



SECONDA ONDATA COVID-19: È TEMPO PER UN PARLAMENTO IN *SMART WORKING*? RIFLESSIONI A PARTIRE DALLA PROPOSTA DI RIFORMA DEL REGOLAMENTO DELLA CAMERA \*

PIETRO VILLASCHI\*\*

SOMMARIO: 1. Le Camere tra prima e seconda ondata. – 2. Le esperienze delle *Cortes* spagnole e del Parlamento europeo. – 3. La proposta di modifica del Regolamento della Camera: in quale direzione si intende andare? – 4. Osservazioni conclusive.

**1. Le Camere tra prima e seconda ondata**

La recrudescenza negli ultimi mesi della pandemia da Covid-19, in Italia come nel resto d'Europa, ha portato nuovamente al centro del dibattito pubblico la controversa questione di come assicurare il funzionamento delle assemblee parlamentari senza mettere a repentaglio la salute dei membri, nonché del personale dipendente.

Trattasi di una problematica che già nella primavera scorsa, nel pieno della prima ondata epidemica, aveva destato l'attenzione della dottrina e acceso un fervente dibattito in seno agli organi parlamentari (in particolare, presso la Giunta per il Regolamento della Camera)<sup>1</sup>. Da una parte, coloro i quali ritenevano che andasse preservata la presenza in sede, predisponendo piuttosto adeguati protocolli di sicurezza per ridurre il rischio di contagio<sup>2</sup>. Dall'altra, chi proponeva di introdurre modalità di partecipazione e

\* Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

\*\* Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano.

<sup>1</sup> Si ricordano le sedute del 4, 31 marzo e 7 maggio della Giunta per il Regolamento della Camera dei Deputati e, più di recente, del 6, 15 ottobre e 4 novembre. Meno attivo l'altro ramo del Parlamento, ove la Giunta per il Regolamento si è riunita per discutere della questione solo il 9 giugno (e, più di recente, il 10 novembre), forse a testimoniare una diversa sensibilità da parte dei senatori nei confronti della possibilità di introdurre forme di partecipazione da remoto.

<sup>2</sup> *Ex multis*, si ricordano i contributi di V. LIPPOLIS, *Camere, voto a distanza? No grazie, la presenza in aula resta essenziale*, in *Il Dubbio*, 1° aprile 2020, 1 ss.; M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, 2/2020, 109-141; A. PERTICI, *Riunirsi a votare in via telematica? Una soluzione che non convince*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2020, 382-385; R. DICKMANN,

voto da remoto, sia in Commissione che in Assemblea, al fine di assicurare la funzionalità dell’organo e, al contempo, la sicurezza dei componenti (parlamentari e funzionari)<sup>3</sup>.

Come noto, le Camere, a differenza di quanto posto in essere da altre assemblee parlamentari (si pensi al caso del *Congreso* spagnolo, della Camera dei Comuni britannica o del Parlamento europeo), si orientavano nel senso di continuare a garantire la presenza dei deputati e senatori in sede<sup>4</sup>.

Stante, tuttavia, l’aggravarsi della situazione epidemiologica nei primi giorni di marzo 2020 e alle limitazioni agli spostamenti sull’intero territorio nazionale disposte con i d.p.c.m. dell’8 e 9 marzo, le Conferenze dei Capigruppo decidevano di limitare temporaneamente l’attività parlamentare ai soli progetti di legge indifferibili, alle interrogazioni a risposta immediata e alle interpellanze urgenti; su iniziativa del Presidente Fico, i gruppi parlamentari stabilivano, inoltre, di contingentare la presenza in aula al 55% dei componenti, così da assicurare la proporzionalità nel rapporto tra le forze politiche e il raggiungimento del numero legale (c.d. *pairing* che si fondava essenzialmente su un *gentlemen’s agreement* tra i gruppi)<sup>5</sup>. La partecipazione da remoto veniva, invece, ammessa solo per le attività svolte dagli organi parlamentari in sede informale, ovverosia senza rendicontazione<sup>6</sup>.

Durante la fase più acuta dell’emergenza le Camere quindi rimasero sì operative, ma nei fatti solo grazie ad una drastica riduzione dell’attività parlamentare e ad un accordo informale tra i gruppi, che consentì di contingentare (per la verità solo per poche settimane) il numero di parlamentari presenti<sup>7</sup>.

Si trattava chiaramente di una soluzione, provvisoria e precaria, sostenibile solo per un breve periodo di tempo. Il c.d. *pairing*, infatti, per quanto non vincolante, non solo rischiava di tradursi in una compressione, più o meno velata, del libero esercizio del mandato parlamentare, ma, per poter effettivamente operare, necessitava anche del

---

Alcune questioni di costituzionalità in tema di voto parlamentare a distanza, in *Federalismi*, 5/2020, 2-16.

<sup>3</sup> *Ex multis*, cfr. F. CLEMENTI, *Virus: In emergenza la democrazia rappresentativa si difende con il voto a distanza*, in *Progresso, Europa e Riforme*, 5/2020, 1 ss.; S. CURRERI, *Il Parlamento nell’emergenza*, in *Osservatorio AIC*, 3/2020, 214-252; 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, 23-32; S. CECCANTI, *Verso una regolamentazione degli stati di emergenza per il Parlamento: proposte a regime e possibili anticipazioni immediate*, in *BioLaw Journal*, 17 marzo 2020, 1-5.

<sup>4</sup> Cfr. quanto deciso in sede della Conferenza dei Capigruppo del Senato del 9, 25 marzo e 7 aprile e della Camera dei Deputati del 10 e 25 marzo, oltre che, come già ricordato, nelle riunioni della Giunta per il Regolamento della Camera del 4 e 31 marzo.

<sup>5</sup> Cfr., sul punto, N. LUPO, *L’attività parlamentare in tempi di coronavirus*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2/2020, 125, che ha rilevato come sia stato posto in essere un vero e proprio “contingentamento dei parlamentari”.

<sup>6</sup> Cfr., in particolare, resoconto stenografico della Giunta per il Regolamento della Camera del 31 marzo, 7-8.

<sup>7</sup> Per una più ampia ricostruzione delle misure poste in essere dalle Camere nella prima fase dell’emergenza cfr., *ex multis*, S. CURRERI, *op. cit.*, spec. 228-230.

costante accordo tra i gruppi<sup>8</sup>. Non è un caso che, come si evince dalla lettura dei resoconti delle sedute, verso la fine del mese di aprile, proprio il venir meno del *gentlemen's agreement* tra le forze politiche mandò in crisi la soluzione individuata poco più un mese prima<sup>9</sup>.

Stante l'esaurirsi della fase più acuta dell'emergenza, si decideva allora di consentire nuovamente a tutti i parlamentari di tornare in presenza. Nella seduta del 7 maggio, la Giunta per il Regolamento della Camera, ponendosi nel solco dell'indirizzo emerso in sede della Conferenza dei Capigruppo il 29 aprile, si orientava nel senso di utilizzare tutti gli spazi disponibili: in particolare, la scelta ricadeva sul Transatlantico, di modo da garantire a tutti i 630 deputati di essere presenti (nella specie 339 in aula, 170 nelle tribune e 120 nel Transatlantico)<sup>10</sup>. La partecipazione da remoto continuava ad essere ammessa solo per le attività delle Commissioni in sede informale.

Al riguardo, è interessante rilevare come il Presidente Fico precisasse che i deputati, che si fossero collegati da remoto, avessero cura di trovarsi in luogo isolato da interferenze esterne e di verificare la stabilità della connessione internet<sup>11</sup>, per non inficiare la regolarità dei lavori. Per il resto, si decideva di rinviare la discussione sulle modalità di funzionamento della Camera in momenti di emergenza, dovendosi «*affrontare con responsabilità e con la dovuta ponderazione e approfondimento, dunque senza fretta e senza fughe in avanti*»<sup>12</sup>.

Anche il Senato, dove, per la verità, il dibattito sul tema è stato meno acceso (basti pensare, come di diceva poc'anzi, che la Giunta per il Regolamento si è riunita per discutere di tali problematiche solo due volte in tutti questi mesi), procedeva ad utilizzare ogni spazio disponibile e a limitare solo alle riunioni degli Uffici di Presidenza delle Commissioni in via informale la possibilità di partecipazione da remoto<sup>13</sup>.

Per un certo periodo di tempo, pertanto, complice anche l'apparente tregua data dalla pandemia, i lavori delle Camere sembravano tornare alla normalità, pur chiaramente nell'osservanza dei protocolli sanitari previsti al fine di ridurre il rischio di

---

<sup>8</sup> Per un maggior approfondimento sulle implicazioni di una simile soluzione sia consentito rinviare a F. BIONDI - P. VILLASCHI, *Il funzionamento delle Camere durante l'emergenza sanitaria. La difficile praticabilità di un "Parlamento telematico"*, in *Federalismi*, 18/2020, 39-42.

<sup>9</sup> Emblematica la seduta del 24 aprile alla Camera, quando, al momento della votazione dell'odg 9/2463/341, presentato dall'on. Meloni in merito all'impiego del c.d. MES, i gruppi di maggioranza e opposizione si accusarono a vicenda di non aver rispettato il limite numerico dei presenti su cui si erano accordati.

<sup>10</sup> Cfr. resoconto stenografico della seduta della Giunta per il Regolamento della Camera del 7 maggio, 3-8, durante la quale il Presidente Fico precisava che il Transatlantico sarebbe stato inteso a tutti gli effetti come un prolungamento dell'aula, assicurando in tal modo il mantenimento dell'unicità della seduta. I deputati ivi collocati avrebbero potuto sempre visionare l'aula tramite appositi schermi, nonché votare, mentre gli interventi orali si sarebbero svolti nell'emiclo. Un esempio di seduta svoltasi secondo tali modalità è stata quella dedicata alla conversione del d.l. n. 22/2020, cfr. resoconto stenografico delle sedute dell'Assemblea della Camera del 4-6 giugno 2020.

<sup>11</sup> Si tratta di un profilo di particolare rilievo su cui si tornerà *infra* § 3, cfr. resoconto stenografico della seduta della Giunta per il Regolamento della Camera del 7 maggio, 8.

<sup>12</sup> Così il Presidente Fico, cfr. resoconto stenografico della seduta della Giunta per il Regolamento della Camera del 7 maggio, 12.

<sup>13</sup> V. il resoconto sommario della seduta della Giunta per il Regolamento del Senato del 9 giugno, 1-11.

contagio. Parallelamente, anche il tema dell'introduzione di forme di partecipazione da remoto ai lavori parlamentari sembrava perdere di interesse.

Il riacutizzarsi dell'emergenza sanitaria alla fine di settembre ha riposto sul tavolo tutta una serie di questioni, alcune delle quali hanno dimostrato plasticamente come il rischio di una paralisi dell'organo, già paventato in primavera, non fosse così peregrino.

Procedendo con ordine, il 30 settembre 2020 emergevano due casi di positività al Covid-19 tra i componenti del Gruppo del Movimento 5 Stelle al Senato; le Commissioni previste per quel giorno venivano sconvocate al fine di procedere alla sanificazione delle aule. Il giorno successivo i lavori riprendevano con la convocazione da parte della Presidente Casellati della Conferenza dei Capigruppo<sup>14</sup>.

Solo pochi giorni dopo, diversi deputati risultavano positivi al Covid-19 e altrettanti venivano messi in quarantena, in quanto contatti stretti.

Nella seduta della Camera del 6 ottobre, dedicata alle comunicazioni del Ministro della Salute in merito alle nuove misure per il contenimento del contagio e alla proroga dello stato di emergenza, per ben due volte al momento del voto sulla risoluzione di maggioranza non si raggiungeva il numero legale (nel primo caso per 15 voti, nel secondo per 8)<sup>15</sup>. Oltre alla decisione dei gruppi di opposizione di abbandonare appositamente l'aula, la ragione era addebitabile al fatto che, tra i numerosi parlamentari di maggioranza assenti, se ne contavano circa una quarantina impossibilitati a prendere parte alla seduta proprio in quanto positivi al Covid-19 o in quarantena<sup>16</sup>.

La sera stessa, dato il rischio di paralisi che si prefigurava, si riuniva d'urgenza la Giunta per il Regolamento. Oggetto di discussione era la proposta, avanzata dal Presidente Fico, di estendere l'istituto della missione, previsto dall'art. 46, comma 2, del Regolamento, ai deputati destinatari di provvedimenti dell'autorità sanitaria e che ne avessero fatta apposita richiesta. La questione, per la verità, non era nuova. Già, infatti, durante i primi giorni dell'emergenza sanitaria, l'istituto era stato applicato nei confronti di due parlamentari impossibilitati a raggiungere le Camere, in quanto residenti all'interno delle zone rosse istituite alla fine di febbraio nel Lodigiano<sup>17</sup>. Successivamente, tuttavia, a tutti quei deputati che erano risultati positivi al Covid-19 o sottoposti alla quarantena, non si era applicata la missione, bensì la giustificazione ai fini della diaria<sup>18</sup>. La scelta non è non priva di conseguenze dal momento che, alla Camera, i deputati in missione sono calcolati al fine del computo del numero legale<sup>19</sup>.

---

<sup>14</sup> Cfr. il comunicato stampa della Presidente Casellati del 1° ottobre, che ribadiva la necessità che l'attività del Senato proseguisse senza ulteriori intoppi.

<sup>15</sup> Cfr. resoconto stenografico della seduta della Giunta per il Regolamento della Camera del 6 ottobre, 48-68.

<sup>16</sup> Cfr. sul punto le dichiarazioni dell'on. Fiano, resoconto stenografico della seduta della Giunta per il Regolamento della Camera del 6 ottobre, 62-63.

<sup>17</sup> Trattasi in particolare del deputato Guidesi, la cui condizione era stata esaminata dalla Conferenza dei Capigruppo della Camera il 25 e 27 febbraio e dalla Giunta per il Regolamento il 4 marzo. Similmente si era deciso di procedere nei confronti dell'on. Augussori, nella medesima situazione del deputato Guidesi.

<sup>18</sup> Come confermato dal Presidente Fico in apertura della seduta della Giunta per il Regolamento della Camera del 6 ottobre, come da resoconto stenografico, 3-4.

<sup>19</sup> Al Senato, invece, ai sensi dell'art. 108, comma 2, del Regolamento gli assenti per incarico del Senato medesimo, in ragione della carica di Ministro o per congedo - questi ultimi in numero non superiore al 10% dei componenti totali - non sono considerati ai fini del numero legale.

La proposta veniva accolta favorevolmente dalla maggioranza dei componenti, i quali, tuttavia, chiedevano che l'istituto, che già nel corso del tempo aveva subito un'evoluzione che lo aveva allontanato dalla sua funzione originaria (si pensi all'applicazione alle deputate in maternità<sup>20</sup>), non si prestasse a ulteriori degenerazioni patologiche<sup>21</sup>.

In definitiva, si decideva quindi di applicare, fino al termine dell'emergenza sanitaria, la missione ai deputati che fossero risultati positivi al Covid-19 o nei cui confronti fosse stata disposta la misura della quarantena in quanto contatti stretti o l'isolamento fiduciario o ancora che fossero in attesa dell'esito del tampone molecolare. Si trattava di una decisione necessitata, allo scopo di impedire nell'immediato e a regolamento vigente, il fermo dei lavori<sup>22</sup>, ma, per la verità, non pienamente risolutiva (basti pensare a quelle votazioni per le quali è richiesta una maggioranza qualificata, tra cui un'ipotesi di particolare attualità è rappresentata dalle autorizzazioni ai c.d. scostamenti di bilancio ex art. 81 Cost.).

In questo quadro, si sollecitava, ancora una volta, a riprendere il dibattito in merito all'introduzione di forme di partecipazione a distanza.

Pochi giorni prima, il 1° ottobre 2020, era stata depositata una proposta di riforma del Regolamento della Camera, a prima firma dell'onorevole Ceccanti, con lo scopo di disciplinare la partecipazione e il voto da remoto ai lavori parlamentari.

Con l'introduzione dell'art. 48-ter, il testo si propone, al primo comma, di affidare all'Ufficio di Presidenza la determinazione «*dei casi in cui, in presenza di particolari circostanze che impediscano ai deputati lo svolgimento della funzione parlamentare in presenza, possono essere autorizzati la partecipazione alle sedute dell'Assemblea, delle Giunte e delle Commissioni e l'esercizio del voto secondo procedure telematiche che assicurino la personalità, la libertà e la sicurezza del voto*» (art. 48-ter, primo comma). Alla sussistenza di tali ipotesi, l'Ufficio di presidenza dovrebbe pertanto autorizzare i deputati che ne facciano richiesta, «*specificando i voti e il periodo di tempo in cui il voto può essere espresso secondo le procedure telematiche di cui al comma 1*» (art. 48-ter, secondo comma).

Ad avviso dei promotori, infatti, il problema riguarda non tanto la possibile mancanza del *quorum* (per il quale è possibile agire sulle missioni, come si è visto sopra) o l'alterazione dei possibili esiti di votazioni ordinarie (per i quali la questione potrebbe anche temporaneamente venire risolta con accordi informali tra i gruppi), quanto soprattutto le votazioni per le quali sono richiesti *quorum* particolari ed «*in cui*,

---

<sup>20</sup> Su cui si rinvia, per una più approfondita analisi, a P. PISICCHIO, *Pandemia da Covid-19 e Assemblee Parlamentari, tra contagi, congedi e missioni*, in *Federalismi*, 29/2020, 1-11.

<sup>21</sup> Degno di menzione l'intervento dell'on. Fiano, che chiedeva «di considerare l'applicazione della missione ai deputati soggetti a limitazioni derivanti da provvedimenti dell'autorità sanitaria come legata alla situazione emergenziale ed eccezionale della pandemia mondiale, al fine di evitare estensioni ad altre ipotesi e patologie», cfr. resoconto stenografico della Giunta per il Regolamento della Camera del 6 ottobre, 5.

<sup>22</sup> Tanto che le nuove modalità di applicazione dell'istituto consentivano l'approvazione della menzionata risoluzione già il giorno successivo, ma con ben 120 deputati in missione, cfr. resoconto stenografico della seduta dell'Assemblea della Camera dei Deputati del 7 ottobre, 24.

*quindi, solo la possibilità di garantire una partecipazione ed anche un voto a distanza può non alterare il risultato»<sup>23</sup>.*

Il 15 ottobre la Giunta per il Regolamento della Camera si riuniva nuovamente per discutere delle modalità con cui organizzare i lavori nelle settimane successive.

Il Presidente Fico rilevava come la discussione sull'eventuale adozione di modalità telematiche sarebbe in ipotesi stata possibile solo con riferimento a casi specificamente individuati connessi a situazioni di straordinaria emergenza, ritenendo comunque che la Giunta non potesse sottrarsi dal ragionare dei possibili rimedi necessari per preservare la funzionalità della Camera, specie in vista di importanti adempimenti legislativi, come l'approvazione della legge di bilancio<sup>24</sup>.

Come già accaduto in primavera, il dibattito si divideva tra coloro i quali sollevavano una serie di perplessità sulla praticabilità e opportunità dell'introduzione della partecipazione da remoto<sup>25</sup> e quei deputati che, al contrario, ritenevano che una riforma del Regolamento sarebbe stata invece auspicabile e anzi non più differibile dato l'evolversi degli eventi<sup>26</sup>. Nella consapevolezza della delicatezza della questione da più parti si invitava a considerare attentamente i risvolti tecnici e pratici, da esaminarsi attraverso un'approfondita istruttoria<sup>27</sup>. Il Presidente decideva, così, di riaggiornare la seduta con l'obiettivo di continuare la riflessione sul tema.

Dopo alcune settimane, il 4 novembre, la Giunta per il Regolamento tornava a riunirsi. Il Presidente Fico ricordava come la Conferenza dei Capigruppo del 29 ottobre avesse convenuto di avviare in via sperimentale una nuova articolazione dei lavori, prevedendo che le sedute con votazioni dell'Assemblea si svolgessero a settimane alterne, così da riservare integralmente ai lavori delle Commissioni le settimane in cui l'Aula si sarebbe dedicata allo svolgimento di atti di sindacato ispettivo, ritenendo che tale modulo organizzativo potesse contribuire ad una migliore programmazione delle attività e ad un miglior utilizzo delle sale più capienti. Proponeva, inoltre, di estendere l'ambito di applicazione delle modalità di partecipazione da remoto ai lavori delle Commissioni in sede formale (e quindi non più solo informale), tramite sistemi di video-conferenza, purché non si trattasse di sedute in cui fossero previste votazioni<sup>28</sup>.

La proposta trovava accoglimento da parte dei membri della Giunta, sebbene con alcuni distinguo (l'on. Fiano lamentava come non vi fosse alcun riferimento al tema cruciale delle votazioni da remoto; analogamente l'on. Fornaro riteneva non si potesse abbandonare la riflessione sul punto nell'evenienza che l'emergenza sanitaria fosse peggiorata)<sup>29</sup>. Ad ogni modo, la Giunta conveniva di estendere la partecipazione da

---

<sup>23</sup> Così la relazione introduttiva alla proposta di modifica del Regolamento a prima firma dell'on. Ceccanti, cfr. Atti parlamentari - Camera dei Deputati - Doc. II n. 15, 1-2.

<sup>24</sup> Cfr. resoconto stenografico della Giunta per il Regolamento della Camera del 15 ottobre, 11.

<sup>25</sup> Cfr. l'intervento dell'on. Foti, come da resoconto stenografico della Giunta per il Regolamento della Camera del 15 ottobre, 11-12.

<sup>26</sup> V. la posizione dell'on. Fiano, come da resoconto stenografico della Giunta per il Regolamento della Camera del 15 ottobre, 12-13 che richiamava al riguardo proprio la proposta a prima dell'onorevole Ceccanti.

<sup>27</sup> Cfr. l'intervento dell'on. Giachetti, come da resoconto stenografico della Giunta per il Regolamento della Camera del 15 ottobre, 14-15.

<sup>28</sup> Cfr. resoconto stenografico della Giunta per il Regolamento della Camera del 4 novembre, 3-5.

<sup>29</sup> Cfr. resoconto stenografico della Giunta per il Regolamento della Camera del 4 novembre, 5-6.

remoto (limitatamente al periodo dell'emergenza sanitaria) alle sedute delle Commissioni dedicate allo svolgimento di audizioni formali previste nell'ambito di indagini conoscitive, alle comunicazioni del Governo, agli atti di sindacato ispettivo e, più in generale, in tutti quei casi in cui si sarebbero tenute riunioni in sede formale, nelle quali fosse stato previsto lo svolgimento di una discussione senza votazione. Veniva ribadito come si sarebbero dovute verificare tutte le condizioni per un'effettiva partecipazione a distanza, con particolare riguardo alla stabilità della connessione internet e al fatto che il deputato si sarebbe dovuto trovare in luogo privo di interferenze esterne<sup>30</sup>.

Il tema si poneva anche al Senato, dove tuttavia la Giunta per il Regolamento, riunitasi il 10 novembre, conveniva di ammettere la partecipazione in video-conferenza per le sole audizioni in Commissione, ferma restando la presenza in sede almeno del Presidente della Commissione e del Capo dell'Ufficio di Segreteria. Il Senato sceglieva, quindi, di seguire una linea più prudente rispetto alla Camera, cercando di circoscrivere quanto più possibile le attività da porre in essere da remoto<sup>31</sup>.

Così ricostruite tutte le principali tappe che, a partire dai primi giorni di marzo fino alle ultime settimane, hanno visto protagoniste le Camere nel cercare di far fronte alle delicate questioni poste dalla pandemia, nelle pagine che seguiranno l'analisi si concentrerà più specificamente sulla proposta di riforma del Regolamento della Camera all'esame della Giunta, contestualizzandola alla luce di due esperienze di rilievo in chiave comparata.

Già nella relazione introduttiva alla proposta i promotori affermano, infatti, di richiamarsi esplicitamente al disposto dell'art. 82, comma 2, del Regolamento del *Congreso de Los Diputados* spagnolo. Una breve ricostruzione dell'esperienza delle *Cortes*, le quali, già prima dell'irrompere della pandemia, avevano sperimentato il voto a remoto, pare pertanto utile.

Parallelamente si tratterà di un altro caso, particolarmente emblematico, di riorganizzazione dell'attività parlamentare a distanza in questi mesi di emergenza, ossia quello del Parlamento europeo. Si tratta, infatti, di un'esperienza interessante, anche alla luce del fatto che, dopo un lungo *iter* di esame, il 17 dicembre scorso, la Plenaria ha definitivamente approvato un'articolata proposta di modifica del regolamento interno volta a disciplinare la partecipazione e il voto da remoto in circostanze eccezionali.

---

<sup>30</sup> Le medesime disposizioni, inoltre, si sarebbero applicate alle Giunte e ai Comitati della Camera, nonché agli organi bicamerali cui si applica il regolamento della Camera, prestando tuttavia particolare attenzione alla compatibilità di tali modalità con le sedute delle Commissioni di inchiesta, data la delicatezza delle questioni ivi trattate, cfr. resoconto stenografico della Giunta per il Regolamento della Camera del 4 novembre, 7-8.

<sup>31</sup> Di particolare interesse la posizione assunta sul punto dall'on. Calderoli, il quale esprimeva perplessità sull'ipotesi di estendere la partecipazione a distanza ai dibattiti e alle discussioni generali, anche in considerazione del fatto che le connessioni telematiche non sempre risulterebbero affidabili. Per quanto sarebbero restate escluse tutte le attività per le quali sono previste votazioni, osservava, inoltre, che la discussione di un provvedimento legislativo si atteggia in modo del tutto differente rispetto a un dibattito instaurato nel corso di un'audizione, in quanto si caratterizza per un confronto finalizzato al raggiungimento di posizioni condivise, per il quale non sarebbe sostituibile la presenza fisica, cfr. resoconto sommario della seduta della Giunta per il Regolamento del Senato del 10 novembre.

L'analisi di queste due esperienze si rivelerà particolarmente proficua al fine di comprendere l'*humus* teorico e pratico su cui è andato formandosi il testo oggi all'esame della Giunta della Camera e poterlo così valutare da angolature prospettive differenti.

## **2. Le esperienze delle Cortes spagnole e del Parlamento europeo**

L'ordinamento spagnolo è stato sicuramente un precursore nell'introduzione del c.d. "voto non presencial" a livello parlamentare e ciò ben prima che la pandemia ponesse sul tavolo la necessità di fare ricorso a simili modalità di lavoro<sup>32</sup>.

In particolare, l'art. 82, comma 2, del Regolamento del *Congreso de Los Diputados*, a seguito di una riforma intervenuta nel 2011, ammette la possibilità di attivare il voto da remoto in alcune ipotesi eccezionali: gravidanza, maternità, paternità o grave malattia. Sussistendo tali presupposti, è onere del parlamentare chiedere l'autorizzazione all'Ufficio di Presidenza, la quale, in caso di risposta affermativa, indicherà le votazioni e il periodo di tempo per cui è valida. Il voto dovrà essere verificato personalmente e giungere alla Presidenza prima dell'inizio della corrispondente votazione.

La disciplina regolamentare è stata, inoltre, integrata da una risoluzione adottata nel 2012 dall'Ufficio di Presidenza<sup>33</sup>, che ha dettagliato più nello specifico gli snodi procedurali da seguirsi. In particolare, in sede di richiesta, il parlamentare sarà tenuto a indicare i motivi specifici e il periodo durante il quale non potrà essere presente, mentre l'Ufficio di Presidenza dovrà, nell'autorizzazione, specificare le votazioni, la seduta per cui è rilasciata e l'orario entro cui esprimere il voto. A tutela dell'integrità del voto, si prevede inoltre che il Presidente contatti telefonicamente il deputato per verificarne l'avvenuta espressione, che venga utilizzata la rete *intranet* del *Congreso* e che il voto sia protetto da firma digitale<sup>34</sup>. Tra gli altri profili, la risoluzione individua anche le ipotesi di nullità della votazione per via telematica, come nel caso in cui il deputato, a seguito dell'espressione del voto da remoto, chieda di presentarsi e votare in aula<sup>35</sup>.

Sostanzialmente simile la disciplina prevista dall'art. 92, comma 3, del Regolamento del *Senado*.

Le ipotesi, infatti, di ricorso al voto a distanza sono le medesime di quelle del Regolamento del *Congreso*, puntualmente tipizzate.

---

<sup>32</sup> Su cui l'esaustiva ricostruzione di S. CURRERI - C. MARCHESE, *Il "voto telematico no presencial" nell'esperienza delle assemblee rappresentative spagnole: le Cortes Generales e i Parlamenti delle Comunità autonome*, in *Federalismi*, 12/2020, 76-103.

<sup>33</sup> Si tratta della *Resolución de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 21 de mayo de 2012*.

<sup>34</sup> Cfr. artt. 1, 2, 3 e 4 della *Resolución de la Mesa del Congreso de los Diputados* cit. Ad avviso di S. CURRERI - C. MARCHESE, *op. cit.*, 86, la previsione dell'accertamento telefonico è per la verità forse eccessiva, se si considerano i mezzi tecnologici oggi disponibili per verificare l'avvenuta espressione del voto, e dimostrerebbe anzi una certa diffidenza nel ricorso a tali modalità telematiche.

<sup>35</sup> Cfr. art. 6 della *Resolución de la Mesa del Congreso de los Diputados* cit.



Ancor più dettagliato appare l'*iter* procedurale, anche in questo caso definito da una Risoluzione interna<sup>36</sup>, che prevede anzitutto che la richiesta pervenga all'Ufficio di Presidenza la settimana precedente la votazione, quindi con un congruo lasso temporale di anticipo. Inoltre, si precisa che la possibilità di esprimersi da remoto sia limitata alle questioni non oggetto di modifiche in aula o da votarsi separatamente<sup>37</sup>. Particolarmente analitica appare anche la disciplina in tema di annullamento delle votazioni: ad esempio, si prevede che, qualora il senatore abbia espresso il proprio voto per via telematica, ma poi intenda annullarlo così da votare fisicamente, dovrà attendere almeno 60 minuti dalla ricezione della sua richiesta da parte dell'Ufficio di Presidenza<sup>38</sup>.

Orbene, un primo dato che può immediatamente trarsi da una rapida disamina della disciplina vigente in Spagna è che sia il *Congreso* che il *Senado* prevedono, nei rispettivi regolamenti, ipotesi tipizzate per il ricorso al voto da remoto.

La decisione di concedere l'autorizzazione è sì nelle mani dell'Ufficio di Presidenza, ma può essere adottata solo nei casi e modi previsti dal Regolamento. Trattasi di ipotesi originariamente concepite per consentire ai parlamentari di conciliare gli incarichi pubblici con particolari condizioni personali, specialmente la maternità e la paternità<sup>39</sup>.

È pur vero, tuttavia, che una simile, rigorosa, disciplina non ha impedito, proprio nel contesto dell'attuale emergenza sanitaria, alla Presidente del *Congreso de Los Diputados*, d'intesa con la Conferenza dei Capigruppo, il 12 marzo scorso, di sospendere, dopo l'accertamento di un caso positivo all'interno del gruppo *Vox* e stante il progredire dell'epidemia, i lavori e consentire, per la successiva seduta plenaria del 25 marzo, il voto da remoto per la generalità dei parlamentari. Decisione che, a partire proprio da un'interpretazione estensiva del concetto di grave infermità, riferita tradizionalmente al caso del singolo deputato<sup>40</sup>, è stata giustificata dalla necessità di non alterare le dinamiche parlamentari, oltre a non esporre i parlamentari al rischio di contagio.

E così la seduta del *Pleno* del 25 marzo scorso, per la prima volta nella storia del *Congreso*, si è svolta con 307 su 350 deputati che hanno votato da remoto. In aula erano presenti essenzialmente i capigruppo, cui i rispettivi parlamentari hanno affidato il compito di esprimere le relative posizioni in merito alla convalida dei decreti del Governo e al voto sulla proroga dello stato di allarme, e pochi altri deputati che avevano inteso prendere la parola.

Le stesse modalità sono state sostanzialmente seguite anche nelle sedute successive. Dai resoconti parlamentari può evincersi come, se nei mesi di aprile e maggio la gran parte dei deputati fosse collegata da remoto, durante l'estate questa percentuale si sia ridotta (si veda, tra le altre, la seduta del 14 luglio, in cui hanno votato

---

<sup>36</sup> V. *Resolució de la Mesa del Senado, de 21 de noviembre de 2013*.

<sup>37</sup> Artt. 7-8 *Resolució de la Mesa del Senado* cit.

<sup>38</sup> V. art. 8 *Resolució de la Mesa del Senado* cit.

<sup>39</sup> Cfr. la ricostruzione di P. GARCIA ESCUDER MARQUEZ, *Voto parlamentario no presencial y sustitución temporal de los parlamentarios*, in *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, 24/2010, 81 ss.

<sup>40</sup> Cfr. sul punto S. CURRERI - C. MARCHESE, *op. cit.*, 89 ss., che nel ricostruire le tappe che hanno portato all'introduzione del voto da remoto per la generalità dei parlamentari, evidenziano come vi sia stato un allontanamento da quello che era il dettato regolamentare.

telematicamente 187 deputati, mentre 160 erano presenti). Stante la recrudescenza dell’epidemia anche nella penisola iberica a partire da agosto, la percentuale di parlamentari a distanza è negli ultimi mesi nuovamente aumentata (mediamente se ne registrano 2/3 da remoto e 1/3 in presenza)<sup>41</sup>.

In sintesi, quindi, nel caso spagnolo, i regolamenti parlamentari prevedevano già ipotesi ben specifiche per la votazione telematica, le quali, solo in seguito, stante la gravità della situazione sanitaria, sono state interpretate estensivamente per permettere a tutti i deputati che ne facessero richiesta di potervi fare ricorso. Altro aspetto da tenere in considerazione è che il regolamento ammette esclusivamente la possibilità di votare telematicamente, mentre non si prevede di prendere parte alla discussione da remoto, dal momento che la possibilità di intervento è riservata ai deputati presenti in sede.

In parte differente l’esperienza del Parlamento europeo.

Anzitutto da rilevarsi come esso sia giunto all’introduzione di modalità telematiche, senza che il regolamento interno prevedesse espressamente già una simile possibilità. In particolare, con deliberazione del 20 marzo 2020, l’Ufficio di Presidenza, modificando una precedente decisione del 3 maggio 2004, che richiedeva la presenza fisica degli europarlamentari, autorizzava il Presidente, alla luce dei rischi per la salute dei deputati e delle sistematiche restrizioni di viaggio disposte dai diversi Paesi dell’Unione, a fare ricorso alla votazione a distanza. Si stabiliva che la lista e la scheda di voto, nonché l’orario di apertura e chiusura della votazione sarebbero state pubblicate *online* e comunicate all’indirizzo di posta del parlamentare; quest’ultimo avrebbe dovuto compilare, firmare e inviare la scheda scansionata entro l’ora di chiusura della votazione; il computo dei voti sarebbe stato effettuato dal Presidente.

La decisione, inedita fino a quel momento, trovava il proprio fondamento normativo negli artt. 25 § 4, 187 § 1 e 192 § 1 del Regolamento interno. Tali disposizioni, infatti, pur non prevedendo, come poc’anzi ricordato, espressamente modalità di votazione a distanza, lasciano al Presidente la possibilità di ricorrere in qualunque momento al voto elettronico, precisando che è di competenza dell’Ufficio di Presidenza stabilirne le concrete modalità tecniche di svolgimento. Nonostante, pertanto, la regola sia stata sempre quella del voto in presenza, le restrizioni di viaggio cui erano (e sono tutt’ora) sottoposti i parlamentari europei e i rischi sanitari inducevano il Presidente Sassoli a decidere di passare alla votazione da remoto per la generalità dei lavori<sup>42</sup>.

Così, durante la storica plenaria del 26 marzo, mentre il Presidente, i rappresentanti dei gruppi e pochi altri parlamentari erano presenti in sede, anche a garanzia del corretto andamento dei lavori, la larga maggioranza (687 su 709) era collegata da remoto. Le sedute plenarie del Parlamento europeo hanno avuto luogo, con

---

<sup>41</sup> I dati sono desumibili dai resoconti delle sedute del *Congreso* (ad esempio, nella seduta del 29 ottobre scorso, dedicata alla votazione della proroga dello stato di allarme, su 350 deputati ben 258 hanno votato da remoto, cfr. *Congreso de Los Diputados – Actividad parlamentaria – Sesiones Plenarias – 29 de octubre 2020*).

<sup>42</sup> Per una più analitica ricostruzione delle ragioni che hanno spinto la Presidenza del Parlamento UE a orientarsi in tal senso fin dal mese di marzo, sia consentito rinviare a F. BIONDI - P. VILLASCHI, *op.cit.*, 36 ss.

le medesime modalità, il 16 e 17 aprile, dal 13 al 15 maggio, dal 17 al 19 giugno, dall’8 al 10 luglio, il 23 luglio, dal 14 al 17 settembre, dal 5 all’8 ottobre. Similmente sono stati organizzati i lavori delle Commissioni.

Di particolare interesse le recenti sessioni del 19-23 ottobre, 11-13 e 23-26 novembre, 14-18 dicembre. Come testimoniato anche da un comunicato del Presidente del 21 ottobre<sup>43</sup>, si è assistito ad un’interessante novità. È stata, infatti, data la possibilità ai parlamentari di prendere la parola direttamente dai propri Uffici di rappresentanza nei rispettivi Paesi, consentendo quindi loro di intervenire nel dibattito tramite un sistema di video-conferenza<sup>44</sup>.

Più in generale, dall’analisi dei resoconti delle sedute che si sono tenute in questi mesi, può osservarsi come il numero di sessioni e votazioni poste in essere da remoto sia progressivamente aumentato. Se nei mesi di marzo e aprile si è tenuto un solo dibattito al mese, già nei mesi di giugno e luglio il numero è salito a 15, fino a 37 nel mese di ottobre. Parallelamente si è avuto un netto incremento delle operazioni di voto a distanza (11 e 128 a marzo e aprile, più di 1500 nel solo mese di ottobre)<sup>45</sup>.

Simili dati potrebbero stare ad indicare che, mentre inizialmente le modalità telematiche abbiano incontrato alcune difficoltà ad affermarsi (lo stesso Presidente Sassoli esprimeva alcune perplessità sulla scelta in un primo momento)<sup>46</sup>, dopo alcuni mesi di “rodaggio”, tali strumenti siano entrati nella fisiologia dei lavori parlamentari, per quanto chiaramente collocati entro un quadro emergenziale.

In altri termini, l’esperienza del Parlamento europeo potrebbe testimoniare come, pur in assenza di un’espressa previsione regolamentare, nonché di un’esperienza pregressa, di fronte ad una situazione eccezionale, si sia riusciti a porre in essere un sistema, che, pur con inevitabili adeguamenti resisi necessari nel tempo, parrebbe aver nel complesso funzionato, tanto da non essere affatto abbandonato frettolosamente.

Che ci sia stata la volontà di fare tesoro dell’esperienza maturata in questi mesi è anzi testimoniato dalla circostanza che il Parlamento, dopo un lungo *iter* di esame, ha approvato in via definitiva, il 17 dicembre scorso, un’articolata proposta di modifica del Regolamento interno, la quale si prefigge di introdurre “*modifiche del regolamento volte ad assicurare il funzionamento del Parlamento in circostanze eccezionali*”<sup>47</sup>.

L’analisi del testo può fornire un valido termine di confronto al fine di valutare anche la proposta oggi all’esame della Giunta alla Camera.

Si prevede anzitutto una fattispecie, all’art. 237-bis, rubricata “*Misure eccezionali*”, che si applicherà in presenza di circostanze eccezionali e imprevedibili,

---

<sup>43</sup> Rinvenibile al seguente link: <https://www.europarl.europa.eu/the-president/it/newsroom/sassoli-il-pe-si-e-adattato-per-poter-continuare-a-funzionare-e-le-voci-dei-parlamentari-europei-vengono-ascoltate>.

<sup>44</sup> Ad esempio, nella seduta plenaria del 22 ottobre sono intervenuti da remoto ben 130 parlamentari.

<sup>45</sup> I dati sono consultabili dal sito del Parlamento europeo al seguente link: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20200325BKG75805/q-a-on-extraordinary-remote-participation-procedure/0/how-will-the-debate-technically-work>.

<sup>46</sup> Cfr. le considerazioni del Presidente Sassoli al *webinar* “*Parlamento on line: a distanza o in presenza?*”, a cura del presidente della I Commissione della Camera, G. Brescia, 27 marzo 2020.

<sup>47</sup> Cfr. Decisione del Parlamento europeo del 17 dicembre 2020 su “*modifiche del regolamento volte ad assicurare il funzionamento del Parlamento in circostanze eccezionali (2020/2098 (REG))*” – P9\_TA-PROV (2020)0380, che ha accolto la proposta formulata nella Relazione A9-0194/2020, approvata il 16 ottobre 2020 dalla Commissione Affari Costituzionali, relatrice G. Bischoff.

che ostacolino il Parlamento nello svolgimento delle proprie funzioni e prerogative. Si ritiene, in particolare, che tali circostanze sussistano qualora il Presidente giunga alla conclusione, sulla base di dati affidabili, che per motivi di sicurezza o di protezione o a seguito dell’indisponibilità di mezzi tecnici, è o sarà impossibile o pericoloso per il Parlamento riunirsi conformemente alle procedure abituali<sup>48</sup>. In presenza di tali condizioni, spetterà sempre al Presidente, previa approvazione della Conferenza dei Presidenti di Gruppo, decidere una o più delle seguenti misure:

- a) il rinvio di una tornata, di una seduta o di una riunione di commissione;
- b) lo spostamento di una tornata, di una seduta o di una riunione di commissione dalla sede del Parlamento a uno dei suoi luoghi di lavoro o a un luogo esterno;
- c) lo svolgimento di una tornata o di una seduta in tutto o in parte in sale di riunione che consentano un distanziamento interpersonale adeguato;
- d) lo svolgimento di una tornata, di una seduta o di una riunione secondo modalità a distanza di cui al successivo art. 237-quater, che a breve si illustrerà;
- e) eventualmente, la sostituzione temporanea, da parte dei gruppi politici, di deputati in seno a una commissione, a meno che il deputato interessato non vi si opponga<sup>49</sup>.

Un certo numero di parlamentari o uno o più gruppi pari almeno alla soglia media potranno, tuttavia, chiedere che le misure adottate siano messe singolarmente in votazione in plenaria e, qualora non approvate, così decadere al termine della tornata<sup>50</sup>. Inoltre, si precisa che ogni decisione debba essere sempre adeguatamente motivata e limitata ad un periodo di tempo predeterminato, eventualmente prorogabile<sup>51</sup>.

Accanto a questa previsione, concepita per situazioni che coinvolgano quindi il Parlamento nel suo complesso, viene altresì introdotta, all’art. 237-ter, rubricato “*Perturbazione dell’equilibrio politico in seno al Parlamento*”, la possibilità che il Presidente, sempre previa approvazione della Conferenza dei Presidenti di Gruppo, disponga la partecipazione a distanza qualora rilevi che l’equilibrio politico in seno al Parlamento sia gravemente compromesso a causa del fatto che un numero significativo di deputati o un gruppo politico non possono partecipare ai lavori, sempre per motivi di sicurezza o di protezione o a seguito dell’indisponibilità di mezzi tecnici<sup>52</sup>. In questo caso, il regime della partecipazione da remoto non si applicherà alla generalità dei parlamentari, bensì solo ai deputati interessati e individuati dal provvedimento<sup>53</sup>.

Nel nuovo testo del regolamento interno del Parlamento europeo si possono pertanto identificare due previsioni fondamentali: la prima, che elenca tutta una serie di decisioni applicabili, a scalare di gravità (fino alla partecipazione a distanza), nell’ipotesi in cui si verifichino circostanze tali per cui risulta, per l’intero Parlamento, pericoloso o impossibile riunirsi secondo le modalità abituali; la seconda, che opererà

---

<sup>48</sup> Cfr. art. 237-bis § 1.

<sup>49</sup> Cfr. art. 237-bis § 2 e 3.

<sup>50</sup> Cfr. art. 237-bis § 2.

<sup>51</sup> Cfr. art. 237-bis § 4, ove si precisa altresì che devono essere scelte, in via di ultima istanza, solo le misure strettamente necessarie per far fronte alle circostanze eccezionali considerate.

<sup>52</sup> V. artt. 237-ter § 1 e 237-quater § 1.

<sup>53</sup> Cfr. art. 237-ter § 1 e 2.

quando, sempre a causa di circostanze eccezionali, si assista ad un'alterazione dei rapporti numerici tra i gruppi, poiché una parte dei parlamentari è impossibilitata a partecipare in presenza e sia quindi necessario ricorrere, solo per questi ultimi, a modalità telematiche.

Segue l'art. 237-quater, che regola il regime della partecipazione e del voto da remoto. Nella specie, al paragrafo 2, si stabilisce che le modalità telematiche assicurino che:

a) i deputati possano esercitare senza restrizioni il loro mandato parlamentare, compreso il diritto di intervenire, di votare e di presentare testi; esprimano il loro voto individualmente e personalmente; possano votare in base alla procedura ordinaria, per appello nominale e a scrutinio segreto;

b) si applichi un sistema di voto uniforme per tutti i parlamentari, siano presenti o meno nei locali del Parlamento;

c) le soluzioni informatiche messe a disposizione siano tecnologicamente neutre e la partecipazione dei deputati avvenga con mezzi elettronici sicuri e gestiti dai servizi interni del Parlamento<sup>54</sup>.

Inoltre, al paragrafo 3, si evidenzia la necessità che il Presidente si premuri di verificare che tutti i diritti dei parlamentari siano rispettati anche da remoto, con particolare riferimento alle modalità di registrazione della partecipazione alle sedute o alle riunioni, alle condizioni per le quali si richiede la verifica del numero legale; alla presentazione di testi; alle richieste di votazione distinta e per parti separate; alla ripartizione del tempo di parola; alla programmazione delle discussioni; alla presentazione degli emendamenti; all'ordine di votazione; ai termini per la fissazione dell'ordine del giorno<sup>55</sup>. Tale regime, infine, si potrà applicare, su decisione del Presidente, sia ai lavori dell'Aula, così come a quelli delle Commissioni e degli altri organi, a seconda delle circostanze<sup>56</sup>.

Infine, all'art. 237-quinquies, si prevede che, qualora invece il Presidente decida, conformemente all'articolo 237-bis, paragrafo 3, lettera c), di consentire che una seduta plenaria del Parlamento si svolga interamente o in parte in più sale in presenza, compreso, se del caso, l'emiciclo, tali sale si considerino costituenti l'emiciclo stesso e siano predisposte misure idonee ad assicurare il distanziamento sociale.

Già da una prima sommaria lettura, si evince come trattasi di modifica regolamentare piuttosto articolata, che risente verosimilmente di tutta l'esperienza maturata in questi mesi.

Alcuni profili, in particolare, meritano di essere evidenziati. Anzitutto, il testo fa riferimento alla possibilità di ricorrere alla partecipazione a distanza solo in presenza di circostanze eccezionali che impediscano al Parlamento nel suo complesso di riunirsi in sede, oppure che determinino un'alterazione dei rapporti di forza tra i gruppi. Non si rinviene, invece, una previsione che si riferisca a specifici impedimenti legati a

---

<sup>54</sup> Cfr. art. 237-quater § 2.

<sup>55</sup> Cfr. art. 237-quater § 3.

<sup>56</sup> V. art. 237-quater § 3. Al successivo § 4 si specifica che i deputati che partecipino a distanza sono considerati presenti ai fini del numero legale e, qualora non abbiano preso la parola, possano allegare al resoconto della discussione una dichiarazione scritta.

condizioni personali del singolo parlamentare, a causa dei quali questi non possa essere presente. Da questo punto di vista, trattasi di una disciplina che si muove quindi in una direzione differente rispetto alla logica che ha ispirato l'introduzione del voto telematico alle Cortes spagnole, in quanto risulta proiettata a tutelare essenzialmente il funzionamento dell'organo parlamentare nel suo complesso, piuttosto che rispondere a specifiche esigenze di singoli membri.

Altro dato che emerge è l'analiticità del testo, il quale non solo circostanzia le ipotesi idonee a determinare una modifica delle ordinarie modalità di partecipazione, ma specifica, altresì, i singoli snodi procedurali e le garanzie a presidio del corretto esercizio del voto da remoto.

Centrale appare la figura del Presidente, la cui discrezionalità è tuttavia temperata da due elementi: la necessaria condivisione della decisione da parte dei Presidenti di Gruppo e la possibilità che le misure, una volta adottate, siano messe ai voti, previsioni entrambe che mirano a circoscrivere possibili forme di abuso.

Emerge, inoltre, la preoccupazione che la partecipazione a distanza non vada a minare il corretto esercizio della funzione rappresentativa: ne è un chiaro esempio la disposizione che fa riferimento alla necessità che il parlamentare non solo possa votare da remoto, ma sia messo in grado di presentare testi, emendamenti, intervenire.

Da ultimo, è da evidenziare che, in più parti, si sottolinea la necessità che sia garantita la completa sicurezza delle operazioni, con particolare riferimento all'adozione di un sistema informatico gestito dai servizi interni del Parlamento stesso. Anche quest'ultimo è un profilo non trascurabile, dal momento che la predisposizione di un'infrastruttura tecnologica adeguata, come si vedrà al paragrafo seguente, costituisce anzi un presupposto ineliminabile per l'applicazione di modalità di lavoro telematico alle attività parlamentari.

### ***3. La proposta di modifica del Regolamento della Camera: in quale direzione si intende andare?***

Il quadro sin qui tracciato si rivela particolarmente utile per passare all'analisi della proposta di modifica del Regolamento della Camera attualmente all'esame della Giunta.

Anzitutto, come rilevato, pur con accenti diversi, dalla maggioranza dottrina<sup>57</sup>, è bene premettere che all'introduzione di modalità a distanza ai lavori parlamentari non osta, ad avviso di chi scrive, il riferimento al concetto di presenza, di cui all'art. 64, comma 3, Cost. Se, infatti, è vero che l'interpretazione letterale costituisce sempre il criterio ermeneutico di partenza, è possibile che esso vada bilanciato alla luce di ulteriori argomenti. Del resto, già oggi, il disposto dell'art. 64, comma 3, Cost., che

---

<sup>57</sup> Cfr. N. LUPO, *Perché non è l'art. 64 Cost.*, cit., 6-7; B. CARAVITA, *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in *Federalismi.it*, 6/2020, 5 ss.; P. MARSOCCI, *Lo spazio digitale dei lavori parlamentari e l'emergenza sanitaria Covid-19*, in *Medialaws*, 1/2020, 12 ss.; S. CURRERI, *op.cit.*, 243-246; *Contra*, R. DICKMANN, *op.cit.*, 5 ss.; M. LUCIANI, *op.cit.*, 121; A. PERTICI, *op.cit.*, 382-385.

peraltro si riferisce solo al momento della deliberazione<sup>58</sup>, è variamente interpretato dai regolamenti delle due Camere. Ne è un esempio lo stesso istituto della missione, che, come abbiamo visto, alla Camera comporta che si considerino presenti ai fini del numero legale deputati che, in realtà, sono fisicamente assenti dall’aula. In altri termini, è opinione della dottrina maggioritaria che, nella tradizionale autonomia loro riservata, le Camere possano stabilire modalità specifiche del diritto di voto e di partecipazione, nonché di verifica della validità delle deliberazioni<sup>59</sup>. Da questo punto di vista, non dovrebbe pertanto collidere con il dettato costituzionale un’interpretazione evolutiva del concetto di presenza, che ammetta, in determinate circostanze e con riferimento ad ipotesi eccezionali, la partecipazione da remoto ai lavori parlamentari<sup>60</sup>.

Le vicende di questi mesi suggeriscono, anzi, come in taluni casi il ricorso a modalità a distanza possa essere l’unico strumento per tutelare il funzionamento dell’organo: ciò non solo con riferimento alla necessità di assicurare il numero legale (rispetto al quale si può agire, come abbiamo visto, a regolamento vigente, con l’istituto della missione<sup>61</sup>), ma anche (e soprattutto) con riferimento alle votazioni che richiedono la maggioranza qualificata, per le quali invece l’espedito della missione non sarebbe affatto risolutivo. Non solo, sussiste anche la necessità di preservare i rapporti di forza tra i diversi gruppi, così come di garantire a tutti i parlamentari, i quali non sono fungibili tra loro (logica a cui, invece, si ispira il c.d. *pairing*), di espletare autonomamente il proprio mandato, in conformità all’art. 67 Cost.

Il *caveat* non risiede, quindi, tanto nella compatibilità o meno a Costituzione della partecipazione a distanza, quanto semmai nell’individuazione delle fattispecie idonee ad integrare un’eventuale riorganizzazione dell’attività parlamentare in tal senso, dello strumento normativo più confacente allo scopo e nelle implicazioni che ciò avrebbe sull’esercizio della funzione rappresentativa.

La dottrina si è, in questi mesi, interrogata a lungo su quali fossero le soluzioni più idonee. Se, come testimoniato dalle decisioni delle Giunte parlamentari che si sono esaminate nelle pagine precedenti, per alcune limitate attività è possibile intervenire a regolamento vigente, la previsione della partecipazione e del voto da remoto per la generalità dei lavori necessiterebbe, invece, di un’espressa modifica regolamentare. Non si può ritenere sufficiente, infatti, una mera delibera dell’Ufficio di Presidenza, né tantomeno una semplice circolare interna<sup>62</sup>. Da questo punto di vista, pertanto, la

---

<sup>58</sup> Cfr. N. Lupo, *Perché non è l’art. 64 Cost.*, cit., 25.

<sup>59</sup> Su cui, *ex multis*, S. CURRERI, *op.cit.*, 243-244; N. LUPO, *Perché non è l’art. 64 Cost.*, cit., 28-29.

<sup>60</sup> Cfr. le considerazioni di P. MARSOCCI, *op.cit.*, 60-65.

<sup>61</sup> Cfr., sul punto, P. PISICCHIO, *op. cit.*, 7-11, che evidenzia come nel tempo si sia tuttavia assistito ad uno snaturamento dell’istituto, originariamente concepito per deputati con incarichi istituzionali e poi esteso prima alle deputate in maternità e, da ultimo, ai destinatari di provvedimenti dell’autorità sanitaria. Rileva l’Autore «non c’è dubbio, allora, che la “*fictio*” rappresentata dall’equiparazione della deputata in maternità e di quella del parlamentare sottoposto alle misure restrittive dettate dall’esplosione della pandemia da Covid-19, alla condizione dei deputati posti in missione per incarico della Camera o per lo svolgimento dell’attività di governo, non riesce a convincere» [...] «In verità apparirebbe necessaria un’urgente riforma regolamentare capace di dare accoglimento, senza ricorrere a virtuosismi creativi, a fattispecie già sperimentate nella prassi, dando conto della condizione peculiare di impedimento oggettivo in cui il parlamentare può essere posto a seguito di un’emergenza sanitaria».

<sup>62</sup> Come osservato, fin da subito, da B. CARAVITA, *op. cit.*, 8; mentre, di diversa opinione, F. CLEMENTI, *op.cit.*, 1ss.

proposta oggi all'esame della Giunta si inserisce in un percorso condivisibile, in quanto mira a intervenire chirurgicamente proprio sul dettato regolamentare.

Passando all'esame del contenuto del testo, alcuni rilievi sono, tuttavia, doverosi.

La proposta affida, in sostanza, alla valutazione del solo Ufficio di Presidenza la determinazione dei casi in cui, in presenza di circostanze che impediscano la partecipazione in presenza, i deputati, che ne facciano richiesta, possano essere autorizzati a prendere parte ai lavori e votare da remoto. Il testo, in questa prima formulazione, suscita qualche perplessità.

Anzitutto, non appare sufficientemente chiara la *ratio* che dovrebbe giustificare il ricorso, di volta in volta, alle modalità telematiche, data l'ampia formulazione del dato testuale, che si aprirebbe ad un ventaglio piuttosto ampio di ipotesi. Ne consegue che potrebbe riservarsi un eccessivo margine di discrezionalità in capo all'Ufficio di Presidenza nella valutazione delle richieste che dovessero pervenire dai deputati.

È pur vero che a tale rilievo sarebbe possibile obiettare che proprio una formulazione volutamente generica si riveli più duttile e più facilmente adattabile alle molteplici circostanze che potrebbero in futuro verificarsi. E, tuttavia, non si possono escludere possibili abusi dell'istituto, da scongiurare in ogni modo. Come comprensibili infatti sono le ragioni, poc'anzi illustrate, avanzate da chi ha sostenuto la necessità di una riorganizzazione dei lavori parlamentari in via telematica, così è bene non dimenticare che l'adozione di simili modalità incide in profondità sull'esercizio della funzione rappresentativa, dal momento che difficilmente, specie qualora applicate su vasta scala, sarebbero in grado di restituire l'immediatezza del confronto e la ponderazione tra differenti punti di vista, che costituiscono (o meglio dovrebbero costituire) il cuore dell'attività parlamentare<sup>63</sup>. Non solo: ammettere il voto e soprattutto la discussione a distanza significherebbe cambiare il modo di costruire la dialettica parlamentare e quindi la stessa tattica parlamentare.

Proprio per tali ragioni, ecco allora che forse sarebbe preferibile una più attenta delimitazione, da prevedere direttamente nella proposta di modifica del regolamento, delle circostanze idonee a legittimare il ricorso a tali modalità di organizzazione dei lavori.

Da questo punto di vista, occorre chiarire anzitutto a quali esigenze si intenda dare risposta. E, in particolare, se sia più opportuno aprire al voto da remoto in ragione di specifiche esigenze del *singolo* parlamentare, le quali, se si volesse prendere a riferimento proprio il modello spagnolo (che la proposta ricalca, affidando all'Ufficio di Presidenza la valutazione delle richieste avanzate dai singoli deputati, senza tuttavia tipizzare le singole fattispecie) andrebbero identificate nella maternità, nella gravidanza, nella paternità o in una grave malattia. O se non sia preferibile autorizzare, invece, la partecipazione a distanza qualora, per motivi di sicurezza o di sanità pubblica, non sia più possibile per la *generalità* dei parlamentari (anche a prescindere dalla condizione individuale) proseguire con le modalità di lavoro abituali, seguendo quindi l'impostazione accolta dalla proposta recentemente approvata dal Parlamento europeo.

---

<sup>63</sup> Tra gli altri hanno rilevato questo profilo, A. PERTICI, *op. cit.*, 382-383; V. LIPPOLIS, *op. cit.*, 1 ss.



Le osservazioni sin qui condotte non escludono, peraltro, che la modifica regolamentare possa prevedere anche entrambe le ipotesi. In altre parole, è possibile che il testo disciplini una fattispecie riferita a specifiche e ben circostanziate situazioni personali che impediscano la partecipazione in presenza del *singolo* deputato, quali appunto la paternità, maternità, la gravidanza o una malattia grave. Si tratterebbe di ipotesi che opererebbero anche al di fuori di eventuali situazioni emergenziali, andando a rispondere a particolari esigenze di determinati parlamentari. E, inoltre, si potrebbe prevedere una seconda fattispecie, cui fare invece ricorso, in via di *extrema ratio*, quando per la generalità dei parlamentari non sia possibile, per motivi di sicurezza o protezione, partecipare in presenza. In questo caso, si andrebbero non tanto e solo a proteggere i singoli, quanto piuttosto a salvaguardare la funzionalità dell'organo nel suo insieme. Si tratterebbe, in altri termini, di una fattispecie, che si inserirebbe in contesti emergenziali di particolare gravità.

Qualora si ammettessero entrambe le ipotesi, si potrebbero immaginare anche due distinte procedure per la loro attivazione: nel caso, infatti, di situazioni che si riferissero a specifiche condizioni personali del deputato, lo schema di riferimento sarebbe quello della richiesta da parte del singolo parlamentare seguita dall'eventuale autorizzazione dell'Ufficio di Presidenza con una valutazione da effettuarsi caso per caso, su modello di quanto previsto dai regolamenti parlamentari e dalle risoluzioni approvati dalle *Cortes* spagnole; qualora, invece, si rientrasse nella seconda fattispecie, inerente situazioni di emergenza che coinvolgano il Parlamento nel suo complesso, sarebbe l'Ufficio di Presidenza stesso a determinare il passaggio a modalità di lavoro telematiche per il periodo di tempo strettamente necessario (eventualmente prorogabile) e con decisione motivata, su modello di quanto delineato dal nuovo testo del regolamento interno del Parlamento europeo. Così facendo, si potrebbero sciogliere due nodi: chiarire, da una parte, le esigenze che di volta in volta andrebbero a legittimare il ricorso a modalità a distanza e, dall'altra, circoscrivere i margini di discrezionalità dell'Ufficio di Presidenza nell'esame delle richieste che dovessero pervenire dai deputati.

Se questi sono, quindi, i possibili rilievi critici al testo oggi all'esame della Giunta, va invece valutato positivamente come la proposta faccia riferimento non solo al fatto che sia consentito il voto telematico (come accade, invece, in Spagna), ma anche la partecipazione da remoto (avvicinandosi, sotto questo profilo, al modello implementato dal Parlamento europeo, che potrebbe pertanto essere preso a riferimento). Si tratta di un aspetto importante, se si vuole contenere il rischio che tali modalità snaturino l'esercizio della funzione rappresentativa, trasformando il Parlamento in un mero "votificio".

Ciò premesso, occorre interrogarsi, sempre alla luce dell'esperienza maturata negli altri ordinamenti, su un ulteriore profilo, ossia se non siano necessarie anche previsioni integrative rispetto ad una chirurgica modifica regolamentare, che, come quella in esame, aprirebbe la strada alla partecipazione e al voto da remoto.

Sono, infatti, molteplici le questioni che un simile intervento porterebbe con sé: dalla regolamentazione dei tempi della richiesta del parlamentare, al contenuto

dell'autorizzazione, alle modalità di verifica del numero legale, all'esercizio delle diverse prerogative riservate al parlamentare a seconda del tipo di procedimento, all'espressione del voto. Come rilevato fin dai primi giorni dell'emergenza dalla dottrina, una re-ingenerizzazione dei procedimenti parlamentari pare, infatti, inevitabile<sup>64</sup>. Da questo punto di vista, indicativo è che le *Cortes* spagnole, a seguito delle rispettive modifiche regolamentari, si siano dotate, come si è potuto ricordare, di apposite risoluzioni e che anche il nuovo testo del regolamento del Parlamento europeo risulti piuttosto dettagliato in proposito.

Tra i vari profili che andrebbero valutati, vi è innanzitutto quello delle condizioni di collegamento in cui si troverebbe il parlamentare: da questo punto di vista, vi è infatti certamente l'esigenza di garantire la tradizionale immunità di sede e quindi che il parlamentare, anche se collegato da una residenza privata, si trovi in un luogo idoneo (anche per esigenze di decoro e rispetto verso l'istituzione), senza condizionamenti e interferenze esterne<sup>65</sup>. Non è un caso che in dottrina si sia avanzata la proposta di far connettere il deputato da un'apposita sede pubblica, come le prefetture<sup>66</sup>: tale soluzione, tuttavia, non convince, sia perché, sul piano simbolico, stride l'idea che il parlamentare si colleghi da un luogo soggetto al controllo del Governo, sia per il fatto che tale soluzione potrebbe non essere risolutiva, se la richiesta di partecipazione da remoto è dettata dall'esigenza di non allontanarsi dalla propria abitazione. Al contrario, sarebbe forse più utile predisporre un sistema informatico che consenta alla Presidenza un controllo visivo costante ed eventualmente una visione a 360 gradi della stanza, con sensori che rivelino la presenza di terzi<sup>67</sup>. Come già rilevato dalla Giunta per il Regolamento della Camera nella riunione del 7 maggio scorso, non sarebbero invece

---

<sup>64</sup> Secondo la fortunata espressione di N. LUPO, *Perché non è l'art. 64 Cost.*, 31.

<sup>65</sup> Sul punto S. CURRERI, *op. cit.*, 248-249, secondo il quale «va con forza evidenziato che la partecipazione da remoto ai lavori parlamentari debba assolutamente avvenire con modalità tali che garantiscano la libertà, la personalità e, se del caso, la segretezza del voto, così da escludere ogni forma di condizionamento o interferenza proveniente da terzi anche sotto forma di minacce e costrizioni. Soccorre in tal senso l'immunità di sede (artt. 12.3.a) e 62 R.C. e 69 R.S.) che vale a garantire che qualunque luogo o edificio in cui si svolge, anche in modo saltuario, la funzione parlamentare sia sottratta ad ogni possibile condizionamento esterno, così da garantirne il libero esercizio». V. anche P. MARSOCCHI, *op. cit.*, 72-73, che ricorda come «gli spazi materiali in cui si trovano i parlamentari o le altre persone che partecipano fisicamente alla riunione online sono spazi privati (spesso i domicili) che fungono da luoghi di lavoro occasionalmente e momentaneamente; occorre dunque garantire con regole comuni ed omogenee il rispetto della riservatezza e della intimità della vita domestica, nonché il diritto all'immagine di eventuali terzi». Esprimono riserve al riguardo, A. MALASCHINI, *Procedure parlamentari e legislazione d'emergenza*, Working Papers Series - School of Government Luiss, 57, 2020, 5 ss., che sottolinea come l'immunità di sede sarebbe «con difficoltà estensibile a tutti i luoghi, non necessariamente coincidenti con la residenza, dai quali deputati e senatori potrebbero potenzialmente collegarsi per procedere al voto da remoto»; G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, in *Unicost.*, 10 aprile 2020, che mette in guardia dal fatto «che financo con le garanzie di cui sopra, si sono verificate, dentro e fuori le Camere, violazioni scandalose dell'art. 48 Cost., possiamo figurarci cosa potrebbe accadere se il voto fosse espresso in luoghi privati, alla presenza eventuale di terzi estranei o con modalità – volute o non – tali da non garantirne la segretezza, quando richiesta».

<sup>66</sup> Cfr. C. FUSARO, *Le Camere nell'emergenza della pandemia*, in *Fondazione PER*, 5/2020, § 6.

<sup>67</sup> Come suggeriscono, A. MALASCHINI – M.PANDOLFELLI, *Partecipazione a distanza ai lavori parlamentari*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 4/2020, 24.

ammissibili collegamenti in mobilità, sia per esigenze di stabilità della connessione che per il rischio di interferenze da parte di estranei<sup>68</sup>.

Andrebbe, inoltre, garantito l’allestimento di un’infrastruttura tecnologica, che consenta l’esercizio di tutte le prerogative parlamentari, come precisato dal testo da ultimo approvato dal Parlamento europeo<sup>69</sup>. Se, infatti, si vuole scongiurare il rischio che le Camere si trasformino in “votifici” virtuali, occorre che al parlamentare collegato da remoto sia data la possibilità di intervenire, discutere, presentare proposte di legge, emendamenti, svolgere interrogazioni e via discorrendo<sup>70</sup>. Da questo punto di vista, se l’attività che ruota attorno alle procedure conoscitive e agli atti di sindacato ispettivo, che si realizza essenzialmente in interventi orali, non desta particolari criticità di carattere organizzativo, potendosi implementare sistemi di video-conferenza<sup>71</sup>, più complesso è sicuramente adeguare tutti i singoli snodi dei diversi procedimenti parlamentari. Innumerevoli sono, infatti, le questioni che si pongono: dalle modalità di verifica del numero legale, alla possibilità di presentare atti volti a modificare un provvedimento o aventi natura di indirizzo verso il Governo (si pensi ai pareri, agli emendamenti, alle mozioni, alle risoluzioni), alle modalità di intervento durante la discussione sia in Commissione (più facilmente organizzabile data la minore dimensione del collegio) sia in Aula, fino al momento della votazione. Fondamentale che venga predisposto un sistema, che garantisca la trasparenza, sicurezza, integrità e, nelle limitate ipotesi ancora previste, la segretezza del voto<sup>72</sup>, usufruendo di una

---

<sup>68</sup> Cfr. resoconto stenografico della seduta della Giunta per il Regolamento della Camera del 7 maggio, 5.

<sup>69</sup> Al riguardo, a detta dell’on. Ceccanti, in questi mesi gli Uffici tecnici della Camera avrebbero allestito un sistema pronto all’uso, cfr. intervento al webinar “Parlamenti e voto “a distanza”: Europa sì, Italia no?”, organizzato dalla Fondazione PER, 30 novembre 2020.

<sup>70</sup> Sul punto S. CURRERI, *op. cit.*, 247-252; P. MARSOCCI, *op. cit.*, 59 ss. Molto approfondita anche l’analisi di A. MALASCHINI- M. PANDOLFELLI, *op. cit.*, 23-48, che ricostruiscono una possibile “agenda di lavoro” con cui riorganizzare i lavori parlamentari a distanza.

<sup>71</sup> Cfr. A. MALASCHINI-M. PANDOLFELLI, *op. cit.*, 27-28, anche se gli stessi autori evidenziano come per tali momenti della vita parlamentare la presenza fisica abbia anche un importante valore simbolico.

<sup>72</sup> Sulla necessità di circondare di tutte le cautele necessarie in particolare il momento del voto, cfr. S. CURRERI, *op. cit.*, 247-249, che rileva come «l’uso dell’informatica in fase di voto è consolidata da tempo, dato che esso avviene ormai quasi sempre mediante procedimento elettronico, affinandosi col tempo per garantire la personalità del voto (tramite lettore digitale delle c.d. minuzie), ma sin dall’origine blindato “rispetto ad ogni possibilità di intervento successivo dall’esterno, anche meramente correttivo”. Sotto questo profilo, poiché il voto a distanza implicherebbe inevitabilmente un collegamento esterno, esso andrebbe gestito in modo separato così da preservare l’attuale impenetrabilità dei sistemi elettronici di votazione che occorre garantire la trasparenza, sicurezza, personalità e nel caso segretezza delle operazioni di voto». V. anche A. MALASCHINI- M. PANDOLFELLI, *op. cit.*, 35-36, che propongono di integrare «il Svc e il sistema elettronico di votazione in uso nelle Assemblee, che già di suo sta mutando con uno strato *software* che permette di non votare più solamente dai terminali installati nei banchi ma anche con *tablet* e dispositivi mobili. Ciò al fine di sommare i risultati in presenza e da remoto e di esporre in tempo reale il risultato complessivo della votazione».

piattaforma gestita internamente dagli uffici di Camera e Senato<sup>73</sup> (cosa che avviene, peraltro, per le riunioni della plenaria del Parlamento europeo)<sup>74</sup>.

Non si può ignorare, inoltre, l'eventualità di malfunzionamenti tecnici: ad esempio, ci si potrebbe domandare se il parlamentare, che si disconnettesse improvvisamente al momento della votazione, avrebbe o meno diritto alla ripetizione del voto.

Sono questi solo alcuni dei molteplici interrogativi che si porrebbero e che, pertanto, necessiterebbero di essere vagliati preventivamente, dal momento che, per quanto chirurgica, una previsione regolamentare come quella all'esame della Giunta non sarebbe scevra di conseguenze sull'organizzazione dell'intera attività parlamentare.

Da ultimo, non può ignorarsi come tale riforma si inserisca all'interno di un contesto politico tutt'altro che coeso. Dalla lettura dei resoconti della Giunta per il Regolamento della Camera esaminati nelle pagine precedenti, può infatti evincersi come la proposta sembri trovare accoglimento da parte delle principali forze di maggioranza (seppur con alcuni, rilevanti, distinguo al loro interno) e, invece, contrarie quelle di opposizione, le quali, anche legittimamente, traggono vantaggio dall'attuale situazione (la vicenda legata al venir meno del numero legale sulla risoluzione di maggioranza il 6 ottobre scorso alla Camera, di cui si è detto in precedenza al paragrafo 1, è emblematica in tal senso).

Si tratta di un nodo non trascurabile, dal momento che una riforma regolamentare richiede, ai sensi dell'art. 64, comma 1, Cost., l'approvazione a maggioranza assoluta da parte dell'Assemblea. Più in generale, non può nascondersi come sarebbe anzi auspicabile che un intervento normativo di tale portata trovi il consenso della larga maggioranza delle forze politiche, siano esse di opposizione che di maggioranza.

#### **4. Osservazioni conclusive**

Alla luce di quanto premesso e nella consapevolezza che l'eventuale introduzione di modalità telematiche porrebbe una molteplicità di questioni difficilmente prevedibili nella loro portata, possono trarsi le seguenti provvisorie considerazioni riguardo la proposta di modifica del regolamento oggi all'esame della Giunta della Camera.

Anzitutto, stella polare che dovrebbe guidare qualunque riflessione sul tema è la considerazione che la partecipazione in presenza rimane la soluzione preferibile, da salvaguardare fin quando possibile.

È, tuttavia, pur vero che possono sussistere esigenze idonee a giustificare il ricorso a modalità alternative di organizzazione dei lavori. Si tratta di situazioni che,

---

<sup>73</sup> La questione era già stata posta da P. MARSOCCI, *op. cit.*, 72, che si chiedeva «nel caso di ulteriore implementazione dell'uso dei servizi digitali per le attività e funzioni delle Camere (in caso, incluso il voto da remoto) la piattaforma sarebbe di proprietà, organizzata e gestita, della istituzione parlamentare? Con quali modalità potrà ciascuno dei parlamentari entrare nei diversi tipi di riunione telematica che sono il presupposto per esercitare le proprie prerogative?».

<sup>74</sup> Come confermato dall'on. Bonafè nell'intervento al *webinar*, "Parlamenti e voto "a distanza": Europa sì, Italia no?", cit.

come si è cercato di mettere in luce, possono mettere a repentaglio sia il funzionamento dell'organo nel suo complesso, sia discendere da particolari situazioni che impediscano la partecipazione in presenza del singolo parlamentare e che prescinderebbero, quindi, dalla sussistenza di una situazione di emergenza. In questi limitati casi la partecipazione e il voto da remoto costituirebbero uno strumento di protezione per l'organo, così come una garanzia per i singoli parlamentari.

Le vicende di questi mesi potrebbero allora rappresentare l'opportunità per ragionare di come eventualmente adeguare l'organizzazione dei lavori a tali evenienze in un momento in cui i passi in avanti compiuti dalla tecnologia offrono strumenti fino a poco tempo fa inimmaginabili.

Tuttavia, proprio poiché le ragioni sottese al possibile ricorso a simili nuove forme di partecipazione possono essere le più diverse e notevoli le implicazioni sull'esercizio della funzione rappresentativa che ne deriverebbero, occorre muoversi con particolare prudenza.

Se, in altri termini, è (forse) possibile immaginare una forma di rappresentanza "telematica", giustificata alla luce di particolari esigenze, una precisa tipizzazione delle fattispecie, nonché una chiara regolazione dei singoli snodi procedurali pare imprescindibile, onde evitare di porre già oggi le basi per possibili abusi e degenerazioni dell'istituto in futuro.