

Alcune questioni di costituzionalità in
tema di voto parlamentare a distanza

di Renzo Dickmann
Consigliere della Camera dei deputati



Alcune questioni di costituzionalità in tema di voto parlamentare a distanza *

di Renzo Dickmann

Consigliere della Camera dei deputati

Abstract [It]: La crisi sanitaria in atto indotta dalla diffusione del coronavirus (Covid-19) induce a guardare alle Camere con rinnovata fiducia. Si è proposto di introdurre il voto a distanza per non obbligare i parlamentari a raggiungere le sedi di lavoro ma le Camere hanno programmato numerose sedute per collaborare con il Governo a gestire la crisi, confermando la propria piena operatività ed accantonando la questione. Se ne può comunque parlare in prospettiva *de iure condendo*, valutando modifiche costituzionali e dei regolamenti parlamentari, indispensabili quando è implicato l'esercizio delle attribuzioni e la garanzia dell'autonomia delle Camere e dei singoli membri.

Abstract [En]: The ongoing health crisis caused by Covid-19 leads us to look to the Houses with renewed confidence. It was proposed to introduce remote voting in order not to oblige parliamentarians to reach their places of work, but the Chambers have scheduled sessions, confirming full operational powers and setting aside the issue. However, we can talk about it in a *de iure condendo* perspective, evaluating constitutional changes and parliamentary regulations, indispensable when is involved the exercise of the powers and the guarantee of the autonomy of the Chambers and individual members.

Sommario. 1. Delimitazione della questione. 2. I parametri costituzionali in gioco. 3. Alcune opzioni *de iure condendo*. 4. Guardando all'art. 78 Cost. 5. I procedimenti parlamentari non sono formalismi. 6. Il procedimento parlamentare come sede pubblica necessaria del dibattito democratico. 7. Il procedimento parlamentare non è mero presupposto di fatto del voto. 8. Il voto in seduta come condizione di tutela dell'autonomia e delle attribuzioni delle Camere e dei singoli parlamentari.

1. Delimitazione della questione.

La pandemia di Covid-19 (coronavirus) ha indotto in Italia vari commentatori ed alcune voci della dottrina costituzionalistica a soffermarsi, tra le molte questioni indotte dalla gestione dell'emergenza, anche sulla possibilità di prevedere il voto a distanza come rimedio per consentire agli organi parlamentari nazionali di decidere senza che i deputati e i senatori debbano recarsi presso la sede istituzionale delle Camere.

In apertura si precisa che le presenti considerazioni sono svolte esclusivamente sul piano giuridico costituzionale e dei regolamenti parlamentari nell'ambito del dibattito scientifico avviatosi sul tema, alimentato da interventi comparsi non solo su riviste specialistiche ma anche su media nazionali. Naturalmente si tratta di prime considerazioni, come tali suscettibili di rimediazioni e integrazioni.

* Paper non sottoposto a referaggio. Le opinioni espresse sono personali e non impegnano in alcun modo l'Istituzione di appartenenza.



Una ulteriore indicazione metodologica. Si muove dalla distinzione tra voto *elettivo* (per eleggere le assemblee politiche *in toto* o *in parte qua*) e voto *deliberativo* (per esprimerne le funzioni) a distanza¹. Mentre nel primo caso l'esperienza, anche di altri Paesi, dimostra la praticabilità di tale soluzione senza rilevanti problemi di costituzionalità (per l'Italia in particolare occorre assicurare che il voto sia personale ed eguale, libero e segreto, ex art. 48 Cost. nel caso di cittadini residenti all'estero), nel secondo caso le questioni sul piano costituzionale (con riferimento all'Italia) sono molto più complesse, visto che si tratta di determinare se e a quali condizioni un organo parlamentare possa deliberare senza la presenza in sede di tutti i componenti (o taluni di loro) al momento del voto.

Le presenti riflessioni sono dedicate all'esplorazione di alcuni profili di costituzionalità connessi all'ipotesi da taluni avanzata che gli organi parlamentari in situazioni di emergenza come quella sanitaria in atto possano esprimersi in linea di principio anche con voti deliberativi a distanza. In questa prima fase di studio non si terrà conto delle eventuali soluzioni adottate in altri Paesi coinvolti nella crisi, esperienze che ci si riserva di esaminare sul piano del diritto comparato in un momento successivo.

Va anche sottolineato che la questione si pone nel contesto dell'attuale emergenza in termini teorici, atteso che i Presidenti delle Camere ed i gruppi parlamentari² l'hanno accantonata già nelle fasi più gravi della crisi, nell'assunto che le assemblee delle Camere sono sempre pronte a riunirsi - come le commissioni e gli altri organi parlamentari - per assicurare senza soluzione di continuità l'esercizio delle proprie funzionali costituzionali a fianco ed in connessione politica e giuridica con l'Esecutivo, il quale cura, *nello svolgimento dell'indirizzo fiduciario*, la gestione della crisi. A tal fine il Governo ha adottato numerosi e meritori provvedimenti urgenti, anche legislativi, recanti una pluralità di misure per il contenimento del virus ed in vari casi incisivi su alcune libertà personali³, sulla base di un confronto sostanziale e costante non solo con i Vertici istituzionali, con i presidenti delle regioni e di enti locali particolarmente colpiti e con i vari

¹ Si vedano gli scritti di F. CLEMENTI, C. MARCHESI, M. SCHIRRIPIA, P. VIOLA e V.R. SCOTTI in *Federalismi.it*, n. 6/2020 in tema di voto elettivo a distanza; la distinzione acquisita nel testo è di F. Clementi. In tema di voto deliberativo a distanza va ricordato che il Parlamento europeo, nell'ambito dell'originale cornice normativa che ne qualifica le attribuzioni, ha fatto ricorso al voto a distanza, il 26 marzo 2020, in occasione della votazione ed approvazione in seduta plenaria straordinaria delle misure avanzate dalla Commissione europea di sostegno ai Paesi coinvolti dalla crisi economica indotta dalla pandemia. Le modalità di votazione, che hanno interessato solo tre voti, sono state definite dall'Ufficio di presidenza del Parlamento europeo, che ha dato mandato al suo Presidente di scegliere se farvi luogo alla luce delle circostanze. Per una descrizione dell'organizzazione di questo tipo di operazioni di voto, risultate particolarmente lunghe e complesse, si veda l'intervento del Presidente del Parlamento europeo, David Sassoli, nell'ambito del convegno *on line* cit. in nota 4.

² Camera dei deputati, 18 marzo 2020, interventi in aula dei deputati Lupi, Meloni, Fregolent e Basini. Orientamenti univoci si registrano anche nell'ambito delle Conferenze dei presidenti dei gruppi di Camera e Senato. Numerosi altri interventi di leader e rappresentanti politici sono comparsi su *media on line* e sulla stampa quotidiana.

³ Si veda l'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri, Conte, in ordine alle iniziative assunte dal Governo per fronteggiare la crisi, reso all'Assemblea della Camera il 25 marzo 2020 ed a quella del Senato il 26 marzo 2020 (si vedano i resoc. sten. in pari data, rispettivamente, pp. 33 ss. e pp. 5 ss).

operatori incaricati della gestione dei dispositivi adottati ma anche con i partiti ed i gruppi politici, inclusi quelli di opposizione, con questi ultimi interloquendo anche direttamente.

La dimensione politica di gestione della crisi rivela dunque un tono ampiamente collaborativo tra le parti in campo. Sotto questo punto di vista giova sottolineare che tra Camere ed Esecutivo in ragione del rapporto fiduciario connesso alla tipicità della forma di governo parlamentare intercorre, già nelle circostanze ordinarie quindi tanto più nei momenti straordinari della vita del Paese, una relazione costituzionale causalmente sinergica qualificata sul piano giuridico dalla necessaria univocità funzionale e di scopo che collega l'attività istituzionale delle Camere e dell'Esecutivo nella deliberazione degli atti di propria competenza.

Anche quando presso le sedi parlamentari si articola il confronto, spesso serrato, tra maggioranza ed opposizioni non è in alcun modo in questione tale univoca relazione costituzionale (altrimenti il confronto avrebbe un fine eversivo dell'ordine costituzionale), a meno che si determini una crisi di governo. Il confronto tra le parti politiche secondo i procedimenti parlamentari serve a qualificare e migliorare gli atti deliberati dagli organi parlamentari e sul fronte delle decisioni di governo a controllarne l'implementazione. A tal fine la dimensione pubblica di tale confronto corrisponde al fine essenziale di consentire l'*accountability* degli autori delle scelte, rilevando così anche ai fini della legittimazione giuridica e politica degli organi che le hanno adottate.

Dunque ciascuna Camera nello svolgimento della relazione costituzionale fiduciaria con l'Esecutivo deve garantire *in forma pubblica* lo svolgimento della vicenda democratica sottesa a tale relazione. Le Camere sono il luogo (in senso anche storico, non solo logistico) assegnato dalla Costituzione per la formalizzazione e la razionalizzazione di tale vicenda mediante il dibattito politico, che le rende anche luogo privilegiato di svolgimento della sovranità rappresentativa.

Tornando alla crisi sanitaria in atto non esiste la possibilità di ravvisare nella fase di emergenza nel Paese un qualche giustificativo giuridico per argomentare l'affievolimento della predetta relazione costituzionale (e della relativa dimensione necessariamente pubblica), e tanto meno la necessità di confermarla con soluzioni 'sceniche' originali, quali una particolare 'mobilitazione' del Parlamento, che anzi è sempre 'aperto' come sede costituzionale propria, esclusiva ed indefettibile del dibattito politico in ragione della sua *continuità istituzionale*, né più né meno degli altri organi costituzionali e poteri dello Stato.

Date queste premesse la questione oggetto di riflessione presenta un indiscutibile interesse sul piano giuridico costituzionale e dei regolamenti parlamentari, ancorché *de iure condendo*, e merita un primo approfondimento, che ci riserva di integrare sulla base del dibattito politico-istituzionale e scientifico che scaturirà in relazione alla crisi in corso



2. I parametri costituzionali in gioco.

Come già messo in evidenza⁴ per rispondere alla questione posta viene in gioco prima di tutto l'art. 64, terzo comma, Cost., che precisa che le decisioni di ciascuna Camera non sono valide se non è *presente* la maggioranza dei loro componenti.

Occorre aggiungere che tale disposizione è supportata dagli artt. 55, secondo comma, 61, 62, 63, secondo comma, e 64, secondo e quarto comma, Cost., che ribadiscono il concetto di *seduta* e di *riunione* delle Camere e del Parlamento quale loro configurazione necessaria per deliberare con la presenza reale e non meramente virtuale dei relativi componenti. In tal senso depono la relativa univoca attuazione mediante le pertinenti previsioni dei regolamenti parlamentari. Inoltre, come ricordato, vige il principio di pubblicità delle sedute parlamentari ex art. 64, secondo comma, Cost., che ne implica l'ordinaria fruibilità da parte di chiunque ed in ogni loro fase (salve le sedute segrete e quelle informali), secondo le forme previste dai regolamenti parlamentari e con la possibilità di accedere agli atti pubblicati a stampa e sui siti internet delle Camere.

A queste disposizioni si connette il principio della necessaria rappresentanza proporzionale nella composizione degli organi parlamentari, esplicitato dagli artt. 72, terzo comma, e 82, secondo comma, Cost. per le commissioni permanenti e le commissioni di inchiesta, ma valido in generale per tutti gli organi parlamentari nel funzionamento dei quali debba essere assicurato il rispetto del principio maggioritario (dove cioè le votazioni sono assunte a maggioranza dei presenti, dopo aver assicurato il numero legale).

In sostanza le attuali disposizioni costituzionali vincolano alla presenza in sede (seduta) i componenti delle Camere quando si debbano assumere decisioni politiche con voti deliberativi nel rispetto del principio maggioritario.

⁴ Il dibattito scientifico è appena iniziato. Tra gli intervenuti si segnala P. PISICCHIO, *Il Dubbio*, 18 marzo 2020, che esclude la legittimità costituzionale di soluzioni di voto deliberativo a distanza, argomentando principalmente sulla base del chiaro disposto dell'art. 64, terzo comma, Cost.; in senso contrario si esprimono anche G. GUZZETTA, *Il Dubbio*, 20 marzo 2020, A. PERTICI, *Left*, 27 marzo 2020 e M. VILLONE, *Il Manifesto*, 31 marzo 2020. Ammettono invece il voto deliberativo a distanza F. CLEMENTI, *Il Sole24Ore*, 16 marzo 2020 (l'Autore ha precisato tale posizione in *Corriere della Sera*, 24 marzo 2020); S. CECCANTI, *Il Dubbio*, 17 marzo 2020; S. CASSESE, *Il Foglio*, 17 marzo 2020; S. CURRERI, *Il Riformista*, 19 e 31 marzo 2020; E. CATELANI, *Il Dubbio*, 2020. Più strutturata è la posizione di B. CARAVITA, *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, editoriale di *Federalismi.it*. 6/2020, spec. § 5, il quale, problematicamente ed a livello teorico, non esclude almeno in linea di principio la possibilità di un voto parlamentare a distanza. Si segnalano anche gli interventi di D. Sassoli (cit. in nota 1), L. Violante, S. Ceccanti, M. Ainis, F. Clementi e P. Pisicchio nell'ambito del convegno ospitato on line sul sito di Radio radicale *Parlamento on line: a distanza o in presenza?*, a cura del presidente della I Commissione della Camera dei deputati, G. Brescia (<https://www.radioradicale.it/scheda/601864/parlamento-aperto-a-distanza-o-in-presenza>)



Sul piano del diritto costituzionale positivo dunque non vi sono margini per configurare allo stato come legittime eventuali votazioni a distanza degli organi parlamentari senza modifiche mirate delle citate disposizioni della Carta.

A fortiori non pare legittima ai fini dello svolgimento delle funzioni costituzionali delle Camere una mera evoluzione ‘materiale’ dei regolamenti parlamentari, che sarebbe *contra Constitutionem*, e tanto meno sembrano legittime soluzioni interpretative transitorie di tali regolamenti elusive dei citati vincoli costituzionali, rimarcando al riguardo che per le modifiche regolamentari l’art. 64, primo comma, Cost. prescrive la speciale maggioranza assoluta dei componenti della Camera che vi provvede.

3. Alcune opzioni *de iure condendo*.

Nell’economia delle presenti riflessioni si evidenziano alcune opzioni *de iure condendo*.

Una prima ipotesi di evoluzione del modello decisionale degli organi delle Camere potrebbe consistere nella configurazione di una ‘presenza a distanza’ dei parlamentari interessati (... ossimoro rivelatorio della contraddizione insita nella questione del voto a distanza). Ciò sarebbe legittimo quando si tratti di sedute informali o non assistite dal vincolo della pubblicità dei lavori e dove non si svolgano funzioni costituzionali⁵.

A titolo di comparazione presso la Corte costituzionale sono state di recente adottate con decreto della relativa Presidente misure organizzative interne che vanno nella direzione di consentire una limitata attività a distanza dei Giudici della Corte, che non implichi lo svolgimento definitivo delle attribuzioni costituzionali della Corte né la deroga al principio di pubblicità delle udienze⁶.

Le assemblee plenarie sono invece pienamente operative in sede, anche se si registrano nel corso della crisi riunioni a distanza dei componenti delle Conferenze dei presidenti dei gruppi, organi non chiamati a svolgere funzioni costituzionali ma competenti in tema di organizzazione dei lavori delle assemblee sotto la direzione e l’impulso dei Presidenti delle Camere⁷.

⁵ Si veda il dibattito presso la Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati nella seduta del 31 marzo 2020.

⁶ Si veda il decreto della Presidente della Corte costituzionale del 24 marzo 2020, pubblicato sul relativo sito istituzionale (https://www.cortecostituzionale.it/documenti/comunicatistampa/decreto_20200324.pdf), che dispone al punto 1, lett. a) e b) (tra l’altro) che, durante l’emergenza coronavirus, la partecipazione dei Giudici alle camere di consiglio possa avvenire anche mediante collegamenti da remoto, considerando il luogo da cui essi si collegano a tutti gli effetti di legge come camere di consiglio, nonché collegamenti da remoto per ogni altra riunione della Corte e dei suoi Giudici e degli organi interni, incluse le adunanze per le deliberazioni amministrative nonché quelle dell’Ufficio di presidenza, delle commissioni e dei gruppi di lavoro.

⁷ In linea di principio anche in caso di riunioni virtuali di singoli organi parlamentari che non svolgano funzioni costituzionali, quali le Conferenze dei presidenti dei gruppi delle Camere, deve sussistere il consenso dei relativi componenti (taluno potrebbe anche parteciparvi direttamente in sede), oltre che la necessaria autorizzazione dei Presidenti delle Camere, chiamati ex artt. 8 RC e RS a garantire il buon funzionamento dell’Istituzione.



Le Conferenze dei capigruppo di Camera e Senato hanno convenuto, sin dai momenti iniziali della crisi⁸, che le assemblee e gli altri organi parlamentari si devono concentrare sulla crisi in atto, svolgendo in tal senso un continuativo confronto pubblico con il Governo ed i singoli membri del Gabinetto e limitandosi sugli altri temi all'esame degli atti indifferibili ed urgenti, oltre che all'esame dei decreti-legge da convertire. In ciò si rivela con chiarezza come le Camere, con il consenso di tutti i gruppi parlamentari, si siano orientate con determinazione alla primaria gestione dell'emergenza, prevedendo varie sedute dedicate allo scopo, per garantire la più ampia e trasparente sinergia con l'Esecutivo. Questa decisione, che tra l'altro rivela l'assoluta sovranità delle Camere in ordine all'organizzazione dei propri lavori, ex art. 64, primo comma, Cost., consente di escludere *in radice* la ragionevolezza di letture volte ad evidenziare una qualche *deminutio* del Parlamento dovuta alla situazione contingente per sostenere l'esigenza di interventi 'innovativi' *ultra Constitutionem*.

Va comunque considerato che l'esperienza che maturerà nel corso della presente grave crisi potrebbe rilevare ai fini dell'evoluzione dei regolamenti delle Camere per garantire anche in circostanze critiche la migliore operatività del sistema parlamentare sul piano dell'esercizio delle funzioni costituzionali: in tal senso è utile ricordare che l'art. 16.3 RC, prevede che la Giunta per il regolamento della Camera "propone all'Assemblea le modificazioni e le aggiunte al Regolamento che l'*esperienza* dimostri necessarie". Analogo principio vale per il regolamento del Senato. In particolare il carattere 'duttile' dei regolamenti parlamentari ne favorisce l'evoluzione e l'adattamento alle circostanze, per agevolare il dibattito politico e le decisioni degli organi parlamentari, purché nel presupposto che ogni sperimentazione si svolga nell'interesse del Parlamento e nella direzione tracciata dalla Costituzione, che assegna alle Camere un ruolo originale ed esclusivo legittimato non solo giuridicamente ma anche storicamente, quale luogo e forma della vicenda democratica, che come tale non si può né dematerializzare (in quanto luogo esclusivo) né surrogare (in quanto forma originale).

In tale prospettiva, nell'assunto che a diritto costituzionale vigente non sono allo stato ammissibili votazioni deliberative a distanza degli organi parlamentari chiamati all'esercizio di funzioni costituzionali, potrebbero ipotizzarsi nell'ambito del perimetro normativo delineato dai regolamenti parlamentari, o con modifiche esplicite quando sia implicata l'attuazione del dettato costituzionale, soluzioni volte ad agevolarne le decisioni in fasi di crisi nazionale. In tal senso si potrebbe, ad esempio, immaginare la possibilità di modificare i regolamenti (che sul punto attuano direttamente le citate disposizioni costituzionali) per consentire la giustificazione dei parlamentari che, in casi straordinari, non possano

⁸ In tal senso si veda il calendario dei lavori della Camera dei deputati comunicato all'assemblea il 25 marzo 2020 (resoc. sten., pp. 62 ss.) e l'organizzazione dei lavori del Senato comunicata all'assemblea il 26 marzo 2020 (resoc. sten., pp. 43 ss.).

partecipare ad una deliberazione in sede, come nel caso delle missioni, di cui agli artt. 46, comma 2, e 108, comma 2, RS (tale disciplina al Senato è estesa ai congedi di cui all'art. 60 RS, fino a concorso di un decimo del totale dei componenti dell'assemblea). I parlamentari in missione e in congedo sono infatti considerati presenti ai fini del calcolo del numero legale in tutte le votazioni che si svolgono nella giornata di missione o di congedo.

Tale soluzione non potrebbe invece valere per gli astenuti, che, per effetto di quanto previsto dagli artt. 46, comma 3, e 48, comma 2, RC e 107, comma 1 RS, sono considerati presenti ai soli fini del calcolo del numero legale nelle singole votazioni alle quali partecipano in sede (a tal fine l'astensione è un voto). La materia delle missioni e dei congedi rientra nella competenza esclusiva dei regolamenti parlamentari. Eventuali modifiche mirate in tal senso renderebbero più facile assicurare il numero legale, consentendo che le deliberazioni siano validamente assunte dalle Camere o dai relativi organi a maggioranza di un numero di parlamentari effettivamente presenti minore (eventualmente con le maggioranze rinforzate previste da specifiche disposizioni della Carta), nel pieno rispetto dell'art. 64, terzo comma, Cost. Ovviamente eventuali modifiche regolamentari in tal senso dovrebbero circoscrivere tale opzione a circostanze e casi straordinari, attesa la rilevanza di simili innovazioni sul piano delle prerogative degli organi parlamentari e dei singoli deputati e senatori.

In aggiunta all'ipotesi precedente si potrebbe codificare nei regolamenti parlamentari il principio della possibilità di riunioni da remoto degli organi non chiamati ad assumere decisioni definitive nell'ambito dei procedimenti parlamentari, ad esempio per consentire riunioni virtuali (oppure la partecipazione di singoli parlamentari da remoto a riunioni informali svolgentesi in sede) per attività quali audizioni informali, seminari interni, gruppi di lavoro, discussioni interlocutorie o preliminari a fini istruttori, e via dicendo.

4. Guardando all'art. 78 Cost.

Al di là della possibilità di immaginare soluzioni innovative occorre comunque avere ben presente lo sfondo di legittimità sul quale eventuali impulsi riformatori devono essere gestiti, che rimane la Carta. Anche se il tema del voto a distanza negli organi parlamentari si è posto nel dibattito pubblico repentinamente e con semplificazioni o toni emergenziali indotti dalle tragiche e gravi circostanze della pandemia in atto, resta il fatto che tale crisi deve essere gestita nell'alveo di un dibattito politico pubblico rispettoso delle indicazioni della Costituzione sul ruolo delle Camere e dei relativi organi.

Ciò premesso, tale esperienza potrebbe sospingere a valutare anche modifiche della Costituzione, ove si ritenesse che in circostanze di grave crisi il voto deliberativo a distanza possa essere un rimedio per preservare la primaria esigenza che le Camere assicurino sempre in modo pieno la propria capacità



decisionale sovrana. Anche se tale prospettiva, come ricordato, nelle attuali circostanze è stata accantonata, in questa sede pare opportuno svolgere alcune considerazioni di sistema assumendola come prospettiva di studio.

L'unica situazione di emergenza comparabile e qualificata in Costituzione è lo stato di guerra.

In simili circostanze le Camere, deliberandolo e conferendo al Governo i poteri necessari, ex art. 78 Cost., nel silenzio della Carta potrebbero, in ragione della propria autonomia costituzionale, disporre deroghe alle previsioni costituzionali che le obbligano a svolgere sedute deliberative nelle sedi istituzionali - in particolare l'art. 64 Cost. - quando evenienze oggettivamente preclusive della relativa funzionalità in sede imponessero modalità straordinarie ed alternative di svolgimento delle sedute deliberative e quindi anche modalità di espressione del voto a distanza (ad esempio, in caso di occupazione territoriale della città di Roma che impedisse l'accesso fisico alle sedi parlamentari ovvero in caso di minaccia immediata per la sicurezza fisica dei parlamentari e dei membri del Governo e delle altre Istituzioni connessa alla violazione della sovranità territoriale o in caso di altre minacce reali di tipo militare). A garanzia dell'ordine costituzionale il riscontro dell'effettività di uno stato di crisi militare si avrebbe con la correlata dichiarazione dello stato di guerra da parte del Capo dello Stato ai sensi dell'art. 87, nono comma, Cost., nello svolgimento del proprio ruolo di garante dell'unità nazionale oltre che di Comandante delle Forze armate.

Si tratta di una ipotesi eccezionale, come tale non estensibile in via analogica alla crisi sanitaria in atto. *De iure condendo* si potrebbe pertanto immaginare di modificare l'art. 78 Cost. introducendo una locuzione che faccia riferimento allo stato di emergenza: ad esempio, inserendo dopo le parole "di guerra" le parole "o di emergenza sul territorio nazionale o in singole aree del Paese". Analogamente dovrebbe essere modificato l'art. 87, nono comma, Cost. per assegnare al Capo dello Stato il compito di valutare e dichiarare lo 'stato di emergenza'.

Ad ogni modo, al di là della praticabilità e dell'interesse accademico delle evocate prospettive *de iure condendo*, deve sottolinearsi un profilo di straordinaria rilevanza quando ci si accinge alla ponderazione di simili questioni: per quanto riguarda il nostro Paese una condizione eccezionale di crisi locale o sull'intero territorio nazionale che legittimi il Governo all'assunzione di misure straordinarie necessarie a fronteggiarla - come la configurazione dello 'stato di emergenza', al momento previsto e regolato nell'ordinamento da una fonte di rango primario⁹ - non può né deve incidere sul ruolo costituzionale del

⁹ Allo stato la crisi connessa alla diffusione del coronavirus in Italia è gestita nella cornice della normativa legislativa ordinaria sulla protezione civile di cui al d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1 (spec. artt. 7.1.c e 24.1) e sulla conseguente base della delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, che ha dichiarato lo stato di emergenza sanitaria per sei mesi dalla data della relativa entrata in vigore. Sull'implementazione di tale normativa nell'attuale periodo di crisi si rinvia all'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri cit. nella precedente nota 3.



Parlamento di garantire *comunque e con metodo democratico*, pur con le cautele e gli adattamenti connessi alla situazione concreta, il contemperamento di tali misure con i principi fondamentali ed i diritti e le libertà previsti sia in Costituzione sia dal diritto internazionale. Oltre questo spunto di riflessione nella presente sede non è possibile andare: ma sulla relativa scorta ci si limita a sottolineare ancora una volta che scegliere eventuali varianti delle modalità di voto presso le Camere rispetto al principio della seduta pubblica in sede non è una questione per così dire ‘autosufficiente’ sul piano costituzionale. Alla luce di quanto detto essa implica la ponderazione di questioni pregiudiziali più complesse, per assicurare il rispetto di un principio fondamentale dell’ordinamento: l’aver ribadito che la scelta che le Camere (o loro organi) possano deliberare a distanza sia assistita da una adeguata base costituzionale corrisponde alla preoccupazione di non provocare *de facto* la marginalizzazione del Parlamento come luogo storico, esclusivo ed originale del dibattito politico democratico sugli atti necessari alla gestione del Paese.

5. I procedimenti parlamentari non sono formalismi.

Ove le Camere si indirizzassero, in una rinnovata cornice costituzionale ed in caso di contingenze estreme, verso l’organizzazione di soluzioni per consentire il voto deliberativo a distanza, sussistono ulteriori e non trascurabili considerazioni giuridiche di teoria generale e sul piano del diritto costituzionale positivo che si prova a sintetizzare.

Preliminarmente occorre evidenziare che si è eccepito¹⁰ che i formalismi in tempo di crisi non sono opponibili ove occorra assicurare la piena funzionalità decisionale dell’organo parlamentare. Questo tipo di approccio desta forti perplessità perché, anche alla luce delle considerazioni che precedono ... e seguono, le questioni approfondite nelle presenti pagine hanno senso solo se non siano ridimensionabili a meri ‘formalismi’, pertanto sacrificabili sull’altare dell’esigenza di forti decisori operativi. Altrimenti si dovrebbe ritenere che in periodi di crisi l’intero processo democratico potrebbe essere ‘temporaneamente’ accantonato, e con esso i Principi fondamentali e la Parte Prima della Carta che tale processo è chiamato a presidiare. Detto in altri termini, nel vigente modello costituzionale *anche in periodo di crisi* occorre garantire la legalità democratica delle delibere parlamentari in termini effettivi, perché così impone la Costituzione qualificando la forma di governo. Tale dimensione di legalità completa la legittimità di tali atti sul piano sostanziale (giustizia del merito delle scelte) e formale (rispetto delle regole procedurali).

Con tale preoccupazione va rimarcato che il voto deliberativo politico (inteso solo come ‘sì’ oppure ‘no’ o anche come ‘astensione’) non è un atto costituzionale in sé autosufficiente sul piano della legittimità

¹⁰ Ad esempio C. SBAILO, *Il Dubbio*, 20 marzo 2020.



democratica perché deve essere motivato e circostanziato anche in rapporto al *metodo* del procedimento seguito per la relativa adozione, che non è solo schema procedurale ma anche *luogo* del confronto democratico tra chi è chiamato a partecipare alla vita politica rappresentativa.

6. Il procedimento parlamentare come sede pubblica necessaria del dibattito democratico.

Ancora alcune riflessioni sul piano dogmatico, che valgono sia per il procedimento legislativo, che si impernia anche su alcune disposizioni costituzionali, sia per tutti i procedimenti parlamentari che si concludono con un voto deliberativo e rappresentano lo svolgimento di funzioni costituzionalmente giustificate.

Con riferimento all'atto da deliberare si pongono le consuete questioni di validità ed efficacia dell'atto, che non destano soverchi problemi atteso che un eventuale voto deliberativo a distanza non impedirebbe ai votanti di conoscere una bozza di deliberazione completa, congrua, razionale e organizzata nelle motivazioni e nel dispositivo, la cui approvazione (a distanza) - ove ammessa - non impedirebbe di per sé la configurazione di un atto perfetto. Ovviamente dovrebbe essere poi legittimamente immesso nell'ordinamento (se atto legislativo) dopo il compimento degli adempimenti previsti sul piano dell'integrazione della relativa efficacia.

Considerazioni meno pacifiche valgono per il procedimento prodromico alla espressione del voto, che consiste nella discussione generale e nell'esame e nella votazione di eventuali emendamenti¹¹. E' infatti carattere indefettibile di un veritiero regime parlamentare l'organizzazione di Camere che ospitino dibattiti politici pubblici in piena indipendenza dagli altri poteri (*debating chambers*), non già di mere Camere 'votanti'.

In ragione di questa esigenza i regolamenti prevedono che prima di giungere al voto finale, che esprime la volontà dell'organo parlamentare sull'atto in deliberazione, si debbano svolgere in forma pubblica sia una *discussione generale*, dalla quale risulti l'orientamento maggioritario dell'organo per il tramite di coloro che intervengono per ciascuno dei gruppi parlamentari, sia l'esame delle proposte di modifica, corredato da dichiarazioni di spiegazione dei singoli voti intermedi. Tali fasi non sono né riti né formalismi ma devono svolgersi con le forme disciplinate dai regolamenti parlamentari, che complessivamente evidenziano come i caratteri della democraticità e della politicità delle deliberazioni degli organi parlamentari si impongano sin dalla dimensione procedurale, caratteri che, come ricordato, esprimono

¹¹ Sull'organizzazione delle sedute parlamentari e sulle fasi del dibattito presso le Camere in generale sia consentito rinviare riepilogativamente a R. DICKMANN, *Il Parlamento italiano*, Jovene, Napoli, 2018, III ed, spec. 40 ss., e bibl. ivi cit.



sul piano storico-politico prima che giuridico l'originale esclusiva legittimazione di tali organi all'esercizio della sovranità rappresentativa.

Inoltre nei dibattiti parlamentari è prevista, ed in alcuni casi è necessaria, la presenza dell'Esecutivo, in ragione dei connotati tipici della forma di governo vigente; i relativi rappresentanti hanno il diritto – e se richiesti l'obbligo – di intervenire nell'economia del confronto democratico che si svolge nel procedimento (art. 64, quarto comma, Cost.), rendendo evidente nelle forme pubbliche del dibattito il punto di vista dei competenti Dicasteri e del Gabinetto nel suo complesso e le connesse eventuali responsabilità.

Infine deve sempre garantirsi il compimento del dibattito a fini istruttori per ciò che concerne il merito delle decisioni. Per tale aspetto il procedimento concorre a qualificare la legittimità gli atti legislativi sul piano dei metodi della legislazione di cui si parla all'art. 5 Cost., in quanto una scelta efficace nel merito è efficace anche sul piano dello svolgimento della sovranità rappresentativa.

7. Il procedimento parlamentare non è mero presupposto di fatto del voto.

Quanto precede consente di sostenere che, sdoppiando procedimento e decisione, ogni deliberazione finale di un organo parlamentare, al di là dell'esigenza di legalità formale e sostanziale dell'atto finale, presuppone non solo la legittimità del voto finale ma anche la legittimità dell'insieme di atti prodromici che danno luogo al relativo procedimento di adozione. La legittimità delle delibere delle Camere non si esaurisce sul piano giuridico, sotto il profilo del regime proprio dell'atto deliberato, ma si raccorda, presupponendola, alla legittimità degli atti del procedimento di adozione, che, presentando (come ricordato) indefettibili caratteri politici, si caratterizza come legittimità non solo giuridica ma anche democratica. Questi profili rendono imprescindibile la *motivazione pubblica* delle ragioni dei singoli voti nel corso delle diverse fasi del procedimento: è dall'intero complesso degli atti intermedi del procedimento e dal dibattito che lo qualifica che si comprende il giustificativo della deliberazione finale assunta con il voto conclusivo (ciò che per la legge è sintetizzato con la locuzione 'ratio del legislatore').

Sul punto sono significative le indicazioni della Corte costituzionale, rese in relazione al procedimento legislativo di esame degli ultimi due disegni delle leggi annuali di bilancio, ponderando in particolare la complessità delle fasi in cui si articola tale procedimento, che oltretutto si intreccia con i tempi e le fasi del Semestre europeo. La Corte¹², in continuità con la propria giurisprudenza, ha richiamato l'attenzione “sulla necessità che il ruolo riservato dalla Costituzione al Parlamento nel procedimento di formazione delle leggi sia non solo osservato nominalmente, ma rispettato nel suo significato sostanziale”, nella specie

¹² Corte cost., ord. n. 17 del 2019, spec. punto 4.1 in diritto.



assicurando l'esame dei progetti di legge in modo non formale prima in commissione e poi in assemblea per "consentire a tutte le forze politiche, sia di maggioranza sia di minoranza, e ai singoli parlamentari che le compongono, di collaborare *cognita causa* alla formazione del testo" (...) "*a tutela del Parlamento inteso come luogo di confronto e di discussione tra le diverse forze politiche, oltre che di votazione dei singoli atti legislativi, e a garanzia dell'ordinamento nel suo insieme, che si regge sul presupposto che vi sia un'ampia possibilità di contribuire, per tutti i rappresentanti, alla formazione della volontà legislativa*".

Non si tratta di una notazione formalistica, quindi sterile, perché vale a scongiurare un grave rischio istituzionale da tener sempre presente, anche nell'evocata prospettiva *de iure condendo*.

Legittimando in linea di principio (anche con una nuova base costituzionale) soluzioni procedurali che prevedessero senza cautele la possibilità di voti deliberativi a distanza di organi parlamentari, non si potrebbe scongiurare il rischio che le fasi procedurali precedenti il voto possano essere 'occultate' sul piano della legittimità democratica rispetto al voto in sé, anche al mero fine di 'sterilizzarle' giuridicamente in caso di possibili condizionamenti tecnici della gestione del voto da remoto. Si pensi alla possibile preclusione del voto di singoli parlamentari a causa di *default* del *software* usato o di meri difetti di funzionamento del sistema di voto da remoto: si tratterebbe infatti di vizi formali del procedimento, tali da inficiare la legittimità degli atti deliberati.

In breve, accedendo alla soluzione del voto da remoto come modalità integrabile nel procedimento decisionale parlamentare, si dovrebbe curare di non nascondere, o anche solo di non rendere 'opaca', la dimensione politica e democratica connessa all'intero procedimento. In altri termini, anche nella prospettiva di riforme costituzionali si dovrebbe escludere in linea di principio ogni rischio di retrocessione o degradazione del dibattito politico, il che metterebbe in discussione la credibilità e l'effettività dello stesso metodo democratico nel processo di formazione delle deliberazioni parlamentari. Si tratta di un profilo cruciale: *non si può privare il procedimento prodromico al voto presso gli organi parlamentari della sua valenza di requisito di legittimità giuridica e democratica, riducendolo a mero presupposto di fatto delle delibere finali, in quanto ciò sottrarrebbe vigore al modello democratico*.

A corollario di tale analisi e sulla base di quanto fin qui svolto emerge come la questione stessa del voto politico a distanza in definitiva non possa utilmente porsi di per sé: essa implica un complesso percorso di avvicinamento, che, dopo considerazioni sul piano giuridico, giunge inesorabilmente a richiamare all'attenzione la funzionalità del modello decisionale democratico imperniato sulla mediazione rappresentativa dei partiti e dei gruppi politici.

Infine deve notarsi che, ammettendo il voto a distanza, sarebbe attratto nel dibattito politico (per come residuerebbe) anche chi gestisce il sistema di voto, in quanto capace di condizionare le modalità della scelta politica. Non è un caso che i sistemi di voto elettronico presso le Camere siano rigorosamente e



scrupolosamente gestiti in sede da specifici Servizi interni e siano ‘sigillati’ rispetto ad ogni possibilità di intervento successivo dall’esterno, anche meramente correttivo, rispetto all’esito di ciascuna votazione, al fine di non consentire condizionamenti preventivi o successivi rispetto al momento pubblico del voto. Anche sotto questo profilo la prospettiva del voto deliberativo a distanza merita un approfondimento accorto e prudente, preferibilmente in momenti lontani dalla crisi in atto, per visualizzare con pacatezza e con il massimo concorso di voci le delicate ed ampie implicazioni che porta con sé anche sul piano operativo nella dimensione fin qui evidenziata.

8. Il voto in seduta come condizione di tutela dell’autonomia e delle attribuzioni delle Camere e dei singoli parlamentari.

Altre garanzie costituzionali presidiano all’esigenza che il voto politico su atti costituzionali, pur nella prospettiva di riforme, sia assunto prioritariamente nella sede parlamentare.

Ad esempio si pone l’esigenza di autotutela delle Camere avverso il rischio di limitazioni della propria posizione nell’ordinamento, che è quella di architrave dell’architettura costituzionale, in termini consolidati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, che ha riconosciuto l’originalità ed irripetibilità del termine stesso ‘Parlamento’, in ragione dell’esclusività ed irripetibilità delle relative funzioni¹³. Da questo punto di vista Camera e Senato hanno il potere di auto-organizzarsi liberamente in svolgimento della relativa originale autonomia costituzionale, quindi anche per semplificare o adattare le proprie procedure decisionali ad esigenze contingenti, ma con un limite implicito di ordine costituzionale: non possono negare che la Carta, come ricordato, le vincola a garantire tale propria ed esclusiva originalità funzionale *nell’ambito* dell’architettura costituzionale vigente, della quale il metodo democratico è un carattere qualificante. A queste condizioni le Camere possono affiancare, con oggettivo e diretto nesso di causalità, ai propri poteri costituzionali positivamente definiti dalla Carta ulteriori poteri previsti direttamente dai regolamenti parlamentari, legittimi solo in quanto a loro volta funzionali allo svolgimento ed all’implementazione del loro ruolo previsto nella Carta, *non già alla sua negazione oppure al suo ridimensionamento*.

Ancora alcune considerazioni sul punto. Nella cornice evidenziata l’esigenza di autotutela dell’organo è affiancata dall’esigenza di tutela dei singoli parlamentari, che non possono essere privati del proprio diritto-dovere all’esercizio tipico delle loro attribuzioni individuali che discendono dalla Carta¹⁴.

Da questo punto di vista alle funzioni costituzionali dei parlamentari presidia anche l’art. 67 Cost.

¹³ Corte cost., n. 106 del 2002, spec. punto 4 in diritto; n. 1 del 2014, spec. punto 3.1 in diritto.

¹⁴ E’ univoca la Corte costituzionale nel riconoscere ai singoli parlamentari anche specifiche attribuzioni costituzionali (in ultimo si vedano le ordd. Corte cost. nn. 17, 274 e 275 del 2019 e n. 60 del 2020, ampiamente commentate in dottrina).



A tale riguardo nelle fasi iniziali della crisi sanitaria in atto si è prospettata l'ipotesi per la quale eventuali parlamentari sottoposti a quarantena nei termini contemplati dalle disposizioni in vigore sarebbero impediti *ipso iure* a raggiungere Roma per votare nella sede della Camera di appartenenza. Per loro si è prospettato *de iure condendo* il rimedio compensativo del voto a distanza. Dopo le considerazioni svolte una simile ipotesi desta perplessità anche per un ulteriore ordine di ragioni giuridiche costituzionali.

Il secondo comma dell'art. 68 Cost. prevede che nessun parlamentare può essere “*altrimenti* privato della libertà personale”, formula di chiusura dell'elenco delle misure giudiziarie restrittive delle libertà personali alle quali i parlamentari non possono essere sottoposti senza autorizzazione della Camera di appartenenza. Questa locuzione nel relativo chiaro dato testuale va oggettivamente intesa (per non privarla di valore normativo coerente con il contesto della disposizione) in senso non restrittivo: l'avverbio *altrimenti* porta a ritenere che i parlamentari non possono *comunque* essere privati senza autorizzazione della Camera di appartenenza di *nessuna* libertà personale, tanto meno da parte di autorità diverse da quella giudiziaria, quindi *non possono essere privati neanche della propria originale libertà di decidere se votare presso la Camera di appartenenza*. Pertanto, sempre ragionando in termini teorici, in caso di restrizioni alla circolazione in determinate aree del Paese conseguenti a misure connesse allo stato di emergenza i parlamentari ivi residenti non potrebbero essere impediti nel loro diritto-dovere di raggiungere la Camera di appartenenza. Se si ponesse il problema, solo tale Camera, in svolgimento di una valutazione da condurre in sede di autotutela, ad esempio considerando il rischio per la salute al quale quel parlamentare esporrebbe non solo se stesso ma anche gli altri colleghi (nonché il personale delle Camere), potrebbe negare l'esercizio di tale diritto-dovere, ovviamente con le forme proprie previste con riferimento alle altre ipotesi di cui all'art. 68, secondo comma, Cost. Si tratta di una prospettiva nella quale il voto a distanza non sarebbe una soluzione praticabile senza prima affrontare le evidenziate questioni inerenti lo stesso status del parlamentare, che, come ha evidenziato la Corte, essendo titolare anche di proprie originali attribuzioni, presenta la natura di *organo-potere*¹⁵, di cui pertanto non può essere compresso l'originale ruolo sia sul piano costituzionale sia nella dimensione dei regolamenti parlamentari.

Le considerazioni svolte, per quanto speculative e comunque condizionate dalle contingenze della situazione di crisi in atto, aiutano a comprendere l'ampiezza delle circostanze nelle quali le Camere nella cornice costituzionale vigente possono auto-organizzarsi nel modo più efficace e sicuro in presenza di condizioni critiche per lo svolgimento delle proprie attribuzioni, anche autolimitandosi nel numero delle sedute e circa i temi da trattare ovvero diversificando, con le garanzie evidenziate, gli strumenti a disposizione in caso di impossibilità di propri componenti a prender parte ai propri lavori; ma a tal fine

¹⁵ Corte cost., ord. n. 17 del 2019, punti 3.3 e (spec.) 3.4 in diritto.



devono sempre assicurare - tanto più in assenza di modifiche costituzionali o dei regolamenti parlamentari - il metodo democratico ed il principio di pubblicità delle sedute e, più in generale, devono garantire il libero e pieno esercizio delle funzioni costituzionali proprie e dei relativi membri.

La giustificazione di fondo alla base della non limitabilità in linea di principio del ruolo costituzionale delle Camere e della relativa prerogativa di dibattere pubblicamente prima di votare si connette in definitiva all'esigenza di evitare la degenerazione del modello democratico e della forma di governo parlamentare in forme metodologicamente autoritarie, possibile proprio in caso di evocazione *sine finibus* dello stato di crisi, che non a caso la Costituzione ha circoscritto al solo caso straordinario dello stato di guerra di cui all'art. 78 Cost.