
Il Parlamento e l'emergenza. Forma di governo, fonti, ipotesi di digitalizzazione*

Luca Cavalli

Abstract

Questo contributo considera il ruolo del Parlamento nella corrente emergenza sanitaria e l'impatto della stessa su forma di governo, sistema delle fonti e organizzazione dei lavori delle Camere. La riflessione si articola lungo due versanti: uno esterno, di analisi delle dinamiche dei rapporti fra Esecutivo e Legislativo e, in particolare, delle modalità della produzione normativa emergenziale; e uno interno, relativo ai tentativi di digitalizzazione compiuti durante la pandemia per salvaguardare la continuità dei lavori nonché l'esercizio del mandato parlamentare. In questo contesto, si riflette specificamente sul tema della partecipazione a distanza e delle ipotesi, oggi di particolare attualità, di digitalizzazione del Parlamento.

This paper considers the role of Parliament in the current health emergency and its impact on the form of government, system of sources of law and organization of the works of the assembly. The survey is articulated along two sides: one external, aimed at analysing the dynamics on the relations between Executive and Legislative and, in particular, the ways of the emergency regulatory production; and one internal, concerning the attempts of digitization made during the pandemic crisis to safeguard the continuity of the work as well as the exercise of the parliamentary mandate. In this context, the analysis focuses specifically on remote participation and the hypotheses, today of particular relevance, of digitization of Parliament.

Sommario

1. Introduzione. - 2. Emergenza sanitaria e forma di governo. - 3. Prevalenza del Governo e reazione delle Camere: la «parlamentarizzazione» dei d.P.C.M. - 4. Riorganizzazione dei lavori parlamentari e primi tentativi di digitalizzazione. - 5. Il Parlamento a distanza: l'ipotesi della digitalizzazione - 6. Qualche osservazione conclusiva.

Keywords

emergenza Covid-19 - forma di governo - fonti del diritto - Parlamento - digitalizzazione.

* L'articolo è stato sottoposto, in conformità al regolamento della Rivista, a referaggio "a doppio cieco".

1. Introduzione

Questo lavoro, relativo al tema del Parlamento alla prova dell'emergenza, specie da Covid-19, ricostruisce i principali effetti prodotti dalla pandemia su forma di governo e sistema delle fonti¹; e si interroga sulle modalità di organizzazione e funzionamento, anche digitali, del Parlamento, innanzi alla prova della crisi sanitaria. In questo contesto, pertanto, il principale oggetto dello studio riguarda le modalità attraverso cui le Camere hanno tentato di reagire davanti all'emergenza, e al ruolo sempre maggiore assunto dal Governo nella gestione della stessa², con specifico riguardo al tema – oggi di straordinaria attualità – delle ipotesi di digitalizzazione del Parlamento.

Com'è noto, infatti, la gestione normativa dell'emergenza e le varie forme di organizzazione-partecipazione a distanza che sono state praticate nei più svariati consessi, anche istituzionali, hanno rappresentato l'occasione per affrontare un tema già noto ad altre esperienze ordinamentali: quello delle ipotesi di digitalizzazione dell'attività politico-legislativa, di cui la partecipazione da remoto segna un tratto specifico. Si tratta, invero, di un tema molto complesso, divisivo sia sul piano delle posizioni teoriche sia delle opzioni tecniche in campo; un tema che, almeno per linee generali, qui si tenta di approfondire, attesa l'opportunità di verificare se possano rinvenirsi occasioni ulteriori di valorizzazione dell'attività del Parlamento e della partecipazione politico-legislativa, e democratica in senso più ampio, anche attraverso il ricorso alle forme di digitalizzazione.

2. Emergenza sanitaria e forma di governo

Com'è stato diffusamente considerato dalla dottrina, tra i principali effetti dell'emergenza sanitaria sull'assetto della forma di governo parlamentare si registra un sempre maggiore indebolimento del Parlamento, a favore di una netta preminenza del Governo³. Si tratta, invero, di un processo risalente nel tempo, di graduale ma costante limitazione di ruolo dell'organo legislativo: un processo che si è poi acuito, venendo in rilievo in tutta la sua forza, nelle fasi, soprattutto le prime, di gestione della pandemia. L'arretramento delle sedi parlamentari, insomma, può ascrivarsi alle disfunzioni più generali della forma di governo parlamentare: caratterizzate, dal punto di vista normativo, dallo spostamento e dalla tendenziale stabilizzazione dell'asse decisionale in favo-

¹ *Dottore magistrale in Giurisprudenza, Università degli Studi di Napoli Federico II.

Su tale profilo, per un'analisi più ampia, si v. U. Ronga, *Il Governo nell'emergenza (permanente). Sistema delle fonti e modello legislativo a partire dal caso Covid-19*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1, 2020.

² Per un'analisi sulla preminenza dell'Esecutivo nella gestione dell'emergenza pandemica si v. P. Caretti, *I riflessi della pandemia sul sistema delle fonti, sulla forma di governo e sulla forma di Stato*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. speciale, 2020; S. Staiano, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in *Rivista AIC*, 2, 2020; C. Melzi d'Eril-G.E. Vigevani, *Il Parlamento non sia assente durante la pandemia*, in *Il Sole 24 Ore*, 15 marzo 2020.

³ Tale indebolimento, tuttavia, non si è tradotto in una vera e propria «marginalizzazione» del Legislativo. A tal proposito, si v. V. Lippolis, *Il rapporto Parlamento-Governo nel tempo della pandemia*, in *Il Filangieri, Quaderno 2020*, Napoli, 2020.

re del Governo⁴; non a caso qualificato già in tempi precedenti rispetto alla pandemia, con il supporto dei dati sulla produzione normativa, quale «*dominus* della legislazione»⁵. A questa tendenza, peraltro, possono ascrivere ulteriori fattori di rafforzamento del ruolo governativo: l'espansione della delegazione legislativa⁶; la proliferazione delle fonti regolamentari⁷; e, in particolare, della decretazione d'urgenza, quale principale elemento connotativo consolidamento delle prerogative dell'Esecutivo⁸. Il decreto-legge, infatti, da strumento concepito dal Costituente per fronteggiare situazioni straordinarie, è stato assunto, nella prassi, a strumento pressoché ordinario di definizione delle politiche pubbliche, così contribuendo alla «stabilizzazione dell'emergenza»⁹, nonché, sul piano degli equilibri costituzionali, a provocare nel sistema «una degenerazione in grado di oscurare principi costituzionali di rilevanza primaria»¹⁰. Nell'impiego pressoché ordinario della decretazione d'urgenza, pertanto, si rinviene, dal punto di vista delle opzioni di politica legislativa, il segno di una «emergenza che non passa»: uno stato di cose in cui vengono in rilievo, oltre alla citata «stabilizzazione», le conseguenze di problemi fattuali più ampi, «problemi strutturali, male affrontati, o per lunghi periodi

⁴ Una ulteriore «torsione» della forma di governo è ascrivibile anche al sistema dei partiti, quale «formante» della forma di governo parlamentare a debole razionalizzazione. Sul punto, si v. S. Staiano, *Prolegomeni minimi a una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti*, in *federalismi.it*, 3, 2012, 15, *contra*, per la tesi dei partiti come elemento «condizionante» della forma di governo, si v. M. Luciani, *Partiti e forma di governo*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 3, 2018.

⁵ Sul tema, si v. G. Serges, *Crisi della rappresentanza parlamentare e moltiplicazione delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2017, 5; U. Ronga, *Il Governo nell'emergenza (permanente). Sistema delle fonti e modello legislativo a partire dal caso Covid-19*, cit., 19 ss. e, specificatamente al «consolidamento del modello a preminenza dell'Esecutivo», 23 ss.; cfr. M. Cartabia, *Il Governo "Signore delle fonti"?*, in Id., E. Lamarque-P. Tanzarella (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici: atti del convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa"*, Torino, 2011; G. Tarli Barbieri, *La disciplina del ruolo normativo del Governo nella legge n. 400 del 1988*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2018, 1. Per un'analisi della prassi parlamentare sul punto, si v. G. Lasorella, *La programmazione dei lavori alla Camera ed i suoi protagonisti: Governo, gruppi e Presidente. Luci e ombre*, in *Il Filangieri. Quaderno 2007*, Napoli, 2007, 89 ss.; approfonditamente sul tema, G. Di Cosimo, *Il Governo forte*, Macerata, 2010.

⁶ Sul piano dell'espansione, in via di prassi, dei poteri normativi dell'Esecutivo, da ultimo, si v. U. Ronga, *La delega legislativa. Recente rendimento del modello*, Napoli, 2020, 112 ove, con specifico riferimento alla delegazione legislativa, si evidenzia tanto «la debolezza (e non rado dalla inefficienza) del legislatore delegante» quanto «la disinvoltura (non di rado esposta a sanzione) del legislatore delegato». Per una ricostruzione di tali tendenze anche con riguardo alle legislature meno recenti, si v. Id., *Le principali tendenze della delega legislativa nella più recente esperienza. Contributo allo studio della XIV, XV e XVI Legislatura*, in G.C. De Cesare (a cura di), *Lezioni sul Parlamento nell'età del disincanto*, Quaderni del Dipartimento di Scienze giuridiche, Roma, 2011. A tal proposito, inoltre, si v. G. Tarli Barbieri-P. Caretti, *L'evoluzione della delega legislativa nella XIV Legislatura*, in Aa. Vv., *Quaderno n. 15 del Seminario di studi e ricerche parlamentari*, Torino, 2006.

⁷ Sul punto, per un'analisi più ampia, si v. N. Lupo, *Dalla legge al regolamento. Lo sviluppo della potestà normativa del Governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni*, Bologna, 2003.

⁸ A tal proposito, per un'analisi più ampia, si v. A. Cardone, *La «normalizzazione» dell'emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, Torino, 2011.

⁹ Cfr. S. Staiano, *Brevi note su un ossimoro: l'emergenza stabilizzata*, in Id. (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni, Atti del convegno annuale del Gruppo di Pisa*, Torino, 2006, 650.

¹⁰ Corte cost. 17 ottobre 1996, n. 360, c.i.d n. 8; sul punto cfr. A. Simoncini, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale*, Milano, 2003.

addirittura accettati come un tratto insopprimibile nell'esercizio dei pubblici poteri»¹¹. In quest'ottica, lo studio della gestione dell'emergenza sanitaria è parso un osservatorio inedito per restituire ulteriore evidenza a torsioni pregresse ma ancora in atto, con livelli forse straordinari, tra gli organi costituzionali. Un osservatorio peraltro utile a comprendere, almeno per linee principali, quali siano stati i criteri e gli strumenti di azione del legislatore innanzi all'emergenza, per assicurare una risposta dell'ordinamento alla crisi sanitaria¹².

Davanti a questa duplice prospettiva analitica – connotata da emergenze di segno diverso, strutturali e congiunturali – pare utile adoperare alcune intuizioni relative al rapporto tra «emergenza reale ed emergenza permanente», tenuto conto che in concreto si sono prodotte nel sistema normativo «sovrapposizione tra emergenze che hanno volti (anche) diversi»¹³. Infatti, a quelle «situazioni che costituiscono in realtà problemi strutturali, male affrontati, o per lunghi periodi addirittura accettati come un tratto insopprimibile nell'esercizio dei pubblici poteri» si è affiancata un'«emergenza reale», sicuramente inedita, quanto alla natura, al tipo, alla portata del fenomeno emergenziale¹⁴.

Al descritto contesto normativo, e alle inflazioni del decreto-legge che in esso si sono prodotte, la crisi pandemica ha aggiunto ulteriori elementi. Tra questi, quello che è stato qualificato come un «effetto domino»¹⁵, in ragione del quale «da posizione del decreto-legge, normalizzata nel sistema in luogo della legge, avrebbe condotto, innanzi all'emergenza, all'affermazione di uno schema ulteriore, in cui l'atto amministrativo si impone sul decreto-legge»¹⁶.

In questo campo, già variamente minato, il Parlamento, innanzi all'irrompere dell'emergenza, si è trovato ulteriormente in difficoltà. Le condizioni – oggettivamente inedite – in cui le Camere si sono trovate ad operare hanno suggerito la ricerca, pur tra molteplici difficoltà operative, di soluzioni ulteriori, mai sperimentate prima, per

¹¹ Così S. Staiano, *Brevi note su un ossimoro: l'emergenza stabilizzata*, cit., 651.

¹² Per un'analisi ampia sul tema, che considera varie prospettive di studio del fenomeno si v. S. Staiano (a cura di), *Nel ventesimo anno del terzo millennio, sistemi politici, istituzioni economiche e produzione del diritto al cospetto della pandemia da Covid 19*, Napoli, 2020; P. Caretti-M. Morisi-G. Tarli Barbieri (a cura di), *La pandemia e il sistema delle fonti: uno sguardo comparato*, in *Osservatorio sulle fonti*, fascicolo speciale, 2021.

¹³ U. Ronga, *Il Governo nell'emergenza (permanente). Sistema delle fonti e modello legislativo a partire dal caso Covid-19*, cit., 33 e specificatamente in «conclusioni provvisorie» dove si dà conto di tutte le ragioni di una «emergenza dell'emergenza». Considera tale profilo G. Guzzetta, *Le fonti dell'emergenza alla prova della pandemia*, in F.S. Marini-G. Scaccia (a cura di), *Emergenza covid-19 e ordinamento costituzionale*, Torino, 2020, 65.

¹⁴ Cfr. U. Ronga, *Il Governo nell'emergenza (permanente). Sistema delle fonti e modello legislativo a partire dal caso Covid-19*, cit., 21. Diversamente dalle altre «emergenze reali», la pandemia, infatti, si è configurata come una situazione di crisi in continua evoluzione che ha ulteriormente posto sotto *stress* il sistema istituzionale.

¹⁵ Cfr. G. Silvestri, *Covid-19 e Costituzione*, in *unicost.eu*, 10 aprile 2020 che rileva come «il procedimento ideato dai Costituenti per fronteggiare velocemente l'emergenza sia apparso “lento”, come “lento” era apparso il procedimento ordinario di formazione della legge di fronte all'abuso della parola “emergenza” per qualunque problematica economica o sociale si presentasse al vaglio della politica. Si è verificato un «effetto domino: il decreto-legge al posto della legge, l'atto amministrativo al posto del decreto-legge».

¹⁶ Così U. Ronga, *Il Governo nell'emergenza (permanente). Sistema delle fonti e modello legislativo a partire dal caso Covid-19*, cit., 21.

tentare di porre un argine all'emergenza; e, per quanto considerato, alle ulteriori disarticolazioni prodotte nel sistema delle fonti e nelle dinamiche della forma di governo parlamentare.

3. Prevalenza del Governo e reazione delle Camere: la «parlamentarizzazione» dei d.P.C.M.

Quanto considerato, circa gli effetti della gestione della pandemia sul legislatore, va ora analizzato alla luce degli strumenti normativi messi in campo dal legislatore – invero dall'Esecutivo – per assicurare risposte quanto più rapide innanzi ai problemi e ai tempi imposti dall'emergenza; nonché circa la risposta delle Camere davanti al consolidamento del modello a trazione dell'Esecutivo.

Infatti, le modalità di produzione normativa adoperate sono state, almeno quanto alla scelta della fonte e al massiccio ricorso alla stessa, sicuramente insolite: il d.P.C.M. ha rappresentato, su tutte, un fattore di disarticolazione nell'assetto normativo, imponendo in dottrina la ricerca di «catene normative»¹⁷ utili a legittimarne l'impiego.

Si è trattato di una produzione normativa enorme, di difficile ricostruzione: un modello di cui forse è più utile cercare di isolare, nel quadro di un dibattito ampio, complesso e polarizzato su posizioni differenti, alcuni «punti fermi».

In primo luogo, è opportuno considerare che la complessa produzione normativa messa in campo per fronteggiare l'emergenza riconosce il proprio fondamento di validità nella Costituzione. Sono infatti i principi del *primum vivere* e della *salus rei publicae* implicitamente positivizzati a livello costituzionale a fungere da fonte legittimante la normativa emergenziale di rango primario messa in campo per contrastare la diffusione del contagio da Covid-19 che a sua volta ha costituito la base giuridica legittimante l'adozione dei d.P.C.M., strumento normativo privilegiato per garantire un intervento delle istituzioni celere e adeguata ad un'emergenza dinamica e in continua evoluzione. Il tema è ampio, complesso, divisivo dal punto di vista delle opinioni in campo: ma almeno per tratti essenziali, occorre considerare quale sia stato il ruolo del Parlamento nella produzione della legislazione emergenziale, guardando, in particolare, al ruolo delle Camere¹⁸ nella formazione dei d.P.C.M.

A tal proposito occorre distinguere la fase dell'emergenza, che precede la conversione del d.l. n. 19 del 2020, e quella successiva. Infatti, prima dell'entrata in vigore del suddetto decreto, emerge un coinvolgimento minimo e poco efficace del Parlamento nella produzione della legislazione emergenziale, essendo le Camere semplici destinatarie di

¹⁷ Così, M. Luciani, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, 2, 2020.

¹⁸ Si tratta di un tema di rilevanza fondamentale poiché nell'organizzazione costituzionale italiana è il Parlamento l'organo cui si ottiene una sintesi delle posizioni plurali e in cui dovrebbe concentrarsi la composizione di diritti ed interessi in conflitto irriducibile. Al contrario, se «l'Assemblea (...) si riduce – come purtroppo spesso è accaduto, specie in questa fase emergenziale – esclusivamente a una sede in cui porre in essere sceneggiate e *showdown* di vario genere, o al massimo per operare qualche “conta” di chi è a favore e chi è contro, gli effetti negativi, in termini di fiducia nelle istituzioni, di responsabilizzazione delle forze politiche e di democraticità dell'intero processo, finiscono inevitabilmente per essere avvertiti da tutto il sistema politico-istituzionale». Così v. N. Lupo, *Il Parlamento nell'emergenza pandemica, tra rischio di auto-emarginazione e “finestra” di opportunità*, cit., 166.

informative dei rappresentanti del Governo¹⁹.

Dopo la conversione del decreto-legge n. 19 del 2020, invece, il ruolo del Legislativo si rafforza e si assiste alla previsione di una formale, obbligatoria e preventiva «parlamentarizzazione» dei d.P.C.M. In sede di conversione, infatti, vengono inseriti due meccanismi procedurali di significativo rilievo: con il primo, si dispone la preventiva illustrazione dei d.P.C.M. alle Camere «al fine di tener conto di eventuali indirizzi politici dalle stesse formulate» e nell’ottica di garantire una discussione preventiva sugli atti del Governo²⁰. Si prevede poi, come meccanismo di riserva, e solo per ragioni di urgenza che rendano impossibile la comunicazione preventiva, l’intervento successivo del Presidente del Consiglio dei ministri, tenuto a riferire il prima possibile alle Camere sulle misure adottate.

Da un’analisi delle risoluzioni approvate si evince che forze di maggioranza e di minoranza hanno quasi sempre presentato proposte di tipo differente²¹: mentre quelle di maggioranza sono state caratterizzate da proposte “a maglie larghe”, spesso coincidenti con quanto già in programma dal Governo, le risoluzioni di opposizione, invece, si concentrano più specificamente su proposte alternative a quelle governative²².

Certo pare difficile stabilire se tali modalità, finalizzate al maggiore coinvolgimento del Parlamento, abbiano raggiunto gli obiettivi prefissati. Il dibattito in dottrina si è articolato lungo posizioni differenti: è possibile, tuttavia, evidenziare i profili del tema che hanno suscitato maggiore interesse. In molti casi, in particolare, pur muovendo da un apprezzamento circa lo sforzo delle Camere, si è detto modalità deboli, più che altro manifesto, di «parlamentarizzazione»²³.

I fattori di criticità sono stati rinvenuti in particolare nei seguenti: in primo luogo, è stato contestato al Governo di aver deliberatamente scelto di condividere in modo solo generico – in sede di comunicazioni – la complessiva linea di azione, senza assicurare un effettivo coinvolgimento sui contenuti dei provvedimenti. Al riguardo, è stata criticamente considerata l’ipotesi di una fase istruttoria nell’ambito delle Commissioni: ipotesi, in realtà, mai attuata, con la conseguenza di un modello di controllo parziale, oltre che debole, perché destinato soltanto all’Assemblea²⁴.

¹⁹ Secondo parte della dottrina, sarebbe stato preferibile la presentazione alle Camere delle bozze dei decreti, piuttosto che generiche informative. Sul punto, per un’analisi più ampia, si v. R. Caridà, *La tenuta istituzionale del Parlamento tra COVID-19 e referendum*, in *Quaderni Costituzionali*, 4, 2020.

²⁰ In particolare, il meccanismo di “parlamentarizzazione” è stato introdotto in sede di conversione del d.l. n. 19 del 2020 (cd. “emendamento Ceccanti”). Sul punto, per un’analisi più ampia, si v. V. Lippolis, *Il rapporto Parlamento-Governo nel tempo della pandemia*, cit., 2020.

²¹ Per un’analisi del rapporto tra Governo, maggioranza e opposizione, si v. F. Pastore, *Dinamiche dei rapporti tra Governo, maggioranza e minoranze parlamentari*, in S. Staiano (a cura di), *Nel ventesimo anno del terzo millennio, sistemi politici, istituzioni economiche e produzione del diritto al cospetto della pandemia da Covid 19*, Napoli, 2020.

²² In questo senso, E. Griglio, *La parlamentarizzazione dei DPCM “pandemici”: un caso di inversione dell’onere della prova*, in *Filangieri, Quaderno 2020*, Napoli, 2021, 42 ss.

²³ Cfr. A. Lucarelli, *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, in *Rivista AIC*, 2, 2020, 563 che evidenzia come il primo decreto-legge adottato dall’Esecutivo per far fronte all’emergenza pandemica abbia costituito una sorta di «delega in bianco», permettendo al Governo di dotare sé stesso di poteri *extra-ordinem* ed estromettendo il Parlamento dalla funzione di determinazione ed attuazione dell’indirizzo politico emergenziale».

²⁴ Nel rapporto interlocutorio tra Parlamento e Governo si è parlato, già da tempo, di «soluzione

In secondo luogo, un rilievo critico ha riguardato la natura dell'intervento parlamentare: infatti, in coerenza con il fatto che gli atti di indirizzo non recano generalmente vincoli – almeno giuridici – nei confronti del Governo, si è ritenuto di non potere, con l'intervento di «parlamentarizzazione», comprimere l'opera dell'Esecutivo oltre le consuete modalità. La locuzione «tener conto» dei rilievi dell'Assemblea, infatti, è una forma di partecipazione piuttosto generica: se significa soltanto, come sembra dal dato testuale, e confermato da quello fattuale, che il Governo è semplicemente tenuto ad ascoltare il Parlamento, salvo poi essere completamente libero nell'azione, si comprendono «i dubbi sulla correttezza del ricorso a questo tipo di fonte»²⁵.

Inoltre, altra parte della dottrina ha valorizzato il ruolo svolto dal Parlamento anche nei confronti degli atti del Governo di natura secondaria, anche sulla base dell'approvazione di risoluzioni della minoranza²⁶, poi oggetto di integrazione di d.P.C.M. da parte del Governo.

Oltre alle innovazioni, più o meno deboli, considerate, occorre tenere conto del contesto politico-istituzionale in cui si è ulteriormente sviluppato questo dibattito. Specie dopo la prima fase di gestione dell'emergenza, quando la pressione degli eventi era divenuta parzialmente minore, si è allargata in tutti gli attori istituzionali la consapevolezza della necessità di operare per ricollocare le sedi legislative al centro del processo decisionale. In particolare, in questo contesto, merita qui richiamare la richiesta, sollecitata dal Presidente della Repubblica e interpretata dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti dei Presidenti delle Camere (ottobre 2020), circa la opportunità di mettere in campo modalità ulteriori di collaborazione istituzionale finalizzate a restituire maggiore centralità alle Camere, anche attraverso la istituzione di organi bicamerali²⁷.

4. Riorganizzazione dei lavori parlamentari e primi tentativi di digitalizzazione

Il perdurare dell'emergenza pandemica, oltre a riflettersi sul piano complessivo della forma di governo, ha variamente inciso anche su funzionamento e organizzazione delle Camere.

Le prime misure adottate – in linea con quanto stava accadendo nelle più svariate

teatrale». In questo senso, si v. E. Cuccodoro, *Comunicazioni del Governo in Parlamento*, in *Amministrazione in cammino*, 2008, 262 ss.

²⁵ Così P. Caretti, *I riflessi della pandemia sul sistema delle fonti, sulla forma di governo e sulla forma di Stato*, cit., 297.

²⁶ Si fa riferimento alla risoluzione proposta dal Sen. Calderoli, Vice Presidente del Senato, approvata con un solo voto contrario, concernente le modalità di interlocuzione del Governo sui d.P.C.M.

²⁷ Uno dei tentativi prodotti in questo senso, è l'istituzione della Commissione parlamentare bicamerale per l'emergenza epidemiologica (A.S. 1834 relatore Parrini); inizialmente il d.d.l. prevedeva pareri della commissione vincolanti per il Governo; a seguito degli emendamenti, i pareri della Commissione, vengono trasmessi al Governo che è obbligato a tenerne conto. Un ulteriore segnale politico importante è stato lanciato dalla richiesta, nell'ottobre 2020, del Presidente del Consiglio ai Presidenti delle Camere, che seguiva un più generale invito alla collaborazione del Presidente della Repubblica, di individuare le modalità più adeguate per un maggior coinvolgimento dell'organo parlamentare.

sedi, sotto la pressione degli eventi— sono state orientate al contenimento del contagio mediante la sicurezza dei luoghi e il distanziamento sociale. Ovvero, dall’osservatorio parlamentare, si è trattato di misure finalizzate a garantire: la sicurezza delle attività legislative; il distanziamento dei parlamentari; l’adozione di diffuse soluzioni logistiche intese al contenimento dei contagi. Tra queste, merita ricordare quelle concernenti l’utilizzo di spazi e tribune precedentemente riservati ai giornalisti, oppure di corridoi e di aule più capienti per garantire il distanziamento tra parlamentari; nonché l’individuazione di un’unica postazione per gli interventi²⁸. Poi, sempre con l’obiettivo di limitare il contagio, si è intervenuto anche relativamente alla durata delle sedute: è stato introdotto un limite di tre ore ai lavori in Assemblea; e sono state stabilite procedure di sanificazione dei locali a seguito di ogni sessione. Ancora, al fine di assicurare il rispetto delle citate misure, sono state estese le ipotesi sanzionatorie (come quelle previste per le ingiurie o le intemperanze, *ex art. 60 R.C.*) anche a coloro che, violando le misure di distanza interpersonale e di obbligo di mascherina, mettersero in pericolo la salute dei colleghi e degli addetti ai lavori.

Di specifico interesse, in particolare, è stato il ricorso al cd. *pairing*²⁹: una modalità di contingentamento delle presenze in Aula, già noto ad altre esperienze ordinamentali³⁰, fondato sull’accordo tra i gruppi parlamentari di ridurre, in modo proporzionale, la presenza in Aula dei propri membri.

Certo si tratta di un accordo informale, su base volontaria: pertanto, benché esprima sicuramente la capacità di coesione partitica e di *fair play* istituzionale, resta di fatto una modalità deregolamentata, priva di sanzione, inevitabilmente debole³¹. Di ciò è restituita in concreto dimostrazione dalla discussione sull’autorizzazione al maggiore indebitamento: il gruppo di *Fratelli d’Italia*, partecipando con tutti i propri componenti a quella discussione, di fatto costrinse la maggioranza ad adeguarsi, finendo così per riempire l’Aula di Montecitorio³².

La violazione del *pairing*, insomma, non integra alcuna fattispecie illecita: non si costi-

²⁸ Si tratta, più nel merito, della postazione precedentemente riservata al Comitato dei Nove. Sul punto, cfr. Camera dei deputati, Giunta per il regolamento, *Resoconto stenografico*, seduta del 31 marzo 2020, 4.

²⁹ Più nello specifico, con tale definizione si fa riferimento alla «riduzione concordata delle presenze dei parlamentari in Assemblea così da mantenerne inalterate le proporzioni tra i gruppi politici». Sul punto, per un’analisi più ampia, si v. S. Curreri, *Il Parlamento nell’emergenza*, cit., 228.

³⁰ *Ibid.*

³¹ Parte della dottrina ha espresso preoccupazioni ritenendo che il *pairing* potesse “camuffare” la procedura del voto per delega, andando a penalizzare deputati o senatori dissenzienti. Per un’analisi più ampia di tale posizione si v. N. Lupo, *La Costituzione non impedisce il voto “da remoto” dei parlamentari*, in *luisopen.it*, 2 aprile 2020. In senso favorevole a questa pratica e alla sua compatibilità con il dettato costituzionale, si v. Id., *L’attività parlamentare in tempi i coronavirus*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2, 2020; S. Curreri, *Il Parlamento nell’emergenza*, cit., 229, dove analizza però anche aspetti problematici come quello della penalizzazione dei gruppi politici meno numerosi e le soluzioni adottate per risolverli. *Contra*, M. Villone, *Camera a eletti contingentati è incostituzionale*, in *Il Foglio*, 11 marzo 2020: «È una decisione incostituzionale, e un pericoloso precedente. Incide sul voto, diritto inalienabile essenziale nella funzione di ciascun parlamentare. Grava, come corollario, sulla funzione di rappresentanza propria dell’assemblea. Al parlamentare può essere preclusa la partecipazione ai lavori e al voto solo in alcuni limitatissimi casi, previsti dai regolamenti a fini essenzialmente sanzionatori».

³² Per un approfondimento sulla vicenda si v. Camera dei deputati, Assemblea, *Resoconto stenografico*, 24 aprile 2020.

tuisce un vincolo giuridico in capo ai parlamentari per il mancato rispetto dell'accordo preso tra i gruppi³³. D'altronde – è noto – la prerogativa del parlamentare in ordine alla sua partecipazione ai lavori dell'Assemblea è insopprimibile, autonoma, non negoziabile o limitabile. Pertanto, pur a fronte di un accordo tra i gruppi, resta la possibilità del singolo parlamentare (benché si tratti, in concreto, di una circostanza non accaduta) o di singoli parlamentari di presenziare alla seduta. Pertanto, tale, pur del tutto legittima, autonomia del parlamentare, può vanificare gli obiettivi – in questo caso di contenimento del contagio – perseguiti tramite l'accordo tra i gruppi; con la conseguenza di rischiare di provocare ulteriore disordine sul piano organizzativo-istituzionale e politico-parlamentare³⁴.

L'altro versante di intervento, di specifico interesse ai fini di questa analisi, riguarda le ipotesi di digitalizzazione del Parlamento. Si tratta di interventi – noti in alcune esperienze comparate³⁵ – relativi a diversi versanti dell'attività parlamentare: organizzativi,

³³ Sui rimedi «domestici» per sanzionare i Deputati e Senatori «disobbedienti» e sulla loro legittimità, si v. U. Ronga, *Partiti personali e vicende dei gruppi parlamentari nell'esperienza recente. Contributo allo studio della XVII e della XVIII Legislatura*, in *federalismi.it*, 12, 2020, 225.

³⁴ Da ultimo, ma la questione è forse la più importante, tutto l'impianto dell'accordo è reso instabile da una profonda debolezza del partito politico e da un sistema dei partiti connotato sempre più spesso da complessità maggiori e diverse di quelle a cui si era abituati negli ultimi decenni del Novecento. Per uno studio sulle trasformazioni del sistema dei partiti, v. S. Staiano, *Nella rete dei partiti, trasformazione politica, forma di governo, network analysis*, Napoli, 2014.

³⁵ Possono essere utili alla ricostruzione della fattispecie in analisi alcune notazioni comparatistiche: già diversi in diversi contesti ordinamentali – non solo europei – sono state avviate forme di digitalizzazione per fronteggiare la crisi. Tra questi, l'esperienza spagnola, in particolare con riferimento ai lavori delle *Cortes Generales* e dei Parlamenti delle Comunità autonome, mostra un'apertura significativa nel ricorso al voto telematico c.d. “no presencial”. Oltre al noto caso del ricorso al voto telematico nella seduta del 25 marzo 2020, esso è infatti previsto espressamente all'art. 82, comma 2, del regolamento del *Congreso de los diputados* per garantire, a determinate condizioni e in determinate circostanze, l'esercizio del mandato parlamentare nelle ipotesi di impedimento riconducibile a situazioni giuridiche meritevoli di tutela come, tra le altre, la salute, la maternità e la paternità. Sul punto, si v. *passim* S. Curreri, *Il voto telematico no presencial nell'esperienza delle assemblee rappresentative spagnole: le Cortes Generales e i Parlamenti delle Comunità Autonome*, in *federalismi.it*, 12, 2020; R. Ibrido, *Alla ricerca della “giusta distanza”: il formato tecnologico dei lavori parlamentari in Italia e in Spagna durante la crisi pandemica*, in *Il Filangieri. Quaderno 2020*, Napoli, 2021. Anche nel contesto anglosassone si è fatto ricorso alle riunioni “ibride” in Parlamento, ovvero con parte dei parlamentari in presenza e parte da remoto. Tuttavia, onde ridimensionare la possibilità di “normalizzazione” di tali forme di lavoro, il Governo ha presentato ed ottenuto l'approvazione di una mozione con la quale sono state circoscritte le ipotesi di partecipazione ai lavori da remoto. Sul punto, si v. L. Dell'Atti, *Stato d'emergenza, sovereignty of Parliament e le sue sfide Riflessioni brevi sulle implicazioni costituzionali del CoVid-19 nel Regno Unito*, in *Osservatorio costituzionale*, 3, 2020. In Germania è stato escluso il voto a distanza ma si è previsto di dimezzare, portandolo ad un quarto, il *quorum* previsto per la validità delle sedute assembleari; mentre si è da subito autorizzata la possibilità di procedere da remoto per le Commissioni, quanto ai lavori in aula si è formata una Commissione ad hoc per lo studio della questione che però ad oggi non è pervenuta a nessuna formale proposta. In Francia, inoltre, si è provveduto ad un contingentamento del numero dei parlamentari prevedendo una estensione del voto per delega da parte del Presidente del gruppo, presente in aula insieme ad un numero di parlamentari pari a due. Anche il Parlamento Europeo, a partire dalla plenaria del 25 marzo 2020, ha utilizzato una piattaforma sia per trasmettere la seduta che per consentire il voto da remoto; nel dicembre del 2020, è stata poi approvata la modifica al regolamento (2020/2098) che consente, in «circostanze eccezionali e imprevedibili che sfuggono al suo controllo», di attivare la modalità da remoto e una serie di iniziative volte ad agevolare la partecipazione degli eurodeputati, quando «risulta necessaria per adottare misure eccezionali che consentano al Parlamento di continuare a svolgere tali funzioni e a esercitare tali prerogative». Per un'analisi più ampia, sui profili di natura comparata, si v. C. Marchese, *I lavori parlamentari da remoto: un quadro comparato*, in *Il Filangieri. Quaderno 2020*, Napoli, 2021; si v. anche,

legislativi, deliberativi ecc.

L'approccio seguito dalle Camere sul punto è stato definito complessivamente timido³⁶. Tra gli interventi compiuti, merita ricordare almeno i seguenti: è stato potenziato lo strumento dell'applicazione *GeoCamera*, che consente ai parlamentari di seguire da remoto i lavori, nonché di presentare *online* emendamenti, proposte di legge, mozioni, interrogazioni e ogni atto di competenza³⁷; è stato implementato il processo di digitalizzazione delle procedure parlamentari relativamente ai lavori in Commissione.

Specificamente: nella Giunta per il regolamento della Camera del 31 marzo si è deciso di consentire lo svolgimento da remoto delle riunioni in Commissione, purché queste non fossero deliberative, e che i componenti inoltrassero una richiesta all'Ufficio di presidenza. Ancora: nella Giunta del 7 maggio 2020, il Presidente Fico ha poi precisato la necessità che i parlamentari da remoto fossero obbligati a partecipare in un luogo isolato, lontano da interferenze di qualsiasi altro soggetto, come previsto dal divieto di coinvolgimento di terzi alle attività parlamentari. Occorre considerare, infine, che all'apertura della Camera verso tali procedure digitali è corrisposto un orientamento più cauto del Senato: la Giunta del Regolamento del 9 giugno (la prima ad essere stata convocata dall'inizio della pandemia) ha autorizzato, infatti, per un tempo limitato³⁸, la possibilità di collegamento da remoto unicamente per i componenti impossibilitati a partecipare e solo per le sedute dedicate ad audizioni informali dell'Ufficio di presidenza.

La scelta di lavori nelle «Commissioni ibride»³⁹ ha certamente rappresentato un primo passo verso la digitalizzazione delle attività: è rimasta marginale, però, rispetto all'attività complessiva del Parlamento, il cui *modus operandi* ordinario è stato quello della «presenza fisica». Il sistema «ibrido» è stato dunque lasciato a poche e informali fattispecie; mentre è rimasta estranea a questo perimetro la più importante prerogativa del parlamentare, quella deliberativa: il voto, infatti, è rimasto nella modalità in presenza⁴⁰. Altra questione venuta in rilievo riguarda la qualificazione giuridica dei parlamentari impossibilitati a partecipare ai lavori della Camera di appartenenza a causa dei divieti e delle restrizioni, o anche di condizioni di salute personali precarie. Non essendo perseguibile la soluzione della sostituzione, inapplicabile all'Assemblea, si è deciso di considerare tali parlamentari in missione, che ai sensi degli art. 46 R.C e 108 R.S, sono considerati presenti ai fini del numero legale, anche se con qualche differenza nella disciplina dei due regolamenti⁴¹.

Camera dei deputati, Osservatorio sulla legislazione, *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, 2020, 235 ss.

³⁶ Così, *passim*, S. Curreti, *Il Parlamento nell'emergenza*, cit.

³⁷ In tal senso è stata anche implementata l'applicazione gratuita per i cittadini *Camerapp*, che consente di prendere visione di tutta la documentazione pubblica in maniera agevole e rapida.

³⁸ Fino al 30 agosto 2020.

³⁹ Così, C. Fasone, *Le Commissioni parlamentari nella gestione pandemica*, in *Il Filangieri. Quaderno 2020*, Napoli, 2021, 73.

⁴⁰ *Infra*, par. 6.

⁴¹ Una prima differenza, di carattere soggettivo, riguarda il computo dei parlamentari per fissare il numero legale: diversamente che alla Camera, dove si fa riferimento anche agli astenuti, infatti, l'art. 108, comma 2, r.S. considera, ai fini del numero legale, oltre alle missioni o agli incarichi governativi,

Tuttavia, al di là di tali ipotesi, sembrerebbe opportuno tener presente che nessun provvedimento possa limitare la libertà personale e di circolazione del singolo parlamentare, in assenza di autorizzazione della camera di appartenenza⁴². Queste prerogative, infatti, restano coperte da garanzie costituzionali⁴³ che consentirebbero, in caso di violazione, anche di adire la Corte costituzionale⁴⁴.

5. Il Parlamento a distanza: l'ipotesi della digitalizzazione

Come si è detto, l'emergenza sanitaria ha avuto specifici riflessi, tra l'altro, sullo svolgimento dei lavori parlamentari, tanto nella dimensione assembleare, quanto che nei collegi minori. Uno dei dibattiti di maggiore interesse, anche teorico, alimentato attorno a questo contesto è stato – ed è – quello relativo alle ipotesi di digitalizzazione dell'attività legislativa e, in questo ambito, dell'ipotesi del voto a distanza.

Gli approcci, in sede scientifica e in sede istituzionale, sono differenti. In particolare, già in sede parlamentare, quanto ai tentativi di digitalizzazione dell'attività, si registrano approcci disomogenei tra Camera e Senato⁴⁵; approcci conseguenti anche alle diverse interpretazioni date dalle rispettive presidenze d'Assemblea al tema dell'attività deliberativa del Parlamento in forma “dematerializzata”⁴⁶. A bene vedere, i diversi orientamenti istituzionali⁴⁷ in campo poggiano su ipotesi interpretative che, nel dibat-

anche i parlamentari in congedo (nel limite di un decimo dei componenti dell'Assemblea). Sul piano oggettivo, concernente le conseguenze dell'accertamento della mancanza del numero legale, per quanto la disciplina sia complessivamente analoga, il dispositivo del regolamento del Senato – art. 108, comma 4, r.S. – sembra maggiormente analitico dei riferimenti previsti all'art. 47 r.C. Quanto al caso considerato, nella Giunta per il Regolamento della Camera del 4 marzo 2020, si è deciso di considerare in missione tali Deputati, scartando la possibilità della sostituzione in quanto non applicabile all'Aula. Tale soluzione era già stata adottata nel 2001 per il caso della maternità. Al Senato la disciplina della missione è più restrittiva rispetto alla Camera, si escludono infatti gli assenti per incarico del Senato stesso, in ragione di incarichi di Governo o per congedo dal computo del numero legale.

⁴² Per un'analisi più ampia sulle prerogative parlamentari si v. L. Ciaurro, *Art. 67*, in R. Bifulco-A. Celotto-M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2009, 1295.

⁴³ Come previsto *ex art.* 68 Cost.

⁴⁴ Cfr. S. Curreri, *Il Parlamento nell'emergenza*, cit., 228 ss. Approfonditamente sul tema si v. C.P. Guarini, *La Corte costituzionale ancora su conflitti tra poteri sollevati da singoli parlamentari tra conferme e prospettive di sviluppo a margine delle ordinanze nn.274 e 275/2019*, in *Osservatorio costituzionale*, 2, 2020.

⁴⁵ Va anzitutto notato come il processo di riflessione intorno alla questione è sia stato leggermente differente tra le due Camere: è questo un problema da non sottovalutare, giacché soluzioni di tale portata dovrebbero essere trattate congiuntamente, o quanto meno con risultati analoghi, per i due rami del Parlamento.

⁴⁶ Si fa riferimento soltanto le ipotesi relative alle procedure di voto in Assemblea e in Commissione e non la possibilità, per i cittadini, di votare i propri rappresentanti da remoto, senza recarsi alle urne. Su questi profili, specificatamente sulle forme della c.d. “*e-democracy*”, si v. F. Clementi, *Proteggere la democrazia rappresentativa tramite il voto elettronico: problemi, esperienze e prospettive (anche nel tempo del coronavirus). Una prima introduzione*, in *federalismi.it*, 6, 2020, 27; inoltre, si v. approfonditamente, A. Agosta-F. Lanchester-A. Spreafico, *Elezioni e Automazione. Tutela della regolarità del voto e prospettive di innovazione tecnologica*, Milano, 1989.

⁴⁷ Per un'analisi più ampia sul ruolo dei Presidenti delle due Camere si v. P. Caretti, *Spunti ricostruttivi sul ruolo del Presidente di Assemblea*, in *Il Filangieri. Quaderno 2012-2013*, 2013, 261 ss.

tito scientifico del tema, considerano le diverse accezioni dei seguenti lemmi: *presenza* e *partecipazione* (in Aula). In un caso, nel senso della letterale adesione al dispositivo dell'art. 64 Cost. e dell'art. 1 R.S.: in cui i lemmi in questione, adoperati in relazione alle sedute, sono strettamente ancorati alla dimensione della fisicità. In altro caso, con un atteggiamento di minore rigidità interpretativa, benché analogo negli esiti (ovvero restando preclusa la possibilità di partecipazione “da remoto”). Il primo orientamento si pone quale fondamento della decisione della Presidenza del Senato: si è tassativamente escluso la possibilità di votare da remoto in tempi ordinari, giacché «la normalità della vita parlamentare si esprime (...) attraverso il principio della presenza, come definito dall'art. 64 Cost. e dall'art. 1 R.S.»⁴⁸. Alla Camera, invece, pur non sostenendo le ipotesi dell'attività deliberativa a distanza, la questione sembrerebbe affrontata con parametri meno rigidi rispetto all'interpretazione del dispositivo costituzionale e regolamentare. Ciò è desumibile, per esempio, dai lavori della Giunta per il Regolamento, chiamata, nella seduta del 31 marzo 2020⁴⁹, a decidere sulla posizione del deputato Guidesi, residente a Codogno, e impossibilitato a partecipare ai lavori. Mentre la Conferenza dei Capigruppo si era espressa unicamente per considerare il deputato in missione, la Giunta, anche sulla base del fatto che la limitazione riguardasse un solo membro delle Camere, pur nell'escludere il voto a distanza, ha egualmente aperto al dibattito⁵⁰. Per dirimere la questione, in assenza di specifici precedenti – la cui rilevanza nel diritto parlamentare è ampiamente nota⁵¹ – si è fatto riferimento, forse con qualche forzatura interpretativa, ad una decisione del Presidente Fini, risalente alla XVI Legislatura, nel caso di un deputato soggetto a misure cautelari. In quella occasione, il Presidente sottolineava come il voto a distanza fosse in netto contrasto con le prerogative necessaria dell'attività del parlamentare che, al contrario, si esprimono «in forma necessariamente diretta e attraverso la loro presenza fisica nelle sedi nelle quali i lavori si svolgono»⁵². Tuttavia, per quanto tale precedente sia stato assunto dalla attuale Presidenza quale parametro interpretativo per la soluzione della questione di cui si è detto, questi ne è per certi versi distante: diverse sono infatti le ragioni ostative alla partecipazione, per così dire, “in presenza”, come altrettanto diverse sono le premesse del contesto, che consentono di sciogliere definitivamente le questioni connesse alla partecipazione in aula dei parlamentari. E tuttavia permane una questione di fondo, che intercetta

⁴⁸ Sulla mancata convocazione della Giunta per il Regolamento al Senato, si veda ancora S. Curreri, *Il Parlamento nell'emergenza*, cit., 217 ss., che evidenzia l'atteggiamento passivo delle opposizioni nel non aver «intrapreso tutte le iniziative in loro facoltà per tenere più possibile attivo il Parlamento».

⁴⁹ Cfr. Camera dei deputati, Giunta per il Regolamento, *Resoconto stenografico*, seduta del 31 marzo 2020.

⁵⁰ In particolare, è stato rilevato che «in riferimento alla citata disposizione costituzionale l'emergenza attuale chiede di interrogarsi sulla possibilità di una sua interpretazione evolutiva, che declini in termini diversi la prescrizione della presenza dei parlamentari ai lavori della Camera». Camera dei deputati, Giunta per il regolamento, *Resoconto stenografico*, seduta del 31 marzo 2020. Per un'analisi più ampia sul tema si v. F. Biondi-P. Villaschi, *Il funzionamento delle Camere durante l'emergenza sanitaria. Riflessioni sulla difficile praticabilità di un Parlamento “telematico”*, in *federalismi.it*, 18, 2020.

⁵¹ A tal proposito, v. R. Ibrido, *L'uso dei precedenti da parte dei presidenti d'assemblea: il metodo storico-casistico di interpretazione del diritto parlamentare*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2012; Id., *Il presidente d'assemblea tra regolamento parlamentare e tecniche di lavoro sul precedente: un common lawyer in Parlamento?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2011.

⁵² Cfr. Camera dei deputati, Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati, seduta del 2 agosto 2011.

le decisioni assunte dai presidenti dei rami del Parlamento. L'asimmetricità di queste, riflettendosi ampiamente sulle attività dei singoli rappresentanti politici, può infatti determinare l'asimmetria nel riconoscimento e nel godimento delle prerogative che riguardano l'esercizio del mandato parlamentare.

L'insieme di questi orientamenti potrebbe configurare la premessa per un più ampio percorso di riforma del funzionamento e dell'organizzazione dei lavori parlamentari, teso a razionalizzare l'esercizio della funzione legislativa⁵³.

Pur senza approfondire i profili di un dibattito che è in realtà ampio e complesso, articolato su posizioni differenti⁵⁴, pare opportuno considerare che la questione giuridica forse di maggiore rilievo sul tema del "Parlamento a distanza" riguarda l'interpretazione del concetto di presenza previsto dall'art. 64, comma terzo, Cost.: in particolare, occorre domandarsi se la disposizione faccia riferimento ad una presenza esclusivamente fisica, oppure possa essere ammessa una forma di "presenza digitale". Al riguardo, è opportuno ricordare che qualche forma di apertura, relativamente all'autonomia delle Camere anche in riferimento al rispettivo procedimento legislativo (e, in tal senso, alle eventuali modalità anche digitali di organizzazione) può essere individuata nella giurisprudenza della Corte costituzionale: infatti, con la sentenza sull'astensione⁵⁵, la Corte ha precisato che spetta alle Camere la potestà di disciplinare, con proprio Regolamento, «il procedimento legislativo in tutto ciò che non sia direttamente ed espressamente già disciplinato dalla Costituzione»⁵⁶. Seguendo questa prospettiva, pertanto, potrebbe forse essere considerato anche il tema della digitalizzazione dei lavori parlamentari; e, in ispecie, considerato il silenzio della Costituzione sul punto, delle procedure di voto.

⁵³ Cfr. S. Ceccanti, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Bologna, 1997, 7, ove l'A. ritiene che l'opera di razionalizzazione sia ancora fortemente incompiuta.

⁵⁴ Occorre considerare che in dottrina possono essere isolate almeno tre posizioni notevolmente differenti. Una prima che individua nella riunione fisica il presupposto necessario per lo svolgimento dell'attività parlamentare. In tal senso R. Dickmann, *Alcune questioni di costituzionalità in tema di voto parlamentare a distanza*, cit., 6 ss.; una seconda che, al contrario, individua nella digitalizzazione dell'attività parlamentare uno strumento per garantire efficienza ed efficacia del parlamento. *Ex multis*, si v. A. Manzella, *Elogio dell'assemblea, tuttavia*, Modena, 2020, 64 ss. Infine, una terza – intermedia fra le due precedenti – secondo cui la digitalizzazione potrebbe essere utilizzata, sul modello di alcune esperienze ordinarie europee, per garantire, in casi eccezionali, l'esercizio del mandato parlamentare. In tal senso, S. Curreri, *Il Parlamento nell'emergenza*, cit. Occorre considerare che un'adesione alla tesi della "digitalizzazione eccezionale" sembra porsi alla base della proposta dell'On. Ceccanti. Cfr. A.C. 2452, *Introduzione degli articoli 55-bis e 55-ter della Costituzione, concernenti la dichiarazione dello stato di emergenza e l'istituzione di una Commissione parlamentare speciale per l'esercizio delle funzioni delle Camere*, presentato il 30 marzo 2020. Per un'analisi più ampia sulla proposta si v. S. Ceccanti, *Verso una regolamentazione degli stati di emergenza per il Parlamento: proposte a regime e possibili anticipazioni immediate*, in *Instant Forum di BioLaw Journal*, 2, 2020.

⁵⁵ Corte cost. 2 novembre 1996, n. 379.

⁵⁶ Corte cost. 26 marzo 1984, n. 78; approfonditamente si v. S. Curreri, *Indipendenza delle Camere e principi costituzionali nelle sentenze della Corte Costituzionale nn. 78/1984 e 154/1985*, in *Diritto e società*, 3, 1989. Muovendo da questa interpretazione «in senso assai lasco» della Corte, autorevole dottrina ha ritenuto compatibili con il dettato costituzionale le procedure di voto da remoto. In tal senso, si v. N. Lupo, *L'attività parlamentare in tempi di coronavirus*, cit., 127; più approfonditamente Id., *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*, 3, 2020. Per un'analisi più ampia, che evidenzia, pur nel quadro di una generale adesione, alcuni profili critici si v. F. Clementi, *Proteggere la democrazia rappresentativa tramite il voto elettronico: problemi, esperienze e prospettive (anche nel tempo del coronavirus). Una prima introduzione*, in *federalismi.it*, 6, 2020.

Allo stesso tempo, però, occorre anche precisare che questa posizione della Corte è stata oggetto di critica, specie da quella parte della dottrina che ha ritenuto le procedure di tipo informatico inidonee all'esercizio del mandato parlamentare⁵⁷.

Il dibattito, insomma, è aperto. Non è certo consigliato, su un tema così delicato, un approccio superficiale, inteso ad accogliere o a respingere le diverse ipotesi di digitalizzazione del Parlamento senza un'adeguata analisi delle tesi in campo. Piuttosto occorre – e in tal senso si è tentato di operare – un approccio problematico e costruttivo, che muova da un serio approfondimento della posta in gioco quando si tratti di muovere interpretazioni di alcuni concetti di riferimento, quali, nel caso di specie, quello di presenza fisica e quello della correlazione che essa assume con il grande tema della partecipazione politico-legislativa. Se le ipotesi di digitalizzazione possono restituire maggiore efficienza all'istituzione parlamentare e ai lavori che in essa si producono, specie valorizzando la partecipazione democratica e legislativa in un tempo segnato dall'astensionismo e, con la pandemia, dalle difficoltà organizzative delle assemblee elettive, forse occorre ulteriormente indagare queste modalità e la loro praticabilità nel contesto italiano. Una disciplina adeguata, a seguito di una attenta riflessione teorica, potrebbe anche garantire la possibilità ai parlamentari di «radicare una maggiore attività sul territorio»⁵⁸, permettendo loro di rafforzare il contatto con gli elettori e con gli interessi territoriali, sempre nella direzione della citata valorizzazione della partecipazione democratica e parlamentare.

⁵⁷ Contrariamente all'ipotesi che vede nell'interpretazione evolutiva superato l'"ostacolo" dell'art. 64 Cost., si è detto che il Costituente, nel definire il concetto di "presenza", avesse previsto un concetto fortemente orientato alla fisicità e, pertanto, una «mera evoluzione materiale dei regolamenti parlamentari», risulterebbe *contra constitutionem*; secondo tale tesi si pongono in questo senso anche gli artt. 55, 61, 62, 63, ove fanno espressamente riferimento a termini come "seduta" e "riunione", che farebbero presupporre una presenza reale e non virtuale. In tal senso, R. Dickmann, *Alcune questioni di costituzionalità in tema di voto parlamentare a distanza*, cit., 6 ss. La dottrina ha posto obiezioni in senso contrario alla tesi del Parlamento a distanza anche per ragioni "istituzionali"; su tutte la necessità della presenza fisica come requisito per un corretto funzionamento dell'organo. Cfr. V. Lippolis, *Parlamento a distanza? Meglio di no*, in *ilDubbio.it*, 4 aprile 2020 che rileva come «di fronte ad una emergenza come quella che stiamo vivendo appare ragionevole che l'organizzazione dei lavori parlamentari si sviluppi tra l'esigenza di mantenere visivamente operanti le Camere e quella di tutelare la salute dei parlamentari cercando di evitare il rischio che la diffusione del virus tra le loro fila intacchi addirittura la soglia del numero legale e renda impossibile il funzionamento dell'organo. Se ciò è vero, la strada imboccata finora da Camera e Senato è ragionevole: ridurre all'essenziale i lavori, ma dare al Paese l'immagine della loro presenza sia pure con gli accorgimenti che la pandemia impone». Mantiene un approccio critico anche M. Villone, *La rappresentanza non si pratica a distanza*, intervento su *il Manifesto*, 31 marzo 2020, che rileva come il Parlamento non sia «un votificio». Al contrario, «se lo fosse, il voto a distanza sarebbe lo *smart-working* parlamentare, e non troverebbe obiezioni. Ma un parlamento degno del nome non si limita ad alzare le mani o pigiare un tasto per votare». Si oppone anche C. Sbailò, *Parlamento online? Garantiamo la possibilità di violare il regolamento*, in *formiche.net*, 31 marzo 2020, che evidenzia come «nessuno che svolga un ruolo essenziale – un medico, un infermiere, un vigile del fuoco – può operare *online*. Il Parlamento, nella maggior parte degli ordinamenti, compreso quello italiano, delibera sullo stato di guerra, vale a dire sulla questione "estrema" della politica, nella quale la posta in gioco è l'esistenza stessa della nazione e la salute della popolazione. È semplicemente inconcepibile che una tale decisione possa essere presa da remoto, senza un confronto diretto tra i parlamentari, ovvero senza che la drammatizzazione determinata dalla fisicità del confronto abbia potuto adeguatamente dispiegarsi, a garanzia proprio del primato del Parlamento».

⁵⁸ A. Manzella, *Elogio dell'assemblea, tuttavia*, Modena, 69.

6. Qualche osservazione conclusiva

L'indagine condotta consente di trarre qualche prima considerazione conclusiva in ordine al ruolo del Parlamento e alle sue sorti, *innanzi e oltre* l'emergenza pandemica. Si è visto come l'«emergenza reale», quella di cui la pandemia ha rappresentato un fatto inedito, si sia sovrapposta all'«emergenza permanente»⁵⁹: una tendenza, questa, che caratterizza, oramai da tempo, l'indirizzo politico-legislativo; con conseguenze importanti sulle dinamiche della forma di governo e sulla disarticolazione del sistema delle fonti.

L'emergenza da Covid-19, infatti, si è innestata in un quadro di significative mutazioni della forma di governo, in cui si è consolidato – sulla spinta della «stabilizzazione»⁶⁰ dell'emergenza – un importante squilibrio sul piano della produzione normativa, a favore di un ruolo decisivo dell'Esecutivo; e con un Parlamento che ha provato a recuperare le proprie prerogative attraverso modalità peculiari e, talvolta, inedite⁶¹. Tale tendenza si è ulteriormente rinnovata, poi, nella contingenza emergenziale, in cui le Camere hanno svolto, in molti casi, specie nella prima fase della pandemia, funzione meramente “notarili”, di ratifica o di debole controllo delle determinazioni compiute presso la sede dell'Esecutivo.

Su questo assetto della distribuzione del potere fra Esecutivo e Legislativo hanno inciso le medesime modalità di produzione del diritto emergenziale. Infatti, considerando l'insufficienza dello strumento del decreto-legge, ormai divenuto modello prevalente della produzione normativa, è emersa una «tensione» o, forse, «una tentazione del sistema di governo, all'impiego di nuove forme di dislocazione del potere»⁶². In questo senso, il d.P.C.M. è stato promosso a strumento d'elezione per contenere la propagazione del contagio e ridurre gli effetti, anche economico-sociali, della pandemia. Tuttavia, a fronte della capacità di tale strumento di adeguarsi al “dinamismo” della contingenza emergenziale, il suo utilizzo ha segnato un ulteriore arretramento della sede parlamentare nella definizione delle politiche pubbliche, incapace di recuperare la propria centralità anche a seguito dell'introduzione di meccanismi, più o meno deboli benché comunque commendevoli, di «parlamentarizzazione» delle decisioni governative.

Su altro versante, l'impatto dell'emergenza sanitaria si è ampiamente prodotto nell'ambito dei lavori parlamentari, imponendo la ricerca di soluzioni transitorie per contingentare le presenze in Assemblea e nei collegi minori, con una serie di misure orientate, tra l'altro, a garantire il distanziamento. In questo senso, in una prospettiva di efficienza e tutela dell'esercizio del mandato parlamentare, si è fatto ricorso a modelli

⁵⁹ Così U. Ronga, *Il Governo nell'emergenza (permanente). Sistema delle fonti e modello legislativo a partire dal caso Covid-19*, cit., 2, di cui sono entrambi i virgolettati.

⁶⁰ S. Staiano, *Brevi note su un ossimoro: l'emergenza stabilizzata*, cit., 2006, 650.

⁶¹ Sulla preminenza del governo si v. U. Ronga, *La legislazione negoziata. Autonomia e regolazione nei processi di decisione politica*, Napoli, 2018; Id., *La delega legislativa. Recente rendimento del modello*, Napoli, 2020; Id., *La rappresentanza degli interessi nel procedimento legislativo: la disciplina della Camera dei deputati*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1, 2019.

⁶² Così U. Ronga, *Il Governo nell'emergenza (permanente). Sistema delle fonti e modello legislativo a partire dal Caso Covid-19*, cit., 21.

di partecipazione *ibrida*, in parte in presenza e in parte da remoto, facendo seguito ad alcuni tentativi di digitalizzazione delle attività esterne, con approcci in parte differenti tra i due rami del Parlamento. Al Senato è prevalsa una tendenziale chiusura alle procedure digitali; alla Camera, invece, si è registrato un atteggiamento di timida apertura: approcci (parzialmente) differenti, in ragione di orientamenti (parzialmente) diversi sul tema – che resta il nodo principale – della interpretazione del concetto della *presenza*. Nonostante i tentativi di spostare su piattaforma digitale l'attività parlamentare abbiano avuto esito prevalentemente negativo, essi potrebbero costituire forse un punto di partenza di una riflessione di più ampio respiro, con l'obiettivo di garantire efficienza ed efficacia del Parlamento, e tutelare l'esercizio del mandato parlamentare.

In questo senso, gli sviluppi più recenti impongono una riflessione sulla opportunità, ancor più pressante nel quadro di una crisi come quella corrente, di promuovere delle forme nuove per lo svolgimento dei lavori parlamentari, anche attraverso procedure digitalizzate, che consentano, attraverso la tempestività nella deliberazione, di recuperare i margini di centralità perduta dall'organo. Ciò potrebbe avvenire, tra l'altro, a partire dalle modifiche dei regolamenti parlamentari ovvero promuovendo, a regolamenti invariati, delle forme di collaborazione interistituzionale tra i presidenti di Assemblea. È infatti dirimente che le soluzioni organizzative – e non – si affrontino con strumenti analoghi, tra loro equivalenti, perché non si metta a rischio l'integrità del mandato parlamentare con decisioni tra loro asimmetriche, che violino il principio di eguaglianza sostanziale. Ciò consentirebbe di tutelare i parlamentari che, anche a prescindere da vicende connesse all'emergenza sanitaria, e per giustificato motivo oggettivo, siano fisicamente impossibilitati a partecipare ai lavori⁶³.

Certo – e lo si è detto – il tema è tutt'altro che semplice: i presupposti teorici e le opzioni tecniche in campo richiedono adeguata ponderazione. E tuttavia, quanto è accaduto – pur in via fattuale, incerta, sotto la pressione degli eventi – resta un fatto: con cui occorre fare i conti, di cui è opportuno leggere i riflessi, teorici e pratici. Infatti, la complessità delle questioni implicate è ampia: ma quanto sperimentato può forse costituire una opportunità, almeno di approfondimento ulteriore, se la posta in gioco è la valorizzazione delle istituzioni parlamentari.

Può valere la pena, insomma, non disperdere il dibattito che è scaturito in occasione della pandemia. La promozione di forme di partecipazione ulteriori rispetto a quelle della ordinaria presenza fisica potrebbe – forse – costituire un fattore di ulteriore efficienza delle attività parlamentari. Il tema impone una riflessione ulteriore; che, in ogni caso, specie al tempo della transizione digitale, non può essere rinviata, a prescindere da quali saranno le determinazioni definitive.

⁶³ Così, S. Curreri, *Il Parlamento nell'emergenza*, cit., 251 ss.