

***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****

Di Nicola Lupo- Professore ordinario di Diritto Pubblico e direttore del CESP-Centro di studi sul Parlamento nella LUISS Guido Carli di Roma

ABSTRACT: Article 64, third paragraph, of the Italian Constitution establishes that "The decisions of each House and of Parliament are not valid if the majority of the members is not present, and if they are not passed by a majority of those present, unless the Constitution prescribes a special majority". It has been argued that the presence, for the purposes of calculating both the legal number (structural quorum), and the majority to deliberate (functional quorum), needs to be physical presence, and that therefore it must be considered in contrast with this provision whatever measure that authorizes a virtual or "remote" presence. This contribution aims to bring some arguments in the opposite direction, that is to say that there is no lack of precedents or jurisprudential rulings to interpret that constitutional provision in ways compatible with experiencing, in certainly exceptional times such as the current ones, because of the Coronavirus pandemic, of forms of parliamentary remote activity. In the final part, the contribution hints at how,

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista. Il contributo si colloca nell'ambito del forum sull'emergenza CoViD-19.

beyond the nonexistence of the constitutional impediment, remote parliamentary activity requires a profound rethinking and a redesign of parliamentary procedures, and inevitably ends up by to redefine Parliament's role.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L’ambito di applicazione dell’art. 64, terzo comma, Cost.: le votazioni in Assemblea. – 3. Una disposizione la cui attuazione spetta a ciascun ramo del Parlamento. – 4. Conclusioni: verso un ridisegno dei procedimenti parlamentari.

1. Premessa

Nel vivace dibattito accesosi in questi giorni, in Italia come altrove, sulle modalità con cui l’attività parlamentare può svolgersi “in tempi di coronavirus”, è stato spesso evocato, come limite idoneo ad impedire ogni forma di attività “a distanza”, l’art. 64, terzo comma, Cost. Questo infatti stabilisce che *“Le deliberazioni di ciascuna Camera e del Parlamento in seduta comune non sono valide se non è presente la maggioranza dei loro componenti, e se non sono adottate a maggioranza dei presenti, salvo che la Costituzione prescriva una maggioranza speciale”*. Ebbene, si è sostenuto che la presenza, ai fini del computo sia del numero legale (quorum strutturale), sia della maggioranza per deliberare (quorum funzionale), non possa non essere presenza fisica, e che quindi debba ritenersi in contrasto con tale previsione qualunque misura che autorizzi una presenza virtuale o “da remoto”¹.

In questo contributo si intendono invece portare alcuni argomenti in senso opposto, volti cioè a rilevare che non mancano precedenti né pronunce giurisprudenziali che consentono di interpretare la disposizione costituzionale in modi compatibili con l’attivazione, in tempi senz’altro eccezionali quali quelli che stiamo vivendo, di forme di attività e di deliberazione parlamentare anche “a distanza”. Nella parte conclusiva, si alzerà un minimo lo sguardo e si accennerà a come, al di là

¹ Ad esempio, cfr. A. MALASCHINI, *Procedure parlamentari e legislazione d'emergenza*, Working Papers della School of Government della Luiss, n. 57, marzo 2019, p. 5 s. (disponibile su <https://sog.luiss.it/research/working-papers>) e l'intervento di P. Pisicchio alla diretta Facebook organizzata dal presidente della Commissione affari costituzionali della Camera, on. Brescia, su “Parlamento aperto: a distanza o in presenza?”, il 27 marzo 2020 (disponibile su www.radioradicale.it).

dell'inesistenza dell'impedimento costituzionale, l'attività parlamentare "a distanza" richieda un profondo ripensamento e un ridisegno dei procedimenti parlamentari, e finisca inevitabilmente per ridefinire, in qualche misura, il ruolo del Parlamento.

2. L'ambito di applicazione dell'art. 64, terzo comma, Cost.: le votazioni in Assemblea

E' opportuno iniziare con una serie di chiarimenti circa l'ambito di applicazione della disposizione di cui all'art. 64, terzo comma, Cost.

Il primo chiarimento è di tipo terminologico, visto che il soggetto di tale comma sono le "deliberazioni": è questa, in effetti, un'espressione che ha una sua ambiguità, specie per coloro che hanno in mente il significato dell'espressione inglese "deliberation" e anche dell'analoga francese "délibération". Tra i due possibili significati, ossia quello di discussione, da un lato, e quello di decisione assunta da un organo collegiale, dall'altro, la norma costituzionale accoglie il secondo. Infatti, per interpretazione sostanzialmente pacifica, il numero legale è richiesto dalla Costituzione, nella misura di metà più uno dei componenti dell'Assemblea, esclusivamente quando si tratti di deliberare, nel significato appunto di assumere una decisione, e non anche quando occorra semplicemente riunirsi: le riunioni dell'Assemblea, perciò, "possono avvenire con qualunque numero di presenti, salvo che al momento dell'adozione di deliberazioni"².

A ulteriore riprova di questa lettura, oltre a un'applicazione ultra-settantennale in questo senso, possono richiamarsi due elementi ulteriori, uno di tipo letterale, l'altro di ordine storico.

In primo luogo, viene in rilievo la stessa struttura sintattica del periodo in questione, in cui il medesimo soggetto – "le deliberazioni", appunto – regge tanto la previsione del quorum strutturale, quanto quella del quorum funzionale: quest'ultimo per definizione riferibile solo a momento decisionale vero e proprio, ossia al voto. Dal che si desume *de plano* che anche il quorum strutturale

² Così A. MANZELLA, *Art. 64*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Zanichelli-II Foro italiano, Bologna-Roma, 1986, spec. p. 43 s. Non diversamente, si vedano: L. GIANNITI, C. DI ANDREA, *Art. 64*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Utet, Torino, 2006, spec. p. 1237; R. MORETTI, *Numero legale e modi di votazione*, in T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DE CARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, III ed., Giuffrè, Milano, 2011, p. 213 s.; A. MANNINO, S. CURRERI, *Diritto parlamentare*, FrancoAngeli, Milano, 2019, p. 186 s. (ove si segnala altresì come la soglia per la sussistenza del numero legale sia in altre esperienze decisamente più bassa).

è richiesto, dalla Costituzione, con riferimento esclusivo a quella specifica fase dei procedimenti parlamentari, legislativi e non.

In secondo luogo, in Assemblea Costituente emerse in modo chiaro la volontà di discostarsi dalla disposizione contenuta nell'art. 53 dello Statuto albertino, ai sensi del quale “*le sedute e le deliberazioni delle Camere non sono legali né valide se la maggioranza assoluta dei loro membri non è presente*”³. I costituenti avevano infatti ben presente che tale disposizione statutaria era stata assai presto superata dalla prassi parlamentare: stante “*la difficoltà di tenere riunita per più mesi la maggioranza assoluta*” si affermarono presto una serie di principi, come quello della presunzione del numero legale e quello di computare come presenti i parlamentari in congedo e quelli assenti per incarico che poi sono rimasti in essere anche in epoca repubblicana⁴.

Sempre riguardo all'ambito di applicazione, si è costantemente ritenuto che tale previsione costituzionale si applichi alle sole sedute delle assemblee, e non anche alle commissioni parlamentari. Non è un caso che, secondo quanto stabiliscono i regolamenti di Camera e Senato (art. 46, comma 1, r.C. e art. 30, commi 1 e 3, r.S.), il quorum strutturale di norma applicabile alle commissioni risulti decisamente inferiore (1/4 dei componenti alla Camera e 1/3 al Senato). Il fatto che per le sedi – o almeno larga parte di esse – in cui le commissioni sono chiamate non a istruire un provvedimento per l'assemblea, bensì a decidere in via definitiva tale quorum strutturale venga elevato, fino a coincidere con quello di cui all'art. 64, terzo comma, Cost., corrisponde ad una scelta, peraltro assolutamente corretta, compiuta dai regolamenti parlamentari, ma che non può ritenersi direttamente discendente dalla Costituzione. Lo stesso dicasi per le commissioni permanenti del Senato, per le quali, visto il numero più esiguo di componenti, è richiesto, per le medesime sedi e in deroga al principio di presunzione del numero legale, un accertamento del numero legale ad inizio seduta⁵. E, infine, altresì per tutti i casi in cui si è innalzato (o talora

³ Nei lavori preparatori, cfr. soprattutto il dibattito che si svolse in seno alla seconda sottocommissione, e in particolare gli interventi degli onn. Bozzi, Fabbri e Laconi, nella seduta del 24 ottobre 1946 (in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, Camera dei deputati, Roma, 1970, p. 1235 s.).

⁴ Cfr. in particolare l'intervento dell'on. Perassi nella seduta della seconda sottocommissione sopra richiamata. Sulle origini delle prassi statutarie cfr. ampiamente M. MANCINI, U. GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, Camera dei deputati, Roma, 1887, p. 125 s. (da cui è tratta l'espressione virgolettata) 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., spec. 624 s.

⁵ Un registro delle presenze in commissione è stato introdotto, dalla XVI legislatura, anche alla Camera, al solo fine però di verificare la presenza dei deputati in commissione per poterla considerare allo scopo di non decurtare la diaria; senza cioè far venire meno il principio sulla presunzione del numero legale.

abbassato) il quorum funzionale in commissione con semplice norma di regolamento parlamentare o di legge ordinaria, senza per questo violare la riserva di legge costituzionale posta dall'ultima parte dell'art. 64, terzo comma, Cost.⁶.

3. Una disposizione la cui attuazione spetta a ciascun ramo del Parlamento

Il punto più importante è che, in ogni caso, la prescrizione costituzionale di cui all'art. 64, terzo comma, Cost. affida alle Camere l'interpretazione e l'attuazione dei suoi contenuti in proposito: ossia, il compito di definire, per un verso, cosa si intenda per "presenti", quando tale presenza debba o possa essere rilevata e con quali modalità; e, per altro verso, come si voti, con quale meccanismo e con quale grado di pubblicità e di registrazione, e come sia calcolata la maggioranza dei presenti. La verifica del numero legale e la definizione delle modalità di votazione sono, se si vuole, il cuore del diritto parlamentare ed è giusto che su tali questioni la carta costituzionale si sia limitata a sancire alcuni principi generalissimi, lasciando per il resto dichiaratamente spazio ai regolamenti dei due rami del Parlamento, per la cui approvazione ha nel contempo richiesto la garanzia della maggioranza assoluta dei componenti.

Anzi, può ricordarsi in proposito come la stessa costituzionalizzazione di tali principi di diritto parlamentare e poi della disciplina del numero legale sia stata oggetto di specifica discussione in Assemblea Costituente: con il relatore nella seconda sottocommissione, Costantino Mortati, apertamente schierato per lasciare interamente, o in subordine riguardo alla sola determinazione del numero legale, queste tematiche ai regolamenti parlamentari⁷.

In questa chiave, va altresì letta la sentenza n. 78 del 1984, con la quale la Corte costituzionale decise di non sciogliere l'annoso nodo del computo delle astensioni, ritenendo conformi a

⁶ Basti qui citare l'art. 2, comma 7, della legge n. 481 del 1995, relativamente al parere (vincolante) delle commissioni parlamentari, espresso a maggioranza dei due terzi dei componenti, sulle proposte di nomina dei vertici di autorità indipendenti. Per una ricostruzione del dibattito che precedette tale previsione cfr. D. SANTORO, *Il ruolo delle commissioni parlamentari nell'ambito delle procedure di nomina degli organi di vertice di enti pubblici e autorità amministrative indipendenti*, in *Il Parlamento della Repubblica. Organi procedure apparati*, n. 14, Camera dei deputati, Roma, 2013, II, p. 599 s., spec. 670 s.

⁷ Oltre alla già richiamata seduta della seconda sottocommissione, si veda l'intervento in plenaria dell'on. Mortati, nella seduta antimeridiana del 10 ottobre 1947 (in *La Costituzione*, cit., vol. IV, p. 3189 s.).

Costituzione sia la soluzione adottata dalla Camera, secondo cui le astensioni non rilevano ai fini del calcolo del quorum funzionale, sia la soluzione allora in essere presso il Senato, secondo cui invece gli astenuti erano computati tra i presenti e quindi finivano per rendere più difficile il raggiungimento della maggioranza. Com'è noto, la disomogeneità è ora venuta meno dopo che la riforma del regolamento del Senato del dicembre 2017 ha optato per la prima soluzione (cfr. art. 107, commi 1 e 2-bis, r.S.)⁸, ma il principio affermato in quella pronuncia resta assolutamente valido. La Corte ha infatti chiarito, in quell'occasione, che la Costituzione "lascia un margine piuttosto ampio all'interpretazione ed attuazione del pensiero del costituente in materia", rilevando che riguardo all'art. 64, terzo comma, Cost. "l'interpretazione ed attuazione in parola sono di esclusiva spettanza di ciascuna Camera". Con una lettura che è stata oggetto di non poche critiche⁹, ma che appunto ha la sua *ratio* nella valorizzazione dell'autonomia regolamentare delle Camere nell'interpretare e applicare quella disposizione costituzionale, fino al punto di attribuire significati diversi alla parola "presente" e a quella "presenti", nell'ambito del medesimo periodo.

L'autonomia delle Camere in proposito è stata poi riaffermata dalla Corte nella sentenza n. 379 del 1996, sulla questione dei deputati "pianisti", con specifico riferimento a tutti quei comportamenti dei membri delle Camere che "trovino nel diritto parlamentare la loro esaustiva qualificazione": ed è evidentemente questo il caso, oltre che delle modalità di votazione, anche del numero legale e della sua verifica¹⁰.

In effetti, come si accennava, le norme e le prassi parlamentari quanto alla verifica del numero legale sono state piuttosto variegate e hanno registrato non pochi casi di interpretazione decisamente blanda del vincolo di cui all'art. 64, terzo comma, Cost. Si pensi ai già accennati, e assai risalenti, casi dei parlamentari in congedo o in missione¹¹; o alle prescrizioni regolamentari

⁸ Cfr. A. CARBONI, M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in www.federalismi.it, 3 gennaio 2018, p. 51 s., e P. VIPIANA, *La modifica dell'art. 107, comma 1, del regolamento del Senato riguardo al computo della maggioranza semplice*, in www.forumcostituzionale.it, 30 aprile 2018, p. 1 s.

⁹ Ancora oggi ribadite da S. CURRERI, A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, cit., p. 193 s. (secondo cui i regolamenti delle Camere non potrebbero "prescindere dal significato proprio delle parole utilizzate dal legislatore costituente").

¹⁰ Conformemente, si veda S. CURRERI, *L'attività parlamentare ai tempi del Covid-19: fiat iustitia et pereat mundus?*, in lacostituzione.info, 11 marzo 2020. Sulla sentenza n. 379 del 1996 cfr., per tutti, M. MANETTI, *Non sparate sui pianisti: la delega del voto in Parlamento e la rinascita degli "interna corporis"*, in *Giur. cost.*, 1996, p. 3460 s.

¹¹ Cfr., per una loro ricostruzione, P. NUVOLE, *Il numero legale degli organi parlamentari: norme e prassi*, cit., p. 628 s. Alla Camera, inoltre, tale regola è stata ritenuta applicabile anche alle deputate in maternità, "nei periodi corrispondenti a quelli per i quali la legislazione vigente prevede l'astensione obbligatoria per maternità": Giunta per il regolamento, parere del 4 ottobre 2011. Per la sottolineatura di alcuni limiti di tale soluzione, ad esempio quanto alle sedute delle commissioni, e per l'eventuale utilizzabilità della partecipazione a distanza anche in queste ipotesi, cfr. la

secondo cui si considerano come presenti (automaticamente, perciò, anche se assenti dall'aula al momento del voto) i richiedenti la verifica del numero legale e, alla Camera, altresì i richiedenti la votazione (art. 46, comma 6, r.S.; art. 108, comma 3, r.S.); o anche all'orientamento volto ad abbassare il numero dei "componenti" in caso di seggi vacanti. Va richiamato, infine, anche un controverso orientamento assunto dalla Presidenza della Camera – a partire dalla Presidenza Violante – ai sensi del quale sono considerati come presenti, in aggiunta ai votanti e a coloro che abbiano dichiarato di astenersi dal voto, i deputati che siano in quel momento presenti in Aula, pur ove essi non abbiano preso parte alla votazione, previa indicazione nominativa da parte del Presidente¹².

Ma soprattutto è l'antico e ancora per larga parte operante principio della presunzione del numero legale¹³ che, da un lato, conferma gli ampi margini a disposizione dei regolamenti parlamentari nell'attuare la prescrizione costituzionale e, dall'altro, mostra quanti spazi vi siano oggi, pure a norme invariate, per lavorare anche con numeri assai esigui in Assemblea, e a maggior ragione nelle commissioni (a patto che vi sia una seppur minima concordia tra le forze politiche nel non fare ricorso a strumenti, come la richiesta di verifica del numero legale o di ricorso a votazioni qualificate)¹⁴.

seduta della Giunta per il regolamento del 4 marzo 2020 (ov'è anche una prima trattazione della questione della partecipazione "a distanza" ai lavori parlamentari, che si era posta allora in relazione al caso di un deputato impossibilitato a raggiungere la sede della Camera per effetto della "zona rossa" allora introdotta in alcune limitate aree del Paese).

¹² A partire dalla seduta del 12 dicembre 1997: cfr. ancora P. NUVOLE, *Il numero legale degli organi parlamentari: norme e prassi*, cit., p. 634 s.

¹³ Ne sottolinea l'importanza, ad esempio, R. MORETTI, *Numero legale e modi di votazione*, cit., 214 (rilevando che "se essa non fosse operante, bisognerebbe accertare la sussistenza di questo requisito di validità prima di ogni votazione").

¹⁴ Certo, questi margini non esistono quando sia direttamente la Costituzione a chiedere l'approvazione di un determinato atto con la maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, così come accade per l'art. 81, secondo comma, Cost. (attuato dall'art. 6 della legge n. 243 del 2012); per la prassi applicativa cfr. R. IBRIDO, N. LUPO, *Le deroghe al divieto di indebitamento tra Fiscal Compact e articolo 81 della Costituzione*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'Economia*, 2017, n. 2, p. 206 s. A meno di non voler recuperare quella prassi, invero assai discutibile sul piano della legittimità costituzionale (come notò con forza, a suo tempo, S. TOSI, *Modificazioni tacite della Costituzione attraverso il diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1959, p. 77 s.), secondo cui le modifiche al regolamento della Camera, nonostante il disposto dell'art. 64, primo comma, Cost., dovevano essere adottate a maggioranza assoluta di componenti solo qualora, prima dell'inizio della discussione, lo richiedessero un capogruppo o dieci deputati. Cfr. sul punto, L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, III ed., Il mulino, Bologna, 2018, p. 62.

4. Conclusioni: verso un ridisegno dei procedimenti parlamentari

Quanto si è fin qui argomentato circa l'assenza di un vincolo costituzionale all'accertamento della presenza "fisica" *in loco* dei parlamentari non vuole però assolutamente sminuire l'entità del problema che il Parlamento italiano, come quello di quasi tutti i Paesi democratici, si trova ora a fronteggiare, per effetto della pandemia in corso¹⁵. L'uso delle tecnologie che oggi rendono possibili forme di partecipazione "a distanza" ai lavori parlamentari va – a ben vedere – al cuore del significato stesso dei Parlamenti e al tempo stesso lancia, non da oggi, un'ulteriore sfida esistenziale alla democrazia rappresentativa. Tutti elementi che, come vedremo tra un attimo, consigliano grande prudenza e attenzione nel procedere in questa (pur obbligata) direzione, ma che segnano anche come si tratti di un cambiamento che, ancorché giustamente immaginato per rispondere ad un'emergenza inedita, finirà senz'altro per lasciare tracce anche "a regime".

Da un lato, infatti, il Parlamento è organo per sua natura complesso e plurale, che deriva la sua essenza e la sua forza proprio dalla capacità di mettere insieme, riunendoli nello stesso luogo, rappresentanti eletti nelle diverse parti del paese e aventi idee e sensibilità diverse. Caratteristica ineludibile di un Parlamento è la sua rappresentatività, sulla base dell'idea che dal confronto e dalla negoziazione continua tra i rappresentanti e da una qualche loro reciproca fiducia derivi un valore aggiunto sia in termini di capacità decisionale¹⁶, sia in termini di legittimazione della decisione così assunta. Non è un caso che tra gli ambienti più significativi di ogni assemblea parlamentare vi siano non solo le aule in cui si riuniscono – con assetti diversi, ma comunque in uno spazio unitario – la plenaria e le commissioni, ma anche i locali antistanti, i tanti "corridoi dei passi perduti", variamente denominati, nei quali si ritiene svolgersi la parte più informale, ma assolutamente

¹⁵ Per un primo quadro comparato cfr. I. BAR-SIMON-TOV, *Parliamentary Activity and Legislative Oversight during the Coronavirus Pandemic. A Comparative Overview*, 22 marzo 2020, disponibile su <https://www.researchgate.net/publication/340091555>.

¹⁶ E' l'insegnamento che si trae dalla "teoria dei comitati" elaborata da Giovanni Sartori (ad esempio in G. SARTORI, *Will Democracy Kill Democracy? Decision-Making by Majorities and by Committees*, in *Government and Opposition*, 1975, n. 2, p. 131 s.), il quale insiste sull'importanza di un contesto decisionale continuo, che agevola le compensazioni reciproche tra i componenti della commissione in questione.

essenziale dell'attività parlamentare: fatta di chiacchiere, caffè presi assieme, passeggiate sottobraccio, e così via.

Dall'altro, non va dimenticato che per effetto di quelle medesime tecnologie che oggi giustamente si invocano per consentirne l'attività anche "in tempi di coronavirus"¹⁷, la democrazia rappresentativa è sottoposta in questi anni a una sfida esistenziale. L'evoluzione tecnologica ha falsificato la tradizionale, e più semplice, giustificazione della democrazia rappresentativa, quella fondata sull'impossibilità pratica della democrazia diretta, e la ha perciò obbligata a rivelare le sue "vere" ragioni: consistenti nella possibilità di assicurare un adeguato rilievo all'intensità delle preferenze, e quindi di consentire confronti e negoziazioni tra le diverse posizioni, anche al fine di far prevalere soluzioni intermedie e maggiormente condivise, nonché eventuali "ripensamenti". Elementi tutti evidentemente estranei alla logica binaria del "tutto o niente" che caratterizza la democrazia diretta. L'invocazione di queste ragioni, peraltro, si rivela certamente non agevole in un contesto in cui il Parlamento adotta spesso procedure che finiscono per azzerare le caratteristiche su cui tali ragioni si fondano (si pensi, per tutti, alla procedura che deriva dalla posizione della questione di fiducia su maxiemendamenti)¹⁸ e in cui, più in generale, l'evoluzione tecnologica ha profondamente cambiato la dimensione spazio-temporale della politica.

L'intaccare, oggi, sulla base di indiscutibili motivi di emergenza, l'obbligo di riunirsi fisicamente nello stesso luogo va perciò ad alterare in profondità il ruolo e la ragion d'essere dei Parlamenti. Non si tratta semplicemente, come si tende a dire, di consentire – come accade in tanti altri settori – l'uso di Skype o di un qualunque altro programma di comunicazione a distanza; né di dichiarare "obsoleto" il concetto di "presenza" come "compresenza fisica" che avevano in mente i costituenti¹⁹. Si tratta di ridisegnare – o, se si vuole, di "re-ingegnerizzare" – tutti i procedimenti

¹⁷ Accenna a questo paradosso F. CLEMENTI, *Parlamento difeso con il voto a distanza*, in *Il sole 24 ore*, 16 marzo 2020, p. 4.

¹⁸ Su cui, com'è noto, la Corte costituzionale ha usato parole molto dure, senza peraltro, almeno fin qui, giungere a dichiararne l'illegittimità costituzionale (pur evidente, anche alla luce delle analisi dottrinali: cfr. G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Cedam, Padova, 2008, spec. p. 259 s.; C.F. FERRAJOLI, *Rappresentanza politica e responsabilità. La crisi della forma di governo parlamentare in Italia*, Editoriale scientifica, Napoli, 2017, spec. p. 500 s.; e G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia. Contributo allo studio di una prassi illegittima*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, spec. p. 117 s.): cfr. l'ordinanza n. 17 del 2019 (che ha originato un vivace dibattito in dottrina, ripercorso di recente da F. GABRIELE, *La "politica" dei ricorrenti e quella ("a tutto campo") della Corte*, in *Lo Stato*, 2019, n. 13, p. 55 s.) e, da ultimo, l'ordinanza n. 60 del 2020 (che ha dichiarato l'inammissibilità dei conflitti di attribuzione riferiti all'iter alla Camera della legge di bilancio per il 2020).

¹⁹ Così, peraltro nell'ambito di una lettura complessivamente non lontana da quella qui proposta, B. CARAVITA, *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in www.federalismi.it, 18 marzo 2020, p. VIII.

parlamentari in modo da consentire che una quota (anche assai significativa) dei deputati e dei senatori vi prenda parte “da remoto”, senza intaccare i tradizionali principi e le garanzie di personalità, autonomia, pubblicità (e in qualche caso segretezza) che caratterizzano i diversi procedimenti parlamentari. In alcuni casi (audizioni, *question time*, sedi informali nelle commissioni) si tratta di operazioni non particolarmente complesse. In altri (elezioni per schede e, soprattutto, votazioni di emendamenti e articoli di progetti di legge in Assemblea) la sfida appare tutt’altro che agevole da affrontare, ma, in questa fase, non più rinviabile.

L’auspicio è che le Camere, attraverso l’azione anzitutto dei loro Presidenti, chiamati a garantire il “buon andamento” dei lavori parlamentari (art. 8, comma 1, r.C.) e regolare l’attività di tutti gli organi parlamentari (art. 8 r.S.)²⁰, ma anche delle Giunte per il regolamento (attraverso modifiche regolamentari o almeno orientamenti assunti “in via sperimentale”)²¹, delle Conferenze dei capigruppo (sede ormai privilegiata per la stipula di accordi e convenzioni tra i gruppi) e degli Uffici di presidenza (per gli aspetti relativi all’organizzazione interna), siano in grado di fronteggiare questa sfida: la continuità di funzionamento del Parlamento è elemento indefettibile di ogni ordinamento democratico.

²⁰ Su queste funzioni dei presidenti cfr. R. IBRIDO, *L’interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel “processo” di risoluzione dei casi regolamentari*, FrancoAngeli, Milano, 2015, spec. p. 23 s.

²¹ Specie alla Camera, in questi ultimi due decenni, sono stati frequenti i casi di discipline da adottare “in via sperimentale”, che poi sono rimaste a lungo operanti (su cui R. IBRIDO, *L’interpretazione del diritto parlamentare*, cit., p. 82 s.). Auspica un intervento quanto meno mediante riforme dei regolamenti A. MALASCHINI, *Procedure parlamentari e legislazione d’emergenza*, cit., p. 3.