

DIRITTI COMPARATI

Comparare i diritti fondamentali in Europa

SUL PROBLEMA DELLA PRATICABILITÀ DEL VOTO DA REMOTO IN OCCASIONE DELLE ELEZIONI DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA: ALCUNE IPOTESI INTERPRETATIVE

Posted on 17 Gennaio 2022 by [Renato Ibrido](#)

1. L'ipotesi di introdurre il voto da remoto al fine di assicurare la continuità dei lavori parlamentari in un contesto di emergenza sanitaria è stata prospettata in più occasioni nel corso della pandemia. In particolare, nell'ottobre del 2020, 161 deputati hanno sottoscritto la [proposta di riforma del Regolamento della Camera](#), a prima firma dell'on. Ceccanti, la quale individuava come modello da seguire il sistema di voto "no presencial" già sperimentato in Spagna.

Peraltro, nel contenimento dei problemi procedurali derivanti dalla pandemia, i Presidenti delle Camere hanno optato fino a questo momento per una strategia diversa, basata sull'idea della insostituibilità della presenza fisica almeno in Assemblea: utilizzo delle tribune, ingresso scaglionato per fasce orarie, equiparazione dei parlamentari in isolamento a quelli in missione, partecipazione in videoconferenza alle riunioni delle commissioni in sede informale. Inoltre, con la formazione di un governo di larga coalizione nel febbraio del 2021, la questione del voto da remoto ha perso larga parte della sua rilevanza sul piano degli equilibri parlamentari, sicché del tema sembravano ormai perse le tracce da mesi.

A dare nuova linfa al dibattito sul voto da remoto ha contribuito tuttavia la nuova ondata di contagi che dal dicembre del 2021 ha investito l'Italia. In particolare, l'alto numero di parlamentari positivi o in isolamento ha fatto temere l'impossibilità di garantire l'integrità del collegio chiamato ad eleggere il Presidente della Repubblica.

Il nuovo scenario pandemico offre dunque l'opportunità di sviluppare alcune riflessioni di ordine costituzionale in merito alla praticabilità del voto a distanza, anche con riferimento alle deliberazioni del Parlamento in seduta comune.

2. L'incompatibilità della partecipazione a distanza ai lavori parlamentari con la Costituzione è stata messa in dubbio sulla base di tre argomenti principali.

In primo luogo è stato posto l'accento sulla necessità di una interpretazione strettamente letterale di alcuni concetti richiamati dalla Costituzione: non solo le locuzioni di «presente» e «presenti» contenute nell'art. 64, c. 3 Cost. ([Luciani](#)) ma anche di quelle di «seduta» (artt. 55, c. 2 e 63 Cost.) e «riunione» (artt. 61 e 62 Cost.) ([Dickmann](#)). Tutte indicazioni testuali che – secondo tale orientamento – confermerebbero la natura necessariamente fisica della presenza dei parlamentari ([Calvano](#)).

A questo argomento è tuttavia agevole replicare che, come ha chiarito la giurisprudenza costituzionale, «l'interpretazione meramente letterale delle disposizioni normative, *metodo primitivo sempre*, lo è ancor più se oggetto della ricostruzione ermeneutica sono le disposizioni costituzionali, che contengono norme basate su principi fondamentali indispensabili per il regolare funzionamento delle istituzioni della Repubblica democratica» (sent. 1/2013). Del resto, come ha osservato un maestro che certamente non può essere sospettato di simpatie nei confronti di disinvolute forme di interpretazione creativa, la deferenza che si deve al testo non comporta affatto una cristallizzazione delle nozioni tecniche presupposte dalla Costituzione, ma impone all'interprete di tenere conto della evoluzione del contesto tecnologico di riferimento (Pace). L'impraticabilità di letture "originaliste" in presenza del superamento delle nozioni tecnologiche richiamate dal dato normativo appare altresì confermata dalla giurisprudenza costituzionale (sent. 135/2002).

Una seconda strategia argomentativa ha cercato invece di sbarrare la strada al voto da remoto facendo appello all'*original intent* delle norme costituzionali. Secondo questa linea di ragionamento, già all'epoca dell'Assemblea costituente esistevano strumenti cartacei (poste e telegrammi) oppure telefonici in grado di integrare il voto parlamentare in presenza. Data l'esistenza di queste tecnologie, il riferimento contenuto nell'art. 64, c. 3 Cost. ai concetti di «presente» e «presenti» starebbe così a manifestare una chiara ed inequivoca volontà dei costituenti di «mantenere salda l'immagine centenaria dell'Aula come luogo fisico della discussione e della deliberazione» ([Malaschini](#)).

Tale lettura sembra peraltro andare incontro ad obiezioni insuperabili. Davvero nel corso dei lavori preparatori i costituenti avrebbero seriamente preso in considerazione (e poi scartato) l'ipotesi di affiancare alle deliberazioni parlamentari in presenza apposite forme di votazioni telefoniche, postali o per telegramma? Ma anche ad ammettere che ciò sia effettivamente successo, l'incompatibilità di queste modalità di votazione con l'*original intent* della Costituzione difficilmente può finire per estendersi al voto telematico da remoto: a differenza di quest'ultimo formato di deliberazione, infatti, il voto per posta o per telegramma non appare in grado di garantire la simultaneità rispetto al voto dell'aula, mentre quello telefonico risulta comunque inapplicabile nelle votazioni segrete (le quali, fino al 1988, costituivano la regola).

Un terzo argomento fa infine leva su una lettura ultra-riduttiva della sent. n. 78 del 1984 Corte cost. Come è noto, con tale pronuncia la Corte costituzionale, in materia di computo delle astensioni, ha riconosciuto ai regolamenti parlamentari la possibilità di integrare i margini ampi lasciati dall'art. 64 Cost., anche eventualmente attraverso soluzioni difformi fra loro. Ebbene, con una sorta di *narrow* – per usare una terminologia cara al *common lawyer* anglosassone – alcuni autori hanno cercato di restringere la portata di tale precedente giurisprudenziale, il quale a loro avviso si riferirebbe esclusivamente all'inciso dell'art. 64, c. 3 che disciplina il c.d. *quorum* funzionale («la maggioranza dei presenti») e non anche al *quorum* strutturale («presente la maggioranza dei loro componenti») ([Lippolis](#)).

Peraltro, a togliere pregio a questo argomento è sufficiente il decisivo

rilievo che la capacità “integrativa” della Costituzione riconosciuta dalla giurisprudenza della Corte alle fonti di diritto parlamentare (e in particolare ai Regolamenti delle Camere) non coinvolge un singolo segmento del terzo comma dell’art. 64 Cost. E neppure sembra investire il solo terzo comma. Riguarda invece l’intero complesso delle norme costituzionali sull’*iter legis*. Ma c’è di più. La sentenza n. 78 del 1984 Corte cost. va collocata in un quadro giurisprudenziale molto più ampio, nel quale la speciale capacità delle fonti di diritto parlamentare di riempire – per usare una immagine di Santi Romano – le “pagine bianche” della Costituzione finisce per interessare non solo il procedimento legislativo ma anche agli altri procedimenti parlamentari non legislativi, a partire da quelli sul rapporto fiduciario. Emblematica – da questo punto di vista – appare la sentenza sul caso Mancuso relativa all’istituto della sfiducia individuale, non espressamente previsto in Costituzione.

3. Da qui ad ammettere una indiscriminata apertura all’uso delle tecnologie delle comunicazioni a distanza nell’ambito del processo di decisione parlamentare il passo appare tuttavia decisamente troppo breve. Come è stato osservato, infatti, la democrazia rappresentativa si alimenta di prestazioni simboliche non facilmente surrogabili attraverso il ricorso a strumenti tecnologici, sicché il tradizionale formato in presenza dei lavori parlamentari rimane per molti aspetti fondamentale ([Lippolis](#)). È questo uno degli aspetti, per così, “identitari” di una istituzione complessa e plurale come il Parlamento, la quale deriva la propria “forza” e legittimazione anche dalla capacità di riunire fisicamente nello stesso luogo rappresentanti di opposto orientamento politico e culturale eletti in diverse aree geografiche del paese (Manzella, [Lupo](#)). Se è vero dunque che il formato in presenza dei lavori parlamentari costituisce un indubbio fattore di legittimazione dell’istituzione Parlamento ed un indice della sua capacità integratrice, le deroghe a tale modalità di lavoro dovrebbero allora risultare “chirurgiche”, proporzionate nonché giustificabili nel quadro di un adeguato bilanciamento con altre esigenze di ordine costituzionale ([Ibrido](#)).

Giustificabile risulta – almeno in un contesto di emergenza sanitaria – l’applicazione del voto da remoto con riferimento a tutte le votazioni

deliberative per le quali la Costituzione prevede *quorum* qualificati. In effetti, mentre l'eventuale condizione di isolamento del parlamentare che avrebbe comunque espresso voto contrario non incide sulle possibilità di reiezione della proposta, l'assenza di un parlamentare che avrebbe votato a favore determina una sovra-rappresentazione del tutto casuale delle minoranze difficilmente compatibile con il principio democratico. Analoghe considerazioni possono estendersi alle votazioni di carattere elettivo, fra le quali quella prevista dall'art. 83 Cost.

Più in generale, il sistema del voto da remoto non sembra porre eccessivi problemi in relazione alle deliberazioni che per loro natura sono insuscettibili di interventi modificativi e probabilmente anche nell'ambito di quelle tecniche di votazione in grado di amplificare gli effetti della preclusione e dell'assorbimento. Per queste tipologie di deliberazioni, infatti, la deroga alle normali dinamiche della democrazia rappresentativa derivante dall'applicazione della logica binaria del "tutto o niente" non discende dal formato tecnologico di votazione.

Un supplemento di riflessione meriterebbe invece la questione della deliberazione telematica di un numero più consistente di emendamenti, posti in votazione secondo il loro ordine normale. Fra l'altro, tale sistema, almeno al momento, potrebbe risultare eccessivamente farraginoso nella sua concreta applicazione. Non è comunque questo il caso della elezione del Presidente della Repubblica.

E tuttavia, il tempo per una riforma del Regolamento della Camera prima della riunione del Parlamento in seduta comune sembrerebbe ormai "scaduto". Certo, la storia Parlamento italiano ci ha abituato alla proliferazione di strumenti di diritto parlamentare informale adottati in tempi rapidissimi in sostanziale elusione dell'*iter* di revisione regolamentare. Nel caso di un processo elettorale così importante e delicato come quello riguardante il Capo dello stato sarebbe tuttavia davvero fuori luogo soltanto ipotizzare di intervenire sulle regole del collegio di elezione del Presidente della Repubblica mediante un parere sperimentale della Giunta per il regolamento della Camera.

Una strada alternativa potrebbe essere rappresentata dall'applicazione dell'art. 65 del Regolamento del Senato, il quale prevede la facoltà delle

Camere riunite di «stabilire norme diverse» rispetto a quelle contenute nel Regolamento della Camera. Tuttavia, anche in questo caso, in assenza di un largo consenso politico oltrech  di una preventiva istruttoria tecnica sulla fattibilit  del voto da remoto – condizioni al momento entrambe assenti – un intervento sulle “regole del gioco” sembrerebbe rappresentare una ipotesi implausibile. Fra gli inconvenienti che essa determinerebbe ci limitiamo a segnalarne due.

In primo luogo, a votare le nuove regole sarebbe comunque un collegio privo dei parlamentari impossibilitati a partecipare in presenza per ragioni legate al Covid, mentre appare molto dubbia l’ipotesi di coinvolgere i delegati regionali, i quali a nostro avviso non sembrerebbero legittimati a prendere parte alla deliberazione.

In secondo luogo, tale intervento comporterebbe una notevole dilatazione del “calendario” di elezione del Capo dello stato, con il rischio concreto di “scavallare” la fine del settennato del Presidente uscente, con conseguente incertezza, fra l’altro, sull’applicabilit  degli istituti della *prorogatio* (a favore Elia e [Luciani](#)) oppure della supplenza (secondo l’impostazione di Mortati).

In definitiva, come spesso accade nel nostro paese, i “compiti” andavano fatti prima. A questo punto tocca alle forze politiche risolvere il problema che esse stesse hanno contribuito a determinare con la loro inerzia, senza poter contare su aiuti o “scorciatoie” di carattere procedurale. Chiss  peraltro che proprio queste difficolt  non finiscano per trasformarsi in una opportunit , ponendo le premesse per una larga convergenza, fin dai primi tre scrutini, su una figura di alto profilo.