



LA TENUTA DELLO STATO COSTITUZIONALE AI TEMPI
DELL'EMERGENZA DA COVID-19. PROFILI GIURIDICO-FINANZIARI

30 GENNAIO 2023

Le Camere nell'emergenza da Covid-19. Notazioni ricostruttive e spunti problematici

di Luca Cavalli

Dottorando di ricerca in Diritto dell'economia
Università degli Studi di Napoli Federico II

Le Camere nell'emergenza da Covid-19. Notazioni ricostruttive e spunti problematici*

di Luca Cavalli

Dottorando di ricerca in Diritto dell'economia
Università degli Studi di Napoli Federico II

Abstract [It]: Il presente contributo considera la risposta del Parlamento italiano alla crisi sanitaria da Covid-19. Il registro argomentativo è duplice: da una parte segue la dimensione interna delle Camere (specie con riferimento a profili organizzativi e procedurali); dall'altra quella esterna, di relazione con il Governo (soprattutto quanto all'attività normativa e di controllo). Alla luce di questa ricostruzione, la ricerca mette a tema alcune possibili soluzioni utili a valorizzare il ruolo del Parlamento, anche considerando, in chiave problematica, le risultanze di alcuni dibattiti dottrinali e istituzionali svolti durante l'emergenza pandemica, in riferimento ai limiti e alle potenzialità delle ipotesi di digitalizzazione applicate alla vita del Parlamento.

Title: The Chambers in the Covid-19 Emergency. Reconstructive remarks and problematic insights

Abstract [En]: This essay considers the Italian Parliament's response to the Covid-19 health crisis. The argumentative register is twofold: on the one hand, it follows the internal dimension of the Chambers (especially with reference to organizational and procedural profiles); on the other hand, the external dimension, of relations with the Government (especially with regard to regulatory and control activities). In view of this reconstruction, the research discusses some possible solutions useful to enhance the role of Parliament, also considering, in a problematic way, the results of some doctrinal and institutional debates held during the pandemic emergency, with reference to the limits and potentialities of digitalization hypotheses applied to the life of Parliament.

Parole chiave: Parlamento; emergenza; forma di governo; digitalizzazione; democrazia digitale

Keywords: Parliament; emergency; form of government; digitization; digital democracy

Sommario: 1. Delimitazione del tema. 2. Le Camere innanzi alla crisi sanitaria: annotazioni ricostruttive. 3. Il controllo parlamentare nei «paradigmi normativi» dell'emergenza. 4. La digitalizzazione dei lavori parlamentari: potenzialità e limiti. 5. Qualche osservazione conclusiva.

* Articolo sottoposto a referaggio.

1. Delimitazione del tema

Il presente contributo considera la risposta del Parlamento nella fase più acuta dell'emergenza sanitaria da Covid-19¹ secondo due principali angoli di osservazione²: uno interno alle Camere, specie con riferimento alle soluzioni messe in campo per assicurare la continuità dei lavori parlamentari; uno esterno, principalmente teso a considerare il rapporto delle Camere con il Governo.

Queste prospettive – com'è noto – chiamano in causa questioni complesse, tra cui, per menzionarne almeno alcune: la debolezza del Parlamento³; le «torsioni»⁴ della forma di governo e, in particolare, i processi di dislocazione della decisione politica verso le sedi dell'Esecutivo e degli organismi di natura tecnica⁵; le trasformazioni del sistema rappresentativo⁶; la peculiarità del diritto parlamentare, specie

¹ Si tratta del periodo che intercorre tra il 31 gennaio 2020 e il 13 febbraio 2021: cioè dalla dichiarazione dello stato di emergenza deliberato dal Consiglio dei ministri (a seguito di quella dell'Organizzazione Mondiale della Sanità, del 30 gennaio) e la transizione dal Governo Conte II al Governo Draghi. La prospettiva di indagine considerata (Parlamento ed emergenza) è stata oggetto di un dibattito molto vasto in dottrina: da ultimo, per una ricerca sul ruolo del Parlamento nell'emergenza sanitaria e nelle vicende che hanno caratterizzato le attività parlamentari nelle diverse fasi emergenziali, si v. U. RONGA, *L'emergenza in Parlamento. Attraverso e oltre la pandemia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, spec. pp. 16 e ss. Più in generale, con riferimento alla sovrapposizione tra emergenze (reale ed emergenza «permanente»), si v. ID., *Il Governo nell'emergenza (permanente). Sistema delle fonti e modello legislativo a partire dal caso Covid-19*, in *Nomos*, 1, 2020, p. 2. Ampiamente, sul concetto di «stabilizzazione» dell'emergenza, si v. S. STAIANO, *Brevi note su un ossimoro: l'emergenza stabilizzata*, in ID. (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni, Atti del convegno annuale del Gruppo di Pisa*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 649 ss. Dell'«estromissione del Parlamento dalle scelte più rilevanti», con riferimento alle politiche di contrasto alla pandemia (specificatamente quelle connesse alla campagna vaccinale), si v. A.M. POGGI, *Green pass, obbligo vaccinale e le scelte del Governo*, in *federalismi.it*, 21, 2021, p. 10.

² In continuità con un metodo di indagine consolidato, già impiegato da U. RONGA, *L'emergenza in Parlamento*, cit., spec. pp. 143 ss.

³ Da ultimo, per una analisi ampia sul ruolo del Parlamento e sulle possibili prospettive nell'«epoca-ponte», si v. A. MANZELLA, *Elogio dell'Assemblea, tuttavia*, Mucchi Editore, Modena, 2020, pp. 62 e ss.

⁴ Così S. STAIANO, *Prolegomeni minimi a una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti*, in *federalismi.it*, 3, 2012, p. 3. Ancora con riguardo alle trasformazioni della forma di governo, si v. M. CARTABIA, *Il Governo "Signore delle fonti"?*, in ID., E. LAMARQUE, P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici: atti del convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa"*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 55; nonché, con riferimento alle tendenze più recenti, si v. F. FABRIZZI, *Da De Gasperi a Draghi, il dispiegarsi della forma di governo*, in *federalismi.it*, 30 marzo 2022, p. 3.

⁵ Il rapporto tra tecnica, scienza e politica, specialmente nell'emergenza sanitaria, ha assunto rilevanza specifica. Lo si è visto, in particolare, attraverso il ruolo che nel procedimento endo-governativo di elaborazione delle politiche anti-contagio, hanno assunto i Comitati tecnici istituiti *ad hoc* dal Governo. Con particolare riguardo al ruolo del Comitato tecnico-scientifico si v. U. RONGA, *L'emergenza in Parlamento*, cit., pp. 94 e ss. Per ulteriori considerazioni di carattere più generale, si v., da ultimo, A. IANNUZZI, *Il Comitato tecnico-scientifico nella gestione dell'emergenza sanitaria: un bilancio dell'esperienza utile per far emergere prospettive di riforma*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2022, spec. p. 523; G. RAGONE, *Imparare dalla pandemia: saperi scientifici e processi di decisione politica*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2022, pp. 219 e ss.

⁶ Anche su questo tema il dibattito è molto ampio. Ne considera le tendenze più recenti, analizzando il rapporto tra «democrazia, rappresentanza, algoritmi», S. STAIANO, *Rappresentanza*, in *Rivista AIC*, 3, 2017, spec. p. 41. In tema si v. anche I. MASSA PINTO, *Rappresentanza*, in *Rivista AIC*, 3, 2017, p. 6, ove l'A. considera le vicende connesse alla «perdita di centralità del principio rappresentativo».

quanto ad alcune ipotesi di derogabilità delle sue regole⁷; l'esercizio del mandato parlamentare nell'«epoca di internet»⁸.

Tali questioni definiscono il contesto teorico in cui si colloca il tema di indagine, rispetto al quale la risposta del Parlamento alla crisi sanitaria costituisce un punto di osservazione specifico ai fini di una analisi che intenda, più in generale, interrogarsi sulle «sorti» del Legislativo «oltre la pandemia»⁹. Secondo questa prospettiva, infatti, il «lascito»¹⁰ dell'emergenza consente di trarre indicazioni utili rispetto a diversi ambiti di ricerca: sia in relazione a profili teorici, diffusamente indagati dalla dottrina (come quelli relativi alle modalità della produzione normativa dell'emergenza); sia – ed è qui di specifico riguardo – con riferimento alle soluzioni adottate dal Parlamento nel tentativo di riorganizzarsi anche per riaffermare le proprie prerogative (normative e di controllo sull'attività del Governo). A tal proposito, sono considerati in questa analisi i seguenti profili tematici: quello relativo alla modifica dei Regolamenti di Camera e Senato, per cercare di capire se – e, nel caso, come – l'emergenza abbia orientato le scelte del Legislatore; il ruolo del Parlamento nella transizione digitale¹¹ promossa dal PNRR (che, com'è noto, costituisce lo strumento per la ripresa socio-economica del Paese, ma anche l'opportunità di riforme istituzionali ulteriori)¹²; la vicenda russo-ucraina e le sue possibili implicazioni, per riflettere sull'opportunità di prevedere soluzioni che garantiscano la continuità dei lavori parlamentari anche nel quadro di ipotesi di

⁷ Si tratta, com'è noto, di profili teorici complessi: con riguardo alla natura del diritto parlamentare, alla collocazione dei regolamenti parlamentari nel sistema delle fonti, alle ipotesi di derogabilità – e ai relativi limiti – delle regole parlamentari, si vv. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 2003, spec. par. 4; L. CIAURRO, *Costituzione e diritto parlamentare: un rapporto double face*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2018, p. 2 e ss.; N. LUPO, *L'attività parlamentare in tempi di coronavirus*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2, 2020, p. 124.

⁸ Così A. CIANCIO, *Le sfide della rappresentanza politica nell'epoca di internet. Brevi note a mo' di introduzione*, in *federalismi.it*, 15, 2021, pp. 43 e ss.

⁹ Analizza le prospettive dell'«eredità della pandemia», fornendo una analisi di «bilanci e prospettive»: U. RONGA, *L'emergenza in Parlamento*, cit., p. 175, di cui sono entrambi i virgolettati.

¹⁰ Così F. CLEMENTI, *Il lascito della gestione normativa dell'emergenza: tre riforme ormai ineludibili*, in *Rivista AIC*, 3, 2020, spec. p. 46, che riflette sulle conseguenze e i moniti della pandemia.

¹¹ Com'è noto, tra i principali obiettivi «di sistema» del Piano vi è prioritariamente quello della transizione digitale che, almeno quanto al contesto dei pubblici poteri e al funzionamento degli organi costituzionali, impone una riflessione su una attuazione compatibile con il dettato costituzionale. Su questo profilo, cfr. D.U. GALETTA, *Transizione digitale e diritto ad una buona amministrazione: fra prospettive aperte per le Pubbliche Amministrazioni dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e problemi ancora da affrontare*, in *federalismi.it*, 7, 2022, spec. p. 123.

¹² Il dibattito sul PNRR è in corso e numerosi sono i profili di indagine. Circa il modello di *governance* in relazione alle dinamiche della forma di governo, si vv. S. STAIANO, *Il piano nazionale di ripresa e resilienza guardato da Sud*, in *federalismi.it*, 14, 2021, p. 4; A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?», in *federalismi.it*, 18, 2021, p. 248. Con riferimento al ruolo del Parlamento nel procedimento attuativo si v. N. LUPO, *I poteri dello Stato italiano alla luce del PNRR: prime indicazioni*, in *federalismi.it*, 7 settembre 2022, pp. 4 ss. Circa le modalità della produzione normativa, considerando l'«intarsio tra diversi livelli normativi», R. DI CESARE, A. ZITO, *Dall'indirizzo al vincolo: le procedure parlamentari nell'esame del PNRR*, in *federalismi.it*, 24, 2022, pp. 83 e ss. Con riferimento ai modelli di raccordo e al ruolo delle Regioni nel PNRR, si v. G.M. SALERNO, A.G. ARABIA, A. IACOVIELLO, *Il contributo delle Assemblee legislative regionali per la programmazione e l'attuazione del PNRR*, in *Italian Papers on Federalism*, 2, 2022, pp. 4 e ss.; U. RONGA, *La Cabina di regia nel procedimento di attuazione del PNRR. Quale modello di raccordo tra Stato e Autonomie?*, in *Italian Papers on Federalism*, 2, 2022, pp. 57 e ss.; A. LERRO, *Governance del PNRR e rapporti fra centro e autonomie territoriali. Art. 12 d.l. 77/2021 in materia di poteri sostitutivi, quale impatto sul regionalismo italiano?*, in *Italian Papers on Federalism*, 2, 2022, p. 144.*

emergenze di segno diverso (come nel caso di eventi – come la guerra – che determinino l’attivazione di soluzioni straordinarie previste dal modello costituzionale)¹³.

In tal senso, il lavoro si articola in tre parti: la prima ricostruisce le soluzioni (informali e istituzionali)¹⁴ individuate dalle Camere per preservare la continuità dei lavori; la seconda considera il controllo parlamentare sulle misure adottate dal Governo per fronteggiare la crisi sanitaria; la terza, muovendo dalle soluzioni per valorizzare le prerogative decisionali del Legislativo, approfondisce, in chiave problematica, l’ipotesi della digitalizzazione delle procedure parlamentari.

2. Le Camere innanzi alla crisi sanitaria: annotazioni ricostruttive

Con riferimento alla dimensione interna, la risposta organizzativa delle Camere alla pandemia è stata caratterizzata, quanto al metodo, dall’impiego di accordi politici intercorsi tra i gruppi parlamentari e dall’attività, anche interpretativa, di alcuni organi: ciò a Regolamenti invariati e al fine di individuare soluzioni idonee a garantire contestualmente la continuità dei lavori e il diritto alla salute di parlamentari e funzionari¹⁵.

Quanto al merito, gli ambiti di intervento sono stati in prevalenza i seguenti: la programmazione dei lavori, l’organizzazione degli spazi e le modalità di esercizio del mandato parlamentare¹⁶.

Circa la programmazione dei lavori, la Conferenza dei Presidenti dei gruppi parlamentari ha deliberato di esaminare in Aula solo le questioni relative all’emergenza¹⁷: pertanto, i disegni di legge di conversione

¹³ Sul tema, cfr. G. MARAZZITA, *Guerra vietata, legittima, necessaria*, in *federalismi.it*, 22, 2022, pp. 55 e ss. L’A., a partire dal dibattito in Assemblea costituente sull’ art. 11 e 52 della Costituzione, riflette sulla legittimità dell’invio di equipaggiamenti militari all’Ucraina. Per ulteriori apprendimenti sul tema dei cd. «“Decreti Ucraina”», si v. S. LIETO, *L’impatto dell’emergenza sanitaria ed economica da Covid-19 sul sistema delle fonti tra livello statale, regionale e locale*, Versione provvisoria della relazione per il *Convegno annuale dell’Associazione Gruppo di Pisa*, Università di Firenze, 17-18 giugno 2022, pp. 37 e ss.

¹⁴ Queste costituiscono, come si approfondirà *infra* § 2, il risultato del lavoro di alcuni organi delle Camere e da accordi politici tra gruppi parlamentari. Su questo versante, quanto al ruolo dei gruppi e alla rilevanza giuridica di soluzioni concordate, si vv. S. CURRERI, *Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari sui gruppi politici*, in *Rivista trimestrale di Scienza dell’Amministrazione*, 1, 2022, p. 11; A. CIANCIO, *Il gruppo parlamentare come formazione sociale e la tutela del dissenso dei singoli aderenti*, in *Rivista AIC*, 1, 2020, pp. 616 ss.; U. RONGA, *Partiti personali e vicende dei gruppi parlamentari nell’esperienza recente. Contributo allo studio della XVII e della XVIII Legislatura*, in *federalismi.it*, 12, 2020, pp. 201 ss.; E. GRIGLIO, *Il rapporto tra gruppi, partiti e singoli eletti nel nuovo regolamento del Senato. Spunti di riflessione a margine dell’esperienza comparata*, in *federalismi.it*, 30, 2022, p. 72; A. CIANCIO, *Disciplina di gruppo e tutela del parlamentare dissenziente*, in *federalismi.it*, 13, 2018, p. 3.

¹⁵ Su questi profili, cfr. F. BIONDI, P. VILLASCHI, *Il funzionamento delle Camere durante l’emergenza sanitaria. Riflessioni sulla difficile praticabilità di un Parlamento “telematico”*, in *federalismi.it*, 18, 2020, spec. p. 35.

¹⁶ In questo ultimo ambito (modalità di esercizio del mandato parlamentare) rientra anche l’ipotesi della digitalizzazione dei lavori parlamentari di cui si svolgerà un’analisi specifica *infra* § 4.

¹⁷ Cfr. Camera dei deputati, Conferenza dei Presidenti dei gruppi parlamentari, *Resoconto stenografico*, XVIII Legislatura, 5 marzo 2020, p. 3. Sul tema della programmazione dei lavori, si v. G. LASORELLA, *Aggiornamenti e sviluppi in tema di programmazione dei lavori, tra decreti-legge e maggioranze variabili*, in *Il Filangieri, Quaderno 2015*, Jovene, Napoli, 2016, pp. 64 e ss.; ID., *La programmazione dei lavori alla Camera ed i suoi protagonisti: governo, gruppi e presidente. Luci ed ombre*, in *Il Filangieri, Quaderno 2007*, Jovene, Napoli, 2008, pp. 57 ss. Per ulteriori apprendimenti, si v. anche, S. DONDI, *Il “tempo ritrovato”: la programmazione dei lavori parlamentari*, in C. DE CESARE (a cura di), *Lezioni sul Parlamento nell’età del disincanto*, Quaderni del Dipartimento di scienze giuridiche – LUISS, Roma, 2011, pp. 137 e ss.

hanno sostanzialmente occupato l'agenda parlamentare¹⁸, solo con qualche eccezione connessa agli adempimenti necessari e inderogabili¹⁹.

Con riguardo ai rimedi logistico-organizzativi, allo scopo di ridurre le occasioni di contagio, sono stati rimodulati spazi, tempi e presenze in Aula²⁰. Si è trattato, come detto, di soluzioni assunte a regole invariate, facendo ricorso all'autonomia decisionale del Parlamento e all'attività interpretativa della Giunta per il Regolamento e della Conferenza dei Presidenti dei gruppi parlamentari di ciascuna Camera²¹. Tra le soluzioni di maggior rilievo merita considerare: il contingentamento del numero dei presenti in Aula; e, al fine di preservare il computo del numero legale, la qualificazione giuridica dei parlamentari contagiati e impossibilitati a partecipare alle sedute.

Circa le modalità del contingentamento delle presenze, si è scelto di adoperare una soluzione mutuata dall'esperienza anglosassone. Si è trattato del *pairing*²²: un'intesa che opera su base volontaria, come espressione di un accordo informale (per questo dotato di mera valenza politica)²³ tra i gruppi parlamentari, funzionale a conservarne le proporzioni tra i gruppi e, dunque, i rapporti di forza in campo. Tale modalità ha suscitato diversi interrogativi, specie in relazione alla sua legittimità, dunque alla relativa compatibilità con la Costituzione e i Regolamenti parlamentari; ed effettività, con riguardo alla propria capacità di tenuta. Sono profili tra loro intrecciati, con specifiche ricadute applicative, rispetto alle quali si sono contrapposti due orientamenti: uno ne ha affermato la conformità all'ordinamento giacché, trattandosi di una forma di autoregolazione, non reca alcun (implicito o esplicito) vincolo giuridico per i singoli parlamentari²⁴; un secondo, invece, ha ritenuto la riduzione concordata, ancorché non vincolante, assimilabile alla procedura di voto per delega che, com'è noto, è vietata dai Regolamenti²⁵. Peraltro,

¹⁸ Nel 2020 le Camere sono state chiamate alla conversione di 37 decreti-legge (una media di 3 al mese); un dato di significativo rilievo se confrontato con quello dell'anno precedente, in cui erano stati presentati per la conversione circa 21 decreti-legge. Durante la fase più acuta dell'emergenza (febbraio-luglio 2020) su un totale di 33 leggi, sono state approvate 15 leggi di conversione (45%), 17 leggi di autorizzazione alla ratifica di accordi internazionali (51%), 1 legge di iniziativa parlamentare (3%). Cfr. E. BORGHETTO, *L'intervento parlamentare nel processo di conversione dei decreti legge pandemici*, in *Il Filangieri, Quaderno 2020*, Jovene, Napoli, 2021, p. 15. Sul punto, per un'analisi più ampia, si v. Camera dei deputati, Osservatorio sulla legislazione, *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione Europea: rapporto sulla legislazione 2019-2020*, XVIII Legislatura, 2021, p. 55.

¹⁹ Tra questi, le leggi di ratifica dei trattati internazionali. Cfr. G.L. CONTI, *La crisi dello "Stato moderno" e l'emergenza pandemica: appunti sul ruolo delle Camere nella lotta contro il coronavirus*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. speciale, 2020, p. 523.

²⁰ Ricostruisce puntualmente la vicenda organizzativa del Parlamento, S. CURRERI, *Il Parlamento nell'emergenza*, in *Osservatorio costituzionale*, 3, 2020.

²¹ Per un'analisi più ampia delle misure messe in campo dalla Camera, si vv. Camera dei deputati, Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati, *Resoconto stenografico*, XVIII Legislatura, 4 marzo 2020, p. 3; Camera dei deputati, Conferenza dei Presidenti dei gruppi parlamentari, *Resoconto stenografico*, XVIII Legislatura, 29 aprile 2020, pp. 2 e ss.

²² Per un'analisi comparata sul tema, si v. Senato della Repubblica, Servizio studi, *Emergenza da Covid-19 e attività parlamentare: i casi di Francia, Germania e Spagna*, marzo 2020, pp. 3 ss.

²³ Per questa ragione non vincolante e privo di effetti giuridici, come rileva altresì U. LATTANZI, *Il pairing nel Parlamento italiano e le ragioni del suo fallimento: una prospettiva di diritto comparato*, in *DPCE online*, 1, 2022, pp. 745 e ss.

²⁴ Cfr. S. CURRERI, *Il Parlamento nell'emergenza*, cit., spec. p. 229.

²⁵ Cfr. M. VILLONE, *Camera a eletti contingentati è incostituzionale*, in *Il Foglio*, 11 marzo 2020.

essendo espressione del «galateo istituzionale»²⁶, il *pairing* inevitabilmente risente delle dinamiche partitiche e delle relative instabilità²⁷: fattori che, com'è noto, si sono rilevati determinanti anche nell'esperienza più recente, come in occasione dell'approvazione della legge deliberativa dello scostamento di bilancio²⁸.

Con riferimento alle misure necessarie per regolare il numero dei parlamentari in Aula, al fine di preservare il computo del numero legale, si è poi imposta l'esigenza di individuare la qualificazione giuridica dei parlamentari contagiati, in quarantena, o comunque impossibilitati a partecipare alla seduta, facendo ricorso, a Regolamenti invariati e in assenza di precedenti utili²⁹, all'istituto della missione³⁰, già utilizzato per la qualificazione delle parlamentari in maternità³¹.

Il complesso di tali misure (attività interpretativa delle Giunte per il Regolamento, determinazioni delle Conferenze dei Presidenti dei gruppi parlamentari e degli Uffici di Presidenza), dettate dalla necessità di fronteggiare la pandemia, mette in rilievo, tra limiti e potenzialità, una certa elasticità del modello di riferimento; e ripropone l'esigenza di una riflessione organica sul ruolo del Parlamento e la sua valorizzazione – anche attraverso la leva di una revisione più ampia dei Regolamenti parlamentari – affinché possa recuperare maggiore ruolo in termini di decisione e di co-decisione³².

3. Il controllo parlamentare nei «paradigmi normativi»³³ dell'emergenza

La dimensione esterna, in modo speculare rispetto a quella interna, consente di analizzare le modalità di partecipazione del Legislativo al processo di produzione normativa, anche in relazione all'attività di

²⁶ Così U. RONGA, *L'emergenza in Parlamento*, cit., p. 146.

²⁷ Profili oramai consolidati nel modello partitico, benché in costante mutamento, come già notato in S. STAIANO (a cura di), *Nella rete dei partiti, trasformazione politica, forma di governo, network analysis*, Jovene, Napoli, 2014, spec. p. 33 ss.

²⁸ Il 5 marzo 2020 il Governo Conte II ha presentato al Parlamento la prima di cinque relazioni per far fronte alle conseguenze dell'epidemia da Covid-19, ai sensi dell'articolo 6, comma 5, della legge n. 243 del 2012. Tale relazione è stata autorizzata dalla Camera con la risoluzione n. 6-00103 e dal Senato con la risoluzione n. 6-00102. Durante le sedute in cui si discuteva dell'approvazione, il gruppo parlamentare Fratelli d'Italia ha invitato tutti i propri componenti a partecipare alla votazione in Aula, costringendo i gruppi di maggioranza ad adeguare le presenze, determinando la «rottura» della soluzione concordata.

Approfonditamente sul tema: Camera dei deputati, Servizio studi, *Gli scostamenti di bilancio della XVIII legislatura: un quadro d'insieme*, 24 ottobre 2022.

²⁹ L'unico precedente riguarda la decisione del Presidente Fini sulla partecipazione ai lavori parlamentari di deputati sottoposti a misure cautelari: cfr. Camera dei deputati, Ufficio di Presidenza, *Resoconto sommario*, agosto 2011, p. 15.

³⁰ Gli artt. 46 r.C. e 108 r.S. prevedono che i parlamentari in missione siano considerati presenti ai fini del computo del numero legale. Per un approfondimento sul dibattito istituzionale, si v. Camera dei deputati, Giunta per il Regolamento, *Resoconto stenografico*, XVIII Legislatura, 4 marzo 2020, p. 2; e, più in generale, sul tema, si v., P. PISICCHIO, *Pandemia da Covid-19 e Assemblee Parlamentari, tra contagi, congedi e missioni*, in *federalismi.it*, 21 ottobre 2020, spec. p. 4.

³¹ Cfr. Camera dei deputati, Giunta per il Regolamento, *Resoconto stenografico*, XIV Legislatura, 4 ottobre 2001, p. 3.

³² Analizza il mutamento delle funzioni del Parlamento e la progressiva marginalizzazione, L. VIOLANTE, *Dal Parlamento delle leggi al parlamento dei controlli*, in *federalismi.it*, 3, 2019, p. 245.

³³ L'espressione è mutuata da U. RONGA, *L'emergenza in Parlamento*, cit., spec. pp. 125 e ss., ove sono ricostruite le modalità della produzione normativa dell'emergenza, adoperando una classificazione delle fonti e delle misure adottate secondo determinati «paradigmi normativi».

controllo che questo svolge sugli atti dell'Esecutivo³⁴: in questa prospettiva, si tratta di comprendere se agli sforzi organizzativi sia seguito un rafforzamento sostanziale del ruolo del Parlamento nella produzione normativa emergenziale.

Tali vicende, com'è stato notato³⁵, possono essere ricondotte a due paradigmi differenti: il primo, definito dal Governo Conte II, «a prevalenza del d.P.C.M.»; il secondo, risalente al Governo Draghi, «a prevalenza del decreto-legge»³⁶, introdotto in un contesto forse meno avverso, alla luce del calo dei contagi e degli sviluppi della campagna vaccinale.

Nel primo paradigma (Governo Conte II) le Camere hanno esercitato le proprie prerogative decisionali e di controllo prevalentemente in sede di conversione della decretazione d'urgenza nonché attraverso la procedura, introdotta dalla legge n. 35 del 2020³⁷, orientata – sia pure con esiti spesso incerti – a garantire il coinvolgimento del Parlamento nella definizione delle misure anticontagio.

In questo ambito, molti sono i profili problematici: alcuni riguardano la conversione dei decreti-legge pandemici³⁸; altri ancora, di interesse specifico e che si intende per questo analizzare, riguardano il tema della cd. “parlamentarizzazione” dei d.P.C.M.³⁹. Specie quest'ultima è stata introdotta per «rafforzare le garanzie procedurali di un atto che, proprio per la sua flessibilità [...] è stato scelto come strumento di regolazione delle misure restrittive connesse all'emergenza sanitaria»⁴⁰. Si tratta di una modalità che prevede due forme di coinvolgimento parlamentare: una *ordinaria*, che consente alle Camere di formulare pareri a seguito dell'illustrazione delle misure in corso di definizione da parte del Presidente del Consiglio

³⁴ In senso critico, si v. G. GUZZETTA, *E se il caos delle norme anti-contagio fosse un trucco per toglierci la voglia di libertà?*, in *Il Dubbio*, 4 aprile 2020. Con riferimento invece al principio di collegialità, è stato rilevato che il processo di amplificazione del protagonismo del Presidente del Consiglio dei ministri, a scapito della collegialità del Governo: sul punto, cfr. A. ARCURI, *Cose vecchie e cose nuove sui d.P.C.M. dal fronte (...dell'emergenza coronavirus)*, in *federalismi.it*, 28, 2020, p. 241; riflette sui meccanismi di raccordo tra Governo e Regioni nella pandemia, F. SAVASTANO, *Il Governo come attore principale della leale collaborazione: il ruolo nelle sedi di raccordo con le autonomie e la perdurante necessità di un cambio di rotta*, in *federalismi.it*, 28, 2020, p. 43.

³⁵ Cfr. U. RONGA, *L'emergenza in Parlamento*, cit., spec. pp. 125 e ss.

³⁶ Così *ivi*, pp. 131 e ss., di cui sono entrambi i virgolettati.

³⁷ Si tratta della legge di conversione del decreto-legge n. 19 del 2020. Per ulteriori apprendimenti in merito al coinvolgimento parlamentare nella vicenda pandemica, si v. V. LIPPOLIS, *Il rapporto Parlamento-Governo nel tempo della pandemia*, in *Rivista AIC*, 1, 2021, p. 271.

³⁸ Su tutte, la questione che principalmente è venuta in rilievo ha riguardato la proposta di approvare le leggi di conversione dei decreti-legge direttamente in Commissione, superando la riserva di assemblea prevista dai Regolamenti parlamentari; anche con riferimento al sistema delle fonti, in dottrina si sono posti numerosi dubbi sull'opportunità di far confluire diversi decreti-legge in un'unica legge di conversione, oppure di abrogare un decreto-legge precedente con uno successivo, sottraendo il primo al controllo parlamentare, cfr. N. LUPO, *Il Parlamento nell'emergenza pandemica, tra rischio di auto-emarginazione e “finestra di opportunità”*, in *Il Filangieri, Quaderno 2020*, Jovene, Napoli, 2021, pp. 155 e ss.; E. BORGHETTO, *L'intervento parlamentare nel processo di conversione dei decreti-legge “pandemici”*, cit., pp. 13 e ss.

³⁹ Cfr., da ultimo, M. RUBECHI, *I decreti del Presidente. Studio su d.P.C.M., atti normativi del governo e dinamiche decisionali*, Giappichelli, Torino, 2022, spec. pp. 115 e ss. Riflette sulla natura del d.P.C.M. nel sistema delle fonti: A. LUCARELLI, *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, in *Rivista AIC*, 2, 2020, spec. p. 565 e ss.

⁴⁰ Così E. GRIGLIO, *La parlamentarizzazione dei DPCM “pandemici”: un caso di inversione dell'onere della prova*, in *Il Filangieri, Quaderno 2020*, Jovene, 2021, p. 50.

dei ministri o di un suo delegato; una *straordinaria*, che prevede una comunicazione successiva all'adozione delle misure, da attivare nell'impossibilità di ricorrere alla procedura ordinaria.

Al riguardo, il dibattito scientifico si è articolato su due principali linee di pensiero: una parte della dottrina ha ritenuto tale procedura in grado di assicurare un adeguato coinvolgimento delle Camere nella produzione normativa, anche alla luce della contingenza emergenziale⁴¹; altra parte, invece, ha ritenuto tale meccanismo incapace di garantire l'effettiva inclusione del Parlamento nella definizione della risposta ordinamentale alla situazione di crisi⁴².

In questo quadro, articolato e incerto, sono venuti in rilievo i limiti della procedura, specie rispetto alla capacità di controllo parlamentare. Tra questi: la mancata previsione dell'obbligo, in capo al Governo, di inviare lo schema di provvedimento alle Camere prima dell'illustrazione delle misure; l'assenza di aggravati procedimentali in caso di risoluzioni contrarie da parte dell'Assemblea; l'assenza di contromisure in caso di mancato recepimento da parte dell'Esecutivo degli orientamenti espressi dalle Camere attraverso le risoluzioni⁴³.

Nella transizione che conduce al secondo paradigma (Governo Draghi), mutano le vicende della produzione normativa: come si è anticipato, si riafferma il decreto-legge e, per ragioni anche legate alla necessità di operare «nel segno della discontinuità»⁴⁴ con il Governo precedente, arretra il d.P.C.M. Tuttavia, tali mutamenti non hanno determinato una modifica del ruolo del Legislativo, almeno negli snodi sin qui considerati: al tentativo del Parlamento di autogestirsi per garantire la continuità dei lavori e assicurare l'esercizio del mandato parlamentare, non è corrisposto, infatti, un mutamento decisivo rispetto al ruolo che ha assunto – e tutt'ora assume – nella forma di governo. In tal senso, in continuità con tendenze consolidate, anche la produzione normativa emergenziale è stata rimessa a una «gestione solitaria»⁴⁵ del Governo, mentre il Parlamento ha prevalentemente operato come «consulente»⁴⁶ ed «emendatore»⁴⁷.

⁴¹ Su tutti, si v. V. LIPPOLIS, *Il rapporto Parlamento-Governo nel tempo della pandemia*, in *Il Filangieri, Quaderno 2020*, Jovene, Napoli, 2020, p. 3 ss.

⁴² Cfr. G. BRUNELLI, *Sistema delle fonti e ruolo del parlamento dopo (i primi) dieci mesi di emergenza sanitaria*, in *Rivista AIC*, 1, 2021, p. 390, che ritiene la parlamentarizzazione «una soluzione debole e insufficiente [che ha ridotto] il Parlamento al rango di consulente dell'Esecutivo, ridimensionando anche per questa via i suoi già compromessi poteri».

⁴³ Tale modalità, come rileva P. CARETTI, *I riflessi della pandemia sul sistema delle fonti, sulla forma di governo e sulla forma di Stato*, in *Osservatorio sulle fonti*, fascicolo speciale, 2020, p. 3, non è stata ritenuta pienamente efficace, alimentando «i dubbi sulla correttezza del ricorso a questo tipo di fonte».

⁴⁴ Così U. RONGA, *L'emergenza in Parlamento*, cit., p. 131.

⁴⁵ Così A.M. POGGI, *Green pass, obbligo vaccinale e scelte del Governo*, cit., p. 10.

⁴⁶ In questi termini, analizzando il fenomeno della marginalizzazione del Legislativo e, più in generale, le dinamiche della forma di governo attraverso lo studio della delegazione legislativa: U. RONGA, *La delega legislativa. Recente rendimento del modello*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, p. 41. Per alcune ulteriori considerazioni riguardanti la prassi più risalente, invece, si v. E. ROSSI (a cura di), *Il Parlamento consulente. Dati e tendenze relativi alla funzione consultiva parlamentare nella XIII Legislatura*, Jovene, Napoli, 2002, spec. pp. 71 ss.

⁴⁷ Così L. GORI, *Problemi di metodo per una ricerca sulla decretazione d'urgenza ed il ruolo del Parlamento. A proposito di una ricerca in corso al Sant'Anna*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge*, Grafo, Brescia, 2011, pp. 95 ss.

4. La digitalizzazione dei lavori parlamentari: potenzialità e limiti

Come si è in parte anticipato, la pandemia ha contribuito a riportare al centro della riflessione teorica e istituzionale il dibattito per il rilancio della centralità del Legislativo. Tra le diverse ipotesi in campo, quelle connotate da maggiori potenzialità innovative – e, tuttavia, dai maggiori risvolti problematici – riguardano le prospettive della partecipazione da remoto all'attività parlamentare e, in particolare, di uno dei suoi corollari: il voto a distanza. Ad esso sono riconducibili almeno due accezioni, che intercettano il più ampio tema delle modalità di funzionamento della *e-democracy*⁴⁸, ciascuna corrispondente a diverse fasi del circuito democratico-rappresentativo: il voto *elettivo* e quello *deliberativo*.

La dimensione del voto *elettivo* riguarda modalità – venute in rilievo per arginare la «progressiva crisi della democrazia rappresentativa in ragione della fine dei partiti di massa»⁴⁹ e già consolidate in alcuni ordinamenti⁵⁰ – che consentono di esercitare il diritto di voto per l'elezione delle Assemblee elettive senza che l'elettore si rechi fisicamente presso i seggi: mediante il voto per corrispondenza⁵¹; o, alternativamente, utilizzando dispositivi elettronici (voto elettronico)⁵².

Circa il momento del voto *deliberativo* – che in questa sede si intende approfondire dal punto di vista del Parlamento – invece, il riferimento è alla praticabilità di modalità digitali per lo svolgimento del mandato

⁴⁸ Per un'ampia riflessione sul tema dell'*e-democracy*, si vv. A. SIMONCINI, E. CREMONA, *L'AI fra pubblico e privato*, in *DPCE online*, 1, 2022, p. 253, ove si discute anche della prospettiva del metaverso; G. GOMETZ, *Democrazia elettronica. Teoria e tecniche*, ETS, Pisa, 2017, pp. 155 e ss.; P. COSTANZO, *La «democrazia digitale» (precauzioni per l'uso)*, in *Diritto pubblico*, 1, 2019, p. 71 ss.; T.E. FROSINI, *La dimensione costituzionale del consenso popolare*, in *federalismi.it*, 13 luglio 2022, pp. 7 e ss.; A. LAMBERTI, *L'ambiente digitale: una sfida per il diritto costituzionale*, in *federalismi.it*, 4, 2022, pp. 435 e ss.; M. BETZU, G. DEMURO, *I big data e i rischi per la democrazia rappresentativa*, in *MediaLaw*, 1, 2020, pp. 218 ss. Con riferimento al procedimento legislativo, si v. A. CARDONE, *“Decisione algoritmica” vs decisione politica*, A.I., *Legge, Democrazia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, spec. pp. 55 ss. Quanto al rapporto tra democrazia e libertà, si vv. T.E. FROSINI, O. POLLICINO, E. APA, M. BASSINI (a cura di), *Diritti e Libertà in Internet*, Mondadori, Firenze, 2017; S. RODOTÀ, *Il mondo della rete. Quali i diritti, quali i vincoli*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2014, par. 8, in cui l'A. riflette sulla «qualità della democrazia elettronica». Svolge ulteriori considerazioni alla luce del diritto dell'Unione europea: E. LONGO, *Rivoluzione digitale e sviluppi della partecipazione democratica nell'Unione europea*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2021, p. 1315, ove l'A. discute sul «difficile rapporto tra nuove tecnologie e l'emergere di una sfera pubblica europea».

⁴⁹ In questo senso, F. CLEMENTI, *Proteggere la democrazia rappresentativa tramite il voto elettronico: problemi, esperienze e prospettive (anche nel tempo del coronavirus). Una prima introduzione*, in *federalismi.it*, 6, 2020, p. 220.

⁵⁰ Pur analizzandone i rischi, ritiene che la tutela della segretezza non debba operare come ostacolo insormontabile ad un uso consapevole della tecnologia nelle procedure democratiche, *passim*, M. ROSPI, *La segretezza del voto, garanzia di libertà o ostacolo alla partecipazione? Una comparazione fra Italia e Stati Uniti*, Il Campano, Pisa, 2019.

⁵¹ Tale soluzione è prevista anche nel nostro ordinamento ma solo per il caso dei cittadini italiani residenti all'estero, come rileva V. DESANTIS, *Il voto degli italiani all'estero: nuove criticità e vecchi problemi nella prospettiva del superamento del voto per corrispondenza*, in *federalismi.it*, 22, 2022, pp. 31 e ss. Su questi profili, analizzando secondo una prospettiva critica i numerosi problemi di tale questione, cfr. G. TARLI BARBIERI, *Il voto degli italiani all'estero: una riforma sbagliata*, in R. D'ALIMONTE, A. CHIARAMONTE, *Proporzionale ma non solo. Le elezioni politiche del 2006*, il Mulino, Bologna, 2007, p. 140. Circa i profili connessi all'intersezione tra il voto elettivo e il possibile utilizzo di nuove tecnologie, si vv. E. LONGO, *Europa e democrazia elettronica*, in A. PAJNO, L. VIOLANTE (a cura di), *Biopolitica, pandemia e democrazia. Rule of law nella società digitale*, Vol. I, Il Mulino, Bologna, 2021, pp. 233 e ss.

⁵² Su questi profili, cfr. L. TRUCCO, *Il voto elettronico nel quadro della democrazia digitale*, in T.E. FROSINI, O. POLLICINO, E. APA, M. BASSINI (a cura di), *Diritti e Libertà in Internet*, cit. Inoltre, più di recente, si v. E. CATERINA, M. GIANNELLI, *Il voto ai tempi del blockchain: per una rinnovata valutazione costituzionale del voto elettronico*, in *Rivista AIC*, 4, 2021, pp. 3 e ss.

parlamentare, anche attraverso un processo di complessiva «reingegnerizzazione»⁵³ di attività e procedure⁵⁴. Si tratta di una prospettiva divisiva sul piano teorico e culturale – e altrettanto complessa – che «costituisce una delle sfide che la rivoluzione tecnologica e digitale pone all’attenzione del costituzionalismo contemporaneo e che va a toccare al cuore il funzionamento stesso degli ordinamenti democratici»⁵⁵. Essa è venuta in rilievo, con rimarchevole forza, durante la fase più acuta dell’emergenza ma anche, più di recente, in occasione dell’elezione del Presidente della Repubblica, ancorché non abbia trovato, ad oggi, riscontri applicativi⁵⁶. La praticabilità della digitalizzazione delle attività parlamentari chiama in causa, infatti, almeno due principali elementi, tra loro strettamente dipendenti: l’interpretazione del lemma «presenza», previsto dall’art. 64, comma terzo, Cost.; e la possibilità di esercitare il mandato parlamentare con il supporto di strumenti informatici.

Quanto al primo versante (interpretativo), nell’ambito del dibattito scientifico si registrano almeno due principali orientamenti. Il primo predilige un’interpretazione letterale della disposizione costituzionale, che, in questo senso, implicherebbe necessariamente la “presenza fisica” per la partecipazione ai lavori: ne deriva che, una «mera evoluzione», operante in via interpretativa, dei Regolamenti parlamentari si produrrebbe «*contra Constitutionem*»⁵⁷, essendo tra l’altro preclusa, proprio per la natura degli stessi Regolamenti, la «garanzia del sindacato di costituzionalità contro un eventuale abuso che in futuro [possa] verificarsi del voto a distanza e delle tecnologie informatiche a danno della genuina espressione della volontà delle Camere»⁵⁸.

A questo orientamento se n’è contrapposto un secondo che, invece, propende per un’interpretazione evolutiva dell’art. 64, comma terzo, Cost.: con ciò favorendo il presupposto, nonché l’apertura

⁵³ Si v. *passim* N. LUPO, *Perché non è l’art. 64 Cost. a impedire il voto “a distanza” dei parlamentari. E perché ammettere tale voto richiede una “re-ingegnerizzazione” dei procedimenti parlamentari*, in *Rivista AIC*, 3, 2020.

⁵⁴ Ricostruisce analiticamente le posizioni in campo nel dibattito scientifico e istituzionale sul tema: U. RONGA, *L’emergenza in Parlamento*, cit., pp. 216-235.

⁵⁵ Cfr. F. BIONDI e P. VILLASCHI, *Il funzionamento delle Camere durante l’emergenza sanitaria. Riflessioni sulla difficile praticabilità di un Parlamento “telematico”*, cit., p. 42.

⁵⁶ In questa occasione (risalente al 29 gennaio 2022, XVIII Legislatura), infatti, il diritto di voto è stato esercitato esclusivamente in presenza. Pertanto, per garantirne l’esercizio anche agli elettori contagiati è stato predisposto uno specifico seggio. Per approfondire, si v. G. MARAZZITA, *Il decreto legge (dei paradossi) sull’esercizio del diritto di voto per l’elezione del Presidente della Repubblica*, in *federalismi.it*, 9 febbraio 2022, pp. 5 e ss.; AA.VV., *Elezione del Presidente della Repubblica: riflessioni costituzionali ‘a caldo’*, in *federalismi.it*, 5, 2022. Più in generale, circa le modalità di elezione presidenziale a seguito della riduzione del numero dei parlamentari, si v. C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e i regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2020, p. 173.

⁵⁷ Deporrebbero in tal senso anche gli artt. 55, 61, 62, 63 Cost., dove i lemmi «seduta» e «riunione» sarebbero compatibili solo con una interpretazione legata alla fisicità, come rileva R. DICKMANN, *Alcune questioni di costituzionalità in tema di voto parlamentare a distanza*, *federalismi.it*, 8, 2020, pp. 6 e ss. In continuità con questo orientamento è l’interpretazione di F. BIONDI, P. VILLASCHI, *Il funzionamento delle Camere durante l’emergenza sanitaria. Riflessioni sulla difficile praticabilità di un Parlamento “telematico”*, cit., pp. 44 ss.

⁵⁸ Così, R. CALVANO, *Brevi note su emergenza COVID e voto dei parlamentari a distanza: rappresentanza politica, tra effettività e realtà virtuale*, in *federalismi.it*, 21, 2020, p. 50 che propende per una interpretazione contraria alla praticabilità della digitalizzazione dei lavori parlamentari.

costituzionale, verso forme di esercizio del mandato parlamentare a distanza. In questo senso, deporrebbe a favore di una interpretazione evolutiva anche la giurisprudenza della Corte costituzionale più risalente: già nella storica sentenza n. 78 del 1984⁵⁹, infatti, la Corte ha dichiarato che ciascuna Camera esercita, in piena autonomia, la potestà di regolare lo svolgimento del «procedimento legislativo in tutto ciò che non sia direttamente ed espressamente già disciplinato dalla Costituzione. Ne consegue che questa lascia un margine piuttosto ampio all'interpretazione ed attuazione del pensiero del costituente in materia e che l'interpretazione ed attuazione in parola sono di esclusiva spettanza di ciascuna Camera»⁶⁰.

Anche quanto al secondo versante (applicativo), con riferimento al rapporto tra strumenti digitali e mandato parlamentare, si registrano opinioni differenti, riconducibili a due orientamenti, in continuità con – e sul presupposto di – quelli precedentemente considerati.

Tra quanti propendono per la necessità della presenza fisica nell'esercizio del mandato parlamentare, sono escluse ipotesi di partecipazione da remoto. Ciò, per ragioni culturali: il valore simbolico della presenza di deputati e senatori nelle rispettive Aule, avrebbe un fondamentale significato pedagogico per la Nazione non rinunciabile⁶¹; ma anche per ragioni connesse alla natura dell'attività svolta: in questa direzione si è sostenuto che l'attività del parlamentare sarebbe riconducibile (al pari di medici, forze armate e altri operatori di servizi pubblici essenziali) a quelle che impongono di essere svolte *in loco*, affermando, pertanto, un rapporto di stretta strumentalità tra rappresentanza politica e presenza fisica⁶². Specularmente, tra i fautori dell'orientamento maggiormente estensivo, si registra l'apertura a favore dell'impiego e della implementazione degli strumenti digitali per l'esercizio del mandato e lo svolgimento

⁵⁹ La sentenza della Corte costituzionale n. 78 del 1984 riguarda la legittimità della l. n. 865 del 22 ottobre 1971. Si tratta della storica sentenza sul computo dei parlamentari astenuti tra i votanti, a partire dalla quale (come avvenuto anche la successiva sentenza n. 84 del 1985) la Corte ha affrontato il tema dell'autodichia delle Camere, affermando l'indipendenza delle stesse con specifico riferimento all'interpretazione delle disposizioni costituzionali in ambito parlamentare.

⁶⁰ Così Corte cost., sent. n. 78 del 1984, c.i.d. § 4. Al riguardo, si v. N. LUPO, *Perché non è l'art. 64 Cost. a impedire il voto "a distanza" dei parlamentari. E perché ammettere tale voto richiede una "re-ingegnerizzazione" dei procedimenti parlamentari*, cit., p. 24; ID., *L'attività parlamentare in tempi di coronavirus*, cit., p. 127. A favore di tale tesi interpretativa, B. CARAVITA, *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in *federalismi.it*, 6, 2020, p. 8: «in un mondo che si sta sempre più orientando verso ampie forme di collegamento virtuale (i processi possono essere telematici, i luoghi da cui ci collega sono considerati a tutti gli effetti camera di consiglio, l'insegnamento può svolgersi on line, i consigli di amministrazione possono farsi in videoconferenza, l'attività politica delle Regioni e degli locali può svolgersi con collegamenti *on line*), l'idea che il concetto di "presenza" richiamato dalla Costituzione debba necessariamente significare compresenza fisica sia obsoleta».

⁶¹ Per approfondire questo orientamento, si v. V. LIPPOLIS, *Parlamento a distanza? Meglio di no*, in *ilDubbio.it*, 4 aprile 2020 che rileva come «di fronte ad una emergenza come quella che stiamo vivendo appare ragionevole che l'organizzazione dei lavori parlamentari si sviluppi tra l'esigenza di mantenere visivamente operanti le Camere e quella di tutelare la salute dei parlamentari [...]. Se ciò è vero, la strada imboccata finora da Camera e Senato è ragionevole: ridurre all'essenziale i lavori, ma dare al Paese l'immagine della loro presenza sia pure con gli accorgimenti che la pandemia impone». Su posizioni analoghe si colloca anche M. VILLONE, *La rappresentanza non si pratica a distanza, il Manifesto*, 31 marzo 2020.

⁶² In questo senso, ritiene impossibile un corretto esercizio del mandato parlamentare «senza un confronto diretto tra i parlamentari, ovvero senza che la drammatizzazione determinata dalla fisicità del confronto abbia potuto adeguatamente dispiegarsi, a garanzia proprio del primato del Parlamento», C. SBALÌO, *Parlamento online? Garantiamo la possibilità di violare il regolamento*, in *formiche.net*, 31 marzo 2020.

di attività e procedure parlamentari, anche alla luce delle potenzialità di cui queste sono dotate (specie in chiave di efficienza). In tal senso, com'è stato rilevato, la partecipazione ai lavori secondo modalità digitali, se ben regolata, può rappresentare una opportunità utile a «proteggere le democrazie rappresentative»⁶³ e che consentirebbe finanche di promuovere la partecipazione di quei parlamentari impossibilitati a intervenire alle sedute in aula, in continuità con gli obiettivi connessi al principio di eguaglianza sostanziale tra i componenti della medesima Camera⁶⁴.

Tali questioni (interpretazione del lemma «presenza»; mandato parlamentare da remoto), tuttavia, non esauriscono il tema. Ulteriori perplessità, infatti – da approfondire in sede scientifica, aprendo all'apporto dei saperi tecnici con l'avvertenza di coniugarli, se e fin dove possibile, nel quadro costituzionale – riguardano la compatibilità fra procedure di voto a distanza e i principi costituzionali previsti dall'art. 48 Cost., a partire dalla segretezza⁶⁵: un profilo che chiama in causa il più ampio tema della *cybersecurity*⁶⁶.

Al dibattito in sede teorica è corrisposta, in sede istituzionale, una analoga riflessione sulla opportunità o meno delle soluzioni “digitalizzate”. Si è trattato di un dibattito di segno parzialmente diverso tra Camera e Senato, connotato da difformità sia quanto alla possibile interpretazione della norma costituzionale, che quanto agli esiti applicativi: alla Camera dei deputati si è concluso a favore dell'opportunità di declinare «in termini diversi la prescrizione della presenza dei parlamentari ai lavori della Camera»⁶⁷; al Senato, invece, si è privilegiata una interpretazione maggiormente restrittiva, sostenendo che «la normalità della vita parlamentare si esprime [...] attraverso il principio della presenza, come definito dall'art. 64 Cost. e dall'art. 1 r.S.»⁶⁸. Le posizioni di ciascun ramo del Parlamento, qui solo accennate, riflettono il grado di apertura che si è in seguito prodotto nelle soluzioni – pur minime – impiegate in questo ambito e con tali modalità: alla Camera, dove almeno negli intendimenti, l'apertura a tali prospettive sembrava maggiore, la sperimentazione delle modalità di partecipazione a distanza, si è prodotta solo nell'ambito di consessi

⁶³ Così F. CLEMENTI, *Proteggere la democrazia rappresentativa tramite il voto elettronico: problemi, esperienze e prospettive (anche nel tempo del coronavirus). Una prima introduzione*, cit., p. 47.

⁶⁴ Sul tema si v. S. CURRERI, *Il Parlamento nell'emergenza*, cit., p. 251. Anche in sede istituzionale si è discusso di tale ipotesi: la deputata Lisa Noja (IV), infatti, nel momento di maggiore diffusione del contagio, ha inviato una lettera alla Presidenza della Camera ove, in relazione all'aggravarsi della condizione emergenziale, ha chiesto l'opportunità di valutare specifiche misure per consentire la partecipazione da remoto per i deputati con problemi di salute, come l'immunodepressione, che sarebbero soggetti ad un ingiusto rischio per poter esercitare, al pari dei colleghi, le prerogative parlamentari.

⁶⁵ Per ulteriori apprendimenti sul punto, si vv. F. LANCHESTER, *Voto (diritto di)* (ad vocem), in *Enc. Dir.*, XLVI, Giuffrè, Milano, 1993, pp. 1107 ss.; A. AGOSTA, F. LANCHESTER, A. SPREAFICO, *Elezioni e Automazione. Tutela della regolarità del voto e prospettive di innovazione tecnologica*, Franco Angeli, Milano, 1989.

⁶⁶ Con riguardo all'impiego degli strumenti digitali nei pubblici poteri e, segnatamente, ai profili della sicurezza informatica, si v., L. PREVITI, *Pubblici poteri e cybersicurezza: il lungo cammino verso un approccio collaborativo alla gestione del rischio informatico*, in *federalismi.it*, 25, 2022, p. 66. Per ulteriori apprendimenti, si v. R. BRIGHI, P.G. CHIARA, *La cybersecurity come bene pubblico: alcune riflessioni normative a partire dai recenti sviluppi del diritto dell'Unione europea*, in *federalismi.it*, 21, 2021, spec. p. 18.

⁶⁷ Cfr. Camera dei deputati, Giunta per il Regolamento, *Resoconto stenografico*, XVIII Legislatura, 31 marzo 2020, p. 3.

⁶⁸ Cfr. Senato della Repubblica, Giunta per il Regolamento, *Resoconto stenografico*, XVIII Legislatura, 9 giugno 2020, p. 12.

non deliberativi e solo in Commissione⁶⁹; al Senato, invece, dove già sul piano interpretativo l'orientamento era maggiormente restrittivo, il collegamento da remoto è stato previsto solo per ipotesi eccezionali: a beneficio dei componenti impossibilitati a partecipare in presenza ed esclusivamente per le sedute dedicate alle audizioni informali dell'Ufficio di Presidenza⁷⁰.

Ne è derivata, pertanto, un'applicazione piuttosto «timida»⁷¹, fondata su soluzioni provvisorie, dedicate a casi specifici e limitatamente a circostanze straordinarie (quanto all'ambito applicativo); nonché rimessa a modalità differenti in ciascun ramo del Parlamento (quanto al metodo). Le differenze di approccio mostrate in sede interpretativa e in sede deliberativa delle rispettive Giunte per il Regolamento si pongono in continuità con asimmetrie che caratterizzano ormai da tempo gli assetti delle Camere, inducendo a riflettere – anche al di là del merito specifico della questione – sugli strumenti di raccordo tra Camera e Senato. Ciò specie al cospetto di emergenze siffatte che rendono opportuna la ricerca di soluzioni – anche a livello regolamentare – per il «coordinamento tra le opzioni che Senato e Camera [adottano] nell'affrontare il nodo [della pandemia, ma non solo per] cogliere – auspicabilmente – la “finestra di opportunità” che si offre oggi al nostro parlamentarismo»⁷². Al riguardo e in continuità con le esigenze qui da ultimo richiamate, l'ultima modifica del Regolamento del Senato sembra promuovere una modalità di raccordo ulteriore, in sede interpretativa, tra i due rami del Parlamento: ciò attraverso un meccanismo che consente la convocazione in seduta congiunta delle rispettive Giunte per il Regolamento «al fine di elaborare disposizioni comuni e prassi interpretative condivise e coordinate, volte a garantire il buon andamento dei lavori parlamentari»⁷³.

5. Qualche osservazione conclusiva

La ricerca condotta consente di trarre qualche osservazione conclusiva.

Quanto al ruolo del Parlamento, la riflessione sulle dimensioni interna (organizzativa) ed esterna (di relazione con il Governo) ha consentito di cogliere il rapporto di strumentalità, o almeno l'intendimento di una sua realizzazione, tra le soluzioni adottate per la riorganizzazione e la continuità dei lavori e il tentativo di riabilitare il Parlamento nell'esercizio delle proprie prerogative: normative e di controllo sull'Esecutivo.

⁶⁹ Cfr. Camera dei deputati, Giunta per il Regolamento, *Resoconto stenografico*, XVIII Legislatura, 31 marzo 2020, p. 2.

⁷⁰ Cfr. Senato della Repubblica, Giunta per il Regolamento, *Resoconto stenografico*, XVIII Legislatura, 9 giugno 2020, p. 10.

⁷¹ Così S. CURRERI, *Il Parlamento nell'emergenza*, cit., p. 217.

⁷² Così N. LUPO, *Il Parlamento nell'emergenza pandemica, tra rischio di auto-emarginazione e “finestra di opportunità”*, cit., p. 162.

⁷³ Così l'art. 18 r.S., comma 3-ter, r.S. aggiunto in occasione della modifica del 27 luglio 2022, che così dispone: «Il Presidente del Senato, d'intesa con il Presidente della Camera dei deputati, può disporre la convocazione della Giunta per il Regolamento in seduta congiunta con l'omologo organismo della Camera dei deputati, al fine di elaborare disposizioni comuni e prassi interpretative condivise e coordinate, volte a garantire il buon andamento dei lavori parlamentari».

Più nello specifico, come si è visto, le soluzioni logistico-organizzative⁷⁴ hanno trovato campo a Regolamenti invariati, secondo tempi e modalità differenti in ciascuna Camera: alcune mediante accordi informali tra gruppi parlamentari; altre con il contributo delle rispettive Presidenze e il supporto delle Giunte per il Regolamento; altre ancora, benché prive di esito, hanno interessato le ipotesi di partecipazione da remoto ai lavori parlamentari⁷⁵.

Una così drastica riorganizzazione di spazi, tempi e procedure è stata resa possibile sia da un atteggiamento di *fair play* istituzionale tra le forze politiche (almeno nel periodo considerato⁷⁶), sia da una considerevole attività interpretativa delle Giunte per il Regolamento, facendo leva – talvolta anche in senso «assai lasco»⁷⁷ – sulle norme di diritto parlamentare, che consentono e, in questo caso hanno consentito, «un intervento rapido ed estemporaneo per colmare un vuoto di regolamentazione»⁷⁸.

Ciò nonostante, l'intendimento di riaffermare le proprie prerogative attraverso tali sforzi organizzativi, non ha prodotto gli esiti auspicati: ad essi, non è infatti corrisposto un mutamento sostanziale nella relazione con l'Esecutivo che, nel segno della continuità con le vicende della forma di governo, ha confermato la propria preminenza nella produzione normativa.

La stessa “parlamentarizzazione” dei d.P.C.M. – mediante la quale si sarebbe realizzata (o almeno si intendeva realizzare) l'inclusione del Parlamento attraverso un meccanismo di controllo e co-decisione nella gestione della pandemia – atteso il rendimento prodotto, sembrerebbe aver determinato un coinvolgimento del Parlamento solo formale, ben lontano da una dimensione co-decisionale.

Per rilanciare il ruolo del Legislativo, allora, in concomitanza con gli sviluppi dell'emergenza ma con lo sguardo proiettato anche oltre di essa, in dottrina e in sede istituzionale si è sviluppato un dibattito divisivo sulla possibilità di prevedere la partecipazione dei parlamentari “a distanza” mediante l'impiego di strumenti digitali. Come si è visto, è un tema complesso sotto diversi punti di vista (teorico e applicativo): intreccia possibili interpretazioni estensive della Costituzione (su tutte, l'art. 64, comma terzo, Cost.); e necessita di riflessioni ulteriori sulla opportunità di una analisi interdisciplinare, che coinvolga anche le scienze dure allo scopo di realizzare infrastrutture sicure, capaci di dimostrarsi impermeabili. In tal senso, la sicurezza informatica assume un valore da tutelare⁷⁹, anche alla luce delle transizioni in atto che

⁷⁴ *Ivi*, p. 145.

⁷⁵ Si tratta della proposta dell'On. Stefano Ceccanti, A.C. 2452, *Introduzione degli articoli 55-bis e 55-ter della Costituzione, concernenti la dichiarazione dello stato di emergenza e l'istituzione di una Commissione parlamentare speciale per l'esercizio delle funzioni delle Camere*, presentato il 30 marzo 2020. Per un'analisi approfondita si v. S. CECCANTI, *Verso una regolamentazione degli stati di emergenza per il Parlamento: proposte a regime e possibili anticipazioni immediate*, in *Instant Forum di BioLaw Journal*, 2, 2020, pp. 1 ss.

⁷⁶ Cfr. *supra* nota 1 e § 2.

⁷⁷ Così N. LUPO, *L'attività parlamentare in tempi di coronavirus*, cit., p. 127.

⁷⁸ In questi termini, Y.M. CITINO, *Il diritto parlamentare “sperimentale”*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2021, p. 1232.

⁷⁹ Al riguardo, cfr. R. BRIGHI, P.G. CHIARA, *La cybersecurity come bene pubblico: alcune riflessioni normative a partire dai recenti sviluppi del diritto dell'Unione europea*, cit., spec. p. 18.

intercettano le modalità di svolgimento dei conflitti bellici, condotti non più (o, almeno, non soltanto) con i mezzi tradizionali, ma anche sul terreno della *cybersecurity*, attraverso gli attacchi informatici⁸⁰. Tuttavia, le occasioni fornite dalla pandemia per ripensare le procedure parlamentari non sembrano aver prodotto specifiche ricadute⁸¹: l'emergenza non ha orientato le scelte del Legislatore in sede di modifica nei regolamenti parlamentari. Alla Camera, così come al Senato, infatti, la metodologia impiegata (almeno ad oggi) è andata nella direzione di un mero adeguamento dei *quorum* a seguito della riduzione del numero dei parlamentari e di ulteriori modifiche su pochi altri versanti⁸². Tra gli ambiti non considerati rientra l'ipotesi della digitalizzazione⁸³ che, come si è visto, già durante l'emergenza ha avuto un'applicazione «timida»⁸⁴ nel merito (essendo limitata solo a casi straordinari e a sedute non deliberative); e disomogenea tra le due Camere, nel metodo. Ma la portata (minima) dell'applicazione, prima, e la mancata previsione del nuovo quadro ordinamentale, poi, non risultano dirimenti. È, piuttosto, decisivo un interrogativo di fondo che si ripropone e persiste a margine (si auspica) di questa esperienza: com'è possibile garantire la continuità dell'attività parlamentare e l'esercizio del mandato in sicurezza al cospetto di nuove emergenze? La recente vicenda bellica, lo si è detto, rinnova l'attualità del tema e pone, in questa prospettiva, ulteriori interrogativi. In tal senso: le nuove tecnologie possono offrire, in determinati casi e circostanze, un supporto funzionale allo scopo? È un interrogativo oggi non più trascurabile: attesa la transizione digitale in atto⁸⁵, promossa dal PNRR; atteso il possibile verificarsi di emergenze ulteriori, come quella bellica

⁸⁰ Di «*cyberwar*» tratta L. VIOLANTE, *Diritto e potere nell'era digitale*. Cybersociety, cybercommunity, cyberstate, cyberspace: tredici tesi, in *BioLaw Journal*, 1, 2022, pp. 150 e ss. Inoltre, sul tema, cfr. A. D'ALOIA, *Intelligenza artificiale, società algoritmica, dimensione giuridica*. Lavori in corso, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2022, pp. 655 e ss.

⁸¹ Le modifiche approvate dalle Camere, infatti, rispondono per lo più a una logica di adeguamento algebrico a seguito della riduzione del numero dei parlamentari, come rilevano: S. CURRERI, *Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari sui gruppi politici*, in *Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 1, 2022, p. 24; L. GIANNITI, N. LUPO, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui Regolamenti di Senato e Camera*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2020, spec. p. 573.; R. IBRIDO, *Prosegue, con ambizioni minime, il percorso di revisione dei Regolamenti parlamentari*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2022, pp. 361 ss.

⁸² Infatti, nell'iter di approvazione dei Regolamenti parlamentari, si è deciso, attraverso comitati ristretti in seno alle Giunte per il Regolamento – ancorché con tempi molto diversi (per la Camera, infatti, solo con l'inizio della XIX Legislatura, 30 novembre 2022, G.U. n. 282 del 2 dicembre 2022) – di perseguire il metodo del cd. “doppio binario”, che ha consentito di approvare modifiche per lo più algebriche, rimettendo a future determinazioni le questioni di merito considerate maggiormente divisive. Oltre all'adeguamento algebrico delle previsioni regolamentari, alla Camera, è stato introdotto il requisito politico-elettorale per la costituzione di un gruppo parlamentare, specularmente alla modifica del Regolamento del Senato del 2018; al Senato, invece, tra le modifiche più significative, vi è senz'altro quella della figura del senatore «non iscritto», in deroga al principio secondo cui ogni senatore dovesse essere iscritto ad un gruppo parlamentare (Doc. II n.12, approvato il 27 luglio 2022, XVIII legislatura).

⁸³ Oggetto della proposta, presentata al Senato contenuta in Doc. II, n. 5: *Introduzione dell'articolo 120-bis del Regolamento del Senato, in materia di voto a distanza*, 11 giugno 2020.

⁸⁴ Così S. CURRERI, *Il Parlamento nell'emergenza*, cit., p. 217.

⁸⁵ Il processo di transizione digitale, per quanto qui interessa, si potrebbe declinare – ancorché con il metodo già richiamato – non solo con riferimento alle ipotesi della digitalizzazione dell'attività parlamentare, ma anche, mediante il potenziamento degli strumenti di digitalizzazione di alcune fasi del procedimento legislativo (basti pensare ai progetti *X-Leges* e *Normattiva*). Specificamente su questi profili, si rinvia, per ulteriori approfondimenti, alle relazioni annuali sui risultati raggiunti nell'attuazione dei progetti citati (articolo 1, comma 313, della legge 27 dicembre 2013, n. 147).

che, in astratto ma anche in concreto, potrebbe impedire lo svolgimento dell'attività parlamentare in presenza e determinare l'esigenza di riunire l'Assemblea in modalità alternative⁸⁶. Si impone, pertanto, una riflessione sul loro possibile impiego e sulla necessità di individuare misure analoghe nei due rami del Parlamento. Certo, recuperando un metodo altrove proposto⁸⁷, ovvero in chiave «problematica», e mai «ideologica», conservando un approccio prudente a causa dei possibili rischi legati alla vulnerabilità e alla *governance* dei sistemi informatici⁸⁸, ma anche alle possibili disarticolazioni quanto alle modalità di esercizio del mandato parlamentare. La «democrazia digitale»⁸⁹, se non adeguatamente regolata, può infatti rivelarsi una «una vera e propria distopia, più che una semplice sfida per la democrazia rappresentativa»⁹⁰. Quali che siano le opinioni, le soluzioni e le scelte da adottare, si tratta di interrogativi che tratteggiano le linee di «una ricerca destinata a continuare»⁹¹, per scongiurare il rischio di affidare la regolazione di delicati fenomeni «a scelte contingenti ovvero dettate dalla pressione dell'emergenze»⁹².

⁸⁶ Si tratta di un'ipotesi affatto remota, come dimostra lo svolgimento dell'attuale vicenda bellica russo-ucraina. Sul punto e, con particolare riguardo ai relativi riflessi sull'ordinamento italiano e sull'ulteriore marginalizzazione, in questo ambito, del Parlamento, si vv. G. AZZARITI, *La Costituzione rimossa*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2022; M. VOLPI, *La guerra in Ucraina e il costituzionalismo democratico*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2022.

⁸⁷ Cfr. U. RONGA, *L'emergenza in Parlamento*, cit., p. 245, che rileva come si tratti «di questioni che non possono essere sacrificate, come pure è stato fatto in qualche caso, sull'altare di qualche opzione ideologica o convenienza contingente».

⁸⁸ Analizza il rischio di tali derive A. SCIORTINO, *Fake news e post-verità nella società dell'algoritmo*, in *dirittifondamentali.it*, 2, 2021, spec. pp. 423 e ss.

⁸⁹ Le potenzialità applicative dell'intelligenza artificiale – nonché i relativi rischi – nell'ambito degli organi costituzionali e, segnatamente, del Parlamento, sono oggetto della riflessione costituzionalistica più recente. Al riguardo, per una ricostruzione delle principali questioni, si v. B. CARAVITA, *Principi costituzionali e intelligenza artificiale*, in U. RUFFOLO (a cura di), *Intelligenza artificiale – Il diritto, i diritti l'etica*, Milano, Giuffrè, 2020, pp. 451 e ss. Con riferimento specifico al rapporto tra intelligenza artificiale e procedimento legislativo, si vv. A. CARDONE, *Algoritmi e ICT nel procedimento legislativo: quale sorte per la democrazia rappresentativa?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2022, pp. 358 e ss.; G. PICCIRILLI, *Lo (scarso) impiego delle nuove tecnologie da parte del Governo nella redazione degli atti normativi*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2022, p. 313; R. IBRIDO, *Evoluzioni tecnologiche o involuzioni costituzionali? La "reingegnerizzazione" del processo di decisione parlamentare*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2022, pp. 296 e ss. Quanto ai rischi che possono prodursi sul piano delle libertà fondamentali, si vv. A. SIMONCINI, *L'algoritmo incostituzionale: intelligenza artificiale e il futuro delle libertà*, in *BioLaw Journal*, 1, 2019, pp. 63 ss.; E.C. RAFFIOTTA, M. BARONI, *Intelligenza artificiale, strumenti di identificazione e tutela dell'identità*, in *BioLaw Journal*, 1, 2022, p. 166; G. DE MINICO, *Big Data e la debole resistenza delle categorie giuridiche. Privacy e lex mercatoria*, in *Diritto pubblico*, 1, 2019, pp. 90 e ss. Riflette sulle ipotesi di una «AI costituzionalmente orientata», C. CASONATO, *Costituzione e intelligenza artificiale: un'agenda per il prossimo futuro*, in *BioLaw Journal*, 2, 2019, p. 711.

⁹⁰ Così A. CIANCIO, *Le sfide della rappresentanza politica nell'epoca di internet. Brevi note a mo' di introduzione*, cit., 53.

⁹¹ In tal senso, U. RONGA, *L'emergenza in Parlamento*, cit., p. 234.

⁹² Così A. SIMONCINI, *Sistema delle fonti e nuove tecnologie. Le ragioni di una ricerca di diritto costituzionale, tra forma di stato e forma di governo*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2021, p. 732.