

DALLA TORSIONE DELLA FORMA DI GOVERNO ALLA VERTICALIZZAZIONE DELLA DECISIONE PARLAMENTARE: LO SVOLGIMENTO DEI LAVORI DELLE CAMERE IN TEMPO DI PANDEMIA E LO SMART VOTING*.

di Paola Mazzina**

278

Sommario. 1. La *istantaneizzazione* della decisione politica in tempo di pandemia ed il ruolo delle Assemblee parlamentari. – 2. Profili costituzionali e *verticalizzazione* della decisione parlamentare in materia di organizzazione e svolgimento dei lavori delle Camere: lo *smart voting*. – 3. Le restrizioni derivanti dal c. d. *green pass* rafforzato nel procedimento per la recente rielezione del Presidente della Repubblica. – 4. Considerazioni conclusive.

1. La *istantaneizzazione* della decisione politica in tempo di pandemia ed il ruolo delle Assemblee parlamentari.

Dal 31 gennaio 2020, data in cui il Consiglio dei Ministri deliberava, come noto, lo stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso alla diffusione del contagio da Covid-19, hanno preso avvio, sul piano dei rapporti istituzionali, complesse dinamiche che hanno inciso sia sulla forma di Stato, sia su quella di governo¹.

Dall'assetto centripeto a ridotta *leale collaborazione* nella gestione dell'emergenza sono scaturiti scontri di competenze tra Stato e Regioni che hanno determinato, attraverso le

* *Sottoposto a referaggio*.

** Professoressa Associata in Diritto costituzionale – Università degli Studi di Napoli “Parthenope”.

¹ Il 31 gennaio 2020, ai sensi dell'art. 7, c. 1, lett. c), e dell'art. 24, c. 1, d. lgs. n.172018 (c.d. *Codice della Protezione Civile*), 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 contagio. Tra i testi che hanno trattato per primi il tema sotto varie angolature, si segnalano Atti del XXXV Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti 4 dicembre 2020, *Emergenza, costituzionalismo e diritti fondamentali*, Napoli, Editoriale Scientifica 2021, 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, Editoriale Scientifica 2020, G. De Minico e M. Villone (a cura di), *Stato di diritto – Emergenza – Tecnologia*, Milano, Giuffrè, 2020, nonché M. Borgato e D. Trabucco (a cura di), *Covid-19 vs. Democrazia. Aspetti giuridici ed economici nella prima fase dell'emergenza sanitaria*, Napoli, ESI, 2020; M. Cavino, L. Conte, S. Mallardo e M. Malvicini, *Un'imprevista emergenza nazionale. L'Italia di fronte al Covid-19*, Napoli, Editoriale Scientifica 2020, F. Niola e M. Tuozzo (a cura di), *Dialoghi in emergenza*, Napoli, Editoriale scientifica, 2020; G. Palmieri (a cura di), *Oltre la pandemia. Società, salute, economia e regole nell'era post Covid-19*, vol. I e II, Napoli, Editoriale scientifica, 2020.

iniziative intraprese direttamente dal Presidente del Consiglio e dai Presidenti di Regione, processi di torsione monocratica della forma di governo e, segnatamente, di ulteriore personalizzazione della politica, accentuati proprio dall'esigenza, imposta dall'emergenza sanitaria, di assicurare interventi tempestivi².

Ciò ha comportato che la gran parte dei poteri di indirizzo politico ai diversi livelli governativi è stata avocata dai *leaders* monocratici, mentre sono state messe in ombra le assemblee, luoghi della rappresentanza politica e della partecipazione dove «[...] si costruisce il consenso attorno alle decisioni che si assumono [...] dove la politica riconosce, valorizza e immette nelle istituzioni ciò che di vivo emerge dalla società civile»³.

La scelta (o meglio la necessità) dell'Esecutivo di mantenere a livello centrale l'adozione delle misure necessarie per evitare il contagio e mettere in sicurezza i cittadini, lasciando solo alcuni, limitati, poteri alle Regioni (e ai sindaci), ha contribuito, infatti, ad accentuare l'emarginazione del Parlamento e delle assemblee in genere⁴.

² In merito, come è noto, non sono mancate, soprattutto nella prima fase, fughe in avanti da parte dei Presidenti di molte Regioni, che hanno risposto alla scelta statale emanando un numero ampio di ordinanze e decreti, spesso contrastanti con le decisioni nazionali. La decisione di usare l'inedita catena normativa fondata sui decreti-legge, dd. PP. CC. mm., ordinanze regionali (e sindacali) ha portato alla luce le criticità del sistema regionale riformato nel 2001 e prodotto numerose incertezze che sono ricadute sui cittadini, incapaci a volte di comprendere quali comportamenti fossero consentiti e quali vietati. Gli scontri tra Stato e Regioni, in alcuni casi, sono stati definiti solo in via giudiziaria, come nel caso ad esempio delle Marche, della Campania e della Calabria su cui si sofferma E. Longo, *Episodi e momenti del conflitto Stato-Regioni nella gestione della epidemia da Covid-19*, in *Osservatorio sulle fonti*, fascicolo speciale 2020, p. 394 ss. Nelle fasi successive, invece, tali contrasti sono progressivamente diminuiti. Al riguardo, si veda, lo studio di G. Marchetti, *Il ruolo dello Stato e delle Regioni nella gestione dell'emergenza Covid-19*, in *Federalismi.it, Focus America Latina*, n. 8/2022, nel quale l'A. osserva che mentre nella prima fase ci si è discostati dal modello di regionalismo cooperativo delineato dalla riforma del 2001 determinando episodi di contrasto tra gli enti, nelle fasi successive i contrasti sono stati in gran parte superati grazie alla volontà del Governo di riconoscere alle Regioni un maggiore ruolo di monitoraggio e di intervento, da un lato, e di operare un coordinamento con queste ultime, dall'altro al fine di adottare soluzioni condivise (come avvenuto per le decisioni relative alla campagna vaccinale e al *green pass*); Id., *Le conflittualità tra Governo e Regioni nella gestione dell'emergenza Covid-19, i limiti del regionalismo italiano e le prospettive di riforma*, *Research Paper, Centro Studi sul Federalismo*, maggio 2021. Sui rapporti Stato-Regioni nel periodo della pandemia, si vedano, altresì: E. Catelani, *Il rapporto tra Stato e Regioni al tempo del Coronavirus: una premessa*, in *La Rivista Gruppo di Pisa*, n. 2/2020, p. 3 ss.; F. Clementi, *Decreti troppo a maglie larghe mandano in tilt il Titolo V*, in *Il Sole 24 Ore*, 24 marzo 2020; F. Cortese, *Stato e Regioni alla prova del coronavirus*, in *Le Regioni*, n. 1/2020, p. 3 ss.; F. Bilancia, *Le conseguenze giuridico-istituzionali della pandemia sul rapporto Stato/Regioni*, in *Diritto Pubblico*, n. 2/2020, p. 333 ss.; G. Di Cosimo e G. Menegus, *La gestione dell'emergenza coronavirus tra Stato e Regioni: il caso Marche*, in *BioLaw Journal Giornale di BioDiritto*, 16 marzo 2020, p. 1 ss.; C. Negri, *Le relazioni fra lo Stato e le Regioni nella gestione della pandemia da Covid-19 tra uniformità e differenziazione*, in *Diritti Regionali*, n. 3/2021, p. 648 ss.; G. Ferraiuolo, *Nazionalismo banale e livelli di governo dell'emergenza*, in S. Staiano (a cura di), *Nel ventesimo anno*, cit., p. 113 ss.; M. Mandato, *Il rapporto Stato-Regioni nella gestione del Covid-19*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 1/2020, p. 1 ss. In argomento sia altresì consentito rinviare anche a P. Mazzina, *L'autonomia politica regionale. Modelli costituzionali e sistema politico*, Napoli, 2020.

³ Messaggio del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al Parlamento nel giorno del giuramento, Roma, 03/02/2022, al sito ufficiale.

⁴ Il fenomeno è stato commentato da numerosi studiosi e si è accentuato nel corso della gestione della pandemia con la tendenza a ricorrere, a livello statale, al largo impiego dei dd.ll. e dei dd. PP. CC. mm. Quanto alla

Analoghi orientamenti centripeti possono ricavarsi anche, sul piano del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni, dalla tendenza – avallata dalla Corte costituzionale – di ricondurre gli interventi adottati per contrastare l'emergenza, ora nell'ambito delle materie attribuite in via esclusiva allo Stato – si pensi, ai sensi degli artt. 117, co. 2, lett. g), h), e q), Cost., all'ordinamento e all'organizzazione dello Stato e degli enti pubblici nazionali, all'ordine pubblico e sicurezza, alla profilassi internazionale (cfr., in particolare, sent. n. 37/2021) – ora di quelle concorrenti, come la tutela della salute e la protezione civile (cfr. art. 117, co. 3, Cost.), utilizzate secondo lo schema tipico delle materie disciplinate in base al criterio di concorrenza o del modello della *chiamata in sussidiarietà*, elaborato dalla giurisprudenza costituzionale a partire dalle sentt. Nn. 303/2003 e 6/2004⁵.

limitazione dei poteri degli enti e degli organi sub-statali e con particolare riferimento alla prima fase della diffusione del contagio, si consideri il d.l., n. 19/2020 che ha ridotto drasticamente il potere di ordinanza delle Regioni, segnando così una netta cesura non solo rispetto all'indirizzo seguito a partire dal 21 febbraio 2020 (allorché, in attesa della introduzione della speciale disciplina emergenziale di cui al decreto legge 23 febbraio 2020, n. 6, sono state adottate le ordinanze del Ministro della salute d'intesa con i Presidenti delle Regioni interessate dal contagio), ma anche rispetto al d.l. n. 6/2020, con cui si è consentito un intervento delle Regioni nella definizione dei divieti «nelle more» dell'approvazione dei dd.PP.CC.mm., peraltro nei soli casi di «estrema necessità e urgenza». Il ridimensionamento della partecipazione delle Regioni alla fase iniziale di adozione delle misure di contrasto alla diffusione del *virus* – ossia quella, per intendersi, in cui il ruolo degli enti territoriali può essere più rilevante e decisivo – è agevolmente desumibile dall'art. 3, d.l. n. 19/2020, disposizione con cui si è regolato il rapporto tra le misure statali adottate con dd.PP.CC.mm. per fronteggiare l'emergenza epidemiologica e i provvedimenti degli enti territoriali posti in essere per la medesima finalità e che, al co. 1, ha circoscritto nei presupposti, nel contenuto e nell'efficacia i poteri delle Regioni di stabilire misure di contrasto all'emergenza anche se contenute in atti posti in essere per ragioni di sanità sulla base di disposizioni di legge previgenti (co. 3). È evidente che lo Stato, nel rafforzare il potere di coordinamento statale nella gestione dell'emergenza rispetto a quanto già previsto nei decreti-legge precedenti (dd. ll. nn. 6 e 9/2020, di cui peraltro il d.l. n. 19/2020 ha previsto l'abrogazione), ha perseguito l'obiettivo di evitare che l'efficacia delle misure statali potesse essere ridotta da iniziative concorrenti degli altri livelli territoriali, preferendo alla condivisione dei provvedimenti un accentramento dei poteri socio-sanitari di gestione della crisi in capo al Presidente del Consiglio dei Ministri, spinto – intersecando così competenze statali e regionali – fino a fissare il divieto che provvedimenti regionali potessero incidere sulle attività produttive e su quelle di rilevanza strategica per l'economia. Quanto ai poteri dei sindaci, nello stesso atto viene abrogata la previsione contenuta nell'art. 3, co. 2, d.l. n. 6/2020 secondo la quale «Nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 1, nei casi di estrema necessità ed urgenza le misure di cui agli articoli 1 e 2 possono essere adottate ai sensi dell'articolo 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, dell'articolo 117 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, e dell'articolo 50 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267», fatti salvi gli effetti prodotti e gli atti adottati sulla base dei decreti e delle ordinanze emanati ai sensi del d. l. 6/2020, ovvero dell'art. 32 della legge 23 dicembre 1989, n. 833. Per approfondimenti bibliografici si rimanda, per tutti, alle indicazioni contenute nelle note n. 1 e n. 2.

⁵ Tra gli altri, G. Boggero, *Le "more" dell'adozione dei DPCM sono "ghiotte" per le Regioni. Prime osservazioni sull'intreccio di poteri normativi tra Stato e Regioni in tema di Covid -19*, in *Diritti Regionali*, n. 1/2020, p. 361 ss.; L. Cuocolo, *L'importanza delle autonomie per far fronte al Covid (e alle tendenze accentratrici)*, in *DPCE online*, n. 1/2020, p. XV ss.; F. Furlan, *Il potere di ordinanza dei Presidenti di Regione ai tempi di Covid19*, in *Federalismi.it*, 26/2020, p. 74 ss.; E. Longo, *Episodi*, cit., p. 383 ss.; G. Scaccia e C. D'Orazi, *La concorrenza tra Stato e autonomie territoriali nella gestione della crisi sanitaria fra unitarietà e differenziazione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali Rassegna*, n. 3/2020, p. 116 ss. ai quali si rimanda anche per la disamina di alcuni casi pratici.

A sua volta, l'utilizzazione massiccia della decretazione presidenziale a carattere emergenziale ha aggiunto l'ennesimo segmento a quel processo di personalizzazione della politica e di rafforzamento delle figure di *leadership* legato anche alle evoluzioni della forma partito, che ha rafforzato il suo vertice dando luogo a tendenze che si sono tradotte a loro volta in meccanismi di parallelo rafforzamento di *leaders* locali dotati spesso di largo consenso territoriale⁶.

Gli unici soggetti istituzionali che si sono posti in termini dialettici con il Presidente del Consiglio sono stati, infatti, i vertici degli esecutivi regionali, anche perché su di loro è ricaduto il compito di gestire in prima linea non solo la fase emergenziale appena essa si è manifestata ed il *lockdown*, ma anche tutte quelle successive.

Lo strumento normativo con il quale è stato prevalentemente governato il fenomeno è rappresentato dalle ordinanze dei Presidenti delle Regioni, che si sono inserite in un *disegno* non privo di criticità che a volte ha agito in maniera più restrittiva ed altre volte si è tradotto in un alleggerimento delle limitazioni previste dalle misure statali⁷.

Se le iniziative dei Presidenti hanno rappresentato un argine che ha retto maggiormente rispetto all'esercizio immediato (o, con brutto neologismo, *istantaneizzazione*) del potere, derivante dalla concentrazione nell'Esecutivo, il rispetto del principio di continuità degli organi costituzionali, ribadito nella sent. n. 1/2014 e nella più recente sent. n. 10/2020 Corte cost., ha suggerito, com'è noto, una profonda riflessione sulla necessità di garantire anche il regolare funzionamento delle Camere al fine di mantenere inalterato l'equilibrio dei poteri costituzionali⁸.

⁶ F. Musella, *I poteri di emergenza nella Repubblica dei Presidenti*, in *Diritti Regionali*, n. 1/2020, p. 108 ss. il quale nel proporre un approfondimento del processo di personalizzazione verifica l'uso dei poteri di emergenza e fa luce sulle disfunzioni nel rapporto Stato-Regioni.

⁷ Sul tema dei rapporti tra Stato e Regioni nella gestione della pandemia si vedano, più recentemente, i lavori M.P. Iadicicco, *Pandemia e rapporti tra Stato e Regioni in sanità. Riflessioni su di un antico travaglio, limiti e criticità di alcune proposte di riforma. "Tutto cambi affinché tutto rimanga com'è"*, in *Diritti Regionali*, n. 3/2021; G. Marchetti, *Il ruolo dello Stato e delle Regioni*, cit.; C. Negri, *Le relazioni fra lo Stato e le Regioni*, cit.; F. Pastore, *Le sedi di composizione e di tutela degli interessi nelle relazioni tra livelli territoriali di governo in Italia durante l'emergenza pandemica*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 3/2021, nonché, sia consentito, P. Mazzina, *L'Autonomia politica regionale*, cit., p. 177 ss. e l'ampia bibliografia richiamata.

Osservazioni critiche hanno riguardato l'indifferenziata applicazione, per buona parte del 2020, su tutto il territorio nazionale delle stesse identiche misure di contenimento della diffusione del contagio ponendo l'attenzione sulla diversa capacità di ripresa dei territori. In argomento, si consigliano i contributi di M. Betzu e P. Ciarlo, *Epidemia e differenziazione territoriale*, in *BioLaw Journal Giornale di BioDiritto*, 22 marzo 2020, p. 3 ss.; posizione più ampiamente presente in Idd., *Epidemia e Mezzogiorno: la differenziazione necessaria*, in *Diritti Regionali*, n. 1/2020, p. 582 ss.

⁸ Per quanto riguarda la continuità dell'attività di altri organi nel periodo pandemico, si consideri che la Corte costituzionale non ha interrotto i lavori ed ha predisposto nuove modalità di trattazione delle udienze, sfruttando le opportunità offerte dalla tecnologia, per assicurare il pieno svolgimento delle proprie funzioni. Cfr. Corte costituzionale, *Emergenza covid-19: la Consulta rinvia le udienze pubbliche di marzo. Continuano le altre attività*,

Tale equilibrio, fortemente compromesso, soprattutto in periodi emergenziali, dalla difficoltà di agire tempestivamente e con immediata efficacia, ha richiesto, a seguito dell'irrompere della diffusione della pandemia, una riflessione in ordine ad un ripensamento dell'organizzazione dei lavori del Parlamento, reso necessario dalle limitazioni della libertà di circolazione disposte per contenere e contrastare il contagio da Covid-19.

Con lo sguardo rivolto alle innovazioni tecnologiche allo stato disponibili, il presente studio – constatato che la contingenza derivante dall'emergenza pandemica ha ampliato numericamente e reso, in alcuni casi, necessarie forme di presenza aggregata in rete per lo svolgimento di attività pubbliche e private – si propone di approfondire pertanto il tema della sostituzione del lavoro parlamentare *in presenza* con quello *a distanza*.

2. Profili costituzionali e *verticalizzazione* della decisione parlamentare in materia di organizzazione e svolgimento dei lavori delle Camere: lo *smart voting*.

Una ricognizione delle questioni connesse all'organizzazione dei lavori parlamentari evidenzia che il tema maggiormente dibattuto ha riguardato in proposito la necessità o possibile introduzione di meccanismi telematici attraverso i quali permettere ai parlamentari la partecipazione da remoto alla discussione e alla votazione sia in Commissione che in Aula⁹.

Comunicato del 9 marzo 2020 e Decreto del Presidente della Corte costituzionale del 24 marzo 2020, Ulteriori misure per lo svolgimento dei giudizi davanti alla Corte costituzionale durante l'emergenza epidemiologica da COVID-19. 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, co. 5, d.l. n. 18/2020, conv. in l. n. 27/2000, come modificato dal decreto legge 17 luglio 2020, n. 77. La stessa normativa, all'art. 73, co. 1, ha ammesso nel caso dei Consigli dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane e delle Giunte comunali lo svolgimento delle sedute in videoconferenza, autorizzando a riunirsi a distanza, 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». Sull'estensione della decisione del Governo di riconoscere, in base all'art. 73, del d. l. 18/2020, la possibilità per i Consigli comunali, provinciali e delle Città metropolitane e delle Giunte regionali di riunirsi in videoconferenza anche al Parlamento si è affermato che è una valutazione che non può essere affidata al Governo, per ragioni di alterità e perché quelle assemblee non possono essere paragonate al Parlamento, in quanto la Corte costituzionale ha più volte evidenziato «l'unicità del Parlamento (sentt. 106 e 306/2002) e la totale diversità delle funzioni rispetto alle assemblee locali (sent. 35/2017), anche rispetto alla diversa forma di governo, senza considerare che trattandosi di un'emergenza nazionale, il ruolo delle autonomie, soprattutto locali, era più marginale», A. Pertici, *Il potere politico di fronte all'emergenza: notazioni introduttive*, in *La Rivista Gruppo di Pisa*, n. 2/2020, p. 12.

⁹ Per ovviare al rischio del mancato raggiungimento del numero legale, la Camera dei deputati, avvalendosi dell'art. 46, co. 2 del Regolamento, ha adottato una soluzione provvisoria con cui i deputati impediti sono stati considerati assenti giustificati. Inoltre, la Conferenza dei Capigruppo, all'unanimità, ha condiviso la decisione di

L'esigenza di individuare soluzioni conformi con il quadro costituzionale e con le norme ed i principî del regolamento parlamentare di riferimento, ha indotto a concentrarsi sul testo dell'art. 64, co. 3, Cost., ossia sul tenore di una disposizione che, nel disciplinare il funzionamento delle Camere, prevede che «le deliberazioni di ciascuna Camera e del Parlamento non sono valide se non è presente la maggioranza dei loro componenti, e se non sono adottate a maggioranza dei presenti, salvo che la Costituzione prescriva una maggioranza speciale»¹⁰.

Proprio rispetto a questa previsione costituzionale l'emergenza sanitaria ha richiesto di valutare la possibilità di una sua interpretazione evolutiva in grado di declinare in termini diversi la prescrizione della presenza dei parlamentari ai lavori della Camera.

Si è trattato, in sostanza, di considerare se la situazione emergenziale in atto giustificasse o meno e, in caso affermativo, in quali casi e in che termini, una interpretazione del dettato

lavorare in Assemblea a ranghi ridotti. In relazione alla conversione in legge dei decreti-legge ed agli artt. 96-bis, co. 1 R.C. e 78, co. 2, R.S., che dispongono una riserva di Assemblea per la conversione dei decreti-legge che non è richiesta dalla Costituzione, è stata avanzata l'idea di consentire, attraverso una modifica dei Regolamenti parlamentari e per casi di grave emergenza, il procedimento legislativo decentrato. A favore di questa ipotesi si sono espressi tra i primi V. Lippolis, *Camere, voto a distanza no grazie. La presenza in aula resta essenziale*, in *Il Dubbio*, 1° aprile 2020; G. Silvestri, *Covid-19 e Costituzione*, in *Unicost.it*, 10 aprile 2020, p. 7. Un'ulteriore proposta di modifica dei Regolamenti parlamentari ha riguardato la possibilità di istituire Commissioni speciali – sulla falsariga di quelle consentite ad inizio legislatura prima della formazione delle Commissioni permanenti – a cui demandare la legislazione durante la fase dell'emergenza sanitaria. Trattasi della possibilità di istituire una Commissione speciale ai sensi dell'art. 22 R.C., cui affidare, assorbendovi anche le funzioni consultive di altri organi, lo svolgimento dell'esame in sede referente dei progetti di legge indifferibili e urgenti, nonché le attività conoscitive sulle diverse tematiche connesse all'emergenza pandemica. Tra i primi a sostenere questa soluzione F. Clementi, *Il Parlamento difeso con il voto a distanza*, in *Il Sole 24 ore*, 16 marzo, 2020; S. Ceccanti, *Verso una regolamentazione degli stati di emergenza per il Parlamento: proposte a regime e possibili anticipazioni immediate*, in *BioLaw Journal Giornale di BioDiritto*, 17 marzo, 2020; C. Fusaro, *Meglio niente Parlamento o un Parlamento Smart?*, in *LibertaEguale.it*, 15 marzo, 2020. Un altro rimedio che è stato preso in considerazione ha riguardato la possibilità, come previsto dall'art. 135 bis, co. 8-bis per le autorizzazioni a procedere di cui all'art. 96 Cost., di esprimere il voto nel corso di una giornata per evitare assembramenti. Inoltre, si segnalano le seguenti ulteriori iniziative: riprendendo quasi alla lettera una precisa formulazione, quella dell'art. 82, co. 2, del Regolamento della Camera dei deputati spagnola, è stata presentata alla Camera dei deputati la *Proposta di modificazione al Regolamento della Camera dei deputati*, d'iniziativa dei deputati Ceccanti ed altri, Doc. II, n. 15, attraverso l'inserimento dell'art 48-ter, per consentire la partecipazione ai lavori parlamentari e l'esercizio del voto secondo procedure telematiche; il disegno di legge A. S. 1834 presentato il 28 maggio 2020 riguardante *l'Istituzione della Commissione parlamentare sull'emergenza epidemiologica da COVID-19* per la durata della XVIII legislatura e composta da dieci senatori e dieci deputati, in modo da rispettare la proporzione tra i gruppi parlamentari e un presidente eletto a maggioranza assoluta dei componenti da scegliere tra i esponenti dell'opposizione; e la proposta di legge costituzionale A.C. 2452, primo firmatario S. Ceccanti, depositata alla Camera il 30 marzo 2020 e riguardante *L'introduzione degli artt.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*. Ampiamente, I. A. Nicotra, *Stato di necessità e diritti fondamentali. Emergenza e potere legislativo*, in *Rivista AIC*, n. 1/2021, p. 144 ss.

¹⁰ Sulla genesi della disposizione si rimanda, per tutti, a: M. Manetti, (voce) *Regolamenti parlamentari*, in *Enc. dir.*, XXXIX, Milano, Giuffrè, 1988, p. 638 ss.; L. Gianniti e C. Di Andrea, (voce) *Art. 64*, in R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti (a cura di) *Commentario alla Costituzione*, vol. I, 2006, Torino, Utet, p. 1221 ss.; M. Magrini, (voce) *Art. 64*, in V. Crisafulli e L. Paladin (a cura di), S. Bartole e R. Bin (continuato da), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008, p. 588 ss.

costituzionale volta a considerare presenti ai lavori deputati che partecipino agli stessi *a distanza*, per il tramite di videoconferenze o altri strumenti tecnologici.

A fronte di ragioni operative che rapidamente si sono imposte all'attenzione in quanto legate alla diffusione del contagio e che hanno reso necessario assicurare *quorum* deliberativi superiori rispetto alla maggioranza semplice, raggiunta, quest'ultima, dal ricorso ad una interpretazione estensiva dell'art. 46, co. 2, R.C.¹¹, gli ostacoli che maggiormente hanno impegnato gli studiosi – oltre ai non pochi problemi applicativi che hanno suggerito una *re-ingegnerizzazione* dei procedimenti parlamentari – hanno riguardato, da una parte, la lettura dell'art. 64, co. 3, Cost. nella parte in cui prescrive la *presenza* dei parlamentari come presupposto di validità delle delibere assembleari¹²; e, dall'altra parte, le difficoltà in merito all'effettiva possibilità di

¹¹ La disposizione richiamata, in base al 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», 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 così il rischio di paralisi del Parlamento. La riflessione, infatti, si è concentrata intorno alla considerazione che la mancanza di modalità alternative a quelle in presenza avrebbe reso pressoché impossibile garantire a tutti i parlamentari il diritto di prendere parte alle riunioni delle Camere. In particolare, l'attenzione si è focalizzata non solo sulla mancanza del *quorum* e sulla possibile alterazione dell'esito del voto, ma sulle votazioni per le quali sono richieste maggioranze particolarmente qualificate. Un esempio è offerto dal *quorum* prescritto dall'art. 81, co. 2, Cost. per lo scostamento del bilancio. In argomento, si rimanda all'intervento di S. Ceccanti alla discussione svoltasi presso la Camera dei deputati sulla *Proposta di modificazione al Regolamento (Articolo 48-ter: Partecipazione ai lavori parlamentari ed esercizio del voto secondo procedure telematiche)*, d'iniziativa dei deputati Ceccanti ed altri, Doc. II, n. 15, il 6 ottobre 2020. La problematica, già l'11 marzo 2020, è stata affrontata dalla Conferenza dei Capigruppo della Camera dei deputati in occasione del voto per autorizzare lo scostamento di bilancio di venticinque miliardi di euro per sostenere le misure economiche inserite nel c. d. decreto *Cura Italia*. Tale provvedimento ai sensi dell'art. 81, co. 2, Cost. ha richiesto, per essere adottato dalle Camere, la maggioranza assoluta dei componenti, *quorum* raggiunto con un accordo condiviso all'unanimità. Per assicurare il conseguimento della maggioranza prevista per tale decisione, si è deciso di ridurre proporzionalmente la consistenza dei gruppi parlamentari in modo da assicurare, comunque, la presenza di 350 deputati. In tal modo, il numero ridotto di presenze in Aula ha consentito di rispettare le regole del distanziamento sociale e rassicurare i parlamentari sul versante del pericolo dei contagi. La Camera ha dato il via libera allo scostamento di bilancio con 332 voti favorevoli, un astenuto e nessun voto contrario. Diversa la modalità di votazione scelta dal Senato: ammettere all'interno dell'emiciclo un numero massivo di sei persone per gruppo parlamentare e di procedere con la votazione per appello nominale. Il Senato ha autorizzato lo scostamento di bilancio con voto unanime, nessun contrario e nessun astenuto. In questo modo – si è osservato – a *ranghi ridotti* le Camere hanno dato un segnale di vitalità che ha consentito il corretto svolgimento dei lavori parlamentari, nel rispetto delle regole per il contenimento dell'infezione, autorizzando il Governo all'emissione di maggior debito pubblico. I. A. Nicotra, *Stato*, cit., p. 144 s. che ricorda la posizione della Commissione di Venezia che ha invitato i Parlamenti degli Stati dell'Unione a svolgere le sessioni plenarie, a non consentire la sostituzione temporanea dei deputati né ridurre la loro presenza anche se proporzionalmente ed a trovare soluzioni ulteriori per permettere, anche in periodi eccezionali, la partecipazione alle sedute di tutti i parlamentari. Cfr. Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto, c. d. Commissione di Venezia, *Relazione intermedia sulle misure prese dai Paesi UE in relazione alla crisi Covid e il loro impatto sulla democrazia, lo stato di diritto e i diritti fondamentali*, 8 ottobre 2020.

¹² La proposta di una “re-ingegnerizzazione” è di N. Lupo, *Perché non è l'art.64 a impedire il voto a “distanza” dei parlamentari. E perché ammettere tale voto richiede una “re-ingegnerizzazione” dei procedimenti parlamentari*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2020, p. 2 ss. A livello metodologico alcuni hanno proposto un'interpretazione evolutiva del concetto di presenza (menzionato dall'art. 64 Cost.) non demandabile alla

dialogare e confrontarsi a distanza, di assicurare il pieno esercizio delle prerogative parlamentari – a partire dal diritto di espressione della propria opinione, di proposta e di voto, tutelato quest’ultimo quanto a personalità, uguaglianza, libertà e, se prevista, segretezza – ed al rischio che non sia affatto facile accertare la personalità e fugare ogni dubbio sulla regolarità del voto segreto¹³.

Considerazioni di natura costituzionale sviluppate sull’argomento hanno reso palesi posizioni che sono state – e continuano ad essere – polarizzate tra chi non individua ostacoli ai lavori a distanza ed, anzi, afferma che l’art. 64, co. 3, Cost. è solo una delle molteplici *pagine aperte* che la Costituzione del 1948 ha riservato per quelle che sarebbero state le evoluzioni anche tecnologiche che oggi consentirebbero ad un parlamentare di non essere fisicamente presente «in Aula», ma connesso da remoto; e chi, al contrario, nel qualificare tale ipotesi come una *rottura costituzionale*, ritiene che – nel rispetto di una concezione della rappresentanza politica quale diretto confronto tra le varie forze in campo – la *presenza* di cui alla ricordata disposizione debba essere declinata esclusivamente come fisica e non anche come “virtuale”¹⁴.

decisione delle Giunte per il Regolamento di Camera e Senato, né a deroghe puntuali ai Regolamenti parlamentari eventualmente decise all’unanimità dall’Ufficio di Presidenza e dalla Conferenza dei Presidenti di Gruppo; altri hanno rilevato il rischio inerente alla codificazione di tale interpretazione, in quanto veicolo di applicazione potenzialmente troppo ampia. Un’ampia ricostruzione riguardante il dibattito sulle modalità procedurali attraverso le quali introdurre nuove forme di voto è presente, per tutti, in R. Dickmann, *Alcune questioni di costituzionalità in tema di voto parlamentare a distanza*, in *Federalismi.it, Paper*, 1° aprile 2020; P. Marsocci, *Lo spazio digitale dei lavori parlamentari e l’emergenza sanitaria Covid-19*, in *Consulta on line*, 6 maggio 2020, p. 7 ss.; E. Rinaldi, *La partecipazione “da remoto” all’adozione delle deliberazioni parlamentari: paradossi di un’ipotesi recentemente formulata per rilanciare la centralità del Parlamento*, in *Consulta on line*, 29 giugno 2020, p. 5 ss. ed, in particolare, 8 s.. Tracciano un’agenda di lavoro sull’argomento, A. Malaschini e M. Pandolfelli, *Partecipazione ai lavori a distanza da parte dei parlamentari: un possibile percorso*, in *Forum di Quaderni Costituzionali Rassegna*, n. 4/2020.

¹³ Su queste problematiche si soffermano A. Malaschini, *Procedure parlamentari e legislazione d’emergenza*, in *Working Paper Series*, LUISS School of Government, marzo 2020; S. Curreri, *L’attività parlamentare ai tempi del COVID-19*, cit.; M. Bozzaotre, *Alcune considerazioni su voto parlamentare a distanza, corpi del sovrano e metafisica costituzionale della presenza*, in *Forum di Quaderni Costituzionali Rassegna*, n. 2/2020; e, sulla possibilità di sollevare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (ord. 17/2019) si rinvia a M. Siclari, *La legittimazione del singolo parlamentare a sollevare conflitto tra poteri dello Stato e i suoi limiti*, in *Nomos*, n. 1/2019.

¹⁴ La letteratura sull’argomento è vasta. Senza nessuna pretesa di completezza, si segnalano tra i primi commenti a favore del voto a distanza, seppure con varie argomentazioni, S. Ceccanti, *Coronavirus, una giornata parlamentare anomala*, in *Libertaeguale.it*, 12 marzo 2020; Id., *Verso una regolamentazione degli stati di emergenza per il Parlamento: proposte a regime e possibili anticipazioni immediate*, in *BioLaw Journal Giornale di BioDiritto*, 17 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*, n. 6/2020; 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. Curreri, *Il Parlamento ai tempi del COVID-19: perché è necessario e legittimo il voto a distanza*, in *Perfondazione.eu*, 20 marzo 2020; Id., *Il Parlamento nell’emergenza*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2020; C. Fusaro, *Le Camere nell’emergenza della pandemia*, in *Perfondazione.eu*, 18 marzo 2020; N. Lupo, *La Costituzione non impedisce il voto “da remoto” dei*

Al fine di fornire una risposta ai richiamati interrogativi, a livello parlamentare – in vista della eccezionale situazione in cui ci si è trovati ad operare ed anche in ragione della effettiva difficoltà di varare riforme, in primo luogo, regolamentari – si è optato per l'applicazione di regole e prassi già vigenti nell'ordinamento di settore.

In tema di spostamenti, diversamente dall'esperienza del Parlamento europeo¹⁵, l'orientamento che è prevalso alla Camera dei deputati nei primi mesi di pandemia si è perlopiù basato su intese

parlamentari, in *Open.luiss.it*, 2 aprile 2020; I.A. Nicotra, *L'epidemia da covid-19 e il tempo delle responsabilità*, in *Diritti Regionali*, n. 1/2020; P. Pasquino, *Il coronavirus contro il Parlamento*, in *Lacostituzione.info*, 17 marzo 2020; A. Pertici, *Il Parlamento deve riunirsi*, in *Huffington-post.it*, 18 marzo 2020. Una posizione più temperata è quella di R. Dickmann, *Alcune questioni di costituzionalità*, cit. Pur ritenendo costituzionalmente legittima la possibilità di un voto a distanza rileva la preoccupazione di chi ha sottolineato l'importanza di garantire che il «[...] voto da "remoto" sia e rimanga personale ed eguale, libero e segreto come recita l'art. 48 Cost.[...]», tra gli altri, M. Bozzaotri, *Alcune considerazioni su voto parlamentare a distanza*, cit., p. 35 ss. Rilevi critici sono stati avanzati, tra i vari, da R. Calvano, *Brevi note su emergenza COVID e voto dei parlamentari a distanza. Rappresentanza politica, tra effettività e realtà virtuale*, in *Federalismi.it*, n. 21/2020, p. 45 ss., la quale, nel sostenere la necessità di una revisione costituzionale dell'art. 64 Cost., ricorda: «[...] che quanto ricade entro la sola capacità normativa e qualificatoria dei regolamenti parlamentari finisce per essere sottratto al giudizio di legittimità costituzionale, secondo una costante e nota giurisprudenza costituzionale. In questa ipotesi, le leggi approvate con tale procedura rischierebbero quindi di essere sottratte al sindacato del giudice delle leggi per vizi formali. Con ciò si verrebbe insomma a precludere la percorribilità della fondamentale garanzia del sindacato di costituzionalità contro un eventuale abuso che in futuro potesse verificarsi del voto a distanza e delle tecnologie informatiche a danno della genuina espressione della volontà delle Camere. Analogamente, la porta ancora stretta dei conflitti di attribuzione promossi da singoli parlamentari, sembrerebbe inevitabilmente destinata a precludere l'unica altra forma di tutela costituzionale astrattamente disponibile in simili casi (di violazione delle norme dei regolamenti che introducessero il voto a distanza), soprattutto in relazione agli atti legislativi, per i quali l'azionabilità dei conflitti tra poteri è, come è noto, sottoposta ad ancor più stringenti requisiti di ammissibilità [...]», p. 49 s.; 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*, 31 marzo 2020; 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*, in *Il Manifesto*, 31 marzo 2020. Il dibattito è stato approfondito anche in due seminari *on line* organizzati il 27 marzo 2020 ed il 3 aprile 2020 dal Presidente della Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati, on. G. Brescia (disponibili anche su Radio Radicale), ai quali hanno partecipato: Michele Ainis, Roberta Calvano, Stefano Ceccanti, Francesco Clementi, Salvatore Curreri, Vincenzo Lippolis, Massimo Luciani, Nicola Lupo, Pino Pisicchio, Lara Trucco, oltre al Presidente del Parlamento Europeo, David Sassoli e al Presidente emerito della Camera dei deputati, Luciano Violante. Sebbene avente come riferimento un diverso contesto, l'espressione sulle "pagine aperte" è di A. Barbera, *Le tre pagine lasciate aperte dal Costituente*, in *Quad. reg.*, n. 1-2/2007, pp. 57 ss., mentre ritiene il voto a distanza una "rottura costituzionale" M. Luciani durante il dibattito *on-line* organizzato dall'On. Brescia, *Parlamento aperto: a distanza o in presenza?*, 3 aprile 2020.

¹⁵ In particolare, l'Ufficio di Presidenza del Parlamento europeo ha autorizzato il Presidente a disporre, per le votazioni dallo stesso indicate, l'utilizzo del sistema alternativo del voto elettronico in ragione della impossibilità di fatto da parte dei parlamentari europei di raggiungere la sede del Parlamento a Strasburgo. Anche se il Parlamento europeo non può essere pienamente assimilato, per posizione istituzionale e funzioni, ai Parlamenti nazionali, va rilevato che la decisione adottata dall'Ufficio di Presidenza del Parlamento il 20 marzo 2020, si fonda essenzialmente sul combinato disposto degli artt. 187, par. 1, co. 2 e 192, par. 1 del Regolamento del Parlamento europeo, che prevede la possibilità, per il Presidente del Parlamento, di ricorrere in qualsiasi momento al sistema di votazione elettronica, la cui procedura è disciplinata da apposite istruzioni dell'Ufficio di presidenza. L'art. 2 della Decisione dell'Ufficio di Presidenza del Parlamento europeo, del 20 marzo 2020 (che integra la decisione del 3 maggio 2004 sulle disposizioni relative alle votazioni) dispone: «lett. a) La lista di voto e l'ora di apertura e chiusura della votazione sono pubblicate sul sito web del Parlamento. Le liste di voto, la scheda di voto e l'ora di apertura e chiusura della votazione sono inviate tramite email dalla casella di posta elettronica professionale di ciascun deputato; b) Il deputato vota compilando e firmando la scheda in formato cartaceo; c) Il deputato invia una

raggiunte nella Conferenza dei capigruppo e finalizzate a contenere sia le attività da svolgere, sia il numero dei deputati chiamati a parteciparvi, comportando – sebbene frutto di accordi unanimi – una evidente e drastica limitazione nelle modalità di esercizio del mandato dei singoli parlamentari¹⁶.

In merito, la possibilità di prevedere la partecipazione a distanza ai lavori parlamentari da parte dei componenti impossibilitati rappresenta un tema che si è posto all'attenzione della Camera dei deputati come ramo del Parlamento che ha fatto da apripista nella delicata materia.

Si tratta di una questione complessa in ragione delle caratteristiche riguardanti il funzionamento delle Camere cui i parlamentari concorrono nel vigente quadro costituzionale e regolamentare. A ben vedere, almeno fino all'erompere dell'emergenza pandemica, non era mai stata revocata in dubbio la necessità della presenza fisica nelle Aule e la partecipazione attiva al dibattito e alle eventuali deliberazioni, se previste, secondo quanto disposto dall'art. 64, co. 3, Cost.¹⁷.

L'aggravarsi nel giro di poche settimane della situazione epidemiologica ha reso tuttavia necessario adottare misure di carattere eccezionale per lo svolgimento delle attività finalizzate a consentire l'esercizio delle funzioni istituzionali della Camera, secondo modalità coerenti con le prescrizioni e raccomandazioni delle autorità sanitarie.

scansione o una fotografia della propria scheda, in formato PDF, IPG o in altro formato elettronico standard simile che assicuri un'immagine chiara e leggibile, tramite email dalla propria casella di posta elettronica professionale alla casella "plenaryvote@europarl.europa.eu"; d) Il computo dei voti è constatato dal Presidente sulla base delle schede che rispettano i requisiti di cui alle lettere b) e c) ricevute entro l'ora di chiusura della votazione di cui alla lettera a); e) l'utilizzo del sistema alternativo di voto elettronico è registrato nel processo verbale della seduta, unitamente ai risultati della votazione». In argomento A. Circolo, *Brevi note sulla votazione a distanza: il Parlamento europeo tra forza maggiore e garanzie procedurali*, in *DPCE online*, 29 marzo 2020.

¹⁶ Tali accordi sono andati in crisi quando si sono dovute assumere posizioni politicamente controverse – come la votazione dell'ordine del giorno presentato da Fratelli d'Italia contro l'adesione del Governo al MES – a fronte della quale Fratelli d'Italia e Pd si sono resi indisponibili a rispettare il limite numerico concordato dai capigruppo per assicurarsi, rispettivamente, il diverso risultato finale. A. C., XVIII legislatura, seduta 24 aprile 2020. Il rischio di affidare non ad intese formali (la pronuncia della Giunta del Regolamento o la presa d'atto dell'Assemblea), ma a semplici accordi fra i gruppi, l'organizzazione dei lavori nel momento di particolare necessità è stato messo in evidenza da chi ha rilevato che «A prescindere, infatti, da ogni giudizio circa il loro rilievo, troppo incerta resta in ogni caso la loro reale effettività; fideisticamente subordinata alla spontanea osservanza di tali accordi e all'altrettanto spontanea rinuncia ad attivare tutti quegli strumenti utili, se del caso, a porre in essere manovre ostruzionistiche in grado di favorire l'uno o l'altro schieramento politico. E, non ultima, la non sempre certa possibilità, da parte di coloro che siano stati chiamati a partecipare alle sedute camerale, di poter esprimere posizioni il più possibile unitarie». M. C. Grisolia, *Il rapporto Governo-Parlamento nell'esercizio della funzione normativa durante l'emergenza Covid-19*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. speciale/2020, p. 599 e s. e prima N. Lupo, *L'attività parlamentare in tempi di coronavirus*, in *Forum di Quaderni Costituzionali Rassegna*, n. 2/2020, p. 128 e A. Malaschini, *Sulle concrete misure adottate dal Parlamento in occasione dell'emergenza covid-19*, in *Forum di Quaderni Costituzionali Rassegna*, n. 2/2020, p. 277.

¹⁷ L'argomento è stato affrontato rispettivamente dalla Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati nelle sedute del 4 e 31 marzo 2020; 7 maggio 2020; 6, 15 e 22 ottobre 2020; 4 novembre 2020, e dalla Giunta per il Regolamento del Senato della Repubblica nelle sedute del 6 giugno 2020 e del 10 novembre 2020.

Tali misure, tutte – si ribadisce – concordate unanimemente in sede di Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari, si sono concentrate su alcune attività, connesse all'emergenza Covid-19 e sulle limitazioni della presenza dei deputati in seduta per periodi prolungati¹⁸.

Quanto ai lavori dell'Assemblea, si è perciò convenuto di ridurli, nel corso dell'emergenza, all'esame dei progetti di legge indifferibili e urgenti – in primo luogo i disegni di legge di conversione di decreti-legge – e allo svolgimento di interrogazioni a risposta immediata e di interpellanze altrettanto urgenti, al fine di mantenere, attraverso lo svolgimento di informative urgenti, una costante interlocuzione con il Governo sull'emergenza Covid-19.

Anche l'attività delle Commissioni e degli altri organi parlamentari è stata perimetrata intorno all'esame dei progetti di legge riguardanti gli argomenti iscritti nel calendario dei lavori dell'Assemblea o quelli eventualmente assegnati in sede legislativa¹⁹, ammettendo le audizioni dei Ministri di settore (o anche di altri soggetti) in relazione alle diverse tematiche connesse all'emergenza stessa, nonché le sedute di sindacato ispettivo e l'espressione di pareri su atti del Governo in scadenza e non differibili²⁰.

Analogamente alle decisioni assunte in molti altri Parlamenti di Paesi europei colpiti dal contagio, per evitare la presenza contestuale di un numero elevato di parlamentari per periodi prolungati, sono state raggiunte intese tra i Gruppi finalizzate, nel caso dei lavori dell'Assemblea, non solo a contenere – come si riferiva precedentemente – tali presenze, ma anche ad adottare idonee modalità di votazione, come quella per appello nominale²¹.

¹⁸ La decisione *de qua*, derivata dall'emergenza sanitaria e avente solo valore politico e non giuridico, non avrebbe potuto essere vincolante nei confronti di ciascun deputato, libero di partecipare sia alla seduta che al voto, in virtù dell'esercizio delle funzioni proprie del suo mandato. Diversamente, sarebbero sussistiti tutti i presupposti per sollevare conflitto di attribuzioni dinanzi al giudice costituzionale per violazione delle prerogative parlamentari. In argomento tra i primi, S. Curreri, *Il Parlamento ai tempi del COVID-19*, cit., p. 2.

¹⁹ Al Presidente della Camera dei deputati, fin dai primi giorni dall'inizio della diffusione della pandemia, sono pervenute anche dai Presidenti di alcune Commissioni permanenti sollecitazioni volte a considerare la possibilità di ricorrere al voto a distanza. In questo senso va la lettera del 20 marzo 2020 con cui il Presidente della VI Commissione Finanze ha sollecitato l'avvio di una riflessione sulla possibilità per le Commissioni parlamentari di accedere a modalità di lavoro a distanza, quali le videoconferenze, con particolare riferimento allo svolgimento di sedute nelle quali non sono previste votazioni, quali quelle dedicate alle attività conoscitive e al sindacato ispettivo. Si cfr. anche la lettera inviata il 27 marzo 2020 dal Presidente della IX Commissione Trasporti e la lettera del 30 marzo 2020 del Presidente della VII Commissione Cultura.

²⁰ Per corrispondere alle prescrizioni e raccomandazioni delle competenti autorità sanitarie si è disposto che le Commissioni e gli altri organi parlamentari si riunissero in Aule o sale di maggiori dimensioni (ad es. la Sala del Mappamondo, la Nuova Aula dei Gruppi, la Sala della Regina e la stessa Aula della Camera), in modo da garantire il rispetto della distanza di sicurezza interpersonale, da soddisfare l'esigenza di evitare assembramenti, nonché – sulla base di una programmazione coordinata – da assicurare le necessarie operazioni di igienizzazione delle aule fra una riunione e l'altra.

²¹ Il riferimento, nel primo caso, va all'accordo raggiunto all'unanimità dalla Conferenza dei capigruppo in base al quale avrebbero partecipato alla seduta circa la metà dei deputati di ogni gruppo, col duplice obiettivo di avere meno deputati all'interno dell'aula ma garantendo allo stesso tempo la proporzionalità tra i gruppi e il

Nel caso delle Commissioni, invece, sono state applicate le disposizioni del Regolamento sulle sostituzioni – istituto specificamente riferito ai deputati impediti a partecipare ai lavori della rispettiva Commissione – e si è incentivato il ricorso alle sedi redigente e legislativa soprattutto per l'esame dei disegni di legge di conversione di decreti-legge, cui si è riferita la maggior parte dell'attività legislativa emergenziale.

Con particolare riferimento a tale ultima decisione, le intese raggiunte tra i Gruppi hanno consentito – sebbene la Costituzione non faccia divieto di ricorrere a tali sedi decentrate – di superare temporaneamente le previsioni del Regolamento della Camera, che dispongono che i disegni di legge di conversione di decreti legge siano assegnati in sede referente, rendendo così necessaria l'ordinaria fase di esame in Assemblea²².

Anche in questo caso, seppure non fossero vincolanti per i singoli parlamentari, gli accordi raggiunti nella Conferenza dei capigruppo hanno consentito di non procedere alla fase di esame degli emendamenti in Assemblea, realizzando, in via di fatto, un effetto equivalente a quello proprio della sede redigente che riserva alla Commissione l'esame delle proposte emendative²³. Ciò posto, sul piano delle procedure vigenti, la valutazione – limitatamente alla durata della fase emergenziale e proprio in ragione della stessa – di ricorrere a forme di partecipazione ai lavori delle Commissioni parlamentari da remoto e, in caso affermativo, con riferimento a quali procedure, ha condotto all'utilizzazione di tale modalità per le attività svolte in sedi nelle quali non sono state disposte votazioni²⁴.

raggiungimento della maggioranza assoluta dei componenti. In particolare, si sono scelti i parlamentari del centro-sud Italia, per evitare che arrivassero a Roma i deputati delle Regioni del Nord, dove la diffusione del virus – nella prima fase – è stata maggiore. Per un approfondimento sulle soluzioni adottate in Francia, Germania e Spagna, si rimanda alla Nota breve n. 180 del marzo 2020, del Servizio Studi del Senato, *Emergenza da Covid-19 e attività parlamentare: i casi di Francia, Germania e Spagna*; e, più ampiamente, al Dossier del Servizio Studi della Camera dei deputati, *L'attività parlamentare durante l'emergenza Covid-19 nei Paesi dell'UE e nel Parlamento europeo: elementi di sintesi*, 15 ottobre 2020. Per uno studio comparato, si consiglia per tutti, C. Marchese, *I lavori parlamentari da remoto: un quadro comparato*, in *Il Parlamento nell'emergenza pandemica*, cit., p. 103 ss. e L.G. Sciannella, *La crisi pandemica da Covid-19 e la "trasformazione digitale" dei Parlamenti. Un'analisi comparata*, in *DPCE online*, n. 2/2020, p. 2059 ss.; F. Biondi e P. Villaschi, *Il funzionamento delle Camere durante l'emergenza sanitaria. Riflessioni sulla difficile praticabilità di un Parlamento "telematico"*, in *Federalismi.it*, n. 18/2020, p. 26 ss.

²² Il riferimento va agli artt. 96-bis, co. 1, R.C. e, per il Senato, all'art. 78, co. 2, R.S.

²³ Così R. Fico, *Intervento* nella seduta del 31 marzo 2020 della Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati, *Resoconto sommario*, XVIII legislatura.

²⁴ In particolare, distinguendo tra le attività svolte in sede formale e quelle in sede informale, si è consentita la partecipazione da remoto – tramite sistemi di videoconferenza – ad alcune attività delle Commissioni svolte in sedi informali, ossia rilevanti sul piano procedurale e regolamentare, che si svolgono in sede plenaria o di collegi minori – previo invio ai componenti della convocazione ufficiale, oggetto anche di pubblicazione sul sito della Camera e nell'apposito bollettino – e che non sono soggette a resocontazione, salva l'indicazione, negli atti della Camera, dell'orario di svolgimento e salva, per le sole audizioni informali, la trasmissione via webtv. Per le sedi formali, fino al 4 novembre 2020, alla Camera è stata confermata la partecipazione diretta ai lavori. Dalle sedute

In ragione della assoluta eccezionalità della situazione e in via sperimentale, la Giunta per il Regolamento della Camera ha fatto proprio un approccio gradualistico, disponendo che tali sedute, programmate in modo da assicurare il necessario supporto tecnico, dovessero svolgersi presso le sedi della Camera, con la presenza del Presidente della Commissione o di un Vicepresidente, nonché del funzionario segretario dell'organo e dei deputati che intendessero assicurare la loro presenza in sede.

Pertanto, in prima battuta, la partecipazione da remoto – tramite sistemi di videoconferenza e tranne che per tutte le riunioni formali – è stata consentita per alcune delle attività delle Commissioni svolte in sedi informali (es. uffici di presidenza e audizioni informali) e, dal 4 novembre 2020, in considerazione del riacutizzarsi della diffusione del contagio, è stata estesa a tutte le sedute delle Commissioni in cui non fossero previste votazioni²⁵.

Complessivamente, le soluzioni che sono prevalse all'indomani delle restrizioni imposte, raggiunte grazie ad un *gentlemen's agreement* 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, ha determinato una *verticalizzazione* del dibattito e, quindi, della decisione parlamentare – in quanto affidata alla Conferenza dei capigruppo ed ai segretari dei partiti e, segnatamente, sottratta ai singoli parlamentari ciascuno dei quali rappresenta, come è noto, la Nazione senza vincolo di mandato (art. 67 Cost.) – che

informali sono state tenute distinte – in quanto prive di rilievo procedurale o regolamentare nonché di rilevanza esterna – le attività (come riunioni, contatti per le vie brevi) svolte dai membri della Commissione o da una parte di essi, con o senza la partecipazione di soggetti esterni, che, sebbene funzionali allo svolgimento dei lavori dell'organo, non sono inquadrabili tra le attività istituzionali e dunque possono essere organizzate, convocate e svolte in forma del tutto libera, attraverso gli strumenti ritenuti più idonei allo scopo. Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati, *Resoconto sommario*, XVIII legislatura, seduta 9 novembre 2020.

²⁵ Per quel che riguarda i lavori del Senato, la Giunta per il Regolamento, si è riunito solo in due occasioni il 9 giugno 2020 ed il 10 novembre. Nel primo caso, con un orientamento più restrittivo rispetto a quello progressivamente assunto dalla Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati che, nella seduta del 31 marzo 2020, ha stabilito di consentire in via sperimentale, fino al termine della fase emergenziale, lo svolgimento con collegamento in videoconferenza delle attività delle Commissioni permanenti svolte in sede informale (cioè senza resocontazione), non solo con riferimento alle audizioni, ma anche con riguardo alle riunioni degli Uffici di Presidenza, compresa la programmazione dei lavori. In particolare, nella seduta del 9 giugno 2020 è stato disposto che: «Provvisoriamente, in considerazione della situazione di emergenza epidemiologica in corso, fino al 31 agosto 2020 per l'attività degli Uffici di Presidenza delle Commissioni permanenti in via informale – ferma restando la presenza in sede almeno del Presidente o del Vice Presidente della Commissione e del Capo dell'Ufficio di Segreteria – la partecipazione con collegamento in videoconferenza ai lavori degli Uffici di Presidenza è consentita anche ai componenti della Commissione, limitatamente allo svolgimento di audizioni»; mentre, il 10 novembre 2020, ha stabilito che: «In via transitoria, in considerazione della situazione di emergenza epidemiologica in corso, per le audizioni delle Commissioni del Senato e delle Commissioni bicamerali per le quali trova applicazione il Regolamento del Senato, è consentita la partecipazione con collegamento in videoconferenza ai lavori, ferma restando la presenza in sede almeno del Presidente o del Vice Presidente della Commissione e del Capo dell'Ufficio di segreteria». Giunta per il Regolamento del Senato della Repubblica, *Resoconto sommario*, XVIII legislatura, sedute del 9 giugno e del 10 novembre 2020.

ha ridotto il voto dei componenti del Parlamento a un plebiscito teso a ratificare il volere dei rispettivi *leaders* di partito²⁶.

Tale circostanza, sebbene dettata da una situazione di emergenza, ha concorso ad acuire distorsioni che da decenni affliggono l'istituzione parlamentare italiana e derivanti dal crescente logorio del Parlamento come sede di mediazione politico-partitica e di decisione istituzionale ed a favorire la ben nota *fuga* della funzione legislativa e dell'indirizzo politico dall'istituzione parlamentare a favore ora – come la complessiva gestione dell'emergenza pandemica ha confermato – del graduale irrobustimento degli esecutivi ed ora – come nel caso dello svolgimento dei lavori parlamentari di cui si discorre – della decisione assunta certo in sede parlamentare, ma dai soli vertici dei partiti politici²⁷.

3. Le restrizioni derivanti dal c. d. *green pass* rafforzato nel procedimento per la recente rielezione del Presidente della Repubblica.

La recente elezione del Capo dello Stato da parte del Parlamento in seduta comune con l'integrazione dei delegati regionali ha posto, inoltre, all'attenzione degli operatori e degli studiosi talune questioni che, in tempo di pandemia, hanno reso la preparazione del suo svolgimento più delicata e complessa del solito.

Le problematiche finora indagate si sono cioè riproposte, ma complicandosi in considerazione della circostanza per cui il Parlamento riunito in seduta comune funge da seggio elettorale, diversamente dal quando esercita le altre funzioni e per la preoccupazione che – in ragione dei *quorum* elevati fissati dalla Costituzione – la prevedibile assenza di una certa quota di cosiddetti

²⁶ Discorre di questo fenomeno M. Calise, *La democrazia del leader*, Roma-Bari, 2016. Con particolare riferimento alle dinamiche esaminate in questa sede, si veda L. Di Majo, *Un Parlamento smart? (Poche) luci e (molte) ombre dei lavori a distanza*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2021, p. 152 ss.

²⁷ Il fenomeno descritto è articolato e non può essere riassunto esaurientemente in questa sede giacché si inserisce nell'ampia problematica che attiene, per esempio, alle deliberazioni legislative che – nelle urgenze infinite – trovano ormai di fatto alternativamente spazio e tempo solo in una Camera (nell'altra l'esame è divenuto formale); o al potere normativo del governo che l'emergenza ha reso dominante e multiforme, ponendo un problema di controlli parlamentari sull'operato; o al mai affrontato problema di individuare spazi parlamentari dove dare voce agli enti sub-statali emerso in maniera particolarmente evidente durante la pandemia periodo nel corso del quale, come si è già riferito, si sono manifestate contemporaneamente la necessità di interventi esclusivi dello Stato e di misure differenziate nel territorio. Così A. Manzella, *Nuovo Parlamento senza regole*, in *Corriere della sera*, 10 aprile 2022, p. 34. Tuttavia per maggiori approfondimenti sull'acuirsi del fenomeno durante la pandemia si rimanda, per tutti, a S. Curreri, *Il Parlamento nell'emergenza*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2020; R. Dickmann, *Alcune questioni di costituzionalità*, cit.; N. Lupo, *La Costituzione non impedisce*, cit.; I.A. Nicotra, *L'epidemia da covid-19*, cit.

(da una formula giornalistica corriva, che in realtà assimila gli elettori del Presidente della Repubblica italiana a quelli chiamati a farlo per il Presidente degli Stati Uniti) “Grandi elettori” potesse rendere ancora più difficile stringere accordi tra le forze politiche²⁸, soddisfare le maggioranze prescritte – prolungando ulteriormente la procedura – e incidere sulla geografia parlamentare²⁹.

Nell’ambito di un dibattito impegnato ad evitare che la risalita dei contagi potesse mettere a rischio il funzionamento del Parlamento ed alterare, dunque, gli equilibri politici, i temi che sono stati affrontati, relativamente alle procedure con le quali si è poi votato, hanno riguardato – tra gli altri – il presunto impedimento di votare da parte di diversi elettori – in un numero imprevedibile in anticipo e potenzialmente variabile da una votazione all’altra – impossibilitati a recarsi a Montecitorio perché contagiati o, comunque, in quarantena e le limitazioni negli spostamenti per i provenienti dalle isole, anche se non contagiati, ai quali, il decreto legge 30 dicembre 2021, n. 229, perché potessero salire su aerei o navi per spostarsi e votare a Roma, ha chiesto di essere in possesso obbligatoriamente del *super green-pass*, la certificazione rafforzata che si ottiene con il richiamo del vaccino o con la seconda dose entro i sei mesi o, se guariti, dal Covid-19³⁰.

Nel tentativo di individuare talune *contromisure* da mettere in atto qualora la situazione si fosse ulteriormente aggravata, da più parti è stata riproposta l’idea di favorire – sulla base di un’apposita certificazione medica attestante l’effettiva impossibilità del singolo elettore di votare in presenza – il voto elettronico a distanza da svolgere in condizioni di estrema sicurezza da attacchi informatici e tale da garantire la certezza del voto.

Tale opzione, rilanciata, come si è riferito, in quanto per l’elezione del Capo dello Stato non sono previste dichiarazioni di voto, agendo il Parlamento in seduta comune solo come *seggio elettorale*, è stata però scartata, esplorando la proponibilità di soluzioni alternative³¹.

²⁸ Ulteriori preoccupazioni hanno riguardato i rischi di un *deficit* democratico dovuto a *cause di forza maggiore*, con tutte le ricadute sul piano della legittimazione dell’eletto e la variabile maggioranza che, in caso di molte assenze, avrebbe espresso il nuovo Presidente, non necessariamente corrispondente in tutto e per tutto con quella della maggioranza della legislatura in corso. Discorre di questi aspetti, A. Randazzo, *L’elezione del Presidente della Repubblica in tempo di pandemia: problemi e prospettive*, in *laCostituzione.info*, 13 gennaio 2022.

²⁹ Tale procedura – aggravata dagli scaglionamenti dei votanti e dalle esigenze di sanificazione continua, per le quali nei primi giorni si è disposta una sola votazione al giorno – ha posto anche il problema che le votazioni potessero protrarsi oltre il 3 febbraio 2020, giorno della scadenza del settennato alimentando riflessioni sulla *prorogatio* dei poteri del Presidente.

³⁰ D.l. n. 229/2021, *Misure urgenti per il contenimento della diffusione dell’epidemia da Covid-19 e disposizioni in materia di sorveglianza sanitaria*.

³¹ Su questi argomenti e più ampiamente sul d.l. n. 2/2022 si consigliano i recenti contributi di R. Dickmann, *Il decreto-legge n. 2 del 2022 per consentire il voto dei grandi elettori del Presidente della Repubblica in isolamento*

In particolare, a favore degli elettori impediti a votare in quanto impossibilitati a recarsi a Montecitorio perché contagiati o comunque in quarantena, il Consiglio dei Ministri – sollecitato da due ordini del giorno approvati dalla Camera dei deputati nella seduta del 18 gennaio 2022 – con il decreto-legge n. 2/2022, all’art. 1 ha adottato alcune previsioni urgenti in materia di sorveglianza sanitaria in deroga alla normativa vigente³².

Al fine di garantire l’esercizio del diritto di voto per l’elezione del Presidente della Repubblica, i membri del Parlamento in seduta comune e i delegati regionali, sottoposti alla misura dell’isolamento o alla quarantena precauzionale, sono stati autorizzati, previa comunicazione all’azienda sanitaria territorialmente competente, a spostarsi, con mezzo proprio o sanitario, sul territorio nazionale, esclusivamente per raggiungere la sede del Parlamento ove si sarebbe svolta la predetta votazione e fare rientro nella propria residenza o dimora indicata come sede di isolamento o quarantena³³.

A sua volta il Collegio dei Questori della Camera dei deputati, in applicazione del d.l. n. 2/2022, ha disposto ulteriori misure in materia di accesso alle sedi della Camera, ammettendo la possibilità di partecipare all’elezione del Presidente della Repubblica in un’apposita postazione – e non seggio, essendo considerato tale, in quanto unitario, l’intero Parlamento riunito in seduta comune – ubicata presso l’area esterna di pertinenza della Camera e, dunque, rientrante nella

o in quarantena per Covid19. Nuove questioni in tema di voto a distanza, in *Federalismi.it*, n. 5/2022; G. Marazzita, *Il decreto legge (dei paradossi) sull’esercizio del diritto di voto per l’elezione del Presidente della Repubblica*, in *Federalismi.it, Paper*, 9 febbraio 2022.

³² In virtù degli ordini del giorno n. 84 e n. 92, riferiti all’atto Camera n. 3442, approvati dalla Camera dei deputati nella seduta del 18 gennaio 2022, si è impegnato il Governo a garantire ogni forma di collaborazione per permettere a tutti i 1.009 delegati di partecipare al voto per l’elezione del Presidente della Repubblica, in raccordo con il Presidente della Camera dei deputati e il Presidente del Senato della Repubblica, rimuovendo ogni forma di impedimento, se del caso attraverso un intervento di carattere normativo. Con il d. l. 2/2022, il Governo, nel considerare l’avvio delle votazioni del Presidente della Repubblica a partire dal 24 gennaio 2022, nell’Aula della Camera dei deputati; la straordinaria necessità e urgenza di assicurare il pieno esercizio del diritto di voto ai componenti del Parlamento in seduta comune e ai delegati regionali chiamati a procedere all’elezione del Presidente della Repubblica, i quali si trovino in condizioni di isolamento o quarantena precauzionale, in quanto risultati positivi al Covid-19; l’urgenza, in considerazione dell’imminente scadenza dell’elezione del Presidente della Repubblica, per garantire lo svolgimento, in sicurezza e in presenza, delle operazioni di voto e di scrutinio dell’elezione presidenziale, con l’art. 1, co. 1 ha disposto una apposita deroga a quanto previsto dall’art. 1, co. 6 e co. 7, d.l. n. 33/2020, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 74/2020.

³³ Gli spostamenti sono stati consentiti per il tempo strettamente necessario alle operazioni di voto e, comunque, con modalità tali da prevenire il pericolo di contagio. A tali fini, i predetti soggetti sono stati altresì autorizzati a soggiornare presso le strutture previste dall’art. 1, co. 2 e 3, d.l. n. 34/2020 convertito, con modificazioni, dalla l. n. 77/2020, o altro luogo idoneo dove proseguire il periodo di isolamento o di quarantena. Inoltre, si è stabilito, ai sensi del 2 co., il divieto per i membri del Parlamento in seduta comune e i delegati regionali cui al co. 1, durante la trasferta necessaria a completare le operazioni di voto, di utilizzare i mezzi pubblici, sostare in luoghi pubblici, entrare in contatto con soggetti diversi da coloro che sono preposti alle operazioni di voto, pernottare e consumare i pasti nei luoghi diversi da quelli indicati come sede di isolamento o quarantena e l’obbligo di utilizzare costantemente, all’aperto e al chiuso, i dispositivi di protezione delle vie respiratorie di tipo FFP2.

sede della Camera stessa, sita in via della Missione – accessibile con un mezzo proprio o sanitario – al fine di condurre le operazioni di voto in condizioni di rispetto delle vigenti misure di carattere sanitario³⁴.

Le limitazioni negli spostamenti previste dal d.l. n. 229/2021, nella parte in cui esso subordina l'accesso ai mezzi di trasporto pubblico e il loro utilizzo al possesso delle certificazioni verdi Covid-19 (*super green-pass*), sono state sottoposte, invece, da parte di alcuni *Grandi elettori* presidenziali provenienti dalle isole e sprovvisti delle certificazioni in questione, al vaglio della Corte costituzionale³⁵.

In ragione del pericolo di un pregiudizio grave e irreparabile derivante dalla ristrettezza dei tempi e dall'importanza della questione volta a tutelare le prerogative costituzionali spettanti, i ricorrenti hanno infatti lamentato, promuovendo un ricorso per conflitto di attribuzioni, l'impossibilità derivata dal d.l. n. 229/2021 di spostarsi dalle sedi isolate di abituale residenza³⁶.

³⁴ Per poter esercitare il voto, gli interessati hanno dovuto inviare apposita richiesta alla Presidenza della Camera dei deputati unitamente al certificato medico attestante la ricorrenza, quale requisito legittimante, di una condizione di quarantena o isolamento rispetto all'infezione da SARS-CoV-2. Ai fini dell'acquisizione del requisito legittimante, gli interessati si sono potuti avvalere anche dell'ausilio del responsabile sanitario della Camera dei deputati. L'espressione del voto è avvenuta nel rispetto delle prescrizioni sanitarie e di prevenzione del rischio di infezione da SARS-CoV-2 ed è stata garantita dall'attribuzione, a ciascuno degli aventi diritto, di una fascia oraria nella quale effettuare le operazioni di voto, comunicata agli stessi entro il giorno che ha preceduto lo scrutinio tramite apposito messaggio di posta elettronica. Per coloro ai quali al momento dell'accesso alla Camera fosse stata rilevata una temperatura corporea superiore a 37,5°, si è previsto l'obbligo di recarsi presso l'apposita postazione ubicata nei pressi dell'ingresso di piazza del Parlamento 25, al fine di eseguire un tampone antigenico e consentire una valutazione medica in ordine alla sussistenza di sintomi o segni di interessamento dell'apparato respiratorio. All'esito negativo del tampone, si sarebbe potuto accedere a Palazzo Montecitorio per partecipare al voto; qualora il tampone fosse stato positivo, si sarebbe stati ammessi al voto nella postazione allestita presso l'area di via della Missione.

³⁵ Trattasi della previsione – quella oggetto del conflitto – in vigore dal 10 gennaio 2022 e fino alla cessazione dello stato d'emergenza epidemiologica da Covid-19 che subordina l'accesso ai mezzi di trasporto pubblico e il loro utilizzo al possesso delle certificazioni verdi COVID-19 di cui all'art. 9, co. 2, lett. a), b) e c-bis), e di cui all'art. 9-bis, co. 3, primo periodo, d.l. n. 52/2021 (*Misure urgenti per la graduale ripresa delle attività economiche e sociali nel rispetto delle esigenze di contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19*), convertito, con modificazioni, nella l. n. 87/2021.

³⁶ In particolare, quanto al requisito soggettivo per l'ammissibilità del conflitto, i ricorrenti nel sostenere l'invasione della funzione legislativa della quale il Parlamento è titolare, hanno affermato che «[...] la giurisprudenza costituzionale ammette la possibilità di un sindacato sui vizi che determinano violazioni manifeste delle prerogative del singolo parlamentare, se rilevabili nella loro evidenza già in sede di sommaria deliberazione, e quindi ritiene ammissibile un conflitto nel quale il parlamentare allegghi e comprovi una sostanziale negazione o un'evidente menomazione della funzione ad esso costituzionalmente attribuita»; inoltre, per quanto riguarda il requisito oggettivo, hanno rilevato che «[...] la disposizione oggetto di conflitto determinerebbe un grave squilibrio fra i diversi poteri dello Stato, poiché con essa il Governo avrebbe precluso ai ricorrenti ogni partecipazione all'attività legislativa, sicché il conflitto sarebbe necessario in quanto «diretto a ripristinare le competenze costituzionalmente garantite» e perciò a tutelare il «principio di separazione dei poteri». Gli stessi hanno, contestualmente, sollecitato la Corte a sollevare innanzi a sé medesima la questione di legittimità costituzionale – puntualmente respinta a causa del palese difetto di rilevanza – dell'intero decreto-legge menzionato, adducendo il contrasto della disciplina oggetto di conflitto con l'art. 16 Cost., poiché limiterebbe la libertà di circolazione nel territorio dello Stato per «ragioni politiche», in quanto riconducibili alla libera scelta di non sottoporsi al vaccino contro il Covid-19; con l'art. 3 Cost., poiché le restrizioni imposte, fondandosi sullo

Nel constatare l'impedimento a raggiungere il Parlamento mediante i mezzi di trasporto pubblico aereo o marittimo dai rispettivi luoghi di residenza e, quindi, la lesione dell'esercizio della funzione parlamentare – in specie nei profili concernenti la partecipazione all'attività legislativa (a partire da quella volta a convertire in legge lo stesso decreto *de quo*) e all'elezione del Presidente della Repubblica – si è lamentata l'invasione, da parte del Governo, della funzione legislativa e l'imposizione di un onere di vaccinazione surrettizio, con modalità lesive dei parametri di cui all'art. 32 Cost.³⁷.

Muovendo, tuttavia, da un errato presupposto – la mancata distinzione tra vaccinati e non vaccinati – i ricorrenti avevano contestato la disciplina impugnata in quanto lesiva delle prerogative parlamentari senza porre attenzione sul vero elemento dal quale, ad avviso di chi scrive, deriva la differenza: ossia la scelta – la loro – di non vaccinarsi.

Nel conflitto di attribuzioni sollevato dinanzi alla Corte, infatti, non è la condizione di insularità della residenza il fondamento della diversità di trattamento lamentata, quanto il comportamento dei singoli ricorrenti, tutti privi di *green pass*, ai quali, alla stessa stregua dei colleghi di *terraferma* renitenti al vaccino (cfr. il caso della deputata Cunial), il d.l. n. 229/2021 non ha consentito l'accesso all'Aula per votare.

Diversa prospettazione avrebbe forse assunto il conflitto se fosse stato proposto da un parlamentare o delegato regionale isolano vaccinato, ma in isolamento o in quarantena precauzionale, a seguito però dell'adozione del d.l. n. 2/2022 successivo solo di un giorno all'ord. n. 15/2022 della Corte costituzionale.

In tal caso, infatti, ai sensi del d.l. n. 229/2021, se privo della disponibilità di un piccolo traghetto o di un *jet* privato e, quindi, impossibilitato a raggiungere Roma, il parlamentare o delegato regionale isolano sarebbe stato effettivamente penalizzato, in base ad un'irragionevole

status personale di soggetto vaccinato o guarito, determinerebbero una disparità di trattamento, con riflessi di ordine economico e sociale, nella fruizione di un servizio pubblico essenziale; con gli artt. 32, 117, co. 1, Cost., in relazione ai regolamenti (UE) 2021/953 e 2021/954 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 giugno 2021, esplicitamente richiamati dall'art. 9, co. 9, d.l. n. 52/2021, in quanto comporterebbe l'introduzione surrettizia di un obbligo vaccinale senza alcuna certezza della sua utilità per la salute pubblica ed in presenza, a detta dei ricorrenti, di un quadro di gravi e diffuse reazioni avverse, in contrasto con il principio, affermato dalla giurisprudenza costituzionale, in base al quale il prodotto vaccinale non deve incidere negativamente sullo stato di salute dei destinatari dell'obbligo, salvo che per le normali e tollerabili conseguenze. Cfr. ord. n. 15/2022 Corte cost.

³⁷ Oltre a tali rilievi, i ricorrenti hanno evidenziato che la giurisprudenza costituzionale ammette la possibilità di un sindacato sui vizi che determinano violazioni manifeste delle prerogative del singolo parlamentare, se rilevabili nella loro evidenza già in sede di sommaria deliberazione e, quindi, hanno richiesto, nella remissione alla Corte della questione, l'ammissibilità del conflitto nel quale il parlamentare alleggi e comprovi una sostanziale negazione o un'evidente menomazione della funzione ad esso costituzionalmente attribuita. Cfr. ord. n. 15/2022 Corte cost.

disparità di trattamento, ossia impedito a esercitare il proprio voto nella postazione *drive-in* riservata, in deroga al decreto *de quo*, ai *Grandi elettori* in isolamento o in quarantena precauzionale.

È sulla scelta di non vaccinarsi e, quindi, su un comportamento – quello tenuto dai ricorrenti – che poggia, insomma, ad avviso di chi scrive, il senso dell’ordinanza di inammissibilità *de qua*. La contestazione mossa dai ricorrenti nei confronti del d.l. n. 229/2021, nel guardare alla disposizione *tout court* ed eccepire lo squilibrio fra i diversi poteri dello Stato arrecato dalle previsioni di cui si discorre, non considera quanto poi la Corte ha chiarito, affermando che l’ammissibilità del conflitto tra poteri promosso dal singolo parlamentare è subordinata alla sussistenza di una manifesta lesione delle sue proprie prerogative costituzionali che, nel caso di specie, non viene evidenziata.

Anche in questo caso, la giurisprudenza della Corte lascia intendere che l’ammissibilità di un ricorso del singolo parlamentare o – più limitatamente – di un gruppo di deputati o senatori, non è da escludere, ma può essere ammessa solo nell’ambito di confini piuttosto ristretti³⁸.

La disposizione oggetto di conflitto, in particolare, nel regolare – come ricorda la Corte – le condizioni di accesso al trasporto pubblico da parte della collettività non riguarda le specifiche attribuzioni dei parlamentari.

In questo senso, la Corte, ritenendo le attribuzioni parlamentari incise solo in via fattuale e di riflesso, afferma che il loro esercizio, nel rispetto della legislazione vigente ed in considerazione del rilievo degli impegni politico-parlamentari, debba essere garantito dai competenti organi delle Camere a cui, implicitamente, demanda la soluzione di un problema di cui, tuttavia, il d.l. n. 2/2022 non ha tenuto conto.

4. Considerazioni conclusive.

Quanto si è fin qui approfondito ha posto in evidenza che, sul tema della programmazione dell’attività parlamentare in tempi di pandemia, si è passati dai timidi interventi, con i quali sono state consentite nelle Commissioni permanenti limitate ipotesi di partecipazione tramite

³⁸ In argomento, la Corte costituzionale ha richiamato le ordd. nn. 255 e 256/2021, 193, 188, 186, 67 e 66/2021, 197, 176, 129, 86 e 60/2020, 275, 274 e 17/2019; mentre, sulla sospensione cautelare, alle ordd. nn. 193/2021, 197, 196 e 195/2020.

collegamenti in videoconferenza, alla conferma, in occasione delle recenti elezioni presidenziali, della modalità in presenza *fisica* di oltre mille elettori.

Una comparazione tra le misure adottate in piena pandemia e quelle più recenti legate all'elezione del Capo dello Stato evidenzia che, nel primo caso, ci si è avvalsi di una prassi per certi versi nuova che ha favorito l'applicazione dell'art. 46 R.C., per ricondurre tra i parlamentari in missione anche gli impossibilitati a raggiungere la sede di Camera e Senato per ragioni derivanti dalla diffusione del contagio; l'utilizzo, per le stesse ragioni, delle sostituzioni in Commissione; e l'adozione di misure di sicurezza per rispettare le distanze interpersonali tra i parlamentari, concordando una riduzione proporzionale delle presenze dei parlamentari in Assemblea e valorizzando, anche attraverso il ricorso – timido – al voto a distanza, il lavoro del Parlamento nelle Commissioni³⁹.

Il confronto che, in questa fase, si è politicamente verticalizzato e si è trasferito anche al di fuori delle aule parlamentari, limitando i singoli parlamentari nel diritto di partecipare alla formazione della decisione politica, ha trovato il suo riscatto in occasione, invece, delle recenti elezioni presidenziali.

La conferma, infatti, del Presidente Mattarella – diversamente dalla rielezione di Giorgio Napolitano avvenuta per investitura dall'alto da parte dei segretari dei partiti – è il risultato di una scelta dal basso: mentre i partiti cercavano, fallendo, terreni di incontro, i parlamentari decidevano, in Parlamento, di confermare il Presidente Mattarella⁴⁰.

Per il voto a distanza, invece, questo è stato escluso anche nell'ambito dell'esercizio delle funzioni elettive laddove, come si è riferito, per consentire la partecipazione agli scrutini e soddisfare il raggiungimento dei *quorum* fissati dall'art. 83 Cost., gli aventi diritto sono stati ragionevolmente scaglionati a votare in Aula e nel seggio c. d. *drive-in* appositamente organizzato all'esterno del Palazzo e riservato ai positivi al Covid-19 o in quarantena precauzionale dal d.l. n. 2/2022 e successivi atti.

Gli esclusi sono stati i non vaccinati, nonché gli isolani vaccinati ma positivi, o in quarantena precauzionale, o privi di *green pass* ai quali neanche la Corte costituzionale ha riconosciuto il

³⁹ S. Curreri, *Il Parlamento nell'emergenza*, cit.

⁴⁰ U. de Giovannangeli, Intervista a L. Violante, *I partiti monadi confuse, nella battaglia del Colle hanno perso loro*, in *Il Riformista*, 2 febbraio 2022. Sull'argomento si rimanda anche al forum avviato dalla Rivista telematica *Federalismi.it* ed, in particolare, tra i vari contributi, a S. Prisco, *Appunti su una rielezione*, in *Federalismi.it, Paper*, 31 gennaio 2022, nonché ivi I. Pellizzone, *Il ruolo del Parlamento nella rielezione presidenziale, tra vuoto dei leader e crisi di governo. Riflessioni a margine della seconda elezione del Presidente Mattarella*, 31 gennaio 2022.

diritto di prendere parte alle votazioni nell'ambito del conflitto di attribuzione proposto appositamente.

Si evidenzia che le disposizioni del d.l. n. 2/2022 abbiano determinato anche esse la rottura del principio di uguaglianza fra gli elettori presidenziali, perché lesive delle prerogative dei parlamentari ciascuno dei quali rappresenta, appunto, la Nazione senza vincolo di mandato (art. 67 Cost.)⁴¹.

Si è ritenuto che la esclusione di una parte di elettori presidenziali, contemporaneamente alla opposta decisione di garantire il voto di (quasi) tutti tramite una deroga alle regole valevoli per la collettività, abbia gettato un'ombra su un procedimento, volto ad eleggere il *rappresentante dell'unità nazionale*, tanto più grave in considerazione dell'impossibilità – visto che le attività delle Camere sono sospese nel corso delle sedute comuni – di convertire il decreto prima della conclusione delle operazioni, impedendosi così una sua modifica⁴².

Si è suggerito il voto a distanza come rimedio in questo caso per sopperire alle limitazioni nella circolazione imposte dalle misure di contrasto alla diffusione del *virus*, trascurando, però, come è stato evidenziato, che anche in relazione all'esercizio della funzione elettiva «la posizione costituzionale dei singoli parlamentari non è paritetica rispetto a quella degli organi di cui sono membri ma è di norma ad essi subordinata secondo lo schema della relazione organica». Per tali motivi «solo eccezionalmente i singoli parlamentari sono assegnatari di specifiche attribuzioni costituzionali, ma entro limiti tassativi, evidenziati dalla Corte costituzionale, che comunque finora non ne ha riconosciuto la lesione a seguito di atti delle Camere»⁴³, come confermato anche dall'ord. n. 15/2022 esaminata in questa sede.

E, tuttavia, piuttosto che subordinare a modifiche della Costituzione anche eventuali richieste di singoli parlamentari di votare a distanza⁴⁴, appare condivisibile a chi scrive, la proposta

⁴¹ A. Lauro, *Nessun parlamentare è un'isola: green pass ed elezione del Presidente della Repubblica*, in *Lacostituzione.info*, 22 gennaio 2022.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ R. Dickmann, *Il decreto-legge*, cit., p. 53, che richiama oltre l'ord. n. 17/2019 della Corte cost., anche le ordd. nn. 274 e 275/2019, 60/2020, 86/2020, 129/2020, 197/2020, 66 e 67/2021, 186/2021, 188/2021, 193/2021, 255 e 256/2021, 15/2022.

⁴⁴ In quanto ritenute illegittime perché in contraddizione con il ruolo proprio dell'organo parlamentare, riassuntivo della legittimazione rappresentativa e giuridica a deliberare delle Camere e del Parlamento in seduta comune secondo il principio maggioritario solo se tali organi sono validamente costituiti in seduta. In particolare, R. Dickmann osserva che si tratta di una legittimazione non surrogabile da quella del singolo suo componente, che non può eccepire di essere portatore di analoga rappresentatività e legittimazione. Questo non solo perché le funzioni giuridiche dell'organo sono distinte da quelle dei singoli parlamentari che lo compongono ma soprattutto perché il voto con il quale l'organo le esprime è atto esclusivo dell'organo stesso, non atto simultaneo dei suoi componenti che votino favorevolmente. Così, R. Dickmann, *Il decreto-legge*, cit., p. 53, il quale sostiene che il

di una più ampia re-ingegnerizzazione dei procedimenti parlamentari che sia in grado di salvaguardare non tanto quelli ereditati dagli Stati liberali ed aggiornati dalle più recenti esperienze maturate nelle democrazie di masse, ma i valori – quelli della democrazia rappresentativa – di cui sono portatori e che oggi vengono chiamati a misurarsi con gli effetti della rivoluzione digitale attraverso una rilettura degli stessi e, alla luce del nuovo contesto, un inveroamento in forme innovative⁴⁵.

In merito, la riforma costituzionale che ha ridotto il numero dei parlamentari ha contribuito a rendere ineludibile almeno una manutenzione dei regolamenti parlamentari attesa sin dall'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, dalle riforme costituzionali del 1999/2001 e del 2012.

Al di là dei dichiarati obiettivi che la riforma costituzionale 1/2020 (*Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari*) mira a perseguire (dal taglio delle spesa pubblica, alla maggiore speditezza e funzionalità delle procedure parlamentari e alla accresciuta produttività delle Camere), gli adattamenti di carattere organizzativo derivanti dalla riduzione dei parlamentari sono destinati a produrre effetti sul funzionamento delle Assemblee e sul ruolo delle Commissioni.

In merito, ad un anno dalla scadenza delle Camere non si conosce il sistema elettorale con cui si andrà al voto, né le nuove regole che assisteranno il funzionamento del Parlamento, posto che nella l. cost. 1/2020 non sono state inserite clausole di salvaguardia nel caso di omesso adeguamento del sistema elettorale, né un termine per le modifiche regolamentari.

In realtà interventi normativi incisivi e mirati riguardanti l'adeguamento dei regolamenti parlamentari alla riduzione del numero dei parlamentari rappresentano non solo un'esigenza ineludibile, essendo ormai alle porte il rinnovo delle Camere, ma anche l'occasione, finalmente, per intervenire sul più diffuso fenomeno, accennato in apertura, di *fuga* dalle assemblee consolidatosi nel tempo ed accentuato negli ultimi anni e per individuare, con riferimento alla più limitata tematica affrontata in questa sede, anche soluzioni per equilibrare, nel lavoro parlamentare, le indispensabili presenze fisiche – connaturate al concetto di assemblea – con possibilità di ascolto e dibattito a distanza, presupposto per coniugare la praticabilità della

voto da remoto non è inammissibile, ma praticabile sono con una modifica del dettato costituzionale e dei regolamenti parlamentari.

⁴⁵ N. Lupo, *La rivoluzione digitale e i suoi effetti sull'attività parlamentare*, in *Lo Stato*, n. 17/2021, p. 291 ed, in particolare, p. 306.

presenza *virtuale* con la piena garanzia delle prerogative parlamentari disciplinate dalla Costituzione⁴⁶.

Al Parlamento, quindi, anche nel rispetto del principio di eguaglianza, va il compito di sciogliere questi nodi partendo dalla consapevolezza che la tendenza verso la digitalizzazione, certamente accelerata durante il periodo dell'emergenza, è destinata ad andare avanti anche e a prescindere dalla fine della pandemia.

Abstract: Lo studio approfondisce il tema della programmazione dell'attività parlamentare in tempi di pandemia. In particolare, si considerano i primi timidi interventi e le problematiche ad essi connessi, con i quali sono state consentite nelle Commissioni permanenti limitate ipotesi di partecipazione tramite collegamenti in videoconferenza e, successivamente, in occasione delle elezioni del Presidente della Repubblica nel gennaio 2022, la decisione di disporre la modalità in presenza *fisica* di oltre mille elettori. In chiusura si sottolinea l'importanza, anche in ragione della l. cost. 1/2020 sulla riduzione del numero dei parlamentari, di *manutenzioni* dei procedimenti per coniugare la praticabilità della presenza *virtuale* con la piena garanzia delle prerogative parlamentari disciplinate dalla Costituzione.

Abstract: The paper analyses the issue of scheduling parliamentary activities in times of pandemic. Especially, it considers the first timid interventions and the related problems, which allowed limited participation in the Standing Committees through videoconference connections and then, on the occasion of the elections of the President of the Republic in January 2022, the decision to provide for the *physical* presence of more than a thousand voters. In conclusion, it underlines the importance, also because of the law 1/2020 on the reduction of the number of parliamentarians, of *maintenance* of the procedures to combine the practicability of the *virtual* presence with the full guarantee of parliamentary prerogatives governed by the Constitution.

Parole chiave: Parlamento – pandemia – *smart voting* – forma di governo.

Key words: Parliament – pandemic – smart voting – form of government.

⁴⁶ A. Manzella, *Nuovo Parlamento*, cit.