LIBER AMICORUM
PER
PASQUALE COSTANZO

PAOLA MARSOCCI

LO SPAZIO DIGITALE DEI LAVORI PARLAMENTARI

E L'EMERGENZA SANITARIA COVID

06 MAGGIO 2020

CONSULTA ONLINE
PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892

Paola Marsocci
Lo spazio digitale dei lavori parlamentari e l'emergenza sanitaria Covid

SOMMARIO: 1. Le circostanze di fatto e la loro (al momento) incessante evoluzione. Gli obiettivi del contributo; – 2. La riduzione del numero dei votanti e le altre decisioni assunte da Camera e Senato; – 3. Quali sono le questioni sul tappeto. Primo: mantenere le Camere aperte e funzionanti. Secondo: capire come, senza contrastare la Costituzione; – 4. (*segue*) Terzo: decidere (come?) con quali modalità procedurali e strumenti. Quarto: valutare se ciò valga solo nella contingenza presente o anche per il futuro; – 5. La riunione e le altre libertà praticate tramite le tecnologie digitali; – 6. Perché è (ormai) indispensabile che si scelga, distinguendo, quali sono le tecnologie digitali idonee all'esercizio della funzione parlamentare; – 7. Come non cadere nel dilemma dello "Stato soluzionista", alcune considerazioni conclusive

1. *Le circostanze di fatto e la loro (al momento) incessante evoluzione. Gli obiettivi del contributo*

L'indagine ha ad oggetto la funzionalità del Parlamento italiano in periodi di emergenza sanitaria, un tema che si è imposto all'attenzione dell'opinione pubblica a partire dalla circostanza di fatto del contrasto alla pandemia scatenata dal virus COVID 19[1]. Uno dei tanti, in verità, solo che questo nuovo ceppo di Corona virus a molti appare peggiore quanto agli effetti che ha provocato e provocherà, in termini di minaccia ad alcuni beni collettivi, quali salute, sicurezza, pacifica convivenza. Porre l'attenzione anche su quest'ultimo punto[2] ha a mio avviso il pregio di rendere necessarie le riflessioni

[1] L'Organizzazione mondiale della sanità ci informa che i Coronavirus sono stati identificati a metà degli anni '60, sono noti per infettare l'uomo ed alcuni animali (inclusi uccelli e mammiferi) e che le cellule bersaglio primarie sono quelle epiteliali del tratto respiratorio e gastrointestinale. Sulle cause delle epidemie, sul nesso probabile o per alcuni accertato con l'attuale modello di urbanizzazione e produzione negli allevamenti di carne, cfr. la ricostruzione di A. L. LARA, *Causalidad de la pandemia, cualidad de la catástrofe*, in *eldiario.es*, 29/03/2020; Sul tema cfr. le riflessioni di M. CARDUCCI, *Il corpo "malato" del Sovrano*, in *LaCostituzione.info* (19 marzo 2020).

[2] Come ha fatto G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, intervento pubblicato sul sito di *Unicost.*, 10 aprile 2020. L'A. richiama anche, ma per allontanare dalle suggestioni di impropri accostamenti, le previsioni dell'art. 78 Cost.

Non è infatti a mio avviso l'uso della similitudine con la Guerra (ricorrente nel linguaggio sia mediatico sia, in alcuni casi, politico) che ci può aiutare in questo frangente. Quando incautamente si utilizzano espressioni come "siamo in guerra" o simili, occorre almeno, nell'usare il paragone, separare il fatto dai suoi effetti. La guerra coinvolge le nazioni per via di un conflitto dichiarato o subito da chi ha il potere in quei territori e su quei popoli; a norma dell'art. 11 della Costituzione italiana essa è uno «strumento di offesa alla libertà degli altri popoli», che l'Italia ripudia; i conflitti bellici hanno a che fare con la volontà umana, spesso sono determinati da quella di pochi individui, che imprimono la direzione ai destini altrui, e sono da scongiurare con la stessa forza della volontà umana. Rimane preferibile parlare di 'emergenza sanitaria', per contribuire a sottolineare invece che il portatore dall'aggressione è un virus, pur sempre esterno o estraneo e pur sempre introdottosi a forza nelle nostre vite, non potendo qui entrare nel merito della delicata questione del ruolo attivo dell'umanità nell'alterazione degli equilibri ambientali, sopra accennato. Anche se torna comoda la metafora del nemico, il rischio è far scivolare questa qualifica addosso a chi è vittima, perché in prima persona colpito dalla malattia e potenzialmente infettivo, quando non a interi popoli che per primi hanno vissuto l'epidemia. Così pure, non di soldati e eroi in prima linea si deve parlare, perché la retorica offusca la questione della necessità e urgenza della piena e immediata tutela della salute psico-fisica di chi svolge determinate funzioni o attività. Non siamo testimoni di nessun "super potere", ma solo di una aumentata fragilità individuale e collettiva. Sottovalutare gli effetti delle parole di chi invoca lo Stato di guerra comporta l'ulteriore rischio di mal interpretare la conseguente riallocazione dei poteri pubblici, in particolare di quelli normativi. Tutt'altro valore ha invece la similitudine quando trattiamo del tema degli effetti dell'emergenza; dovremo da subito osservare, valutare, discutere e contrastare conseguenze e danni paragonabile a quelli di un post conflitto bellico, nelle prospettive economico-sociale, psicologico-comportamentale, etica e, non da ultimo, normativa e giuridica.

Sul punto, cfr. P. ARMAROLI, Intervista a Sabino Cassese: *"La pandemia non è una guerra. I pieni poteri al governo non sono legittimi"*, in *Il Dubbio*, 13 aprile 2020; per un punto di vista non solo giuridico, cfr. le riflessioni di A. TESTA, *Smettiamo di dire che è una guerra*, in *Internazionale*, 30 marzo 2020 e di S. MILESI, *La viralità del linguaggio bellico*, intervista a Massimo Vedovelli, in *Vita*, 26 marzo 2020.

sulle ripercussioni future della fase attuale, sollecitando alle azioni volte a prevenire e calmierare il loro impatto sulla tenuta della coesione sociale.

Questo è "il" dato da cui partire, che – oltre a non consentire previsioni sulla durata dello stato di emergenza – ci pone di fronte ad una apparentemente incessante mutevolezza, di eventi, di opinioni, di sperimentazioni. Così anche, direi persino, la catena normativa che è entrata in vigore a partire dal 31 gennaio 2020[3] si iscrive 'a buon diritto' tra i fatti esemplificativi di questo scenario e la sua interpretazione permette di puntare i riflettori sullo stato di salute (anche) della forma di governo italiana, tra indirizzo politico nazionale e rapporto tra i diversi livelli territoriali coinvolti.

Tra le circostanze di fatto che è utile porre a premessa delle considerazioni che seguono, occorre poi includere la fisicità dell'attività dei parlamentari (intesa propriamente come presenza e uso del corpo), negli spazi materiali messi a disposizione dai Palazzi della rappresentanza nazionale. La notevole e repentina diffusione della malattia non ha risparmiato infatti i membri delle Camere – come anche del Governo, Presidenti di Regione, Sindaci e consiglieri degli enti locali e regionali[4], alcuni dei quali direttamente preposti alla gestione della salute pubblica –; in molti altri casi, le misure via via più restrittive rispetto al controllo sulla libertà di circolazione nel territorio nazionale hanno concretamente reso più complessi e *delicati* i loro spostamenti, in particolare per i parlamentari provenienti delle "zone rosse".

Infine, tra le evidenze va ricordato l'uso massivo e pervasivo delle tecnologie digitali, al servizio di *ogni* libertà costituzionalmente riconosciuta e garantita (su questo specifico punto tornerò più avanti)[5].

Non nuove, al contrario, risultano alcune considerazioni di fondo che possono guidare il ragionamento giuridico e l'azione politico-istituzionale di questi mesi.

In gran parte delle riflessioni sino ad oggi pubblicate sono poste almeno due questioni.

La prima riguarda la possibilità che le Camere continuino a svolgere compiutamente ciascuna delle proprie attribuzioni, o almeno quella parte di attività improcrastinabili e/o essenziali per la piena tenuta del sistema democratico; tale dibattito – con al centro il rifiuto di qualsiasi forzatura al principio di non sospensione delle funzioni parlamentari in democrazia – si è fatto più acceso appena arrivata

---

[3] Delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020, *Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili* (*G.U.* n.26 del 1-2-2020). Per una prima disamina della catena normativa, a partire da questa iniziale delibera, cfr. I. MASSA PINTO, *La tremendissima lezione del Covid-19 (anche) ai giuristi*, in *Questione Giustizia*, 18 marzo 2020; M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in questo *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, 11 aprile 2020.

[4] Sulla malattia, come impedimento temporaneo o permanente, allo svolgimento in presenza fisica delle funzioni pubbliche, qualche riflessione ultimamente, G. SANTINI, *Funzionalità delle istituzioni e impedimento dei titolari. Note sulla supplenza in tempo di epidemia*, in *BioDiritto*, 2/2020, che giunge alla fine della sua disanima condivisibilmente a ritenere che «il sistema istituzionale italiano, per le numerose norme in materia di supplenza, non vada soggetto a particolari disfunzioni nel caso di improvvisa vacanza del titolare di un organo; piuttosto, si porrebbero dei problemi qualora più soggetti risultassero impediti nello stesso momento: talora, non si riesce a rinvenire un supplente "di secondo livello", se non a prezzo di qualche forzatura. Dovrebbero pertanto essere attentamente valutati, per il presente e per il futuro, strumenti telematici che permettano ai titolari di cariche pubbliche, confinati a domicilio o in un luogo di cura, di esercitare a distanza il maggior numero possibile di attribuzioni, fatte salve le esigenze di riserbo tipiche delle posizioni di maggiore responsabilità», 6; cfr. anche, S. CURRERI, *L'attività parlamentare ai tempi del Covid-19: fiat iustitia et pereat mundus?*, in *LaCostituzione.info*, 11 marzo 2020.

[5] P. COSTANZO, *Miti e realtà dell'accesso a Internet (una prospettiva costituzionalistica)*, in *Consulta OnLine*, 2012 (17.10.12), 4. Impiegata in modo diffuso nei contesti sociali, commerciali ed economici di tutto il mondo, la tecnologia dell'informazione, in acronimo TI (in inglese *information technology*, in acronimo IT), è l'insieme dei metodi e delle tecnologie che vengono utilizzate in ambito pubblico, privato o aziendale per l'archiviazione, la trasmissione e l'elaborazione di dati e informazioni attraverso l'uso di reti (reti aziendali, internet ecc.), elaboratori (*PC*, *server*, *mainframe* ecc.) e attrezzature di telecomunicazione (*datacenter*, *router*, *smartphone*, *tablet*, *GPS* ecc.). Il termine si usa comunemente come sinonimo di computer e reti di computer, ma ricomprende anche altre tecnologie di distribuzione dell'informazione come la televisione, i telefoni e internet.

la notizia delle decisioni assunte in Ungheria e della conseguente reazione dell'Ue[6] ed ha aggiunto importanti spunti sul nodo del ruolo della comunicazione (istituzionale e mediatica) nella formazione dell'opinione pubblica, per il mantenimento della coesione sociale.

La seconda questione è, conseguentemente, incentrata su quali siano eventualmente i mezzi, normativi e tecnologici, sui quali si possa e occorra fare affidamento. Ci si chiede in sostanza come, riducendosi o addirittura venendo meno la possibilità per i parlamentari di essere fisicamente nei luoghi della rappresentanza nazionale, il Parlamento possa "lavorare"[7], avvalendosi di strumenti e conseguentemente procedimenti che permettano di assolvere alle proprie funzioni da luoghi *altri* rispetto a quelli messi a disposizione dai palazzi di Montecitorio e Madama.

E' noto che le restrizioni all'esercizio dei diritti (giustificate, in via generale, da situazioni attuali e concrete – come nel caso dell'epidemia – di pregiudizio per la sanità, sicurezza o incolumità pubblica) introdotte dalle norme vigenti alle libertà di circolazione e di riunione valgano per tutti i cittadini e i residenti sul territorio italiano; così come è valida per tutti la deroga in caso di "comprovate esigenze lavorative"[8]. Tra le quattro citate nei modelli di autocertificazione messi a disposizione dal Ministero dell'interno (in attuazione del d.l. n. 19 del 25 marzo scorso, che all'articolo 1, comma 2, lettera a), consente espressamente «spostamenti individuali limitati nel tempo

---

[6] Cfr., la nota redazionale, *Stato di pericolo e poteri straordinari al governo ungherese*, in *Questione Giustizia*, 1 aprile 2020. Più recentemente anche in Slovenia si paventano rischi alti per la democrazia, considerato che anche lì il Presidente ha accentrato nel governo i pieni poteri, cfr. S. BENAZZO, *Janez Janša ha ottenuto pieni poteri come Orbán. La Slovenia si scopre sovranista*, in *Linkiesta*, 17 aprile 2020.

[7] L'uso della parola lavoro in questo scenario è scelto anche per evocare il dibattito (connotato anche da toni polemici) sulla opportunità di equiparare chi svolge funzioni pubbliche di gestione e rappresentanza con i dipendenti dei comparti chiamati ad assicurare le prestazioni e i servizi essenziali, sia pubblici sia privati, rispetto alla necessaria presenza sul luogo di lavoro. Pone opportunamente l'accento sulla distinzione tra lavoro "comune" e svolgimento delle funzioni di rappresentanza di deputati e senatori, M. ZAMPINI, *Camere riunite, trattiamo bene le nostre vituperate Camere*, in *Alto Adige*, 30 marzo 2020, 1, «a far considerare che quello dei parlamentari sia un lavoro come quello delle professioni comuni ha contribuito in modo decisivo la recisione del legame tra i parlamentari e gli eletti». Le attività dei parlamentari che non si esauriscono (non dovrebbero) nelle attività all'interno delle sedi parlamentari, ma si prolungano sui territori dal collegio elettorale, passando per i partiti, e ritorno; ciò almeno è quanto avveniva prima della serie di riforme elettorali che hanno prodotto un allontanamento dal circuito appena descritto e un accentramento dell'influenza in capo ai soli vertici delle formazioni politiche; quegli stessi vertici che hanno usato e abusato delle tecnologie digitali anche per l'assolvimento di funzioni pubbliche, oggi, in tempi di emergenza, reclamano con forza la presenza fisica nelle aule della rappresentanza. Altro è, ovviamente, sostenere come fa G. AZZARITI, *Editoriale. Il diritto costituzionale d'eccezione*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1/2020, 4, che sia «difficile da accettare l'idea che rimangano aperti i servizi pubblici essenziali (ospedali, farmacie, alimentari, imprese produttive necessarie, persino le tabaccherie) e non si riesca a garantire un modo per assicurare, nel rispetto delle norme di sicurezza e di quelle politiche, la continuità dell'organo vitale della democrazia rappresentativa».

[8] Rimane essenziale ricordare il significato specifico di *sospensione* dell'esercizio dei diritti e la necessaria distinzione da fare rispetto al concetto della loro restrizione, in osservanza dei limiti prescritti costituzionalmente e considerate le garanzie della riserva di legge e della riserva di giurisdizione; cfr., specialmente A. PACE, *Problematica delle libertà fondamentali, Lezioni. Parte generale*, II ed., Cedam, Padova, 1990, 157 ss., «la locuzione 'sospensione dei diritti costituzionali' è una formula ellittica con la quale comunemente si allude alla privazione (temporanea) dell'efficacia di una o più norme costituzionali ricognitive dei diritti, da parte di un atto-fonte diverso dalla Costituzione»; si ricorderà che l'A. individua nella legge ordinaria del Parlamento lo strumento idoneo, aggiungendo che «sembra privo di senso storico, e perciò giuridicamente scorretto, dedurre […] la conseguenza […] che nel nostro ordinamento, tranne l'ipotesi di 'poteri necessari' al Governo in conseguenza della delibera parlamentare dello Stato di guerra (art. 78 Cost), non esisterebbe la possibilità di dichiarare lo stato di emergenza e, conseguentemente, non esisterebbe il potere governativo di sospendere in via generale, anche se per un periodo essenzialmente limitato di tempo (Corte cost., sent. n. 16/1982), l'efficacia delle norme costituzionali attributive di diritti»; scartata l'ipotesi di considerare la *necessità* come fonte autonoma del diritto, l'A. indica il decreto legge come strumento idoneo a tal fine.

A questo riguardo, G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, cit., propone gli argomenti utili a valutare in concreto se gli interventi istituzionali adottati siano appropriati, per negare così la necessità che «una situazione di emergenza richieda la sospensione, ancorché temporanea, delle garanzie, personali e istituzionali, previste dalla Costituzione» ed evidenzia «il punto capitale della problematica costituzionalistica della gestione dello stato di necessità: il rispetto del principio di legalità e della riserva di legge».

e nello spazio o motivati da esigenze lavorative, da situazioni di necessità o urgenza, da motivi di salute o da altre specifiche ragioni»), immaginiamo che sia questa, da interpretare insieme a "altre specifiche ragioni", a riguardare la circolazione dei parlamentari.

Per quel che riguarda più in generale lo svolgimento delle attività e funzioni parlamentari, è almeno opportuno ricordare, poi, che le Camere, come qualsiasi altra istituzione pubblica, si avvalgono di un numero elevato di personale (1.139 al 2017 quella dei Deputati – ultimo dato disponibile in Relazione all'Ufficio di presidenza sullo stato dell'amministrazione – e 610 il Senato – dato pubblicato sul portale istituzionale, a cui bisogna aggiungere i dipendenti dei gruppi ecc.) e che, per ciascuno di questi dipendenti, il diritto alla salute ed alla sicurezza sul posto di lavoro deve essere garantito[9]. Inoltre, i Palazzi della rappresentanza sono aperti ordinariamente ad un pubblico ampio, che va dai cittadini che intendano essere presenti ai lavori delle Assemblee, ai partecipanti ad incontri e convegni, ai giornalisti parlamentari, agli ospiti di parlamentari e gruppi[10].

Nella prospettiva di chi studia lo spazio di Internet nel costituzionalismo, con le considerazioni che seguono si tenterà, dunque, di contribuire al dibattito sulle garanzie da apprestare ai diversi diritti coinvolti, nel caso di esercizio delle prerogative dei parlamentari tramite piattaforme digitali: (a partire da) quello di riunione, di espressione, di voto ecc…, fino al diritto alla riservatezza e intimità familiare e al domicilio dei parlamentari e di chi vive con loro e, in definitiva, si tratterà di tentare di considerare un tema enorme che ha interessato e interessa la storia della filosofia occidentale: «che cosa significa presenza, esser presente? Non sembra che vi sia nulla di più chiaro: possiamo avere dubbi sulla presenza di questo o di quello, ma non su ciò che significhi esser presente»[11].

La mediazione dello strumento tecnologico contraddice (necessariamente) la presenza? E, chiedendo scusa per il gioco di parole, diviene più urgente sciogliere questo nodo nei luoghi della mediazione per eccellenza, quelli della decisione parlamentare?

2. *La riduzione del numero dei votanti e le altre decisioni assunte da Camera e Senato*

Il ragionamento di tutti coloro che hanno commentato cosa sta accadendo alla vita del Parlamento in questa fase ha poi, ovviamente, tenuto conto delle decisioni assunte da entrambe le Camere[12]. Sembra utile riepilogarle, di seguito, anche per arrivare ad analizzare le posizioni della dottrina a riguardo.

Al Senato, la Presidente Casellati ha comunicato il 9 marzo 2020 che «la Conferenza dei Capigruppo all'unanimità ha stabilito che le Commissioni permanenti si riuniranno esclusivamente per la trattazione di provvedimenti riguardanti l'emergenza sanitaria ed economica connessa al Coronavirus. Sono sospese le attività di tutte le altre Commissioni. Nella giornata di mercoledì 11, la

[9] Sul punto, A. MARESCA, *Il diritto del lavoro al tempo del COVID-19, Editoriale* in *Federalismi.it*, 1° aprile 2020.

[10] A partire dal 25 febbraio 2020, i collegi dei Questori della Camera e del Senato hanno adottato una serie di misure progressive (disponibili nelle pagine degli archivi notizie dei rispettivi portali) volte a limitare l'ingresso nelle sedi della Camera a coloro che si trovassero nelle condizioni previste dalle disposizioni adottate dalle autorità sanitarie competenti, sospendendo eventi e iniziative di qualsiasi natura aperti al pubblico esterno e limitando il numero degli "ospiti" necessari (compresi i collaboratori dei membri del Governo). Le conferenze stampa sono state sospese dal 26 marzo. I lavori parlamentari, in attuazione del principio costituzionale della loro pubblicità, potranno essere seguiti, come sempre, attraverso il canale satellitare e la web-tv di Camera e Senato.

[11] Ce lo ricorda M. ADINOLFI, *Voto a distanza e modalità di presenza: una questione di principio*, in *PER, progresso europa riforme*, Quaderno 5, 11 marzo 2020, 1, «Anche se non fosse possibile tracciare quella linea ed escludere categoricamente la presenza in remoto, a distanza, online, dal novero delle presenze vere e reali, non per questo non sarebbe possibile distinguere queste diverse modalità di presenza, e assegnare a ciascuna regimi determinati di esercizio, e specifiche modalità di accertamento».

[12] Si ricorda anche che il 14 marzo, alcuni senatori e deputati di "Movimenta", prima firmataria l'On. Quartapelle (Pd), hanno lanciato un appello per mettere in sicurezza personale e parlamentari ed adottare modalità di lavoro a distanza e riattiviamo l'attività di Palazzo Madama e Montecitorio.

votazione sullo scostamento di Bilancio avverrà per scaglioni e attraverso appello nominale e vedrà la presenza nel dibattito di 6 senatori per gruppo onde osservare la distanza di sicurezza raccomandata per tutti i cittadini»[13].

Il 31 marzo 2020, il Presidente della Camera, Roberto Fico, ha prospettato in Giunta per il regolamento i nodi relativi alle modalità di svolgimento dei lavori delle Commissioni, che tenga conto della possibilità di dibattiti e votazioni a distanza per i parlamentari impossibilitati a prendervi parte, a causa delle limitazioni della libertà di circolazione disposte per contenere l'emergenza Covid 19, in particolare quelle che impediscono gli spostamenti dalle cd. zone e poi tra comuni[14]. Già in una precedente riunione (4 marzo), l'orientamento concorde era stato che fosse necessaria una previsione «di rango legislativo o, nell'immediato, anche con fonte di natura secondaria – finalizzata a consentire ai parlamentari, a determinate condizioni, tali da non mettere a rischio l'efficacia dell'azione di contenimento della diffusione del virus, di circolare sul territorio nazionale per esigenze connesse all'esercizio delle loro funzioni». Il riferimento (ad oggi) non è intervenuto esplicitamente, ma resta desumibile dalle specifiche deroghe previste dal d.l. n. 19 del 25 marzo scorso, art. 1, comma 2, lett. a). Il quadro di incertezza si è, peraltro, complicato con le ordinanze adottate da alcuni Presidenti di Regioni che hanno imposto l'obbligo di quarantena per quattordici giorni per tutti coloro che fanno ingresso nei territori delle relative regioni[15].

Tuttavia, dovendo contemperare tale possibilità con le prescrizioni e raccomandazioni delle autorità sanitarie, unanimemente la Conferenza dei Presidenti di Gruppo ha deciso di concentrare le attività parlamentari all'esame di atti indifferibili e urgenti, connessi all'emergenza Covid 19 e, per altro verso, di limitare la presenza dei deputati in seduta per periodi prolungati. In Assemblea, dunque, andrà solo l'«esame di progetti di legge indifferibili e urgenti – in primo luogo i disegni di legge di conversione di decreti-legge – e svolgimento di interrogazioni a risposta immediata e di interpellanze urgenti, ai fini del mantenimento di una costante interlocuzione con il Governo». Nelle Commissioni e altri organi parlamentari, avverrà solo l'esame degli atti indifferibili e urgenti, le audizioni dei Ministri di settore (o anche di altri soggetti) in relazione alle diverse tematiche connesse all'emergenza stessa, nonché sedute di sindacato ispettivo e l'espressione di pareri su atti del Governo in scadenza e non differibili.

A fronte di tale notevole riduzione e concentrazione dei lavori parlamentari (pienamente validità sotto il profilo ordinamentale e in linea, si sottolinea nel resoconto, con le drastiche misure prese dai

---

[13] Decise le posizioni critiche sul punto della "autoriduzione" del numero dei votanti decisa da entrambi i rami del Parlamento, soprattutto riguardo alla delibera sullo sforamento di bilancio, espresse da M. VILLONE, *Il parlamento nella spirale di due crisi*, in *Il Manifesto*, 15 marzo 2020 e di M. AINIS, *Parlamento, meglio distante che latitante*, in *La Repubblica*, 18 marzo 2020; C. MELZI D'ERIL e G. E. VIGEVANI, *Il Parlamento non sia assente*, in *Il Sole24Ore*, 17 marzo 2020; F. LANCHESTER, *Emergenza coronavirus: il dibattito sul voto a distanza*. Intervista a L. Palazzolo, 12 marzo 2020, al link., «occorra evitare l'antiparlamentarismo, non si può pensare di delegare ai soli capigruppo, ma bisogna preservare l'esistenza di tutta l'assemblea». Cfr. anche S. CECCANTI, *Intervento* in diretta *Facebook*, organizzata dal Presidente della Commissione affari costituzionali della Camera, on. Brescia, su *Parlamento aperto: a distanza o in presenza?* del 27 marzo 2020 (disponibile su Radio radicale), che segnala come la soluzione della autoriduzione pro quota sacrifichi comunque il voto personale e l'immagine stessa del Parlamento, che lavora ad 1/6 delle presenze.

[14] Consultabile in Rete.

[15] Quando non anche il divieto di entrata e uscita dai territori regionali, frattura grave dell'ordine costituzionale, stigmatizzata anche da G. SILVESTRI, *op. ult. cit.*, «nessuna legge autorizzativa potrà mai consentire ad una Regione (a fortiori ad un ente locale) di emanare norme che impediscano o ostacolino la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni, in palese dispregio del primo comma del citato art. 120 della Cost., come purtroppo in qualche caso si sta verificando. Un blocco di transito da una Regione ad un'altra ha una rilevanza nazionale per diretto dettato costituzionale. Sempre e comunque è necessario un provvedimento statale. La Repubblica «una e indivisibile» (art. 5 Cost.) non può tollerare che parti del territorio e della popolazione nazionali si pongano in contrapposizione tra loro. Vi osta, oltre che il principio di unità nazionale, anche il principio di solidarietà (art. 2 Cost.), inconciliabile con qualunque chiusura egoistica o particolaristica». Sul punto specifico dell'impossibilità di impedire ai parlamentari il diritto-dovere di raggiungere le Camere di appartenenza, cfr. R. DICKMANN, *Alcune questioni di costituzionalità in tema di voto parlamentare a distanza*, in *Federalismi.it*, 1° aprile 2020, 15.

Parlamenti di altri Paesi europei)[16], la Camera ha perseguito l'obiettivo di spostare le persone coinvolte in spazi ampliati, riprogrammando l'uso di determinate aule e sale, a garanzia della distanza di sicurezza. In particolare, per i lavori dell'Assemblea, sono state adottate idonee modalità di votazione, come quella per appello nominale. Con l'obiettivo di agevolare ulteriormente l'organizzazione pratica, l'atteggiamento che trapela è quello di apertura a forme di partecipazione a distanza ai lavori, in particolare delle Commissioni (videoconferenze e trasmissione via *webtv*, con particolare riferimento allo svolgimento di sedute nelle quali non sono previste votazioni, quali quelle dedicate alle attività conoscitive e al sindacato ispettivo).

Attraverso queste comunicazioni, il Presidente, ha avuto la possibilità sia di ribadire che «tutti i parlamentari – con eccezione di coloro che per motivi sanitari di natura personale non possono allontanarsi dal luogo di domicilio – possono effettuare spostamenti» e raggiungere le sedi della Camera, sia di sollecitare la ricerca di «ulteriori strumenti e procedure già previsti nel nostro ordinamento da attivare nel contesto attuale e, dall'altro, le innovazioni che possono essere eventualmente introdotte, anche attraverso una applicazione in via analogica di istituti vigenti[17], in termini compatibili con le norme ed i principi del Regolamento e con la Carta costituzionale».

Altrettanto chiaramente, è prospettato il tema della possibile interpretazione evolutiva dell'art. 64 Cost. che consenta (in situazioni emergenziali, però) di considerare presenti ai lavori deputati che partecipino agli stessi da remoto, per il tramite di videoconferenze o altri strumenti tecnologici, senza pregiudizio per le prerogative dei parlamentari (discussione, voto, immunità di sede, divieto di accesso alle aule parlamentari da parte di estranei, poteri presidenziali di controllo della regolarità dei

---

[16] Per un raffronto, v. gli spunti di F. CLEMENTI, *Proteggere la democrazia rappresentativa tramite il voto elettronico: problemi, esperienze e prospettive (anche nel tempo del coronavirus)*, in *Federalismi.it*, n. 6/2020, 221 ss. e *Intervento diretta Facebook*, 27 marzo, cit., dove si ricorda che «Germania, Irlanda e Polonia non hanno il vincolo della presenza fisica, la Francia ammette il voto per delega, così come Svezia e Danimarca. In Lettonia, Canada e Inghilterra i Parlamenti hanno fatto la scelta di ridurre le loro attività. Altri, come la Svizzera hanno ridotto gli spazi fisici. Il Brasile e la Spagna e Ue hanno adottato modalità a distanza».

Diversamente, M. LUCIANI, *Intervento* in diretta *Facebook*, organizzato dall'On G. Brescia, Presidente Camera Deputati 3 aprile 2020, (disponibile su Radio Radicale) disponibile al link. sottolinea l'attenzione che si deve nella comparazione con altri ordinamenti nazionali, alle peculiarità di quanto stabilito nelle relative Costituzioni e nei Regolamenti parlamenti. Anche l'esempio del Parlamento europeo è considerato, con la grande differenza che a limitare gli spostamenti dei membri sono le nuove barriere a confine dei Paesi dell'Unione, causa della impossibilità di fatto per i parlamentari europei di recarsi a Bruxelles. Quest'ultima esperienza è stata descritta dal suo Presidente, David Sassoli, nell'*Intervento* in diretta *Facebook*, 27 marzo 2020, cit.

Da ultimo, a fine aprile è arrivata la decisione della Camera dei Comuni del Regno Unito di consentire una procedura ibrida con la presenza di parlamentari sia in aula sia da remoto. Lo stesso Presidente della Commissione che ha proposto la modifica, Sir Lindsay, ha dichiarato di immaginare questa situazione come un passo verso un Parlamento completamente virtuale, utile a consentire ai parlamentari di rimanere vicini alle loro comunità, pur continuando il loro importante lavoro di supervisione del governo (cfr. *Coronavirus: deputati intervistano i ministri tramite videoconferenza*, in *DicoNews*, 16 aprile 2020). Decisione assunta non senza conflittualità, come riporta la cronaca, tra le posizioni del *Leader of the House*, Jacob Rees-Mogg, il quale ha osservato che «oggi, invece grazie alla tecnologia il Parlamento può riunirsi, seppur in condizioni straordinarie, e non potrei essere più d'accordo con questa soluzione» e quelle di altra parte del partito conservatore, che ritiene la decisione scioccante e antidemocratica. Il piano per portare avanti i lavori parlamentare con un format ibrido, ovvero 50 deputati in aula a Westminster debitamente distanziati e altri 120 a rotazione (su 650) – che non prevede per il momento l'espressione del voto da remoto –, collegati in remoto tramite la piattaforma *Zoom*, è stato approvato senza che fosse necessario un voto formale e sarà utilizzato inizialmente fino al 12 maggio, ma potrebbe essere prorogato a seconda delle esigenze, cfr. A. GUERRERA, *Gb, Il coronavirus trasforma la Camera dei Comuni in un "Parlamento virtuale"*, in *la Repubblica*, 21 aprile 2020.

[17] Così, sono state prospettate dalla dottrina la possibilità di istituire una Commissione speciale, ai sensi dell'articolo 22 del Regolamento, cui affidare, in sede referente, i progetti di legge indifferibili e urgenti (in realtà già scartata); le disposizioni sull'istituto delle sostituzioni dei deputati impediti a partecipare ai lavori della rispettiva Commissione; il ricorso ampliato alle sedi redigente e legislativa, difficilmente praticabile visti i contenuti dei d.l. in conversione, l'accordo tra i Gruppi (dunque non vincolante per i singoli parlamentari) di non procedere alla fase di esame degli emendamenti in Assemblea, realizzando, in via di fatto, un effetto in parte analogo a quello proprio della sede redigente, che riserva alla fase di Commissione l'esame delle proposte emendative.

lavori). In ogni modo, ciò che – evidentemente con la fretta richiesta – viene sollecitata è «un'ampia adesione da parte delle forze politiche».

Accordo che può essere facilmente raggiunto per quanto concerne le "attività informali", anche delle Commissioni permanenti[18]. Mentre, per le sedi formali di riunione delle Commissioni, la Presidenza si è pronunciata nel senso che debba rimanere ferma la partecipazione diretta ai lavori, con il massimo accesso possibile anche dei deputati assenti all'informazione sui lavori parlamentari tramite il circuito chiuso o, in via sperimentale e eccezionale tramite la rete Intranet della Camera.

3. *Quali sono le questioni sul tappeto. Primo: mantenere le Camere aperte e funzionanti. secondo: capire come, senza contrastare la Costituzione*

Tutti i costituzionalisti intervenuti sul tema del mantenimento della funzionalità delle Camere, ad oggi, manifestano (anche negli interventi diretti all'opinione pubblica, comparsi sui media) l'esigenza di ribadire, in questa temperie, la centralità del Parlamento[19]. Si tratta di un bel segnale di compattezza e di un salutare contributo che è intervenuto immediatamente, con le prime evidenze di un rallentamento dell'esercizio sia della funzione legislativa sia di quella di indirizzo e controllo sul Governo.

Nessun dubbio che, «dal punto di vista costituzionale, il Parlamento non chiude mai»[20], «organo costituzionalmente necessario, da garantire senza eccezioni, come da lungo tempo insegna la Corte costituzionale, nella continuità operativa»[21], non può fermarsi o rischiare di fermarsi[22]; affermazioni da ribadire con forza quando si tratta di disciplinare limiti eccezionali ai diritti costituzionalmente garantiti[23]. In gioco sarebbe anche la legittimazione delle Assemblee legislative nazionali, in termini di visibilità di fronte all'opinione pubblica e dunque di credibilità e fiducia[24].

---

[18] Ricorda il Presidente che «si svolgono in sede informale quelle attività che, pur riconducibili all'attività istituzionale dell'organo, non sono soggette a resocontazione (salva l'indicazione, negli atti della Camera, dell'orario di svolgimento e salva, per le sole audizioni informali, la trasmissione via webtv) … [sebbene] rilevanti sul piano procedurale e regolamentare, svolte con la presidenza del Presidente, in sede plenaria o di collegi minori, previo invio ai componenti della convocazione ufficiale, oggetto anche di pubblicazione sul sito della Camera e nell'apposito bollettino». In sostanza, si tratta delle riunioni degli Uffici di presidenza, sia in sede di programmazione dei lavori sia in sede di svolgimento di audizioni, modalità quest'ultima ampiamente conosciuta in via di prassi. Da queste vanno tenute distinte le attività non propriamente istituzionali, ma funzionali alla loro organizzazione (come riunioni, contatti per le vie brevi), svolte dai membri della Commissione o da una parte di essi, con o senza la partecipazione di soggetti esterni.

[19] Si vedano, almeno, M. AINIS, *Parlamento, meglio distante che latitante*, cit. e B. CARAVITA, *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in *Federalismi.it*, n. 6/2020, editoriale del 18 marzo 2020.

[20] G. AZZARITI, *Editoriale. Il diritto costituzionale d'eccezione*, cit, IV, descrive un Parlamento che «in questo momento appare paralizzato, avendo stabilito di sospendere tutte le sedute ordinarie, non riuscendo neppure più a votare in fretta e furia i provvedimenti necessari per far fronte alla pandemia».

[21] M. VILLONE, *Il parlamento nella spirale di due crisi*, cit.; A. PERTICI, *Coronavirus, le Camere dimezzate votano il bilancio*, in *La Stampa*, 11 marzo 2020.

[22] Per A. MALASCHINI, *Procedure parlamentari e legislazione d'emergenza*, in *Working Paper Series*, LUISS School of Government, marzo 2020, «qualsiasi suggestione di sospensione dell'attività parlamentare non può essere accettata», 1; così anche, B. CARAVITA, *L'Italia ai tempi del coronavirus*, cit., vii.

[23] Così, P. ARMAROLI, *Ma Churchill qui da noi non è di casa. Il parlamento che chiude i battenti è uno spot contro la democrazia rappresentativa*, in *Il Dubbio*, 13 marzo 2020; C. FUSARO, *Le camere nell'emergenza della pandemia*, in *PER, Progresso, Europa, Riforme*, 18 marzo 2020; G. AZZARITI, *I pieni e solitari poteri del capo del governo extraordinem*, in *Il Manifesto*, 19 marzo 2020; L. MAZZAROLLI, *Riserva di legge» e «principio di legalità» in tempo di emergenza nazionale*, in *Federalismi.it*, n. 1/2020, 23 marzo 2020; R. DICKMANN, *Alcune questioni di costituzionalità*, cit., 7.

[24] Quest'ultimo è tra gli altri argomenti della contrarietà alle attività a distanza dei parlamentari, con eccezione per lo svolgimento di audizioni in commissione tramite videoconferenze o l'utilizzo di strumenti telematici per sedi informali e non deliberative; come accennato, questa modalità è stata utilizzata da entrambi i rami dl Parlamento, a titolo di esempio, cfr. l'audizione informale, in videoconferenza, del Ministro dell'Economia e delle finanze, Roberto Gualtieri, sulle *recenti misure economiche adottate dal Governo per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19*, di martedì 24 marzo,

Come anche, prosegue l'esercizio delle funzioni del Presidente della Repubblica, della Corte costituzionale[25], del Governo anche se sono variate sensibilmente – e con effetti che sarà importante valutare con attenzione – le relative modalità di rappresentazione pubblica, con una notevole accentuazione della visibilità dei soli vertici di taluni organi (ovviamente, anche a livello territoriale e locale). Tuttavia, se da una parte è ammissibile e comprensibile una sovraesposizione del Governo – con modalità che permettono di arrivare direttamente all'opinione pubblica e non solo a quella nazionale –, non è auspicabile una sua contestuale sottoesposizione 'in' Parlamento[26]. Non è infatti da trascurare la preoccupazione di coloro che hanno lamentato la riduzione dell'uso del *question time*, strumento che ha appunto il pregio di rendere visibile il legame tra legislativo e l'esecutivo e di farlo 'nelle' sedi della rappresentanza nazionale.

---

svolta presso la Nuova Aula dei Gruppi parlamentari e la Sala Koch, con le Commissioni riunite Bilancio di Camera e Senato. Sul punto, cfr. A. PERTICI, *Coronavirus*, cit., quando osserva che «l'attività delle commissioni è importante, ma non può essere sostitutiva e poi l'istituzione deve farsi vedere e sentire, in momenti come questo»; V. LIPPOLIS, *Parlamento a distanza? Meglio di no*, in *Il Dubbio*, 1° aprile 2020, pone quello a sostegno della strada imboccata finora da Camera e Senato, ossia che sia «ragionevole ridurre all'essenziale i lavori, ma dare al Paese l'immagine della loro presenza sia pure con gli accorgimenti che la pandemia impone». Cfr. anche M. VILLONE, *Camere a eletti contingentati, è incostituzionale*, in *Il Manifesto*, 11 marzo 2020, quando «osserva che quel che accade è uno spot per chi vuole rottamare la democrazia rappresentativa». Così anche R. CALVANO, intervento in *Parlamento aperto: a distanza o in presenza? (II appuntamento)*, dibattito su *Facebook*, 3 aprile, cit. Si vedano anche le osservazioni di M. BOZZAOTRE, *Alcune considerazioni su voto parlamentare a distanza, corpi del sovrano e metafisica della presenza*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 11 aprile 2020, 39 e s., sulla necessità di mostrare le sembianze fisiche ('corpo') del Parlamento non meno del corpo fisico (di cui salvaguardare l'incolumità) dei parlamentari.

[25] Si vedano le disposizioni della Presidente della Corte costituzionale (assunte «su conforme avviso espresso dal collegio»), del 24 marzo 2020, *Ulteriori misure per garantire la continuità dei giudizi costituzionali durante l'emergenza covid-19* e del 20 aprile 2020, *Ulteriori misure per lo svolgimento dei giudizi davanti alla Corte, anche da remoto, durante l'emergenza epidemiologica covid-19*. In questo secondo documento si legge, in particolare, «1.- Durante il periodo dell'emergenza epidemiologica, fino al 30 giugno 2020 e comunque sino a nuovo provvedimento, i lavori della Corte costituzionale proseguono secondo le seguenti modalità: a) la partecipazione dei giudici alle camere di consiglio e alle udienze pubbliche può avvenire anche mediante collegamenti da remoto e in luogo da cui essi si collegano e considerato camera di consiglio o aula di udienza a tutti gli effetti di legge; b) le modalità di cui alla lettera precedente possono essere adottate per ogni altra riunione della Corte, dei suoi giudici e organi interni, incluse le adunanze per deliberazioni amministrative, nonché quelle dell'Ufficio di presidenza, delle commissioni e dei gruppi di lavoro». Cfr., P. COSTANZO, *Con l'emergenza, decolla la Corte 2.0*, in *Consulta OnLine*, 2020/I, 158 ss., che evidenzia l'attenzione che la Consulta ha mostrato già da prima della emergenza riguardo all'uso dello strumento telematico, ricostruisce e commenta l'attuale regolamentazione, spinta fino ad interessare rilevanti fasi processuali.

Ricorda G. SANTINI, *Funzionalità delle istituzioni e impedimento dei titolari*, cit., 5, «tra gli organi collegiali, occorre distinguere quelli che possono sospendere, per un certo periodo, la propria attività da quelli cui spettano, comunque, adempimenti urgenti e indifferibili. Tra i primi, si può menzionare la Corte costituzionale, che ha deciso, per il mese di marzo, di sospendere le udienze pubbliche e l'audizione di esperti, «esaminando la possibilità di predisporre nuove modalità di trattazione delle udienze, sfruttando le opportunità offerte dalla tecnologia» (c.s., 9 mar. 2020). Tra i secondi, il Consiglio dei ministri, fortunatamente, può funzionare a ranghi ridotti, in quanto il d.P.C.m. 10 nov. 1993, che ne regola i lavori, prevede, per i componenti, un obbligo di partecipazione, ma fa salvi gli impedimenti motivati e comunque non fissa un numero legale (art.1.4). Peraltro, le deleghe di eventuali Ministri deceduti o divenuti incapaci potranno essere riassegnate ad interim con decreto del Presidente della Repubblica (art. 9.4 l. 400/88); in caso di impedimento temporaneo, il Consiglio potrebbe, con la loro intesa, invitare a partecipare, senza diritto di voto, eventuali Viceministri (art. 10.4, l. 400); il supplente del Segretario del Consiglio è individuato nel Ministro più giovane (art. 1.3 d.P.C.m. 10 nov. 1993)».

[26] Non è in questo contributo possibile un approfondimento su quanto sia mutata la comunicazione istituzionale nella fase dell'emergenza, rinvio però a precedenti mie considerazioni sul tema della nozione, delle attività e degli strumenti della pubblicità dell'agire degli organi costituzionali, delle altre istituzioni e degli enti pubblici, cfr. *Poteri e pubblicità. Per una teoria giuridica della comunicazione istituzionale*, Cedam, Padova, 2002 e *Indirizzo politico, comunicazione, responsabilità giuridica. Il programma di governo alla prova dell'opinione pubblica,* in P. MARSOCCI (a cura di), '*Esporre' la democrazia. Profili giuridici della comunicazione del Governo*, collana Diritto e società, Franco Angeli, Roma, 2007. Sul tema, recenti ed interessanti i lavori di A. I. ARENA, *L'esternazione del pubblico potere*, Editoriale scientifica, Napoli, 2019 e D. Chinni, *Potere e opinione pubblica. Gli organi costituzionali dinanzi alle sfide del web*, Editoriale scientifica, Napoli, 2019.

Altra preoccupazione comune dei costituzionalisti è stata quella di ribadire che in Parlamento, al fine di decidere, non solo si vota, ma ci si confronta (anche all'interno di ciascun gruppo e fuori dalle aule delle Assemblee e delle commissioni), dialogando e ricercando soluzioni tra le diverse proposte politiche[27]. Nell'ammonire che il Parlamento non si deve ridurre ad un "votificio", alcuni hanno anche ricordano, quasi già con una punta di nostalgia, il contatto fisico e lo scontro materiale del quale non infrequentemente viene data notizia nei resoconti dei lavori parlamentari[28].

Quando però si è aperto il confronto sul *come* sarebbe e sarà possibile garantire la funzionalità delle Camere, per un tempo che ancora oggi non riusciamo a quantificare, le divergenze sono emerse ed il confronto si è avviato anche sollecitato da personalità politiche e organi di stampa.

Premesse le circostanze di fatto che ho sopra richiamato, il dibattito ha preso avvio dalla questione dell'interpretazione delle disposizioni costituzionali che riguardano il voto dei parlamentari, contenute nell'articolo 64, in particolare, nei comma terzo e quarto: «Le deliberazioni di ciascuna Camera e del Parlamento 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. I membri del Governo, anche se non fanno parte delle Camere, hanno diritto, e se richiesti obbligo, di assistere alle sedute. Devono essere sentiti ogni volta che lo richiedono». La presenza è dunque il presupposto della validità delle deliberazioni[29].

Come ho già ricordato, lo stesso Presidente della Camera ha richiamato l'attenzione sulla possibilità di interpretare evolutivamente il concetto di presenza contenuto nelle disposizioni dell'art. 64 Cost., intendendolo non solo come vicinanza fisica delle persone[30]. Se si intraprendesse questa strada, si aprirebbe un ventaglio di opportunità riferite alle funzioni parlamentari nel loro complesso che, tuttavia, se ritenute ammissibili per logica varrebbero per il presente come per il futuro[31]. Inoltre, in astratto, potrebbero valere non solo per analoghe circostanze eccezionali riferite ad un numero consistente di parlamentari assenti per cause di necessità. Tutto ciò, a meno che non si decida espressamente (con puntuali modifiche regolamentari) in questo specifico senso.

Anticipando in sintesi le mie personali considerazioni, credo che questa ultima sia la strada da percorre.

---

[27] M. VILLONE, *La rappresentanza non si pratica a distanza*, in *Il Manifesto*, 31 marzo 2020. N. Lupo, *Perché non è l'art. 64 Cost. a impedire il voto "a distanza" dei parlamentari. E perché ammettere tale voto richiede una "re-ingegnerizzazione" dei procedimenti parlamentari*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. 3/2020, 31 marzo 2020, 8.

[28] C. SBAILÒ, *Parlamento on line? Garantiamo la possibilità di violare il regolamento*, in *Formiche.net*, 31 marzo 2020.

[29] Su voto deliberativo e specificità del deliberato, «come forma ineludibile di formazione e di rilevazione della volontà degli organi costituzionali a struttura collegiale», cfr. G. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2000, 43 ss.

[30] N. LUPO, *Intervento* nel confronto in diretta *Facebook*, cit., nel sostenere che l'art. 64 terzo comma non costituisce un ostacolo al voto in differita, non ricorre alla interpretazione evolutiva, ma richiama la consolidata interpretazione del Parlamento stesso, che può tornare utile per il presente, come dimostrano l'esempio della richiesta di numero legale e alcune altre prassi sempre relative alla presenza (di veda la sent. n. 379 del 1996 della Corte cost.). Analogamente, anche se per arrivare alla soluzione opposta di non ritenere preferibile il "televoto" dei parlamentari, S. Silvestri, *op. ult. cit.*, «non tanto per una interpretazione letterale delle parole 'presente' o 'presenti' contenute nell'art. 64 Cost., quanto piuttosto perché appare problematico poter garantire nella votazione da remoto la sussistenza delle condizioni della sua genuinità ai sensi dell'art. 48 Cost.; il che vale per tutte le forme di "democrazia digitale", che prescindono dalle condizioni ambientali in cui si trova chi esprime la sua volontà democratica». Ad auspicare esplicitamente un'interpretazione evolutiva sono stati S. CURRERI, M. AINIS, e L. TRUCCO; a respingerla M. LUCIANI, tutti in *Interventi* nel confronto in diretta *Facebook*, cit. Così, favorevole, B. CARAVITA, *op. ult. cit*, cit. viii; contrario A. MALASCHINI, *op. ult. cit.*, 1, che ricorda come né i costituenti né gli estensori dei Regolamenti presero in considerazione ipotesi di voto espresso attraverso una comunicazione cartacea, lettera o telegramma, oppure telefonica, integrando così le possibilità di esprimerlo in presenza fisica, pur essendo disponibili tali strumenti

[31] R. DICKMANN, *Alcune questioni di costituzionalità*, cit., 6, «non pare legittima ai fini dello svolgimento delle funzioni costituzionali delle Camere una mera evoluzione 'materiale' dei regolamenti parlamentari, che sarebbe *contra Constitutionem*, e tanto meno sembrano legittime soluzioni interpretative transitorie di tali regolamenti elusive dei citati vincoli costituzionali».

Perché, è il concetto di *presenza* che deve essere indagato, per riflettere, come ci insegna Gianni Ferrara, «sul primo degli atti che viene a compiersi spontaneamente appena emerge un dato dell'esperienza giuridica, quello di nominarlo. E il nome della cosa è la cosa, la descrive, la identifica, ne scopre l'essenza […] Sono *topoi* da rivisitare per scoprire poi le modulazioni, le impronte, le conversioni che le varie fasi del processo storico hanno impresso agli istituti giuridici per consegnarceli nella forma che ne definiscono la contemporaneità»[32].

Dunque, è possibile chiedersi da un lato cosa significhi presenza del parlamentare, dall'altro come *oggi* debba essere intesa, nella interpretazione costituzionale.

Ferrara si riferisce prima al termine rappresentanza «il nome della rappresentanza è quanto mai rivelatore della essenza della rappresentanza» – per poi esaltarne il nesso con il termine presenza, «far sì che sia presente in qualche sede quel che presente non vi è, e non può esservi o non si vuole che vi sia o non deve». Aggiunge però ciò che sarà reso presente nella rappresentanza politica (diversamente in quella civilistica) è «un'entità non singola. Potrà, di certo, questa cosa essere anche un'entità composta da persone, ma, appunto, alla condizione che sia multipla questa entità, che si tratti cioè di una pluralità di persone». Deve essere una entità plurale a rappresentare un'altra entità altrettanto plurale, per essere strutturalmente credibile e funzionalmente efficace, in entrambi i casi non una mera sommatoria di individui, ma un gruppo disomogeneo quanto a idee, culture ecc., anche configgenti tra loro. Inoltre, «solo questa grande entità plurale potrebbe essere considerata capace di essere rappresentata, sia perché lo sarebbe direttamente, sia, soprattutto, *perché eleggerebbe una proiezione adeguatamente plurima di se stessa*»[33].

Da queste riflessioni, è possibile trarre la conseguenza, per analogia, che sia possibile ammettere l'assenza di uno o più componenti del gruppo dei rappresentanti, pur mantenendo la validità della presenza di quella che è appunto una entità plurale, ossia ciascuna delle Assemblee? Ovviamente si, ed è quanto prevede e disciplina il terzo comma dell'art. 64.

Qualora invece le eventuali assenze, a causa di impedimenti extra-ordinari, non potessero più essere computate in modo da consentire i lavori parlamentari, arrivando a metterli a rischio in modo prolungato e ripetuto, sarebbe possibile considerare le presenze da remoto? Con quali differenze circa l'espressione del voto al fine di deliberare e, invece, l'espletamento delle altre funzioni parlamentari?

Per queste ultime, sembra sussistere un sostanziale accordo da parte della dottrina, anzi per alcuni permettere la presenza da remoto potrebbe essere un'opportunità aggiuntiva offerta dall'uso delle tecnologie digitali, da cogliere anche a conclusione della fase di emergenza. In particolare, ciò sarebbe possibile per le procedure o le sedi informali, in cui non si deve deliberare (ad esempio le audizioni)[34], così come, a parere di alcuni, anche il confronto in Commissione potrebbe essere consentito in videoconferenza, visti il numero più ristretto di membri[35].

Riguardo alle modalità con cui l'organo collegiale assume le proprie decisioni, netta è invece la divisione tra chi ritiene 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"»[36] e chi esclude tale possibilità, perché se anche «è probabile che il voto a distanza sia

---

[32] G. FERRARA, *Democrazia e rappresentanza politica*, Costituzionalismo.it, 1/2005.

[33] Corsivo mio, ad evidenziare quanto le circostanze e le posizioni politiche odierne potranno avere un impatto sul dibattito in occasione del futuro voto referendario sulla riduzione del numero dei parlamentari, al quale si accennerà oltre.

[34] Tra marzo e aprile 2020, si sono svolte in videoconferenza molte delle audizioni. Sul punto, cfr. gli interventi di R. CALVANO, V. LIPPOLIS, N. LUPO e L. TRUCCO, nel confronto in diretta *Facebook* organizzata dal Presidente della Commissione affari costituzionali della Camera, on. Brescia, su *Parlamento aperto: a distanza o in presenza? (II appuntamento)*, del 3 aprile 2020, cit.

[35] S. CECCANTI, *Intervento* in diretta *Facebook*, cit.

[36] N. LUPO, *La rappresentanza*, cit, 2. Nello stesso senso, B. CARAVITA, *L'Italia ai tempi del coronavirus*, cit., viii, laddove, specifica, «che al di là di ogni ragionevole dubbio – (sia garantita) sia la possibilità di esercitare con pienezza la funzione rappresentativa, sia la libertà e, ove prevista, la segretezza del voto». Favorevole anche E. CATELANI, *La tecnologia può aiutare a far funzionare il Parlamento e i prefetti ascoltino le Regioni*, in Il Dubbio, 26 marzo 2020.

in concreto praticabile con le moderne tecnologie, è dubbia la piena conformità alla Costituzione e ai regolamenti»[37].

In particolare, considerato che, per dottrina consolidata, risultano assolutamente possibili le riunioni dell'Assemblea, con qualunque numero di presenti, in quanto le presenze necessarie a verificare il quorum strutturale e il quorum funzionale saranno determinanti – e dunque sono richieste – solo al momento dell'adozione di deliberazioni (di qualunque tipo)[38], in questa direzione, chi si schiera a favore ricorda anche il principio della presunzione del numero legale «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)»[39].

Gli argomenti di chi si schiera contro, in sintesi, hanno come principiale riferimento la necessità di coniugare la praticabilità della presenza in remoto con la piena garanzia delle prerogative parlamentari disciplinate dalla Costituzione. Innanzitutto, quelle che spettano a ciascun rappresentante: l'espressione della propria opinione, il diritto di proposta e quello di voto, tutelato quest'ultimo quanto a personalità, uguaglianza, libertà e (in caso sia prevista) segretezza. I dubbi più forti riguardano la effettiva possibilità di esprimersi e confrontarsi da remoto e il rischio che non sia affatto facile accertare la personalità e fugare ogni dubbio sulla regolarità del voto segreto, tanto da aumentare i contenziosi davanti alla Corte costituzionale, per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (ordinanza n. 17/2019)[40].

4. (segue) *Terzo: decidere (come?) con quali modalità procedurali e strumenti. Quarto: valutare se ciò valga solo nella contingenza presente o anche per il futuro*

A chi spetta disciplinare le modalità di espressione del voto, eventualmente da remoto? Con quale strumento normativo?

Come ricordato in precedenza, la Carta contiene pochi riferimenti, lasciando spazio ampio all'esercizio dell'autonomia costituzionalmente attribuita alle Camere[41]. In caso si dovesse procedere fino a spingersi nel consentire il voto da remoto per i parlamentari assenti, l'opinione prevalente non giudica idonea una mera decisione delle Giunte per il regolamento ed indica – come unica strada percorribile – la modifica dei regolamenti parlamentari, da approvarsi a maggioranza assoluta e con

---

[37] M. VILLONE, *La rappresentanza non si pratica a distanza*, cit. Analogamente, A. MALASCHINI, *Procedure parlamentari, cit.*, spec. 5. In ogni caso, a parere di G. AZZARITI, *Editoriale. Il diritto costituzionale d'eccezione*, cit., iv, si tratterebbe «di una deroga legittimata dallo stato di necessità, non certo una regola da introdurre per migliorare l'efficienza dei lavori del Parlamento»

[38] A questo argomento viene collegato quello del computo della astensioni, in quanto rilevanti ai fini del calcolo del quorum funzionale, anche in riferimento alla lettura della sent. della Corte cost., n. 78 del 1984, «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», secondo N. LUPO, *op. ult. cit.*, 6, mentre per V. Lippolis, *intervento, cit.*, la Corte nel dare ai regolamenti parlamentari la discrezionalità nell'attuare la Costituzione in tema di astensioni, si era riferita al computo della maggioranza non a quella della discussione o del voto, cioè alla maggioranza e non ai presenti.

[39] N. LUPO, *ibidem*, 7.

[40] In verità, tale argomento è sollevato sia dai contrari (A. MALASCHINI, *Procedure parlamentari, cit.*, 4), sia dai favorevoli (S. CURRERI, *L'attività parlamentare ai tempi del Covid-19*, cit.), al voto a distanza. Cfr. anche M. BOZZAOTRE, *Alcune considerazioni su voto parlamentare a distanza*, cit., 36 ss. Sul tema, cfr. M. SICLARI, *la legittimazione del singolo parlamentare a sollevare conflitto tra poteri dello stato e i suoi limiti*, in *Nomos*, n. 1/2019.

[41] Lo ribadisce, A. MALASCHINI, *op. ult. cit.*, 2;

il voto favorevole in Aula della metà più uno dei componenti[42]. Chi avanza queste tesi, insomma, pone pragmaticamente il problema della attuazione delle modifiche proposte e si basa sulla constatazione che bisogna fare i conti con la scarsità del fattore tempo. Accanto alla provvisorietà delle misure da adottare, in questa situazione dovrebbe essere questo l'unico punto fermo[43].

Altri prospettano la soluzione di deroghe puntuali e temporanee ai Regolamenti parlamentari, unanimemente condivise nell'ufficio di presidenza e in conferenza dei capigruppo[44] ed è questa parte della dottrina che, difatti, pone l'accento su quanto le soluzioni adottate in risposta alla situazione di fatto potrebbero influenzare la vita e il funzionamento del Parlamento, oltre lo stato di necessità attuale. Altri ancora chiedono modifiche dei Regolamenti che prevedano specifiche semplificate procedure – che, seppure temporanee, aprano a interpretazioni che appaiono in verità troppo vicine al limite della "rottura" costituzionale – in presenza di comprovate situazioni di emergenza, come quella attuale[45].

Trasversalmente rispetto a questi diversi orientamenti, si sollecita infine a fare quello che si può, utilizzando (dichiaratamente) in modo non convenzionale le risorse già disponibili e adattando le procedure regolamentari, fino al limite della loro massima interpretazione in deroga, piuttosto che rischiare di implementare nuove prassi o introdurre nuovi istituti non pienamente sostenibili nella prospettiva delle garanzie costituzionali[46]. Si propone, con questo spirito, così: di ridurre di una

---

[42] Cfr., B. CARAVITA, *op. ult. cit*., VIII; A. MALASCHINI, *op. ult. cit*., 3; V. LIPPOLIS, *Intervento* in diretta *Facebook*, cit. S. CECCANTI, *Intervento* in diretta *Facebook*, cit., la ritiene solo una delle possibili soluzioni. Mentre, proprio al fine di evitare la tentazione di ricorrere al voto da remoto, G. SILVESTRI, *op. ult. cit*., immagina, nel caso della conversione in legge dei decreti, una modifica dei regolamenti perché sia prevista «l'ipotesi di una decisione all'unanimità della Conferenza dei capigruppo, che autorizzi la scelta del procedimento decentrato, le cui modalità non solo renderebbero più agili e veloci i lavori, ma consentirebbero pure l'adozione di tutte le cautele (numero dei presenti, distanze, scelta dei locali più adatti etc.) necessarie per l'incolumità dei partecipanti ed il contenimento del contagio. Maggioranza e opposizione sarebbero comunque garantite, giacché sarebbe sempre possibile la transizione al procedimento ordinario, su richiesta del Governo, di un quinto dei membri della commissione competente e di un decimo dell'assemblea».

[43] Anche chi è più possibilista sulla compatibilità costituzionale del voto da remoto, pone però gli stessi fattori come condizione di realizzabilità, cfr. B. CARAVITA, *L'Italia ai tempi del coronavirus,* cit., VIII, «in primo luogo, è necessaria una adeguata strumentazione e una sufficiente fase di sperimentazione».

[44] G. AZZARITI, *op. ult. cit.*, III, s. e S. PRISCO e F. ABBONDANTE, *I diritti al tempo del coronavirus. Un dialogo*, in *Federalismi.it*, 24 marzo 2020, 7; N. LUPO, *op. ult. cit*., 10. Anche se con il diverso intento di auspicare il voto da remoto, anche S. CURRERI, *Intervento* in diretta *Facebook*, cit. stigmatizza la soluzione compromissoria di lavorare a ranghi ridotti, autoriducendo la rappresentanza, in quanto altera l'equilibrio tra maggioranza e opposizione, verticalizza il dibattito parlamentare e non può essere imposta ai singoli parlamentari, che sempre potrebbero rivendicarlo, sollevando conflitto di attribuzione alla Corte.

[45] S. CECCANTI, *Verso una regolamentazione degli stati di emergenza per il parlamento: proposte a regime e possibili anticipazioni immediate*, in *BioDiritto*, fasc. 2/2020, 2 ss., auspica che per i soli parlamentari che non possono essere presenti, sia consentito oggi il voto a distanza o la presenza in videoconferenza e propone una disciplina che tenga conto di una graduazione della gravità dello stato di emergenza e permetta nel caso peggiore l'istituzione di «una Commissione bicamerale unica con poteri legislativi composta ovviamente in modo proporzionale con la presenza di tutti i gruppi, senza componenti del Governo, composte in tutto da alcune decine di parlamentari (diciamo da trenta a cinquanta)», da far lavorare in videoconferenza, su un elenco di materie, conforme alle garanzie costituzionali, e nel caso meno grave con «compiti redigenti, riservando il voto sugli articoli e il voto finale all'Aula. Anche in quel caso andrebbe consentito l'esame in videoconferenza in Commissione e potrebbe essere introdotto il voto a distanza per l'Aula anche con possibilità di delega, con modalità tali da evitare la concentrazione eccessiva di potere. In altri termini un'unica possibilità di delega da un parlamentare ad un altro parlamentare, non al capogruppo», Anche in questo caso dovrebbero valere i limiti di materia descritti in precedenza. In senso analogo, F. CLEMENTI, *Il Parlamento deve poter funzionare sempre, ancor più dopo l'emergenza*, in *IlSole24Ore*, 17 marzo 2020, per il quale «si tratterebbe di costituire una o due commissioni speciali, istituto già previsto per la trattazione di temi plurisettoriali. E di consentire i voti delle assemblee a distanza, sugli articoli e sul testo nel suo insieme. Non stupirà nessuno che si tratti di soluzioni al giorno d'oggi non rigettabili, alle semplici condizioni che si rispetti la relazione tra maggioranza ed opposizione e i rapporti all'interno di entrambe, almeno tendenzialmente».

[46] Ciò è compatibile con l'ordinamento a parere di R. DICKMANN, *op. ult. cit*. 7, stante «il carattere 'duttile' dei regolamenti parlamentari ne favorisce l'evoluzione e l'adattamento alle circostanze, per agevolare il dibattito politico e

percentuale fissa la presenza di ciascun parlamentare e, nel rapporto maggioranza e opposizione, di semplificare riducendo pro quota i membri delle commissioni[47]; di estendere l'applicazione delle procedure per le «autorizzazioni a procedere *ex* articolo 96 Cost., la possibilità per i parlamentari di esprimere il voto per tutta l'intera giornata, evitando quindi il lamentato rischio di affollamento (art. 135-*bis*, comma 8-bis, del Regolamento del Senato)»[48]; di usare il procedimento decentrato deliberante, e derogare con l'accordo di tutti i gruppi alla riserva di assemblea nei regolamenti parlamentari, rinviando all'aula per le sole dichiarazioni di voto con un sistema bilanciato misto[49]; di riunirsi usando le Aule con modalità particolari, a prescindere dalla appartenenza ad esse dei parlamentari[50].

In effetti, quella di adottare particolari modalità logistiche e di lavoro è stata, ad oggi, anche la scelta compiuta da Camera e Senato, attraverso la scelta della riduzione dei giorni di convocazione dei lavori; della autoriduzione dei parlamentari; del contingentamento degli emendamenti; del voto unico, quello finale[51].

A meno di non voler cedere alla tentazione di dover concludere che quello che ne viene fuori sia una sorta di rompicapo – considerato che si tratta di soluzioni che molta parte della dottrina aveva criticato – a me sembra sia utile innanzitutto prendere atto invece che le Camere (nel momento attuale di questa loro esperienza): non hanno tentato la strada – a Regolamenti invariati – del voto da remoto; hanno ampliato al massimo la possibilità di ricorso alle tecnologie digitali per le attività formali e informali e 'non' per le deliberazioni; si sono auto-organizzate in presenza di condizioni critiche, autolimitandosi con scelte al (ma entro il) limite della sostenibilità costituzionale. Tutto questo senza mettere *del tutto* in gioco una interpretazione evolutiva del concetto di presenza *ex* art. 64 Cost.

Se tali soluzioni sono, e forse saranno, sufficienti a tamponare la situazione, mi chiedo però quale sia l'utilità *pro futuro* di queste scelte.

Credo, invece, debba essere colta oggi l'opportunità almeno di riflettere su quale si possa scegliere che sia lo spazio delle tecnologie digitali nello svolgimento delle funzioni proprie degli organi costituzionali e, ovviamente, primo tra tutti del Parlamento. Per farlo, occorre "scomodare" l'interpretazione evolutiva del testo della Carta.

5. *La riunione e le altre libertà praticate tramite le tecnologie digitali*

Non credo sia oggi più il tempo di avere incertezze sulla qualificazione delle tecnologie digitali come "spazio" a disposizione di ogni libertà costituzionalmente tutelata, così come è possibile osservare che le autorità pubbliche possono avvalersi di questi stessi strumenti per le legittime misure a limitazione del loro esercizio, così come – certamente – se ne possono servire coloro che violino i diritti altrui.

Ha ribadito recentemente il Presidente Mattarella, proprio con riferimento alla pervasività sin qui sconosciuta che sta assumendo l'egemonia di pochi colossi dell'impresa digitale:

«Gli strumenti per guidare in modo positivo l'evoluzione digitale, a servizio delle persone, consistono nell'applicazione puntuale dei principi sui quali si basa l'esperienza liberal-democratica,

---

le decisioni degli organi parlamentari, purché nel presupposto che ogni sperimentazione si svolga nell'interesse del Parlamento e nella direzione tracciata dalla Costituzione».

[47] L. VIOLANTE, *Intervento* in diretta *Facebook*, cit.

[48] A. MALASCHINI, *op. ult. cit*., 3

[49] Sia M. AINIS, sia S. CURRERI, *Intervento* in diretta *Facebook*, cit.; seguendo questa ipotesi, resterebbero però dubbi su come garantire a pieno il principio della pubblicità dei lavori parlamentari.

[50] Così, S. CURRERI e M. LUCIANI, *Intervento*, cit.

[51] Cfr. il calendario dei lavori della Camera dei deputati comunicato all'assemblea il 25 marzo 2020 (resoc. sten., pp. 62 ss.) e l'organizzazione dei lavori del Senato comunicata all'assemblea il 26 marzo 2020 (resoc. sten., pp. 43 ss.). Sarebbe opportuno, ma non nello spazio di questo contributo, ragionare su come tale circostanza potrà influenzare il dibattito sul (posticipato) voto referendario per la modifica costituzionale del numero dei parlamentari.

costruita a caro prezzo da tanti popoli. Non esistono 'non luoghi': si tratta comunque di spazi, sia pure virtuali, in cui interagiscono persone e si registrano attività umane; e anche la dimensione digitale deve rispettare principi e regole frutto delle conquiste democratiche. I principi sono sempre quelli contenuti ed espressi nella Carte costituzionali delle democrazie»[52].

L'evoluzione delle potenzialità della Rete verso uno spiccato livello di interazione tra utente e suo 'ambiente' di vita – di cui il Web 2.0, i *socialnetworks* ed ora il cd. Internet delle cose sono i portati più significativi –, come tra i primi ci ha insegnato Stefano Rodotà[53], continua progressivamente a ridisegnare sia lo spazio pubblico sia lo spazio privato, marcando quella che per molti è una discontinuità radicale con il passato per altri è una opportunità per reinterpretare istituti giuridici che, proprio di fronte alla prova di questa *realtà*[54], dimostrano la loro insostituibilità concettuale.

In particolare, proprio nella odierna situazione di emergenza, la questione della qualificazione del diritto di accesso alla infrastruttura digitale della Rete, come diritto sociale di cui il bilancio pubblico si deve fare carico, torna prepotentemente in evidenza[55]. Si tratta del nodo inclusione/esclusione – ossia, quello legato alla cd. cittadinanza digitale –, da considerare non come scelta individuale, ma come precondizione di pieno inserimento nella comunità statuale, con effetti questi in parte sì inusitati, quanto a forza e pervasività, che prendono le mosse dal processo di dematerializzazione delle merci, della loro produzione e del loro consumo.

Nessun ordinamento giuridico può permettersi di "subire" tali processi, senza l'ambizione di indirizzarli, prescriverne modalità e limiti, organizzare il sistema dei controlli e delle garanzie.

Considerati gli obiettivi di questo contributo, viene innanzitutto in evidenza la questione della struttura della libertà di riunione, con riferimento specifico alla idoneità degli strumenti messi a diposizione dell'esercizio delle relative facoltà[56].

L'art. 17 della Carta garantisce il diritto dei singoli a stare (interagendo volontariamente) insieme ad altri, in uno stesso luogo, per un certo tempo e con finalità relative alle molteplici necessità di vita; assicura anche, in tal modo la protezione costituzionale 'della riunione', in sé, ossia «l'esercizio collettivo di un diritto individuale»[57].

E' noto che, ancora oggi, la dottrina a questi requisiti aggiunge quella della fisicità della compresenza, benché non ne sia fatta menzione nella disposizione costituzionale, spesso ed

---

[52] Intervento del Presidente della Repubblica, in occasione dell'incontro con i componenti dell'Associazione Stampa Parlamentare, i Direttori dei quotidiani e delle agenzie giornalistiche e i giornalisti accreditati presso il Quirinale per la consegna del "Ventaglio" da parte dell'Associazione Stampa Parlamentare, Palazzo del Quirinale, 25/07/2019, disponibile sul portale del Quirinale.

[53] In molti contributi, cfr. in particolare, *Il mondo della Rete, quali diritti, quali vincoli*, Laterza, Roma-Bari, 2014, spec. 13 ss.

[54] La Rete internet è una infrastruttura materiale ed a fruirne sono le persone, che certo non ne percorrono le "strade" con i propri corpi, ma che impegnano comunque molto concretamente i propri sensi. Ad essere virtuale (ossia ad esistere solo in potenza) è piuttosto la definizione, virtuale appunto, che ci si ostina a dare al Cyberspazio.

[55] Tesi sostenuta da tempo da molti studiosi, cfr. in particolare, G. De MINICO, *Diritti Regole Internet*, *Costituzionalismo.it*, 2/2011, spec. 2 ss.; P. MARSOCCI, *Lo spazio di Internet nel costituzionalismo*, *Costituzionalismo.it*, 2/2011, spec. 5; A. VALASTRO, *Internet e strumenti partecipativi nel rapporto tra privati e amministrazioni*, in *Internet e Costituzione*, M. Nisticò e P. Passaglia (a cura di), Giappichelli, Torino, 2014; M. PIETRANGELO, *Accesso ad Internet, diritto ancora diseguale? Aggiornamenti e ripensamenti*, in M. R. ALLEGRI e G. D'IPPOLITO, *Accesso ad Internet e neutralità della Rete fra principi costituzionali e regole europee*, Aracne, Roma, 2017, 25 ss. Ora, con riferimento all'emergenza pandemia, A. VALASTRO, *Internet e social media prima e dopo il coronavirus: fraintendimenti e deviazioni che tradiscono la democrazia sociale*, in questo *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, 30 aprile 2020, spec. 4 ss. Non è mancata l'attenzione alle parole scandite dal Presidente del Consiglio Conte, nella conferenze stampa del 6 aprile 2020, «Internet dovrebbe essere un diritto costituzionale, garantito a tutti, nessuno escluso», cfr. il commento di G. SCORZA, *Internet diritto fondamentale, meglio tardi che mai!*, in *Blog de Il Fatto quotidiano*, 7 aprile 2020.

[56] Riprendo le note categorizzazioni sulla diversità strutturale dei diritti di libertà e sulla conseguente diversità dei possibili modi di tutela, di A. PACE, *op. ult. cit.*, 25 ss.

[57] P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Mulino, Bologna, 1984, 41

opportunamente sottolineando che la locuzione riferita ai limiti, «pacificamente e senz'armi», non avrebbe senso con una diversa interpretazione[58].

A livello internazionale, esistono però provvedimenti in cui si fa riferimento all'uso del *Web* come idoneo all'esercizio della libertà di riunione[59]. Il Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite, prendendo posizione sulla necessità che occorra estendere le tradizionali garanzie dei diritti anche quando vengono esercitati tramite le tecnologie digitali (risoluzione del 5 luglio 2012), in una risoluzione del 2013, sottolinea l'obbligo che grava sugli Stati membri «di rispettare e tutelare pienamente i diritti di tutti gli individui di riunirsi pacificamente e di associarsi liberamente, sia online che offline» (A/HRC/RES/24/5, 8 ottobre 2013) Così anche il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa si è espresso nella Raccomandazione diretta agli Stati membri ed avente ad oggetto "Guida dei diritti umani su internet" (CM/Rec(2014)6)[60], dedicando una parte specifica alle situazioni giuridiche connesse a "Riunione, associazione e partecipazione"[61].

È vero che in questi documenti non sono chiariti i termini della assimilazione tra luogo territoriale e luogo digitale e dunque tra compresenza fisico-corporea e compresenza da remoto, ma – come è già da tempo stato notato –, i servizi fruibili tramite la Rete, si associano e favoriscono comunque le tradizionali modalità di riunione[62].

È poi il caso di ricordare che proprio la contingenza presente ha ampliato numericamente e reso, in alcuni casi, necessarie forme di presenza aggregata in Rete per lo svolgimento di attività, legate non solo al lavoro, pubbliche e private. L'esercizio del diritto ad essere compresenti in uno stesso periodo temporale consentita dalle tecnologie digitali, unitamente alla possibilità di entrare in comunicazione, consente e diviene prerequisito per lo svolgimento di tali attività. Con questa osservazione non si vogliono trascurare o sottovalutare i numerosi problemi legati, in primo luogo, alla equiparazione delle riunioni da remoto in termini di "efficacia" quanto agli obiettivi da perseguire attraverso l'aggregazione di persone, che in alcuni casi non è assoluta. Soprattutto non si intende sminuire o svilire il valore della compresenza fisica, nell'interpretazione costituzionale dei diritti.

Si può fare, per tutti, l'esempio alla didattica *on line*, svolta ad ogni livello, o anche, in questo stesso ambito, alle riunioni telematiche che permettano le deliberazioni degli organi collegiali di rappresentanza negli istituti scolastici e negli Atenei, circostanze che presuppongono e "richiedono" lo scambio ed il confronto tra le opinioni, che solo in parte si riesce a sviluppare in videoconferenza. Si tratta di esperienze di aggregazione, comunque particolari[63], che si può (e non solo per necessità assoluta) utilizzare affiancandole a quelle proprie ed ineliminabili in presenza fisica (si pensi alle riunioni telematiche consentite solo in alcune fasi delle procedure concorsuali pubbliche).

---

[58] Per tutti, R. BORRELLO, voce *Riunione (Diritto di)*, in *Enc, dir.*, vo. XI, Giuffré, Roma, 1989, 1401; A. PACE, *Problematica delle libertà fondamentali*, Parte speciale, II ed., Cedam, Padova, 1992, 299, che indica come «oggetto della tutela dell'art. 17 il diritto di ciascuno di stare fisicamente insieme». E, anche in tempi di utilizzo già pienamente consolidato del *Web*, M. RUOTOLO, *La libertà di riunione e di associazione*, in R. NANIA e P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, II, seconda ed. riveduta ed ampliata, Torino, 2006, 683. M. BETZU, *Interpretazione e sovra-interpretazione dei diritti costituzionali nel cyberspazio*, in *Rivista AIC*, n. 4 del 2012, 4 ss.

[59] Cfr., anche per la giurisprudenza richiamata, in particolare Cass. penale (Sez. I, 12 settembre 2014, n. 375961) che ha definito *Facebook* un "luogo aperto al pubblico", M. MEZZANOTTE, *Facebook come "luogo aperto al pubblico"*, in *Federalismi.it*, n. 2/2016, spec.,11.

[60] Adottata dal Comitato dei Ministri il 16 aprile 2014, in occasione della 1197ª riunione dei Delegati dei Ministri.

[61] «Avete il diritto di riunirvi e di associarvi con altri in modo pacifico utilizzando Internet. In pratica, significa che: 1. siete liberi di scegliere qualsiasi sito Internet, qualsiasi applicazione o altro servizio per costituire, aderire, mobilitarvi o partecipare a un gruppo sociale, o un'associazione, che siano o meno ufficialmente riconosciuti dalle autorità pubbliche […]».

[62] Così in riferimento alla necessità di tenere in conto le peculiarità dei nuovi strumenti tecnologico al servizio dei diritti, M. PEDRAZZA GORLERO, *La libertà di stampa nella postmodernità*, in AA.VV., *Studi in onore di Leopoldo Elia*, vol. II, Giuffré, Milano 1999, 1197 e 1215 s.; Ritiene estensibile la tutela costituzionale alle riunioni in Rete, A. PIROZZOLI, *La libertà di riunione in Internet*, in *Dir. Inf.*, 2004, p. 623.

[63] In questa direzione, ovviamente esiste l'esempio delle università telematiche.

A queste vanno poi aggiunte le questioni legate al pieno rispetto della "legalità": sempre usando l'esempio del mondo della formazione, la garanzia della presenza costante e controllabile dei soggetti coinvolti, durante il tempo della riunione (a volte ostacolata da meri motivi tecnici); la necessità di un diverso contingentamento della durata degli incontri e dei singoli interventi (anche a tutela dall'uso prolungato della stessa tecnologia digitale); le garanzie connesse alla libera – dalla ingerenza di estranei alla riunione – espressione delle opinioni e dei voti ecc.

Differenti in definitiva possono essere gli "effetti" dell'esercizio delle facoltà connesse alla riunione da remoto, effetti che è pur sempre possibile ritenere non conformi sia in termini di soddisfazione delle esigenze di chi vi partecipa, sia in termini di tutela delle posizioni giuridiche coinvolte.

D'altronde, il luogo pubblico, aperto al pubblico o privato dove una riunione si svolge è sempre – offline o online – uno spazio organizzato, in questo senso utile o non utile allo scopo. Ne consegue, a mio avviso, un'altra domanda importante a cui dare una risposta: a chi appartiene e, dunque, chi ha il potere di architettare e gestire lo specifico servizio messo a disposizione della tecnologia digitale, che diviene lo spazio di esercizio della riunione?

6. *Perché è (ormai) indispensabile che si scelga, distinguendo, quali sono le tecnologie digitali idonee all'esercizio della funzione parlamentare*

Tenterò di fare qualche ipotesi tornando all'oggetto specifico del contributo. Nel caso dai parlamentari l'esercizio della libertà di riunione – in quei luoghi aperti al pubblico che sono le aule, le commissioni e le altre sale o spazi interni ai Palazzi della rappresentanza – è precondizione essenziale per lo svolgimento delle funzioni loro attribuite e, dunque, per l'esercizio dei diritti di libera espressione del proprio e altrui pensiero, nel confronto politico (cronaca, critica, pluralismo delle idee); di comunicazione riservata interpersonale; di associazione (organizzazione e funzionamento dei gruppi); di proposta e di voto.

Il Parlamento da anni ha intrapreso un processo di digitalizzazione e dematerializzazione. Prendendo ad esempio l'esperienza della Camera dei Deputati, nell'ultima Relazione disponibile sullo stato della Amministrazione (2017) si legge che l'impatto della tecnologia digitale si è sviluppato sia per i processi di lavoro gestiti dell'Amministrazione, «in questa direzione ha svolto un determinante ruolo propulsivo il Portale intranet, inteso quale punto di accesso unificato alla documentazione amministrativa sia di carattere personale, sia di interesse generale, nonché quale punto di accesso alle applicazioni e ai servizi necessari per lo svolgimento delle attività d'ufficio, sia per le modalità di esercizio delle prerogative parlamentari, finalizzata ad agevolarne lo svolgimento e a conseguire, allo stesso tempo, un'ottimizzazione delle attività strumentali di competenza degli uffici [...] in coerenza con il consolidato indirizzo definito in tal senso dagli organi di direzione politica»[64].

Dunque, negli anni sono stati implementati servizi digitali non solo per migliorare la conoscibilità dell'attività parlamentare, rendendo disponibili testi e dati ufficiali custoditi in formati aperti e scaricabili da chiunque all'esterno (presupposto della attività di comunicazione istituzionale) e implementando e promuovendo progressivamente la interazione diretta e attiva con i cittadini (dalla posta elettronica, fino alla piattaforma per la partecipazione cd. civica e le consultazioni pubbliche *on line*[65]), ma anche per lo svolgimento delle attività parlamentari. In particolare, sono state sviluppate sia piattaforme digitali dedicate, sia app specifiche, progettate per rispondere alle principali esigenze

[64] Consultabile in Rete, 8.

[65] Sulle piattaforme al servizio della partecipazione civica, cfr. *I Media Civici in ambito parlamentare. Strumenti disponibili e possibili scenari d'uso*. Rapporto per il Senato della Repubblica, 25 maggio 2013. Sul tema cfr., P. MARSOCCI, *Consultazioni pubbliche e partecipazione popolare*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/2016.

nei diversi ambiti (documentazione del Servizio studi, preparazione dei lavori in Commissione, presentazione degli atti di sindacato ispettivo e delle proposte di legge, attraverso il ricorso della sottoscrizione degli atti di iniziativa parlamentare mediante firma elettronica).

È noto che le piattaforme digitali possono essere di diverso tipo: nel caso delle piattaforme proprietarie il codice della piattaforma è di proprietà esclusiva dell'organizzazione promotrice[66], nel caso di quelle *open source* vi si potrà accedere al link di riferimento che porterà al codice aperto. Sta alle Amministrazioni delle Camere (servizi informatici interni) assicurare servizi certificati di partecipazione, tali da gestire adeguatamente l'identità dei partecipanti, la libertà di espressione, la sicurezza dei sistemi, la facilità di utilizzo ecc.[67]

Ne consegue una specificazione dell'interrogativo posto a conclusione del paragrafo precedente: 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?

Bisogna ricordare che le più usate piattaforme che consentono oggi le videoconferenze in diretta (e la loro registrazione e archiviazione) non solo necessitano dei servizi degli *Internet Service Provider*, ma della gestione dai principali *Internet content providers*. Tali operatori privati diventerebbero anche loro in qualche misura "padroni di casa" degli spazi (luoghi) delle riunioni digitali.

Inoltre, 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.

A questo stesso riguardo, è stato infatti sottolineato che «l'immunità della sede a garanzia del libero spiegarsi delle funzioni degli eletti, fisicamente riuniti in un luogo deputato dal quale è esclusa non solo la forza pubblica, ma qualsiasi persona senza una espressa autorizzazione del Parlamento o dei suoi organi. Immunità 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»[68], inoltre, nel caso si pensasse a consentire il voto da remoto, «se, 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»[69]. Questioni non meno delicate rispetto a quelle connesse alla personalità ed uguaglianza del voto.

Ancora, una volta accertato che la riunione digitale sia pienamente assimilabile a quella in presenza corporea (come detto in precedenza, non in assoluto, ma relativamente alle specifiche finalità dell'incontro), ci si deve chiedere se le modalità del suo svolgimento, che necessariamente saranno variate rispetto all'ordinario, rendano possibile seguire le procedure con le relative garanzie di piena attuazione delle norme regolamentari. Posti i requisiti della effettiva compresenza volontaria per il periodo di tempo definito, come attestare la presenza alla riunione? Se ci sono problemi tecnici di

---

[66] «Questo, comunque, non esclude il potenziale riutilizzo del codice stesso, previo pagamento di una quota monetaria, che varia da caso a caso, o accordo specifico», *I Media Civici*, cit. 66.

[67] Tuttavia, si legge sui siti delle Camere che i Servizi informatici curano la progettazione e lo sviluppo dei sistemi informativi automatizzati *anche affidati a soggetti terzi* (corsivo mio); in tal caso cura i rapporti con l'ente esterno, definisce le specifiche tecniche del progetto in *outsourcing* e ne verifica i risultati. Si pensi all'uso del canale *You Tube* dedicato o al canale televisivo trasmesso tramite *Rai Way*.

[68] A. MALASCHINI, *op. ult. cit*., 6.

[69] G. SILVESTRI, *op. ult. cit.*

disconnessione involontaria momentanea di singoli, che si fa? E se invece il singolo di assenta volontariamente?[70]

Si tratta in sintesi di riflettere sui problemi applicativi e trovare (io credo comunque possibili) alcune puntuali soluzioni.

Una volta curato che questi particolari spazi (luoghi) di riunione apprestino tutte le dovute garanzie costituzionali, si deve passare a capire se il presupposto fondamentale per le deliberazioni assunte dalle Camere sia *completamente* garantito.

Mi riferisco alla esistenza ed alle modalità di dibattito/discussione. Più difficile, a mio avviso, è trovare soluzioni soddisfacenti. Non si tratta solo di organizzare il sistema che permette di prendere la parola e di ascoltare, nel contesto di direzione di chi presiede la seduta, ma anche che permetta il costante e informale dialogo tra parlamentari dentro e fuori i propri gruppi che fa parte della quotidianità del loro lavoro[71]. Inevitabilmente, anche queste attività (di cui comunque si potrebbero far carico le tecnologie digitali) sarebbero parcellizzate e differite nel tempo, con modalità ed effetti nuovi e da valutare. Sicuramente si produrrebbe l'allungamento dei tempi e la loro dilatazione nei nuovi "spazi" di decisione e di voto. Un paradosso in tempi di urgenza, che reclamano risposte rapide e "convincenti" dalle istituzioni.

7. *Come non cadere nel dilemma dello "Stato soluzionista", alcune considerazioni conclusive*

Come ho osservato in precedenza, appare problematico sostenere in assoluto che quella che si avvale del *Web*, nel caso di incontro e compresenza volontaria, in un determinato lasso temporale e con obiettivi da perseguire attraverso l'aggregazione di persone, non sia una riunione. Né sarebbe sufficiente, a mio avviso, ricondurre al solo esercizio dell'art. 21 o dell'art. 15 e alle relative garanzie costituzionalmente apprestate – certamente a meno che non si intenda esercitare proprio solo quei diritti di libertà – ciò che si può determinare, ad esempio, con una videoconferenza web. La manifestazione del pensiero, come la comunicazione interpersonale, non hanno il connotato essenziale di comportare necessariamente la presenza nello stesso momento di più persone che intendono entrare in relazione, elemento invece che caratterizza la libertà di riunione. Dunque, se si sceglie tale particolare modalità, l'intenzione è quella di riprodurre, nel comunicare e nell'esercitare gli altri eventuali diritti, l'esperienza di una riunione, ossia dello specifico oggetto tutelato dall'art. 17 Cost., e con riferimento alle relative garanzie. Non credo che questo possa far dimenticare l'intento fondamentale dei costituenti, quello di garantire le persone da misure arbitrarie che arrivino a impedire l'aggregazione fisica, se non per comprovati motivi di sicurezza e sanità pubblica.

Piuttosto pare necessario argomentare il perché, in riferimento ad uno specifico organo collegiale, lo svolgimento da remoto di quella determinata modalità di riunione non sia auspicabile in termini di efficacia (nel caso di studio, quanto agli obiettivi costituzionali della funzione di rappresentanza) e/o, in caso, legalmente sostenibile.

---

[70] A. MALASCHINI, *op. ult. cit.*, 4, ricorda il «controllo della regolarità delle votazioni, che i Regolamenti attribuiscono ai Presidenti coadiuvati dai Segretari e, ove necessario, dai Questori. Un controllo che presuppone oggi la contestuale presenza fisica dei "controllori" e dei "controllati" […] non sembra sussistano al giorno d'oggi modelli tali da potersi considerare assolutamente inattaccabili nella trasmissione e nella verifica dei dati: il che rende assai difficile se non impossibile, nel caso di votazioni da remoto, l'esercizio della funzione di controllo anche sotto un profilo tecnico da parte dei soggetti sopra ricordati […] verifica, ove richiesta, del numero legale. Andrebbero eventualmente sommati i parlamentari fisicamente presenti in Aula a quelli presenti on line (o nel caso più drastico contati tutti quelli on line), ampliando però così l'applicazione del nuovo modello dalla fase della votazione a quella preliminare alla votazione stessa […] il problema delle votazioni nominali con appello nel caso di apposizione della questione di fiducia (art. 94, comma 2, Cost.): non si vede in questo caso come evitare la presenza fisica, seppur scaglionata, dei parlamentari []) I problemi che incontrerebbero le Presidenze delle due Camere ove in sede di votazione da remoto fossero sollevate questioni relative alla regolarità delle votazioni stesse».

[71] Al tema del riserbo delle trattative parlamentari, fa anche riferimento R. CALVANO, *Intervento*, cit.

Con queste modalità si esercitano (ordinariamente) attività legate ad assolvimento di funzioni pubbliche e private, come già in precedenza accennato.

Dovute invece alla emergenza epidemiologica sono le particolari modalità di svolgimento da remoto, oltre che delle funzioni degli organi già richiamati (specie Governo e Corte costituzionale) [72], anche delle attività processuali. Qualche cenno aggiuntivo a quest'ultimo esempio sembra utile, a fronte dell'interessante dibattito avviato tra magistrati, avvocati, CSM e organi di rappresentanza, proprio a scongiurare un eccessivo – e dunque potenzialmente lesivo delle garanzie costituzionali – ricorso al processo penale smaterializzato.[73].

Anche in questo ambito, il Governo ha adottato ampie misure di contenimento dello svolgimento della funzione giurisdizionale[74]. L'art. 83 del d.l, n. 18 del 2020 – ora convertito nella legge 24 aprile 2020, n. 27 – ha introdotto importanti innovazioni, per lo svolgimento dell'udienza, relative alle attività non sospese, prevedendo che – in una serie consistente di casi – possa essere celebrata «mediante videoconferenze o con collegamenti da remoto»[75].

Se tali modalità prima potevano essere utilizzate solo con riferimento a specifici casi (detenuti non trasportabili)[76] e con l'ausilio della piattaforma interattiva proprietaria del Ministero, l'urgenza determinata dalla emergenza ha reso necessario individuare (ulteriori) piattaforme utilizzabili (ad esempio Skype o Teams di Microsoft). A farlo è il Direttore generale dei sistemi informativi e automatizzati del Ministero della giustizia (il DGSIA), con provvedimenti tali da assicurare (nel rispetto di molte delle norme di procedura penale) la reciproca visibilità tra tutte le persone coinvolte nella videoconferenza; la possibilità per il difensore di scegliere se partecipare alla videoconferenza

---

[72] Nell'odierno dibattito, infatti sono stati avanzati esempi delle disposizioni che hanno riconosciuto la facoltà di riunirsi non in compresenza fisica, ma in videoconferenza, ai Consigli e alle Giunte comunali e delle Città metropolitane (ai sensi dall'art. 73 del D. L. n. 18 del 17 marzo 2020), alle autorità indipendenti. Così, AINIS, CURRERI, Trucco, *Intervento*, cit. Sostengono che l'analogia con i lavori delle assemblee parlamentari non sia in questo senso sostenibile, considerati il livello diverso di rappresentanza e la natura delle funzioni, R. CALVANO, V. LIPPOLIS e M. LUCIANI, *Intervento*, cit.

[73] Diffusamente, G. SANTALUCIA, *La tecnica al servizio della giustizia penale. Attività giudiziaria a distanza nella conversione del decreto "cura Italia"*, in *Giustizia Insieme*, n. 993 del 10 aprile 2020; L. FIDELIO e A. NATALE, *Emergenza COVID-19 e giudizio penale di merito: un catalogo (incompleto) dei problemi*, in *Questione Giustizia*, 16 aprile 2020.

[74] Per primo il d. l. n. 11 del 2020, in vigore dall'8 marzo 2020, ha disciplinato le modalità di "decompressione" dell'attività giudiziaria, successivamente tali disposizioni sono state stati abrogate dall'art. 83, comma 22, del d. l. n. 18 del 2020, c.d. decreto "Cura-Italia", intervenuto a graduare i previsti rinvii, le sospensioni e i differimento dei termini, in due distinti periodi: dal 9 marzo 2020 al 15 aprile 2020, sono sospese pressoché tutte le attività processuali (fatte salve alcune eccezioni) e il decorso di quasi tutti i termini processuali; dal 16 aprile 2020 al 30 giugno 2020, la decisione è affidata – un catalogo delle misure adottabili - dai dirigenti degli uffici giudiziari che «adottano le misure organizzative, anche relative alla trattazione degli affari giudiziari, necessarie per consentire il rispetto delle indicazioni igienico sanitarie […] al fine di evitare assembramenti all'interno dell'ufficio giudiziario e contatti ravvicinati tra le persone».

[75] L. FIDELIO, A. NATALE, *op. ult. cit*., par. 6, «la possibilità di avvalersi di collegamenti da remoto era inizialmente prevista per la celebrazione delle attività processuali "non sospese" che coinvolgessero persone detenute, internate o in stato di custodia cautelare (art. 83, comma 12). In sede di esame parlamentare, il maxi-emendamento del governo ha introdotto una serie di ulteriori ipotesi in cui l'attività procedimentale e processuale può essere celebrata con collegamenti da remoto (art. 83, commi 12 bis, 12 ter, 12 quater, 12 quinquies): limitando i riferimenti agli aspetti di interesse per il giudice di merito, si può dare conto del fatto che è prevista la possibilità di procedere con modalità di partecipazione a distanza». In particolare: per celebrare le «udienze penali che non richiedono la partecipazione di soggetti diversi dal pubblico ministero, dalle parti private e dai rispettivi difensori, dagli ausiliari del giudice, da ufficiali o agenti di polizia giudiziaria, da interpreti, consulenti o periti» (comma 12 *bis*); durante le indagini preliminari «per compiere atti che richiedono la partecipazione della persona sottoposta alle indagini, della persona offesa, del difensore, di consulenti, di esperti o di altre persone, nei casi in cui la presenza fisica di costoro non può essere assicurata senza mettere a rischio le esigenze di contenimento della diffusione del virus COVID-19» (comma 12 *quater*); per la celebrazione delle camere di consiglio.

[76] Così anche occorre ricordare che da molto tempo a livello di Ue esistono varie iniziative riguardanti l'utilizzo della videoconferenza nei procedimenti giudiziari, cfr. SEGRETARIATO GENERALE DEL CONSIGLIO, *La videoconferenza nel contesto della giustizia elettronica europea*, 2009.

presso l'ufficio giudiziario o presso il luogo ove è custodito l'indagato/imputato e – in ogni caso – assicurare la possibilità di comunicazioni riservate tra difensore e assistito. L'art. 83, comma 12 bis, dl n. 18 del 2020 – introdotto in sede di conversione dal maxi-emendamento – ha imposto che l'udienza celebrata con videoconferenza sia condotta con modalità idonee a salvaguardare il contraddittorio e l'effettiva partecipazione delle parti. «La normativa dell'emergenza non distingue tra udienza dibattimentali e udienze camerali e tra tipologie di reati per i quali si procede o, ancora, per veste processuale della persona della cui partecipazione a distanza si discuta»[77], mentre alla trasformazione del rito non seguirebbe obbligatoriamente l'adozione anche del modulo decisorio da remoto (come stabilisce infatti il testo della conversione del d.l., licenziato dal Senato), perché la modalità di decisione da remoto sarà eventuale, sostanzialmente rimessa a una decisione preliminare della Corte medesima[78].

Da ultimo, è intervenuto d.l. del 30 aprile 2020, n. 28 (artt. 3,4 e 5), in parte tornando a restringere le ipotesi previste dal precedente d.l. e comunque spostando in avanti il termine finale del secondo periodo di emergenza, prima fissato al 30 giugno e ora al 31 luglio 2020[79].

Come è immaginabile, anche con rispetto a questa delicatissima esperienza, i commenti e gli interventi sono stati indirizzati ad analizzare il concetto e natura dei "luoghi" dai quali possono connettersi alla videoconferenza gli attori processuali, al fine di verificarne la piena idoneità nel rispetto della legalità[80]. Si va, nel caso del detenuto, dal luogo di detenzione, all'ufficio di polizia giudiziaria, alla medesima postazione da cui si collega il difensore (se l'imputato non è soggetto a misure cautelari o è libero), nel caso dei magistrati (requirente e giudicante, e nelle camere di consiglio), la connessione avviene sia presso l'ufficio giudiziario, sia da remoto presso le loro abitazioni, così anche nel caso degli ausiliari. Evidente che tutto ciò debba essere valutato alla luce dei principi di oralità e immediatezza nel processo penale e alla possibilità di contatto tra accusato e

[77] G. SANTALUCIA, *La tecnica*, cit., par. 1. Anche durante il corso delle indagini preliminari, il pubblico ministero e il giudice potranno avvalersi di collegamenti da remoto, ancora una volta individuati e regolati con provvedimento del Direttore generale dei sistemi informativi e automatizzati del Ministero della giustizia. Così si è appreso dalla stampa che in videoconferenza sono stati ascoltati ad aprile i primi testimoni delle inchieste sulle morti sospette nelle RSA.

[78] Per l'intero periodo emergenziale (9 marzo - 30 giugno 2020), le deliberazioni collegiali in camera di consiglio, per la definizione dei procedimenti che non patiscono la sospensione, siano essi civili che penali, «possono essere assunte mediante collegamenti da remoto individuati e regolati con provvedimento del Direttore generale dei sistemi informativi e automatizzati del Ministero della giustizia».

[79] «Misure urgenti per la funzionalità dei sistemi di intercettazioni di conversazioni e comunicazioni, ulteriori misure urgenti in materia di ordinamento penitenziario, nonché disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile e misure urgenti per l'introduzione del sistema di allerta Covid-19». Osserva G. SANTALUCIA, *Un altro decreto legge – n. 28 del 30 aprile 2020 – in materia di giustizia penale per l'emergenza sanitaria e non solo*, in *Giustizia insieme*, 1 maggio 2020, che «La successione tra le previsioni dei due decreti non subisce per il vero l'interferenza dell'approvazione della legge di conversione – legge n. 27 del 24 aprile 2020, pubblicata sulla *G.U.* del 29 aprile successivo – che, come è noto, ha apportato importanti modifiche al decreto-legge n. 18 e che è successiva al decreto-legge n. 23, per il semplice fatto che in nessuna parte le innovazioni della legge di conversione contengono disposizioni in punto di confini temporali del periodo di emergenza».

[80] Il Csm è intervenuto dettando apposite linee guida, con delibera del 26 marzo 2020, con cui si invitano i dirigenti a favorire forme di lavoro "da remoto"; a prevedere forme di comunicazione tra uffici essenzialmente telematiche; ad adottare misure utili a contenere il numero di persone che hanno accesso agli uffici giudiziari; a coinvolgere i consigli dell'Ordine degli avvocati, stipulando con essi protocolli per «individuare modalità condivise di partecipazione da remoto dei soggetti del processo»; a predisporre turni di servizio dei magistrati – anche in deroga alle destinazioni tabellari vigenti – per "coprire" i servizi urgenti, suddividendo il carico di lavoro (e il rischio di esposizione al contagio) tra i magistrati in servizio; ad adottare le misure organizzative all'esito di procedure partecipate. Forti perplessità sono state sollevate dell'avvocatura (con alcune prese di posizione dell'Unione Camere Penali Italiane), dalla dottrina (v. quanto rilevato dall'Associazione tra gli studiosi del processo penale) e in parte della magistratura associata (v. il comunicato di Magistratura democratica su *I rischi dell'udienza telematica*).

giudice[81], considerata la particolarità della "scena pubblica", in cui consiste il dibattimento processuale[82].

Con riferimento all'esempio del mondo giudiziario[83], così come al tema di questo contributo, le preoccupazioni espresse riguardano poi e in conclusione i dubbi sul tempo a venire: l'accelerazione in chiave tecnologica dei percorsi innovativi (sebbene oggi indispensabili), non ha al momento fatto concentrare l'attenzione su quali specifiche attività potrebbero anche a regime avvenire da remoto, senza alcuna lesione dei diritti coinvolti, ma solo a segnalare il generale rischio che la tendenza innescata oggi potrebbe spingere ad impoverire e non a valorizzare le funzioni pubbliche. Lo stato emergenziale attuale «non è il paradigma fondativo delle nostre comunità politiche, non è la regola, non può neppure essere legittimato come strumento di governo, deve invece nei limiti del possibile essere circoscritto… non si deve accettare che terminato lo "stato di necessità" la rottura delle regole prosegua»[84]

È difficile non essere d'accordo, tuttavia a mio avviso, da ora in poi, dovremo cogliere l'occasione che stiamo vivendo tutti, ma con una diversa sensibilità e consapevolezza (anche collettiva e di costruzione del senso comune), per ragionare profondamente sulla sostenibilità costituzionale delle pratiche e procedure di "lavoro" a distanza ammesse o da ammettere, a partire da quelle già in atto prima della emergenza.

Sono molte, infatti, le decisioni ormai ordinariamente di fatto operanti rispetto all'uso delle tecnologie digitali nell'assolvimento di attività e funzioni pubbliche. Non sempre sono state il frutto di opzioni discusse e condivise, non necessariamente sono né garantiste in termini di legalità, né pienamente soddisfacenti in termini di efficacia rispetto agli obiettivi da realizzare.

Una delle tante derive del capitalismo (digitale) contemporaneo è quella che è stata definita da Evgeny Morozov, proprio con riferimento al momento attuale, "dello Stato soluzionista", al cui cuore starebbe:

«una serie di misure, in teoria pragmatiche, in grado di mantenere in funzione la macchina del capitalismo globale risolvendo le contraddizioni che emergono nel corso del suo funzionamento: il tutto, sorprendentemente, con notevoli profitti […] sull'idea che si possa evitare di affrontare le cause di un problema, concentrandosi invece sull'"adeguare" i comportamenti individuali alla crudele, ma immutabile, realtà […] una versione più umana ma anche più sofisticata dello stato di sorveglianza che lo ha preceduto […] Mi aspetto quindi che i governi riversino miliardi in quella che, un anno fa, ho definito la "tecnologia della sopravvivenza": tecnologie digitali che permetteranno al capitalismo di andare avanti, alleviando nel frattempo alcuni dei suoi problemi. Questo rafforzerà anche la legittimità dello stato soluzionista, che potrà vantarsi di aver respinto "l'opzione cinese" […] L'idea di costruire questo nuovo ordine sulle fondamenta digitali offerte da Amazon, Facebook o

[81] Sottolineano, L. FIDELIO, A. Natale, *ibidem* che «non è indifferente che una persona arrestata partecipi all'udienza di convalida in un'aula di udienza o nell'ufficio della polizia giudiziaria che lo ha appena tratto in arresto; né è indifferente che – come la recente storia giudiziaria tragicamente insegna – un giudice possa avere un contatto diretto e attento con l'arrestato; né è indifferente che tutti i protagonisti dell'udienza abbiano una possibilità di agile interlocuzione, che non si può nutrire delle sole frasi veicolate dalla telematica».

[82] F. CORDERO, *Procedura penale*, Giuffré, Milano, 8a ed., 931, «hanno un costo emotivo, i dibattimenti: e il luogo conta molto nell'economia psichica; non è lo stesso stare nell'aula o in piazza. Sono rilievi antropologicamente ovvi: i processi implicano tempo e spazio separati, ossia sacri».

[83] L. FIDELIO, A. NATALE, *ibidem*. F. DONATI, *Giustizia online al tempo del Coronavirus e dopo*, in questo *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, 17 aprile 2020, spec. 6 ss., in si pone invece il tema delle prospettive per il dopo emergenza della partecipazione processuale da remoto.

[84] G. AZZARITI, *Editoriale. Il diritto costituzionale d'eccezione*, cit. 3. Nello stesso senso, S. PRISCO, F. ABBONDANTE, *op. ul. cit.*, 7, «Ogni discussione quanto alla possibile stabilizzazione di ammodernamenti che talune soluzioni recherebbero alle istituzioni è legittima, ma va rinviata a tempi tranquilli, nei quali la riflessione può non essere concitata e può soppesare con ponderazione i pro e i contra».

dall'operatore di telefonia mobile del vostro paese può sembrare allettante, ma non ne verrà niente di buono»[85].

Come non cadere o continuare a cadere nel dilemma dello Stato soluzionista descritto e analizzato, condivisibilmente, dal sociologo bielorusso? È sempre del tutto necessario porre la questione nei termini di resistenza alle tentazioni della tecnica?

Si tratta di evidenziare e discutere questioni – che, per il fatto di essere legate all'uso di strumenti continuamente in evoluzione, ancora oggi, appaiono nuove – per proporre le necessarie distinzioni e soluzioni, possibilmente a prescindere e non sollecitati dalla sola stringente urgenza o necessità, quando non dalla mera opportunità pratica. È una questione di scelte, che a monte ha (o dovrebbe avere) una attenta valutazione dello specifico servizio tecnologico digitale, individuato come idoneo per quella particolare funzione o attività.

La attuale emergenza sanitaria è stata già da tanti e su molti fronti (primo tra tutti quello della tutela dell'ambiente e della sostenibilità della produzione a tutti i livelli) interpretato come un tragico e 'scomodissimo', ma prezioso ammonimento per cambiare rotta.

Tornando a volgere l'attenzione solo all'oggetto delle presenti riflessioni, sono d'accordo con chi osserva, immagino auspicandolo, che fare entrare i servizi che la fase attuale del *Web* mette a disposizione significhi reingegnerizzazione i lavori parlamentari[86].

E' a partire da questa consapevolezza che si potrebbe meglio indirizzare una possibile futura scelta (che ad oggi appare improbabile), volta a implementare – facendone oggetto di disciplina regolamentare – l'uso del digitale nelle deliberazioni parlamentari, con forme idonee a garantire a pieno il rispetto della Costituzione, nei soli casi accertati in cui uno stato di emergenza renda impossibile la presenza fisica nei Palazzi della rappresentanza di un numero consistente dei membri delle Camere e tale da mettere a rischio la funzionalità stessa dell'organo; ipotesi che non è a mio avviso da respingere.

Si tratta di una sfida notevole e delicata, ma se il risultato si realizzasse in questi termini (altrimenti sarebbe, da scongiurare) sarebbe un esempio eccellente e il Parlamento riacquisterebbe anche centralità nel dibattito pubblico sullo spazio delle tecnologie digitali al servizio del costituzionalismo, anche – o piuttosto solo a condizione che – tali considerazioni mettano al centro la necessità di garantire l'uso istituzionale di piattaforme e app (e relativi server) dedicate, di tipo proprietario[87], con codici identificativi protetti e puntuale rispetto dei più alti standard di sicurezza informatica, contro la perdita dei dati o l'intrusione.

I servizi *web* non sono servizi come altri. Affittare una sala riunioni privata in un centro congressi o in un teatro, avvalendosi dello spazio e delle attrezzature da altri lì predisposte, non è equivalente e non solo per il diverso livello di modernità tecnologica.

Senza qui voler scomodare le ricerche sulle modificazioni profonde degli stati mentali di attenzione dettati dall'esposizione al *Web* – quasi permanente nei tempi di vita che si fondono e confondono con quelli di lavoro, fino ad ostacolare il pieno e libero sviluppo della stessa progettualità

[85] E. MOROZOV, *L'emergenza sanitaria e il rischio del totalitarismo*, in *Internazionale*, 4 aprile 2020.

[86] N. LUPO, *Intervento* diretta *Facebook*, cit.

[87] Del resto, potendo ciascuna Camere avvalersi di eccellenti Servizi informatici. Non è ad esempio questa la scelta fatta oggi dagli Atenei italiani, dove le attività presenti e future si avvalgono delle piattaforme architettate e messe a disposizione di Google e Microsoft. Cfr. l'esperienza del server messo a disposizione dal CNR. Interessante anche la mappa virtuale, che mostra le strategie nazionali adottate in materia di sicurezza dell'Italia predisposta dall'ENISA e il documento *Good practices in innovation on Cybersecurity under the NCSS*, pubblicato a novembre 2019, sulle strategie nazionali volte a garantire la cyber sicurezza, al fine di disegnare una visione d'insieme di ciò che accade all'interno dell'UE.

individuale e collettiva[88]–, è appena il caso di ricordare che chi struttura, se si preferisce 'architetta'[89], questi spazi dispone di un potere decisamente più pervasivo sulle stesse modalità di svolgimento delle attività e dei comportamenti che lì si esprimono.

E' necessario distinguere i 'fatti' tecnici, dalle 'tendenze' tecniche, sollecitate e precostituite a monte; il fine è di valutarne non solo astrattamente l'efficienza pratica, ma la capacità di soddisfazione del volere e delle necessità (soprattutto se istituzionali) di chi sceglie di servirsene. Le pratiche degli automatismi tecnologici sono, in definitiva, strutturanti[90]. Un ragionamento che già Michel Foucault fece, sostenendo che le scelte di infrastruttura software incidono profondamente sulla maniera in cui gli internauti "vedono" le informazioni e si rappresentano il mondo digitale[91], assumendo un valore di sfondo comune e dunque contribuendo a strutturare la realtà.

La strada da seguire è dunque la più tradizionale: la costruzione di un pensiero politico che indirizzi la produzione di norme e permetta di gestire (non di adeguarsi a) tali *tendenze* e i relativi effetti, indirizzando, nel rispetto pieno del costituzionalismo democratico, il saper vivere nella attuale economia digitale.

---

[88] Alla base delle ricerche sulla cd. governamentalità algoritmica, condotte da A. ROUVROY, T. BERNS, *Gouvernementalité algorithmique et perspectives d'émancipation*, in *Politique des algorithmes, Metriques du Web*, in *Réseaux* 2013/1 (No 177), ampiamente riutilizzate, ad esempio, più recentemente da B. STIEGLER, *La società automatica. L'avvenire del lavoro*, Meltemi, Milano 2019 (traduzione italiana del lavoro edito nel 2015), per porre le basi del suo concetto di ritenzione (il divenire passato di ciò che è stato presente) terziaria dei nuovi circuiti digitale di transindividuazione e della sua proposta di usare la stessa tecnologia digitale come *pharmakon* (nel senso etimologico dell'essere contemporaneamente tossicità e rimedio) e contrastare il presunto 'destino' di questa società dell'iper-controllo.

[89] Insieme di regole dell'hardware e del software, che L. LESSIG, *Code and Others Laws of Cyberspace*, Basic Books, New York 1999, ora in versione interattiva ("wiki"), *Code version 2.0*, Basic Books, New York 2006, 128 ss. ha chiamato *Code* o architettura digitale, riferendosi al cyberspazio.

[90] Su questo come realtà effettiva e sulla migliore opportunità che il concetto di *habitus* offre per la sua qualificazione, avevo già proposto (*Lo spazio di internet*, cit. 6) di avvalersi della analogia con la nozione elaborata da Pierre Bourdieu: «sistema di disposizioni durevoli e trasponibili, strutture strutturate che funzionano come strutture strutturanti, cioè come principio organizzatore di pratiche e di rappresentazioni che possono essere oggettivamente accordate con il loro scopo, senza supporre il cosciente perseguimento dei fini e la padronanza espressa delle operazioni necessarie per realizzarli, oggettivamente 'regolate' e 'regolari', senza essere per nulla il prodotto dell'obbedienza a regole, e per di più orchestrate collettivamente, senza essere il prodotto dell'azione organizzatrice di un direttore di orchestra». Sulla apparente neutralità della tecnologia, cfr. le considerazioni approfondite di recente da E. STRADELLA, *Stereotipi e discriminazioni: dall'intelligenza umana all'intelligenza artificiale*, in questo *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, 30 marzo 2020, spec. 4.

[91] Riportato da D. CARDON, *La Démocratie Internet*, Promesses et limites, Seuil, Paris 2010, cit. 95. Cfr. anche F. COLOMBO, *Controllo, identità, parresia. Un approccio foucaultiano al web 2.0*, in *Comunicazioni sociali*, Vita e Pensiero, Pubblicazioni dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, 2012, n. 2, 197 ss.