

COVID 19: MEGLIO UN'AULA VUOTA O UN'AULA CHE NON VOTA?

L'AMMISSIBILITÀ DEL VOTO PARLAMENTARE "A DISTANZA" ALLA LUCE DELL'ART. 64, CO. 3 COST.

Francesco Alberto Santulli*

Abstract (it) – Tra le molteplici sfide che l'attuale emergenza sanitaria pone al Paese vi è anche la possibilità di sviluppare nuovi modi di esercizio della democrazia rappresentativa, in particolare attraverso il voto parlamentare "a distanza". Dopo avere passato in rassegna le principali critiche a questa modalità, il presente contributo tenta di offrire alcune riflessioni volte ad ammettere il voto da remoto, tanto alla luce della previsione costituzionale di cui al terzo comma dell'art. 64 quanto dell'interpretazione del medesimo articolo offerta dalla Corte costituzionale. Una possibilità che, pertanto, ricadrebbe nell'alveo dell'autonomia regolamentare delle Camere, pur con la previsione di garanzie necessarie per preservare la rappresentanza politica e, più in generale, la piena legittimazione del Parlamento.

Abstract (en) – The current health emergency poses multiple challenges to our legal system. Among them, there is the possibility of developing new ways of exercising representative democracy, in particular through remote parliamentary voting. After reviewing the main criticisms of this possibility, this contribution aims to offer some ideas in the direction of admitting remote voting, in compliance with the constitutional provision referred to in the third paragraph of art. 64 Cost. and the interpretation of the same article offered by the Constitutional Court. Finally, some limits are outlined to preserve political representation and, more generally, the full legitimacy of Parliament.

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Profili di criticità. - 3. L'autonomia regolamentare delle Camere nella giurisprudenza costituzionale. - 4. Conclusioni. Una sfida per la democrazia rappresentativa.

*Dottore di ricerca in Scienze Giuridiche all'Università di Bologna. Abilitato all'esercizio della professione forense.

1. Premessa.

L'emergenza sanitaria dovuta al COVID-19 (coronavirus) ha imposto agli attori politici del Paese scelte delicate in ordine alla gestione della situazione eccezionale. Tali scelte si sono riverberate sia sulle libertà fondamentali dei cittadini (riunione, circolazione e diritti collegati) ¹ sia sui rapporti tra poteri dello Stato (Governo e Parlamento, anzitutto)². E non sono mancate frizioni, peraltro, nel dialogo tra centro e periferia, in particolar modo tra Governo centrale e autonomie territoriali³. La gestione dell'emergenza ha comportato il necessario interrogarsi da parte di chi esercita il potere dei confini del potere stesso e delle modalità legittime del suo esercizio, pur in una contingenza straordinaria e imprevedibile come quella che coinvolge l'intera collettività. In sostanza, se è vero che nei momenti più difficili della vita comunitaria un ordinamento costituzionale può dare prova della sua tenuta, senza scivolare verso zone di antidemocraticità, è anche vero che sono proprio i nuovi problemi che si abbattano su un ordinamento a mostrare come esso sia – nel suo continuo divenire – sempre perfezionabile.

Ai nostri fini interessa tracciare i profili di costituzionalità dell'esercizio di attività parlamentare "a distanza", ipotesi che tanto ha diviso la dottrina costituzionalistica. Come è agevole intuire, propendere a favore o meno della sua ammissibilità non è questione da poco, atteso che la partecipazione ai lavori parlamentari da remoto permetterebbe di mantenere l'operatività dell'organo parlamentare e la continuità del suo corretto funzionamento nel rispetto delle restrizioni sugli assembramenti di persone per motivi sanitari. Va da sé che l'analisi che segue è legata alle contingenze in cui la questione si è finora sviluppata, ben potendo le decisioni politiche approdare verso lidi che al momento non è dato scorgere; ma ciò rileva fino a un certo punto, dal momento che si tenterà di addivenire a considerazioni che abbiano un respiro più generale. Si precisa fin da ora che, come linea direttrice di metodo, si esporranno dapprima alcune delle maggiori criticità avanzate a sostegno della inammissibilità di un voto parlamentare "a distanza", per individuare in seguito le diverse ragioni – di forma e di sostanza – che fanno propendere per la soluzione opposta.

In ogni caso, il pomo della discordia è rappresentato dall'art. 64, co. 3 Cost., in base al quale «*Le deliberazioni di ciascuna Camera e del Parlamento in seduta comune non sono valide se non è presente la maggioranza dei componenti, e se non sono adottate a maggioranza dei presenti, salvo che la Costituzione prescriva una maggioranza speciale*». A dividere i commentatori è proprio il significato da attribuire al concetto di *presenza* dei parlamentari. E cioè: deve intendersi in senso di presenza reale – più congeniale al costituente, non fosse che per le modeste tecnologie dell'epoca – oppure può giustificare la partecipazione ai lavori delle Camere anche attraverso i più moderni strumenti telematici?

¹ Con la delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020, G.U. Serie Generale del 1 febbraio 2020, ai sensi dell'art. 7, co. 1, lett. c) del d. lgs. n. 1 del 2018 (Codice della Protezione civile) è stato proclamato lo stato di emergenza (si rimanda al link <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/02/01/20A00737/sg>). Per l'elenco delle misure adottate dal Governo si veda <http://www.governo.it/it/coronavirus-misure-del-governo>.

² *Ex multis*, si vedano le considerazioni svolte da F. CLEMENTI, *Il lascito della gestione normativa dell'emergenza: tre riforme ormai ineludibili*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2020, p. 10 s. e l'ampia bibliografia ivi richiamata (https://www.osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/2020_3_04_Clementi.pdf).

³ Si rimanda a V. BALDINI, *Riflessioni sparse sul caso (o sul caos...) normativo al tempo dell'emergenza costituzionale*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1/2020, disponibile al link <http://dirittifondamentali.it/wp-content/uploads/2020/04/Baldini-Riflessioni-sparse-sul-caso-o-sul-caos....normativo-al-tempo-dell'emergenza-costituzionale.pdf>.

2. Profili di criticità.

Per sgombrare il campo da qualsiasi – ulteriore – ambiguità terminologica, si ricordi che le “deliberazioni” di cui tratta l’art. 64, co. 3 Cost. (per le quali è previsto un numero legale) devono intendersi non già nel senso di “discussioni”, bensì di “decisioni” parlamentari. Vale a dire che il numero legale prescritto dal costituente (la metà più uno dei componenti dell’Assemblea) è richiesto solo quando si tratti di assumere una decisione, e non già per il semplice fatto di riunirsi⁴. La Costituzione non richiede un numero minimo di componenti perché si possa dare inizio alla seduta, ma solo perché si possa votare⁵. E il comma terzo dell’art. 64 Cost. offre al riguardo una lucida distinzione tra *quorum* strutturale e *quorum* funzionale⁶.

Tanto premesso, la disposizione costituzionale appena richiamata deve essere letta unitamente agli artt. 55, co. 2, 61, 62, 63, co. 2, 64, commi 2 e 4 Cost., che si abbandonano in un profluvio di termini che rimandano ai concetti di “seduta” e “riunione”.

Secondo alcuni autori, dall’interpretazione letterale delle norme in parola non potrebbe che affermarsi l’univoco significato di presenza *reale* di deputati e senatori⁷, e questa lettura sarebbe confortata anche dalle previsioni regolamentari. Se volgiamo lo sguardo alle norme relative alla sola Camera (stante disposizioni di analogo tenore al Senato⁸), noteremmo infatti, tra i tanti appigli, l’art. 31 r.C. sui posti riservati *in aula* ai rappresentanti del Governo, gli artt. 49 e 53 r.C. sulle modalità di espressione del voto *in aula*, l’art. 60 r.C. in tema di potere di *esclusione dall’aula* riconosciuto al Presidente nei confronti di un deputato. Desta poi particolare interesse l’art. 46, co. 2 r.C., in base al quale «*I deputati che sono impegnati per incarico avuto dalla Camera, fuori della sua sede, o, se membri del Governo, per ragioni del loro ufficio sono computati come presenti per fissare il*

⁴ N. LUPO, *Perché non è l’art. 64 Cost. a impedire il voto “a distanza” dei parlamentari. E perché ammettere tale voto richiede una “re-ingegnerizzazione” dei procedimenti parlamentari*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2020, p. 3.

⁵ L. GIANNITI-N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*³, Il Mulino, Bologna, 2018, p. 184; A. MANNINO-S. CURRERI, *Diritto parlamentare*, Franco Angeli, Milano, 2019, p. 186 s. La previsione costituzionale si discosta in modo netto da quella statutaria di età prerepubblicana, che all’art. 53 dello Statuto albertino disponeva: «*Le sedute e le deliberazioni delle Camere non sono legali né valide, se la maggioranza assoluta dei loro membri non è presente*»; disposizione statutaria che fu però temperata dalla prassi parlamentare (si vedano M. MANCINI-U. GALEOTTI, *Norme e usi del Parlamento italiano*, Camera dei deputati, Roma, 1887, p. 125 s. e P. NUVOLI, *Il numero legale degli organi parlamentari: norme e prassi*, in *Il Parlamento della Repubblica. Organi procedure apparati*, n. 11, Camera dei deputati, Roma, 2001, II, p. 621 s.

⁶ Peraltro la regola di cui all’art. 64, co. 3 Cost. non si applicherebbe alle commissioni parlamentari: gli artt. 46, co. 1 r.C. e 30, co. 1 e 3 r.S. prevedono infatti quorum strutturali assai inferiori (1/4 dei componenti alla Camera; 1/3 al Senato). Inoltre, la necessità di soddisfare il numero legale perché si possa dare inizio alle sedute è prescritto per le sole commissioni del Senato laddove debbano procedere in sede deliberante e redigente, oltre che nei casi in cui siano convocate per assumere deliberazioni su affari per i quali non debbano riferire all’Assemblea.

⁷ Tra i tanti si segnalano P. PISICCHIO, *Il Dubbio*, 18 marzo 2020; G. GUZZETTA, *Il Dubbio*, 20 marzo 2020; A. PERTICI, *Left*, 27 marzo 2020; M. VILLONE, *Il Manifesto*, 31 marzo 2020; più articolata la posizione espressa da R. DICKMANN, *Alcune questioni di costituzionalità in tema di voto parlamentare a distanza*, in *Federalismi.it*, 1 aprile 2020 (disponibile al link <https://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=41625&dpath=document&dfile=02042020162122.pdf&content=Alcune%2Bquestioni%2Bdi%2Bcostituzionalità%2Bin%2Btema%2Bdi%2Bvoto%2Bparlamentare%2Ba%2Bdistanza%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bpaper%2B%2D%2B>)

⁸ Si vedano, nell’ordine, gli artt. 58, 113, 114, 67, 108, co. 2 r.S.

numero legale»: dalla lettura piana della disposizione si evidenzerebbe che la presenza dei deputati è richiesta proprio all'interno delle mura di Montecitorio, di talché il loro computo ai fini del numero legale – anche se assenti – sarebbe ipotesi eccezionale e applicabile a casi determinati.

E ancora, ad avallare quanto finora affermato sull'art. 64, co. 3 Cost. si potrebbe tentare la strada che porta a ricostruire la volontà del costituente alla luce del brocardo *ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*. Tant'è che dove la Costituzione ha voluto lasciare uno spiraglio aperto alla applicazione delle nuove tecnologie, l'ha fatto espressamente e senza remora: così l'art. 15 Cost. quando garantisce l'inviolabilità della libertà e della segretezza della corrispondenza e «di ogni altra forma di comunicazione»⁹.

Ulteriori profili critici possono emergere se si parte dal presupposto che la rappresentanza politica presupponga in sé la presenza fisica, nel senso che un corretto dispiegamento delle attività che il rappresentante è chiamato a compiere – e che sono funzionali al ruolo che svolge ex art. 67 Cost. – possa aversi assicurando al parlamentare non solo la partecipazione a dibattiti e votazioni, cui lo strumento telematico può senz'altro sopperire, ma anche lo svolgimento di colloqui, intese e discorsi privati con gli altri colleghi e al di fuori delle sedi formali di aula e commissione¹⁰. Si aggiunga, inoltre, la nota interdipendenza tra le attività parlamentari: esse non si risolvono solo nel voto, ma a influenzare la funzione legislativa sono anche altre funzioni, come quella di indirizzo o di controllo¹¹.

Tutte attività che, in definitiva, richiederebbero la presenza fisica dei soggetti che le pongono in essere. E pure ammettendo che non sia così, si dovrebbe comunque fare i conti con una formazione della volontà del parlamentare che vota “a distanza” in ogni caso diversa dal procedimento formativo che ha investito la volontà del parlamentare presente. Inoltre, pure a voler riconoscere la possibilità “da remoto” come aggiuntiva (in casi cioè di particolare impedimento del deputato e del senatore) e non sostitutiva del voto in presenza, resterebbe vivo il rischio che aprire una breccia nel sistema – pur salvaguardandola di cautele – non escluda che vi sia in seguito una sua progressiva dilatazione, e conseguente lesione della fisiologica rappresentanza parlamentare¹². Ciò in quanto l'attività parlamentare e il divieto di mandato imperativo ai sensi dell'art. 67

⁹ L'esempio è stato offerto da Massimo Luciani nel corso della diretta Facebook organizzata in data 3 aprile 2020 dal presidente della Commissione affari costituzionali della Camera, on. Brescia, disponibile al link <https://www.radioradicale.it/scheda/602453/parlamento-aperto-a-distanza-o-in-presenza>. A ben vedere, possono svolgersi considerazioni analoghe in ordine all'art. 68, co. 3 Cost., così come modificato dalla legge costituzionale n. 3 del 1993, laddove richiede l'autorizzazione della Camera di appartenenza per sottoporre i membri del Parlamento a intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni. L'inciso «in qualsiasi forma» fonderebbe infatti l'inclusione nell'alveo costituzionale dei c.d. tabulati del traffico telefonico, per i quali la legge n. 140 del 2003 prescrive l'obbligo di richiesta dell'autorizzazione (si rimanda all'interpretazione al riguardo offerta dalla Corte costituzionale con sentenza n. 188 del 2010).

¹⁰ Posizione assunta, per esempio, da Roberta Calvano nel corso della diretta Facebook del 3 aprile 2020 appena richiamata. Pur sostenendo la tesi dell'ammissibilità del voto parlamentare “a distanza”, è suggestiva l'immagine offerta da N. LUPO, *Perché non è l'art. 64 Cost. a impedire il voto “a distanza” dei parlamentari*, cit., p. 8-9, che ricorda come una parte importante della attività parlamentare si svolga, tra «chiacchiere, caffè presi insieme, passeggiate, e così via» proprio nei «tanti corridoi dei passi perduti, variamente denominati».

¹¹ Cfr. L. GIANNITI-N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*3, cit., p. 180-181.

¹² Conseguenze che – anticipiamo fin da ora – non possono dirsi assolutamente inevitabili, giacché ammettere il voto a distanza in situazioni circoscritte e specifiche non porta *ex necesse* a una progressiva sua estensione a situazioni diverse, o quantomeno ciò dipenderebbe dalla volontà politica degli attori parlamentari e, in definitiva, si ricadrebbe nell'ombrello dell'autonomia ai sensi dell'art. 64 Cost. Ma su queste considerazioni si rimanda al prosieguo della trattazione.

Cost. sono legati inscindibilmente, giacché proprio in quanto libera da mandato l'attività parlamentare contribuisce a creare l'unità politica, che non è un dato in sé ma – appunto – il risultato di un processo di integrazione¹³. Deve leggersi in tal senso la previsione costituzionale per cui «ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione»¹⁴. E come potrebbe concorrere a tale processo di integrazione il parlamentare che è partecipa a distanza?

Da ultimo, destituiti di fondamento sarebbero pure gli esempi che provengono dall'esperienza ordinamentale comunitaria, dall'analisi comparatistica e, ancora, dagli organi di taluni enti territoriali. Esempi che si vorrebbe – in via analogica – confezionare addosso al Parlamento. E quindi, anzitutto, l'evenienza che il Parlamento europeo, in data 26 marzo 2020, avrebbe fatto ricorso al voto a distanza per l'approvazione in seduta plenaria straordinaria delle misure economiche disposte dalla Commissione europea a sostegno dei Paesi colpiti dalla pandemia¹⁵; un paragone che però è stato ritenuto improprio, atteso che detto parlamento non si inserisce in una forma di governo propriamente parlamentare e non ha un rapporto fiduciario pieno con l'esecutivo, e inoltre presenta una problematica di spostamento transfrontaliero dei parlamentari cui l'esperienza nazionale resta estranea¹⁶.

Quanto ai paralleli di carattere comparatistico, è vero che l'art. 95 del regolamento del parlamento catalano permette ai deputati, che per motivo di maternità o paternità o grave infermità o impedimento non possano assistere e votare, di delegare il voto ad altro collega oppure di esercitare il voto telematico¹⁷, ma in tal caso vi è appunto un aggancio normativo, per noi invece assente.

Infine, taluni hanno fatto leva sull'art. 73 del decreto legge n. 18 del 2020 (c.d. Cura Italia), che permette ai consigli comunali, provinciali e delle città metropolitane e alle giunte comunali, che non abbiano regolamentato modalità di svolgimento delle sedute in videoconferenza, di riunirsi secondo tali modalità, nel rispetto dei principi di trasparenza e tracciabilità¹⁸; ma è noto – si afferma per converso – che la Corte costituzionale con la sentenza n. 106 del 2002 ha chiarito come l'intrinseca differenza tra Consigli regionali e Parlamento si poggi non solo sul dato lessicale, ma anche su quello deontico, posto che solo il Parlamento può dirsi sede di rappresentanza di interessi davvero nazionali (motivo per cui le considerazioni su organi territoriali minori risulterebbero assorbite). A questo punto, così riassunte alcune delle principali criticità che osterebbero all'ammissione di un voto parlamentare "a distanza", sarà il caso di tentare di giungere a conclusioni diverse.

¹³ Di questo avviso, L. GIANNITI-N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*3, cit., p. 22.

¹⁴ Si veda N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1991.

¹⁵ Si segnala l'intervento del presidente del Parlamento europeo David Sassoli nel corso della diretta Facebook organizzata in data 27 marzo 2020 dal presidente della Commissione affari costituzionali della Camera, on. Brescia, disponibile al link <https://www.radioradicale.it/scheda/601864/parlamento-aperto-a-distanza-o-in-presenza>.

¹⁶ Di questo avviso, Massimo Luciani al convegno *online* citato *supra*, alla nota 9.

¹⁷ Consultabile al link <https://www.parlament.cat/document/cataleg/165484.pdf>.

¹⁸ Si rimanda al link <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/03/17/20G00034/sg>.

3. L'autonomia regolamentare delle Camere nella giurisprudenza costituzionale.

Occorre prendere le mosse dal principio fondamentale di continuità dello Stato, da realizzarsi attraverso la continuità in particolare dei suoi organi costituzionali, come ricordato nella sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale. «Le Camere» – si legge nella pronuncia – «sono organi costituzionalmente necessari e indefettibili e non possono in alcun momento cessare di esistere o perdere la capacità di deliberare»¹⁹. Ciò in contrapposizione alla discontinuità impressa alle Camere statutarie²⁰, atteso che alla continuità provvedevano il Sovrano e il suo Governo²¹.

Tanto premesso, la continuità dell'organo parlamentare come elemento indefettibile della vita democratica del Paese ha posto le basi per il momento, a fronte del rispetto delle prescrizioni sanitarie per il contenimento del contagio, di un *gentlemen's agreement* tra le forze politiche in seno alla Camera dei deputati, mutuato dal c.d. *pairing* della Camera dei Comuni del Regno Unito. È doveroso precisare che formalmente le Camere non hanno mai cessato i loro lavori²², seppure si potrebbe ritenere che in un primo momento il Parlamento sia rimasto in sordina nella gestione della crisi²³. In ogni caso, dicevamo, per far funzionare l'organo e garantire al contempo l'incolumità dei suoi membri, oltre a limitare i propri lavori ad atti indifferibili e urgenti e in ogni caso legati all'emergenza sanitaria (tra cui spiccano il *question time*, interpellanze urgenti e audizioni), la Conferenza dei capigruppo ha convenuto in via eccezionale di ridurre il numero dei deputati partecipanti ai lavori dell'aula in misura proporzionale alla consistenza dei rispettivi gruppi di appartenenza²⁴.

Lasciando da parte le critiche mosse a questa decisione che riguardano la tutela dei gruppi di minoranza, i quali potrebbero risentire maggiormente della minore rappresentanza, nonché la possibile verticalizzazione del dibattito parlamentare a favore dei soli Presidenti di gruppo, è evidente come tale scelta contenga in se stessa i propri limiti. Infatti, appare tutta rimessa alla concordia tra maggioranza e opposizione, che si spera mantenuta in una situazione di emergenza che richiede, appunto, coesione.

¹⁹ Tale orientamento era stato già espresso dalla Corte costituzionale nella precedente sentenza n. 13 del 2012, in ordine alla inammissibilità di abrogazione mediante referendum ex art. 75 Cost. delle leggi elettorali. Dal momento che siffatta abrogazione non ha potere di ripristino o di ri-espansione della legislazione elettorale previgente – affermava la Corte – essa avrebbe determinato un vuoto normativo intollerabile nella materia elettorale. Ne seguiva allora pronuncia di inammissibilità della questione. Questa ipotesi è differente della pronuncia di illegittimità costituzionale della legge elettorale, pronuncia che è «complessivamente idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell'organo costituzionale elettivo» in quanto le leggi elettorali sono «indispensabili per assicurare il funzionamento e la continuità degli organi costituzionali» (così, Corte cost. n. 13 del 2012; ma si vedano anche le sentenze n. 15 e n. 16 del 2008, n. 13 del 1999, n. 26 del 1997, n. 5 del 1995, n. 32 del 1993, n. 47 del 1991, n. 29 del 1987). Perciò, pure se diversi, in entrambi i casi (referendum abrogativo e pronuncia di legittimità costituzionale della legge elettorale) viene in rilevanza il principio di continuità dell'organo parlamentare.

²⁰ Si vedano F. BASSANINI, *Gli effetti della fine della legislatura sui procedimenti legislativi pendenti*, Giuffrè, Milano, 1968 e L. BIANCHI D'ESPINOSA, *Il Parlamento*, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana diretto da Piero Calamandrei e Alessandro Levi*, Barbèra, Firenze, 1950, p. 25 s.

²¹ Si veda L. ELIA, *La continuità nel funzionamento degli organi costituzionali*, vol. I, Giuffrè, Milano.

²² Si vedano le considerazioni svolte da M. ZAMPINI, *E infine, si riuniscono le Camere. Trattiamole bene*, in *Libertàeguale*, 26 marzo 2020, disponibile al link <http://www.libertaequale.it/e-infine-si-riuniscono-le-camere-trattiamole-bene/>.

²³ Si rimanda a F. CLEMENTI, *Il lascito della gestione normativa dell'emergenza: tre riforme ormai ineludibili*, cit., p. 10 s.

²⁴ Si rimanda a S. CURRERI, *L'attività parlamentare ai tempi del Covid-19: fiat iustitia et pereat mundus*, in *lacostituzione.info*, 11 marzo 2020, disponibile al link <http://www.lacostituzione.info/index.php/2020/03/11/lattivita-parlamentare-ai-tempi-del-covid-19-fiat-iustitia-et-pereat-mundus/>.

Ma cosa accadrebbe, invece, se il rapporto tra le forze politiche si incrinasse oppure se il singolo parlamentare non volesse adeguarsi alla disciplina del proprio gruppo e partecipare comunque ai lavori, per esercitare le attribuzioni che gli sono costituzionalmente garantite? Non vi sarebbe ragione di escludere un conflitto di attribuzione.

Allora, se si ammette che la stella polare – nell’interesse di tutti – è il corretto funzionamento del Parlamento, da un lato, e la garanzia del pieno esercizio del mandato parlamentare in condizioni di sicurezza e libertà, dall’altro, è il caso di interrogarsi se davvero l’art. 64, co. 3 Cost. osti all’introduzione del voto “a distanza” nel nostro ordinamento.

Perché se è vero che, in una emergenza sanitaria dovuta a una pandemia, il diritto di deputati e senatori di accedere al Parlamento deve esercitarsi nel rispetto di una condotta idonea a garantire il diritto alla salute quale fondamentale interesse della collettività ai sensi dell’art. 32 Cost., è anche vero che il costituente non poteva prevedere le evoluzioni tecnologiche che avrebbero interessato la partecipazione degli eletti ai lavori parlamentari.

Il cuore della questione è rappresentato, a ben vedere, dall’autonomia di cui le Camere godono nella determinazione delle modalità di votazione; autonomia che non solo rimette alla discrezionalità del Parlamento l’attuazione della prescrizione costituzionale di cui all’art. 64, ma invero esclude qualsiasi censura da parte della autorità giudiziaria oppure della stessa Corte costituzionale, come quest’ultima ha chiarito nella sentenza n. 379 del 1996. Nell’alveo dell’autonomia regolamentare di cui agli artt. 64, 68 e 72 Cost. rientrano infatti quei «comportamenti aventi una natura squisitamente funzionale» che il parlamentare compie in quanto tale. Tra essi un posto di rilievo è ricoperto dall’esercizio del diritto di voto che, incidendo su «beni la cui esigenza di tutela non trascende l’esclusiva competenza della Camera», resta nel recinto regolamentare delle Camere stesse. Inoltre, a favore della predetta autonomia si pongono alcune disposizioni regolamentari: il già richiamato art. 46, co. 2 r.C. (che permette, tra l’altro, di considerare presenti i deputati in missione) o la prescrizione per cui si considerano presenti i richiedenti la verifica del numero legale e, alla Camera, anche i richiedenti la votazione (art. 46, co. 6 r.C. e art. 108, co. 3 r.S.).

Si pensi, ancora, alla decisione di non assegnare i c.d. “seggi fantasma” nella XIV legislatura²⁵ o alla presunzione del numero legale, tutte ipotesi, in definitiva, che valgono a confermare gli «ampi margini a disposizione dei regolamenti parlamentari nell’attuare la prescrizione costituzionale»²⁶.

Ebbene, nello stesso solco si poneva già la Corte costituzionale nella sentenza n. 78 del 1984, in materia di computo delle astensioni alla Camera e al Senato; disomogeneità, come è noto, definitivamente risolta con la riforma del regolamento di quest’ultimo del 2017 (art. 107, co. 1 e 2-bis r.S.). Ai nostri fini interessa il principio generale espresso in quella circostanza dalla Corte. Nella sua pronuncia, infatti, essa ritenne costituzionalmente conformi sia la prescrizione del regolamento della Camera, in base alla quale le astensioni non rilevano per il calcolo del *quorum* funzionale, sia la precedente previsione del regolamento del Senato, secondo cui gli astenuti figuravano tra i presenti (da cui l’adagio «al Senato l’astensione equivale a voto contrario»). Quindi,

²⁵ Cfr. L. GIANNITI-N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*³, cit., p. 66 e 117; R. MORETTI, *Numero legale e modi di votazione*, in T. MARTINES - G. SILVESTRI - C. DE CARO - V. LIPPOLIS - R. MORETTI, *Diritto parlamentare*³, Giuffrè, Milano, 2011, p. 214.

²⁶ N. LUPO, *Perché non è l’art. 64 Cost. a impedire il voto “a distanza” dei parlamentari*, cit., p. 7.

secondo la Corte, la Costituzione «lascia un margine piuttosto ampio all'interpretazione e attuazione del pensiero del costituente in materia» e, proprio in riferimento alla locuzione *maggioranza dei presenti* di cui all'art. 64, co. 3 Cost., afferma che «l'interpretazione e attuazione in parola sono di esclusiva spettanza di ciascuna Camera».

Per le ragioni esposte, la giurisprudenza costituzionale è chiara nell'affermare che la disciplina delle modalità di votazione, da un lato, e della verifica del numero legale, dall'altro, rientrano nella autonomia di ciascuna Camera. Nulla osterebbe allora alle Camere di interpretare il concetto di "presenza" nel modo che ritengono più opportuno, laddove non solo appare sbagliato pietrificare il disposto costituzionale in un'unica e claustrofobica applicazione, ma soprattutto occorre garantire la continuità del funzionamento delle Camere, tanto più necessaria in una situazione di emergenza. Peraltro, che deputati e senatori seguitino a svolgere appieno le funzioni loro attribuite dall'art. 54 Cost. appare non solo doveroso ma anche conforme a quanto recentemente statuito – ancora una volta – dalla Corte costituzionale nella ordinanza n. 60 del 2020. In particolare, la Corte ha chiarito che le procedure parlamentari devono assicurare un ragionevole equilibrio tra le varie esigenze in gioco. E per il procedimento legislativo occorre operare un necessario bilanciamento tra le ragioni di valorizzazione del contraddittorio, da un lato, e l'efficienza e la tempestività delle decisioni, dall'altro. Tale pronuncia bene si attaglia alle considerazioni svolte, fermo restando che, nel processo di bilanciamento da effettuarsi in questo caso, si inserirebbe anche il rispetto del diritto alla salute.

4. Conclusioni. Una sfida per la democrazia rappresentativa.

Non è il caso di illudersi, l'ammissione di un voto parlamentare "a distanza" solleva molteplici sfide per il nostro ordinamento costituzionale.

Anzitutto, quella che è stata definita una necessaria "re-ingegnerizzazione" delle procedure²⁷, giacché l'elemento tecnologico non è solo questione di pura forma, ma incide sul tasso di pubblicità e partecipazione ai lavori, richiedendo una profonda ristrutturazione delle modalità di organizzazione dei procedimenti parlamentari. Ciò in quanto, tradizionalmente, il Parlamento si fonda sull'assunto di riunire nel medesimo luogo i rappresentanti della Nazione: è proprio questa l'idea forte della compresenza, e cioè dell'attività di co-decidere attraverso confronti diretti tra presenti. A ritenere diversamente – credendo cioè che l'evoluzione tecnologica, anche se non accompagnata da somma prudenza, non possa alterare nella sostanza l'essenza del Parlamento – si rischia di trasformare la rappresentanza dell'organo parlamentare in una sterile rappresentazione di fronti contrapposti e tradire così il monito che, con parole suggestive, Carlo Mezzanotte ricordava nella citata sentenza n. 379 del 2006: "altro è la legalità delle autonome scelte del Parlamento, altro la legittimazione del suo operato".

Ancora, l'introduzione del voto "a distanza" richiederebbe *ex necesse* una modifica regolamentare, anche se – si è notato²⁸ – l'urgenza del momento potrebbe permettere una decisione in tal senso del Presidente della Assemblea previo parere unanime della

²⁷ *Ibidem*, p. 8 s.

²⁸ Cfr. S. CURRERI, *L'attività parlamentare ai tempi del Covid-19: fiat iustitia et pereat mundus*, in *lacostituzione.info*, 11 marzo 2020.

Giunta per il Regolamento, attraverso il ricorso alla consuetudine *nemine contradicente*. Inoltre, per non trasformare il Parlamento in un “votificio”²⁹, un voto siffatto sarebbe da escludersi in taluni casi densi di solennità in cui la compresenza dei parlamentari è necessaria per un fisiologico esercizio della rappresentanza politica: si pensi all’elezione del Presidente della Repubblica, che si svolge peraltro a voto segreto; al voto di fiducia al Governo ai sensi dell’art. 94 Cost.; alle ipotesi di Parlamento in seduta comune; ai casi di riserva di assemblea di cui all’art. 72, co. 4 Cost.; e comunque, sarebbe auspicabile che il voto “a distanza” non sia sostitutivo di quello in presenza, ma vi si aggiunga come possibilità, garantendo in ogni caso la sicurezza dello strumento telematico e la non coartazione del parlamentare.

In definitiva, difendere a ogni costo la necessaria presenza fisica di deputati e senatori in nome della dignità del Parlamento è una impostazione teorica che deve fare i conti con la realtà, vale a dire con uno svolgimento dei lavori parlamentari che rischia di essere tutt’altro che dignitoso, con un dibattito marginalizzato, un “contingentamento” dei parlamentari che nega *in nuce* il ruolo del Parlamento come sede del pluralismo, e con la discriminazione che consegue tra chi può partecipare ai lavori e chi invece non può³⁰. Ammettere un voto espresso a distanza significa più in generale permettere l’esercizio della rappresentanza – che è un valore – a tutti i parlamentari, e attraverso di essi a tutti i cittadini, nel rispetto di uno dei molteplici modi in cui la sovranità può esercitarsi ai sensi dell’art. 1, co. 2 Cost. E appare come possibile soluzione per mantenere il Parlamento davvero *aperto*, cioè vivo nelle sue funzioni, e scongiurare che si realizzi quanto scriveva Cavour: “di sentirsi tanto deboli, in quanto comunità, proprio perché le Camere sono chiuse”.

²⁹ Si rimanda alle considerazioni svolte da Lara Trucco nel corso del convegno *online* citato *supra*, alla nota 9.

³⁰ Molto suggestiva la posizione espressa da Salvatore Curreri nel corso del convegno di cui *supra* alla nota 9, ove espone il rischio di una lesione inaccettabile del principio di uguaglianza qualora non fosse possibile permettere a un parlamentare eletto – che rappresenta la Nazione ai sensi dell’art. 67 Cost. – di esercitare le funzioni al pari dei suoi colleghi. Si veda anche S. CURRERI, *Voto a distanza in Parlamento: i precedenti non lo impediscono affatto*, in *lacostituzione.info*, 16 marzo 2020, disponibile al link <https://www.lacostituzione.info/index.php/2020/03/16/voto-a-distanza-in-parlamento-i-precedenti-non-lo-impediscono-affatto/>.