

LIBER AMICORUM
PER
PASQUALE COSTANZO

ELEONORA RINALDI

**LA PARTECIPAZIONE 'DA REMOTO' ALL'ADOZIONE
DELLE DELIBERAZIONI PARLAMENTARI: PARADOSSI
DI UN'IPOTESI RECENTEMENTE FORMULATA PER
RILANCIARE LA CENTRALITÀ DEL PARLAMENTO**

29 GIUGNO 2020



Eleonora Rinaldi

La partecipazione ‘da remoto’ all’adozione delle deliberazioni parlamentari: paradossi di un’ipotesi recentemente formulata per rilanciare la centralità del Parlamento

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il ruolo del Parlamento nel sistema costituzionale in una situazione di emergenza in tempo di pace e i problemi scaturenti dall’impossibilità di riunire i parlamentari. – 3. *Segue*. I rimedi concretamente impiegati dalle Camere e la trasfigurazione impressa alle finalità del voto a distanza. – 4. *Segue*. Compresenza fisica e compromesso parlamentare.

1. Introduzione.

In un saggio del 1980 divenuto un ‘classico’ per gli studiosi del controllo politico parlamentare, il prof. Pasquale Costanzo ricordava il ruolo fondamentale «della pubblicità parlamentare che veniva a consacrare al massimo livello costituzionale una decisiva presa di posizione a favore del ruolo della pubblica opinione nell’ordinamento statale»¹.

Comprensibilmente sottolineava non solo il clima di favore intorno all’approvazione dell’art. 28 dello Statuto albertino, ma il rapporto tra questo e il carattere liberal-rappresentativo della forma di governo perché «quando prevale il governo aristocratico od assoluto, la pubblicità scompare», mentre grazie alla «notizia continua di tutti gli atti dei vari poteri» la pubblica opinione può assolvere al compito di controllare l’azione di governo e di “eccitarla” affinché governanti e governati possano «rintracciare insieme la ragione e la giustizia»².

Grazie alle grandi rivoluzioni liberali di fine XVIII secolo³, la connessione tra governo rappresentativo e pubblicità parlamentare diventa infatti la contropartita dell’assenza di istruzioni imperative e, in quanto consente di controllare le scelte «di quei che esercitano i poteri», innesta nel governo rappresentativo il principio democratico⁴.

Si sottolinea inoltre che la regola pubblicitaria, accolta come strumento di controllo della pubblica opinione sull’azione degli eletti diventa, con l’affermarsi del potere di controllo delle Camere sul Governo «... strumento di controllo dell’Esecutivo».

Il Parlamento si rende in questo caso interprete della pubblica opinione e «chiamando il Governo a spiegare e giustificare l’opera sua»⁵ assoggetta gli atti da quello adottati al «crivello dell’opinione pubblica espressa per mezzo dei rappresentanti del Paese»⁶.

Il rapido richiamo di alcune affermazioni contenute nello scritto in discorso è solo uno spunto per ribadire che il legame tra pubblicità dell’azione di governo e «insopprimibili esigenze di controllo e critica da parte del Corpo Sovrano» caratterizza una parte fondamentale della produzione scientifica del Maestro genovese che, costantemente protesa ad evidenziarne la co-essenzialità all’attuazione della democrazia, dimostra una sensibilità peculiare e criticamente fiduciosa nell’analisi degli effetti

¹ Cfr. P. COSTANZO, *La pubblicità dei lavori parlamentari. (Profili storico-comparatistici ed aspetti attuali)*, parte II, in *Rassegna parlamentare*, n. 4/1980, 289 ss., 290.

² Così L. CASANOVA, *Del diritto costituzionale*, Firenze, 1875, 8 ss. (citato in P. COSTANZO, *La pubblicità dei lavori parlamentari*, 290-291: «il governo rappresentativo eccita l’intera società, quei che esercitano i poteri, e quei che hanno diritti, a rintracciare insieme la ragione e la giustizia; eccita l’intera moltitudine a ridursi alla unità, e fa sortire l’unità dal seno della moltitudine»).

³ Nell’ordinamento inglese, cui rimonta la prima convocazione del *great and model Parliament*, i lavori parlamentari sono infatti inizialmente segreti a tutela della libertà di parola del deputato rispetto ad eventuali persecuzioni del Sovrano, così ancora P. COSTANZO, *La pubblicità dei lavori parlamentari*, cit., 205.

⁴ Ancora L. CASANOVA, *Del diritto costituzionale*, Firenze, 1875, 8 ss.

⁵ Così L. TAMBARO, *Saggio di diritto e politica costituzionale*, Torino, 1910, 65.

⁶ Cfr. L. TAMBARO, *op. et loc. ult. cit.*

che l'evoluzione tecnologica dei mezzi di comunicazione dispiega sul funzionamento della rappresentanza⁷.

Le robuste potenzialità della rete Internet sono in questo senso colte sin da subito e - pur evidenziandosene i rischi -, valorizzate come garanzia di più ampia partecipazione dei cittadini alla vita delle istituzioni politiche⁸.

Nella Rete si individua uno strumento essenziale per riportare le Camere elettive «al centro della scena», non solo perché in grado di potenziare trasparenza e pubblicità dell'azione dei pubblici poteri in misura superiore ai tradizionali mezzi di diffusione dell'informazione politico-parlamentare, ma in quanto idonea a mettere in opera forme di partecipazione integrative della rappresentanza⁹ che, senza sostituire «tutte le istanze mediatrici e rappresentative», possono concorrere alla costruzione di un «circuito virtuoso» tra sedi 'vecchie' e forme 'nuove' del confronto politico¹⁰.

Quest'attenzione costante ad un'implementazione adeguata delle nuove tecnologie sulle forme rappresentative tradizionali sollecita alcune riflessioni sulle ipotesi formulate per consentire il funzionamento del Parlamento 'da remoto' – evitando cioè la compresenza fisica dei parlamentari nelle sedi istituzionali - in occasione dell'emergenza sanitaria dovuta alla diffusione del virus Sars-COV-2¹¹, in quanto ritenute fungibili rispetto a «forme e i modi delle democrazie costituzionali»¹².

Tali proposte, benché finalizzate ad evitare una lunga sospensione dei lavori in un'istituzione troppo numerosa per riunirsi nei luoghi consueti senza mettere in pericolo la sicurezza delle persone coinvolte e già concretamente attuata da alcune Assemblee elettive (aventi invero un diverso ruolo nel sistema costituzionale di riferimento)¹³, sottendono infatti alcune criticità¹⁴.

Ora che il peggio sembra alle spalle, credo che valga la pena ritornare sul punto; il Covid-19 non è il primo né sarà l'ultimo dei problemi sanitari «che un mondo globalizzato e interconnesso ci restituirà con puntualità sempre più ravvicinata»¹⁵; se sapremo trarre insegnamento da quest'esperienza, un'emergenza che ha messo a dura prova la tenuta della nostra democrazia da più punti di vista (stress del sistema delle fonti, alterazione dei rapporti tra Legislativo ed Esecutivo, restrizioni al godimento generalizzato di alcuni diritti fondamentali), ci avrà lasciato effettivamente migliori.

⁷ Attenzione sempre protesa a distinguere tra incidenza dei nuovi mezzi di comunicazione sulle modalità di svolgimento del controllo diffuso della pubblica opinione e dimensione istituzionale, alla luce della profonda diversità esistente tra la dimensione di «l'interesse continuativo e multiforme per la cosa pubblica» e quella «di chi riveste una carica elettiva o di governo», trattandosi, in quest'ultimo caso, di una situazione non più semplicemente partecipativa, ma «istituzionalmente protagonista», cfr. P. COSTANZO, *Quale partecipazione politica attraverso le nuove tecnologie comunicative in Italia*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, n. 3/2011, 19 ss., 21-22.

⁸ Ancora P. COSTANZO, *La democrazia elettronica (note minime sulla c.d. e-democracy)*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2003, 465 ss.

⁹ Per esempio attraverso consultazioni pubbliche e/o la sottoscrizione digitale di iniziative popolari e petizioni, su cui da ultimo v. C. BERGONZINI, *Il Parlamento e la Information Communication Technology*, in D. CHINNI (a cura di), *Potere e opinione pubblica. Gli organi costituzionali dinanzi alle sfide del web*, Napoli, 2019, 19 ss.

¹⁰ Cfr. P. COSTANZO, *Quale partecipazione politica attraverso le nuove tecnologie comunicative in Italia*, cit., 45 (anche per i virgolettati nel testo).

¹¹ Sull'incidenza delle malattie sulla politica e «sulle metafore della politica», cfr. M. CARDUCCI, *Il corpo "malato" del Sovrano*, in [laCostituzione.info](https://www.lacostituzione.info), 19 marzo 2020.

¹² Ancora P. COSTANZO, *La democrazia digitale (precauzioni per l'uso)*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2019, 84.

¹³ Per una panoramica delle risposte date da altri Parlamenti, rinvio ad A. MALASCHINI, *Sulle concrete misure adottate dal Parlamento in occasione dell'emergenza covid-19*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2020, 268 ss., specie 280 ss. cui *adde* la modifica delle regole inerenti alle modalità di voto della Camera dei Rappresentanti U.S.A. di recente approvata.

¹⁴ La sostanziale incompatibilità di spazi e tempi delle procedure democratiche (in quanto improntate ad una 'competizione cooperativa') con le logiche delle reti è evidenziata dallo stesso P. COSTANZO, *La democrazia elettronica*, cit., 472.

¹⁵ Cfr. A. D'ALOIA, *Costituzione ed emergenza. L'esperienza del Coronavirus*, in *Instant Forum di BioLaw Journal*, 2/2020, 8.

2. Il ruolo del Parlamento nel sistema costituzionale in una situazione di emergenza e i problemi scaturenti dall'impossibilità di riunire i parlamentari.

Il dibattito relativo alle modalità di esercizio del mandato parlamentare in occasione dell'emergenza dovuta al c.d. Covid-19 (*recte*: il virus è stato poi ribattezzato SARS-Cov-2) e le proposte formulate per consentire l'esercizio delle funzioni legislative e di indirizzo nascono nel corso della seduta dall'Assemblea della Camera dei Deputati del 26 febbraio 2020 e muovono dalla considerazione degli effetti prodotti sull'esercizio del mandato parlamentare dalle restrizioni alla libertà di circolazione disposte ai sensi del d.l. 23 febbraio 2020, n. 6 (in tema di contenimento e gestione dell'emergenza Covid-19, conv. con modif., nella l. 5 marzo 2020, n. 13)¹⁶.

Sollezata in concreto con riguardo a pochi casi, la questione è quasi subito prospettata in termini generali, in ragione degli effetti che un'estensione nazionale delle restrizioni è suscettibile di determinare sul regolare funzionamento delle Camere¹⁷.

L'insufficienza del rimedio temporaneamente individuato nell'applicazione estensiva dell'istituto della missione¹⁸ o delle regole sulla sostituzione dei deputati in Commissione è evidente almeno quanto l'urgenza di una risposta conforme all'assetto ordinamentale.

Ancora non sono in gioco l'integrità del *plenum* della Camera né la validità di sedute e deliberazioni¹⁹; rimane anzi la speranza che le misure limitative della libertà di circolazione decise con riguardo ai territori di alcuni Comuni (con divieto di ingresso e allontanamento) dal d.p.c.m. del 1° marzo 2020 cessino presto di avere efficacia; ciononostante, si avvertono come imminenti l'estensione dell'ambito spazio-temporale di applicazione di quelle restrizioni e l'eventualità che un impedimento temporaneo allo svolgimento del mandato riguardi un numero di persone via via più elevato²⁰, ciò che impone una riflessione adeguata su «come» garantire anche in quest'ipotesi il funzionamento delle Camere.

Il peggio del resto si verifica; non solo il d.p.c.m. dell'8 marzo 2020 dispone misure più drastiche con riguardo alle Regioni colpite (art. 1), ma alcune di esse sono estese all'intero territorio nazionale (art. 2), fermo restando il potere delle Regioni di adottare ordinanze più restrittive²¹.

La riflessione sull'introduzione della possibilità di riunire il Parlamento 'da remoto' muove pertanto dall'esigenza di salvaguardare la centralità dell'istituzione come sede esclusiva della rappresentanza nazionale; è in gioco il concreto svolgersi del controllo politico su un profluvio di atti

¹⁶ I primi parlamentari a cui si decide di applicare la disciplina dei parlamentari in missione (artt. 46.2 R.C. e 108.2 R.S.) per poterli considerare presenti ai fini del raggiungimento del numero legale sono quelli che non possono raggiungere le sedi di Montecitorio e Palazzo Madama perché vivono in uno dei Comuni per i quali il d.p.c.m. 1° marzo 2020 (art. 1.1. a)) dispone il divieto di allontanamento. I casi sono discussi alla Camera dei Deputati in Aula (il 26 febbraio 2020), in sede di Conferenza dei Presidenti di Gruppo (25 e 27 febbraio) e nella riunione della Giunta per il Regolamento (cfr. il *Resoconto* del 4 marzo 2020); al Senato dalla Conferenza dei Presidenti di Gruppo il 25 e 27 febbraio 2020. Per una ricostruzione puntuale dei primi effetti prodotti dalla pandemia sull'attività parlamentare, v. S. CURRERI, *Il Parlamento nell'emergenza*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2020, 214 ss.

¹⁷ Non approfondirò in questa sede la problematica incidenza esplicita dalle misure restrittive della libertà di circolazione sull'applicazione dell'art. 68 Cost., su cui da ultimo v. S. CURRERI, *Il Parlamento nell'emergenza*, cit., 220.

¹⁸ L'orientamento sull'inclusione dei deputati in missione ai fini del computo del numero legale risale già al *parere* espresso dalla *Giunta per il Regolamento* della Camera dei Deputati nella seduta del 4 ottobre 2001.

¹⁹ Dal *Resoconto* della seduta della Giunta del 4 marzo 2020 emerge peraltro che il Regolamento della Camera non prevede istituti idonei ad effettuare un bilanciamento tra gli artt. 67 e 32 Cost. e che non sussiste a questo riguardo una specifica competenza dell'Ufficio di Presidenza che, «ai sensi dell'art. 48-bis ha solo il compito di prevedere le modalità di rilevazione delle presenze e le cause di giustificazione delle assenze ai fini dell'applicazione della diaria» (p.10).

²⁰Le conseguenze scaturenti dall'impedimento fisico e sulle modalità di sostituzione dei titolari di cariche pubbliche sono esaminate da G. SANTINI, *Funzionalità delle istituzioni e impedimento dei titolari. Note sulla supplenza in tempo di epidemia*, in *Bio Law Journal, Special Issue, Un diritto per la pandemia*, n. 1/2020, 51 ss.

²¹ Le restrizioni alla libertà di circolazione disposte con efficacia sull'intero territorio nazionale sono spesso unite all'obbligo di quarantena da osservare in caso di arrivo 'giustificato' nel territorio di alcune Regioni. Sul susseguirsi dei d.p.c.m. adottati nelle settimane comprese tra il 23 febbraio e il 10 aprile 2020 a fini restrittivi della libertà di circolazione, cfr. F. SORRENTINO, *Riflessioni minime sull'emergenza coronavirus*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2020, 131 ss., specie 133-134.

dell'Esecutivo che, forzando il modello di gestione dell'emergenza disegnato dal Codice di Protezione Civile (d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1), sanciscono una posizione di primazia della Presidenza del Consiglio finora non sperimentata²².

La rivalutazione parlamentare della vasta congerie di atti approvati, decreti-legge anzitutto ma – subito dopo - atti amministrativi in deroga alla legislazione previgente (d.p.c.m., decreti ministeriali, ordinanze del Capo del Dipartimento della Protezione civile, circolari interpretative e perfino Linee-Guida e FAQ)²³ è insomma irrinunciabile: un'intricata sovrapposizione di atti normativi del Governo di livello primario e secondario non è fenomeno ignoto al nostro ordinamento, né può dirsi tale l'impiego massivo della decretazione d'urgenza²⁴ associato all'adozione di ordinanze di protezione civile in deroga alla legislazione vigente; l'emergenza da Sars-Cov-2 caratterizza tuttavia in modo peculiare la catena normativa ed attuativa utilizzata perché i protagonisti della gestione della crisi sanitaria sono legittimati ad adottare - in nome del contenimento della diffusione del virus - importanti restrizioni al godimento generalizzato di alcuni diritti costituzionalmente garantiti²⁵.

La sostanziale concordia intorno all'idea che - a Costituzione vigente - la tutela delle condizioni di esistenza della comunità politica sia implicitamente demandata al decreto-legge e che questo possa autorizzare l'Esecutivo all'adozione di provvedimenti temporaneamente derogatori della legislazione previgente²⁶ non impedisce infatti di ribadire l'esigenza di legittimazione democratica delle direttive

²² In alcuni Stati dell'Unione Europea (Ungheria e Slovenia) gli organi di vertice dell'Esecutivo utilizzando oltre tutto l'emergenza sanitaria per adottare provvedimenti di dubbia compatibilità con i principi democratici, cfr. P. MARSOCCI, *Lo spazio digitale dei lavori parlamentari e l'emergenza sanitaria Covid-19*, in [mediaLAWS](#), 4. In Italia esprimono preoccupazione per il ridimensionamento del ruolo del Parlamento, tra gli altri, G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, in [UniCost](#), 2 ss.; G. AZZARITI, *Editoriale. Il diritto costituzionale d'eccezione*, in [Costituzionalismo.it](#), n. 1/2020, I ss.; F. SORRENTINO, *Riflessioni minime sull'emergenza coronavirus*, *ibid.*, 131 ss.

²³ In termini generali, sulla catena normativa costituita da decreti-legge e ordinanze di protezione civile in deroga alla legge v. almeno l'ampio studio di C. PINELLI, *Un sistema parallelo. Decreti-legge e ordinanze d'urgenza nell'esperienza italiana*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2009, 317 ss., che si sofferma su tale catena con specifico riferimento al terremoto in Abruzzo del 2009 (318), riassumendo le quattro principali posizioni rilevabili nella dottrina costituzionalistica con riguardo all'ammissibilità delle ordinanze in deroga alla legge (325 ss.).

²⁴ Sull'abuso del decreto-legge e sull'accorpamento dei diversi decreti-legge in un'unica, eterogenea legge di conversione, già M. LUCIANI, *Atti normativi e rapporti tra Parlamento e Governo davanti alla Corte costituzionale. Tendenze recenti*, in *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, 2011, 1151 ss., 1153 (con riguardo ad episodi recenti è emblematica la vicenda della conversione in legge del d.l. 17 marzo 2020, n. 18 - c.d. *Cura Italia* - (in cui sono confluiti i dd.ll. nn. 9, 11 e 14 del 2020), conv., con modif., nella l. 24 aprile 2020, n. 27). Sull'impiego ordinario del decreto-legge e sull'opportunità di distinguere tra questo e il decreto-legge straordinario insiste invece F. MODUGNO, in F. MODUGNO (a cura di), *Diritto pubblico*, Torino 2019, 197-198, con specifico riguardo al valore vincolante o non dei limiti dettati dall'art. 15, L. n. 400/1988.

²⁵ L'adozione di decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri per specificare il contenuto di decreti-legge approvati al fine di disciplinare (tra gli altri oggetti) anche restrizioni di diritti fondamentali della persona (artt. 16 e 17 Cost.) o di libertà economiche (art. 41 Cost.) appare conseguenza necessaria della pandemia. Su questi aspetti, in termini generali, già G. MORBIDELLI, *Delle ordinanze libere a natura normativa*, in *Diritto amministrativo*, n. 1/2016, 33 ss., specie 65 ss. Con riguardo alle vicende più recenti parlano di norme legislative «a fattispecie aperta», E. C. RAFFIOTTA, *Sulla legittimità dei provvedimenti del Governo a contrasto dell'emergenza virale da Coronavirus*, in *OnLine First*, in *Instant Forum* di [BioLaw Journal](#), 2/2020, 2 ss. e M. CAVINO, *Covid-19. Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo*, in [Federalismi.it](#), 18 marzo 2020.

²⁶ Per questa chiave di lettura, anche se integrata da rilievi critici in ordine alle norme inizialmente delimitative del potere di ordinanza (perché in parte generiche), v. da ultimo, almeno M. LUCIANI, [Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza](#), in questo stesso [Liber amicorum per Pasquale Costanzo](#), 11 aprile 2020, 1 ss. e C. PINELLI, [Il precario assetto delle fonti impiegate nell'emergenza sanitaria e gli squilibrati rapporti tra Stato e Regioni](#), in [Amministrazione in cammino](#), 1 ss. Gli interventi correttivi del d.l. n. 6/2020 contenuti nel d.l. n. 19/2020 non hanno risolto peraltro ogni problema relativamente all'osservanza del principio di legalità sostanziale, in particolare la previsione di fattispecie di reato non tipizzate che possono dirsi integrate correttamente solo dal d.p.c.m. del 17 maggio 2020 (quest'ultimo ha precisato, rispetto ai decreti precedenti che prevedevano il divieto puntualmente sanzionato, di circolare non "in prossimità" dell'abitazione, le distanze da osservare, che sono di 1 metro oppure 2 nello svolgimento di determinate attività).

adottate dal Presidente del Consiglio in seguito all'evolvere della situazione epidemiologica²⁷, che si giustappone alla necessaria osservanza del principio di legalità sostanziale.

Va ricordato inoltre che la gestione politica della pandemia è segnata dal coinvolgimento di alcuni organismi tecnici di nuova istituzione (i.e. il Comitato tecnico-scientifico istituito presso la Protezione civile, la *Task-force* per la gestione della c.d. fase 2, la struttura di sostegno all'azione del Commissario straordinario nominato per la gestione dell'emergenza)²⁸ che, sotto il controllo diretto o indiretto della Presidenza del Consiglio, rendono quest'ultima responsabile di numerose decisioni operative²⁹.

È ragionevole che nella situazione ingenerata dalla diffusione del virus sull'intero territorio nazionale la direzione politica e le scelte concrete si concentrino in capo al Governo in quanto titolare del potere di disporre con immediatezza – tramite l'amministrazione dello Stato – dei dati necessari a provvedere con continuità e tempestività ad una situazione impreviste e imprevedibile³⁰, ma la tenuta della forma di governo si misura guardando alla proporzionalità delle misure approvate per il contenimento della pandemia ed all'operatività di forme di controllo che non possono risolversi nel solo sindacato giurisdizionale di legittimità sui singoli provvedimenti³¹.

Preservare la funzionalità delle Camere è insomma necessario; non solo per convertire i decreti-legge via via adottati, ma per vagliare la coerenza complessiva di un'attività attuativa ampiamente derogatoria della legislazione preesistente agli obiettivi indicati dalla decretazione d'urgenza³².

3. Segue. *I rimedi concretamente impiegati dalle Camere e la trasfigurazione impressa alle finalità del voto a distanza.*

All'inizio della crisi sanitaria, le Camere ridefiniscono il calendario dei lavori rinviando una serie di attività 'ordinarie' e decidendo di convenire deputati e senatori solo per l'esame degli atti

²⁷ Sui poteri di direzione del Presidente del Consiglio dei Ministri in materia di protezione civile, cfr. l'art. 5, comma 2, d.lgs. n. 1/2018.

²⁸ La nomina del «Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure occorrenti per il contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica COVID -19» (di cui alla delibera del Consiglio dei ministri 31 gennaio 2020), benché già prevista dalla legge sulla protezione civile, è stata ribadita dall'art. 122 del d.l. n. 18/2020 (conv., con modif., nella l. n. 27/2020) e concretamente disposta con d.p.c.m. del 18 marzo 2020.

²⁹ Quest'aspetto è di particolare rilievo anche perché il Presidente del Consiglio e i soggetti da lui nominati per la gestione dell'emergenza possono a propria volta nominare altri soggetti attuatori legittimati ad agire in deroga alla legge. Di particolare rilievo sono divenuti il neo-istituito Comitato tecnico-scientifico, la struttura a sostegno del commissario straordinario Domenico Arcuri e la *Task force* per la gestione della fase 2, cfr. *Coronavirus. L'elenco completo degli atti*, in *Openpolis*, 1° aprile 2020, e ivi il *Report* aggiornato al 7 maggio 2020 (che evidenzia l'adozione di ben 15 d.p.c.m nel periodo di riferimento).

³⁰ Questa considerazione non inficia la validità dei rilievi critici formulati da C. PINELLI, *Il precario assetto delle fonti impiegate nell'emergenza sanitaria gli squilibrati rapporti tra Stato e Regioni*, cit., 6 ss., con riguardo alle incongruenze dell'attività di raccolta dei dati relativi alla diffusione dell'epidemia scaturenti dalla diversa organizzazione del servizio sanitario a livello regionale.

³¹ Sulla subordinazione al principio di legalità sostanziale delle ordinanze in deroga alla legge, cfr. almeno [Corte cost., sent. 115/2011](#). Sulla sottoposizione delle ordinanze in deroga alla legge al principio di *legalità sostanziale*, in termini generali, cfr. almeno F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, III ed., Padova 2019, 195-198 (che riconoscono l'ammissibilità costituzionale delle ordinanze in deroga alla legge, ritenendo che le violazioni del principio di legalità scaturiscano dalla prassi attuativa) e, da ultimo, M. LUCIANI, [Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza](#), cit., 13 ss. che si sofferma in particolare sull'art. 2 del d.l. n. 6/2020 (in quanto le norme primarie attribuiscono poteri eccessivamente ampi alle autorità competenti). Non credo peraltro che i dubbi prospettati relativamente a questo aspetto fossero superabili semplicemente grazie alla procedimentalizzazione del potere prevista per ovviare – almeno in parte – ad una norma primaria necessariamente imprecisa; una soluzione di questo tipo si associa infatti al rischio di esaltare eccessivamente il ruolo degli organismi tecnici le cui valutazioni recitano la 'parte del leone' quando si tratta di individuare misure funzionali al contenimento della diffusione del Covid-19 non previste a livello politico. L'esigenza di legalità sostanziale è più correttamente soddisfatta dal lungo elenco di interventi ammessi contenuto nel successivo d.l. n. 19/2020.

³² Così anche M. LUCIANI, [op. ult. cit.](#), 12.

indifferibili e urgenti preordinati ad affrontare l'emergenza sanitaria e gli effetti economici che ne derivano³³.

A tali attività è comprensibilmente giustapposto l'esercizio dell'attività ispettiva sulle scelte del Governo relative alla gestione dell'emergenza³⁴, che avviene inizialmente con ordinanze del Ministro della Salute³⁵, è successivamente attratta nell'alveo del sistema organizzativo della Protezione civile, infine se ne discosta grazie alle disposizioni specificamente dettate dai decreti-legge via via emanati³⁶.

Si dispone al tempo stesso l'auto-riduzione dei parlamentari presenti; al voto sull'autorizzazione allo scostamento dagli obiettivi programmatici e strutturali (richiesto dagli artt. 81, comma 2, Cost., e 6, comma 3, della l. n. 243/2012)³⁷ prende parte una frazione dei componenti del Parlamento in applicazione di un accordo politico tra i gruppi parlamentari (il c.d. *pairing*, rimedio tipico del diritto anglosassone)³⁸ che, sebbene temporalmente collocato nella fase acuta dell'emergenza, è destinato a suscitare non poche discussioni tra i sostenitori del parlamentarismo³⁹.

I limiti di un accordo meramente politico emergono presto; non tanto perché il concreto funzionamento dello stesso sottende l'osservanza della disciplina di gruppo ma perché, com'è del tutto legittimo, quest'ultima può essere violata; ciò che puntualmente si verifica quando, malgrado la pessima evoluzione della curva epidemiologica, si verifica la confluenza in Aula di un numero di parlamentari superiore a quello compatibile con il necessario distanziamento inter-personale⁴⁰.

³³ In particolare, alla Camera dei Deputati, la Conferenza dei Presidenti di gruppo decide in tal senso nella riunione del 5 marzo 2020; al Senato nella riunione analoga del 9 marzo 2020 si decide all'unanimità non solo che le Commissioni parlamentari si riuniranno unicamente per la trattazione di provvedimenti connessi all'emergenza sanitaria ed economica ma che le attività di tutte le altre Commissioni saranno sospese.

³⁴ Nel *Resoconto della Giunta per il Regolamento* della Camera dei Deputati del 31 marzo 2020 si sottolinea ancora, malgrado la possibilità per i parlamentari di beneficiare delle deroghe previste con riguardo all'ambito applicativo delle restrizioni alla libertà di circolazione (cfr. d.l. n. 19/2020, conv., con modif., nella l. n. 35/2020, art. 1, comma 2, lett. a)), la necessità di ridefinire il calendario dei lavori che, oltre ad includere l'esame degli atti indifferibili e urgenti connessi all'emergenza Covid-19 (limitando al tempo stesso la presenza dei deputati in seduta per periodi prolungati) include lo svolgimento di interrogazioni a risposta immediata e di interpellanze urgenti ai fini del mantenimento di una costante interlocuzione con il Governo».

³⁵ Le ordinanze del Ministro della Salute adottate nel periodo iniziale della crisi sanitaria e applicabili all'intero territorio nazionale sono nel Dossier *L'emergenza sanitaria da Covid-19. Normativa, atti amministrativi, giurisprudenza*, costantemente aggiornato in [Diritti Regionali](#).

³⁶ I decreti-legge disciplinanti le misure restrittive per prevenire la diffusione del contagio da *Coronavirus* hanno assunto carattere di specialità rispetto al Codice della Protezione civile (d.lgs. n. 1/2018), derogando al tempo stesso all'art. 32 della 23 dicembre 1978, n. 833, disciplinante il potere del Ministro della Salute di adottare ordinanze di carattere contingibile e urgente in materia di igiene, sanità pubblica e polizia veterinaria. La deliberazione relativa allo stato di emergenza di carattere nazionale del 31 gennaio 2020 che avrebbe dovuto costituire la premessa dei poteri esercitati dagli organi della protezione civile è stata invece solo richiamata dai decreti in discorso.

³⁷ La comunicazione è resa dalla Presidente del Senato il 9 marzo 2020, specificando che il voto avverrà «per scaglioni e attraverso appello nominale e vedrà la presenza nel dibattito di sei senatori per gruppo onde osservare la distanza di sicurezza raccomandata per tutti i cittadini» (sulla scelta, in senso critico, v. almeno F. LANCHESTER, *Emergenza coronavirus: il dibattito sul voto a distanza. Intervista a L. Palazzolo*, 12 marzo 2020, in [Radio Radicale](#)). Alla Camera dei Deputati, in cui l'istituto dell'auto-riduzione dei parlamentari è inizialmente applicato con riguardo a casi singoli, si decide di ridurre il numero dei presenti per votare lo 'scostamento di bilancio' a 350, cfr. S. CURRERI, *Il Parlamento in emergenza*, cit., 228-229.

³⁸ La definizione dell'istituto nel diritto parlamentare inglese è in T. ERSKINE MAY, *Traetise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, XXV ed., 2019, par. 20.

³⁹ Le ombre della proposta di revisione costituzionale riguardante la riduzione del numero dei parlamentari (artt. 56, 57 e 59 Cost.) sono evidenti quanto l'incidenza della stessa sulla qualità della rappresentanza e sulla tenuta dei rapporti tra Stato ed enti territoriali, cfr. P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione del numero dei parlamentari*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, fasc. speciale, maggio 2019, 81 ss., C. TRIPODINA, *Riduzione del numero dei parlamentari, tra riforma costituzionale ed emergenza nazionale*, in [Osservatorio costituzionale](#), n. 3/2020, 14 aprile 2020, 1 ss., e P. COSTANZO, [Quando i numeri manifestano principi ovvero della probabile incostituzionalità della riduzione dei parlamentari](#), in [Consulta OnLine](#), 2020/I, 75 ss.

⁴⁰ Cfr. R. DICKMANN, *Alcune questioni di costituzionalità in tema di voto parlamentare a distanza*, in [Federalismi.it](#), *Paper*, 1° aprile 2020, 7, e A. MALASCHINI, *op. cit.*, 275, che riferisce del mancato rispetto dell'intesa sul contingentamento delle presenze nella seduta del 22 aprile 2020 in cui doveva votarsi sulla fiducia apposta dal Governo in seconda lettura sul decreto-legge "curaltalia".

Le fisiologiche disfunzionalità del *pairing* accelerano l'elaborazione di proposte volte a prefigurare procedimenti speciali di approvazione delle leggi e l'introduzione, se necessaria, della partecipazione 'da remoto' alle riunioni anche quando seguite dalla messa in votazione di una deliberazione.

Tra le ipotesi formulate in questa direzione, due in particolare hanno una portata ampia e prospettano l'introduzione in via di revisione costituzionale di meccanismi derogatori dell'ordinario svolgersi dei rapporti tra Parlamento e Governo; nei casi più gravi, dopo l'adozione di una delibera a maggioranza qualificata (tre quinti dei componenti) finalizzata a riconoscere lo stato di emergenza per alcuni mesi, si prevede infatti l'operatività – in sostituzione del Parlamento nella sua composizione ordinaria – di una Commissione bicamerale unica con poteri legislativi che, composta in modo proporzionale alla consistenza di tutti i gruppi ma senza componenti del Governo, non dovrebbe essere eccessivamente numerosa - da 30 a 50 persone - per poter operare in videoconferenza⁴¹.

La seconda variante - da introdurre sempre in forma di revisione costituzionale - attiene ad un'emergenza interna meno grave, nell'ambito della quale si pensa di demandare ad una Commissione composta in modo analogo l'esercizio di compiti redigenti, riservando il voto sugli articoli e il voto finale all'Aula, anche a distanza.

In entrambe le proposte, il voto deliberativo a distanza è prospettato come rimedio funzionale a preservare la capacità decisionale delle Camere in situazioni emergenziali distinte dallo stato di guerra internazionale⁴².

L'eccezionalità della fattispecie contemplata dall'art. 78 Cost. impone infatti di riaprire la mai sopita discussione sull'assenza di regole costituzionali specifiche relative alla legislazione di emergenza «in tempo di pace»⁴³, che diviene particolarmente vivace a causa delle limitazioni temporaneamente disposte con riguardo all'esercizio di numerosi diritti costituzionali⁴⁴.

I rischi scaturenti dall'accoglimento di modalità di risoluzione dei conflitti ispirate alla teoria dello stato di necessità o da un'idea di ragione di Stato legittimante deviazioni illimitate dalle procedure democratiche previste a garanzia dei diritti fondamentali sono infatti evidenti quanto l'importanza di prevedere di meccanismi idonei a contro-bilanciare la primazia assunta dal potere Esecutivo in situazioni di crisi⁴⁵.

La riflessione sulla possibilità di introdurre modalità alternative di riunione del Parlamento si inserisce nell'orbita di questo dibattito e attiene alla possibilità di sospendere le garanzie personali e istituzionali previste dalla Costituzione⁴⁶; è un profilo da non perdere di vista perché consente di

⁴¹ L'idea è demandare ad una Commissione *ad hoc* la conversione dei decreti-legge approvati per fronteggiare l'emergenza, ferma restando l'esclusione di alcune materie (per esempio le leggi elettorali e le leggi approvate a maggioranza qualificata) e la garanzia che le altre leggi approvate siano ratificate dal Parlamento entro sei mesi dall'emergenza, cfr. S. CECCANTI, *Verso una regolamentazione degli stati di emergenza per il Parlamento: proposte a regime e possibili anticipazioni immediate*, in *Instant Forum di BioLaw Journal*, n. 2/2020, 2.

⁴² Per questa ragione, il modello dell'art. 78 Cost. è da alcuni Autori esplicitamente evocato, in quanto le Camere - in modo analogo a quanto consentito in caso di crisi militare - potrebbero disporre deroghe alle previsioni costituzionali che le obbligano a svolgere sedute deliberative nelle sedi istituzionali, cfr. A. D'ALOIA, *Costituzione ed emergenza. L'esperienza del Coronavirus*, in *Instant Forum in BioLaw Journal*, n. 2/2020, specie 5-6 e F. TORRE, *La Costituzione sotto stress ai tempi del Coronavirus*, *ibid.*, ora in *BioLaw Journal, Special Issue*, n. 1/2020, 61 ss., 66-67.

⁴³ Così F. SORRENTINO, *Riflessioni minime*, cit., 138.

⁴⁴ A sostegno della scelta costituente di non normare l'emergenza interna, di recente, con ampiezza di argomenti (e indicazioni bibliografiche) v. M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, cit., specie 1-6.

⁴⁵ Per una riflessione ampia sui dilemmi di fronte ai quali sono posti forme e procedure del costituzionalismo democratico nelle situazioni di emergenza, rinvio a G. DE MINICO, *Costituzione emergenza terrorismo (e-book)*, Napoli, 2016.

⁴⁶ Sulla distinzione tra sospensione dell'esercizio dei diritti e restrizione degli stessi (in osservanza dei limiti costituzionalmente fissati), v. per tutti, A. PACE, *Problemativa delle libertà fondamentali. Parte generale*, Padova, 1990, 157 ss., che individua nel decreto-legge lo strumento che la Costituzione 'mette a disposizione' per sospendere in via generale (ma per un periodo limitato di tempo) l'efficacia delle norme costituzionali attributive di diritti.

comprendere i limiti delle virtù salvifiche della rappresentanza talora genericamente imputate all'esercizio a distanza delle prerogative parlamentari.

Va precisato peraltro che, malgrado le sollecitazioni, le Camere sfruttano prassi già sperimentate; prima la ridefinizione del calendario dei lavori e l'auto-riduzione dei parlamentari presenti, poi – man mano che la situazione perdura - i procedimenti legislativi decentrati nelle Commissioni, meno numerose e più agevolmente radunabili⁴⁷.

La risposta delle istituzioni rappresentative si inserisce cioè nella logica dell'ordinamento parlamentare⁴⁸, di cui sfrutta la secolare separatezza dall'ordinamento generale in ragione della facoltà delle Camere di modificare o derogare *nemine contradicente* a quanto in precedenza stabilito⁴⁹.

La torsione delle finalità cui dovrebbero essere preordinate le riunioni del Parlamento 'da remoto' si deve paradossalmente all'adozione di queste soluzioni⁵⁰; muovendo dal contenuto dell'art. 64 Cost. e dall'autonomia normativa che questo riconosce alle Assemblee elettive⁵¹ alcuni Autori prospettano infatti l'ammissibilità di un'interpretazione evolutiva del concetto di presenza che, funzionale a legittimare la partecipazione a distanza alle riunioni destinate a concludersi con un voto deliberativo, imprimono all'eterogenea locuzione di *e-parliament*⁵² un'inaspettata estensione, fino ad includere anche le soluzioni utilizzabili per tutelare direttamente l'esercizio delle prerogative parlamentari⁵³.

L'approccio di metodo al problema non è invero unitario; mentre da alcuni si ritiene che un'interpretazione evolutiva del concetto di presenza (menzionato dall'art. 64 Cost.) non possa avvenire con decisione delle Giunte per il regolamento di Camera e Senato, né attraverso deroghe puntuali ai regolamenti parlamentari eventualmente decise all'unanimità dall'Ufficio di Presidenza e dalla Conferenza dei Presidenti di Gruppo⁵⁴; da altri si oppone il rischio inerente alla codificazione di tale interpretazione, in quanto veicolo di applicazione potenzialmente troppo ampia⁵⁵.

⁴⁷ Per un'analisi puntuale dei rimedi applicati, cfr. S. CURRERI, *Il Parlamento nell'emergenza*, cit., 217 ss.

⁴⁸ Questo accade in particolare alla Camera dei Deputati ai fini dell'impiego del procedimento in sede redigente; al Senato tale procedimento può essere già ampiamente utilizzato grazie alla riforma organica del Regolamento approvata il 17 dicembre 2017.

⁴⁹ Sulla base di un accordo tra i gruppi si decide infatti di non esaminare gli emendamenti presentati in Aula e di procedere direttamente al voto degli articoli proposti dalla Commissione e alla votazione finale (cfr. il resoconto della seduta della Giunta per il regolamento della Camera dei Deputati tenutasi il 31 marzo 2020.). Sull'autonomia normativa delle Camere in materia di organizzazione ed esercizio delle proprie funzioni, cfr. le mai smentite sentenze della Corte costituzionale [nn. 78/1984](#) e [379/1996](#).

⁵⁰ Sulla fragilità del diritto parlamentare dell'emergenza insiste molto A. MALASCHINI, *op. cit.*, 276, auspicando una revisione dei regolamenti parlamentari.

⁵¹ Così infatti l'art. 64, commi 3 e 4 Cost.: «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».

⁵² Tale locuzione è in genere impiegata per designare l'introduzione in Parlamento di meccanismi funzionali a garantire la trasparenza/accessibilità dei dati o per evocare qualche forma interazione tra cittadini e istituzioni pubbliche, cfr. già R. DE ROSA, *Il Parlamento italiano alla prova tecnologica*, in *Politica del diritto*, n. 3/2010, 545 ss. e, più di recente, R. BRACCIALE, *Il Parlamento italiano alla prova del web: alla ricerca delle affinità elettive*, in S. BENTIVEGNA (a cura di), *Parlamento 2.0*, Milano, 2012, 186 ss.

⁵³ Sia le prerogative immediatamente connesse all'art. 67 Cost. che quelle previste dall'art. 69 Cost. ("by-passando" la spinosa questione dei limiti imposti alla libertà di circolazione dei parlamentari direttamente con decreto-legge malgrado le immunità previste dall'art. 68 Cost.).

⁵⁴ Per le emergenze meno gravi si prospetta così l'approvazione di riforme regolamentari che, a Costituzione invariata, consentano - previo voto unanime della Conferenza dei Capigruppo -, l'affidamento dei lavori alle commissioni in sede redigente con voto finale in Aula, oppure l'abolizione delle previsioni regolamentari che attualmente escludono dall'ambito applicativo del procedimento legislativo decentrato le leggi di conversione dei decreti-legge (cfr. ancora S. CECCANTI, *Verso una nuova regolamentazione degli stati di emergenza per il Parlamento: proposte a regime e possibili anticipazioni immediate*, cit., 2). Sul dibattito relativo alle modalità procedurali attraverso cui introdurre 'nuove' modalità di espressione del voto, ampiamente, anche P. MARSOCCI, *Lo spazio digitale dei lavori parlamentari e l'emergenza sanitaria Covid-19*, cit., 16 ss. (che si esprime peraltro in favore di modifiche regolamentari puntuali).

⁵⁵ Meglio fare uso dell'ampio strumentario messo a disposizione dall'ordinamento parlamentare e della possibilità di derogare alle norme regolamentari sulla base di un accordo caso per caso tra le forze politiche, magari per consentire la

L'auspicata rilettura del concetto di presenza non trova accoglimento in alcuna delle forme immaginate; le Camere continuano ad avvalersi di soluzioni sperimentate e il ricorso alle tecnologie digitali avviene solo in funzione ausiliaria delle attività parlamentari non destinate a concludersi con una deliberazione⁵⁶, consentendosi al più la presentazione in formato digitale di atti di iniziativa parlamentare tramite un'apposita applicazione (GeoCamera)⁵⁷. Ciononostante, la possibilità di sfruttare l'autonomia parlamentare per ridiscutere il significato di presenza accolto dall'art. 64, comma 3, Cost., rimane oggetto di riflessione scientifica e, anche in ragione del ruolo assunto da Internet in un momento estremamente delicato per la tenuta della comunità politica (anzitutto in termini di coesione sociale e territoriale)⁵⁸, alimenta il confronto su potenzialità e limiti ascrivibili a soluzioni direttamente incidenti sulle prerogative dei rappresentanti della Nazione. Al di là delle soluzioni concretamente ipotizzate per consentire la partecipazione a distanza e del relativo ambito di applicazione⁵⁹, la disputa sul voto a distanza sottende infatti questioni più ampie che, immediatamente situate sul crinale della ridefinizione della forma di governo involgono il modo di intendere la rappresentanza⁶⁰; resta da verificare fino a che punto l'impiego dei mezzi offerti dalla tecnologia digitale possa contaminare la soluzione organizzativa accolta dalla Costituzione repubblicana per realizzare il principio democratico e quale sia il limite da non superare per evitarne una completa trasfigurazione.

4. Segue. *Compresenza fisica e compromesso parlamentare.*

È emblematico che la riflessione sulle nuove forme di esercizio delle prerogative parlamentari si concentri sul significato del concetto di presenza accolto dal comma 3 dell'art. 64 Cost., la disposizione che disciplina la validità delle riunioni e deliberazioni parlamentari.

partecipazione da remoto solo ai parlamentari in quarantena; si prospetta così (per. es. da G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, cit., 8) una deroga agli artt. 96-bis R.C., 35 e 78 R.S. che attualmente escludono l'approvazione in Commissione dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge; queste ultime non rientrano nelle leggi oggetto di riserva di Assemblea e appare possibile una deroga basata sull'accordo tra forze politiche per superare la difficoltà del Parlamento di riunirsi.

⁵⁶ Con circolare dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei Deputati si consente lo svolgimento in videoconferenza delle sole audizioni informali nelle singole Commissioni, nonché «delle riunioni degli Uffici di Presidenza, sia in sede di programmazione dei lavori, sia in sede di svolgimento di audizioni» (peraltro consentito già in passato), nonché, alla medesima condizione della presenza in sede della Presidenza e della segreteria dell'organo, delle sedute dedicate alle audizioni svolte in sede plenaria». Per tutte le sedi formali di riunione è confermata la necessità della partecipazione diretta ai lavori da parte dei deputati presenti presso le sedi della Camera.

⁵⁷ Quest'applicazione è introdotta nel 2018 e può essere impiegata per seguire (da *smartphone* o *tablet*) i lavori parlamentari, avendo a disposizione i documenti necessari e potendo perfino presentare in formato digitale atti di iniziativa parlamentare (proposte di legge, emendamenti, mozioni, interrogazioni). Per facilitare l'inoltro di tali atti, è stato peraltro consentito a ciascun Gruppo politico d'individuare uno o più soggetti abilitati a presentare, tramite tale applicazione, gli atti firmati da uno o più deputati del Gruppo. In alternativa, è possibile l'invio dei testi, con le relative firme, per posta elettronica e in formato *pdf* unitamente ad un file *Word*, così S. CURRERI, *Il Parlamento nell'emergenza*, cit., 222.

⁵⁸ In prospettiva storica sulla c.d. rivoluzione digitale in Parlamento cfr. ancora R. DE ROSA, *Il Parlamento italiano*, cit., 568 che sottolinea peraltro che le innovazioni introdotte non modificano aspetti importanti del comportamento degli attori politici (in particolare il c.d. *overloading* di emendamenti e le pratiche ostruzionistiche), che condizionano tuttora l'efficienza del processo decisionale. Non può tacersi inoltre il perdurante ridimensionamento del *Premier Question Time* in commissione e in diretta televisiva che pure garantisce (*recte*: garantirebbe) massima visibilità del controllo parlamentare sulle scelte di governo.

⁵⁹ Per una ricognizione puntuale delle diverse opzioni (che possono riservare la partecipazione da remoto ad un numero predefinito di votanti tra i parlamentari, a un numero proporzionale per ciascun gruppo, o addirittura potenzialmente a tutti i parlamentari), v. da ultimo, A. MALASCHINI, *Sulle concrete misure adottate dal Parlamento in occasione dell'emergenza covid-19*, cit., 278.

⁶⁰ Anche dai sostenitori dell'introduzione della partecipazione a distanza a Costituzione invariata si ammette infatti che «le innovazioni digitali devono conseguire ad «un profondo ripensamento e un ridisegno dei procedimenti parlamentari», così N. LUPO, *Perché non è l'art. 64 a impedire il voto "a distanza" dei parlamentari. E perché tale voto richiede una "re-ingegnerizzazione" dei procedimenti parlamentari*, in [Osservatorio costituzionale](#), n. 3/2020, 1-2.

Queste ultime esprimono infatti l'essenza della rappresentanza che si svolge nella storia come risposta al problema della sintesi politica dei bisogni premananti da una società divisa e frammentata, via via arricchendosi della premessa costituita dall'accettazione di valori comuni ai portatori dei diversi interessi⁶¹.

In nome dell'unità politica e a tutela dell'autonomia della decisione collettiva, i regolamenti parlamentari disciplinano il confronto tra le diverse opzioni; per addivenire ad una deliberazione condivisa si svolge, in Aula e fuori, la mediazione tra partiti e gruppi.

Non ripercorrerò in modo puntuale la disciplina dettata a questo fine dal diritto parlamentare, né le prassi che ne garantiscono la vitalità; va tuttavia ricordato che le norme regolamentari si ispirano all'esigenza di democraticità delle funzioni svolte dalla rappresentanza, permettendo l'attivazione e partecipazione ai procedimenti parlamentari di ogni rappresentante della Nazione e garantendo la pubblicità del dibattito, grazie alla quale il corpo elettorale può conoscere, giudicare ed eventualmente influire sul risultato finale del procedimento⁶².

La cautela da più parti auspicata con riguardo all'introduzione di soluzioni procedurali volte a formalizzare la partecipazione a distanza anche per riunioni destinate a concludersi con la messa in votazione di una deliberazione è dunque comprensibile⁶³, non solo perché eventuali malfunzionamenti tecnici potrebbero in parte pregiudicare la funzione di legittimazione democratica concordemente ascritta al processo politico-parlamentare, ma in quanto tutt'altro che agevole è lo svolgersi 'a distanza' della dialettica parlamentare, che vive dell'accordo tra i gruppi ma anche del contributo dei singoli⁶⁴.

Non è casuale che le soluzioni concretamente prospettate non prefigurino l'innesto dei nuovi mezzi digitali nelle fasi intermedie del procedimento parlamentare, limitandosi a consentire la tempestiva conversione in legge dei decreti adottati dal Governo⁶⁵.

Ancora oggi è difficile individuare soluzioni tecnicamente soddisfacenti con riguardo a collegi ampi e l'applicazione delle nuove tecnologie alle fasi precedenti la votazione allunga i tempi del confronto politico, di cui irrigidisce e segmenta lo svolgimento.

Questo effetto paradossale (in tempi di emergenza, ma anche alla luce delle più recenti riforme regolamentari) illumina l'attenzione dedicata essenzialmente al momento del voto, consentendo di comprendere l'insistito riferimento alla soluzione prescelta dal Parlamento europeo durante la riunione del 26 marzo 2020; i componenti del Parlamento UE hanno votato infatti un testo elaborato dalla Commissione per affrontare la crisi sanitaria, impiegando modalità rudimentali, la cui farraginosità è stata sottolineata dallo stesso Presidente⁶⁶.

⁶¹ L'unità in nome dei valori costituzionali non è infatti un dato bell'è e pronto ma un'unità in parte esistenziale, in parte da raggiungere grazie al processo politico-parlamentare in cui i soggetti del pluralismo devono poter esprimere il proprio punto di vista, cfr. per tutti P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, 2011.

⁶² La democraticità della funzione esercitata discende immediatamente dalla possibilità di controllo dei rappresentati che possono eventualmente influenzare i comportamenti dei parlamentari, così, da ultimo, C.F. FERRAJOLI, *Rappresentanza politica e responsabilità. La crisi della forma di governo parlamentare in Italia*, Napoli, 2018, 310 ss. Successivamente alla discussione generale sul testo avvengono infatti l'esame e votazione di tutti gli emendamenti al singolo articolo; poi la votazione dell'articolo risultante dagli emendamenti approvato (con ripetizione dello schema per tutti gli articoli), infine l'approvazione dell'intero testo risultanti dall'esame di tutti gli articoli approvati, ciò che consente ai parlamentari una valutazione specifica dell'articolo e una valutazione d'insieme del testo (ancora C. F. FERRAJOLI, *op. ult. cit.*, 319).

⁶³ Mette in guardia dal rischio che soluzioni eccezionalmente adottate diano vita a soluzioni stabili, anche G. AZZARITI, *Il diritto costituzionale d'eccezione*, cit., IV.

⁶⁴ Su questo legame insiste anche R. CALVANO, *Intervento al dibattito Facebook intitolato: Parlamento aperto: a distanza o in presenza?*, ora disponibile sul sito di [Radio Radicale](#).

⁶⁵ Si ritiene sufficiente la preventiva conoscenza della bozza di deliberazione da parte dei parlamentari, cfr. S. CECCANTI, *Verso una nuova regolamentazione degli stati di emergenza per il Parlamento*, loc. ult. cit.

⁶⁶ Riferisce in modo puntuale degli esiti dell'"esperimento" svoltosi il 26 marzo 2020 nel Parlamento europeo (soffermandosi peraltro sulla particolare macchinosità delle procedure impiegate a garanzia della personalità del voto), il Presidente David Sassoli, nel corso dell'*Intervento al già citato dibattito Facebook Parlamento aperto: a distanza o in presenza?*, anch'esso disponibile sul sito di [Radio Radicale](#). Con decisione del 15 maggio 2020 anche la Camera dei

Né risultano meno rilevanti le criticità correlate alle modalità di tutela della personalità e segretezza del voto a distanza, in particolare in caso di voto non espresso da postazioni controllate ma dalle abitazioni dei parlamentari che, non coincidenti necessariamente con il luogo di residenza, dovrebbero beneficiare delle garanzie tradizionalmente correlate all'immunità della sede (art. 69 Cost.), in quanto questa protegge la deliberazione dall'interferenza di qualunque soggetto estraneo al Parlamento⁶⁷.

Resta infine irrisolto il problema della segretezza in caso di votazione per schede⁶⁸.

Si può senz'altro convenire con quanti sostengono che certi problemi tecnici sono superabili ed è difficile dissociarsi dalla fiducia riposta in risorse tecnologiche che attualmente consentono il funzionamento di interi pezzi del sistema⁶⁹.

Quando si parla di soluzioni a regime, tuttavia, vale la pena ricordare i limiti di alcuni procedimenti che, maldestramente accostando lo status del parlamentare a quello di uno *smartworker*⁷⁰, appaiono destinati a travolgere il lessico elementare del costituzionalismo moderno in cui la partecipazione fisica alle riunioni è presidio della libertà del mandato e della decisione collegiale autonoma⁷¹.

Un approccio acritico all'equiparazione tra deliberazione adottata da soggetti fisicamente compresenti e deliberazione a distanza potrebbe essere fatale⁷²; al di là dell'inevitabile rallentamento che lo svolgimento delle riunioni da remoto comporta per la discussione e messa in votazione di testi eterogenei e complessi e della severità della disciplina costituzionale in materia di segretezza e personalità del voto⁷³ - invero relativizzate già in Aula in tempi recenti per dimostrare che il parlamentare assolve al proprio compito di portavoce degli elettori o che è sempre fedele alle direttive di partito⁷⁴ - la partecipazione a distanza priva infatti la rappresentanza della precondizione fondamentale in cui matura il convincimento personale del rappresentante della Nazione, la consultazione ampia e reciproca tra i parlamentari⁷⁵.

rappresentanti del Congresso USA ha deciso - per la prima volta nella storia - di utilizzare il voto 'da remoto' ritenuto una soluzione 'di buon senso' durante l'emergenza da Covid-19.

⁶⁷ In questa prospettiva A. MALASCHINI, *Sulle concrete misure adottate dal Parlamento*, cit., 277, prospetta come possibile soluzione, la previsione di un luogo determinato dal qual esprimere il voto (per es. la residenza, ma anche la dimora) in cui i servizi amministrativi del Parlamento potrebbero offrire assistenza nell'approntamento e nella manutenzione delle infrastrutture informatiche, o in alternativa una sede pubblica quale potrebbe essere una Prefettura.

⁶⁸ Sui limiti del voto elettronico ampiamente, già L. TRUCCO, *Il voto elettronico nella prospettiva italiana e comparata*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2011, 47 ss. e, da ultimo, ancora A. MALASCHINI, *op. ult. cit.*, 278 ss.

⁶⁹ Così 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*, 16.

⁷⁰ Il modello del 'lavoro agile' introdotto in Italia da qualche anno (cfr. le ll. 7 agosto 2015, n. 124, e 22 maggio 2017, n. 81) temporaneamente imposto dal d.p.c.m. 8 marzo 2020 alle istituzioni amministrative (e non solo) è un esempio troppo ingombrante per essere ignorato, cfr. ancora A. VALASTRO, *op. ult. cit.*, 2.

⁷¹ Vale insomma la pena di ribadire che altro è applicare all'esercizio di diritti in modalità digitale alcuni istituti, altra cosa equiparare le riunioni da remoto del Parlamento a quelle tradizionali se si guarda all'assolvimento della funzione cui le prime sono preordinate. Anche i moniti da anni formulati dal Consiglio per i diritti umani delle Nazioni unite (risoluzione del 5 luglio 2012) e dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (CM/Rec(2014)6) in direzione dell'estensione alle libertà esercitate sul *Web* delle garanzie riferite alle modalità tradizionali di esercizio dei diritti non equiparano del resto luoghi territoriali e luoghi digitali, né la compresenza fisica a quella da remoto, cfr. P. MARSOCCI, *Lo spazio digitale dei lavori parlamentari e l'emergenza sanitaria Covid-19*, cit., 18-19.

⁷² In questa direzione, tuttavia, N. LUPO, *Perché non è l'art. 64 Cost. a impedire il voto "a distanza" dei parlamentari*, cit., 2 ss., secondo cui il concetto di presenza può essere inteso come presenza digitale grazie alla tutela dell'autonomia che alle Camere si riconosce in fase di interpretazione e applicazione del regolamento (da cui consegue l'insindacabilità di decisioni camerale volte a stabilire il voto telematico).

⁷³ Nell'applicazione di questa forma di democrazia digitale la questione «ambientale» rimane infatti irrisolta, così L. TRUCCO, *Il voto elettronico nella prospettiva italiana e comparata*, cit., 48 (specie nota 3) e 55.

⁷⁴ Per un'analisi di episodi recenti di violazione della segretezza del voto (con divulgazione su *Facebook* della fotografia di una scheda che avrebbe dovuto rimanere segreta), v. F. BIONDI DAL MONTE, *Svelare il voto. La percezione del voto parlamentare tra comunicazione politica e rappresentanza*, cit., specie 12.

⁷⁵ Ritiene pertanto che il concetto di presenza previsto dall'art. 64, comma 3, Cost. sia da declinare come presenza fisica dai regolamenti parlamentari, M. LUCIANI, *Intervento al già citato dibattito Facebook del 27 marzo 2020 intitolato: Parlamento aperto: a distanza o in presenza?*, disponibile sul sito di [Radio Radicale](#).

La decisione di non consentire la partecipazione alle sedute plenarie delle Commissioni o dell'intera Assemblea 'da remoto' ha pertanto correttamente sancito la primazia della compresenza fisica e l'irrinunciabilità della stessa ad evitare che i parlamentari siano chiamati unicamente a votare decisioni maturate fuori dal Parlamento⁷⁶.

So bene che quest'affermazione può sembrare un'ingenua levata di scudi in favore di un parlamentarismo d'altri tempi; l'immagine di un Parlamento ratificante emerge da molto prima dell'emergenza da Covid-19⁷⁷ e conferma che la pandemia ha alimentato problemi risalenti.

Non solo la riduzione di competenze della rappresentanza nazionale si inserisce in un contesto (quello europeo) la cui razionalità complessiva rimane discutibile⁷⁸, ma la discrezionalità residua degli Stati è concentrata nell'Esecutivo, cui il Parlamento sembra poter votare solo la fiducia iniziale⁷⁹.

Né può seriamente confutarsi che l'abuso di alcune previsioni regolamentari per legiferare in maniera emergenziale costituisce un'abitudine consolidata e con esso le prassi tese a portare fuori dall'Aula il momento della mediazione politica, relativizzando al tempo stesso la valutazione parlamentare della responsabilità governativa⁸⁰.

Se il testo di una legge di conversione predisposto in sede governativa e vagliato dalla sola Commissione Bilancio (di uno dei due rami del Parlamento) è messo in votazione - previa posizione della questione di fiducia - in modo indipendente dal tempo a disposizione, la volontà di precludere il dibattito è infatti evidente quanto il declassamento del principio pubblicitario, assorbito senza clamore dalla dialettica non sempre trasparente tra il Governo e la Commissione parlamentare via via coinvolta⁸¹.

⁷⁶ Sui limiti correlati ad un'utilizzazione rovesciata della logica delle reti (usate per far votare decisioni elaborate da gruppi sempre più ristretti di persone), v. già S. RODOTÁ, *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Bari, 1997, 164 ss., 166.

⁷⁷ La massima parte degli atti di iniziativa legislativa non completa il proprio *iter* (in particolare se provenienti da singoli parlamentari), le poche leggi approvate sono quasi sempre di autorizzazione e ratifica di trattati internazionali o di conversione di decreti - legge (oltre ovviamente alla legge annuale di bilancio), gli atti di controllo politico promossi dai singoli parlamentari non trovano risposta da parte dei componenti dell'Esecutivo. Riferimenti statistici puntuali a sostegno di quest'affermazione sono nel *Report* pubblicato da [Openpolis](#) il 23 marzo 2020, intitolato *Il Parlamento sospeso. Dati, analisi e confronti sui primi due anni della XVIII Legislatura*, specie 15 ss.

⁷⁸ In particolare perché costruito su una moneta unica che consente di conservare debiti plurimi, cfr. M. LUCIANI, *La massima concentrazione del minimo potere. Governo e attività di governo nelle democrazie contemporanee*, in *Teoria politica. Annali IV*, 2015, 113 ss., specie 127 ss.

⁷⁹ Sul Parlamento come «riserva di sostegno politico» del Governo, cfr. anche R. DE ROSA, *op. ult. cit.*, 372.

⁸⁰ Mi riferisco anzitutto ai decreti-legge *omnibus* (tra cui spicca da ultimo il d.l. n. 18/2020, conv., con modif., nella l. n. 27/2020) cui ha fatto seguito l'adozione del d.l. n. 34/2020 (in corso di conversione) - c.d. decreto *Rilancio* - composto da 266 articoli e 6 allegati che pure interviene «in materia sanitaria, di sostegno alle imprese, al lavoro ed all'economia, in materia di politiche sociali nonché misure finanziarie, fiscali e di sostegno ai diversi settori *in connessione* all'emergenza epidemiologica da Covid-19» (v. il *Preambolo*). Le pronunce della Corte costituzionale sull'omogeneità dei decreti-legge (cfr. *ex plurimis*, Corte costituzionale [sentt. nn. 22/2012](#) e [32/2014](#) e, di recente, [ordd. nn. 274 e 275/2019](#), nonché [sent. n. 247/2019](#)) non fanno riferimento alla necessaria incidenza dell'atto su un ambito materiale, ma ad una necessaria omogeneità di scopo grazie alla quale il giudice costituzionale tende a preservare «spazi di manovra, tanto più utili e necessari allorché, volta per volta, il tenore dei rapporti giuridici sottostanti la questione di legittimità richieda un'attenta modulazione di principi e dei canoni giurisprudenziali», così M. FRANCAVIGLIA, *L'apparente univocità della giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di omogeneità del decreto-legge e della legge di conversione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5/2019, 2673 ss., 2682.

⁸¹ Il d.l. n. 18/2020, (*Cura Italia*) fa registrare la confluenza di ben tre altri decreti (nn. 9, 11 e 14 del 2020) e risulta approvato dalla Camera dei Deputati in seconda lettura in soli dieci giorni, grazie alla posizione del voto di fiducia su un testo esaminato dalla sola Commissione Bilancio, pur essendo ampiamente aperti i tempi per la discussione della legge di conversione. La legge di conversione n. 27/2002 è approvata in soli trentanove giorni. Sulle anomalie del d.l. n. 18/2020 (*Cura Italia*), rinvio a A. VERNATA, *L'ircocervo normativo. Il decreto "Cura Italia" quale prototipo di una nuova legislazione emergenziale*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2020, 536 ss., specie 538 ss., che rileva inoltre come l'art. 1, comma 2, della l. n. 27/2020 abbia disposto l'abrogazione di misure contenute negli altri tre decreti citati nel testo, pur facendo salvi gli effetti e i rapporti sorti *medio tempore*.

Ciononostante, altro è riconoscere le origini risalenti del Parlamento ‘sospeso’⁸², altra cosa è abdicare alle ragioni del compromesso politico, affidando l’esercizio delle prerogative parlamentari a mezzi che, se discrezionalmente impiegati in via ordinaria, incidono sul modo di essere della rappresentanza in quanto incentrato sulla correttezza della fase della discussione.

Dissociata dall’introduzione di regole costituzionali specificamente attinenti a situazioni emergenziali, la re-interpretazione del significato di presenza contemplato dall’art. 64, comma 3, Cost. consegue infatti all’idea che la legittimazione democratica dell’Esecutivo vada ricercata non nel dibattito parlamentare sulle scelte operate, ma nel consenso espresso dagli elettori di cui i parlamentari sono meri portavoce; la scelta del Presidente del Consiglio di far conoscere attraverso alcuni canali social (*Facebook* e *Twitter*) le decisioni adottate durante la fase acuta dell’emergenza è in tal senso emblematica e conferma la ricerca di sostegno in questa forma, anche a costo di pregiudicare l’efficacia dei provvedimenti adottati⁸³.

Quanto un consenso fluttuante e disorganizzato possa effettivamente sostituire la legittimazione istituzionale dell’azione di governo rimane ovviamente da dimostrare⁸⁴, visto che le scelte dell’Esecutivo, anche in tempi di crisi, sono continuamente messe in discussione dalle pretese dei Presidenti delle Regioni e dalle ordinanze dei Sindaci⁸⁵, che adottano in più occasioni misure contrastanti con quanto previsto in atti normativi primari e secondari del livello di governo superiore⁸⁶.

La conflittualità tra ordinanze di protezione civile efficaci sull’intero territorio nazionale e ordinanze adottate dagli organi di vertice degli enti territoriali costituisce infatti l’indesiderato prodotto di una gestione dei rapporti centro-periferia lasciata al protagonismo dei soggetti coinvolti

⁸² Dati inequivocabili emergono in tal senso dal *Report* pubblicato in *openpolis.it*, non a caso intitolato *Il Parlamento sospeso. La XVIII Legislatura*, 23 marzo 2020.

⁸³ Cfr. A. D’ALIOIA, *Costituzione ed emergenza*, cit., che ricorda - con riguardo all’anticipazione, con una conferenza stampa su *Facebook* del Presidente del Consiglio, dei contenuti del d.p.c.m. 8 marzo 2020 (il c.d. decreto *lockdown*), prima che lo stesso venisse pubblicato in *Gazzetta ufficiale* -, «le scene di sabato 7 marzo alla stazione di Milano ... la fuga di migliaia di persone verso i propri comuni di origine ... (che) hanno dato l’impressione di un diritto e di una politica ... che hanno creato paura e disorientamento, con un misto di improvvisazione e pressapochismo, sul quale, quando tutto sarà finito, bisognerà riflettere» (3). Sui canoni della “comunicazione d’emergenza” rinvio inoltre al volume di F. COMUNELLO, (a cura di), *Social media e comunicazione d’emergenza*, Milano, 2014.

⁸⁴ Sull’incidenza ascrivibile in questa direzione alla «*forma mentis* dell’*avatar* (di un *nuncius* che debba essere la propria pure e semplice replica)», cfr. S. SICARDI, *La rappresentanza politica ai tempi dell’avatar. Scenari tormentati e future incognite*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, fasc. speciale, maggio 2019, 721 ss., 742 e A. GREPPI, *Il partito che non è un partito. Partecipazione e rappresentanza nel discorso pubblico* di Podemos, in *Teoria politica. Nuova Serie, Annali VIII*, 2018, 275 ss., che sottolinea come tale meccanismo comporti che «il soggetto si trasforma in popolo solo nel momento in cui arriva ad identificarsi con chi la pensa come lui, provando sensazioni simili» (289).

⁸⁵ Ai sensi dell’art. 3 del Codice della Protezione civile anche le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano sono infatti articolazioni del Servizio sanitario di protezione civile. Secondo i d.p.c.m. adottati per affrontare la crisi sanitaria, tuttavia, ai Presidenti delle Regioni è consentito solo l’esercizio del potere di adottare misure di contenimento del contagio *più restrittive* di quelle previste a livello nazionale, tanto che il TAR Calabria, sez. Catanzaro, 9 maggio 2020, n. 841, annulla l’ordinanza del Presidente della Regione (n. 37 del 29 aprile 2020) che, in violazione degli artt. 2 e 3 del d.l. n. 19/2020, disponeva la riapertura di bar e ristoranti nel territorio regionale. Sempre sul versante del contrasto tra ordinanze locali e d.p.c.m. ad efficacia nazionale, va ricordata la vicenda dell’annullamento straordinario deciso dal Governo con riguardo all’ordinanza del Sindaco del Comune di Messina (n. 105 del 5 aprile 2020), su cui v. N. PIGNATELLI, *Il potere di annullamento straordinario ex art. 138 TUEL di un’ordinanza comunale: il COVID-19 non “chiude” lo stretto di Messina*, in *Diritti Regionali*, 12 aprile 2020, 567 ss.; specie 574 ss.; e A. RUGGERI, *Non persuasivo il parere reso, dietro sollecitazione del Governo, dal Consiglio di Stato su un’ordinanza del Sindaco De Luca relativa all’attraversamento dello Stretto di Messina* in *Consulta OnLine*, 2020/I, 224 ss.; dopo questo episodio le ordinanze sindacali sono ‘bloccate’ dall’art. 35 del d.l. n. 9/2020 e poi dall’art. 3, comma 2, del d.l. n. 19/2020.

⁸⁶ Il d.l. n. 19/2020, conv., con modif., nella l. n. 35/2020 (v. l’art. 2 del d.l. n. 19/2020 e la seconda parte dell’art. 3, comma 3) interviene, non a caso, su questi aspetti correggendo i limiti del decreto precedente (n. 6/2020), ma prevedendo il coinvolgimento del solo Presidente della Conferenza delle Regioni e dei Presidenti delle Regioni e Province autonome nel procedimento di approvazione dei decreti del Presidente del Consiglio (sin dall’inizio si prevedeva invece il coinvolgimento del Comitato tecnico-scientifico istituito con ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione civile al fine di valutare la proporzionalità/adequatezza delle misure previste). Non è introdotta pertanto una soluzione adeguata a garantire una mediazione istituzionalizzata tra Stato, Regioni e Comuni.

e conferma l'irrinunciabilità del dibattito parlamentare, non solo per formalizzare il fondamento legislativo di una funzione statale di indirizzo e coordinamento dell'azione delle Regioni in materia di tutela della salute⁸⁷, ma per rafforzare la legittimazione istituzionale del Governo che sola può garantire una gestione nazionale di problemi così gravi.

C'è infine da chiedersi che tipo di contributo possa offrire alla deliberazione un rappresentante della Nazione confinato nella propria solitudine dalla ritenuta fungibilità tra partecipazione da remoto e presenza fisica nel luogo esclusivo ed originario in cui si forma la volontà generale.

Certamente Carl Schmitt, nel ricordare su un distinto versante la differenza tra sommatoria di volontà individuali e volontà della Nazione, non poteva immaginare di quale potere di conformazione degli ecosistemi informativi avrebbero beneficiato i principali Internet content provider, né le distorsioni scaturenti dalla sovrapposizione tra spazio pubblico e spazio privato quando occorre rendersi interpreti della pubblica opinione per concorrere alla formazione della volontà della Nazione.

Alcune affermazioni rimangono tuttavia attuali nella parte in cui consentono di riflettere sui limiti della sovrapposizione al confronto politico reale di «certe ingegnose invenzioni»⁸⁸, oggi come allora suscettibili di incidere sulla rappresentazione della pubblica opinione scaturente dalla deliberazione parlamentare⁸⁹.

Le interferenze imputabili ad alcune società private, proprietarie di piattaforme digitali, sullo svolgersi delle consultazioni elettorali in Paesi di sicura tradizione democratica sono state del resto svelate⁹⁰ e rendono ineludibile la definizione dei limiti opponibili agli operatori privati che mettono a disposizione gli spazi delle riunioni digitali⁹¹.

Meno noto è che gli algoritmi di cui quelle società si avvalgono per veicolare flussi informativi personalizzati possono essere impiegati per plasmare i convincimenti delle persone manipolandone i processi psico-semantiche grazie all'utilizzazione dei dati immessi dagli utenti in Rete⁹².

⁸⁷Su cui insiste C. PINELLI, *Il precario assetto delle fonti impiegate nell'emergenza sanitaria e gli squilibrati rapporti tra Stato e Regioni*, cit., 6.

⁸⁸Cfr. C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione* (1928), tr. it., Milano 1984, 322: «ciò non sarebbe affatto una democrazia particolarmente intensa, ma una prova del fatto che Stato e pubblicità sarebbero totalmente privatizzati. Non vi sarebbe nessuna pubblica opinione, giacché l'opinione così concorde di milioni di privati non dà nessuna pubblica opinione, il risultato è solo una somma di opinioni private». Sul concetto di opinione pubblica usato in diverse discipline ma non univoco v. almeno il classico J. HABERMAS, *Storia e critica dell'opinione pubblica* (1962), tr. it., Bari, 1977, nonché, per una ricostruzione più sintetica delle diverse declinazioni del concetto, N. MATTEUCCI, *Opinione pubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXX, Milano, 1980.

⁸⁹ La distinzione tra unità *a priori* del soggetto rappresentato (sia esso il popolo, la nazione o anche la singola *constituency*) e unità come «punto d'arrivo di un processo politico» è inoltre evidenziata – con specifico riguardo al rapporto tra riforme elettorali e rappresentanza politica – da M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia. La questione delle riforme elettorali in Italia*, Roma, 1991, specie 111 ss. (112).

⁹⁰ Lo scandalo che nel 2017 ha coinvolto uno dei *social network* più diffusi (*Facebook*) culminando nell'audizione di Mark Zuckerberg (inventore e proprietario della piattaforma) dinanzi al Congresso statunitense, ne costituisce esempio significativo e, in quanto immediatamente correlato allo svolgersi della campagna elettorale presidenziale negli U.S.A. (svoltasi nel 2016 e conclusasi con l'elezione di Donald Trump), ripropone all'attenzione la fondamentale questione della realizzabilità della «democrazia elettronica in senso pregnante», cfr. P. COSTANZO, *La democrazia elettronica (note minime sulla e-democracy)*, cit., 473. Sulla condizione di vulnerabilità cognitiva scaturente dall'esposizione degli individui ad un flusso continuo di informazioni, v. inoltre le interessanti riflessioni proposte da G. ORIGGI, *La democrazia può sopravvivere a Facebook? Eguagliamento epistemico, vulnerabilità cognitiva e nuove tecnologie*, in *Ragion pratica*, n. 2/2018, 445 ss.

⁹¹ Così anche P. MARSOCCI, *op. ult. cit.*, 21.

⁹² In questa prospettiva, la riproposizione recente di teorie elitiste della rappresentanza politica è l'emblema degli effetti scaturenti da un certo impiego dei nuovi mezzi di comunicazione, utilizzati per creare 'dall'alto' pretese rappresentative decise dagli stessi rappresentanti, cfr. A. MASTROPAOLO, *Le acrobazie della rappresentanza*, in *Comunicazione politica*, n. 3/2018, 317 ss., che ricorda l'elaborazione proposta da Pierre Bordieu all'inizio di questo secolo, secondo cui «la rivendicazione di rappresentanza fa tutt'uno con un'attività d'imposizione: in quanto sono gli aspiranti alla rappresentanza che costituiscono i loro rappresentati» (319-320).

Attraverso codici tecnologici e algoritmi informatici che creano «bolle cultural/ideologiche di filtraggio»⁹³, gli intermediari del *web* decidono infatti quali contenuti mostrare e a quali utenti e – grazie al *microtargeting* – permettono di diffondere pseudo-notizie personalizzate a conferma di convincimenti superficiali⁹⁴, innescando un processo di giustapposizione di opinioni individuali funzionale alla creazione ‘dall’alto’ di pretese rappresentative⁹⁵.

Credo che la scelta di avvalersi in alcuni casi degli strumenti idonei a consentire l’esercizio delle funzioni della rappresentanza ‘da remoto’ non possa non tenere conto di questi aspetti che concorrono a ridefinire, unitamente all’articolarsi del rapporto pubblico/privato, un intero sistema di relazioni sociali, dentro e fuori il Parlamento.

La sfida è senz’altro inedita ma vale la pena affrontarla in nome di un ripensamento costruttivo e critico dei compiti che possiamo demandare alla Rete⁹⁶; da questa consapevolezza, più che dal cieco affidarsi al mezzo Internet, dovrebbe muovere una riflessione protesa a restituire centralità alla rappresentanza; per non rimpiangere un’epoca in cui un virus non aveva ancora definitivamente contaminato la nostra vita politica e sociale.

⁹³ Cfr. L. G. MOLITERNO, *Demagoghi democratici. Un eterno ritorno?* in *Teoria politica. Nuova Serie, Annali IX*, 2019, 193 ss., 196.

⁹⁴ La portata devastante di alcune nuove tecnologie risiede nella soppressione dello spazio pubblico di espressione dell’opinione; le persone si illudono di esprimere la propria opinione ma sono “controllate” dall’alto da soggetti in grado di profilarsi per ri-orientare le loro scelte. Su quest’evoluzione v. G. GOMETZ, *Populismo digitale e democrazia eterodiretta: il pericolo sta nel mezzo*, in *Ragion pratica*, fasc. 1/2019, 233 ss., che sottolinea peraltro come questo tipo di evoluzione della sfera pubblica, benché associata al successo elettorale di forze politiche populiste, non indichi un rapporto di correlazione necessario tra quelle stesse e le attività di *micro-targeting* finalizzate a condizionare l’espressione delle preferenze degli individui (sia attraverso offerte commerciali che tramite la somministrazione di informazioni *ad hoc*).

⁹⁵ Su queste trasformazioni del processo rappresentativo, da ultimo, v. almeno A. SAWARD, *The Representative Claim*, New York, 2018. L’impiego eterodiretto dei nuovi mezzi di comunicazione politica a fini di formazione di una *constituency*, (con specifico riguardo all’azione del Movimento 5 Stelle), è evidenziato inoltre nell’interessante saggio di R. DE ROSA, *La constituency communication del M5S. Fra (s)personalizzazione e leadership bipolare*, in *Comunicazione politica*, n. 3/2019, 345 ss.

⁹⁶ Come di recente ribadito (sebbene con riguardo all’alternativa classica democrazia partecipativa/democrazia deliberativa) da P. COSTANZO, *La democrazia digitale (precauzioni per l’uso)*, cit., 87, secondo cui la prospettiva più realistica sembra tuttora «non quella della democrazia elettronica ma quella dell’elettronica nella democrazia».