

UN PARLAMENTO SMART? (POCHE) LUCI E (MOLTE) OMBRE DEI LAVORI A DISTANZA

LUCA DI MAJO*

Sommario

1. Il ruolo del Parlamento italiano nel contesto dell'emergenza epidemiologica. – 2. La partecipazione a distanza (oggi) e la riforma del regolamento della Camera (per il domani). – 3. L'elemento giuridico: l'interpretazione dell'art. 64, c. 3, Cost. e le prescrizioni dei regolamenti parlamentari. – 4. L'elemento politico: la rappresentanza. – 5. Una proposta per un obiettivo comune tra le due posizioni *conservatrice e progressista*, a partire dalla proposta di legge costituzionale A.C. 2452.

Abstract

The health emergency has forced the Italian Parliament to meet in a reduced composition. This mode could have caused a paralysis of parliamentary work, especially in the case of votes requiring qualified majorities or in cases of verification of the quorum. Two reform have been presented to the Chamber of Deputies. The first proposal concerns the amendment of the parliamentary rules and provides for remote voting. The second proposals is a constitutional amendment and provides for the setting up of a special Commission which meets after the declaration of a state of emergency. However, the Constitution and parliamentary rules would require preserving the physical presence of Deputies and Senators. This paper proposes a solution somewhere between doctrine who are in favor of remote meetings and others, on the contrary, who prefers to maintain a conservative position.

Suggerimento di citazione

L. DI MAJO, *Un parlamento smart? (Poché) luci e (molte) ombre dei lavori a distanza*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2021. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Ricercatore t.d. lett. *a*) di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università della Campania "L. Vanvitelli". Il contributo rappresenta lo scritto ampliato della relazione tenuta al Convegno Internazionale *Tecnologia e innovazioni: nuovi modi per fare cose nuove?*, organizzata dall'Università di Benevento "Giustino Fortunato", dall'Università Isabel I di Burgos e dalla Fondazione Mondino IRCCS di Pavia. La relazione originaria dalla quale trae spunto il presente approfondimento, confluirà nella raccolta degli atti.

Contatto: luca.dimajo@unicampania.it

1. Il ruolo del Parlamento italiano nel contesto dell'emergenza epidemiologica

Il 31 gennaio 2020, ai sensi dell'art. 7, c. 1, lett. c), e dell'art. 24, c. 1, del d. lgs. n. 1/2018 (c.d. Codice della Protezione Civile)¹, il Governo italiano deliberava lo stato di emergenza a causa della diffusione della pandemia da Covid-19, primo atto formalmente burocratico dal quale si è successivamente dipanata una serie di misure restrittive finalizzate al contrasto del contagio².

La limitazione di alcune libertà, tra cui quelle di movimento, hanno inciso anche sull'attività dei parlamentari e del Parlamento, costretto a riunirsi *a scartamento ridotto* in virtù dei provvedimenti deliberati dalle autorità pubbliche e sanitarie che hanno tracciato zone rosse, previsto obblighi di quarantena, divieti di circolazione, restrizione alle frontiere, chiusure degli aeroporti, divieti di assembramento, limitato (se non alle volte anche soppresso) collegamenti e mezzi di trasporto.

Il progressivo sviluppo della pandemia ha coinvolto tutte le Regioni d'Italia, in particolare (durante la prima ondata) quelle del Centro-Nord (Lombardia, Veneto, Piemonte, Emilia-Romagna), e la paventata paralisi del legislativo appariva, giorno dopo giorno, uno scenario sempre meno improbabile, tanto per la positività di alcuni parlamentari, quanto per l'impossibilità per altri di raggiungere fisicamente il Parlamento.

Come noto, il rispetto del principio di continuità degli organi costituzionali, ribadito nella sentenza n. 1/2014³ e, da ultimo, nella sentenza n. 10/2020⁴, ha

¹ Delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020 – Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili, Pubblicata nella G.U. n. 26 del 1° febbraio 2020.

² Una raccolta di decreti legge, decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, ordinanze dei Ministri e dei Presidenti delle Regioni è disponibile, grazie ad un continuo aggiornamento, sulle riviste scientifiche Osservatorio sulle fonti, *Fonti emergenza Covid-19*, a cura di E. LONGO, G. MOBILIO e M. GIANNELLI, disponibile all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it, *Diritti regionali, L'emergenza sanitaria da COVID-19. Normativa, atti amministrativi, giurisprudenza e dottrina*, a cura di C. DRIGO e A. MORELLI, disponibile all'indirizzo: dirittiregionali.it e Federalismi.it, nella sezione Osservatorio emergenza COVID-19, curata da M. MALVICINI, disponibile all'indirizzo: www.federalismi.it.

³ Tra i primi commenti su questo profilo, I.A. NICOTRA, *Giunta delle elezioni della Camera dei deputati: audizioni informali del 22 ottobre 2014 finalizzate alla verifica di profili della sentenza della Corte Costituzionale n. 1 del 2014 che possano rilevare ai fini della verifica dei poteri su base nazionale*, in Osservatorio AIC, disponibile all'indirizzo: www.osservatorioaic.it, 3, 2014.

⁴ Sul punto, cfr. S. CATALANO, *La sentenza n. 10 del 2020 della Corte costituzionale: una inammissibilità per eccessiva manipolatività non convincente*, in Osservatorio AIC, disponibile all'indirizzo: www.osservatorioaic.it, 4, 2020, A. Di CHIARA, *Dalla non autoapplicatività della normativa di risulta alla eccessiva manipolatività del quesito: andata (e ritorno) delle cause di inammissibilità del referendum elettorale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali – Rassegna*, disponibile all'indirizzo: www.forumcostituzionale.it, 17 aprile 2020, N. LUPO, *L'ammissibilità dei referendum abrogativi in materia elettorale, nella stretta tra (necessaria) auto-applicatività e (moderata) manipolatività*, in *Forum di Quaderni Costituzionali – Rassegna*, disponibile all'indirizzo: www.forumcostituzionale.it, 5 febbraio 2020, A. RUGGERI, *Ancora in tema di abrogazioni per via referendaria di norme elettorali*, in *Consulta on line*,

fin da subito avviato una profonda riflessione sulla necessità di garantire il regolare funzionamento delle Camere, anche in periodi emergenziali, mantenendo inalterato l'equilibrio dei poteri costituzionali. Equilibrio fortemente compromesso per il ruolo ancora più centrale dell'esecutivo e dei Comitati Tecnico Scientifici⁵, ancorché in parte fisiologico per la possibilità di agire tempestivamente e con immediata efficacia.

Invero, anche l'ordine giudiziario è stato posto nelle condizioni di poter riprendere l'attività con modalità c.d. *cartolare* di trattazione delle udienze ai sensi dell'art. 83, c. 5, d. l. n. 18/2020, conv. in l. n. 27/2020, come modificato dal d. l. n. 77/2020. Anche «i Consigli dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane e le Giunte comunali, che non abbiano regolamentato modalità di svolgimento delle sedute in videoconferenza, [hanno iniziato a] riunirsi secondo tali modalità, nel rispetto di criteri di trasparenza e tracciabilità previamente fissati dal Presidente del Consiglio, ove previsto, o dal Sindaco, purché siano individuati sistemi che consentano di identificare con certezza i partecipanti, sia assicurata la regolarità dello svolgimento delle sedute e vengano garantiti lo svolgimento delle funzioni di cui all'articolo 97 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché adeguata pubblicità delle sedute, ove previsto, secondo le modalità individuate da ciascun ente»⁶.

Così come, nel quadro delle misure imposte dalla crisi epidemiologica, la Corte costituzionale, da un lato, non ha interrotto i lavori, dall'altro ha predisposto misure ulteriori, moderne ed innovative per garantire la sicurezza dei Giudici e del personale che presta servizio in modalità "2.0"⁷.

Questo significa che sia il principio di continuità delle funzioni degli organi costituzionali, sia la libertà dei singoli parlamentari di poter accedere fisicamente al luogo ove si svolge l'attività istituzionale sono due profili protetti dalla Costituzione che vanno valorizzati fino a quando non si scontrano frontalmente con il diritto alla salute.

disponibile all'indirizzo: www.giurcost.org, 1, 2020, F. SICURO, *Il referendum elettorale all'esame della Corte costituzionale Prime annotazioni a margine della sentenza n. 10 del 2020*, in *Osservatorio AIC*, disponibile all'indirizzo: www.osservatorioaic.it, 2, 2020.

⁵ La questione dei limiti dei C.T.S., dei poteri e della scarsa trasparenza delle nomine non è nuova. Cfr., sul punto, A. IANNUZZI, *Il diritto capovolto. Regolazione a contenuto tecnico scientifico e Costituzione*, Napoli, 2018.

⁶ Invero, l'accostamento tra Parlamento italiano, Parlamento europeo, Consigli regionali e Consigli comunali appare improprio. Sul versante sovranazionale, l'Unione europea ha caratteristiche diverse rispetto alla forma di governo parlamentare, a partire dalla mancanza del rapporto fiduciario tra gli organi istituzionali, fino alle competenze e alle procedure. Sul secondo versante aspetto la giurisprudenza costituzionale più volte ci ha detto che i consigli regionali non sono paragonabili. Oltretutto, mentre l'Europa ha dovuto fare i conti con la materiale impossibilità di circolazione transfrontaliera, mentre in Italia le problematiche relative alla mobilità sono state più contenute.

⁷ L'espressione è di P. COSTANZO, *Con l'emergenza decolla la Corte 2.0*, in *Consulta on line*, disponibile all'indirizzo: www.giurcost.org, 1, 2020.

La soluzione adottata all'indomani delle restrizioni imposte si è basata su un “*gentlemen's agreement*”⁸ tra gruppi e singoli per consentire il prosieguo dei lavori in sicurezza, a ranghi ridotti e nel rispetto dei rapporti di forza tra i diversi raggruppamenti di maggioranza ed opposizione ma ridotti proporzionalmente.

Una prassi per certi versi nuova ma non obbligatoria che ha segnato anche momenti di cedimento⁹ e da più parti criticata¹⁰ sia per la eccessiva penalizzazione delle minoranze, quanto per il rischio di verticalizzazione del dibattito parlamentare polarizzato in gran parte sul confronto tra capigruppo e segretari dei partiti, assoggettato dai *leader*, trasferito al di fuori delle aule parlamentari a cui si aggiunge, in casi come questi, la sottrazione del diritto dei parlamentari (che rimane tale anche nei momenti emergenziali) di partecipare ai dibattiti esprimendo la propria posizione. Con il rischio di transitare da una democrazia parlamentare ad una “democrazia del *leader*”¹¹, in cui il voto diventa un plebiscito che ratifica il volere dei *superiori*.

Peraltro, è una soluzione che non può essere imposta ai singoli parlamentari costringendoli a conformarsi a questa sorta di *autoriduzione*.

La Corte costituzionale ha anche ricordato, sul punto, che una compressione irragionevole «dei diritti e delle prerogative» del singolo parlamentare che non consenta di esercitare il proprio mandato aprirebbe (in teoria) la strada ad un conflitto di attribuzioni¹².

⁸ S. CURRERI, *Il Parlamento nell'emergenza*, in *Osservatorio AIC*, disponibile all'indirizzo: www.osservatorioaic.it, 2, 2020, 228.

⁹ *Ibidem*, 230, ma anche recentemente, in occasione del dibattito in tema di riforma dei cc.dd. *decreti sicurezza*, con la presentazione di 240 ordini del giorno ed una imponente azione di ostruzionismo.

¹⁰ M. VILLONE, *La rappresentanza non si pratica a distanza*, in *Il Manifesto*, 31 marzo 2020.

¹¹ M. CALISE, *La democrazia del leader*, Roma-Bari, 2016.

¹² Così sembrava per l'ordinanza n. 17/2019, anche se con l'ordinanza n. 60/2020, la Corte non ha rilevato «un irragionevole squilibrio fra le esigenze in gioco nelle procedure parlamentari e, quindi, un *vulnus* delle attribuzioni dei parlamentari grave e manifesto» nella procedura che ha portato all'approvazione la l. n. 160/2019. Sulle questioni, S. CURRERI, *L'occasione persa (prime note sull'ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale)*, in *Federalismi.it*, disponibile all'indirizzo: www.federalismi.it, 4, 2020 e, nella stessa rivista, R. DICKMANN, *La Corte dichiara inammissibile il conflitto di attribuzioni contro il testo della legge di bilancio 2019-21 approvata dal Senato e ribadisce che i singoli parlamentari sono poteri dello Stato. (Osservazioni a margine di Corte cost., ord. n. 17 dell'8 febbraio 2019)*, A. LUCARELLI, *La violazione del procedimento legislativo “costituzionale” è una violazione grave e manifesta?*, N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, A. MANZELLA, *L'opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*, A. Morrone, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, F. SORRENTINO, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*. Oltre a quanto segnalato, si consenta un rinvio a L. DI MAJO, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato (a partire da violazioni di «prerogative» e «diritti» dei Parlamentari)*. Nota ad ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale, in *Forum di Quaderni costituzionali – Rassegna*, disponibile all'indirizzo: www.forumcostituzionale.it, 11 aprile 2019 e, nello stesso senso, in un passaggio di un

Ad ogni modo, se l'obiettivo dichiarato è garantire il proseguimento dei lavori delle Camere, è pur vero che i parlamentari debbono godere delle stesse garanzie e siano protetti alla stessa maniera degli altri lavoratori, così da esercitare il proprio mandato senza mettere a rischio la loro salute, quella dei colleghi, dei collaboratori e del personale tecnico ed amministrativo del Parlamento che governa gli uffici delle Camere.

Questi sono alcuni degli argomenti che hanno indotto a discutere, in particolare alla Camera dei deputati, se ammettere la modalità dei lavori parlamentari a distanza; d'altronde, lo stato di necessità con cui le Istituzioni sono in questo momento costrette a fare i conti suggerisce in qualche modo un cambiamento per "non affrontare burocraticamente le emergenze con le regole dei periodi ordinari. Perché affrontare le emergenze con le regole dei periodi ordinari porta comunque al sacrificio di alcuni principi e valori e gravi disfunzionalità"¹³.

Questo significa essere in grado di affrontare questa situazione emergenziale con soluzioni altrettanto di emergenza, cercando un contemperamento tra il valore simbolico della rappresentanza, l'effettività dell'esercizio dell'attività politica e il progresso scientifico-tecnologico.

2. La partecipazione a distanza (oggi) e la riforma del regolamento della Camera (per il domani)

Il 31 marzo 2020 la Giunta per il regolamento della Camera dei Deputati¹⁴, anche su sollecitazione dei Presidenti delle Commissioni permanenti Finanze, Trasporti e Cultura, ha avviato il dibattito sulla partecipazione a distanza nel mentre la prassi andava verso l'applicazione estensiva dell'art. 46, c. 2, R.C., a mente del quale «i Deputati che sono impegnati per incarico avuto dalla Camera, fuori della sua sede, o, se membri del Governo, per ragioni del loro ufficio sono computati come presenti per fissare il numero legale».

La disposizione richiamata ha consentito di computare, ai fini del raggiungimento del numero legale per la validità delle sedute, quei Deputati impossibilitati a raggiungere la sede istituzionale di Montecitorio o perché soggetti alla quarantena obbligatoria, ovvero all'isolamento fiduciario, riducendo sensibilmente il rischio di paralisi del Parlamento.

La Giunta per il regolamento, quindi, ha espresso la necessità di adottare misure straordinarie atte a consentire lo svolgimento delle attività parlamentari e volte, fin dal principio, a concentrare le attività all'esame di atti indifferibili,

saggio pubblicato successivamente, A. MANZELLA, *Elogio dell'Assemblea*, tuttavia, Modena, 2020, 41-43.

¹³ A. PANEBIANCO, *Editoriale*, in *Corriere della Sera*, 19 marzo 2020.

¹⁴ <https://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/bolletini/pdf/2020/03/31/leg.18.bol0342.data20200331.com15.pdf>.

urgenti e comunque connessi all'emergenza da Covid-19 limitando contestualmente la presenza di parlamentari anche per periodi piuttosto prolungati.

Diversamente da quanto accade in Spagna e in Francia, dove le Assemblee elettive si sono già da tempo dotate di strumenti alternativi alla partecipazione *in presenza*, in particolare per quanto concerne l'espressione del voto¹⁵.

Similmente, il Parlamento europeo, pur avendo già in passato sperimentato forme primordiali e circoscritte nel tempo di riunioni a distanza¹⁶, ha previsto modalità di connessioni da remoto ed espressione del voto a partire da un quadro giuridico di riferimento tradizionale e radicato nell'art. 6, c. 1, dell'Atto elettorale del 1976¹⁷ e in alcune disposizioni del regolamento interno del Parlamento UE¹⁸, coniugandovi le innovative ed alternative modalità elettroniche previste dalla decisione del 20 marzo 2020 adottata dall'Ufficio di Presidenza¹⁹.

Rispetto alla prima riunione della Giunta per il regolamento della Camera, la situazione è pressoché cambiata. Da un lato, non sono più vigenti quelle rigide restrizioni che avevano caratterizzato le prime misure di contenimento adottate con decreto legge e con i consequenziali d.P.C.M.²⁰; dall'altro lato, tuttavia, non può affatto affermarsi di essersi lasciati alle spalle l'emergenza epidemiologica, tanto che si assiste, con costante quotidianità, alla diffusione di focolai, ancorché circoscritti.

A causa dell'assoluta eccezionalità, della radicale novità della situazione in corso e del prolungarsi per un tempo imprevedibile, alcuni parlamentari hanno presentato una proposta di modifica del regolamento della Camera²¹,

¹⁵ Cfr., sul punto, Servizio Studi del Senato, *Emergenza da Covid-19 e attività parlamentare: i casi di Francia, Germania e Spagna (Aggiornato al 6 aprile 2020)*, <https://www.senato.it/service/PDF/PDF-Server/BGT/01149312.pdf>. Sul punto, cfr. anche il dossier predisposto dal Servizio Studi della Camera dei deputati, *Lo svolgimento delle funzioni dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo durante l'emergenza COVID-19. Elementi di diritto comparato*, 15 maggio 2020.

¹⁶ A seguito dell'eruzione del vulcano islandese Eyjafjallajökull nel maggio 2010.

¹⁷ «I membri del Parlamento europeo votano individualmente e personalmente. Non possono essere vincolati da istruzioni né ricevere mandato imperativo».

¹⁸ art. 22, art. 25, art. 186, art. 182.

¹⁹ Decisione dell'Ufficio di Presidenza del Parlamento europeo del 20 marzo 2020 che integra la sua decisione del 3 maggio 2004 sulle disposizioni relative alle votazioni per la quale «se il Presidente ritiene che, alla luce della situazione della salute pubblica in relazione all'epidemia di COVID-19, le condizioni di utilizzo del sistema di voto elettronico [...] possano rappresentare un rischio per la salute dei Deputati o del personale del Parlamento europeo o che le sistematiche restrizioni di viaggio applicate in alcuni Stati membri 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 di voto elettronico di cui all'articolo 2 della presente decisione».

²⁰ Sui primi provvedimenti, cfr. M. CAVINO, *Covid-19. Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo*, in *Federalismi.it, Osservatorio emergenza COVID-19*, disponibile all'indirizzo: www.federalismi.it, 1, 2020.

²¹ «Dopo l'articolo 48-bis del Regolamento è inserito il seguente: Art. 48-ter. L'Ufficio di Presidenza determina, con propria deliberazione, i casi in cui in ragione di particolari circostanze che impediscano ai deputati lo svolgimento della funzione parlamentare in presenza, possono essere

considerato che la riunione da remoto (in modalità più o meno *mista*) sia lo strumento maggiormente idoneo a garantire il funzionamento del Parlamento e dei suoi organi, così da assicurare il pieno esercizio del mandato parlamentare nel rispetto delle prescrizioni vigenti di natura sanitaria.

Questa disposizione, se approvata, consentirebbe ai parlamentari impossibilitati che lo richiedano di essere *presenti* ai lavori, ancorché *a distanza*.

Invero, la proposta di modifica presenta alcuni punti oscuri nella sua formulazione.

Non è chiaro se la disposizione possa trovare applicazione limitatamente alle situazioni emergenziali ovvero anche durante le riunioni ordinarie. Le «particolari circostanze» che ammettono le riunioni *in deroga*, tanto potrebbero essere interpretate dall'Ufficio di Presidenza come necessità dovute a profili di natura oggettiva (pandemie, catastrofi naturali) quanto a profili di natura soggettiva (disabilità, malattie, gravidanze, ecc.).

Nel primo caso, poi, è possibile che possa essere accolta una interpretazione restrittiva della disposizione in ragione della circoscritta emergenza temporale (i.e. la pandemia) ovvero territoriale (i.e. i violenti terremoti); viceversa, prevalendo le motivazioni di carattere soggettivo, la disposizione troverebbe applicazione anche nel corso delle procedure parlamentari ordinarie.

Conseguenzialmente, non appare chiaro se sia stata presa in considerazione la possibilità di esprimere un voto a distanza per tutti, ovvero solo per alcuni.

Due situazioni completamente diverse. Nel primo caso il voto a distanza che coinvolga tutto il Parlamento potrebbe avere un impatto non secondario sull'esercizio del mandato²². La seconda ipotesi, pur apparentemente meno problematica, suscita qualche perplessità perché il voto a distanza contemporaneo ad un voto in presenza si risolve in una duplice modalità di scelta espressa non contestuale²³.

Non tutti i parlamentari, quindi, sono posti nella condizione di formarsi una consapevolezza dei fatti per poi esprimere la propria preferenza nello stesso momento.

Sarebbe stato opportuno, a sommo avviso di chi scrive, un richiamo maggiormente concreto alle «particolari circostanze» che ammetterebbero il

autorizzati la partecipazione alle sedute dell'Assemblea, delle Giunte e delle Commissioni e l'esercizio del voto secondo procedure telematiche che assicurino la personalità, la libertà e la sicurezza del voto. L'Ufficio di Presidenza, verificate le condizioni di cui al comma precedente, autorizza i deputati che ne fanno richiesta specificando i voti e il periodo di tempo in cui il voto può essere espresso secondo tali procedure telematiche».

²² Su cui, *infra*, par. 4.

²³ Perplessità, invero, non nuove come evidenziava già a tempo A. GRATTERI, *Il valore del voto. Nuove tecnologie e partecipazione elettorale*, Padova, 2005, o più recentemente L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e stato costituzionale*, Torino, 2011.

singolo parlamentare (o più parlamentari) a godere del riconoscimento della presenza alle adunanze assembleari, ancorché *in deroga* (cioè non fisica).

Il carattere particolarmente *aperto* della disposizione in commento rischia di delegare all'Ufficio di Presidenza una interpretazione significativamente ampia delle «particolari circostanze». Concedere o negare la partecipazione a distanza anche al singolo parlamentare potrebbe disallineare i rapporti di forza tra maggioranza ed opposizione, in particolare in quelle Commissioni al Senato nelle quali la composizione delle due anime non è spesso omogenea.

Trattandosi di una modifica che interviene in ambito regolamentare, sarebbe stato opportuno prevedere anche le modalità di svolgimento delle sedute e le modalità di espressione del voto che ad ogni modo, come si ricostruirà successivamente, sembrano molto complesse realizzare.

Ad oggi, non pare essere certi della direzione interpretativa della disposizione che si vuole introdurre: la flessibilità tra una interpretazione che consentirebbe la riunione nei soli casi eccezionali e in cui si riscontrano problemi di sanità e sicurezza pubblica (terremoto, catastrofe naturale) che impediscono lo spostamento e, al contrario, una diversa che vada nel senso opposto (consentire al singolo e in una situazione di normalità di partecipare da remoto) non sembra affatto scontata.

Davanti ad una possibile svolta dal metodo tradizionale dell'organizzazione di parte dei lavori parlamentari emergono due questioni di fondo intimamente connesse alla duplice natura del Parlamento: “una irriducibile politicità [...], ma anche una sua irriducibile giuridicità”²⁴.

3. L'elemento giuridico: l'interpretazione dell'art. 64, c. 3, Cost. e le prescrizioni dei regolamenti parlamentari

Alla luce anche del disposto dell'art. 64, c. 3, Cost., l'emergenza attuale chiede di interrogarsi quanto evolutivamente possa essere interpretata tale norma e in che misura possa declinarsi in termini diversi la prescrizione della *presenza* dei parlamentari durante i lavori della Camera e del Senato.

Si tratta di valutare se la situazione emergenziale in atto giustifichi o meno (e in caso affermativo, in quali casi e in quali termini) un'interpretazione del terzo comma dell'art. 64 Cost. che consenta di considerare presenti ai lavori parlamentari i Deputati (ma anche i Senatori) che partecipano tramite collegamenti in videoconferenza.

²⁴ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 1991, 16.

Sul punto, sono diverse le posizioni tra chi non individua ostacoli costituzionali ai lavori da remoto²⁵, anche partendo da un punto di vista temperato²⁶, e chi²⁷, al contrario, ritiene che la «presenza» debba essere intesa esclusivamente nel suo significato fisico, considerando la trasformazione di parte delle Camere in *Parlamento digitale* qualcosa che comporterebbe una vera e propria «rottura costituzionale»²⁸.

Secondo i sostenitori della teoria evolutiva, l'art. 64, c. 3, Cost. non potrebbe rimanere stretto nella morsa del quadro costituzionale che lo aveva partorito, poiché i Costituenti non avrebbero potuto immaginare il concetto di «presenza» se non in una dimensione meramente esortativa. Così, l'istituto della missione previsto dall'art. 46, c. 2, R.C., sul quale è stata costruita la primigenia organizzazione emergenziale dei lavori assembleari, sarebbe da considerarsi al di fuori del perimetro interpretativo dell'art. 64 Cost. e quindi limitato nell'applicazione alle sole ipotesi in cui il parlamentare è impegnato, sì, al di fuori della sede istituzionale, ma in esclusiva rappresentanza della Camera di appartenenza.

Sotto questo profilo, per i *progressisti*, l'art. 64, c. 3, Cost. è solo una delle molteplici «pagine aperte»²⁹ che la Costituzione del 1948 ha riservato per quelle che sarebbero state le evoluzioni tecnologiche che oggi consentono ad

²⁵ Tra cui M. AINIS, *Meglio distante che latitante*, in *La Repubblica*, 19 marzo 2020, E. CATELANI, *La tecnologia può aiutare a far funzionare il Parlamento e i Prefetti ascoltino le Regioni*, in *Il Dubbio*, 26 marzo 2020, S. CECCANTI, *Verso una regolamentazione degli stati di emergenza per il Parlamento: proposte a regime e possibili anticipazioni immediate*, in *BioLaw Journal Instant Forum – Diritto, diritti ed emergenza ai tempi del Coronavirus*, disponibile all'indirizzo: www.biodiritto.org, 17 marzo 2020, Id., *Coronavirus, una giornata parlamentare anomala*, in *libertaeguale.it*, 12 marzo 2020, F. CLEMENTI, *Parlamento difeso con il voto a distanza*, in *Il Sole 24 Ore*, 16 marzo 2020, Id., *Proteggere la democrazia rappresentativa tramite il voto elettronico: problemi, esperienze e prospettive (anche nel tempo del coronavirus). Una prima introduzione*, in *Federalismi.it*, disponibile all'indirizzo: www.federalismi.it, 6, 2020, S. CURRERI, *Il Parlamento nell'emergenza*, cit., I.A. NICOTRA, *L'epidemia da covid-19 e il tempo delle responsabilità*, in *Diritti Regionali*, disponibile all'indirizzo: www.dirittiregionali.it, 1, 2020, N. LUPO, *La Costituzione non impedisce il voto "da remoto" dei parlamentari*, in *LUISS open*, disponibile all'indirizzo: www.open.luiss.it, 2 aprile 2020, A. PERTICI, *Il Parlamento deve riunirsi*, in *Huffingtonpost.it*, 18 marzo 2020.

²⁶ R. DICKMANN, *Alcune questioni di costituzionalità in tema di voto parlamentare a distanza*, in *Federalismi.it*, disponibile all'indirizzo: www.federalismi.it, 8, 2020.

²⁷ Tra i tanti, R. CALVANO, *Brevi note su emergenza COVID e voto dei parlamentari a distanza. Rappresentanza politica, tra effettività e realtà virtuale*, in *Federalismi.it*, disponibile all'indirizzo: www.federalismi.it, 21, 2020, 45 ss., V. LIPPOLIS, *Voto a distanza no grazie. La presenza in Aula resta essenziale*, in *Il Dubbio*, 1° aprile 2020, C. SBAILÒ, *Parlamento on line? Garantiamo la possibilità di violare il regolamento*, in *Leformiche.net*, P. PISICCHIO, *Voto a distanza? Per la Costituzione son on.li, non online*, in *Il Dubbio*, 18 marzo 2020, M. VILLONE, *La rappresentanza non si pratica a distanza*, cit.

²⁸ Ha avanzato questa ipotesi M. LUCIANI durante un intervento in un dibattito *on-line* organizzato dall'On. Brescia, *Parlamento aperto: a distanza o in presenza?*, 3 aprile 2020.

²⁹ L'espressione è di A. BARBERA, *Le tre pagine lasciate aperte dal Costituente*, in *Quad. reg.*, 1-2, 2007, 57 – 61, sebbene utilizzata in un contesto oggettivo diverso.

un parlamentare di non essere *fisicamente* presente «in Aula», ma connesso da remoto.

Così, né potrebbe sostenersi che il testo costituzionale non si esponga all'evoluzione del tempo, tanto da considerarsi pietrificato innanzi a quella obiezione, apparentemente insormontabile, per cui la presenza sia soltanto quella *materiale*, cioè fisica.

Come sembrerebbe, il problema non è però tanto il raggiungimento del numero legale per il quale sopperisce l'interpretazione estensiva dell'art. 46, c. 2, R.C., quanto in tutte quelle ipotesi³⁰ di variazione dei *quorum* deliberativi diversi rispetto alla maggioranza semplice che sarebbe molto complesso assicurare.

Il possibile blocco dei lavori parlamentari, ancorché limitato a tali ipotesi, suggerirebbe effettivamente la ricerca di vie alternative che passino attraverso una interpretazione evolutiva dell'art. 64, c. 3, Cost. e delle altre disposizioni regolamentari che richiedono, direttamente o indirettamente, la sola presenza fisica.

Invero, diverse disposizioni regolamentari deporrebbero a favore dei *conservatori*³¹, sebbene due in particolare indicherebbero il *favor* per la presenza fisica piuttosto che per quella telematica perché collocate nel Capo XVI del regolamento della Camera in tema di esame dei progetti di legge in sede referente, proprio nell'ambito della procedura che ha da sempre conosciuto una corsia preferenziale.

Il richiamo espresso dell'art. 72, c. 1 e 76, c. 3, R.C. alla «[in] Aula»³² lascerebbe intendere come luogo ideale dello svolgimento dei lavori parlamentari proprio «l'arena democratica, un luogo in grado di concorrere alla determinazione ed attuazione dell'indirizzo politico»³³, la sede fisica nella quale decorre gran parte delle procedure.

L'annuncio «in Aula» del progetto di legge cui segue l'esame nella Commissione referente competente per materia è il momento preliminare e non soltanto simbolico della funzione legislativa del Parlamento alla quale ogni singolo parlamentare partecipa non come presenza meramente formale, ma come attore principale e titolare di diritti e prerogative esercitabili durante tutto l'arco

³⁰ Come, in esempio, lo scostamento del bilancio ex art. 81, c. 2, Cost., votato proprio nella seduta del 26 novembre 2020, sarebbe stato a rischio qualora si fosse acceso un focolaio all'interno anche solo di uno dei due rami del Parlamento. Ma basti pensare anche al procedimento di revisione costituzionale ex art. 138 Cost.

³¹ Artt. 31, 49, 50, 60, 61, 46, c. 2, R.C.

³² Peraltro, l'utilizzo della lettera maiuscola non può essere considerato casuale. Parimenti è previsto nell'art. 107, c. 2, R.S.

³³ A. LUCARELLI, *Populismi e rappresentanza democratica*, Napoli, 34.

della procedura normativa (e non solo)³⁴, come la presentazione di emendamenti che nel Senato, ai sensi degli artt. 126-*bis*, c. 2-*quinqüies*, 128, c. 4, e 144-*bis*, c. 5 (per la legge europea), deve avvenire «in Aula» allo stesso modo come nella eventuale verifica del numero legale (art. 107, c. 2, R.S.).

Ma le stesse votazioni elettroniche, ai sensi dell'allegato *Testo deliberato dal Consiglio di Presidenza del Senato del 2008*, prevede l'installazione «in Aula» dei terminali e l'obbligo della «registrazione della presenza in Aula dei Senatori in occasione delle verifiche del numero legale delle votazioni qualificate».

A corredo, altresì le disposizioni che concernono il regolare e ordinato svolgimento della seduta (art. 68 R.S. in caso di tumulti), prevedendo l'assegnazione di posti riservati «in Aula» al Segretario Generale del Senato ovvero al personale del Senato (art. 58, c. 2, R.S.) e la *call* per alcuni Senatori presenti «in Aula» a ricoprire le funzioni di Segretario (art. 11, c. 2, R.S.), consegnano una visione ideale di Assemblea nella quale i rapporti debbano svolgersi più sul piano reale che sulla piattaforma digitale.

Una caratteristica essenziale del funzionamento della forma di governo parlamentare, pertanto, si radicherebbe nello svolgimento delle sedute *nelle* Aule parlamentari *nelle* quali sono presenti fisicamente i parlamentari chiamati a svolgere funzioni regolamentari assegnate, prerogative e diritti.

Anche sul profilo più propriamente costituzionale, le obiezioni allo svolgimento dei lavori parlamentari da remoto si irrobustiscono di alcuni elementi.

Nell'art. 64, c. 3, Cost., pur nella possibilità già all'epoca esistente di far ricorso a strumenti *illo tempore* tecnologicamente avanzati come telefono, telegramma, telefax attraverso i quali i parlamentari avrebbero potuto esprimere il proprio orientamento, manca una *finestra sul futuro* simile alla clausola contenuta nell'art. 15 Cost. («ogni altra forma di comunicazione») che chiaramente apre ad una interpretazione non solo adeguatrice, ma anche evolutiva perché in quel caso l'apertura è dentro la norma costituzionale³⁵.

In aggiunta, non v'è dubbio che qualora dovesse accogliersi l'idea dei lavori da remoto, non appare facilmente superabile la difficoltà di conciliare i caratteri indefettibili del voto (di qualunque voto) indicati dall'art. 48 Cost. e le modalità di garantire quei principi nell'ambito di sistemi di votazione telematici a prescindere da quale che sia il sistema di votazione prescelto che non pare tutelare i «diritti» e le «prerogative» essenziali dei parlamentari, incomprimibili secondo recenti pronunce della Corte costituzionale.

³⁴ Diversi spunti anche da M.C. GRISOLIA, *Alcune riflessioni sugli attuali assetti della forma di governo*, in *Rivista AIC*, disponibile all'indirizzo: www.rivistaaic.it, 3, 2019, in part. 370 – 375.

³⁵ Nello stesso senso anche M. LUCIANI nell'Intervento al convegno organizzato il 3 aprile 2020 dall'On.le Brescia.

La Consulta, chiamata a giudicare la legittimità costituzionale delle leggi elettorali, ha avuto l'occasione di chiarire alcuni aspetti in tema di connotati del diritto di voto.

In tema di sindacato della legislazione elettorale, in esempio, l'eguaglianza del voto che la persona è chiamata ad esprimere nell'elezione di organi politici riflette l'eguale dignità di tutti i cittadini e rappresenta una particolare applicazione del principio fondamentale di eguaglianza, sancito dall'art. 3 Cost.

L'eguaglianza del voto diventa quindi un connotato della rappresentanza particolarmente incisivo e mutuabile anche nell'ambito delle procedure parlamentari. In tutti i casi in cui il parlamentare esercita le funzioni costituzionalmente riconosciute di deliberazione, indirizzo e controllo attraverso quegli istituti che *vivono* soprattutto di momenti deliberativi, come la votazione di una legge, di una mozione, di un ordine del giorno, si pone sullo stesso piano di chi esprime la scelta per l'uno o per l'altro candidato.

Le stesse caratteristiche del diritto di voto sono funzionali ad assicurare la parità di condizione dei parlamentari e il corretto funzionamento degli organi costituzionali (direttamente o indirettamente) nel momento in cui essi, attraverso la scelta, danno concreto contenuto alla sovranità popolare³⁶ espressa a mezzo dei «diritti» e delle «prerogative» riconosciute dalla stessa Corte quali elementi caratterizzanti la natura più intima della funzione parlamentare³⁷.

Il principio di eguaglianza tra i parlamentari si ricava dalle funzioni degli stessi e dall'insieme dei diritti e delle prerogative che gli spettano nell'ambito della funzione legislativa parlamentare (tra cui, per l'appunto, il diritto di voto), come evidenziato anche dalla stessa Corte costituzionale nell'ordinanza n. 17/2019 dove, pur non ammettendo il conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato, ha indicato una serie di «diritti e prerogative» che spettano ad ogni singolo parlamentare in considerazione della sua funzione di rappresentanza e che non possono essere esercitate, per lo più, se non attraverso il voto.

A partire da questa tesi, emergerebbero così due profili critici.

In primo luogo, il voto per delega sottrae la personalità e verticalizza quello che dovrebbe essere il senso del confronto collettivo³⁸ e di una scelta propria e consapevole a favore della disciplina di gruppo³⁹ perché esporrebbe maggiormente il parlamentare all'imposizione eteronoma dei vertici, non potendo

³⁶ C. cost., 12 aprile 1973, n. 39.

³⁷ C. cost., 16 giugno 2016, n. 149 e 8 febbraio 2019, n. 17.

³⁸ G. ZAGREBELSKY, *Una riflessione sulla democrazia*, in AA.VV., *Argomenti per il dissenso: Costituzione, Democrazia, Antifascismo*, Torino, 1994, 24-25, pur riferendosi alla democrazia diretta, enfatizza questo profilo, rilevando come la mancanza del "tempo" per la discussione collettiva "non è democrazia perché, come è facilmente comprensibile", distrugge il contesto collettivo" che rimane quindi un elemento primario per il confronto democratico delle idee.

³⁹ E, di riflesso, anche del partito, sebbene «il parlamentare è libero di votare secondo gli indirizzi del suo partito, ma è anche libero di sottrarsene» (C. cost., 7 marzo 1964, n. 14).

conoscere il grado di condivisione o avversione degli altri componenti del gruppo parlamentare rispetto all'indirizzo politico del partito conforme o difforme.

Parimenti e in secondo luogo, il voto telematico, pur con tutte le cautele del caso (riconoscimento a mezzo di *body scanner*, firma digitale della scheda, ricezione e invio tramite PEC, a mezzo di impronta) difficilmente riuscirebbe a garantire la contestualità del voto dei singoli parlamentari nello spazio delle operazioni di voto che non può essere temporalmente troppo compresso a causa delle operazioni di riconoscimento preliminare e per esprimere la preferenza⁴⁰.

Complesso anche individuare il meccanismo che garantirebbe la segretezza del voto, mettendo a riparo la scelta del parlamentare non soltanto da *ingombranti* presenze che potrebbero aleggiare nella stanza del voto o da parte di chi gestisce il *server*⁴¹, ma anche da incursioni di *hacker* in grado oggi di forzare i più sofisticati sistemi *hardware* e linea *proxy*.

4. L'elemento politico: la rappresentanza

La rappresentanza politica si pone quale presupposto necessario per la democrazia⁴², da un lato “diversa rispetto alle forme classiche della Grecia antica (immaginata come un cerchio composto dai cittadini della *polis* uguali innanzi alla legge e attraverso la legge)”⁴³, dall'altro più vicina all'attuale idea di democrazia per quel che concerne la modalità di formazione della volontà dell'organo rappresentativo, l'indirizzo politico, l'esercizio del diritto di voto e la necessità di portare in Parlamento le istanze del corpo elettorale che, proprio nel momento della grande emergenza e nella drastica riduzione dei suoi diritti fondamentali, non può ridursi ad una mera rappresentazione della dialettica politico-parlamentare.

In tutte le sfumature in cui è stata approfondita, la rappresentanza è stata considerata in una prospettiva dinamica⁴⁴, mosaico di rapporti, scambi,

⁴⁰ Se si immagina una procedura simile all'art. 2, c. 1, lett. a), b), c), d), e) della Decisione dell'Ufficio di Presidenza del Parlamento dell'Unione europea, si può facilmente comprendere come lo svolgimento delle operazioni preliminari, della verifica della regolarità del voto e della registrazione del processo verbale rischiano di rendere dilatata qualsiasi seduta ordinaria.

⁴¹ Sul profilo della *personalità*, cfr. L. CUOCOLO, *Voto elettronico e postdemocrazia nel diritto costituzionale comparato*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2008, 255-271.

⁴² Nello stesso senso G. FERRARA, *Democrazia e rappresentanza politica*, in L. CHIEFFI (a cura di) *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere*. Atti del convegno di Caserta, 6-7 maggio 2005, Torino, 2006.

⁴³ D. FISICHELLA, *L'altro potere. Tecnocrazia e gruppi di pressione*, Bari, 1997. Nello stesso senso anche M. BARBERIS, *Populismo digitale. Come internet sta uccidendo la democrazia*, Milano, 2020, 49 ss. Sul punto, cfr. anche F. PALLANTE, *Contro la democrazia diretta*, Torino, 2020, 21-28.

⁴⁴ Come ci ricorda A. BARBERA, *I Parlamenti*, Roma-Bari, 2019, 54, “[...] la rappresentanza non è solo ‘specchio’ del paese, ma è anche la tecnica per trasformare gli orientamenti popolari in decisioni

“attività”⁴⁵ di soggetti e di forze operanti nella società⁴⁶, “espressione di sintesi delle differenze sociali, nella de-cifatura delle divergenti opinioni, nella loro finale con-fusione per una decisione unitaria”⁴⁷.

La possibilità di esercitare il mandato da parte dei parlamentari è connotata ad un’attività *dinamica* che si arricchisce di colloqui, discorsi, intese dentro e fuori l’«Aula» per “cercare appoggi in colleghi portatori di istanze affini, fa pressione sugli apparati che elaborano i provvedimenti, chiede il sostegno del gruppo dirigente del partito di appartenenza, organizza la pressione dal basso con appelli e petizioni, cerca accesso alla stampa nazionale e locale, prende qualsiasi altra iniziativa utile al fine. Questo è la carne e il sangue di una funzione di rappresentanza politica, che di sicuro non si pratica a distanza”⁴⁸.

Non possono nascondersi le difficoltà di un organo collegiale così vasto e ampio per commisurare grado e qualità della partecipazione alla presenza. Tanto è vero che le sedi più consone a cui si può applicare la partecipazione a distanza sono esclusivamente quelle ristrette come le Assemblee regionali o comunali, ovvero i Collegi degli organi giudiziari. In questi casi, peraltro, la conoscenza tra i soggetti partecipanti alle riunioni è maggiore rispetto a quella tra due parlamentari che siedono nei lati opposti dell’emiciclo.

Il rapporto interpersonale nella dialettica politica è un profilo non secondario per una maggiore consapevolezza della volontà che si forma a seguito del confronto e del dibattito in tutte le Assemblee elettive, nelle quali “la presenza dà così alla rappresentanza un carattere di permanenza”⁴⁹.

La consultazione reciproca è un elemento essenziale ed indefettibile per l’attività parlamentare e per la concretizzazione delle istanze elettorali e dei bisogni del popolo.

In situazioni di questo genere, il rapporto tra maggioranza ed opposizione è determinante per consentire uno sviluppo pacifico, adeguato ed armonico della vita parlamentare in vista della formazione della volontà parlamentare.

delle istituzioni (non «appareil photographique», ma «transformateur d’énergie, secondo Duverger, 1988»”. Secondo F. PALLANTE, *Contro la democrazia diretta*, Torino, 2020, p. 22, la rappresentanza è “un’azione”. Ancora, G. PASQUINO, *Tipologie di Parlamenti democratici*, in *ID., Partiti, Istituzioni, Democrazie*, Bologna, 2014, 202, richiama “l’attenzione sul fatto che un Parlamento non è soltanto un’assemblea *ricettiva/reattiva* esposta a pressioni esogene. In aggiunta può diventare un’assemblea *attiva* che prende iniziative, che ha una dinamica endogena, che elabora output qualche volta in risposta agli input, altre volte sotto forma di decisioni formulate con autonomia dinamica interna”.

⁴⁵ A.F. BENTLEY, *The process of government*, tr. it. a cura di P.H. ODEGARD, Milano, 1983, 271.

⁴⁶ Nello stesso senso, A. DE TOCQUEVILLE, *La democrazia in America*, trad. it. a cura di G. CANDELORO, Milano, 1999, D. TRUMAN, *The governmental process. Political interest and public opinion*, New York, 1971, *passim*.

⁴⁷ A. MANZELLA, *Elogio dell’Assemblea*, tuttavia, 17, Modena, 2020.

⁴⁸ M. VILLONE, *La rappresentanza non si pratica a distanza*, cit.

⁴⁹ P. ROSANVALLON, *La legittimità democratica. Imparzialità, riflessività, prossimità*, trad. it. A cura di F. DOMENICALI, Torino, 2015, 252.

La presenza è, poi, tanto più importante nei momenti di emergenza quando il Parlamento deve controllare e contribuire ad orientare l'operato del Governo. Una presenza che consentirebbe di recuperare quella centralità ed autorevolezza erosa dalla "ondata di populismo"⁵⁰, da anni ed anni di "antiparlamentarismo endemicamente ricorrente"⁵¹ e di delegittimazione che hanno portato ad una disaffezione dal voto e dalla partecipazione alla vita politica⁵².

Il principio di continuità non va salvaguardato soltanto in astratto, ma va garantito in concreto attraverso l'esercizio del mandato parlamentare in presenza che rinvigorisce il significato di rappresentanza politica, naturalmente con tutti gli accorgimenti necessari per garantire la sicurezza ed evitare che il contagio si propaghi.

La presenza «in Aula», la partecipazione attiva alle funzioni legislative, di indirizzo e di controllo è il cuore del funzionamento della forma di governo parlamentare e l'esercizio più genuino del libero mandato che termina con l'espressione della volontà ultima del singolo parlamentare.

Il voto «in Aula» non è che l'apice di un processo di formazione della consapevolezza da parte dei singoli parlamentari attraverso la dialettica e il mutamento di opinione che si realizza all'interno di un contesto dialogico prima ancora che dialettico.

La stessa Corte costituzionale, sul punto, fornisce chiare indicazioni sull'esercizio *in concreto* del mandato parlamentare che caratterizza, di riflesso, il contenuto concettuale della rappresentanza politica.

Con l'ordinanza n. 60/2020 sostiene infatti che le procedure parlamentari devono assicurare un ragionevole equilibrio tra le esigenze in gioco, altrimenti non è lontana l'ipotesi di un intervento *ristoratore* attraverso il conflitto di attribuzione sollevato dai singoli parlamentari⁵³. E in particolare, per il

⁵⁰ M. BARBERIS, *Populismo digitale. Come internet sta uccidendo la democrazia*, cit.

⁵¹ A. BARBERA, *I Parlamenti*, cit., 100. Il 7 giugno 2013, Beppe Grillo affermava senza mezze misure che "il Parlamento potrebbe chiudere domani, nessuno se ne accorgerebbe. È un simulacro, un monumento ai caduti, la tomba maleodorante della seconda Repubblica", a cui faceva eco Gianroberto Casaleggio, secondo il quale "il peso delle decisioni si sposterà sul cittadino togliendo la delega al Parlamento, i tempi non si possono sapere ma è ineluttabile" (fonte, il Blog delle Stelle).

⁵² È pur vero, tuttavia, come afferma anche N. LUPO, *Audizione resa il 5 novembre 2020 presso l'Ufficio di Presidenza della Commissione Affari costituzionali del Senato nella prima seduta dedicata all'affare assegnato n. 588, "Sulle modalità più efficaci per l'esercizio delle prerogative costituzionali del Parlamento nell'ambito di un'emergenza dichiarata": Come evitare l'auto-emarginazione del Parlamento nell'emergenza attuale*, cit., 9, che "Nel porsi questo tema, peraltro, bisogna avere la consapevolezza che l'emarginazione del Parlamento non nasce certo dalla pandemia e discende, in larga parte, dalla sua mancata capacità di auto-riforma, a livello sia costituzionale, sia sub-costituzionale: si può perciò parlare, con riferimento agli ultimi tre decenni, di un processo di auto-emarginazione delle Camere".

⁵³ Cfr. M. ARMANNI, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato come strumento di verifica della regolarità del procedimento legislativo e l'invalidabile soglia del controllo di ammissibilità*, in *Osservatorio AIC*, disponibile all'indirizzo: www.osservatorioaic.it, 4, 2020, R. DICKMANN, *Ancora in tema di legittimazione al conflitto di attribuzione dei singoli membri delle Camere... ma non dei gruppi*

procedimento legislativo, occorre operare un necessario bilanciamento tra le originarie ragioni di valorizzazione del dibattito e della discussione, da un lato, ed efficienza e tempestività delle decisioni parlamentari, dall'altro. Il che avviene attraverso un procedimento nel quale i soggetti attivi devono essere messi in condizione di esprimere e perseguire gli interessi che rappresentano, assicurando alla maggioranza il diritto di decidere e alle minoranze di esercitare i propri diritti oppositori.

Invero, già l'ordinanza n. 17/2019 aveva in qualche modo valorizzato l'insieme di quei «diritti e prerogative» del singolo parlamentare riconosciute dalla Costituzione e dai regolamenti parlamentari come funzionali all'esercizio della rappresentanza politica, anche in funzione di garanzia della centralità del Parlamento⁵⁴.

Pur riconoscendo «una sfera di prerogative che spettano al singolo parlamentare, diverse e distinte da quelle che gli spettano in quanto componente dell'Assemblea»⁵⁵, non può nascondersi che le stesse incidono profondamente sulla discussione⁵⁶ assembleare attorno al procedimento normativo, ampliandone la portata in negativo o in positivo, «anche quando il dibattito sembra scontato. Nei moderni Parlamenti e 'post-partitici', il 'riporto' di posizioni e ragioni già dibattute e addirittura decise in sede extraparlamentare, le sottopone ugualmente infatti ad un confronto nuovo, le incapsula nelle regole del contraddittorio, le consegna ad una realtà giuridica più duratura del confronto di opinioni del giorno per giorno, le rende, in un certo senso e in un certo tempo, irreversibili, nel farsi della politica del Paese»⁵⁷.

Si tratta pur sempre di una serie di «diritti», come riconosciuto dalla stessa Corte costituzionale in un passaggio chiave dell'ordinanza n. 17/2019 che non fornisce, come detto, un elenco chiuso, ma ne individua alcuni («diritto di parola, proposta, di voto») che ben possono essere considerati l'anima dell'attività del singolo parlamentare nelle funzioni complessive legislative, di indirizzo e di controllo.

È la stessa Corte costituzionale a riconoscerlo, riconducendo parte delle prerogative al «diritto» di partecipare alle discussioni e alle deliberazioni

parlamentari (nota a Corte cost., ord. 26 marzo 2020, n. 60), in Forum di Quaderni Costituzionali – Rassegna, disponibile all'indirizzo: www.forumcostituzionale.it, 16 aprile 2020.

⁵⁴ Sul punto, cfr. E. CATELANI, *Manutenzione dei regolamenti parlamentari come strumenti di inizio di una mediazione politica*, in *Costituzionalismo.it*, disponibile all'indirizzo: www.costituzionalismo.it, 1, 2017.

⁵⁵ C. cost., n. 17/2019.

⁵⁶ Lo stesso M. BARBERIS, *Populismo digitale. Come internet sta uccidendo la democrazia*, cit., p. 32, parlando della rappresentanza, evidenzia che «i Parlamentari sono eletti a due fini: esprimere una volontà del popolo che senza di loro non esisterebbe, e deliberare, ossia discutere e prendere decisioni in nome del popolo».

⁵⁷ A. MANZELLA, *Elogio dell'Assemblea*, cit., 38.

esprimendo voti ed opinioni (art. 68 Cost.), di presentare progetti di legge, riservato dalla Costituzione a «ciascun membro delle Camere» (art. 71, c. 1, Cost.), fino al potere di proporre modifiche al testo in discussione attraverso la presentazione di emendamenti tanto in Commissione quanto «in Aula», ma sempre *in presenza*.

Tali attribuzioni integrano veri e propri «diritti» del parlamentare *uti singolo* e, allo stesso tempo, quale rappresentante della Nazione ex art. 67 Cost. (e quindi espressione finale, quantomeno potenziale, della volontà di un singolo potere)⁵⁸, in grado di esercitare una serie di attribuzioni costituzionalmente riconosciute tali «da esprimere una volontà in sé stessa definitiva e conclusa, che soddisfa quanto previsto dall'art. 37, primo comma, della legge n. 87 del 1953»⁵⁹.

5. Una proposta per un obiettivo comune tra le due anime *conservatrice e progressista*, a partire dalla proposta di legge costituzionale A.C. 2452

Tra le righe delle posizioni apparentemente antitetiche, si scorge l'obiettivo comune di «consentire al Parlamento di svolgere il proprio ruolo [attraverso] le coordinate minime valevoli per qualsiasi condizione di emergenza»⁶⁰ che possono già rinvenirsi, in parte, nell'art. 78 Cost.⁶¹ e nella interpretazione classica del concetto di *presenza*.

Pur nel perimetro interpretativo tracciato che suggerirebbe una preferenza per i lavori parlamentari *in presenza*, non può non riconoscersi che accettare una riunione di Camere composte da *pochi eletti* e con parlamentari a cui si *consiglia* di non accedere «in Aula» per non compromettere l'equilibrio della composizione riproporzionata al ribasso, rispetto alla imposta (più che condivisa) *autoriduzione*, equivale a ridurre il Parlamento ad una posizione *di contorno* rispetto alle decisioni governative.

Dinnanzi a modalità convenzionali inadeguate per la tradizione storica dell'Istituzione parlamentare e per gli stessi componenti, sarebbe opportuno ricercare un punto di caduta comune tra *conservatori* e *progressisti* accomunati,

⁵⁸ Così anche S. CURRERI, *Sul conflitto di attribuzioni del singolo parlamentare a tutela del «giusto procedimento legislativo»: tanto tuonò che piovve?*, in *Quad. cost.*, 2, 2016, 370, in cui specifica che le attribuzioni che la Costituzione riserva al singolo parlamentare «connesse al suo *status* di rappresentante della Nazione, ancor prima che membro del Parlamento [sono] tanto più meritevoli di tutela quando esse potrebbero dipendere dalla volontà della maggioranza, non sempre immune da logiche di appartenenza politica, tanto più a causa della natura conflittuale del nostro bi(tri)polarismo».

⁵⁹ C. cost., n. 17/2019.

⁶⁰ A. PATRONI GRIFFI, *Scienza e diritto ai tempi dell'emergenza da Covid-19: qualche annotazione*, in G. DE MINICO, M. VILLONE (a cura di), *Stato di diritto – Emergenza - Tecnologia*, in *Consulta on line*, e-book, disponibile all'indirizzo: www.giurcost.org, 41.

⁶¹ A. PATRONI GRIFFI, *Art. 78 Cost.*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Padova, 2006.

è bene dirlo, dall'obiettivo di salvaguardare il prestigio e il ruolo non solo simbolico del Parlamento, ma anche operativo, magari *accogliendo* la tecnologia senza snaturare la rappresentanza politica e la genuina formazione della volontà parlamentare.

Se questo è l'obiettivo comune, la strada di una piena valorizzazione delle possibilità che i regolamenti parlamentari oggi offrono per un lavoro decentrato è percorribile in due modi attraverso alcune *varianti* alla proposta di legge costituzionale A.C. 2452, ma nel solco tracciato dalla interpretazione conservatrice dell'art. 64, c. 3, Cost. e salvaguardando quelle disposizioni regolamentari che pretendono «in Aula» il parlamentare, confermando il “primato di posizione”⁶² dell'Assemblea.

Il necessario bilanciamento tra la salvaguardia dei valori anche simbolici della vita di una democrazia e la garanzia del diritto alla salute si esprimono nell'ambito dell'autonomia parlamentare, in una prospettiva di valorizzazione interpretativa delle norme costituzionali e regolamentari, ancorché nell'ambito delle stesse indicazioni giurisprudenziali che ammettono la discrezionalità organizzativa delle Camere limitatamente alla modalità di verifica del numero legale della seduta⁶³ o delle votazioni⁶⁴.

La problematica qui affrontata tocca un nervo scoperto sul quale la migliore dottrina si è subito interrogata fin dal principio della crisi sanitaria: l'introduzione⁶⁵ o meno⁶⁶ di una norma *emergenziale* in Costituzione.

Se, come sembra, alcune disposizioni dei regolamenti parlamentari non ammettono la possibilità di surrogare la presenza personale con quella telematica del parlamentare – salvo una vera e propria “reingegnerizzazione”⁶⁷ dei

⁶² A. MANZELLA, *Elogio dell'Assemblea*, tuttavia, cit., 49.

⁶³ C. cost., 29 marzo 1984, n. 78.

⁶⁴ C. cost., 2 novembre 1996, n. 379. Su questo aspetto, 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 AIC, disponibile all'indirizzo: www.osservatorioaic.it, 3, 2020, 6.

⁶⁵ Come, per l'appunto, l'A.C. 2452, *Proposta di revisione costituzionale, 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.

⁶⁶ Tra tutti, esprime perplessità G. DE MINICO, *Costituzionalizziamo l'emergenza?*, in G. DE MINICO, M. VILLONE (a cura di), *Stato di diritto. Emergenza. Tecnologia*, cit., 21-40.

⁶⁷ 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., 8-10, ma anche *Id.*, *Audizione resa il 5 novembre 2020 presso l'Ufficio di Presidenza della Commissione Affari costituzionali del Senato nella prima seduta dedicata all'affare assegnato n. 588, “Sulle modalità più efficaci per l'esercizio delle prerogative costituzionali del Parlamento nell'ambito di un'emergenza dichiarata”: Come evitare l'auto-emarginazione del Parlamento nell'emergenza attuale*, in Osservatorio AIC, disponibile all'indirizzo: www.osservatorioaic.it, 6, 2020, 7.

regolamenti stessi⁶⁸ –, fermo restando il duplice obiettivo di conservare in Parlamento tanto i rapporti di forza quanto la distanza interpersonale, sarebbe opportuno provare a sfruttare gli strumenti procedurali interni già in vigore, sebbene la previsione di varianti rispetto alle ordinarie procedure parlamentari sembrerebbero richiedere per lo meno una norma costituzionale parzialmente derogante a quelle di pari rango e parlamentari che caratterizzano il bicameralismo paritario.

Tra le variegate ed interessanti proposte alternative⁶⁹ da percorrere durante l'emergenza, a sommosso avviso di chi scrive, la prima *variante* si porrebbe *in mezzo al guado*, ovverossia in tutte quelle ipotesi in cui la tecnologia è in grado di semplificare ed accompagnare la ritualità ordinaria delle sedute, tanto in Aula quanto in Commissione, a partire da una implementazione dei lavori nelle Commissioni competenti per materia e dal potenziamento dell'istruttoria normativa, considerando la centralità assunta dai *parlamentini* a partire dal dopoguerra⁷⁰ ed in continuità con le aspirazioni dei Costituenti⁷¹.

L'attuazione di questa strada richiederebbe – come poc'anzi accennato – un preliminare adeguamento costituzionale, introducendo deroghe

⁶⁸ Invero particolarmente complessa alla luce delle ultime vicende politico-istituzionali e della priorità che oggi assumono temi non rinviabili come la gestione della pandemia e dei fondi provenienti dal *Recovery Fund*.

⁶⁹ Tra le tante, non solo quelle proposte durante il Convegno organizzato dall'On.le Brescia il 27 marzo e il 3 aprile 2020, ma anche R. CALVANO, *Brevi note su emergenza COVID e voto dei parlamentari a distanza. Rappresentanza politica, tra effettività e realtà virtuale*, cit., S. CURRERI, *Il Parlamento nell'emergenza*, cit., M. MANETTI, *Audizione di Michela Manetti davanti alla Commissione Affari Costituzionali del Senato 17 novembre 2020*, in *Astrid on line*, disponibile all'indirizzo: www.astrid-online.it, R. MICCÙ, *Audizione resa il 19 novembre 2020 nell'ambito dell'esame del Disegno di legge n. 1834 recante "Istituzione della Commissione parlamentare sull'emergenza epidemiologica da COVID-19"*, in *Osservatorio AIC*, disponibile all'indirizzo: www.osservatorioaic.it, 6, 2020, 29-38, N. LUPO, *Audizione resa il 5 novembre 2020 presso l'Ufficio di Presidenza della Commissione Affari costituzionali del Senato nella prima seduta dedicata all'affare assegnato n. 588, "Sulle modalità più efficaci per l'esercizio delle prerogative costituzionali del Parlamento nell'ambito di un'emergenza dichiarata": Come evitare l'auto-emarginazione del Parlamento nell'emergenza attuale*, cit., in part. 14 ss., G. RIVOCCHI, *Audizione resa nella seduta del 19 novembre 2020 davanti alla Commissione 1ª (Affari costituzionali) del Senato della Repubblica sull'affare assegnato ai sensi dell'art. 34, comma 1, reg. Sen., «Modalità più efficaci per l'esercizio delle prerogative costituzionali del Parlamento nell'ambito di un'emergenza dichiarata» (n. 588), in relazione al disegno di legge n. 1834 (Pagano) recante «Istituzione della Commissione parlamentare sull'emergenza epidemiologica da COVID-19: Divisione dei poteri e controllo parlamentare ai tempi del coronavirus»*, 62-83.

⁷⁰ Così L. ELIA, *Le Commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo*, in *Arch. giur. Serafini*, 1961, XXIX, E. GIANFRANCESCO, *Parlamento e regolamenti parlamentari in epoca fascista*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2008.

⁷¹ Ricorda infatti M. COTTA, *Il Parlamento nella prima Repubblica*, in G. PASQUINO (a cura di), *La politica italiana. Dizionario critico 1945-95*, Roma-Bari, 1995, 82, che "una seconda scelta, che ha invece caratterizzato significativamente il nuovo Parlamento, è stata quella di dare forte rilievo alle Commissioni specializzate sino a consentire ad esse di operare sul piano legislativo come veri e propri Parlamenti in miniatura".

temporalmente limitate ad una deliberazione dello stato di emergenza da parte delle Camere, anche a maggioranza dei due terzi come già previsto dall'art. 52-bis della proposta di modifica costituzionale A.C. 2452.

Tuttavia, proprio in riferimento al progetto di legge, dal tenore⁷² dell'art. 55-ter non si comprende se la c.d. *Commissione speciale* attragga l'integrale attività parlamentare, ovvero soltanto i provvedimenti strettamente consequenziali alla gestione dello stato di emergenza, considerando che è rimessa alla discrezionalità della stessa Commissione «quali disegni di legge esaminare» e quali leggi «ritenga indifferibili e urgenti [da approvare] in deroga all'articolo 72 della Costituzione».

Alla luce della prassi particolarmente *dinamica* dei provvedimenti *alluvionali* susseguitesi in tema di contrasto alla diffusione del Covid-19, sembra molto difficile immaginare che una singola Commissione composta «da un numero di membri pari a un decimo dei componenti di ciascuna Camera» possa coniugare entrambe le funzioni assegnate dalla proposta riforma, concentrando su essa quasi l'integrale attività parlamentare soprattutto nelle fasi più delicate delle emergenze⁷³. Oltre ad estromettere – in fatto e in diritto – tutti i parlamentari non componenti la *Commissione speciale* non soltanto per *soli* due mesi, come dimostrato dalla durata incalcolabile della crisi sanitaria da coronavirus.

Peraltro, nelle fasi complesse della gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, i provvedimenti normativi hanno interessato per lo più ambiti sanitari, economici, lavorativi, della giustizia, anche accorpati in un unico decreto legge (come, i.e., il d. l. n. 23/2020).

Elementi che suggeriscono di riconsiderare, almeno in parte, un così drastico accentramento in favore di una sola *Commissione speciale*, la cui prassi sarebbe allo stato imprevedibile alla luce delle facoltà concesse e della discrezionalità assegnata in circostanze molto delicate, anche sovraccaricandola di gravosi lavori con *personale* ridotto «pari a un decimo dei componenti di ciascuna Camera» (art. 53-ter, c. 1 della proposta).

Così, in luogo della *Commissione speciale* e fermo restando anche deroghe e limiti previsti nella proposta di modifica costituzionale A.C. 2452, un Parlamento che lavori attraverso le Commissioni permanenti potrebbe essere una soluzione di compromesso anche rispetto alle problematiche qui richiamate in tema di riunioni a distanza.

⁷² *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*, assegnata alla I Commissione Affari Costituzionali ma, ad oggi, ancora in attesa di essere discussa.

⁷³ Considerando, altresì, la riduzione del numero dei parlamentari che inciderebbe ulteriormente al ribasso nella composizione quantitativa della Commissione speciale.

Le Commissioni permanenti potrebbero riunirsi in sede legislativa congiuntamente tra i componenti di Camera e Senato, nella sede della prima e con applicazione delle disposizioni regolamentari relative alle riunioni del Parlamento in seduta comune (art. 35, R.C.), considerando l'emiciclo della Camera dei deputati la sede maggiormente idonea a garantire il distanziamento tra i componenti delle *Commissioni bicamerali congiunte*.

La prospettazione di tante bicamerali permanenti, con riserva all'Aula della sola fase delle dichiarazioni di voto e consentendo l'accesso all'emiciclo di Palazzo Montecitorio ai soli parlamentari che richiedono di intervenire nelle fasi previste dall'art. 85, c. 7, R.C. (con gli altri collegati in remoto dalle postazioni predisposte nei due Palazzi, sfruttando così anche l'Aula di Palazzo Madama), consentirebbe alle stesse Commissioni competenti per materia di votare il provvedimento finale a conclusioni delle rituali procedure.

L'istruttoria potrebbe così compiersi nell'ambito delle Commissioni anche attraverso le audizioni di esperti collegati da remoto, in considerazione che gli artt. 79, c. 3, 144, 147, c. 2, R.C. non rappresentano un ostacolo all'apertura alle sedute a distanza, in particolare per il supporto tecnico-scientifico fornito dalle *expertise*.

In questo caso, a partire dalla modalità proposta dal progetto di legge costituzionale A.C. 2452, potrebbe aversi una mutazione temporanea delle Commissioni permanenti, da monocamerali a *congiunte*, chiamate ad approvare i provvedimenti non soltanto e non per forza strettamente necessari per la gestione delle crisi pandemiche, ma per un periodo di tempo limitato relativo alla durata dello stato di emergenza.

In tal modo, previa introduzione nel regolamento della Camera dei Deputati – e per quanto di competenza, relativamente alle funzioni eventualmente assegnategli, in quello del Senato – di un «Capo» dedicato esclusivamente agli «stati di emergenza», sarebbe aggirato il rischio di un accentramento progressivo delle funzioni ad un solo organismo e salvaguardata la parità di funzioni dei parlamentari.

Una soluzione del genere consentirebbe la prosecuzione dei lavori parlamentari in modalità sicura e *smart* limitatamente ai periodi emergenziali, anche coerentemente in vista della possibile valorizzazione delle funzioni del Parlamento in seduta comune⁷⁴ e tenuto conto che la “assoluta esigenza dell'esercizio ‘collettivo’ della funzione *quanto meno legislativa* (art. 70) [...] è indice che – quale che sia la retorica corrente – non esiste ‘autonomia separata’ di ciascuna

⁷⁴ Il testo di legge di *Razionalizzazione del parlamentarismo attraverso la valorizzazione del Parlamento in seduta Comune per la definizione dell'indirizzo politico nazionale, l'introduzione della sfiducia costruttiva e di nuovi elementi di differenziazione di Camera e Senato*, è disponibile su *Federalismi.it – Documentazione*, 27, 2020. Alla Camera è stato altresì depositato anche il progetto di legge A.C. 2179, *Modifiche alla parte II della Costituzione per il superamento del bicameralismo paritario*.

Camera. Nell'ambito del procedimento legislativo vi sono fasi interne e alterne di uno stesso percorso 'parlamentare': che non può essere segmentato, se non per esigenze pratiche [...] anche se è frammentato nel tempo e nelle sedi"⁷⁵.

Rispetto alle funzioni di indirizzo e di controllo, l'utilizzo degli strumenti da remoto appare invero maggiormente idoneo a consentire la programmazione di attività *miste*, magari sfruttando l'emiciclo del Senato: in questi casi, salvaguardano la presenza degli esponenti del Governo *controinteressati* rispetto ai parlamentari interroganti, ammettere esclusivamente questi ultimi, così da rispettare le vigenti regole sanitarie, riservando il collegamento da remoto a chi vorrà seguire i lavori dalle proprie postazioni.

A partire dalla previsione di deroghe temporalmente limitate, la norma costituzionale di natura *emergenziale* dovrebbe consentire uno smistamento dei lavori parlamentari a partire dalle funzioni: la funzione legislativa si svolgerebbe alla Camera, mentre le funzioni di indirizzo e di controllo al Senato secondo le modalità sopra suggerite⁷⁶.

Una *variante* del genere, pur aprendo limitatamente alla tecnologia in Parlamento, non si risolve in una sorta di "integralismo della fisicità ed unicità della sede"⁷⁷ ma rafforza l'idea di un Parlamento centrale e non marginalizzato durante le fasi critiche di gestione delle emergenze, consentendo a tutti i rappresentanti della Nazione di riunirsi nel medesimo luogo fino al momento deliberativo che giunge a conclusione del percorso di co(n)decisione frutto dell'incontro/scontro tra orientamenti, posizioni e scelte che devono trovare la piena realizzazione nel medesimo luogo attraverso scambi, confronti diretti e un "dialogo paritario tra i suoi componenti: senza di esso, ciascuna parte rimarrebbe nel buio della sua 'verità'"⁷⁸.

Un bicameralismo paritario parzialmente diverso rispetto a quanto conosciuto, dove la parità delle funzioni costituzionalmente attribuite si esercita in modalità diverse, anche in luoghi diversi, ma preservando la collegialità e l'eguaglianza dei «diritti», delle «prerogative» e delle attribuzioni costituzionali riservate ai singoli parlamentari.

Se, al contrario, si vuole insistere sulla Commissione speciale e sulle riunioni a distanza, allora sarebbe opportuno prevedere almeno la seconda *variante*: slegare preliminarmente i provvedimenti direttamente connessi alla gestione della crisi che investe l'intero territorio nazionale dall'attività ordinaria, assegnando al nuovo organismo soltanto i provvedimenti «strettamente collegati»,

⁷⁵ A. MANZELLA, *Elogio dell'Assemblea*, cit., 26, 35, 36.

⁷⁶ Camera e Senato, in questo caso, intese come *sedes fisiche* per lo svolgimento dei lavori parlamentari.

⁷⁷ Espressione utilizzata da S. CECCANTI nel convegno del 27 marzo 2020 organizzato dall'On. Giuseppe Brescia, *Parlamento aperto: a distanza o in presenza?*

⁷⁸ A. MANZELLA, *Elogio dell'Assemblea*, cit., 35.

riducendo il rischio di un eccessivo accentramento ingiustificato quando la natura dei provvedimenti da adottare è completamente avulsa dalla crisi in corso.

La partecipazione a distanza (da remoto) non assurgerebbe, in entrambi i casi, a modalità ordinaria ma rimarrebbe una eccezionalità, un correttivo eventuale che accompagna senza sostituire la tradizionale dinamica parlamentare, laddove, come ci ricorda autorevole dottrina, “il metodo del dibattito e della conseguente deliberazione collegiale”⁷⁹, irrealizzabile – a sommosso avviso di chi scrive – attraverso forme di collegamenti a distanza, rimane uno degli elementi caratterizzanti e ricorrenti di tutti *i Parlamenti*.

⁷⁹ A. BARBERA, *I Parlamenti*, cit., 2019, 5.