

10 GIUGNO 2020

Il funzionamento delle Camere durante  
l'emergenza sanitaria. Riflessioni sulla  
difficile praticabilità di un Parlamento  
“telematico”.

di Francesca Biondi

Professore ordinario di Diritto costituzionale  
Università degli Studi di Milano

di Pietro Villaschi

Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale  
Università degli Studi di Milano

# Il funzionamento delle Camere durante l'emergenza sanitaria. Riflessioni sulla difficile praticabilità di un Parlamento “telematico”.\*

**di Francesca Biondi**

Professore ordinario di Diritto costituzionale  
Università degli Studi di Milano

**e Pietro Villaschi**

Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale  
Università degli Studi di Milano

**Abstract [It]:** Gli Autori riflettono sul funzionamento dell'istituzione parlamentare nell'emergenza sanitaria. Dopo aver ripercorso e analizzato il modo in cui le Camere, nei primi due mesi di emergenza, hanno tentato di preservare la continuità dei lavori e, insieme, di proteggere la salute dei parlamentari e dei dipendenti, gli Autori ricordano le iniziative assunte in altri ordinamenti europei coinvolti dalla pandemia da Covid-19. Tale analisi consente di verificare come le diverse soluzioni adottate abbiano inciso, da un lato, sull'operatività dell'organo nel suo insieme e, dall'altro, sull'esercizio delle prerogative dei singoli rappresentanti, e di riflettere sulla legittimità, nonché sulla opportunità, di introdurre modalità di partecipazione a distanza per via telematica, ora e in futuro.

**Abstract [En]:** This essay focuses on the functioning of Parliamentary institution during the ongoing health emergency. After analyzing the different measures the Italian Parliament applied to ensure the continuity of parliamentary work without threatening the health of its members, we explore the initiatives put in place by Parliaments of other main European countries involved in the Covid-19 pandemic. In particular, the purpose of this study is to verify the impact different solutions had on the functioning of Parliaments and the exercise of MPs' prerogatives in order to reflect on the legitimacy, as well as the opportunity, of electronic voting procedures, now and in the future.

**Sommario:** 1. Premessa - 2. L'organizzazione dei lavori nei due rami del Parlamento durante l'emergenza - 3. Che cosa è accaduto negli altri ordinamenti - 4. Qualche considerazione sulle soluzioni adottate dal Parlamento italiano - 5. Sulla possibilità e opportunità di consentire la partecipazione ai lavori parlamentari “da remoto” - 6. Conclusioni

## 1. Premessa

Tra le innumerevoli questioni di rilievo costituzionale su cui l'emergenza sanitaria impone di riflettere vi è certamente l'esigenza di assicurare la continuità dell'attività delle Camere, senza pregiudicare la salute dei suoi componenti (dei parlamentari, ma anche di tutto il personale che assicura il funzionamento dell'istituzione). Tre, in particolare, sono le criticità che negli ultimi due mesi gli organi parlamentari hanno dovuto affrontare.

La prima (più semplice) questione ha riguardato la possibilità per i deputati e i senatori fuori sede di recarsi a Roma e raggiungere Montecitorio e Palazzo Madama successivamente all'approvazione dei provvedimenti che hanno limitato gli spostamenti, sull'intero territorio nazionale, delle persone fisiche

---

\* Articolo sottoposto a referaggio Il lavoro è frutto della riflessione comune dei due Autori. I parr. 1, 2 e 3 sono stati tuttavia redatti da Pietro Villaschi, i parr. 4, 5 e 6 da Francesca Biondi. I riferimenti ai lavori parlamentari contenuti nel testo sono aggiornati al 30 aprile 2020.

alle sole ipotesi di comprovate esigenze lavorative, motivi di salute, o particolari situazioni di necessità<sup>1</sup>. Sebbene non vi sia stata da parte del Governo una esplicita inclusione dei parlamentari tra le categorie esentate dall'osservanza dei limiti sopramenzionati (tra le quali rientrano, invece, il personale sanitario, quello appartenente alle forze armate e alle forze di polizia, ecc.), la Giunta per il Regolamento della Camera, nella seduta del 31 marzo 2020, ha chiarito come tra gli spostamenti consentiti rientrino, senza alcun dubbio, anche quelli dei parlamentari, al fine di esercitare le proprie funzioni<sup>2</sup>. Nella stessa seduta, il Presidente Fico ha ribadito che nessuna ordinanza regionale può ostacolare la libertà di circolazione di un parlamentare, imponendo la c.d. quarantena di ritorno, *«e questo non certo per un privilegio rispetto agli altri cittadini, ma perché il deputato è titolare di una funzione costituzionale e rappresenta la Nazione»*<sup>3</sup>.

Una seconda questione ha riguardato la condizione dei deputati che, pur non ammalati, sono stati sottoposti alla misura della quarantena precauzionale. Considerarli in malattia, in congedo o in missione rileva, infatti, ai fini del numero legale. Al Senato, invece, una simile distinzione non conta, poiché i parlamentari in congedo e in missione non sono comunque conteggiati come presenti (art. 108, comma 2, R.S.). Il 25 febbraio scorso la Conferenza dei Capigruppo della Camera, con riferimento ad un soggetto residente nella c.d. zona rossa di Codogno, decise di ricorrere all'istituto della missione, così da considerare il deputato comunque presente ai fini del computo del numero legale<sup>4</sup>. Della questione si discusse nella Giunta per il Regolamento della Camera, il 31 marzo 2020, dove emersero due alternative: considerare tutti i parlamentari "in quarantena" in malattia e, dunque, assenti, oppure distinguere quelli in quarantena precauzionale, da considerare in missione, da quelli positivi al Covid-19, certamente malati<sup>5</sup>. Dai resoconti della Camera sembra che ci si sia poi orientati in questo secondo senso: sia pure con eccezioni non verificabili, sono stati considerati in missione, e dunque presenti, i parlamentari in quarantena, e invece in malattia, e dunque assenti, i parlamentari positivi al Covid-19.

La terza più generale e complessa questione posta dall'emergenza sanitaria in corso obbliga ad interrogarsi sulle modalità idonee a conciliare la garanzia della salute dei parlamentari (nonché dei dipendenti delle

---

<sup>1</sup> Si fa qui riferimento all'entrata in vigore dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'8 e 9 marzo 2020, seguiti, a breve distanza di tempo, dal decreto-legge n. 19 del 25 marzo 2020, sulla cui base sono stati poi adottati i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri del 1° aprile, del 10 aprile e da ultimo del 26 aprile.

<sup>2</sup> Vedi resoconto della seduta della Giunta per il Regolamento della Camera del 31 marzo 2020, p. 4.

<sup>3</sup> Cfr. resoconto della seduta della Giunta per il Regolamento della Camera del 31 marzo 2020, p.16.

<sup>4</sup> La questione si pose con riferimento al parlamentare della Lega Guidesi, residente a Codogno, impossibilitato a raggiungere Roma a seguito dell'istituzione il 23 febbraio della c.d. "zona rossa" in Lombardia. La Conferenza dei Capigruppo stabilì provvisoriamente di applicare l'istituto della missione. In seguito, il Presidente della Camera Fico, nel corso della seduta della Giunta per il Regolamento della Camera del 4 marzo (vedi pp. 9-10), pur comprendendo come nell'immediato la scelta del ricorso all'istituto della missione fosse l'unica praticabile, rilevava come siffatto strumento non fosse in grado di dare *«una risposta esaustiva alle diverse e complesse questioni che sono state poste»*.

<sup>5</sup> Così chiaramente l'on. Giacchetti (vedi resoconto della seduta della Giunta per il Regolamento della Camera del 31 marzo, p.12).

Camere) con la necessità, parimenti rilevante, di assicurare una adeguata continuità dell'attività dell'organo; e ciò, a maggior ragione, in un momento in cui il ruolo del Governo, data la straordinarietà della situazione in essere, risulta decisamente (e forse eccessivamente) predominante.

Con il presente scritto ci si propone, allora, di riflettere attorno alle implicazioni e all'efficacia delle misure adottate in questi primi due mesi dai due rami del Parlamento al fine di contemperare le esigenze di cui sopra e, in seguito, di ragionare dell'opportunità, nonché della compatibilità con il quadro costituzionale e regolamentare, dell'introduzione, come suggerito da parte della dottrina e come richiesto anche da alcuni parlamentari, di forme di partecipazione a distanza, con strumenti telematici, ai lavori parlamentari, specie nell'ipotesi in cui la fase emergenziale che il nostro Paese sta attraversando dovesse protrarsi per un lungo periodo.

## **2. L'organizzazione dei lavori nei due rami del Parlamento durante l'emergenza**

Fin dai primi giorni del diffondersi dell'epidemia, le Camere si sono interrogate sulle misure da adottare per garantire la continuità dei lavori e, nel contempo, ridurre il rischio della diffusione del contagio al loro interno.

Le prime tracce della discussione si trovano nella già citata riunione della Giunta per il Regolamento della Camera del 4 marzo scorso. I componenti della Giunta - certamente competenti a discutere dell'interpretazione delle disposizioni costituzionali rilevanti e delle relative norme regolamentari - iniziarono, infatti, subito a ragionare della possibilità di ricorrere al voto a distanza, specie con riferimento, in quei primi giorni, alla condizione dei parlamentari soggetti alla quarantena. L'ipotesi veniva però accantonata dal Presidente Fico sull'assunto che l'art. 64, terzo comma, della Costituzione imponga la presenza "fisica" dei deputati e senatori per la partecipazione ai dibattiti e alle discussioni in Parlamento<sup>6</sup>. Il Presidente richiamava, come precedente, la decisione assunta dall'Ufficio di Presidenza della Camera il 2 agosto 2011, con cui l'allora Presidente Fini aveva escluso la possibilità per un deputato, che si trovava sotto custodia cautelare, di partecipare da remoto ai lavori parlamentari, sottolineando come il voto a distanza «*contraddicesse le stesse caratteristiche essenziali del funzionamento delle Camere, cui i parlamentari concorrono, nel vigente quadro costituzionale e regolamentare, in forma necessariamente diretta e attraverso la loro presenza fisica nelle sedi nelle quali i lavori si svolgono*»<sup>7</sup>.

Lo stesso Presidente Fico precisava, tuttavia, che la scelta di escludere il ricorso alle modalità telematiche di partecipazione ai lavori parlamentari si inseriva in un quadro che vedeva coinvolto un solo

---

<sup>6</sup> Vedi resoconto stenografico della seduta della Giunta per il regolamento della Camera del 4 marzo 2020, pp. 10-11.

<sup>7</sup> Cfr. resoconto sommario dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei Deputati del 2 agosto 2011.

parlamentare<sup>8</sup> ed era caratterizzato da divieti di spostamenti limitati a piccole aree territoriali, divieti che, tra l'altro, sarebbero dovuti terminare entro pochi giorni; tanto che lo stesso Presidente sottolineava come, qualora l'applicazione di siffatte misure fosse stata estesa temporalmente, avesse riguardato una parte più ampia del territorio nazionale e ad essere coinvolto fosse stato un numero crescente di parlamentari, si sarebbe resa necessaria una riflessione più approfondita, in raccordo anche con l'altro ramo del Parlamento, per definire le possibili soluzioni ad *«una situazione dalle implicazioni istituzionali e costituzionali inedite»*<sup>9</sup>.

A pochi giorni di distanza dalla riunione della Giunta, l'aggravarsi della situazione sanitaria e l'introduzione del menzionato divieto di spostamento sull'intero territorio nazionale obbligavano le Conferenze dei Capigruppo di Camera e Senato, in sede di programmazione dei lavori, ad affrontare la questione<sup>10</sup>: veniva così deciso di ridurre il numero delle sedute<sup>11</sup> e di limitare i lavori delle Commissioni e dell'Assemblea all'esame dei soli progetti di legge indifferibili e urgenti e allo svolgimento di interrogazioni a risposta immediata e di interpellanze urgenti.

Su proposta del Presidente della Camera Fico, i gruppi parlamentari decidevano poi, con accordo informale, di limitare la presenza nelle Aule al 55 per cento dei componenti delle Assemblee (pari a 350 deputati e 161 senatori), così da assicurare, nel contempo, la proporzionalità nel rapporto tra i presenti dei diversi gruppi parlamentari e il raggiungimento del numero legale. Una decisione inedita, che, pur preordinata a garantire la salute dei parlamentari e del personale, indubbiamente – come meglio si dirà – limita il libero esercizio del mandato del “singolo” parlamentare, il quale non può essere subordinato al gruppo, né, tantomeno, considerato “sostituibile” con altro parlamentare del medesimo gruppo.

Venivano inoltre assunte modalità organizzative volte a scongiurare la vicinanza fisica tra i parlamentari. In particolare, si stabiliva che, al fine di assicurare le misure di distanziamento sociale, i senatori potessero trovare posto anche nelle tribune e, con riferimento alla Camera, che le Commissioni si riunissero nelle Aule di maggiori dimensioni. Con riferimento alle modalità di svolgimento delle votazioni, si decideva di procedere con l'appello nominale, fissando fasce orarie scaglionate per l'accesso all'aula sulla base dell'ordine alfabetico dei cognomi.

---

<sup>8</sup> Cfr. *supra* nota 4.

<sup>9</sup> Cfr. resoconto stenografico della seduta della Giunta per il Regolamento della Camera del 4 marzo, p. 11.

<sup>10</sup> Cfr., in particolare, Conferenza dei Capigruppo del Senato del 9 marzo, del 25 marzo e del 7 aprile scorsi e della Camera del 10 marzo e del 25 marzo scorsi.

<sup>11</sup> Con riferimento alle convocazioni delle Assemblee, la Camera si è riunita, nel mese di marzo, nei giorni 3, 4, 5, 11, 18, 25, 30, 31, il Senato, invece, nei giorni 4, 10, 11, 18, 25, 26. Ad aprile, invece, la Camera si è riunita nei giorni 1, 2, 8, 9, 15, 16, 21, 22, 23, 24, 29, 30 il Senato nei giorni 1, 8, 9, 16, 21, 22, 28, 29, 30.



La Presidente del Senato Casellati, in apertura della seduta del 10 marzo, comunicava che ciascun gruppo parlamentare non avrebbe potuto essere rappresentato, nell'emiciclo, da più di sei senatori, ad eccezione della fase della votazione che, comunque, sarebbe avvenuta con appello nominale.

Ciò però non bastava. Da più parti veniva sollecitata l'apertura di un confronto in merito alla possibilità che i lavori parlamentari si svolgessero con modalità telematiche a distanza<sup>12</sup>.

Di particolare interesse il dibattito svoltosi il 31 marzo in seno alla Giunta per il regolamento della Camera dei Deputati dove si tornava a discutere, anche su iniziativa dei Presidenti di alcune Commissioni e di diversi deputati, nonché alla luce dell'aggravarsi dell'epidemia, della possibilità di ricorrere a procedure telematiche da remoto.

Il Presidente Fico, in apertura di seduta, ribadiva la possibilità, per i parlamentari non posti in quarantena, di raggiungere le sedi di Camera e Senato<sup>13</sup> e ricordava alcune delle decisioni già assunte in seno alla Conferenza dei Capigruppo. In primo luogo, rammentava che quest'ultima aveva escluso di istituire una Commissione speciale ex art. 22 R.C. cui affidare – al posto delle Commissioni permanenti – l'esame in sede referente di tutti i progetti di legge urgenti e indifferibili per il periodo dell'emergenza. In secondo luogo, con riferimento all'attività delle Commissioni, precisava come, al fine di rendere più spedito l'esame dei provvedimenti si fosse raggiunta un'intesa tra i gruppi preordinata a non esaminare gli emendamenti in Assemblea, ma solo in Commissione. Quanto, invece, alla possibilità di procedere a forme di partecipazione “da remoto”, il Presidente sottoponeva alla Giunta la proposta di ammettere tale modalità, tramite sistemi di videoconferenza, solo per le attività svolte dagli organi parlamentari in sede informale (cioè senza resocontazione): alla riunione, da svolgersi presso la sede della Camera alla presenza del Presidente o del Vice-Presidente e del segretario funzionario, i parlamentari avrebbero potuto partecipare, se lo avessero richiesto, in via telematica. La partecipazione con mezzi telematici sarebbe stata possibile anche in caso di audizioni informali.

Il Presidente riteneva al contrario necessaria la partecipazione fisica dei parlamentari in tutti i casi in cui l'organo si riunisce in sede formale, così come pure ai lavori dell'Assemblea; e ribadiva, al riguardo, che ogni diversa valutazione, postulando un'interpretazione di norma costituzionale (cioè l'art. 64, terzo

---

<sup>12</sup> Si veda in particolare l'appello sottoscritto il 27 marzo scorso da un gruppo di deputati e senatori, reperibile al seguente link <https://www.wired.it/attualita/politica/2020/03/27/parlamento-voto-remoto-appello/>.

<sup>13</sup> Elemento che sempre, secondo le parole del Presidente (cfr. resoconto stenografico della seduta del 31 marzo della Giunta per il regolamento della Camera, p.6) risulterebbe dirimente rispetto alla situazione venutasi a verificare al Parlamento europeo, ove la decisione di procedere, il 26 marzo scorso, alla seduta plenaria da remoto sarebbe stata presa in ragione proprio della circostanza che i parlamentari europei sarebbero stati di fatto impossibilitati a raggiungere la sede del Parlamento a Strasburgo. Su cui vedi *infra* paragrafo 3.

comma, Cost.), avrebbe richiesto quantomeno il coinvolgimento dell'altro ramo del Parlamento per giungere ad una posizione comune<sup>14</sup>.

Sulla proposta del Presidente si apriva un intenso dibattito, in cui i parlamentari esprimevano, in sostanza, due diversi orientamenti. Da un lato, vi era chi sottolineava i rischi di un'interpretazione letterale dell'art. 64 della Costituzione, la quale avrebbe finito per anteporre *«il modo, cioè la presenza fisica dei parlamentari, al fine cioè l'essere riuniti per discutere e deliberare»*<sup>15</sup>. Dall'altro, molti esprimevano la preoccupazione che le modalità di partecipazione a distanza avrebbero pregiudicato la qualità della rappresentanza, impedendo ad esempio quello spirito costruttivo che spesso anima i lavori in commissione; ritenevano altresì che, in taluni casi, tali modalità fossero assolutamente impraticabili (come, ad esempio, quando è necessario votare a scrutinio segreto) e chiedevano, di contro, la predisposizione di misure capaci di garantire una maggiore distanza fisica tra i parlamentari (prevedendo, ad esempio, che i parlamentari partecipassero ai lavori dell'Aula stando fisicamente nelle aule delle commissioni). Ancora, veniva da alcuni evidenziato come, sebbene potesse condividersi la decisione di limitare in un primo momento l'attività delle Camere alla sola conversione dei decreti-legge del Governo e ai provvedimenti indifferibili, una simile soluzione si sarebbe rivelata alla lunga inadeguata nel caso in cui l'emergenza si fosse protratta, rischiando di rendere irrilevante il ruolo del Parlamento all'interno del circuito democratico in un momento particolarmente delicato per la vita del Paese. Proprio in base a tali considerazioni, veniva richiamata l'attenzione sulla necessità di valutare modalità alternative di partecipazione al voto e alla discussione, da svolgersi da remoto, avanzandosi anche la proposta di istituire un tavolo tecnico mirato a delineare le possibili soluzioni al riguardo<sup>16</sup>.

Al termine del dibattito, il Presidente, pur ribadendo l'impossibilità di ricorrere alla partecipazione da remoto per la generalità dell'attività parlamentare, sottolineava l'utilità di aprire un dibattito sulla questione ed eventualmente avviare un procedimento di riforma del Regolamento.

Nel corso del mese di aprile i lavori parlamentari si sono svolti seguendo le modalità ora ricordate, pur con alcune eccezioni. Le Commissioni, per assicurare il distanziamento sociale, si sono spesso riunite in aule diverse e più ampie di quelle usualmente utilizzate (si pensi al caso della Commissione Bilancio della Camera che si è riunita nella Sala del Mappamondo, da ultimo nella seduta del 20 aprile) e con un numero ridotto di presenti. Le audizioni in sede informale e le riunioni degli Uffici di Presidenza (in quanto non resocontate) si sono svolte in videoconferenza (si pensi, solo per fare alcuni esempi, all'audizione del

---

<sup>14</sup> Vedi resoconto stenografico della seduta del 31 marzo della Giunta per il regolamento della Camera, pp. 7-8.

<sup>15</sup> Così l'on. Fiano, cfr. resoconto stenografico della seduta del 31 marzo della Giunta per il regolamento della Camera, p. 7.

<sup>16</sup> Cfr. resoconto stenografico della seduta del 31 marzo della Giunta per il regolamento della Camera, p. 14.



Ministro Boccia in Commissione Affari costituzionali del 14 aprile scorso o a quella del Ministro Lamorgese il 21 aprile).

Per quanto concerne i lavori dell'Assemblea, quest'ultima è stata convocata, come concordato, essenzialmente per l'attività correlata all'emergenza sanitaria e, in particolare, per interrogazioni a risposta immediata, interpellanze urgenti, informative dei ministri o del Presidente del Consiglio e, soprattutto, per la conversione dei decreti-legge del Governo. Con specifico riferimento alle modalità di votazione, dalla lettura dei resoconti delle principali sedute, può evincersi come sia stata seguita la strada indicata dalle Conferenze dei Capigruppo, ossia quella di procedere a votazioni per scaglioni e per appello nominale, onde evitare assembramenti.

Quanto, invece, alla partecipazione ai lavori delle Aule da parte dei deputati e senatori, va constatato che, sebbene l'accordo tra i gruppi fosse quello di contenere la presenza nella misura del 55 per cento dei componenti, in realtà la partecipazione sia stata ben più ampia. Solo per fare alcuni esempi, nella seduta del 31 marzo scorso, alla Camera, convocata per la conversione in legge del decreto-legge 5 febbraio 2020, n. 3, recante *Misure urgenti per la riduzione della pressione fiscale sul lavoro dipendente* erano presenti 385 deputati<sup>17</sup>; in quella del 15 aprile, dedicata alla conversione in legge del decreto-legge 11 marzo 2020, n. 16, recante *Disposizioni urgenti per l'organizzazione e lo svolgimento dei Giochi olimpici e paraolimpici invernali Milano Cortina 2026 e delle finali ATP Torino 2021-2025, nonché in materia di divieto di pubblicizzazione parassitaria*, era presente un numero di deputati pari a 412 che, sebbene certamente minore rispetto al numero complessivo dei componenti, rimaneva oltre la soglia del 55 per cento<sup>18</sup>.

Ancora, al Senato, per la votazione della questione di fiducia posta dal Governo sulla legge di conversione del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 recante *Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*, erano presenti 246 senatori, quindi ben oltre il limite del 55 per cento dei componenti (pari, come ricordato, a 161 senatori)<sup>19</sup>.

Diversamente, per la partecipazione ad altre attività, come ad esempio all'informativa urgente del Presidente del Consiglio dei Ministri svoltasi sempre alla Camera il 21 aprile, in osservanza a quanto comunicato dal Presidente Fico, solo un sesto dei membri dai rispettivi gruppi ha preso parte alla discussione.

Il “*gentlemen's agreement*” tra i gruppi non è stato rispettato nelle sedute successive, in particolare in quella del 24 aprile alla Camera, dedicata alla conversione in via definitiva del decreto-legge di cui sopra e alla

---

<sup>17</sup> Cfr. resoconto stenografico della seduta del 31 marzo 2020 dell'Assemblea della Camera dei Deputati, p. 35

<sup>18</sup> V. resoconto stenografico della seduta del 15 aprile 2020 dell'Assemblea della Camera dei Deputati, p. 39.

<sup>19</sup> V. resoconto stenografico della seduta del 9 aprile 2020 del Senato della Repubblica, p. 64.



votazione di una serie di mozioni. Una palpabile tensione si è registrata al momento della votazione della mozione presentata dall'on. Meloni<sup>20</sup>, quando i parlamentari di opposizione hanno accusato quelli di maggioranza di essere stati presenti in numero superiore a quello concordato in sede di Conferenza dei Capigruppo, e viceversa<sup>21</sup>.

La tensione tra i gruppi parlamentari è aumentata nei giorni successivi, ad esempio quando, alla Camera, il 29 aprile, gli onorevoli Fusacchia e Fiano hanno lamentato la presenza di un deputato positivo al Covid-19 alle sedute tenutesi nei giorni precedenti, nonché denunciato il venir meno di quell'accordo di riduzione proporzionale dei parlamentari e di scaglionamento nella partecipazione ai lavori e hanno rilanciato la proposta di fare ricorso a modalità di partecipazione a distanza<sup>22</sup>. In serata, la Conferenza dei Capigruppo ha stabilito ulteriori regole a cui attenersi nelle sedute successive, al fine di garantire, senza rischi, una più ampia partecipazione dei deputati ai lavori. È stato deciso di utilizzare gli spazi in tribuna, di modo da avere 504 posti disponibili nel rispetto della distanza di sicurezza, di svolgere le sedute nell'arco di cinque giorni settimanali, così da diluire l'attività parlamentare, di sospendere l'attività parlamentare ogni tre ore, di modo da consentire frequenti interventi di sanificazione, di provvedere infine all'allestimento di altre sale, così da permettere a tutti i 630 deputati di votare anche in spazi diversi dall'Aula.

### 3. Che cosa è accaduto negli altri ordinamenti

Una volta ricostruite le modalità con cui le Camere hanno riorganizzato, in questo periodo di emergenza, l'attività parlamentare, si ritiene ora utile, al fine di una riflessione il più ponderata possibile in merito alla possibilità di ricorrere oggi (o in futuro) a forme di partecipazione da remoto, dare conto delle differenti iniziative, che i Parlamenti dei principali Paesi europei hanno adottato per far fronte all'epidemia.

Il primo ordinamento da cui prendere le mosse è quello francese, dove, il 17 marzo scorso, la cui Conferenza dei Presidenti di gruppo dell'Assemblea Nazionale, ha stabilito, in analogia con quanto deciso

---

<sup>20</sup> Ordine del giorno n. 9/2463/341 - Meloni.

<sup>21</sup> Cfr. resoconto stenografico della seduta della Camera dei Deputati del 24 aprile 2020, pp. 66-70. Rileva al riguardo l'on. Ceccanti in un'intervista del giorno successivo a *Il Tempo*: «come volevasi dimostrare, quando si arriva a posizioni divaricate su temi importanti, come l'ordine del giorno di pregiudiziale ideologica di Fratelli d'Italia sul Mes, l'idea di ricorrere ad accordi di autoriduzione dei deputati non funziona» e continua «Fdi per primo si dichiara indisponibile e porta quasi tutti i deputati a votare; a quel punto, ovviamente, la maggioranza per legittima difesa prende contromisure e porta a votare circa due terzi dei deputati anziché la metà. Il risultato rispecchia nella sostanza gli equilibri reali dell'Aula, ma si rivela ancora una volta di più, e direi definitivamente, che questo metodo di tenere le regole formalmente intatte per aggirarle con accordi più o meno sensati non sta in piedi».

<sup>22</sup> Cfr. resoconto della seduta della Camera dei Deputati del 29 aprile 2020, pp.1-4, con particolare riguardo agli interventi degli on. Fusacchia e Fiano.

dalle Conferenze dei Capigruppo nel nostro Paese, di limitare i lavori all'esame dei testi urgenti e indispensabili e al c.d. *question time*<sup>23</sup>.

Quanto alle modalità di svolgimento delle sedute, è stato concordato di non ricorrere al voto da remoto, ma di assicurare la presenza fisica in Aula dei soli Presidenti di gruppo, i quali sono stati autorizzati, sulla base di un'interpretazione estensiva dall'articolo 62 del Regolamento dell'Assemblea, a votare per delega in luogo dei deputati del rispettivo Gruppo. Il citato articolo del Regolamento<sup>24</sup> ammette, infatti, il voto per delega alle condizioni fissate dall'ordinanza n. 58-1066 del 7 novembre 1958, ossia qualora il deputato si trovi in una delle seguenti circostanze: malattia, incidenti o eventi familiari gravi, missioni temporanee, servizio militare, partecipazione ad una Assemblea internazionale su indicazione del Parlamento, particolari casi di forza maggiore. La delega del voto deve, inoltre, essere sempre personale, redatta a nome di un solo deputato e notificata al Presidente. Tramite un'interpretazione estensiva delle fattispecie ora ricordate, nelle sedute successive al 17 marzo, i parlamentari sono stati rappresentati dai rispettivi Presidenti di gruppo, pur avendo la possibilità di comunicare il loro voto in dissenso. Con una simile procedura, è stata, ad esempio, votata la prima legge contenente misure per il contrasto all'epidemia, la Loi n. 2020-290 del 23 marzo 2020.

Va inoltre ricordato che, non solo sono stati posti in discussione e votazione solo i provvedimenti ritenuti urgenti, ma che il Governo ha spesso fatto ricorso alla c.d. "procedura accelerata", che prevede una sola lettura da parte di ciascuna Camera e, in caso di mancato accordo, l'istituzione di una commissione paritaria al fine di addivenire ad un testo condiviso il più celermente possibile.

Elemento caratterizzante l'esperienza francese è stata, in altri termini, la drastica riduzione della presenza fisica in Assemblea, ma senza ricorrere a forme di voto telematico, la limitazione dei lavori alle attività urgenti e indifferibili, la semplificazione delle procedure parlamentari.

Altro esempio di sicuro rilievo è rappresentato dall'ordinamento tedesco, dove si è deciso di proseguire l'attività parlamentare, sebbene con misure di prevenzione e di distanziamento sociale.

In particolare, a seguito dell'aggravarsi dell'andamento epidemiologico, il Presidente del *Bundestag*, d'accordo con i gruppi parlamentari, ha deciso di limitare le sedute dell'Assemblea ad un solo giorno a settimana, dedicandole alle sole attività urgenti, e contestualmente aumentare il numero di urne

---

<sup>23</sup> Cfr. il Comunicato dell'Assemblea Nazionale del 17 marzo 2020, reperibile al seguente link: [http://www2.assemblee-nationale.fr/static/presse/communiqué\\_presse\\_presidence\\_170320.pdf](http://www2.assemblee-nationale.fr/static/presse/communiqué_presse_presidence_170320.pdf).

<sup>24</sup> Tale disposizione prevede: «1. *Le vote des députés est personnel. 2. Toutefois, leur droit de vote dans les scrutins publics peut être délégué par eux dans les conditions fixées par l'ordonnance n°58-1066 du 7 novembre 1958 précitée. 3. La délégation de vote est toujours personnelle, rédigée au nom d'un seul député nommé désigné. Elle peut être transférée avec l'accord préalable du délégant à un autre délégué également désigné. Elle doit être notifiée au Président avant l'ouverture du scrutin ou du premier des scrutins auxquels elle s'applique. 4. Lorsque la durée de la délégation n'est pas précisée, elle expire de plein droit à l'issue d'un délai de huit jours francs à compter de sa réception.*».

disponibili, con allungamento dei tempi per le operazioni di voto onde evitare assembramenti. Significativa la decisione, assunta il 25 marzo, di modificare temporaneamente l'art. 45 del Regolamento, al fine di ridurre fino al 31 maggio 2020 il *quorum* di validità delle sedute, sia dell'Assemblea che delle Commissioni, dal 50 per cento al 25 per cento dei membri<sup>25</sup>.

Ben diversa la soluzione adottata nell'ordinamento spagnolo, in cui si è deciso di fare ricorso al voto telematico a distanza per la generalità dei lavori parlamentari. Il 12 marzo 2020, la Presidente del *Congreso del los Diputados*, d'accordo con la Conferenza dei Capigruppo, ha deciso di sospendere tutta l'attività parlamentare già convocata per due settimane e contestualmente autorizzare per la successiva seduta plenaria, fissata per il 25 marzo, il ricorso alle modalità di voto per via telematica a carattere generale. Sempre da remoto si è stabilito di svolgere le riunioni delle conferenze dei capigruppo e l'attività degli organi di direzione tecnica e politica.

Tutto ciò è stato possibile estendendo alla generalità dei lavori parlamentari l'ambito di applicazione dell'art. 82, commi 2 e 3, del Regolamento<sup>26</sup> del *Congreso*, che prevedeva già il ricorso al voto da remoto nelle ipotesi di gravidanza, maternità, paternità, malattia grave che impediscono lo svolgimento della funzione parlamentare.

Nonostante la possibilità di ricorrere alle modalità telematiche per tutti i componenti del *Congreso* e per tutta l'attività, anche in Spagna si è assistito ad una decisa riduzione dei lavori parlamentari. Il *Congreso de Los Diputados*, al pari degli altri Parlamenti, si è infatti dedicato essenzialmente all'esame degli atti più urgenti (come la votazione di autorizzazione alla proroga dello stato di allarme) e alla partecipazione a distanza si è fatto ricorso per la seduta plenaria del 25 marzo (cui hanno aderito per via telematica 307 dei 350 deputati), 9 e 22 aprile e per alcuni lavori in Commissione.

Parimenti interessante quanto verificatosi nel Regno Unito, ove la Camera dei Comuni, in un primo momento, ha stabilito, "approfittando" della già programmata chiusura di tre settimane per il periodo pasquale, di sospendere temporaneamente tutti i lavori parlamentari fino al 21 aprile.

---

<sup>25</sup> Cfr. il testo della decisione del *Bundestag* al seguente link: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/181/1918126.pdf>.

<sup>26</sup> L'art. 82 del Regolamento recita: «1. La votación podrá ser: a. Por asentimiento a la propuesta de la Presidencia. b. Ordinaria. c. Pública por llamamiento. d. Secreta. 2. En los casos de embarazo, maternidad, paternidad o enfermedad grave en que, por impedir el desempeño de la función parlamentaria y atendidas las especiales circunstancias se considere suficientemente justificado, la Mesa de la Cámara podrá autorizar en escrito motivado que los Diputados emitan su voto por procedimiento telemático con comprobación personal, en las sesiones plenarias en aquellas votaciones que, por no ser susceptibles de fragmentación o modificación, sea previsible el modo y el momento en que se llevarán a cabo.

A tal efecto, el Diputado cursará la oportuna solicitud mediante escrito dirigido a la Mesa de la Cámara, quien le comunicará su decisión, precisando, en su caso, las votaciones y el periodo de tiempo en el que podrá emitir el voto mediante dicho procedimiento. El voto emitido por este procedimiento deberá ser verificado personalmente mediante el sistema que, a tal efecto, establezca la Mesa y obrará en poder de la Presidencia de la Cámara con carácter previo al inicio de la votación correspondiente».

In seguito, stante il protrarsi dell'emergenza epidemiologica, con una decisione inedita per il Parlamento di Westminster, si è invece giunti ad una soluzione ibrida, provvisoriamente in vigore fino al 12 maggio: parte dei deputati prendono parte ai lavori per via telematica e solo una minoranza (cinquanta al massimo) può accedere all'aula, rispettando severe misure di distanziamento sociale<sup>27</sup>. Siffatta soluzione è stata inizialmente utilizzata per l'attività di *question time*, come nel caso dell'audizione del Primo ministro *pro tempore* Raab lo scorso 21 aprile, e tuttavia la Camera dei Comuni ha già provveduto a votare una mozione che mira ad estendere la procedura, previo accertamento da parte del National Cyber Security Centre della sicurezza delle operazioni di voto, anche al resto dell'attività parlamentare, compresa quella legislativa<sup>28</sup>.

Infine, anche se il Parlamento europeo non può essere pienamente assimilato, per posizione istituzionale e funzioni, ai Parlamenti nazionali<sup>29</sup>, di particolare interesse ai fini del presente lavoro la delibera con cui il 20 marzo scorso l'Ufficio di Presidenza del Parlamento Europeo, modificando una precedente decisione del 3 maggio 2004, che richiedeva la presenza fisica degli europarlamentari, ha autorizzato il Presidente a fare ricorso ad un sistema di votazione elettronica a distanza. La delibera ha validità fino al 31 luglio 2020 e può essere rivista alla luce degli sviluppi della situazione di salute pubblica.

Più precisamente, l'art. 1 del delibera del 20 marzo stabilisce che «*se il Presidente ritiene che, alla luce della situazione della salute pubblica in relazione all'epidemia da Covid-19, le condizioni di utilizzo del sistema di voto elettronico di cui agli articoli 4, 5 e 6 della decisione del 3 maggio 2004 sulle disposizioni relative alle votazioni possano rappresentare un rischio per la salute dei deputati o del personale del Parlamento europeo o che le sistematiche restrizioni di viaggio impediscano in modo sostanziale l'utilizzo di tale sistema, il Presidente può decidere che per le votazioni da lui indicate si utilizzi il sistema alternativo del voto elettronico di cui all'articolo 2*». Quest'ultima disposizione consente una votazione elettronica non in presenza: la lista di voto, la scheda di voto e l'orario di apertura e chiusura della votazione devono essere pubblicate online e comunicate all'indirizzo di posta elettronica del parlamentare; quest'ultimo è tenuto, da remoto, a compilare, firmare e inviare la scheda scansionata entro l'ora di chiusura della votazione; il computo dei voti viene effettuato dal Presidente stesso sulla base delle schede che rispettano i requisiti di cui sopra. Tale modalità di partecipazione per via telematica ai lavori parlamentari è stata utilizzata, per la prima volta, nella sessione plenaria del 26 marzo e, in seguito, nelle sedute del 16 e 17 aprile. Tutti i parlamentari hanno potuto collegarsi alle sedute in videoconferenza, ma

---

<sup>27</sup> Cfr. il comunicato della Camera dei Comuni, "House of Commons takes historic first step towards virtual proceedings", consultabile al seguente link <https://www.parliament.uk/business/news/2020/april/hybrid-house-of-commons/>.

<sup>28</sup> Cfr. quanto comunicato al termine dei primi giorni di sperimentazione della nuova procedura sul sito della Camera dei Comuni al seguente link: <https://www.parliament.uk/business/news/2020/april/virtual-house-of-commons-end-of-week-one/>.

<sup>29</sup> Ciò nonostante la crescita del ruolo del Parlamento nella forma di governo europea, evidenziata anche dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 239 del 2018.

solo i capigruppo hanno potuto prendere la parola. Tutti gli eurodeputati hanno poi proceduto al voto secondo le modalità indicate sopra.

Anche per il lavoro delle Commissioni è stata adottata la medesima procedura a distanza.

Orbene, alla luce dell'analisi sin qui condotta, è possibile procedere ad alcune prime considerazioni, inevitabilmente provvisorie stante la continua e repentina evoluzione della situazione epidemiologica nei differenti Paesi europei e quindi delle decisioni assunte a riguardo dai diversi Parlamenti.

In primo luogo, amplificando una tendenza ormai in atto da tempo, si è assistito ovunque ad una marginalizzazione dei Parlamenti a favore degli esecutivi. Minimo comune denominatore delle esperienze esaminate è stato quello di mantenere viva l'attività parlamentare, limitandola, però, agli atti più urgenti e/o collegati all'emergenza sanitaria<sup>30</sup>.

Le modalità di partecipazione dei parlamentari ai lavori delle Assemblee rappresentative divergono, invece, sotto vari profili. Anzitutto, una prima fondamentale distinzione può essere operata tra quei Parlamenti che hanno inteso, pur con cautela, preservare la presenza "fisica" alle sedute e ai lavori sia in Assemblea sia in Commissione e quelli che, invece, hanno sperimentato inedite forme di partecipazione a distanza con modalità telematiche.

Nella prima categoria rientrano i sistemi parlamentari francese, tedesco e italiano, anche se, come isto, con differenze di rilievo.

In particolare, nel Parlamento francese – dando una interpretazione estensiva a una disposizione già presente nel regolamento – si è scelto di delegare al capogruppo i voti dell'intero gruppo parlamentare. Si tratta di una soluzione a cui non si potrebbe fare ricorso nel nostro ordinamento, poiché i regolamenti di Camera e Senato non contemplano in nessuna circostanza tale possibilità. La delega del voto al capogruppo (pur proposta anche in Italia<sup>31</sup>), sebbene orientata a minimizzare il rischio di contagio, determina peraltro una decisa compressione delle prerogative e del libero mandato dei parlamentari *uti singuli* (su cui tale aspetto ci si soffermerà anche oltre, al par. 4).

Il modello tedesco è, invece, quello che presenta le più spiccate analogie con l'esperienza italiana, in quanto diretto a preservare la presenza fisica dei parlamentari, pur con l'adozione di misure di distanziamento e altri accorgimenti volti a non pregiudicare l'equilibrio tra le diverse componenti politiche. La decisione assunta nel *Bundestag* di dimezzare il *quorum* necessario per la validità delle sedute non potrebbe però essere integralmente riprodotta nel nostro ordinamento, stante la previsione, di rango

---

<sup>30</sup> L'unica eccezione è rappresentata dal Regno Unito che, almeno in una prima fase (sebbene temporanea), ha come ricordato disposto la sospensione dei lavori.

<sup>31</sup> Come proposto dall'onorevole Sisto, cfr. <https://www.agi.it/politica/news/2020-03-22/parlamento-aperto-coronavirus-covid-19-7745557/>.

costituzionale (art. 64, terzo comma), in base alla quale le deliberazioni di ciascuna Camera non sono valide se non è presente la maggioranza dei loro componenti.

Diversamente, in Spagna, al Parlamento europeo e, più di recente, anche nel Regno Unito si è deciso di consentire forme partecipazione a distanza per via telematica. Nell'ordinamento spagnolo, il Regolamento del *Congreso de los Diputados* prevedeva già, sebbene solo per alcune specifiche ipotesi, tale possibilità. Ciò non può essere trascurato quando si ragiona della possibilità di procedere analogamente anche nel nostro ordinamento.

L'esperienza del Parlamento europeo necessita invece di qualche riflessione in più.

Anzitutto, si deve rilevare come la decisione dell'Ufficio di Presidenza del 20 marzo trovi un fondamento normativo negli artt. 25, par. 4, 187, par. 1, comma 2, e 192, par. 1, del Regolamento interno del Parlamento Ue. Tali disposizioni prevedono la possibilità per il Presidente di ricorrere in qualunque momento al voto elettronico, precisando che è di competenza dell'Ufficio di Presidenza stabilirne le concrete modalità tecniche<sup>32</sup>. Nonostante il voto elettronico sia sempre stato utilizzato come modalità di votazione in presenza, la decisione dell'Ufficio di Presidenza è stata sufficiente per consentire il ricorso del voto elettronico “anche da remoto”. Mentre il Presidente Sassoli, i rappresentanti dei diversi gruppi e alcuni componenti erano presenti in sede, anche a garanzia del corretto andamento dei lavori, la stragrande maggioranza dei parlamentari europei (687, per esempio, nella prima seduta del 26 marzo) ha fatto ricorso a tale nuova procedura.

Sotto altro profilo, è interessante rimarcare i motivi che hanno spinto il Parlamento europeo ad adottare questa, certamente inedita, soluzione. Oltre alla necessità di ridurre al minimo i rischi per la salute, senza paralizzare i lavori dell'organo, la delibera dell'Ufficio di Presidenza in questione sottolinea che ai parlamentari europei è impedita “in modo sostanziale” la presenza fisica a causa delle “restrizioni di viaggio” imposte dai diversi Stati dell'Unione per far fronte alla diffusione del contagio.

Come già ricordato (*retro* al paragrafo 2), il Presidente della Camera Fico ha ritenuto che tale circostanza renda completamente differente la situazione del Parlamento europeo da quella di Camera e Senato, dal momento che i parlamentari non incontrano invece alcuna limitazione nel raggiungere Montecitorio e Palazzo Madama<sup>33</sup>.

<sup>32</sup> L'articolo 25, par. 4, recita: «L'Ufficio di presidenza disciplina le questioni relative allo svolgimento delle sedute

L'articolo 187, par. 1, afferma, invece: «1. Il Parlamento vota di norma per alzata di mano. 2. Tuttavia, il Presidente può decidere in qualsiasi momento il ricorso al sistema di votazione elettronico».

Il successivo art. 192 precisa: «1. Le modalità tecniche di utilizzazione del sistema elettronico sono disciplinate da istruzioni dell'Ufficio di presidenza. 2. A meno che non si tratti di una votazione per appello nominale, in caso di votazione mediante sistema elettronico, è registrato soltanto il risultato numerico della votazione. 3. Il Presidente può decidere in qualsiasi momento il ricorso al sistema di votazione elettronico per verificare una soglia».

<sup>33</sup> Cfr. resoconto della seduta della Giunta per il Regolamento della Camera del 31 marzo, p. 6.



In realtà, è opportuno distinguere tra limitazioni di natura giuridica e ostacoli di natura materiale.

Alla luce di una ricognizione del quadro normativo e delle limitazioni adottate dai vari Paesi dell'Unione Europea<sup>34</sup>, l'impossibilità di raggiungere Bruxelles e Strasburgo, cui fa riferimento la delibera dell'Ufficio di Presidenza del Parlamento europeo, costituisce un impedimento di fatto e non giuridico, in quanto, mentre è stata disposta la chiusura delle frontiere esterne all'area Schengen fino al 15 maggio 2020<sup>35</sup>, quelle interne sono rimaste aperte, sia pure con alcune limitazioni disposte dalle normative nazionali. Ad esempio, un europarlamentare italiano non incontrerebbe impedimenti sul piano giuridico né all'uscita dal territorio nazionale, né all'ingresso in quello straniero, poiché si sposterebbe per "comprovate esigenze di carattere lavorativo". Sarebbe presumibilmente solo obbligato alla quarantena di ritorno, una volta tornato in Italia, ai sensi dei d.p.c.m. del 10 aprile 2020 e 26 aprile 2020. In definitiva, non sussiste un divieto per gli eurodeputati di raggiungere le sedi del Parlamento europeo; dal punto di vista strettamente giuridico, la loro condizione è analoga a quella dei deputati e senatori italiani.

È tuttavia innegabile la maggiore difficoltà, di ordine pratico, che i parlamentari europei incontrerebbero per muoversi da uno Stato all'altro dell'Unione: basti pensare alla drastica riduzione, se non cancellazione, dei collegamenti ferroviari e aerei, o anche al rischio di essere posti in isolamento qualora si venga a contatto con persone positive e rimanere così confinati in uno Stato estero.

Ciò spiega la maggiore propensione, da parte del Parlamento europeo, a concedere – sia pure con moderazione – il voto telematico.

#### **4. Qualche considerazione sulle soluzioni adottate dal Parlamento italiano**

La ricostruzione delle vicende parlamentari italiane degli ultimi mesi mostra che, almeno sino ad oggi, nessun organo di Camera e Senato ha assunto – neppure nell'emergenza – formali provvedimenti di deroga o sospensione delle regole che presiedono lo svolgimento delle attività legislative, conoscitive e di controllo. Tutti i provvedimenti adottati dagli organi parlamentari competenti sono infatti rimasti nell'alveo di ciò che il dettato normativo – costituzionale e regolamentare – consente.

In primo luogo, legittima è stata la scelta di ridurre l'intensità dell'attività parlamentare, in quanto riconducibile ai poteri di programmazione dei lavori che sono nella piena disponibilità delle Camere.

Ciò anche se tale decisione – soprattutto nelle prime settimane dopo la dichiarazione dello stato di emergenza da parte del Governo – ha dato l'impressione di un Parlamento "anestetizzato", che si auto-emarginava nella gestione dell'emergenza sanitaria. Le Camere, soprattutto nelle prime settimane, hanno

---

<sup>34</sup> Una raccolta dei principali provvedimenti suddivisi tra i diversi Paesi dell'Unione è rinvenibile in *Nomos* n.1/2020.

<sup>35</sup> Cfr. *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. COVID-19: Temporary Restriction on Non-Essential Travel to the EU*, Brussels, 16.3.2020 COM (2020) 115, final, al seguente link <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-travel-on-the-eu.pdf>.



sostanzialmente abdicato al loro ruolo lasciando tutte le decisioni all'Esecutivo, e sono intervenute sull'emergenza sanitaria, per la prima volta, solo in occasione della conversione del primo decreto-legge "Covid", il n. 6 del 2020. Anche in seguito, l'attività parlamentare è stata marginale e ancillare rispetto alle decisioni assunte dall'esecutivo, e forse solo nel momento in cui si sta completando questo lavoro si assiste ad una ripresa del dibattito parlamentare.

In secondo luogo, legittimo è stato il rifiuto di istituire una commissione speciale cui assegnare l'esame degli atti governativi<sup>36</sup>. Si tratta di una soluzione che era stata suggerita in dottrina<sup>37</sup>, ma che, per varie ragioni, non convince. Pur consentita, in linea generale, dal dettato costituzionale (art. 72, terzo comma, Cost.), nonché dai regolamenti parlamentari (artt. 22, comma 2. R.C. e 24 R.S.), essa si sarebbe rivelata altamente inopportuna<sup>38</sup>. Si tratta, infatti, di un istituto concepito dai regolamenti parlamentari in via meramente residuale, al quale si usa talvolta ricorrere all'inizio legislatura, quando le Commissioni permanenti non sono state ancora istituite. Se queste ultime già esistono e sono operative, l'assegnazione dei disegni di legge ad una commissione speciale determina un evidente esautoramento delle prime. Tale soluzione avrebbe comunque lasciato insoluto il problema, più critico, delle modalità con cui organizzare i lavori in Aula.

In terzo luogo, legittimamente, e assai opportunamente, sono stati assunti, nell'ambito dei poteri di organizzazione e gestione della sede, i provvedimenti necessari ad assicurare il distanziamento dei parlamentari, sfruttando tutti gli spazi disponibili e organizzando, con turni, la fase della votazione.

A queste ricordate decisioni formalmente assunte dagli organi parlamentari, si sono aggiunte altre iniziative basate, invece, su accordi informali, e che destano più di una perplessità.

Anzitutto – come ricordato *retro* al par. 2 – si raggiunse un'intesa tra i gruppi preordinata a non esaminare gli emendamenti in Assemblea, ma solo in Commissione. In tal modo si realizzava, in sostanza, un effetto analogo a quello che si ottiene assegnando il progetto di legge alla Commissione in sede redigente. Va, però, ricordato che l'assegnazione dei decreti-legge alla commissione in sede redigente è esclusa, dal regolamento della Camera (non invece dalla Costituzione), per l'esame dei disegni di legge di conversione di decreti-legge, i quali, al momento, occupano la quasi totalità del calendario parlamentare (v. art. 96-*bis* r.c.).

---

<sup>36</sup> V. *retro*, al paragrafo 2, dove è riportato il dibattito svoltosi nel corso della seduta della Giunta per il Regolamento della Camera del 31 marzo 2020.

<sup>37</sup> Favorevoli all'istituzione di una commissione bicamerale speciale (composta da deputati e senatori) alla quale assegnare l'esame, in sede redigente, dei provvedimenti adottati dal Governo, così da riservare all'Aula il solo esame degli articoli e la votazione finale, F. Clementi, *Parlamento difeso con il voto a distanza*, in *Il Sole 24 Ore*, 16 marzo 2020, p. 4 e S. Ceccanti, *Verso una regolamentazione degli stati di emergenza per il Parlamento: proposte a regime e possibili anticipazioni immediate*, in [www.biodiritto.org](http://www.biodiritto.org), 17 marzo 2020, pp.1-3.

<sup>38</sup> Esprime perplessità al riguardo N. Lupo, *L'attività parlamentare in tempi di coronavirus*, *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2020, p.132.

L'intesa, comunque, ha “retto” per pochissimo tempo<sup>39</sup>.

In secondo luogo, per ridurre la presenza fisica, i gruppi hanno deciso informalmente, sia pure in occasione delle riunioni delle Conferenze dei Capigruppo di Camera e Senato, di far partecipare ai lavori un numero ridotto di parlamentari proporzionato alla consistenza dei gruppi stessi. La dottrina ha fatto efficacemente ricorso all'espressione “contingentamento dei parlamentari”<sup>40</sup>. Rispetto a tale accordo, va rilevato che, in principio, non è vietato ai gruppi di convenire in tal senso. Tale soluzione può anche rivelarsi utile a non bloccare l'attività parlamentare in attesa di una riorganizzazione del calendario e degli spazi<sup>41</sup>, e si rivela certamente più in armonia con il dettato costituzionale della proposta di delegare al solo capogruppo il voto dell'intero gruppo parlamentare<sup>42</sup> (come accaduto, invece, in Francia, ma sulla base di una disposizione che i nostri regolamenti non contemplano).

È bene, però, che vi sia la consapevolezza che tale accordo non può essere imposto ai parlamentari. A nessun rappresentante della Nazione può, infatti, essere impedito di partecipare ai lavori di commissione e di assemblea, di esercitare cioè il mandato parlamentare per cui è stato eletto. In caso contrario, il singolo parlamentare potrebbe persino difendere il suo diritto a svolgere le funzioni che la Costituzione gli assegna proponendo ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri.

Anche se “accettato” da tutti i componenti dell'assemblea, il “contingentamento dei parlamentari” può comunque essere “tollerato” solo per un brevissimo periodo, poiché è evidente la compromissione che esso produce sull'esercizio delle prerogative dei singoli deputati e senatori<sup>43</sup>.

Peraltro, esso richiede un costante consenso tra le forze politiche, chiamate sia a rispettare rigorosamente gli accordi per non alterare gli equilibri tra maggioranza e opposizione, sia a non richiedere, in Aula, la verifica del numero legale<sup>44</sup>. Le vicende delle ultime settimane, e in particolare il venir meno di concordia e spirito collaborativo tra le forze politiche, hanno mostrato la precarietà e fragilità di una simile soluzione informale.

---

<sup>39</sup> In particolare, con riferimento ai decreti-legge esaminati dopo l'accordo, risulta che in occasione della conversione del d.l. 17 marzo 2020, n. 18 (cfr. resoconti delle sedute dell'Assemblea del Senato dell'8 e 9 aprile 2020) non sono stati presentati emendamenti in Aula. In seguito, invece, emendamenti ai d.l. sono stati presentati anche in Assemblea (per esempio, al momento risultano 106 proposte emendative al disegno di legge di conversione del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, all'esame della Camera).

<sup>40</sup> N. Lupo, *L'attività parlamentare in tempi di coronavirus*, cit., p. 125.

<sup>41</sup> Analogamente sempre N. Lupo, *L'attività parlamentare in tempi di coronavirus*, cit., p. 127.

<sup>42</sup> Su cui C. Fusaro, *Coronavirus: meglio niente Parlamento o un Parlamento smart?*, in *Libertàeguale*, 15 marzo 2020 p.1, il quale, condivisibilmente, dubita che l'opzione del voto per delega sia conforme al dettato costituzionale.

<sup>43</sup> Cfr., sul punto, S. Curreri, *L'attività parlamentare ai tempi del Covid-19: fiat iustitia et pereat mundus?*, in *La Costituzione.info*, 11.3.2020, pp. 1-2.

<sup>44</sup> Cfr. le considerazioni di N. Lupo, *L'attività parlamentare in tempi di coronavirus*, cit., p.127.

## 5. Sulla possibilità e opportunità di consentire la partecipazione ai lavori parlamentari “da remoto”

La più importante questione che l'emergenza sanitaria ha posto all'attenzione degli studiosi è la possibilità di ricorrere alla tecnologia per consentire agli organi collegiali, anche quelli di natura costituzionale, di svolgere le proprie funzioni “a distanza” e non “in presenza”.

Mentre nessuno ha obiettato che a tali modalità di partecipazione ai lavori possano ricorrere organi di estrema rilevanza per il nostro ordinamento, quale è la Corte costituzionale<sup>45</sup>, molti dubbi sono stati avanzati sulla possibilità che deputati e senatori svolgano le loro funzioni “da remoto”.

Tali riserve sono giustificate dalla centralità dell'organo rappresentativo nel sistema istituzionale, dall'ampia composizione di esso, la quale rende impossibile ricreare con modalità telematiche l'immediatezza che connota la relazione interpersonale, dalla necessità di garantire la pubblicità dei lavori, infine dalla difficoltà di riprodurre la scansione procedurale che connota i procedimenti conoscitivi e deliberativi delle commissioni e delle assemblee.

Insomma: un conto è che un ristretto collegio di persone che già si conoscono bene si riunisca riservatamente con modalità telematiche per discutere e decidere una questione, altro che trecentoquindici o seicentotrenta parlamentari riescano ad esaminare un progetto di legge e i relativi emendamenti, a discuterli e a votarli.

Il tema è nuovo e costituisce una delle sfide che la rivoluzione tecnologica e digitale pone all'attenzione del costituzionalismo contemporaneo e che va a toccare al cuore il funzionamento stesso degli ordinamenti democratici. In questi anni, ci siamo chiesti se e come l'innovazione digitale stesse condizionando le modalità di partecipazione politica, determinando una sempre maggiore disintermediazione dei rapporti tra cittadini e mondo politico-partitico e incidendo sul concetto stesso di rappresentanza politica. La mente non può che andare alle recenti esperienze di democrazia “infra-partita” digitale che hanno visto protagonisti diversi partiti in tutto il mondo e, da noi, soprattutto il Movimento 5 Stelle. Ci si è interrogati sulle conseguenze che simili nuove forme di partecipazione politica stavano determinando sull'organizzazione delle forze politiche, sul sistema dei partiti e, in definitiva, sulla democrazia rappresentativa.

La prospettiva oggi è differente: il ricorso allo strumento digitale non sarebbe in funzione “anti-parlamentare”, bensì servirebbe ad assicurare la continuità e la sopravvivenza della democrazia rappresentativa, garantendone l'operatività.

---

<sup>45</sup> Cfr. al riguardo i decreti della Presidente della Corte costituzionale del 12 marzo, 24 marzo e 20 aprile, con cui sono stati riorganizzati i lavori della Corte alla luce dell'emergenza epidemiologica.

Su tale questione – come si diceva – la dottrina ha già iniziato a confrontarsi e a dividersi, pur con sensibili differenze, tra coloro che, fin dai primissimi giorni dell'emergenza sanitaria, hanno ritenuto che fosse necessario procedere subito all'adozione di forme di partecipazione a distanza per via telematica<sup>46</sup> e coloro che, al contrario, hanno messo in guardia dai rischi che una simile soluzione avrebbe portato con sé, ritenendo irrinunciabile la presenza fisica di deputati e senatori in Parlamento, quantomeno per l'attività legislativa e quella ad essa collegata<sup>47</sup>.

I primi hanno ritenuto che modalità di partecipazione telematica dovrebbero essere utilizzate per tutti i lavori parlamentari, soprattutto per quelli dell'aula dove maggiore è il rischio di contagio per l'elevato numero di soggetti potenzialmente presenti<sup>48</sup>, «con ciascun deputato - da solo - in apposita postazione dotata di telecamera che lo inquadri (a garanzia della personalità e del fatto che è solo), in grado di intervenire, vedere ed ascoltare la presidenza, interagire con i colleghi che parlano, con votazioni eventuali da farsi solo tramite il pc (su modello di quanto verificatosi al Parlamento europeo), con trasmissione dei lavori in streaming (a garanzia della pubblicità)»<sup>49</sup>.

Secondo tali Autori, l'art. 64, terzo comma, della Costituzione non esigerebbe affatto la presenza fisica dei parlamentari alle sedute e alle votazioni, e, dunque, le Camere potrebbero, nell'ambito dell'autonomia regolamentare tradizionalmente ad esse riservata, stabilire le specifiche modalità di esercizio del voto, nonché di verifica del numero legale<sup>50</sup>.

---

<sup>46</sup> Si ricordano qui le posizioni di F. Clementi, *Virus: In emergenza la democrazia rappresentativa si di fende con il voto a distanza*, in *Progresso, Europa e Riforme*, n. 5/2020; Id., *Parlamento difeso con il voto a distanza*, cit., 16 marzo 2020; S. Curreri, *L'attività parlamentare ai tempi del Covid-19: fiat iustitia et pereat mundus?*, cit.; Id., *Voto a distanza in Parlamento: i precedenti non lo impediscono affatto*, in *La Costituzione.info*, 16.3.2020; Id., *Il Parlamento ai tempi del Covid-19: perché è necessario e legittimo il voto a distanza*, in *Progresso, Europa e Riforme*, n. 5/2020; C. Fusaro, *op. cit.*; S. Ceccanti, *Il Parlamento voti a distanza o sarà espropriato*, in *Il Dubbio*, 17 marzo 2020; Id., *Parlamento, proposte per regolare gli stati di emergenza*, in *Progresso, Europa e riforme*, n.5/2020; Id., *Per una ragionevole disciplina online costituzionale del ruolo del Parlamento nelle situazioni di emergenza*, in *DPCE Online – Osservatorio Covid 19*, 2020; infine, con maggiore cautele, N. Lupo, *Perché non è l'art. 64 Cost. a impedire il voto "a distanza" dei parlamentari. E perché ammettere tale voto richiede una "re-ingegnerizzazione" dei procedimenti parlamentari*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2020; Id., *L'attività parlamentare in tempi di coronavirus*, cit., 2, 2020.

<sup>47</sup> Tra cui, P. Pisicchio, *Voto a distanza? Per la Costituzione sono on.li ok, non online*, in *Il Dubbio*, 18 marzo 2020; V. Lippolis, *Camere, voto a distanza? No grazie, la presenza in aula resta essenziale*, in *Il Dubbio*, 1° aprile 2020; R. Dickmann, *Alcune questioni di costituzionalità in tema di voto parlamentare a distanza*, in *Federalismi*, n. 5/2020, A. Pertici, *La rappresentanza della nazione in tempo di pandemia*, in corso di pubblicazione su *Quaderni costituzionali 2020*, nonché l'intervento di M. Luciani nell'ambito del convegno ospitato on line di Radio radicale "Parlamento on line: a distanza o in presenza?", a cura del presidente della I Commissione della Camera dei deputati, G. Brescia.

<sup>48</sup> Così F. Clementi, *Virus: In emergenza la democrazia rappresentativa si di fende con il voto a distanza*, cit., pp. 2-3; Id., *Il lascito della gestione normativa dell'emergenza: tre riforme ormai ineludibili*, cit., pp. 13-14; S. Curreri, *L'attività parlamentare ai tempi del Covid-19: fiat iustitia et pereat mundus?*, cit., pp. 1 ss.; C. Fusaro, *op.cit.*, p. 2; S. Ceccanti, *Per una ragionevole disciplina online costituzionale del ruolo del Parlamento nelle situazioni di emergenza*, cit., pp. 2-3.

<sup>49</sup> Per riprendere le parole di C. Fusaro, *op. cit.*, p. 3.

<sup>50</sup> Così S. Curreri, *L'attività parlamentare ai tempi del Covid-19: fiat iustitia et pereat mundus?*, cit., pp. 1-2. L'A. al riguardo richiama la sentenza n. 379/1996 della Corte costituzionale, al fine di suffragare la tesi per cui, rientrando nell'autonomia regolamentare, garantita dagli articoli 64, 68, 72 Cost., «tutti quei comportamenti aventi natura squisitamente funzionale», andrebbero ricomprese tra essi anche le modalità di esercizio del voto in Parlamento. In senso analogo, v. 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*, cit., pp. 6-7.

Da questo punto di vista, sarebbe quindi del tutto inconferente il richiamo svolto dal Presidente Fico nel corso della già richiamata Giunta per il Regolamento del 4 marzo scorso alla decisione dell'Ufficio di Presidenza della Camera del 2 agosto 2011: la scelta di escludere la possibilità di ricorrere al voto a distanza, che l'allora Presidente Fini giustificò proprio sulla base del fatto che la Costituzione imporrebbe la presenza fisica alle sedute, avrebbe riguardato un caso completamente diverso, cioè quello di un deputato sottoposto a custodia cautelare, che chiedeva con le allora (limitate) risorse tecnologiche disponibili di poter partecipare a distanza ai lavori parlamentari; la specificità e individualità di quell'ipotesi non sarebbe in alcun modo comparabile con la situazione di emergenza sanitaria che rischia di paralizzare l'organo nella sua interezza e di minare il funzionamento stesso della democrazia rappresentativa<sup>51</sup>. A tutti gli effetti, quindi, si potrebbe dare vita ad un Parlamento in “*smart working*”, in cui i parlamentari esercitino le proprie funzioni a distanza, al pari di quanto posto in essere da migliaia di lavoratori italiani in queste settimane.

Vi è dunque parte della dottrina che, pur evidenziandone le difficoltà<sup>52</sup>, ritiene non solo possibile, ma necessario, in casi di emergenza come quella attuale, far svolgere tutte le riunioni e le votazioni da remoto. Per quanto animata dalla comprensibile esigenza di scongiurare una eccessiva marginalizzazione, se non una vera e propria paralisi, dell'istituzione parlamentare, nonché una compressione delle prerogative dei singoli deputati e senatori, una generalizzata apertura alla partecipazione “a distanza” dei parlamentari con modalità telematiche desta più di una perplessità.

Sia detto subito che gli ostacoli all'introduzione di modalità telematiche di partecipazione ai lavori parlamentari non paiono risiedere solo nel “testo” della Costituzione e, in particolare, nelle parole “presente” e “presenti” contenute nell'art. 64, terzo comma, Cost., peraltro riferite solo alla “deliberazione” e all'attività dell'Assemblea<sup>53</sup>.

Se quello letterale è, infatti, il primo criterio di interpretazione del diritto, anche la Corte costituzionale ci ha dimostrato in varie occasioni che esso va poi saggiato e consolidato alla luce di altri argomenti (sentenze n. 38 del 2019, n. 106 e n. 304 del 2002, n. 127 del 1966).

Non soccorre, contrariamente a quanto da altri osservato, e la nota sentenza n. 78 del 1984, che non consente di avvalorare la generalizzata apertura poc'anzi richiamata. Con tale pronuncia la Corte ritiene

---

<sup>51</sup> S. Curreri, *Voto a distanza in Parlamento: i precedenti non lo impediscono affatto*, cit., pp. 1 ss.

<sup>52</sup> Si veda la posizione di 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*, cit., pp. 8-10, che, pur a favore dell'opportunità dell'introduzione di forme di partecipazione e voto a distanza, avverte che un simile processo richiede una complessa re-ingegnerizzazione del procedimento parlamentare.

<sup>53</sup> N. Lupo, *Perché non è l'art. 64 Cost. a impedire il voto “a distanza” dei parlamentari. E perché ammettere tale voto richiede una “re-ingegnerizzazione” dei procedimenti parlamentari*, cit., pp. 3-5, il quale rileva come il *quorum* strutturale sia necessario per le attività dell'Assemblea, tanto che gli stessi regolamenti di Camera e Senato prevedono *quorum* strutturali inferiori per la validità delle sedute delle Commissioni.

conformi a Costituzione le (allora) differenti modalità di computo degli astenuti tra Camera e Senato, rilevando che il dettato costituzionale *«lascia un margine piuttosto ampio all'interpretazione ed attuazione del pensiero del costituente in materia e che l'interpretazione ed attuazione in parola sono di esclusiva spettanza di ciascuna Camera»*<sup>54</sup>.

Con specifico riferimento a quel caso, un conto è che la Costituzione richieda la maggioranza dei presenti “per la validità” di una delibera dell’Assemblea, lasciando alle Camere un margine di interpretazione della norma, altro è dedurre, da una disposizione costituzionale redatta quando neppure era immaginabile che i parlamentari potessero partecipare a distanza, che i regolamenti siano competenti ad ammettere la partecipazione telematica a tutte le attività parlamentari.

Più in generale, è vero che i regolamenti parlamentari possiedono ampi margini nel disciplinare ciò che avviene in Parlamento, ma essi certo non possono minare alle radici il senso profondo della funzione rappresentativa, che nasce proprio “per rendere presente chi è assente”<sup>55</sup>.

E, allora, non è necessario scomodare John Stuart Mill per ricordare che la democrazia parlamentare si fonda anzitutto sul confronto e sulla discussione tra diverse, e spesso opposte, idee; che tale confronto caratterizza l’intera attività (anche quella informale) delle Camere, che il confronto deve essere immediato e reale; che la deliberazione rappresenta solo l’atto finale di un procedimento molto più complesso e articolato<sup>56</sup>.

Sappiamo bene tutti che il procedimento parlamentare è strumento essenziale per il funzionamento di una democrazia, e, perciò, deve essere garantito, nella sua effettività, in ogni parte.

Pertanto, se si può forse essere disponibili al ricorso a modalità telematiche per la partecipazione a qualche attività che si svolge nell’ambito di collegi ristretti quali sono le Giunte e le Commissioni e che non si concludono con una deliberazione<sup>57</sup> (si pensi alle audizioni informali, che, peraltro, già sono state autorizzate a svolgersi in videoconferenza, ma anche ad alcune attività di controllo, come le informative dei componenti del Governo), preoccupazione desta invece l’estensione di quelle stesse modalità alle altre attività parlamentari e, in particolare, a quella legislativa, nonché, ovviamente, ai momenti in cui il rapporto fiduciario è messo in discussione.

---

<sup>54</sup> Corte cost., sent. n. 78/1984, Punto n. 4 del Cons in dir. Cfr. al riguardo 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*, cit., pp. 5-7.

<sup>55</sup> Così N. Zanon nell’intervento al webinar “*Tecnologia e funzionamento delle istituzioni nella stagione dell’emergenza*” organizzato dalla Rivista *MediaLaws* il 12 maggio 2020, il quale ricorda come la “rappresentazione” politica esige unità di tempo, luogo (Parlamento) e azione, come quella scenica, e, quindi, ovviamente, presenza fisica.

<sup>56</sup> Sul punto, V. Lippolis, *op. cit.*, pp. 1-2.

<sup>57</sup> Su cui concordano R. Dickmann, *op. cit.*, p.8.; V. Lippolis, *op. cit.*, p. 2; N. Lupo, *L’attività parlamentare in tempi di coronavirus*, cit., pp.131-132.



La partecipazione da remoto non è in grado di assicurare una effettiva e immediata partecipazione di tutti i parlamentari a tutte le fasi del procedimento legislativo, soprattutto a quelle che precedono il voto.

Inoltre, essa non è in grado di rappresentare, anche visivamente, la collocazione politica dei vari gruppi. È sufficiente rammentare quanto conti il luogo in cui ciascun parlamentare è seduto nell'emiciclo.

Con riferimento al solo atto di votare, la tecnologia potrebbe forse soccorrere. Senza eccessive difficoltà potrebbero essere messi a disposizione dei parlamentari – come del resto già avviene – i testi su cui deliberare. Poi, un'infrastruttura tecnologica adeguata, idonea ad assicurare quelle garanzie normalmente discendenti dalla tradizionale immunità di sede e a porre il risultato al riparo da contestazioni (con l'impiego del riconoscimento facciale o delle impronte digitali ad esempio)<sup>58</sup>, farebbe il resto.

Ben più difficile (forse impossibile) è invece che oggi la tecnologia, per quanto raffinata, possa restituire l'immediatezza che caratterizza il confronto parlamentare, che connota tutte le fasi prodromiche al voto. Forse ciò è tecnicamente possibile per collegi assai ristretti, ma non è realizzabile quanto il dibattito è complesso, il procedimento articolato, l'organo è numeroso e il confronto deve essere pubblicamente mostrato.

Anche il richiamo, da più parti operato, alle esperienze straniere impone di muoversi con cautela, non solo per l'ovvia ragione che ogni ordinamento è caratterizzato da proprie specificità e la comparazione rappresenta sempre un terreno scivoloso, ma soprattutto perché gli esperimenti ricordati non paiono aver offerto esempi illuminanti.

Con riferimento alle attività del Parlamento europeo, lo stesso Presidente Sassoli ha rammentato che, per il momento, lo strumento “del voto” a distanza (reso quasi necessario, come si è visto, dalle difficoltà che i parlamentari europei incontrano nel raggiungere le sedi di Strasburgo e Bruxelles) è stato utilizzato solo per tre votazioni e che sarebbe stato assai più complicato ricorrervi per votazioni molteplici<sup>59</sup>. Peraltro, si è trattato di votare, più che di discutere.

Analoghi insegnamenti possono trarsi anche dall'ordinamento spagnolo, dove le votazioni che si sono susseguite sono state essenzialmente dirette ad autorizzare la proroga dello stato di allarme di volta in volta richiesto dal Governo e alla conversione dei relativi decreti<sup>60</sup>.

Alla luce di quanto sin qui osservato, condivisibile e apprezzabile è dunque la soluzione, che nelle ultime settimane si è consolidata, di far partecipare ai lavori tutti (e non solo alcuni) parlamentari, e “in presenza”, adottando adeguate misure di protezione per loro e per il personale, utilizzando tutti gli spazi disponibili

---

<sup>58</sup> Come propone N. Lupo, *L'attività parlamentare in tempi di coronavirus*, cit., p.132.

<sup>59</sup> Cfr. le considerazioni del Presidente Sassoli al convegno ospitato on line sul sito di Radio radicale “*Parlamento on line: a distanza o in presenza?*”, a cura del presidente della I Commissione della Camera dei deputati, G. Brescia.

<sup>60</sup> Cfr. sedute del 25 marzo, 9 aprile e 22 aprile del *Congreso del Los Diputados*.



(tribune comprese) e distribuendo le sedute sull'intera settimana, in modo da scaglionare le sedute delle commissioni e consentire a tutte l'uso delle aule di maggiori dimensioni.

Mettere il Parlamento nelle condizioni di svolgere pienamente le sue attività “in presenza” non è solo necessario per dimostrare, simbolicamente, che l'organo posto al centro del sistema istituzionale non viene mai meno all'esercizio delle funzioni che la Costituzione gli attribuisce, ma, soprattutto, per non minare la natura stessa della rappresentanza politica, che richiede un confronto politico “vero” e pubblico.

## 6. Conclusioni

Pur auspicando, ovviamente, che l'emergenza sanitaria si risolva in tempi brevi e che mai più ci ritroveremo ad affrontare analoga situazione, l'occasione che abbiamo vissuto ha indotto a riflettere sulla necessità di introdurre – a livello parlamentare – strumenti e procedure dell'emergenza.

La vicenda narrata ha mostrato come i regolamenti di Camera e Senato presuppongano la presenza fisica dei parlamentari, facendo spesso riferimento a concetti, quali sedute, posti, riunioni, che presuppongono la presenza fisica<sup>61</sup>.

Alcuni tra coloro che hanno sostenuto la necessità di consentire – anche solo in casi eccezionali – la partecipazione ai lavori parlamentari con modalità telematiche hanno ritenuto che basterebbe una decisione degli Uffici di Presidenza o una circolare interna, previo parere unanime delle Giunte per il regolamento. La decisione si potrebbe adottare per un periodo limitato, eventualmente prorogabile<sup>62</sup>.

Altri, invece, sostengono la necessità di una riforma regolamentare<sup>63</sup>.

Alla luce di quanto precedentemente argomentato, chi scrive ritiene che, anche per consentire la partecipazione “da remoto” ad alcune limitate attività parlamentari (riunioni di organi collegiali di ridotte dimensioni o sedute di commissione in cui non sia prevista una attività deliberativa), sarebbe necessaria una riforma dei regolamenti, chiamati a definire rigorosamente casi e modi di tale partecipazione<sup>64</sup>. D'altro canto, anche per consentire ai consigli comunali di svolgere i lavori “a distanza” è stata approvata una apposita disposizione normativa (l'art. 73 del decreto-legge n. 18 del 2020).

Senza questi passaggi, il rischio è quello di determinare, dietro lo schermo di un'interpretazione evolutiva delle disposizioni oggi vigenti e in nome dell'emergenza, una pericolosa “rottura costituzionale”<sup>65</sup>, che

---

<sup>61</sup> Cfr. M. Luciani nell'ambito del convegno ospitato on line sul sito di Radio radicale “*Parlamento on line: a distanza o in presenza?*”, a cura del presidente della I Commissione della Camera dei deputati, G. Brescia.; l'A. ha riproposto la sua contrarietà in M. Luciani, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, spec. nota n. 64, p. 121.

<sup>62</sup> Questa la tesi di S. Curreri, *L'attività parlamentare ai tempi del Covid-19: fiat iustitia et pereat mundus?*, cit., p. 3. In senso analogo, F. Clementi, *Virus: In emergenza la democrazia rappresentativa si di fende con il voto a distanza*, cit., pp.1 ss.

<sup>63</sup> Cfr. B. Caravita, *L'Italia ai tempi del Coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in *Federalismi*, n. 6/2020, p. 8.

<sup>64</sup> Cfr. sul punto R. Dickmann, *op. cit.*, pp. 8 ss.

<sup>65</sup> Come avverte M. Luciani, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, cit., p. 121.



non tenga conto della complessità e delicatezza dei procedimenti che innervano la democrazia parlamentare; procedimenti e regole di cui occorre non dimenticarsi proprio in momenti in cui l'equilibrio tra i diversi poteri e organi costituzionali, nonché l'architettura del sistema delle fonti risultano già fortemente scossi.