamento europeo, in Spagna, Grecia⁸⁸, Polonia, Romania, Slovenia e Belgio (per la sola Camera dei rappresentanti), mentre al momento viene preso in considerazione nel *Bundestag* tedesco ed in Israele e Slovacchia⁸⁹.

Tale sintetico quadro offre l'opportunità di distinguere gli effetti della partecipazione dei parlamentari in via telematica a seconda della sede (Commissione/Aula) oppure dell'oggetto (discussione/votazione).

Riguardo la sede, come detto (§ 2.4), la partecipazione da remoto ai lavori delle Commissioni potrebbe porre minori problemi, quanto meno sotto il profilo squisitamente pratico, perché organi collegiali composti da un numero ridotto di parlamentari⁹⁰.

Riguardo all'oggetto, va subito evidenziato che il voto da remoto è senza dubbio preferibile a quello per delega, da ritenere palesemente incostituzionale⁹¹ se non espressamente previsto, come in Francia⁹² ed in alcune Comunità autonome spagnole⁹³. Il voto per delega, infatti, non è una mera

⁸⁴ Cfr. *Resolução da Câmara dos deputados n.º 14 em 17 de março de 2020* e *Ato da Comissão Diretora do Senado Federal n. 7 em 17 de março de 2020*.

⁸⁵ Cfr. <https://www.riigikogu.ee/en/press-releases/constitutional-committee-en/constitutional-committee-rules-procedure-allow-holding-committee-sittings-teleworking-format/>

⁸⁶ Cfr. § 126a (III) approvato il 25 marzo 2020, destinato a rimanere in vigore fino al 30 settembre 2020, salvo abrogazione anticipata.

⁸⁷ Cfr. artt. 33, commi 6 e 7, 34, comma 2, 53, commi 8 e 9, 186, comma 2, reg. *Seimas*.

⁸⁸ Limitatamente ai parlamentari impegnati in missione all'estero per conto del Parlamento o del Governo, oppure, in caso di gravidanza, durante l'ultimo suo mese ed il primo dopo la nascita (v. articolo 70a reg. Assemblea).

⁸⁹ Cfr. *Report Adjustment of Parliamentary Activity to COVID-19*, cit.

⁹⁰ V. *supra*, nota 45.

⁹¹ Così nella Camera dei rappresentanti olandese dove i delegati dei gruppi politici votano per i loro componenti; cfr. *Parliaments in emergency mode*, cit., 11.

⁹² Il voto per delega (art. 27.3 Cost.) è stato introdotto in Francia per agevolare la partecipazione al voto di chi era titolare di altra carica elettiva a livello locale un tempo ritenuta compatibile. In origine, infatti, i parlamentari francesi potevano ricoprire contemporaneamente le cariche di parlamentare nazionale e sindaco o deputato europeo (le Regioni furono istituite solo nel 1986) (c.d. *cumulards*; v. art. 141 del *Code électoral* approvato con Decreto 64-1086 del 27 ottobre che stabiliva l'incompatibilità solo con la carica di membro delle giunte dipartimentali. Nel 1985 il mandato di parlamentare nazionale fu reso incompatibile con l'esercizio di più di una delle seguenti cariche: parlamentare europeo, consigliere regionale, consigliere generale, consigliere di Parigi, sindaco di un comune con 20 mila abitanti o più diverso da Parigi, vice-sindaco di un comune di 100 mila abitanti o più diverso da Parigi. Tale incompatibilità sono state progressivamente precisate (con le assemblee di Corsica, Guaiana e Martinica) ed estese alle cariche di consigliere municipale di comuni con almeno 1000 (prima 3.500) abitanti e con tutte le cariche negli esecutivi regionali e locali (legge organica 2014-125 del 14 febbraio ex art. 25 Cost. che ha superato il vaglio di costituzionalità da parte del Consiglio costituzionale (DC n. 2014-688 del 13 febbraio).

modalità tecnica attraverso cui il parlamentare esercita comunque il proprio voto ma implica piuttosto la sua rinuncia a favore di altri. Esso, quindi, lede la personalità del voto del parlamentare, espressione fondamentale della sua libertà di mandato *ex art. 67 Cost.*⁹⁴. Inoltre, anche se introdotta per permettere il voto di chi non può essere presente, la sua delega può essere facilmente utilizzata per sostituire alla volontà di molti quella di pochi, introducendo di fatto il voto ponderato⁹⁵, in radicale violazione con il divieto di vincolo di mandato e la stessa pluralità della rappresentanza politica.

Venendo alle nostre Camere, la questione della partecipazione da remoto ai lavori parlamentari pare assolutamente inedita. Non si tratta di una precisazione oziosa dato che il Presidente della Camera ha all'opposto sostenuto che il tema sia stato già oggetto di specifica trattazione da parte dell'Ufficio di Presidenza allorquando, nella riunione del 2 agosto 2011, non fu accolta la richiesta di partecipazione a distanza ai lavori parlamentari formulata ai fini dell'erogazione della diaria da un deputato per cui la Camera aveva autorizzato la custodia cautelare in carcere⁹⁶. Tale notazione però non tiene conto della singolarità del caso, come tale incomparabile con l'attuale situazione. Inoltre in quell'occasione non solo non vi fu un ancorché minimo approfondimento della questione interpretativa correlata alla nozione di "presenti" di cui all'art. 64.3 Cost ma non si esclude che, ai fini di un futuro accoglimento dell'istanza, sarebbe bastata una semplice modifica regolamentare, anziché necessariamente dell'art. 64.3 Cost.⁹⁷.

L'insistito riferimento alla partecipazione, e non alla sola votazione dei parlamentari da remoto vale ad evitare sin d'ora il rischio che le camere possano trasformarsi, come si suol dire, in "votifici" cioè in assemblee in cui i parlamentari fisicamente assenti siano chiamati solo a deliberare *senza* poter prendere parte alla discussione oppure, addirittura, prima del suo

⁹³ Ritenendo che il solo "voto dei Senatori e Deputati è personale e indelegabile" (art. 79.3 Cost.); v. S. CURRERI, C. MARCHESI, *Il "voto telematico no presencial" nell'esperienza delle assemblee rappresentative spagnole: le Cortes Generales e i Parlamenti delle Comunità Autonome*, in *federalismi.it*, 29 aprile 2020, n. 12/2020, 97 ss.

⁹⁴ V. In tal senso V. ONIDA (in A. DI MATTEO, "Tocca al Parlamento decidere sui limiti alle libertà personali", in *La Stampa*, 21 marzo 2020, 7); C. FUSARO, *Coronavirus*, cit.; A. MALASCHINI, *Procedure parlamentari*, cit., 11. In riferimento all'ordinamento parlamentare spagnolo v. A. MANZELLA, *Le Cortes nel sistema costituzionale spagnolo*, in AA.VV., *La Costituzione spagnola del 1978*, a cura di E. García de Enterría e A. Predieri, Milano, 1978, 469.

⁹⁵ L'introduzione del voto ponderato dei soli capigruppo, presente in Nuova Zelanda, fu, come si ricorderà, proposta dall'ex Presidente del Consiglio Berlusconi, su cui, volendo, si veda il mio *Ispirazioni (e tentazioni) sovietiche (a margine di alcune dichiarazioni rese dal Presidente del Consiglio)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 16 aprile 2003.

⁹⁶ Cfr. Giunta per il regolamento della Camera, seduta del 4 marzo 2020, 10.

⁹⁷ Sulla natura non preclusiva di tale precedente v. il mio *Voto a distanza: i precedenti non lo impediscono affatto*, in *Iacostituzione.info*, 16 marzo 2020.

svolgimento e quindi *a prescindere* da esso. È senz'altro vero che vi sono circostanze in cui le Camere di fatto si considerano come collegi imperfetti, chiamati a deliberare senza discutere, come quando riunite in seduta comune per eleggere il Presidente della Repubblica, i giudici della Corte costituzionale o i membri del Consiglio superiore della magistratura. Si tratta però di circostanze eccezionali, oggetto peraltro di serrate critiche della dottrina in riferimento quantomeno al diritto del Parlamento in seduta comune di discutere e di deliberare sulle questioni preliminari alla votazione⁹⁸, essendo per il resto il divieto di discussione delle candidature giustificato da motivi di opportunità politica legati alla necessità di preservare, quanto meno a livello d'immagine, la loro imparzialità.

Al di là di questa specifica eccezione, discussione e votazione sono fasi diverse ma inscindibili di un unico processo deliberativo, essendo la seconda conseguenza della prima, come dimostra la loro trattazione unitaria da parte dell'art. 72.1 Cost., il quale, nello scandire gli snodi procedurali essenziali dell'*iter* legislativo "esige che siano sempre rispettati a tutela del Parlamento inteso come luogo di confronto e di discussione tra le diverse forze politiche, oltre che di votazione dei singoli atti legislativi"⁹⁹.

Pertanto, non si può consentire la partecipazione da remoto dei parlamentari al voto senza estenderla all'esame. Il che, invece, è esattamente quanto accaduto eccezionalmente nel Parlamento europeo¹⁰⁰ e, soprattutto, quanto normalmente previsto in Grecia ed in Spagna, dove i parlamentari e i consiglieri regionali votano in via telematica prima dell'inizio della discussione solo su ciò di cui, non essendo suscettibile di voto per parti separate o di modificazioni, sono prevedibili modalità e tempi di svolgimento della votazione. Si tratta, quindi, di un voto "al buio" perché precede e, conseguentemente, prescinde dalla discussione, in certa misura prevedendola in base alle posizioni espresse dalle forze politiche prima dell'inizio del dibattito in Aula e quindi, in ultima analisi, ignorandone gli esiti¹⁰¹.

⁹⁸ Cfr. M.L. MAZZONI HONORATI, *Lezioni di diritto parlamentare*, II ed., Torino, 2005, 66.

⁹⁹ Corte costituzionale, sentenza n. 17/2019, § 4.1 cons. dir.; v. R. DICKMANN, *Alcune questioni di costituzionalità*, cit., 13.

¹⁰⁰ V. *supra*, nota 81.

¹⁰¹ Cfr. S. CURRERI, C. MARCHESI, *Il "voto telematico no presencial"*, cit., 75 ss., i quali ricordano che il 7 gennaio 2020, nella votazione di investitura del Presidente del Governo Sánchez, la deputata Irene Montero, allora in stato di gravidanza, votò telematicamente contro alle 9 del mattino, prima dell'inizio della seduta; dopodiché, al momento della votazione, a conclusione del dibattito d'investitura, il suo gruppo parlamentare di *Podemos* cambiò idea, optando per l'astensione (p. 101, nota 98).

Fatta questa precisazione, sulla partecipazione da remoto dei parlamentari alla discussione e al voto in Commissione ed in Aula la dottrina si è profondamente divisa tra chi si è detto favorevole all'introduzione di regole provvisorie e soggette a periodica verifica atte a gestire tale fase emergenziale¹⁰² che permettano al Parlamento di continuare ad esercitare le sue funzioni, come detto quanto mai essenziale nell'eccezionalità del momento¹⁰³, e chi, di contro, contesta che l'attuale situazione di emergenza possa giustificare comunque inaccettabili alterazioni della modalità fisica e diretta con cui deputati e senatori svolgono nelle sedi parlamentari la loro attività di rappresentanza politica¹⁰⁴; alterazioni a loro volta espressioni di una allarmante tendenza volta a rendere sempre più marginale il ruolo del Parlamento e dei suoi componenti, come dimostra la proposta di riforma costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari¹⁰⁵.

Si tratta di visioni diverse, ognuna delle quali contiene certamente elementi di verità, ma entrambe accomunate dalla percezione che una simile innovazione non si risolverebbe in una mera

¹⁰² La più dettagliata proposta in tal senso è stata formulata da S. CECCANTI, *Verso una regolamentazione*, cit., 2 s. secondo cui d'introdurre nel regolamento della Camera la seguente disposizione: "in casi straordinari di necessità ed urgenza, previa delibera unanime della Conferenza dei capigruppo, (allargata ai Presidenti delle componenti politiche del gruppo misto per la Camera), il Presidente può consentire l'uso del voto telematico per i lavori dell'Aula, delle Commissioni e delle Giunte per un periodo non superiore a trenta giorni, con modalità tali da garantire la personalità, la libertà del voto del singolo deputato e, nei casi previsti, la sua segretezza. Alla scadenza del termine, se permangono i casi di necessità e di urgenza o ne sopraggiungono di nuovi, la decisione può essere reiterata una volta sola con analoghe modalità".

¹⁰³ Tra questi V. ONIDA, *Tocca al Parlamento decidere*, cit.; S. CASSESE, *Il Parlamento*, cit.; F. CLEMENTI, *Parlamento difeso*, cit.; C. MELZI D'ERIL, G. E. VIGEVANI, *Il Parlamento non sia assente*, cit.; M. CALAMO SPECCHIA, *Ri-bilanciare i poteri tra Governo e Parlamento quando il virus sparirà*, in *La Gazzetta del Mezzogiorno*, 21 marzo 2020, 7; M. AINIS, *Meglio distante che latitante*, in *La Repubblica*, 19 marzo 2020, 34; P. COSTANZO, *Conte e Pinochet*, in *Consulta on line*, 23 marzo 2020; E. CATELANI, *La tecnologia può aiutare a far funzionare il Parlamento e i prefetti ascoltino le regioni*, in *Il Dubbio*, 26 marzo 2020, 15; C. FUSARO, *Coronavirus*, cit.; L. TRUCCO, *Intervento*, cit.; I.A. NICOTRA, *L'epidemia da covid-19 e il tempo delle responsabilità*, in *Diritti regionali*, n. 1/2020, 393 s.

Caute aperture sembrano potersi ricavare da G.M. Flick (in A. DI MATTEO, *Tocca al Parlamento*, cit.) e G. AZZARITI, *I pieni e solitati poteri del capo del governo extra ordinem*, in *il Manifesto*, 19 marzo 2020, poi confluito nell'*Editoriale. Il diritto costituzionale d'eccezione*, in *costituzionalism.it*, n. 1/2020, p. iv, per il quale, rispetto al preferibile voto in presenza, quello a distanza costituirebbe solo "una deroga legittimata dallo stato di necessità, non certo una regola da introdurre per migliorare l'efficienza dei lavori del Parlamento".

¹⁰⁴ Tra questi R. DICKMANN, *Alcune questioni di costituzionalità*, cit., per cui decisamente "non esiste la possibilità di ravvisare nella fase di emergenza nel Paese un qualche giustificativo giuridico per argomentare l'affievolimento della predetta relazione costituzionale (e della relativa dimensione necessariamente pubblica), e tanto meno la necessità di confermarla con soluzioni 'sceniche' originali, quali una particolare 'mobilitazione' del Parlamento" (4) che potrebbe "provocare *de facto* la marginalizzazione del Parlamento come luogo storico, esclusivo ed originale del dibattito politico democratico sugli atti necessari alla gestione del Paese" (10); A. MALASCHINI, *Procedure parlamentari*, cit., 7 che, in assenza di motivazione su quello facoltativo, pare ritenere incostituzionale il voto a distanza solo se obbligatorio (con conseguente possibile conflitto di attribuzioni del singolo parlamentare) perché determinato non dall'oggetto della votazione da un elemento esterno, quale lo stato di necessità.

¹⁰⁵ C. TRIPODINA, *La Costituzione al tempo del Coronavirus*, in *costituzionalismo.it*, n. 1/2020, 87 molto opportunamente nota che quando i cittadini "dovranno votare la riforma costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari" ricorderanno che ci sarà stato un periodo in cui le Camere hanno già lavorato a ranghi ridotti".

tecnicità, cioè semplicemente in un diverso modo (telematico) con cui le camere potrebbero riunirsi per esercitare le loro funzioni, ma che essa implicherebbe quella che Nicola Lupo ha efficacemente definito “re-ingegnerizzazione” dei procedimenti parlamentari¹⁰⁶, andando ad incidere sulla natura e sull’esercizio della rappresentanza politica dei singoli parlamentari nonché sul modo di essere dello stesso Parlamento, dato che cambierebbero la pubblicità dei lavori parlamentari e le modalità con cui deputati e senatori vi partecipano, interagendo tra loro.

3.2.1. I diversi argomenti: a) il significato simbolico ed esemplare dell’attività delle Camere

Il primo argomento, forse il più diffuso specie tra i non addetti ai lavori, invocato da chi si oppone alla partecipazione in via telematica alle sedute parlamentari fa leva sulla necessità che deputati e senatori continuino ad andare in Parlamento, esponendosi agli stessi rischi affrontati da tutti quei cittadini che svolgono servizi pubblici essenziali, mettendo talora a rischio la loro salute, se non purtroppo la loro stessa vita, come nel caso del personale sanitario¹⁰⁷. Trincerandosi dietro lo schermo del computer per poter continuare ad esercitare il loro mandato, i parlamentari offrirebbero all’opinione pubblica il pessimo esempio di pretendere per loro l’ennesimo – e ora veramente intollerabile – privilegio di “casta”, venendo meno al dovere di adempiere le funzioni pubbliche assegnate “con disciplina ed onore” (art. 54.2 Cost.)¹⁰⁸. È un’obiezione forte, apparentemente sensata perché, tra le funzioni che il Parlamento svolge, vi è certamente anche quella pedagogica nei confronti della Nazione (quel *teach the nation well* di cui scriveva Bagehot nel 1867), e quindi,

¹⁰⁶ Così N. LUPO, *Perché non è l’art. 64 Cost.*, cit. 9 s., per il quale se per le audizioni e le riunioni informali delle Commissioni la presenza telematica non solleva problemi particolarmente complessi (come dimostrano le decisioni in tal senso assunte della Giunta per il regolamento in tal senso: v. *supra*, nota 31), la sfida “appare tutt’altro che agevole da affrontare (...) [per le] elezioni per schede e, soprattutto, [per le] votazioni di emendamenti e articoli di progetti di legge in Assemblea”.

¹⁰⁷ Cfr. R. FICO (intervista a), *I parlamentari sono come i medici non possono fermarsi. Voto on line? Difficile*, in *la Repubblica*, 18 marzo 2020, 11; L. VIOLANTE, *Intervento in Parlamento aperto: a distanza o in presenza?* (I appuntamento), dibattito Facebook organizzato il 27 marzo 2020 dal Presidente della Commissione affari costituzionali della Camera, on. G. Brescia, disponibile sul sito di Radio radicale; S. CASSESE, *Il Parlamento*, cit., P. ARMAROLI, *Se le assemblee parlamentari*, cit., M. VILLONE, *La rappresentanza*, cit.; V. LIPPOLIS, *Intervento*, cit.; C. TRIPODINA, *La Costituzione al tempo del Coronavirus*, cit., 85; C. SBAILÒ, *Voto a distanza, l’on. come il medico sia la politica guidare la tecnologia*, in *Il Dubbio*, 20 marzo 2020, 7.

¹⁰⁸ R. CALVANO, *Intervento in Parlamento aperto: a distanza o in presenza?* (II appuntamento), cit.

di conseguenza, di dare il buon esempio ai cittadini. Essa, però, pare muovere da presupposti errati e pervenire ad altrettanto errate conclusioni, per una triplice ragione.

In primo luogo, come avremo modo di precisare in seguito, la partecipazione da remoto andrebbe limitata ai soli parlamentari impossibilitati ad essere fisicamente presenti nelle sedi parlamentari. Ad essa, quindi, non potrebbero accedere quei parlamentari che potrebbero ingiustificatamente sfruttarla per venire meno al loro dovere di prendere parte ai lavori parlamentari.

In secondo luogo, chi vuole che i parlamentari continuino a lavorare come se nulla fosse finisce, magari inconsapevolmente, per utilizzare un argomento di facile presa ma caratterizzato da una certa venatura demagogica e populista allorquando evidenzia l'esigenza di considerare i parlamentari alla stregua degli altri comuni cittadini, quando invece tali non possono essere considerati in forza dell'essenziale ed insostituibile rappresentanza politica loro costituzionalmente affidata¹⁰⁹ e per questo motivo protetto dalle prerogative camerale - e non da privilegi individuali - previste dagli artt. 67-69 Cost.

In terzo luogo, infine, con la partecipazione a distanza non si vuole far arretrare il Parlamento di fronte all'emergenza¹¹⁰ oppure dare l'idea della sospensione della democrazia¹¹¹ ma, all'opposto, consentire ad esso di continuare ad essere presente anche perché, proprio sul piano simbolico, è quantomeno discutibile che una camera riunita "a ranghi ridotti" offra di sé un'immagine migliore al Paese di quella di un Parlamento riunito (in parte) a distanza¹¹².

Nessun trattamento di favore, quindi, ma la costituzionalmente legittima rivendicazione da parte dei parlamentari del diritto di poter (continuare a) svolgere la loro attività, anche da remoto (come consentito nell'attuale emergenza a diversi lavoratori) e nelle medesime condizioni di sanità e di sicurezza, senza mettere a repentaglio la salute loro e di tutti coloro – e non sono pochi - con cui entrano quotidianamente in contratto (colleghi, familiari, collaboratori, operatori dell'informazione, dipendenti delle camere e dei gruppi politici), con il conseguente rischio, non escludibile a priori, di provocare con la diffusione del contagio la chiusura delle camere.

¹⁰⁹ Sulla distinzione tra il "lavoro dei parlamentari" e quello dei comuni cittadini v. M. ZAMPINI, *Camere riunite, trattiamo bene le nostre vituperate Camere*, in *Alto Adige*, 30 marzo 2020, 1.

¹¹⁰ Cfr. L. ZANDA (intervista a), *La democrazia non è un negozio*, in *Huffingtonpost*, 12 marzo 2020.

¹¹¹ C. TRIPODINA, *La Costituzione al tempo del Coronavirus*, cit., 85.

¹¹² Cfr. S. CECCANTI, *Intervento in Parlamento aperto: a distanza o in presenza?* (I appuntamento), cit.

3.2.2 La presenza “fisica” in Costituzione

Chi ritiene che l'introduzione della partecipazione da remoto ai lavori parlamentari richieda una modifica costituzionale, anziché semplicemente regolamentare, fa leva ovviamente su una interpretazione della Costituzione in base alla quale la compresenza che essa richiede quando le Camere sono riunite non potrebbe che essere quella “fisica” (v. artt. 55.2, 61, 62, 63.2, 64.2 e 64.2 Cost.); come pure esclusivamente fisica sarebbe la “presenza” che l'articolo 64.3 Cost., richiede ai fini sia della sussistenza del quorum strutturale sia del calcolo di quello deliberativo. Infine, alla presenza esclusivamente “fisica” fanno riferimento i regolamenti delle due Camere. Quella fisica, dunque, sarebbe l'unico modo in cui i parlamentari possono liberamente ed efficacemente partecipare alle discussioni e alle votazioni in Commissione ed in Aula. Sotto questo profilo, quindi, l'interpretazione restrittiva delle nozioni costituzionali di “riunione” e “presenza” sarebbe l'unica sistematicamente funzionale alla tutela del libero esercizio del mandato parlamentare. Qualunque tentativo di interpretazione evolutiva di una terminologia peraltro dal significato palese si tradurrebbe in una rottura della Costituzione, di cui si potrebbe strumentalmente profittare in futuro anche al di fuori di situazioni di emergenza¹¹³.

Tale interpretazione letterale e sistematica del dettato costituzionale non pare però insuperabile alla luce di diversi argomenti¹¹⁴.

Innanzitutto è ovvio che al tempo in cui la Costituzione fu redatta, non si potevano immaginare forme di presenza “virtuali” come quelle oggi consentite dalle moderne tecnologie; come parimenti ovvio è che la presenza cui i regolamenti parlamentari fanno riferimento sia quella fisica, e non altra. È vero, come è stato rilevato¹¹⁵, che già allora esistevano mezzi, come il telegramma o il telefono, che avrebbero consentito ai parlamentari di esprimere il loro voto a distanza ma non, per l'appunto, di partecipare alla precedente fase della discussione, come detto essenziale perché ad

¹¹³ Cfr. R. DICKMANN, *Alcune questioni di costituzionalità*, cit., 5 s.; P. PISICCHIO, *Il televoto del parlamentare e il no di Fico (che non è un male) in Formiche.net*, 14 marzo 2020 che parla di “interpretazione ologrammatica” del termine “presenti”; M. LUCIANI, *Intervento*, cit.; R. CALVANO, *Intervento*, cit.; A. MALASCHINI, *Procedure parlamentari*, cit., 10.

¹¹⁴ Cfr. G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, cit.; M. AINIS, *Meglio distante che latitante*, cit.; ID., M. AINIS (intervista a), *«Dal premier eccesso di “decretate”*, C. FUSARO, *Le Camere nell'emergenza della pandemia*, in *Fondazione PER*, Quaderno n. 5/2020, § 6.; F. CLEMENTI, *Parlamento difeso*, cit.; S. CASSESE, *Il Parlamento*, cit.; N. LUPO, *Intervento*, cit.; P. MARSOCCI, *Lo spazio digitale dei lavori parlamentari*, cit., 12 s.

¹¹⁵ Cfr. A. MALASCHINI, *Procedure parlamentari*, cit., 4 s.

essa propedeutica. Come è pur vero che in Costituzione vi è una certa “apertura al futuro” in quegli articoli in cui, a proposito delle libertà di corrispondenza e di espressione, si fa rispettivamente riferimento ad “ogni altra forma di comunicazione” (art. 15) e ad “ogni altro mezzo di diffusione” (art. 21)¹¹⁶. Pare però francamente eccessivo voler ricavare da tali riferimenti, più riassuntivi che proattivi, una sorta di preveggenza preclusione per forme di presenza parlamentare diverse da quella fisica.

Senza voler sviluppare in questa sede tutto il complesso dibattito sull’originalismo¹¹⁷, interpretare la Costituzione secondo le “intenzioni” di chi l’ha scritta ed approvata significa “cristallizzarne” il testo e, quindi, di fatto privarla della capacità evolutiva che ogni atto giuridico – e tanto più la Costituzione che procede per principi - intrinsecamente possiede per rinnovarsi ed adattarsi ai mutati contesti storici e sociali¹¹⁸.

Che la nozione costituzionale di “presenza” possa essere variamente interpretata lo dimostrano, anche storicamente, gli stessi regolamenti parlamentari i quali, per esigenze organizzative o politiche di carattere generale o specifico, l’hanno diversamente declinata fino al punto di considerare presenti quanti fisicamente assenti o, all’opposto, assenti quanti fisicamente presenti. Così gli astenuti *nel* voto sono considerati “presenti” ai fini del raggiungimento del numero legale ma non del computo del *quorum* deliberativo, benché la reiterazione nell’art. 64.3 Cost. del medesimo termine “presente” in riferimento ai suddetti due *quorum* ne imporrebbe una univoca interpretazione¹¹⁹. Analogamente, sono considerati presenti ai fini del numero legale, ancorché fisicamente assenti: sia, per ragioni organizzative, i deputati in missione¹²⁰; sia, per evitare intenti ostruzionistici, quanti abbiano richiesto una votazione qualificata, la verifica del numero legale e, alla Camera, anche coloro che abbiano effettuato dichiarazioni di voto (artt. 46.6 R.C. e 107.2-*bis* R.S.). Infine, all’opposto, i parlamentari presenti fisicamente in Aula sono stati considerati assenti se astenuti *dal* voto¹²¹. Tutte interpretazioni dell’art. 64.3 Cost. che la Corte costituzionale, nel solco

¹¹⁶ Cfr. P. PISICCHIO, *Intervento in Parlamento aperto: a distanza o in presenza?* (I appuntamento), cit.

¹¹⁷ Su cui, per tutti, R. BIN, *A discrezione del giudice. Ordine e disordine una prospettiva “quantistica”*, Roma, 2013, 76 ss.

¹¹⁸ Cfr. B. CARAVITA, *L’Italia ai tempi del coronavirus*, cit., 5 s.

¹¹⁹ Cfr. S. TOSI, *Manuale di diritto parlamentare*, a cura di A. Mannino, 123; A. MANNINO, S. CURRERI, *Diritto parlamentare*, Milano, 2019, 193 s.

¹²⁰ Cfr. *supra*, nota 16.

¹²¹ Ciò alla Camera dei deputati almeno fino alla seduta del 24 febbraio 1999, allorquando il Presidente Violante comunicò che avrebbe considerato presenti al fine del numero legale, menzionandoli, quei deputati che, pur non rispondendo all’appello nella verifica o non partecipando alla votazione qualificata, non si fossero allontanati dall’Aula.

di una consolidatissima giurisprudenza favorevole ad estendere l'insindacabilità degli *interna corporis*, ha ritenuto espressione dell'ampia ed esclusiva potestà regolamentare riconosciuta dalla Costituzione a ciascuna Camera nell'interpretare ed attuare quanto non direttamente ed espressamente da essa disciplinato (sentenza n. 78/1984), in forza della sua indipendenza garantita (sentenza n. 154/1985), con specifico riferimento alle modalità di svolgimento delle operazioni di scrutinio ai fini della tutela della personalità del voto (sentenza n. 379/1996).

3.2.3 – La presenza “fisica” come requisito essenziale ed indispensabile nell'esercizio della rappresentanza politica

Come accennato, l'interpretazione per cui la presenza dei parlamentari cui fa riferimento la Costituzione non potrebbe che essere quella fisica è sistematica, prima ancora che letterale. La “fisicità”, infatti, sarebbe elemento essenziale ed ineliminabile della rappresentanza politica, che si sviluppa attraverso tutta una serie di attività che portano il parlamentare ad entrare in contatto ed a confrontarsi con altre persone fuori e dentro il Parlamento e che ne richiederebbero la presenza, se ci è permesso il termine, “di persona personalmente”. Difatti, “quando la base elettorale pone un problema, il parlamentare parla nel gruppo, cerca appoggi in colleghi portatori di istanze affini, fa pressione sugli apparati che elaborano i provvedimenti, chiede il sostegno del gruppo dirigente del partito di appartenenza, organizza la pressione dal basso con appelli e petizioni, cerca accesso alla stampa nazionale e locale, prende qualsiasi altra iniziativa utile al fine. Questo è la carne e il sangue di una funzione di rappresentanza politica, che di sicuro non si pratica a distanza. O si pensa che basti un cellulare, un tweet, un post su Facebook?”¹²².

Tutto vero, tranne per il fatto che da tempo, ed ancor di più oggi, ritenere che tutte queste attività siano svolte sempre e comunque di persona e non attraverso i moderni mezzi e le piattaforme che la tecnologia ci offre significa avere una rappresentazione parziale di come oggi si fa politica, e non

¹²² M. VILLONE, *La rappresentanza*, cit. In tal senso v. anche P. PISICCHIO, *Voto a distanza?*, cit.; V. LIPPOLIS, *Voto a distanza no grazie*, cit.; M. LUCIANI, *La pandemia aggredisce anche il diritto?*, in *giustiziainsieme.it*, 2 aprile 2020; C. SBAILÒ, *Parlamento on line? Garantiamo la possibilità di violare il regolamento*, in *leformiche.net*, 31 marzo 2020, il quale a sostegno fa riferimento ai casi di scontro e di ostruzionismo “fisico” dei parlamentari in Aula pur ammettendo però che si tratta di “possibilità estreme”; A. PERTICI, *Il Parlamento deve riunirsi*, in *huffingtonpost.it*, 18 marzo 2020; v. anche ID., *Il ruolo del Parlamento è assolutamente centrale*, in *Left*, 27 marzo 2020, 36; C. TRIPODINA, *La Costituzione al tempo del Coronavirus*, cit., 85 s.; A. MALASCHINI, *Procedure parlamentari*, cit., 10 s.

solo. I molteplici rapporti che il parlamentare intrattiene (con il territorio, i colleghi di gruppo, gli apparati, il partito, i mezzi di informazione) si svolgono a distanza, non richiedendo certo - sarebbe impossibile - la sua presenza fisica. Anzi, il tema oggi è quanta influenza il mezzo prescelto eserciti sul contenuto del messaggio politico. È infatti acquisizione comune che uno degli elementi che contraddistingue il passaggio dai partiti di massa di un tempo agli odierni partiti di opinione stia proprio nell'importanza della capacità comunicativa mediatica, anziché semplicemente organizzativa, del *leader* così da corrispondere alle esigenze di *mass media* e *social network* che impongono alla politica una comunicazione sempre più semplificata e una competizione sempre più personalizzata (c.d. partiti digitali). Il tema allora non è tanto di rivendicare, forse nostalgicamente, una quasi ontologica superiorità della politica *d'antan* quanto accettare che la dimensione digitale è oggi ineliminabile ed anzi, se correttamente valorizzata, può meglio esaltare la rappresentanza nazionale del parlamentare, non più costretta entro i limiti che derivano dalla sua sempre necessaria presenza fisica. Così, tanto per riprendere il predetto esempio, un parlamentare può ricevere una *e-mail* da un gruppo di elettori su un determinato tema e su questo aprire una discussione su *Facebook* tra i suoi simpatizzanti, le cui risultanze può condividere nella *chat* del gruppo parlamentare, per poi, ricevutone l'assenso, organizzare una diretta *social* su una piattaforma come *Meet* o *Teams* cui invitare con un *tweet* la stampa per portare il tema all'attenzione dell'opinione pubblica.

Con ciò non si vuole negare, a scampo di equivoci, l'importanza della conoscenza personale e dell'interazione fisica, la quale certamente permette una interlocuzione diretta e, con il tempo, più profonda¹²³, quanto piuttosto ritenere che oggi essa non costituisca l'unica o prevalente dimensione in cui si svolge non solo l'attività parlamentare ma la nostra stessa esistenza. Se il Parlamento deve essere il luogo di confronto dialettico tra diverse visioni politiche, ritenere che esso debba sempre e comunque presupporre la presenza fisica, significa dare decisiva importanza non ad esse ma alle "modalità" con cui vengono espresse e cioè, in definitiva, alla fisicità del rappresentante anziché alla politicità di ciò che rappresenta. Anche senza volersi addentrarsi sul significato filosofico della presenza, si può forse discutere sui diversi modi con cui essa può manifestarsi, ma non fino al punto da ritenere che l'identificazione con uno di essi debba indurre a classificare tutti gli altri come

¹²³ Interessante in tal senso la testimonianza personale offerta dal deputato S. CECCANTI nel suo *Intervento*, cit., quale componente della Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati.

assenza¹²⁴. Così come nella libertà di riunione, il bene primariamente protetto è il diritto ad essere riuniti, più che a riunirsi in un certo luogo o in un certo modo, per cui non si potrebbe oggi negare che riunioni siano anche quelle che si svolgono in via telematica in uno stesso luogo digitale (come quelle che oggi si svolgono a fini didattici, concorsuali o religiosi)¹²⁵, allo stesso modo il bene primario è che i parlamentari siano tutti riuniti anziché che siano riuniti fisicamente, quando ciò non sia possibile per ragioni personali o circostanze eccezionali.

Le resistenze che provengono da quanti ritengono la riunione in via telematica non dignitosa per le nostre istituzioni parlamentari fanno appello ad un argomento in sé certamente comprensibile, e che anzi pare tardivamente invocato se si osservano le modalità con cui i parlamentari sono soliti essere “presenti” in Aula e di cui i continui accorati quanto inutili richiami all'ordine loro rivolti dai Presidenti di Assemblea sono triste riprova. Con pari sensibilità, costoro dovrebbero però interrogarsi se corrispondano al medesimo criterio di dignità le modalità con cui le Assemblee si sono finora riunite¹²⁶, tanto più alla luce dei problemi di rappresentanza politica sopra evidenziati.

A tal proposito non ci si può esimere dal segnalare come la partecipazione in via telematica, finora negata a livello parlamentare, sia stata invece introdotta dai Consigli regionali di Friuli Venezia Giulia¹²⁷, Toscana¹²⁸ e Campania¹²⁹ e sia stata consentita, per gli enti locali, dall'art. 73 d.l. 17 marzo 2020, n. 18 secondo cui i “consigli dei comuni, delle province e delle città metropolitane e [del]le giunte comunali, che non abbiano regolamentato modalità di svolgimento delle sedute in videoconferenza, possono riunirsi secondo tali modalità, nel rispetto di criteri di trasparenza e

¹²⁴ Cfr. M. ADINOLFI, *Voto a distanza e modalità di presenza: una questione di principio*, in *PER, Progresso Europa riforme*, Quaderno 5, 11 marzo 2020.

¹²⁵ Sul tema v. P. MARSOCCI, *Lo spazio digitale dei lavori parlamentari*, cit., 18 ss.; C. FUSARO, *Coronavirus*, cit.

¹²⁶ “Sono ormai quasi due mesi, dagli inizi di febbraio a oggi, che il Parlamento lavora in questo modo: voto per blocchi, voto ‘a chiamata’, voto ‘a distanza’, voto ‘contingentato’, voto con la presenza – concordata tra tutti i gruppi parlamentari – della sola metà dei suoi membri, nel voto finale, o con la presenza di solo un quinto di ogni gruppo parlamentare, o di soli 5 deputati a gruppo per interrogazioni, interpellanze, etc. Un voto, di fatto, ‘coartato’, che impedisce al singolo parlamentare di potersi esprimere liberamente e di poter svolgere in pieno la sua funzione. Senza dire del fatto che, ormai, è invalsa la pratica politica che ‘tutti’ votano solo ‘sì’ e nessuno osa mai votare ‘no’...” (E.M. COLOMBO, *Il Parlamento-Titanic verso l'iceberg della confusione e dell'indecisione*, in *notizie.tiscali.it*, 3 aprile 2020).

¹²⁷ Cfr. l'art. 11 l.r. Friuli Venezia Giulia 12 marzo 2020, n. 3, la cui costituzionalità pare dubbia poiché si tratta di una disposizione legislativa lesiva dell'autonomia regolamentare del Consiglio regionale (ex art. 123 Cost.), come tale approvata a maggioranza semplice, anziché assoluta, così come l'art. 21 St. richiede per le modifiche regolamentari. Ennesima riprova di come la natura monocamerale di tale organo regionale induca a confondere potestà legislativa e potestà regolamentare. Sul tema v. F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto*, in *Manuale di diritto pubblico*, a cura di G. Amaro e A. Barbera, Bologna, 1997, 173.

¹²⁸ Cfr. Deliberazione 25 marzo 2020, n. 25 dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale della Toscana.

¹²⁹ Cfr. Deliberazione 2 aprile 2020, n. 223 dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale della Campania.

tracciabilità previamente fissati dal presidente del consiglio, ove previsto, o dal sindaco, purché siano individuati sistemi che consentano di identificare con certezza i partecipanti, sia assicurata la regolarità dello svolgimento delle sedute e vengano garantiti lo svolgimento delle funzioni di cui all'articolo 97 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 [la presenza, cioè, del segretario comunale], nonché adeguata pubblicità delle sedute, ove previsto, secondo le modalità individuate da ciascun ente”. Per quanto, ovviamente, si tratti di assemblee incommensurabili a quelle parlamentari per livello di rappresentanza e per natura delle funzioni¹³⁰, il processo di costruzione ed esercizio della rappresentanza politica pare analogo e dovrebbe quindi spingere ad analoghe conclusioni.

Infine, è stato acutamente osservato che la partecipazione da remoto ai lavori di Commissione ed Aula pregiudichi al parlamentare la possibilità di consultarsi con gli altri colleghi del suo gruppo, ed in particolare con il suo Presidente o con il suo delegato in Commissione¹³¹, impedendogli di ricevere indicazioni di voto in conformità alla disciplina di gruppo¹³². A parte che tale osservazione deporrebbe per tale forma di partecipazione perché potenzialmente più “libera”, essa comunque renderebbe eventualmente più difficoltosa ma non impossibile l’attività preliminare di raccordo con i colleghi di gruppo e con i suoi dirigenti, anche in fase di votazione. In ogni caso, si tratta di notazioni che riguardano il concreto funzionamento delle assemblee ma non hanno rilievo giuridico, rimanendo nella piena libertà dei parlamentari il decidere se conformarsi o meno alle indicazioni di voto ricevute¹³³.

3.2.4 Le modalità tecniche a garanzia della partecipazione da remoto all’attività parlamentare, con particolare riferimento alla libertà, personalità e, se del caso, segretezza del voto

La partecipazione da remoto ai lavori parlamentari comporterebbe tutta una serie di conseguenti modifiche per quanto riguarda le modalità di computo del numero legale e delle maggioranze. Le

¹³⁰ Cfr. M. LUCIANI e R. CALVANO nei loro citati rispettivi *Interventi*.

¹³¹ Cfr. L. VIOLANTE, *Intervento*, cit.

¹³² Cfr. L. TRUCCO, *Intervento*, cit.

¹³³ Cfr. C. FUSARO, *Coronavirus*, cit.

difficoltà in tal senso paventate¹³⁴, per quanto comprensibili perché inedite, non sembrano insuperabili alla luce delle esperienze dei parlamentari stranieri, e segnatamente di quello spagnolo che applicano da tempo tale modalità, anche per in occasioni importanti come accaduto di recente con la dichiarazione dello stato di emergenza, prevedendo apposite forme di verifica telefonica della personalità e della libertà del voto espresso¹³⁵.

Al riguardo, e per quanto ovvio, va con forza evidenziato che la partecipazione da remoto ai lavori parlamentari debba assolutamente avvenire con modalità tali che garantiscano la libertà, la personalità e, se del caso, la segretezza del voto¹³⁶, così da escludere ogni possibile forma di condizionamento o interferenza proveniente da terzi anche sotto forma di minacce e costrizioni¹³⁷. Soccorre in tal senso l'immunità di sede (artt. 12.3.a) e 62 R.C. e 69 R.S.) che vale a garantire che qualunque luogo o edificio in cui si svolge, anche in modo saltuario, la funzione parlamentare sia sottratta ad ogni possibile condizionamento esterno, così da garantirne il libero esercizio. Le preoccupazioni espresse circa la difficoltà ad estendere l'immunità di sede prevista "a tutti i luoghi, non necessariamente coincidenti con la residenza, dai quali deputati e senatori potrebbero potenzialmente collegarsi per procedere al voto da remoto"¹³⁸, sono condivisibili ma non insuperabili laddove, ad esempio, si prevedessero luoghi di votazione dislocati sul territorio che per loro natura offrano adeguate garanzie circa la personalità e libertà del voto¹³⁹ e ulteriori modalità di verifica circa la sua corrispondenza con l'effettiva volontà del parlamentare, come quelle adottate in Spagna.

¹³⁴ Cfr. A. MALASCHINI, *Procedure parlamentari*, cit., 8.

¹³⁵ Cfr. S. CURRERI, C. MARCHESE, *Il "voto telematico no presencial"*, cit., 83 ss.

¹³⁶ Cfr. Cfr. B. CARAVITA, *L'Italia ai tempi del coronavirus*, cit. 5 s.; F. CLEMENTI, *Parlamento difeso*, cit. il quale rileva come già ora i parlamentari hanno strumenti per accedere ai servizi informatici loro riservati; E. CATELANI, *La tecnologia*, cit., 15; M. BOZZAOTRE, *Alcune considerazioni su voto parlamentare a distanza, corpi del sovrano e metafisica costituzionale della presenza*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2020, 35 ss. disponibile in www.forumcostituzionale.it

¹³⁷ V. *supra*, nota 31 in riferimento a quanto deciso dalla Giunta per il regolamento della Camera nella seduta del 7 maggio 2020.

¹³⁸ A. PERTICI, *Il ruolo del Parlamento*, cit., 36; all'immunità di sede ha fatto anche riferimento il Presidente della Camera, nella seduta della Giunta per il regolamento del 31 marzo 2020, 6.

¹³⁹ Cfr. C. FUSARO, *Le Camere nell'emergenza*, cit., il quale propone di votare ad esempio nelle prefetture; *contra* M. BOZZAOTRE, *Alcune considerazioni su voto parlamentare a distanza*, cit., 37 ed *ivi* nota 12 secondo cui il voto del parlamentare in locali soggetti al potere esecutivo metterebbe di fatto a rischio il principio della separazione dei poteri a meno non gli fosse consentito di "direttamente «disporre» delle forze di polizia al suo seguito, sulla falsariga di quanto previsto per l'autorità giudiziaria all'art. 109 Cost.".

Parimenti, sempre alla luce dell'esperienza comparata, non paiono insuperabili le difficoltà di ritiene che la partecipazione in via telematica contrasti con la pubblicità delle sedute parlamentari¹⁴⁰ dato che essa non si realizza esclusivamente con le riprese televisive di quanti presenti in Aula, fermo restando che le moderne tecnologie consentono comunque di vedere quanti partecipano da remoto alla seduta. Anche i rischi paventati in ordine alla sostenibilità tecnologica di una simile innovazione¹⁴¹ paiono superabili se si adottassero gli accorgimenti, offerti dall'informatica, analoghi a quelli oggi sperimentati da altri Parlamenti¹⁴², con cui le amministrazioni delle Camere si potrebbe a tal fine utilmente confrontare. L'uso dell'informatica in fase di voto è consolidata da tempo, dato che esso avviene ormai quasi sempre mediante procedimento elettronico, affinandosi col tempo per garantire la personalità del voto (tramite lettore digitale delle c.d. minuzie), ma sin dall'origine blindato "rispetto ad ogni possibilità di intervento successivo dall'esterno, anche meramente correttivo"¹⁴³. Sotto questo profilo, poiché il voto a distanza implicherebbe inevitabilmente un collegamento esterno, esso andrebbe gestito in modo separato così da preservare l'attuale impenetrabilità dei sistemi elettronici di votazione.

In conclusione, pertanto, si può concordare con chi ritiene che "previa predisposizione dell'appropriata infrastruttura tecnologica (una cosetta non da poco, ma certo fattibile allo stato dell'arte) (...) l'intera riunione avverrebbe in via telematica, con ciascun deputato – da solo – in apposita postazione dotata di telecamera che lo inquadri (a garanzia della personalità e del fatto che è solo), perfettamente in grado di intervenire, vedere ed ascoltare la presidenza, vedere ed ascoltare i colleghi che parlano, con votazioni eventuali da farsi come di consueto solo tramite il pc (ovviamente dato in dotazione dalla Camera a ciascun parlamentare, e collegato con rete dedicata intranet), con trasmissione del tutto via canale televisivo (a garanzia della pubblicità)"¹⁴⁴.

¹⁴⁰ Cfr. A. MALASCHINI, *Procedure parlamentari*, cit. 11.

¹⁴¹ Cfr. V. LIPPOLIS, *Voto a distanza no grazie*, cit.; G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, cit.; C. TRIPODINA, *La Costituzione al tempo del Coronavirus*, cit., 86; P. PISICCHIO, *Voto a distanza?*, cit., 7; R. DICKMANN, *Alcune questioni di costituzionalità*, cit., 13; A. MALASCHINI, *Procedure parlamentari*, cit., 8 e 11.

¹⁴² Cfr. R. CALVANO, *Intervento*, cit.; L. TRUCCO, *Intervento*, cit.

¹⁴³ Cfr. R. DICKMANN, *Alcune questioni di costituzionalità*, cit., 13 s.

¹⁴⁴ C. FUSARO, *Coronavirus*, cit.

4. Conclusioni

L'esperienza che le camere stanno maturando nella gestione di una situazione assolutamente inedita ed imprevedibile potrà certamente tornare utile per elaborare, come detto, un diritto parlamentare dell'emergenza¹⁴⁵. Confidare, infatti, che il pronto ritorno alla normalità possa di per sé risolvere i problemi posti potrebbe rivelarsi un errore esiziale; si dovrebbe, invece, sfruttare dell'attuale fase post-emergenziale per discutere per tempo di eventuali nuovi strumenti che permettano alle camere di continuare nella loro piena operatività assicurando però nel contempo la massima sicurezza per i parlamentari e, in generale, per quanti lavorano in Parlamento.

In quest'ottica, è inutile nascondersi che il problema centrale è costituito dalla partecipazione a distanza ai lavori parlamentari tramite modalità telematiche. Chi ribadisce la imprescindibilità della presenza fisica dei parlamentari finisce come detto per offrire una interpretazione rigida e formalistica del dettato costituzionale in nome di principi che poi, in forza di tale interpretazione, vengono di fatto negati¹⁴⁶. In tal modo si rischia, più o meno consapevolmente, di non farsi carico della gravità del momento che potrebbe preludere ad una sensibile distorsione della composizione, politica e territoriale, delle camere se non, addirittura, ad una loro completa paralisi, con un danno ben maggiore per la nostra democrazia parlamentare. Se invece, come riteniamo, la stella polare che deve orientare ogni ragionamento è il consentire al Parlamento, e con esso a ciascun parlamentare, di poter riprendere la normale operatività anche nell'attuale condizioni di emergenza, escludere in radice la presenza da remoto significa di fatto ritenere quella fisica così essenziale ed irrinunciabile da ritenere più importante il modo ed il luogo (l'essere fisicamente presenti nella sede istituzionale di Camera o Senato) rispetto al fine (l'essere i parlamentari riuniti per discutere e deliberare)¹⁴⁷. Insomma, rispetto al *fiat iustitia et pereat mundus* cui in pratica talune posizioni sembrano ispirate,

¹⁴⁵ V. *supra*, nota 8; in tal senso, da ultimo, P. MARSOCCHI, *Lo spazio digitale dei lavori parlamentari*, cit., 27 s.; I.A. NICOTRA, *L'epidemia*, cit., 393.

¹⁴⁶ Per S. CECCANTI, *Verso una regolamentazione*, cit., 3 vi è il rischio che “ci irrigidiamo sugli strumenti per difendere i principi, ma facendo così poi neghiamo forza ai principi perché rischiamo di finire nell'impotenza”

¹⁴⁷ S. CECCANTI, *Innovare il modo di lavorare del Parlamento non è chiuderlo: vedere, giudicare, agire*, in *huffingtonpost.it*, 18 marzo 2020 richiama il concetto di *epicheia* ragionevole della legge per sostenere che “se un principio giusto provoca nel caso concreto un esito sbagliato, almeno in quel caso va disapplicato e a problema inedito va trovata una soluzione inedita”.

meglio un Parlamento distante, che discute e vota anche in modalità telematica, che un Parlamento di fatto assente e perciò sostituito dal Governo¹⁴⁸.

Il problema della partecipazione parlamentare da remoto meriterebbe peraltro una riflessione più ampia rispetto a quella che correla tale tema all'attuale situazione di emergenza. Difatti, non si è forse del tutto ben evidenziato come tale modalità di partecipazione costituisca l'unica soluzione per quei parlamentari che, per impossibilità fisica, non potrebbero altrimenti esercitare il proprio mandato in condizioni di eguaglianza rispetto agli altri colleghi¹⁴⁹. Non si possono, infatti, trattare alla stessa maniera i parlamentari che, pur potendo, non vogliono partecipare ai lavori delle camere, e quelli che, all'opposto, pur volendo, non possono parteciparvi. Il caso spagnolo dimostra come si è provveduto soltanto a generalizzare eccezionalmente¹⁵⁰ una disciplina da tempo vigente a livello sia nazionale che regionale in base alla quale possono ricorrere al voto "non di presenza" quanti impossibilitati per ragioni di gravidanza; parto; maternità o paternità; ricovero ospedaliero; infermità, talora grave e incapacità prolungata¹⁵¹. Tutte circostanze in relazione alle quali il Parlamento italiano non ha avuto modo di riflettere adeguatamente, forse anche perché non vi sono mai stati casi di grave disabilità fisica abbiano assunto rilievo politico (si pensi ad esempio se, in nome del diritto all'eutanasia, fosse stato eletto un parlamentare costretto perennemente a casa perché affetto da distrofia muscolare)¹⁵² oppure per il mancato loro approfondimento in tal senso, come per le parlamentari impegnate nell'allattamento¹⁵³.

Per questo motivo, contrariamente a quanti recisamente ritengono che quella delle sedute parlamentari telematiche sia una "strampalata idea" che ha avuto un "seguito stupefacente (...)

¹⁴⁸ M. AINIS, *Meglio distante che latitante*, cit.; L. TRUCCO, *Intervento*, cit.

¹⁴⁹ Cfr. G. SANTINI, *Funzionalità delle istituzioni e impedimento dei titolari. Note sulla supplenza in tempo di epidemia*, in *BioDiritto*, n. 2/2020, 6, secondo cui però il problema si pone solo se l'impedimento interessi più parlamentari.

¹⁵⁰ In Spagna la Presidenza del Congresso, con decisione del 12 marzo, ha annunciato di abilitare "la votazione telematica con carattere generale, in modo tale che debbano essere presenti nell'emiclo unicamente i deputati che intendano intervenire", estendendo quanto già previsto dall'articolo 82, commi 2 e 3 del Regolamento, sul voto a distanza.

¹⁵¹ Per maggiori approfondimenti sia consentito rinviare a S. CURRERI, C. MARCHESI, *Il "voto telematico no presencial"*, cit.

¹⁵² Nella seduta della Giunta per il regolamento della Camera del 7 maggio 2020 il Presidente ha dato notizia di una lettera della deputata Noja, sottoscritta anche da altri colleghi membri dell'Intergruppo Disabilità, con cui è stata evidenziata "l'opportunità di adottare misure specifiche per consentire forme di partecipazione a distanza ai lavori delle Commissioni da parte dei deputati con disabilità grave, immunodepressi o con comorbidity o che convivano e assistano persone nelle medesime condizioni".

¹⁵³ Cfr. Giunta per il regolamento, seduta del 4 ottobre 2011.

persino tra i costituzionalisti¹⁵⁴, riteniamo che nelle attuali straordinarie circostanze, per consentire alle Camere di poter ritornare alla normale piena operatività, occupandosi non soltanto di quanto strettamente correlato all'emergenza epidemiologica¹⁵⁵, ai parlamentari impossibilitati ad essere fisicamente presenti dovrebbe essere consentita la partecipazione da remoto ai lavori di Commissione ed Aula, con modalità tali da garantirne la personalità, la libertà e l'autenticità. Superata tale emergenza, il ricorso a tale modalità dovrebbe essere consentita a quei parlamentari fisicamente impediti per motivi di paternità o maternità o per ragioni di salute debitamente provate e da sottoporre allo stretto vaglio della Presidenza. Ritenere, infatti, che la partecipazione ai lavori parlamentari possa essere non presenziale non significa affatto consentirla al di fuori delle ipotesi eccezionali e straordinarie in cui essa trova giustificazione quale unica sua modalità; così come, all'opposto, far dipendere in tali circostanze la rappresentanza parlamentare dalla presenza fisica nelle sedi istituzionali significa di fatto limitarla e, talora, impedirla.

¹⁵⁴ Così, con toni invero inusuali, M. LUCIANI, *La pandemia aggredisce anche il diritto?*, in *giustiziainsieme.it*, 2 aprile 2020.

¹⁵⁵ Cfr. G. BRESCIA, nel timore di possibili ricadute e N. LUPO, in relazione alle nomine parlamentari scadute o di prossima scadenza, nei rispettivi *Interventi in Parlamento aperto: a distanza o in presenza?* (II appuntamento), cit.