

# Il *pairing* nel Parlamento italiano e le ragioni del suo fallimento: una prospettiva di diritto comparato.

di Umberto Lattanzi

**Abstract:** Pairing agreements in the Italian Parliament and why they failed: a comparative law perspective - Pairing agreements are a parliamentary practice of long tradition, to whom the Italian Parliament (among others) made recourse during the pandemic in order to ensure the (safe) continuity of its proceedings.

Despite their relevance, pairing agreements seem to be under-theorised; particularly, existing studies predominantly refer to the English case, facing the risk of over-generalising their findings and underestimating the dangers inherent in such practice.

This article aims at providing a better and more nuanced description of said practice, by framing it in a wider comparative perspective, and at showing its incompatibility with the Italian parliamentary law system.

**Keywords:** Parliamentary practices – pairing agreements – Parliaments during Covid-19 – MP’s prerogatives – opposition’s rights

745

---

## 1. Introduzione e obiettivi del lavoro

La fine dello stato di emergenza pandemica invita alla riflessione sulle innovazioni e sulle trasformazioni verificatesi nell’ordinamento italiano in relazione alla diffusione della malattia da Covid-19: tra esse, in questo contributo si intende discutere dell’introduzione e applicazione (ancorché, come si vedrà, per un periodo di pochi mesi all’inizio della pandemia), nel Parlamento italiano, della prassi degli accordi di *pairing* e della sua incompatibilità con l’ordinamento (parlamentare) italiano, tollerata solo in ragione dell’estrema urgenza del momento.

Tale prassi consiste, a adottarne una definizione provvisoria, di accordi informali tra gruppi e parlamentari di maggioranza e opposizione al fine di concordare assenze reciproche in occasione di una o più votazioni, di modo che queste non alterino il rapporto tra le medesime. L’adozione degli accordi di *pairing*, in Italia come altrove<sup>1</sup>, ha costituito, durante la pandemia, uno dei

---

<sup>1</sup> Ad esempio, in Germania, Svezia e Australia. In Francia la riduzione dei parlamentari presenti è stata portata agli estremi: v. J.P. Derosier, G. Toulemonde, *The Parliament*

due modelli di (ri)organizzazione dei lavori parlamentari<sup>2</sup>, adottati così da mantenere “aperti” i Parlamenti (esito, questo, non universalmente raggiunto<sup>3</sup>): l’altro è stato rappresentato dall’adozione di modalità di partecipazione ai lavori da remoto<sup>4</sup>.

---

*on Life Support*, in E. Cartier, B. Ridard, G. Toulemonde (eds.), *The impact of the health crisis on the functioning of Parliaments in Europe*, Fondazione Robert Schuman ([https://www.robert-schuman.eu/en/doc/ouvrages/FRS\\_Parliament.pdf](https://www.robert-schuman.eu/en/doc/ouvrages/FRS_Parliament.pdf)), 35. All’Assemblea Nazionale, quanto alla modalità di voto, è stato previsto che i Presidenti di gruppo avrebbero votato esprimendo il voto di tutti i membri, salvaguardando però la possibilità dei singoli parlamentari di votare in dissenso dal gruppo di appartenenza (v. *Relevé de conclusions de la Conférence des Présidents* del 18 marzo 2020, reperibile al link: <https://www2.assemblee-nationale.fr/15/la-conference-des-presidents/releve-de-conclusions/reunion-du-mercredi-18-mars-2020>); quanto alla presenza ai lavori, si era previsto che a partecipare ai lavori d’Aula sarebbero stati tre deputati per Gruppo; in seguito la capienza dell’Aula è stata progressivamente estesa, fino a tornare alla presenza di tutti i deputati a partire dal 22 giugno. Analogamente al Senato.

<sup>2</sup> Talvolta, inoltre, è stata adottata una soluzione ibrida, come nel caso del Parlamento inglese, dove fu prevista, con una rotazione a turni, la presenza in Aula di un numero limitato di parlamentari, integrata da quella telematica dei restanti. Per una panoramica delle soluzioni adottate in Europa, v. P. Caretti, M. Morisi, G. Tarli Barbieri (curr.), *La pandemia e il sistema delle fonti: uno sguardo comparato*, in *Osservatorio sulle fonti*, Speciale Ricerca del Seminario di Studi e Ricerche parlamentari S. Tosi, 2021; E. Cartier, B. Ridard, G. Toulemonde (eds.), *The impact of the health crisis on the functioning of Parliaments in Europe*, cit.; M. Crego, R. Manko, *Parliaments in emergency mode. How Member States’ Parliaments are continuing with business during the pandemic*, European Parliamentary Research Service, Briefing n. PE 649.396, 24 aprile 2020 ([https://www.europarl.europa.eu/thinktank/it/document.html?reference=EPRS\\_BR I%282020%29649396#](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/it/document.html?reference=EPRS_BR I%282020%29649396#)); A. Jr Golia et al., *Constitutions and Contagion – European Constitutional Systems and the COVID-19 Pandemic*, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1, 2021, 147, in part. pp. 183-188; R. Comarcain, I. Bar-Siman-Tov (eds.), Special Issue *Legislatures in the Time of Covid-19*, in *The Theory and Practice of Legislation* 1-2, 2020. Per una panoramica di estrema sintesi, ma allargata al quadro globale, v. invece Inter Pares, *Parliamentary responses during the COVID-19 Pandemic – Data Tracker* (<https://www.inter-pares.eu/inter-pares-parliamentary-data-tracker>).

<sup>3</sup> I. Waismel-Manor et al., *Should I Stay (Open) or Should I Close? World Legislatures during the First Wave of Covid-19*, in *Political Studies*, 2022, 0, 1.

<sup>4</sup> Cui hanno fatto ricorso, come è noto, il Parlamento europeo, così come quello polacco, spagnolo e la Camera belga. La questione della possibilità di introdurre tali modalità anche in Italia rimane esterna all’ambito di indagine di questo lavoro. Peraltro, la dottrina italiana si è ampiamente confrontata sul tema nei mesi della pandemia: per primi riferimenti, per gli argomenti contrari alla possibilità di ricorrere al voto telematico, v. F. Biondi, P. Villaschi, *Il funzionamento delle Camere durante l’emergenza sanitaria. Riflessioni sulla difficile praticabilità di un Parlamento “telematico”*, in *Federalismi.it*, 2020, 18, 26; R. Cavano, *Brevi note su emergenza COVID e voto dei parlamentari a distanza. Rappresentanza politica, tra effettività e realtà virtuale*, in *Federalismi.it*, 2020, 21, 45; M. Luciani, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell’emergenza*, in *Rivista AIC*, 2020, 2, 109; A. Pertici, *Riunirsi e votare in via telematica? Una soluzione che non convince*, in *Quad. cost.*, 2020, 2, 382; con riferimento a quelli a favore, v. invece S. Ceccanti, *Verso una regolamentazione degli stati di emergenza per il Parlamento: proposte a regime e possibili anticipazioni immediate*, in *BioLaw Journal*, 2020,

Si intende qui discutere dell'introduzione nel Parlamento italiano della prassi del *pairing* e della compatibilità (o meno) della stessa con il sistema parlamentare italiano, con le conseguenze che ne derivano in ordine alla possibilità o meno del suo trapianto<sup>5</sup>. Accedere all'una o all'altra tesi ha conseguenze rilevanti: sostenendo che il *pairing* sia compatibile con il sistema parlamentare italiano, si riterrà che le forze parlamentari abbiano abbandonato gli accordi di *pairing* perché erano disponibili modalità di svolgimento dei lavori parlamentari più confacenti alle loro esigenze e meno incidenti su norme e prassi parlamentari consolidate, restando però il *pairing* "nell'arsenale" degli strumenti cui le istituzioni parlamentari potrebbero, in futuro, fare ricorso in caso di necessità; accedendo alla tesi opposta, che afferma la strutturale incompatibilità della prassi in questione, invece, l'abbandono di tali accordi risulterà un ritorno alle regole parlamentari dopo una loro significativa forzatura, tollerata solo in ragione dell'estrema urgenza del momento.

Come si vedrà, la risposta da darsi alla questione appena formulata dipende in larga misura dalle risposte che si danno alla domanda circa la natura degli accordi di *pairing* intervenuti nei mesi della pandemia (mera prassi, regola di correttezza ovvero convenzione parlamentare?) e a quella inerente ai rapporti tra tali accordi e le regole ufficiali adottate dalle Camere per permettere lo svolgimento dei lavori.

La tesi che verrà sostenuta è quella della incompatibilità del *pairing* con il sistema parlamentare italiano, stante che questo ha assunto, nell'esperienza italiana, la forma della convenzione parlamentare e che tali accordi hanno costituito il presupposto fattuale della regolamentazione ufficiale delle modalità di svolgimento dei lavori delle Camere durante la pandemia.

A tal fine, premessa a una cronaca dell'applicazione del *pairing* ai lavori di Camera e Senato durante i mesi della pandemia (par. 2), si procederà, per favorire una più approfondita comprensione della prassi in esame (e, quindi, delle sue interazioni con il quadro ordinamentale italiano) all'esposizione di

---

1, 79; F. Clementi, *Proteggere la democrazia rappresentativa tramite il voto elettronico: problemi, esperienze e prospettive (anche nel tempo del coronavirus). Una prima introduzione*, in *Federalismi.it*, 6, 2020, 216; S. Curreri, *Il Parlamento nell'emergenza*, in *Osservatorio Costituzionale*, 2020, 2, 214; 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*, 2020, 3, 23.

<sup>5</sup> Per primi riferimenti quanto alla nozione dei trapianti giuridici, v. P. Legrand, *The Impossibility of "Legal Transplants"*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2, 1998, 111; G. Teubner, *Legal Irritants: Good Faith in British Law or How Unifying Law Ends up in New Divergences*, in *The Modern Law Review*, 1, 1988, 11; A. Watson, *From Legal Transplants to Legal Formants*, in *The American Journal of Comparative Law*, 1995, 3, 469; Id., *Legal transplants: an approach to comparative law*, Athens and London, 1993<sup>2</sup>.

alcune rilevanti esperienze in materia di *pairing*, ponendo al centro dell'indagine quella inglese, statunitense, canadese e tedesca (par. 3). A valle di tale rassegna, si discuterà se sia possibile ricondurre tali esperienze a un fenomeno unitario ovvero no e, in tale seconda ipotesi, quali siano i tratti comuni alle diverse esperienze e quali, invece, gli elementi di differenziazione tra le stesse. Infine, affrontata la questione della forma di tali accordi, si discuterà delle ragioni che determinano l'incompatibilità della prassi in esame con il sistema parlamentare italiano e che hanno causato il fallimento del suo trapianto (par. 4): la sua incompatibilità con i principi costituzionali in materia di mandato parlamentare; la limitata utilità di tale prassi nel contesto italiano in ragione della rigidità della disciplina in tema di numero legale; infine, il mancato riconoscimento di prerogative specifiche per l'opposizione, dalla cui collaborazione dipendeva, com'è evidente, la possibilità di ricorrere al *pairing*.

## 2. Il pairing nel Parlamento italiano

Come si è anticipato, almeno fino a quando non sono state predisposte postazioni aggiuntive in spazi adiacenti all'Aula appositamente individuati<sup>6</sup>, l'esigenza di assicurare il distanziamento interpersonale nel corso dei lavori delle Camere ha determinato la necessità di ridurre il numero di parlamentari presenti e di farlo adottando criteri che lasciassero invariato il rapporto tra maggioranza e opposizione<sup>7</sup>. Di qui la conclusione – a partire da inizio marzo e fino a tutto il mese di aprile 2020 – di alcuni accordi tra i gruppi parlamentari, accordi la cui genesi, esecuzione e rottura è qui utile ripercorrere brevemente.

Il primo affacciarsi dell'istituto del *pairing* nell'ordinamento italiano è da considerarsi il *motuproprio* dell'On. Delrio, Presidente del gruppo del Partito Democratico alla Camera, il quale decideva di assentarsi dalle sedute della Camera fintanto che l'On. Guidesi (deputato della Lega), rimasto

---

<sup>6</sup> Al Senato a partire dal 21 aprile 2020 (Senato della Repubblica, XVIII Leg., Assemblea, seduta del 21 aprile 2020, n. 208, Resoconto Stenografico, p. 11); alla Camera da inizio maggio 2020 (Camera dei deputati, XVIII Leg., Giunta per il Regolamento della Camera, seduta del 7 maggio 2020, Bollettino Giunte e Commissioni, p. 3).

<sup>7</sup> Per le votazioni ad appello nominale, è stato adottato un sistema di scaglionamento della votazione in base all'ordine alfabetico, permettendo l'ingresso all'Aula a un numero limitato di parlamentari per volta (Senato della Repubblica, XVIII Leg., Assemblea, seduta del 10 marzo 2020, n. 199, Resoconto Stenografico, p. 6; seduta dell'8 aprile 2020, n. 205, Resoconto Stenografico, p. 5; Camera dei deputati, XVIII Leg., Assemblea, seduta del 15 aprile 2020, Resoconto Stenografico, p. 39). Con tutta evidenza, data la lentezza di tale procedura, la stessa non può che essere usata occasionalmente.

“bloccato” a Codogno, suo comune di residenza, a causa dell'imposizione del *lockdown* a quel Comune il 1° marzo 2020<sup>8</sup>.

Con il peggiorare della situazione sanitaria, è stato tuttavia necessario adottare misure di distanziamento interpersonale e, conseguentemente, la riduzione dei parlamentari presenti alle sedute delle Camere. A tal fine sono stati conclusi, in sede di Conferenza dei Capigruppo<sup>9</sup>, sia alla Camera, sia al Senato, accordi tra i gruppi volti a fissare un numero massimo di parlamentari presenti a ciascuna seduta e a ripartirlo tra gli stessi proporzionalmente alla loro consistenza. Tali accordi hanno successivamente ricevuto pubblicità da parte della Presidenza, sia alla Camera, sia al Senato. Questo passaggio, relativo all'almeno parziale emersione a livello ufficiale degli accordi intervenuti tra le forze politiche, è un punto di rilievo al fine di determinarne la natura (v. *infra*, par. 4.1).

Al Senato, gli accordi in parola sono stati oggetto di una comunicazione da parte della Presidenza in apertura di seduta, che recitava: “a seguito della recente evoluzione dell'emergenza epidemiologica in corso sono state stabilite alcune misure cautelative nelle fasi di svolgimento della seduta. Pertanto, durante lo svolgimento delle fasi diverse da quelle dedicate alle votazioni ciascun Gruppo potrà essere rappresentato nell'emiciclo da non più di sei senatori”<sup>10</sup>.

Alla Camera, d'altro canto, il Presidente Fico – cui si deve la proposta ai partiti di addivenire a tali accordi<sup>11</sup> –, in alcuni suoi interventi in Aula, ha descritto la propria funzione, in relazione al processo di formazione degli accordi in parola, quale quella di una “certificazione” di accordi intervenuti in sede politica<sup>12</sup>. Inoltre, il medesimo li ha menzionati, nelle proprie

---

<sup>8</sup> V. Camera dei deputati, XVIII Leg., Assemblea, seduta del 26 febbraio 2020, n. 312, Resoconto Stenografico, spec. pp. 53-4. Sulla questione sarebbero in seguito intervenuti i Presidenti delle Camere, “rivendicando” (così S. Curreri, *Il Parlamento nell'emergenza: resiliente o latitante?*, in *Quad. cost.*, 2020, 4, 705, s.) la non assoggettabilità di deputati e senatori a misure limitative della libera circolazione aventi carattere generale (v. Camera dei deputati, XVIII Leg., Giunta per il Regolamento della Camera, seduta del 31 marzo 2020, Bollettino Giunte e Commissioni, pp. 3-4; Comunicato della Presidente Casellati del 10 Aprile 2020, reperibile al link <https://www.senato.it/4522?comunicato=140901>).

<sup>9</sup> V. R. Ibrido, *Alla ricerca della “giusta distanza”: il formato tecnologico dei lavori parlamentari in Italia e in Spagna durante la crisi pandemica*, in V. Lippolis, N. Lupo (curr.), *Il Filangieri. Quaderno 2020. Il Parlamento nell'emergenza pandemica*, Napoli, 2021, 77, 88, il quale nota – in maniera pienamente condivisibile – come la sede delle decisioni assunte (la Conferenza dei Capigruppo e non la Giunta per il Regolamento, che al più ha ratificato decisioni assunte nella prima sede) ne denoti la natura spiccatamente politica.

<sup>10</sup> Senato della Repubblica, XVIII Leg., Assemblea, seduta del 10 marzo 2020, n. 199, Resoconto Stenografico, p. 6.

<sup>11</sup> F. Biondi, P. Villaschi, *Il funzionamento delle Camere durante l'emergenza sanitaria*, cit., 29.

<sup>12</sup> Camera dei deputati, XVIII Leg., Assemblea, seduta del 24 aprile 2020, n. 331, Resoconto Stenografico, interventi del Presidente Fico alle pp. 66-68.

relazioni in sede di Giunta per il Regolamento, tra le circostanze sulle quali si sono basate le decisioni assunte dagli organi della Camera in ordine alle modalità di svolgimento dei lavori<sup>13</sup>.

Sul fatto che tali accordi costituissero il presupposto dello svolgimento dei lavori parlamentari sembravano concordare 67 deputati, i quali, il 27 aprile, indirizzavano alla Presidenza della Camera una lettera<sup>14</sup>, con la quale manifestavano le loro preoccupazioni circa l'adeguatezza delle misure adottate, sia al fine di assicurare le condizioni di sicurezza sanitaria delle sedute, sia al fine di garantire la continuità dei lavori. Ciò, si noterà all'indomani della rottura – avvenuta nella seduta di venerdì 24 aprile – degli accordi sul contingentamento delle presenze da parte di Fratelli d'Italia, con conseguente presenza integrale anche della maggioranza, pena far mancare la fiducia al Governo. In particolare, vi si affermava:

“si è lasciato il tutto ad accordi ipotetici su presenze diradate in Aula ben sapendo che sono accordi tra gentiluomini e che l'imposizione di un accordo su presenze ridotte in Aula sarebbe semplicemente anticostituzionale”<sup>15</sup>.

A tanto si aggiunga quanto affermato in dottrina: “il 29 aprile la Conferenza dei Capigruppo della Camera (sottolineo, la Conferenza dei Capigruppo) ha tuttavia stabilito la possibilità per la Presidenza, ai sensi dell'art. 60 del Regolamento, di richiamare all'ordine i deputati che non si conformino alle disposizioni sul «contingentamento» delle presenze, rendendo altresì possibili le ulteriori sanzioni, fino all'allontanamento dall'aula, previste dal richiamato articolo”<sup>16</sup>.

Si anticipa subito (v. *infra*, par. 4.1) che la delibera della Conferenza dei Presidenti di Gruppo della Camera e la comunicazione della Presidente del Senato appena richiamate sono da ridimensionare fortemente nella loro efficacia, pena la loro incostituzionalità, tanto più che mai, né alla Camera, né al Senato, la Presidenza è intervenuta offrendo tutela agli accordi di *pairing*. Tuttavia, questi e gli altri passaggi segnalati dimostrano una marcata emersione degli accordi in parola a livello ufficiale e una loro rilevante intersezione con la disciplina ufficiale, proveniente dagli organi delle Camere a ciò competenti, sullo svolgimento dei lavori parlamentari.

---

<sup>13</sup> Camera dei deputati, XVIII Leg., Giunta per il Regolamento della Camera, seduta del 31 maggio 2020, Bollettino Giunte e Commissioni, p. 6: “le decisioni sin qui assunte [...] si sono prevalentemente basate su intese tra i Gruppi finalizzate a contenere sia le attività da svolgere sia il numero dei deputati chiamati a parteciparvi”.

<sup>14</sup> Per il testo v. Rai News, *deputati a Fico: entro il 5 maggio misure per sicurezza Camera*, 27 aprile 2020 (<https://www.rainews.it/dl/rainews/articoli/lettera-deputati-camera-fico-3f81b3a5-b072-41cc-a4c1-17bdf68a635e.html>).

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> A. Malaschini, *Sulle concrete misure adottate dal Parlamento in occasione dell'emergenza covid-19*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2020, 2, 268, 275.

Venendo all'epilogo della prassi in discussione, gli accordi di *pairing* sono stati abbandonati nella seduta del 24 aprile 2020 alla Camera. In tale occasione, nell'ambito dell'esame della legge di conversione del decreto "Cura Italia" (d.l. 17 marzo 2020, n. 18), essendo mancato l'accordo sul contingentamento delle presenze in sede di Conferenza dei Capigruppo, a causa dell'opposizione di Fratelli d'Italia, tanto quest'ultimo gruppo, quanto quello del Partito Democratico si sono presentati "a ranghi completi", segnando la fine dell'esperienza del *pairing* nel Parlamento italiano, subito cessata anche al Senato.

In seguito, in entrambe le Camere, come si è già detto, sono state ricavate postazioni aggiuntive nello spazio delle tribune (alla Camera, anche in Transatlantico), con ciò facendo venire meno l'esigenza di contingentamento delle presenze alla base degli accordi di *pairing*.

### 3. Il *pairing* in una prospettiva comparata

Per rispondere alla questione che ci si era posti in apertura, inerente alla compatibilità (o meno) del *pairing* con il sistema di prassi parlamentari e norme costituzionali e regolamentari italiane, è necessario ricercare una migliore comprensione del fenomeno in questione.

Da questo punto di vista, il riferimento alla sola (peraltro assai breve) prassi italiana non appare sufficiente al fine di elaborare un quadro teorico sufficientemente esaustivo del *pairing*. D'altro canto, il solo riferimento – frequente in letteratura<sup>17</sup> – al pur rilevante caso inglese risulta del pari insufficiente e, anzi, ne favorisce una incomprensione, nella misura in cui determina un'estensione delle caratteristiche proprie della prassi inglese del *pairing* (*i.e.* la sua natura assolutamente privata e informale) a esperienze che invece mostrano una realtà affatto diversa, con la conseguente, indebita, generalizzazione delle stesse.

È quindi al fine di migliorare la comprensione della prassi oggetto di questo lavoro, offrendone una descrizione più precisa e meno legata al solo caso inglese, che si rende necessario guardare ad alcune esperienze straniere<sup>18</sup>: queste sono, oltre a quella inglese, quella statunitense, canadese e tedesca. Si è scelto di esporre questi – e non altri – casi in quanto essi costituiscono esempi rilevanti, all'interno del ristretto novero di Stati (salve

---

<sup>17</sup> L. Di Majo, *Un Parlamento smart? (poche) luci e (molte) ombre dei lavori a distanza*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2021, 1, 149, 152; F. Biondi, P. Villaschi, *Il funzionamento delle Camere durante l'emergenza sanitaria.*, cit., 32; S. Curreri, *Il Parlamento nell'emergenza*, cit., 228, s.; N. Lupo, *L'attività parlamentare in tempi di coronavirus*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2020, 2, 122, 126.

<sup>18</sup> Nella terminologia di Ran Hirschl, l'approccio metodologico qui adottato è quello della "concept formation through multiple description" (R. Hirschl, *The Question of Case Selection in Comparative Constitutional Law*, in *American Journal of Comparative Law*, 2005, 1, 125, 129).

poche eccezioni, quelli di *common law*) le cui prassi parlamentari consolidate, anche in circostanze ordinarie, mostrano un impiego apprezzabile del *pairing*. In particolare, nell'operare tale selezione, al netto della necessaria esposizione del caso inglese, si è ritenuto di individuare casi che ponessero adeguatamente in mostra l'eterogeneità delle prassi riconducibili alla categoria del *pairing*.

Conseguentemente, seppure non appaiano di importanza marginale, l'analisi di casi quali quello del Parlamento australiano (ove pure si è fatto ricorso durante la pandemia alla prassi in parola<sup>19</sup>) è stata pretermessa in quanto essi mostrano una marcata aderenza al modello "base", costituito dal caso inglese<sup>20</sup>. Al contrario, si è preferito esporre casi che se ne distaccassero, anche in misura significativa.

Si vedrà che le prassi esaminate, pur essendo riconducibili a un'unitaria nozione generale di *pairing*, mostrano rilevanti differenze tra di loro, rendendo necessaria l'elaborazione di due modelli, quello "dal basso" e quello "dall'alto": il primo ricostruito a partire dall'esperienza inglese; il secondo da quella tedesca.

La discriminante fondamentale tra i due, si dirà, è costituita dalla preordinazione della prassi in esame, nel primo caso, al soddisfacimento delle esigenze dei singoli parlamentari, indifferentemente private o ufficiali; nel secondo al soddisfacimento di quelle dell'organo ovvero del gruppo parlamentare di appartenenza.

### 3.1. Il *pairing* nell'*House of Commons*

La prassi parlamentare del *pairing* affonda le sue radici nell'esperienza parlamentare di Westminster e, in particolare, dell'*House of Commons*<sup>21</sup>.

Se è opinione diffusa che questa prassi abbia avuto origine ai tempi di Cromwell<sup>22</sup>, una prima testimonianza se ne ha nel 1743, quando fu posta in votazione (e rigettata) una risoluzione volta a vietare gli accordi di *pairing*<sup>23</sup>, con ciò attestandone sicuramente l'esistenza nell'*House of Commons*.

---

<sup>19</sup> Parliament of Australia (House news), *The Parliament's response to the COVID-19 pandemic*, 28 luglio 2020 (<https://www.aph.gov.au/About-Parliament/House-of-Representatives/About-the-House-News/News/The-Parliaments-response-to-the-COVID-19-pandemic>).

<sup>20</sup>J.R. Odgers, voce *Pairs*, in *Odgers' Australian Senate Practice*, 2019<sup>14</sup> (<https://www.aph.gov.au/About-Parliament/Senate/Powers-practice-n-procedures/Odgers-Australian-Senate-Practice/Chapter-11#h07>); C. Rhodes, *Pairing Up: What is Pairing in Parliament?*, in *Museum of Australian Democracy Blog*, 25 Agosto 2016 (<https://www.moadoph.gov.au/blog/pairing-up-what-is-pairing-in-parliament/#>).

<sup>21</sup> M. Schuldei, *Die Pairing-Vereinbarung*, Berlin, 1996, 22-32.

<sup>22</sup> N. Wilding, P. Laundry, *An Encyclopedia of Parliament*, New York, NY and Washington D.C., 1968, 503.

<sup>23</sup> E. Porritt, *The Unreformed House of Commons*, Cambridge, 1909, vol. 1, 506.

Al di là della mera notazione storica, è opportuno evidenziare come la prassi qui in esame si sia sviluppata negli stessi anni in cui veniva affermandosi e istituzionalizzandosi la *'his Majesty loyal opposition'*<sup>24</sup>, con ciò denotando uno stretto legame, sin dalle sue origini, tra *pairing* e rapporti tra maggioranza e opposizione.

In seguito, il *pairing* venne radicandosi nell'esperienza parlamentare inglese, assumendo caratteristiche rimaste costanti sino ad oggi.

Anzitutto, ne è indubbia la natura esclusivamente privata: si tratta di accordi tra parlamentari, che non possono avere alcun riconoscimento ufficiale. A conferma di ciò basterà considerare le affermazioni (ben diverse da quelle dei Presidenti di Camera e Senato che si sono richiamate) dello *Speaker of the House* nei rari casi in cui, in seguito a una violazione degli accordi, la parte effettivamente assentatasi dalla seduta se ne lamentava: "I must make it quite plain that agreements to pair are private agreements between hon. Members and are in no sense matters in which either I or the House can intervene"<sup>25</sup>. Se lo *Speaker* ha conoscenza di tale prassi è solo perché egli è, di regola, un parlamentare che vanta un'esperienza *personale* della vita parlamentare assai profonda; l'*ufficio* dello *Speaker* non ne è, invece, in alcun modo coinvolto o interessato.

Una seconda caratteristica degli accordi di *pairing* tipici dell'esperienza parlamentare inglese è la loro preordinazione al soddisfacimento di interessi individuali dei singoli parlamentari che vi aderiscono e non dei gruppi cui i medesimi afferiscono, in ciò discostandosi radicalmente dall'esperienza italiana e – come si vedrà – da quella tedesca. Di tanto è facile avvedersi ove si considerino le ragioni della nascita della prassi in parola, derivanti anzitutto dalla condizione dei trasporti inglesi nel XVII e XVIII secolo, che costringeva a lunghe assenze i parlamentari che dovevano spostarsi verso i propri collegi elettorali ovvero verso i centri dei propri affari. Infine, si tenga in considerazione che la Camera dei Comuni non aveva – e di molto – sedute sufficienti per tutti i suoi membri, tanto che nemmeno avrebbe potuto accoglierli tutti (significativa analogia, questa, con la situazione italiana durante la pandemia).

In sintesi, il *pairing* nell'esperienza inglese è preordinato a permettere ai parlamentari di assentarsi dai lavori della Camera per impegni e motivi

---

<sup>24</sup> A.S. Foord, *His Majesty's opposition: 1714-1830*, Westport, Conn., 1979; E. Porritt, op. cit., 506 s., che vede nella risoluzione appena citata, nonostante l'assenza di riferimenti espliciti ai partiti, "a landmark in the history of the House and its organisation; and it is all the more valuable, because it is the only indication in the Journals of the unreformed House of Commons that party lines ever existed there".

<sup>25</sup> Così in Hansard Commons Deb 27 January 1954 vol. 522 cc.1750-2; v. anche, del tutto analogamente, i dibattiti del 18 luglio 2018 (Hansard Commons Deb 18 July 2018 vol. 645 c. 427), del 28 maggio 1976 (Hansard Commons Deb 28 May 1976 vol. 912 cc. 769-74) e del 29 marzo 1887 (Hansard Commons Deb 29 March 1887 vol. 312 cc. 1786-90).

individuali degli stessi, quali che essi siano, risultando, in ultima analisi, una facoltà del singolo deputato il cui esercizio è libero nei presupposti<sup>26</sup>.

Le esigenze del *Parliamentary Party* vengono in rilievo solo come limite esterno a tale facoltà: il deputato che intendesse assentarsi dalle sedute, avendo concluso un accordo di *pairing* con uno dello schieramento opposto, deve comunicarlo al proprio *Whip* e ottenere da questi l'autorizzazione ad assentarsi. Se nella generalità dei casi i *Whip* acconsentono agli accordi di *pairing* – e, anzi, li facilitano, talvolta assumendo il ruolo di “intermediari”<sup>27</sup> –, in talune circostanze, gli stessi (tanto quelli di maggioranza, quanto di opposizione) si opporranno. Ciò si verifica di regola in occasione di votazioni in cui la maggioranza sembra avere pochi voti di vantaggio. In questi casi, tanto i *Whip* di maggioranza quanto quelli di minoranza intenderanno evitare ogni assenza nei propri gruppi: gli uni al fine di consolidare la maggioranza, gli altri al fine di insidiarla. Invece, quando la maggioranza è stabilmente precaria, il Gruppo di opposizione ha spesso sospeso tale prassi, rifiutando, in via generale e con riferimento a un periodo più o meno esteso, di permettere accordi di *pairing*<sup>28</sup>. Ciò, come è evidente, al fine di approfittare al massimo grado di ogni eventuale assenza di deputati della maggioranza. In tali circostanze, tuttavia, è talora adottata una soluzione per c.d. intermedia: vengono autorizzati solamente quegli accordi di *pairing* stipulati per motivi particolarmente apprezzabili (salute, forza maggiore o ragioni di umanità, gravidanza e maternità<sup>29</sup>)<sup>30</sup>.

Infine, appare opportuno porre in rilievo che l'applicazione del *pairing* determina un voto per procura, sia pure “in negativo”. Non a caso e, anzi, del tutto opportunamente, Erskine May tratta il *pairing* assieme al tema dei *proxies* (i.e., i voti per procura): “a system of negative proxies, known by the name of ‘pairs’ enables a member to absent himself, and to agree with another member that he also shall be absent at the same time. By this mutual agreement, a vote is neutralized on each side of a question, and the relative numbers on the division are precisely the same as if both members were present”<sup>31</sup>.

---

<sup>26</sup> M. Schuldei, *Die Pairing-Vereinbarung*, cit., 25.

<sup>27</sup> L'osservazione è diffusa: v. T. Erskine May, *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, Cambridge, 2015<sup>25</sup>, 221; M. Schuldei, op. cit., 30; N. Wilding, P. Laundry, op. cit., 503; Redlich J, *Recht und Technik des Englischen parlamentarismus*, Leipzig, 1905, 369.

<sup>28</sup> Per un'esposizione di alcuni casi in cui ciò si è verificato, v. M. Schuldei, *Die Pairing-Vereinbarung*, cit., 25 s.

<sup>29</sup> Anche se in caso di gravidanza e maternità, sembrerebbe in corso un superamento dell'applicazione del *pairing* in favore dell'applicazione del voto per procura – v. R. Kelly, *Proxy voting in divisions in the House*, House of Commons Library, Briefing Paper n. 08359, 9 novembre 2020.

<sup>30</sup> M. Schuldei, *Die Pairing-Vereinbarung*, cit., 26.

<sup>31</sup> T. Erskine May, *Treatise*, cit., 221.

L'applicazione del *pairing*, in effetti, costituisce un'ipotesi di voto per procura (ancorché in via indiretta), nella misura in cui ciò determina un annullamento reciproco dei voti che sarebbero stati espressi dai parlamentari, ove questi fossero stati presenti. Se ciò è vero e tale prassi risulta assolutamente ininfluyente sui rapporti numerici tra maggioranza e opposizione in caso di votazioni a maggioranza semplice; le conclusioni da trarsi, però in caso di votazioni a maggioranza qualificata o assoluta sono assai diverse: ben lungi dall'essere ininfluyente sui rapporti tra gli schieramenti politici, nel primo caso, il ricorso al *pairing* converrà alla maggioranza, nel secondo all'opposizione.

### 3.2. Il *pairing* nel Congresso statunitense e nel Parlamento federale canadese

I coloni britannici, come è noto, portarono con sé i costumi e le tradizioni (anche parlamentari) della madrepatria: tra queste, anche la prassi del *pairing*. Di qui la diffusione, ancora oggi, della stessa nelle assemblee statunitensi e canadesi.

Se il caso statunitense e quello canadese vengono qui esposti assieme, ciò è dovuto a un'analogia nel modo in cui tale prassi si è sviluppata nei due ordinamenti, costituendo entrambe deviazioni (solo parziali) dal modello originario, quello dell'*House of Commons*; una significativa differenza, limitandoci all'analisi delle Assemblee federali, attiene, invece, al ruolo che il *pairing* ha giocato nei due Paesi durante la pandemia.

Infatti, al Congresso statunitense si è ritenuto di non ricorrervi, nonostante che una relazione di maggioranza elaborata nella *Committee on Rules* della Camera avesse indicato il *pairing* quale uno dei possibili strumenti per permetterne i lavori<sup>32</sup>.

Al Senato (forse anche in ragione del minor numero di componenti di quell'Assemblea) si è preferito contenere fortemente il numero delle presenze in Aula, invitando informalmente i senatori ad essere presenti ai dibattiti quasi solo in occasione dei propri interventi e adottando uno scaglionamento delle chiamate per quanto riguarda le votazioni<sup>33</sup>. Alla

---

<sup>32</sup> US House of Representatives, Committee on Rules, Office of the Majority, *Majority Staff Report Examining Voting Options During the Covid-19 Pandemic*, 23 marzo 2020, 3 ([https://rules.house.gov/sites/democrats.rules.house.gov/files/StaffReport\\_VotingOptions.pdf](https://rules.house.gov/sites/democrats.rules.house.gov/files/StaffReport_VotingOptions.pdf)).

<sup>33</sup> S. Min Kim, *Lawmaking in the time of coronavirus: The Senate returns to work, warily*, in *The Washington Post*, 4 maggio 2020, ([https://www.washingtonpost.com/politics/lawmaking-in-the-time-of-coronavirus-the-senate-returns-to-work-warily/2020/05/04/6632fd22-8e18-11ea-a9c0-73b93422d691\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/politics/lawmaking-in-the-time-of-coronavirus-the-senate-returns-to-work-warily/2020/05/04/6632fd22-8e18-11ea-a9c0-73b93422d691_story.html)).

Camera si è proceduto in maniera analoga<sup>34</sup>, aggiungendo però la possibilità (fortemente contestata<sup>35</sup>) di ricorrere al voto per procura<sup>36</sup>.

In Canada, invece, il *pairing* ha trovato una rilevante applicazione<sup>37</sup>, sia pure mostrando caratteristiche radicalmente diverse dalla prassi “ordinaria” in materia, come si mostrerà in un momento.

Come si diceva, al di là della differenza quanto all’applicazione del *pairing* durante la pandemia, l’esperienza statunitense e quella canadese in tema mostrano una rilevante analogia, la quale è costituita dalla parziale emersione della prassi in parola a livello ufficiale, in ciò distinguendole da quella inglese.

Al Congresso USA, infatti, il *pairing*, se è sprovvisto di ogni tutela da parte dell’ordinamento parlamentare<sup>38</sup>, pure acquista un qualche rilievo ufficiale, soprattutto alla Camera, il cui Regolamento lo menziona, presupponendone e riconoscendone l’esistenza, ma senza regolarlo, allorché vengono disciplinate le modalità di voto.

In particolare, esso prende in considerazione la prassi del “*live pairing*”: un deputato, presente, chiamato a votare, annuncia il proprio voto, quindi dichiara l’intervenuto *pairing* con un collega dichiarandone il voto (opposto al proprio) e, infine, revoca il proprio<sup>39</sup>. Di tanto viene data evidenza nel *Congressional Record*. È stata invece abrogata<sup>40</sup> la *Clause 2* della *Rule VIII*, nella quale, invece, venivano in considerazione le prassi del “*general pairing*” e dello “*specific pairing*”: in entrambi i casi si prevedeva l’assenza di entrambi

---

<sup>34</sup> Si vedano le *Procedures for House Session* a più riprese emanate dall’ *Office of the Sergeant at Arms*, reperibili alla pagina web: <https://cha.house.gov/coronavirus>.

<sup>35</sup> A. Desiderio, J. Bresnahan, *McConnell warns House Democrats over proxy voting on floor*, in *Politico.com*, 21 maggio 2020, (<https://www.politico.com/news/2020/05/21/mitch-mcconnell-democrats-proxy-voting-273615>).

<sup>36</sup> House of Representatives, Resolution n. 965 – 116<sup>th</sup> Congress, 15 maggio 2020 (<https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-resolution/965>).

<sup>37</sup> P.E.J. Thomas, *Parliament under Pressure: Evaluating Parliament’s Performance in Response to COVID-19*, The Samara Centre for Democracy, 3 aprile 2020 (<https://www.samaracanada.com/democracy-monitor/parliament-under-pressure>).

Per evidenze estese anche alle Assemblee statali, v. E. Rayment, J. Vanden Beukel, *Pandemic Parliaments: Canadian Legislatures in a Time of Crisis*, in *Canadian Journal of Political Science*, 2020, 2, 379.

<sup>38</sup> T.J. Wickham, *Rules of the House of Representatives – 115th Congress*, 2017, Washington D.C., *Comment* sub Rule I, Clause 5, § 628, 347: “the Chair does not take cognizance of complaints relating to pairs”.

<sup>39</sup> Rules of the House of Representatives, *Rule XX, Clause 3*. La formula impiegata è la seguente: “M\_. Speaker, on the vote just recorded I voted ‘aye’ (or ‘no’). I have a pair with the gentle \_\_\_ from \_\_\_ and desire to change my vote and be recorded as ‘Present’” (cito da C.W. Johnson, J.V. Sullivan, T.J. Wickham, *House Practice. A Guide to the Rules, Precedents, and Procedures of the House*, 2017, U.S. House of Representatives, 954).

<sup>40</sup> House of Representatives, Resolution n. 5 – 106<sup>th</sup> Congress, 6 gennaio 1999, (<https://www.congress.gov/bill/106th-congress/house-resolution/5?q=%7B%22search%22%3A%22Adopting+rules+for+the+One+Hundred+Sixth+Congress+in+recodified+form.%22%7D>).

i deputati parti dell'accordo di *pairing*, ma, se nel “*general pairing*” non veniva data evidenza delle loro preferenze di voto, nello “*specific pairing*” queste, invece, erano acquisite ai processi verbali della Camera<sup>41</sup>.

Al Senato, invece, la prassi in parola (anche qui limitata al solo “*live pairing*”) non trova riconoscimento alcuno nel Regolamento e, anzi, viene meramente tollerata<sup>42</sup>. Il *pairing* trova, nondimeno, un momento di emersione a livello ufficiale, in particolare nei resoconti dei voti effettuati. Infatti, i senatori non si possono astenere dalle votazioni, se non per giustificato motivo: è escluso, a tal riguardo, che la partecipazione a un accordo di *pairing* costituisca, di per sé, tale giustificazione, con la conseguenza che sulla richiesta di potersi astenere delibera (senza dibattito) il Senato. In tali casi, nei resoconti ufficiali, il Senatore che si sia astenuto con il consenso dell'assemblea perché “appaiato” a un collega assente risulterà “*present, giving live pair*”<sup>43</sup>.

Anche in Canada, analogamente a quanto osservato con riferimento al caso statunitense, il *pairing* trova un momento di emersione a livello ufficiale, in particolare a partire dalla riforma degli *Standing Orders* dell'*House of Commons* del 1991<sup>44</sup>. Fino a quel momento, infatti, la prassi del *pairing* in Canada viveva della medesima informalità che caratterizza il modello inglese. Con la riforma del 1991, invece, è stata introdotto l'art. 44.1, con il quale si è introdotto il registro (ufficiale) dei deputati che abbiano stipulato un accordo di *pairing*, circostanza della quale viene data pubblicità nei resoconti ufficiali dei lavori della Camera.

Costante, tanto negli Stati Uniti<sup>45</sup> quanto in Canada<sup>46</sup>, rimane l'assenza di ogni sanzione giuridica applicabile, in ipotesi, da parte degli organi delle Camere in caso di una violazione degli accordi in parola.

L'esperienza del *pairing* in Canada durante la pandemia, invece, differenziandosi fortemente, nella sua concreta attuazione, dal modello che si è appena esposto, mostra alcuni risvolti particolarmente problematici della

---

<sup>41</sup> R.E. Dewhirs, J.D. Rausch, *Encyclopedia of the United States Congress*, New York, NY, 2007, 393.

<sup>42</sup> F.M. Riddick, A.S. Frumin, *Senate Procedures. Precedents and Practices*, Washington, 1992, 968, s.

<sup>43</sup> Ad esempio nel caso del Sen. Murkowski che, al momento di confermare la nomina del Giudice Kavanaugh alla Corte Suprema ritenne, pur essendo intenzionato a votare contro, di astenersi, proprio in attuazione di un accordo di *pairing* stipulato con il Sen. Daines, impegnato al matrimonio della figlia (il resoconto della votazione è reperibile all'indirizzo

web: [https://web.archive.org/web/20181007131010/https://www.senate.gov/legislative/LIS/roll\\_call\\_lists/roll\\_call\\_vote\\_cfm.cfm?congress=115&session=2&vote=00223](https://web.archive.org/web/20181007131010/https://www.senate.gov/legislative/LIS/roll_call_lists/roll_call_vote_cfm.cfm?congress=115&session=2&vote=00223)).

<sup>44</sup> A. O'Brien, M. Bosc, voce *Pairing of Members*, in *House of Commons Procedure and Practice*, Ottawa, 2009<sup>2</sup> ([https://www.ourcommons.ca/procedure-book-livre/Document.aspx?Mode=1&sbidid=37461D8B-10DC-48A4-99A8-8A843BA16E8A&sbpid=7D404EDF-4230-4FD3-979F-DA8F3FC8511E#\\_ftnref88](https://www.ourcommons.ca/procedure-book-livre/Document.aspx?Mode=1&sbidid=37461D8B-10DC-48A4-99A8-8A843BA16E8A&sbpid=7D404EDF-4230-4FD3-979F-DA8F3FC8511E#_ftnref88)).

<sup>45</sup> R.E. Dewhirst, J.D. Rausch, *Encyclopedia*, cit., p. 393.

<sup>46</sup> A. O'Brien, M. Bosc, voce *Pairing of Members*, cit.

prassi in parola. Questi sono anzitutto dovuti all'imposizione del *pairing* "dall'alto", vale a dire per il tramite di ordini provenienti dai *Whip*, i quali hanno individuato i parlamentari che si sarebbero dovuti assentare e quelli che, invece avrebbero dovuto essere presenti<sup>47</sup>.

Peraltro, al netto dell'evidente sacrificio delle prerogative parlamentari dei singoli deputati, a valle di un'attenta analisi delle presenze e delle assenze<sup>48</sup>, è stato osservato come l'applicazione della prassi in parola in Canada abbia determinato significativi squilibri quanto alla rappresentanza territoriale (con una marcata sovrarappresentazione, sia alla Camera sia al Senato di Québec e Ontario)<sup>49</sup>. Del pari, sono stati osservati squilibri sotto i profili del genere e dell'etnia, determinando una sottorappresentazione, rispettivamente, di donne e parlamentari di origine indigena<sup>50</sup>.

Inoltre, guardando ai parlamentari presenti, selezionati dai gruppi, questi appartenevano, per la quasi totalità, alla *leadership* del partito<sup>51</sup>, con ciò determinando una particolare compressione delle prerogative dei *backbenchers*<sup>52</sup>.

### 3.3. Il *pairing* al Bundestag

Venendo all'esperienza tedesca, il *pairing* ha fatto comparsa nella prassi parlamentare del *Bundestag* nella sesta legislatura (1969-72), quando, in seno all'*Ältestenrat*, il Presidente del *Bundestag* si fece promotore degli accordi in questione. Ciò, a valle della rottura della *Große Koalition* nel 1969, con la conseguente precarietà della maggioranza, per un duplice ordine di motivi: in primo luogo per garantire l'ordinato svolgimento dei lavori, ostacolato dal "traballare" della maggioranza; in secondo luogo per assicurare la presenza dei deputati tedeschi alle assemblee sovranazionali (Parlamento europeo, Assemblea dell'Unione dell'Europa Occidentale, Assemblea parlamentare della Nato), all'epoca tutte assemblee di secondo livello i cui membri, pertanto, erano parlamentari nazionali, i quali, senza la previsione

---

<sup>47</sup> E. Rayment, J. Vanden Beukel, *Pandemic Parliaments*, cit., p. 383.

<sup>48</sup> P.E.J. Thomas, *Parliament under Pressure*, cit.

<sup>49</sup> Analogamente in Australia: v. S. Mills, *Parliament in a Time of Virus: Representative Democracy as a 'Non-Essential Service'*, in *Australasian Parliamentary Review*, 2020, 2, 7.

<sup>50</sup> J. Malloy, *The Adaptation of Parliament's Multiple Roles to COVID-19*, in *Canadian Journal of Political Science*, 2020, 2, 1.

<sup>51</sup> P.E.J. Thomas, *Parliament under Pressure*, cit.

<sup>52</sup> V. le affermazioni di Scott Reid, Deputato conservatore canadese il quale afferma: "over the past 48 hours, as I informed several colleagues of my intention to come to Ottawa, I expressed my fear of the wrath of my party Whip, for so overtly breaching his orders, and for making a mess of our all-important Message Discipline" (S. Reid, *Why I am in the House today*, in *Scott Reid's Blog*, 24 marzo 2020 (<https://scottreid.ca/why-i-am-in-the-house-today/>)).

degli accordi di *pairing*, assai difficilmente si sarebbero assentati dal *Bundestag*<sup>53</sup>.

In questa fase, gli accordi di *pairing* tra i gruppi avevano un ambito di applicazione individuale e concreto: volta per volta l'*Ältestenrat* provvedeva ad accoppiare tra loro singoli parlamentari, senza ancora riuscire a raggiungere accordi-quadro<sup>54</sup>.

Tra la sesta e l'ottava legislatura (1976-80), il *pairing* venne consolidandosi nella prassi del *Bundestag*: le decisioni dell'*Ältestenrat* si stratificarono, costituendo un *corpus* a partire dal quale ricostruire criteri generali. Sulla base di questi, i gruppi iniziarono a concludere accordi-quadro, generali e astratti, definendo le ipotesi (anzitutto quelle della malattia e dei doveri connessi all'ufficio parlamentare) al ricorrere delle quali stipulare accordi individuali e concreti, integrativi degli accordi-quadro appena menzionati. Tale stratificazione di decisioni e precedenti fu "codificata" alla fine dell'ottava legislatura ad opera dell'*Interparlamentarischen Arbeitsgemeinschaft für Fragen der Palamentsreform*, che elaborò i "*Pairing-Grundsätze*" (principi fondamentali in materia di *pairing*)<sup>55</sup>: tale documento, tuttavia, non è mai stato approvato dall'Aula e, pertanto, conserva una funzione meramente conoscitiva<sup>56</sup>.

Nell'esperienza tedesca, dunque, gli accordi di *pairing* sono anzitutto accordi tra gruppi parlamentari, i quali per trovare esecuzione vengono integrati mediante l'individuazione dei deputati che si asterranno senza che questi abbiano necessariamente raggiunto un accordo. D'altro canto, la prassi di accordi tra singoli deputati, finalizzati al perseguimento di interessi individuali degli stessi e solo sottoposti all'autorizzazione dei rispettivi capigruppo, si è sviluppata solo in un secondo momento ed è, in ogni caso, piuttosto rara<sup>57</sup>.

Ciò è peraltro coerente con l'originale e principale funzione degli stessi nell'esperienza parlamentare tedesca: come si è mostrato, non quella di accomodare esigenze private e personali dei parlamentari ma quella di perseguire interessi istituzionali o, comunque, sovraindividuali.

Sotto questa prospettiva, dunque, il *pairing* nel *Bundestag* si pone agli antipodi dell'esperienza inglese laddove nella seconda la disciplina di partito e gli interessi generali costituiscono solo il limite esterno all'esercizio di

---

<sup>53</sup> M. Schuldei, *Die Pairing-Vereinbarung*, cit., 56.

<sup>54</sup> *Ibidem*.

<sup>55</sup> Pubblicati in appendice a Burhenne W (hrsg.), *Recht und Organisation der Parlamente*, Berlin, 1995.

<sup>56</sup> M. Schuldei, *Die Pairing-Vereinbarung*, cit., 70.

<sup>57</sup> J. Schulze, *Die Verfassungsrechtliche Bedeutung von Staatpraxis. Und ihre Berücksichtigung in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*, Tesi di Dottorato, discussa il 9 Aprile 2019 presso la Friedrich-Alexander-Universität di Norimberga (<https://opus4.kobv.de/opus4-fau/frontdoor/index/index/year/2020/docId/13212>).

prerogative individuali, mentre qui assumono un rilievo essenziale, già sotto il profilo genetico degli stessi.

In effetti, è diffusa in dottrina la considerazione per la quale la prassi in esame, nell'esperienza tedesca, debba essere ricondotta al principio democratico, rispetto al quale risulterebbe serviente nella misura in cui assicura il mantenimento della maggioranza parlamentare risultante dalle elezioni<sup>58</sup>.

Tale impostazione spiega, inoltre, un'ulteriore differenza dell'esperienza tedesca rispetto a quella inglese: qui le forze politiche ricorrono al *pairing* in caso di maggioranze di scarsa rilevanza numerica, ritenendolo superfluo (e non ricorrendovi) ove, invece, queste siano più consistenti<sup>59</sup>; si è visto che nell'*House of Common* avviene esattamente l'inverso.

Vi sono infine taluni aspetti dell'esperienza tedesca in tema di *pairing* che sono meritevoli di essere discussi in quanto mostrano l'emersione della prassi in analisi a livello ufficiale. Una prima evidenza degli accordi di *pairing* eventualmente intervenuti si ha nella misura in cui il numero di membri del *Bundestag* che vi abbiano fatto ricorso è riportato in calce ai resoconti di seduta; inizialmente (e fino al 1978), invece, era il Presidente ad annunciare, in apertura di seduta, i nominativi degli stessi<sup>60</sup>. Inoltre, l'adesione a un accordo di *pairing* costituisce una causa di "giustificazione" delle assenze ai lavori del *Bundestag* (la partecipazione ai cui lavori è altrimenti obbligatoria<sup>61</sup>)<sup>62</sup>.

#### 3.4. E pluribus unum? *Tratti essenziali e linee di differenziazione della prassi del pairing in prospettiva comparata*

Ci si era proposti di analizzare alcune prassi nazionali in tema di *pairing*, favorendo, con ciò, una migliore comprensione della stessa, al fine di potere successivamente discutere della sua applicazione nel sistema parlamentare italiano e della sua (in)compatibilità con lo stesso.

---

<sup>58</sup> J. Schulze, *Die Verfassungsrechtliche Bedeutung*, cit., 119; C. Thiele, *Regeln und Verfahren der Entscheidungsfindung innerhalb von Staaten und Staatenverbindungen. Staats- und kommunalrechtliche sowie europa- und völkerrechtliche Untersuchungen*, Berlin und Heidelberg, 2008, 472; M. Schuldei, *Die Pairing-Vereinbarung*, cit., 93, ss.; K. Abmeier, *Die parlamentarischen Befugnisse des Abgeordneten des Deutschen Bundestages nach dem Grundgesetz*, Berlin, 1984, 101.

<sup>59</sup> M. Schuldei, *Die Pairing-Vereinbarung* cit., 59, s.

<sup>60</sup> Ivi, 63.

<sup>61</sup> Sull'obbligo di partecipazione ai lavori del *Bundestag*, v. BVerfG, Sentenze del 4 luglio 2007, 2 BvE 1/06, §210; 21 luglio 2000, 2 BvH 3/91, § 56; 24 marzo 1981, 2 BvR 215/81, § 25; 10 maggio 1977, 2 BvR 705/75, § 30.

<sup>62</sup> C. Thiele, *Regeln und Verfahren*, cit., 472; K. Abemeier, *Die parlamentarischen Befugnisse*, cit., 102.

In estrema sintesi, si è visto che, nel caso inglese, gli accordi in parola intervengono tra i singoli parlamentari, hanno un rilievo meramente privato e sono del tutto informali; i casi statunitense e canadese, invece, mostrano una maggiore emersione degli stessi al livello delle fonti ufficiali rimanendo, per il resto, fedeli al modello originale; infine, il caso tedesco e l'esperienza canadese durante la pandemia vedono, invece, un ruolo preminente dei gruppi e una compressione delle prerogative dei singoli parlamentari.

È ora necessario cercare di tirare le fila della disamina delle esperienze passate in rassegna, ponendo la questione della loro riconducibilità a un modello unitario ovvero a più modelli alternativi.

Anzitutto, se sono rilevabili significativi tratti comuni alle prassi esaminate, i quali giustificano la prospettazione di una nozione generale di *pairing*, le rilevanti differenze tra le medesime impongono la ricostruzione di due modelli, alternativi, nei quali la prassi in parola si manifesta concretamente.

Muovendo dagli aspetti comuni alle esperienze analizzate, è in primo luogo da osservarsi che gli accordi di *pairing* operano lungo tre direttrici, regolando i rapporti tra i due parlamentari accoppiati, tra i gruppi cui questi rispettivamente afferiscono e, infine, tra ciascuno dei parlamentari interessati e il gruppo di appartenenza. Per quanto i reciproci rapporti tra questi livelli possano variare (e, anzi, ciò costituisce la discriminante fondamentale tra i due modelli di *pairing*), venendo ora in preminenza l'uno o l'altro, questi sono sempre presenti.

Ancora, tali accordi costituiscono sempre accordi privati: l'ordinamento parlamentare non offre loro mai tutela e non prevede mai una sanzione per una loro violazione, nonostante che questi possano trovare riconoscimento nelle fonti ufficiali (nella misura in cui queste ne danno conto ovvero disciplinano alcuni istituti di diritto parlamentare con i quali la prassi in parola interferisce, in ogni caso senza procedere a una loro regolazione).

Infine, il *pairing*, avendo ad oggetto l'impegno di due parlamentari di opposti schieramenti ad essere contestualmente assenti, costituisce una modalità di voto per procura e implica una manifestazione, al momento della conclusione dell'accordo (e quindi in momento precedente al voto), della volontà del parlamentare, cui lo stesso è vincolato, salvo la rottura dell'accordo.

Venendo ora agli aspetti di differenziazione all'interno della prassi in analisi, è possibile ricostruire, a partire dalle esperienze che si sono poc'anzi ripercorse, due modelli: il primo, ricavabile a partire dall'esperienza del Parlamento inglese, che vive una dinamica "dal basso"; il secondo elaborato muovendo da quella tedesca, il quale è caratterizzabile, in maniera speculare, per una sua dinamica "dall'alto".

Nel modello inglese, gli accordi di *pairing* intervengono tra singoli parlamentari e sono preordinati al perseguimento di finalità riconducibili agli stessi – siano esse connesse allo svolgimento del mandato pubblico degli

stessi ovvero al soddisfacimento di esigenze del tutto private. La disciplina di partito, del tutto coerentemente, assurge a limite esterno (che si concretizza nella necessaria preventiva autorizzazione da parte del *Whip* di riferimento) all'esercizio di quelle che, altrimenti, sono da considerarsi prerogative individuali dei parlamentari, libere nei presupposti. Altrettanto coerente con l'impianto di fondo è l'assoluta informalità degli accordi in questione.

Nel modello tedesco, invece, gli accordi in parola sono anzitutto accordi tra i gruppi, rispetto ai quali l'individuazione dei parlamentari contestualmente assenti interviene in un secondo momento, per il tramite di accordi "di secondo livello", integrativi e attuativi dei primi. In questo caso il *pairing* è finalizzato alla realizzazione di interessi metaindividuali, propri dell'assemblea nel suo insieme, che si impongono, per effetto della disciplina di gruppo (e nei limiti della sua efficacia) ai singoli parlamentari: se nel primo modello le esigenze del gruppo assurgevano a limite esterno all'esercizio delle prerogative individuali, qui, invece, assumono rilievo proprio quale fattore genetico degli accordi di *pairing*. Coerentemente con quest'impostazione, peraltro, gli accordi di *pairing* acquistano un'evidenza ufficiale, ad esempio nella misura in cui il Presidente d'assemblea dichiara i parlamentari appaiati.

In definitiva, quindi, la discriminante fondamentale tra i due modelli, da cui poi discendono le differenze riscontrate, sta nella preordinazione del *pairing* a esigenze nel primo caso individuali dei parlamentari, nell'altro sovrandividuali. Quest'ultima circostanza non è di scarso rilievo, stante che, se nel primo caso il *pairing* è funzionale alle esigenze dei singoli parlamentari (cui permette di assentarsi dalle sedute senza venir meno alla disciplina di gruppo), nel secondo si realizza, invece, il contrario: qui, infatti, l'esercizio del mandato parlamentare risulta (etero-)limitato in funzione di esigenze non direttamente proprie del singolo.

Il secondo modello di *pairing* (quello "alla tedesca") risulta allora un condizionamento di fatto, ancorché non di diritto (stante l'assenza di una sanzione ufficiale per la violazione dei relativi accordi da parte del singolo Parlamentare) delle prerogative parlamentari. Ciò è evidente ove si consideri la gravità delle sanzioni che possono essere inflitte al parlamentare in caso di violazione della disciplina di gruppo dal gruppo di appartenenza (ad es. l'espulsione dal gruppo e dal partito, la mancata ricandidatura, etc.). È anzitutto – ancorché non solamente – sotto questo profilo che emerge tutta la problematicità del modello "dall'alto" del *pairing*, tanto più evidente nella misura in cui esso sia estensivamente applicato, come avvenuto durante la pandemia.

Rispetto a questa prospettazione, i casi statunitense e canadese, che sembrerebbero occupare una posizione intermedia, stante la pur limitata emersione a livello ufficiale della prassi in parola, sono piuttosto da ricondursi al modello inglese: ciò, oltre che per le somiglianze di disciplina,

anzitutto in virtù della considerazione che in questi casi il *pairing* trova la propria finalità nel perseguimento di interessi individuali dei parlamentari accoppiati e muove dall'iniziativa degli stessi. L'esperienza canadese durante la pandemia, invece, è sicuramente da ricondursi al secondo modello esposto.

#### 4. Il pairing in Italia: le ragioni del fallimento del trapianto

Si è inteso procedere a un'indagine comparatistica della prassi del *pairing*, come si diceva, al fine di chiarirne i lineamenti e favorire una comprensione del fenomeno più precisa e meno debitrice alla sola esperienza inglese. A valle di tale indagine, si è concluso che le prassi esaminate, pur riconducibili a una unitaria nozione generale di *pairing*, sono da classificare entro due modelli, quello "dal basso", ricostruito a partire dall'esperienza inglese, e quello "dall'alto", elaborato a partire da quella tedesca

Si viene ora, in linea con la domanda che ci si poneva in apertura, inerente alla compatibilità o meno del *pairing* con il sistema parlamentare italiano, alla disamina di tale 'problematicità' e, più specificatamente, delle ragioni del fallimento del suo trapianto nel contesto italiano.

Si vedrà che la difficile compatibilità di tale prassi con il sistema parlamentare, dovuta anzitutto alla natura che il *pairing* ha assunto nell'esperienza italiana, è da riscontrarsi sotto più profili: in particolare, nel combinarsi della prassi in parola con le regole (talvolta di rango costituzionale) in tema di quorum costitutivi e deliberativi; con il libero esercizio del mandato parlamentare da parte dei singoli parlamentari; infine, con il ruolo e le prerogative dell'opposizione parlamentare.

##### 4.1. la natura del pairing nell'esperienza italiana

Come si anticipava, al fine di apprezzare correttamente i profili di incompatibilità del *pairing* con il sistema parlamentare italiano (*infra*, parr. 4.2-4.4), appare necessario verificare le forme e la natura che lo stesso ha assunto, in concreto, nell'esperienza italiana e la sua efficacia nei confronti dei parlamentari e dei gruppi: tanto più intenso risulterà il vincolo esercitato dagli accordi in parola su quest'ultimi, tanto maggiore sarà la problematicità degli stessi sotto i profili poc'anzi evocati.

Anzitutto, esso va ricondotto al modello tedesco: ciò in ragione delle modalità verticistiche di adozione e attuazione degli accordi in parola (rispetto alle quali un ruolo preponderante è stato ricoperto dalle presidenze dei gruppi parlamentari), oltre che della loro preordinazione al perseguimento dell'interesse generale alla continuità degli organi costituzionali

Quanto alla natura degli accordi in parola, non pare possibile ricondurli all'ambito delle regole di correttezza parlamentare, che sono

correttamente caratterizzate per essere assolute (*i.e.* non relazionali<sup>63</sup>), ovvero a quello dei c.d. *gentlemen's agreements*, un'espressione cui la dottrina ha fatto frequentemente ricorso<sup>64</sup>.

Quanto a quest'ultima locuzione, in particolare, non si può che ravvisarne l'estraneità rispetto alle categorie consolidate nell'esperienza italiana. Ciò determina che i lineamenti di tale categoria siano, in una certa misura, poco definiti. Bisogna allora intendersi sulla nozione di '*gentlemen's agreements*' che si adotta: qui sembra che con tale formula ci si possa riferire a quegli accordi, aventi natura politica, conclusi dalle sole forze parlamentari, che sono rivolti a regolare la condotta delle stesse nell'ambito delle regole parlamentari vigenti e che non sono affatto incidenti, in senso costitutivo, modificativo o abrogativo, sulle medesime; essi sono sprovvisti di una forma ufficiale e di una sanzione giuridica essendo retti – di qui l'attribuzione di tali accordi ai *gentlemen* – dal solo principio di correttezza: in caso di una loro violazione l'unico rimedio che si dà è di natura politica, consistendo in una reazione dell'altra parte dell'intesa, che si svincolerà dai propri impegni. Si pensi, ad esempio, all'accordo in forza del quale l'opposizione assicura un esame "ordinato" di un disegno di legge in cambio dell'accoglimento di alcuni suoi emendamenti.

Se la nozione indicata di *gentlemen's agreements* è plausibile, non appare allora fondato ricondurvi gli accordi di *pairing* per come si sono sviluppati nell'esperienza italiana, come si mostrerà subito.

Piuttosto, a cercare una definizione in positivo della natura degli accordi di *pairing* intervenuti nel Parlamento italiano, questi sembrano avere assunto la forma delle convenzioni parlamentari, "una *species* del *genus* convenzioni costituzionali, con le quali dunque hanno in comune la natura e le caratteristiche essenziali"<sup>65</sup>.

---

<sup>63</sup> G. Zagrebelsky, voce *Correttezza costituzionale*, in *Enc. Giur.*, vol. X, Roma, 1988. Ma vedi la critica di G.U. Rescigno, *Ripensando le convenzioni costituzionali*, in *Pol. Dir.*, 1997, 4, 517. Coerentemente con il criterio prospettato da Zagrebelsky, invece, è senz'altro da considerarsi attuazione di una regola di correttezza il gesto (unilaterale) dell'On. Del Rio il quale, come si diceva, decideva di assentarsi dall'Aula finché l'On. Guidesi (Lega) non fosse stato in grado di prendere parte alle sue sedute.

<sup>64</sup> V. ad esempio L. Di Majo, *Un Parlamento smart? (poche) luci e (molte) ombre dei lavori a distanza*, cit., 152; F. Biondi, P. Villaschi, *Il funzionamento delle Camere durante l'emergenza sanitaria*, cit., 32; S. Curreri, *Il Parlamento nell'emergenza: resiliente o latitante?*, cit., p. 707; N. Lupo, *L'attività parlamentare in tempi di coronavirus*, cit., 126.

<sup>65</sup> V. Di Ciolo, L. Ciaurro, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, 2013<sup>5</sup>, 48.

La questione della natura (giuridica ovvero no) delle norme poste dalle convenzioni è ampiamente dibattuta<sup>66</sup> e la risposta a tale questione dipende in larga misura dalla nozione di norma giuridica adottata<sup>67</sup>.

Pertanto, se non è possibile affrontare compiutamente tale questione in questa sede, nondimeno è possibile ripercorrere i caratteri essenziali propri delle convenzioni, alla luce dei quali chiarire sia la ragione per la quale si ritiene di sussumere gli accordi di *pairing* intervenuti in Italia entro tale categoria, sia la misura dell'interferenza degli stessi con l'ordinamento parlamentare.

In negativo, anzitutto, le convenzioni sono regole che “non sono poste da un'autorità abilitata dal sistema giuridico ad introdurre regole giuridiche secondo forme determinate”<sup>68</sup> e non sono suscettibili di tutela giuridica: sotto tale profilo, la qualificazione degli accordi di *pairing* quali convenzioni parlamentari è coerente, oltre che con la loro conclusione in una sede informale e politica, con l'unanime considerazione<sup>69</sup> che una loro violazione non potesse comportare alcuna sanzione ufficiale, magari fondata sui poteri della Presidenza preposti al mantenimento dell'ordine durante le sedute (artt. 59 e 60 Reg. Cam.; artt. 66 e 67 Reg. Sen.). D'altro canto, laddove le Camere avessero dato una sanzione giuridica agli accordi di *pairing*, ciò avrebbe determinato non solo l'ammissibilità, ma anche la fondatezza dell'eventuale ricorso per conflitto di attribuzione proposto dal singolo Parlamentare vistosi limitato nell'esercizio delle proprie prerogative<sup>70</sup>.

In positivo, invece, tali regole sono il prodotto dell'autonomia dei soggetti politici che le creano<sup>71</sup> e che talvolta hanno la forza politica di imporle a soggetti terzi: “le norme prodotte dalle convenzioni sono assistite dalla convinzione dell'opportunità della loro applicazione tale da far conseguire ad esse un tasso di osservanza, anche da parte dei soggetti non

---

<sup>66</sup> Per primi riferimenti, v. G.U. Rescigno, *Convenzioni costituzionali*, in *Enc.Treccani online*, 2015; Id., *Ripensando le convenzioni costituzionali*, cit.; Id., *Le convenzioni costituzionali*, Milano, 1972; M. Cavino, voce *Convenzioni e consuetudini costituzionali*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Aggiornamento iv, Torino, 2015, 45; A. Pizzorusso, *Delle fonti del diritto – Art. 1-9*, in *Commentario Scialoja-Branca*, Bologna, 2011, 664-667; L. Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 399-405; G. Zagrebelsky, voce *Convenzioni costituzionali*, cit.; S. Bartole, *Le convenzioni della costituzione tra storia e scienza politica*, in *il Politico*, 1983, 2, 251.

<sup>67</sup> G. Zagrebelsky, *Convenzioni costituzionali*, cit., p. 4.

<sup>68</sup> G.U. Rescigno, *Ripensando le convenzioni costituzionali*, cit., p. 514.

<sup>69</sup> V. e multis S. Curreri, *Il Parlamento nell'emergenza: resiliente o latitante*, cit., p. 707; N. Lupo, *L'attività parlamentare in tempi di coronavirus*, cit., 126; A. Malaschini, *Sulle concrete misure adottate dal Parlamento in occasione dell'emergenza covid-19*, cit., 275; F. Biondi – P. Villaschi, *Il funzionamento delle Camere durante l'emergenza sanitaria*, cit., 29; L. Di Majo, *Un parlamento smart?*, cit., 152; G. Scaccia, A. Carboni, *Funzionalità del Parlamento e modalità di voto nell'emergenza*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020, 122, 130, s.

<sup>70</sup> S. Curreri, *Il Parlamento nell'emergenza*, cit., 229.

<sup>71</sup> G.U. Rescigno, *Ripensando le convenzioni costituzionali*, cit., 515.

partecipi della convenzione, sufficiente a considerarle «effettivamente» operanti come norme giuridiche”<sup>72</sup>.

Inoltre, sotto un profilo oggettivo, il loro *proprium* sta nella loro interazione con le norme costituzionali (o parlamentari, nel caso delle convenzioni parlamentari) vigenti<sup>73</sup>: le convenzioni possono assumere una funzione interpretativa delle disposizioni costituzionali, così come quella di una loro integrazione; tuttavia, si possono anche dare convenzioni le quali, sostituendo a una norma formale una diversa norma convenzionale, “non possono fare corpo con i rispettivi principi costituzionali (e anzi sarebbero lesivi di essi, qualora venissero giuridicizzati)”<sup>74</sup>.

È sicuramente questo il caso degli accordi di *pairing*, che, ben lungi dal non interferire sulle regole parlamentari vigenti (anche di rango costituzionale), hanno influito significativamente non solo sulle modalità concrete di svolgimento dei lavori parlamentari, ma anche sui principi fondamentali relativi al numero legale, sui rapporti tra parlamentari e gruppi di appartenenza, e sulle dinamiche maggioranza/opposizione (*infra*, parr. da 4.2 a 4.4). Proprio in ragione di ciò (oltre che per il loro alto grado di vincolatività, come percepita dai soggetti coinvolti) non possono essere ricondotti alla categoria dei *gentlemen’ agreements*.

È dunque nei termini appena precisati che si pone la questione dell’(in)compatibilità degli accordi di *pairing* con il quadro ordinamentale – anzitutto di fonte costituzionale – italiano. In particolare, stante (a tacer d’altro) la loro mancata formalizzazione in fonti del diritto ufficiali, è sicuramente da escludersi ogni possibilità di una loro sottoposizione a un giudizio di legittimità costituzionale<sup>75</sup>.

---

<sup>72</sup> A. Pizzorusso, *Delle fonti del diritto*, cit., 664. Come si è detto, le conclusioni cui l’Autore giunge in ordine alla natura giuridica delle non sono pacifiche (su tutti, v. G.U. Rescigno, *Ripensando le convenzioni costituzionali*, loc. ult. cit.: “la regola convenzionale non è giuridica”). Rimangono comunque valide, anche ove si accedesse alla posizione dottrinale che esclude la natura giuridica delle norme convenzionali, le considerazioni circa la centralità della dimensione della loro effettività e della loro idoneità a imporsi ai relativi destinatari quale standard di regolazione delle condotte di questi ultimi.

<sup>73</sup> G.U. Rescigno, *Le convenzioni costituzionali*, cit., 24, s.

<sup>74</sup> L. Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 403.

<sup>75</sup> Della questione della legittimità di misure analoghe a quelle qui discusse sono state investite alcune Corti straniere. V. Conseil constitutionnel, Sentenza dell’11 maggio 2020, n. 2020-800 DC, parr. 2-6, laddove ha ritenuto che “les travaux parlementaires ne font pas état que des députés qui se seraient présentés pour participer aux débats, défendre leurs amendements ou prendre part aux votes se le seraient vu refuser. Dès lors, les griefs ne peuvent qu’être écartés”. A opposte conclusioni è giunta, invece, la Corte Cost. della Repubblica di Croazia, Sentenza del 20 Ottobre 2020, n. U-I-4208/2020, ritenendo costituzionalmente illegittimo l’art. 293a del Regolamento del Parlamento Croato, introdotto il 30 aprile 2020 appositamente per far fronte all’emergenza pandemica, che limitava il numero di deputati presenti ai lavori e individuava criteri per la loro ripartizione tra i Gruppi: pur riconoscendone la

Tuttavia, se si muove dall'assunto che "le convenzioni sono regole che attengono non al regno della mera opportunità-libertà, ma al regno della necessità"<sup>76</sup>, ne deriva che, nonostante gli accordi di *pairing* fossero nella disponibilità dei gruppi, i quali potevano in ogni momento recederne, nella misura in cui essi non lo facevano e, anzi, li confermavano, tali accordi conferivano il carattere della doverosità all'autolimitazione delle presenze in aula da parte degli stessi. Tale doverosità si trasmetteva poi, per il tramite della disciplina di gruppo, e nei limiti dell'efficacia della stessa, ai singoli parlamentari, etero-limitandoli nell'esercizio delle rispettive prerogative parlamentari: di qui il venir meno della spontaneità delle assenze da parte dei parlamentari, per i quali, invece, le stesse risultavano, appunto, necessitate, sia pure solo di fatto e non già di diritto<sup>77</sup>.

Riconoscere, come è pacifico, che il carattere doveroso della limitazione delle presenze in aula in forza degli accordi di *pairing* non fosse qualificabile quale obbligo giuridico e che tali accordi non fossero assistiti dalla previsione di alcuna sanzione giuridica in caso di loro violazione, non priva l'indagine circa la sostanziale compatibilità tra gli accordi di *pairing* intervenuti nel Parlamento italiano e il quadro normativo di riferimento della sua rilevanza. Ciò è tanto più vero nella misura in cui gli accordi di *pairing* sono assurti a presupposti fattuali della disciplina delle modalità di svolgimento dei lavori delle Camere durante la pandemia: presupposti nella misura in cui le regole ufficialmente adottate dalle Camere risultavano idonee a raggiungere i propri fini (garantire la sicura continuità dei lavori parlamentari) solo a condizione che fossero state raggiunti e, in seguito, osservati tali accordi; fattuali in quanto, come si è detto, le intese qui in esame sono state raggiunte dai gruppi in via informale e sul piano politico, senza ricevere alcuna sanzione ufficiale, con la conseguenza che, rispetto alle decisioni ufficiali, risultano esterne, un dato di fatto preesistente alle stesse, di cui gli organi delle Camere si sono limitati a prendere atto. È in questa intima connessione funzionale tra intese politiche informali e regolazione ufficiale che sta il cuore (e l'aspetto maggiormente problematico) della prassi parlamentare sviluppatasi nel nostro Parlamento nei primi mesi della pandemia.

---

preordinazione al perseguimento di una finalità legittima, nondimeno la Corte la riteneva illegittima (sotto il profilo della sua proporzionalità) dal momento che erano disponibili altre soluzioni, parimenti adeguate a raggiungere lo scopo prefissato ma meno limitative delle prerogative parlamentari (par. 15 della Sentenza). Si noterà che in questo secondo caso gli accordi di *pairing* avevano ricevuto formale riconoscimento in una fonte ufficiale dell'ordinamento croato, passibile, in quell'ordinamento, di essere oggetto di un giudizio di legittimità costituzionale.

<sup>76</sup> G. Zagrebelsky, *Convenzioni costituzionali*, cit., p. 7.

<sup>77</sup> Sull'efficacia della disciplina di gruppo nel far rispettare, ai singoli parlamentari il dovere di assentarsi in applicazione degli accordi di *pairing*, v. ancora le affermazioni di Scott Reid (*supra*, nt. 52).

In breve, l'affermazione - ineccepibile sotto il profilo della formalità giuridica – per la quale un Parlamentare che avesse voluto presentarsi in Aula in violazione degli accordi di *pairing* intervenuti sarebbe stato libero di farlo rischia di sottovalutare la realtà degli ostacoli (di fatto) che questi avrebbe incontrato: da un lato la disciplina di partito e, dall'altro, la consapevolezza che, ove la sua "disobbedienza" fosse stata condivisa da un numero sufficienti di parlamentari, la funzionalità stessa del Parlamento ne sarebbe risultata compromessa. Qui si intende meramente mostrare come tale limitazione fattuale delle prerogative parlamentari (che invece l'ordinamento italiano vorrebbe assolutamente libere, preoccupandosi di rimuovere gli ostacoli, anche fattuali, a tale piena libertà<sup>78</sup>) sia un prodotto diretto e immediato della conclusione degli accordi di *pairing*, con il conseguente ripensamento del grado di problematicità degli stessi.

#### 4.2. Il *pairing* e l'esercizio del mandato parlamentare

Appurate le forme dell'interferenza, da parte degli accordi di *pairing*, sul quadro normativo di riferimento, è ora necessario venire agli aspetti sostanziali della stessa, a partire dai profili attinenti all'esercizio del mandato parlamentare.

Anzitutto si noterà che nel caso del *pairing* in Italia, se le parti (e gli autori) di tale convenzione sono i gruppi parlamentari, il loro oggetto è l'esercizio (sia pure aggregato) delle prerogative dei singoli parlamentari: i gruppi si impegnavano reciprocamente a ridurre le proprie presenze in Aula, ma per tenere fede a tali accordi avevano bisogno della cooperazione dei parlamentari, cooperazione che certo poteva essere spontanea, ma poteva parimenti essere "indotta" tramite i meccanismi della disciplina di partito.

In effetti, il carattere necessitato delle assenze dei parlamentari emerge da alcuni passaggi già ricordati. Si pensi anzitutto alle dichiarazioni della Presidente del Senato del 10 marzo 2020 (in forza della quale in Aula non avrebbero potuto essere presenti più di sei senatori alla volta) e alla delibera della Conferenza dei Capigruppo del 29 aprile 2020 (che autorizzava la Presidenza a richiamare all'ordine e eventualmente a allontanare dall'Aula i parlamentari che avessero violato gli accordi sul contingentamento delle presenze). Se, come si è detto, tanto delle prime, quanto della seconda (che mai ha trovato applicazione), devono essere sottoposte a un'interpretazione (fortemente) correttiva, pena la loro illegittimità costituzionale, cionondimeno, esse appaiono coerenti con la percepita efficacia vincolante (sia pure solo in fatto) degli accordi di *pairing* nei confronti dei singoli

---

<sup>78</sup> Si pensi, solo per fare due esempi, alla disciplina dell'immunità della sede e alla previsione di indennità parlamentari, misure volte a sottrarre i parlamentari, rispettivamente, a condizionamenti esterni e alle pressioni delle necessità materiali.

parlamentari. La lettura di alcuni interventi parlamentari<sup>79</sup> restituisce infine la medesima impressione, quella, cioè, di una diffusa percezione della doverosità del rispetto degli accordi di *pairing*, tanto che in alcuni casi si invocava (senza successo) l'intervento della Presidenza della Camera al fine di darvi tutela.

Conseguentemente, se è corretto escludere che gli accordi di *pairing* esercitassero un condizionamento di diritto sull'esercizio, da parte del singolo parlamentare, delle proprie prerogative, sembra invece doversi affermare che gli stessi ne determinassero una significativa limitazione di fatto.

Inoltre, come è stato affermato in dottrina, “vale per i parlamentari, come per ogni cittadino, l'art. 48 Cost.: «il voto è personale ed eguale, libero e segreto». Vale per i parlamentari l'art. 67: «ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato»”<sup>80</sup>.

La prassi del *pairing* si rivela quantomeno problematica anche sotto i profili appena richiamati<sup>81</sup>.

Si è detto, infatti, che il *pairing* non costituisce soltanto un accordo su contestuali assenze, ma risulta in una modalità di voto per delega. Non si può che ritenere, allora, che se una manifestazione delle intenzioni voto si dà (ancorché mediante la reciproca assenza e non già mediante una condotta attiva), questa non sia né personale, né libera, né segreta. Non è personale nella misura in cui le intenzioni di voto dei parlamentari assenti per un accordo di *pairing* risultano mediate dai voti dei colleghi di gruppo; non è libera in quanto mai un Presidente di gruppo/*Whip* darà il suo *placet* al *pairing* di un parlamentare che voglia votare in difformità dal gruppo di appartenenza (si noterà che in questo caso questi dovrebbe essere accoppiato a un altro membro dello stesso gruppo parlamentare); non è segreta nella misura in cui il parlamentare che voglia assentarsi avendo concluso un accordo di *pairing* deve rendere nota, prima del voto (e più precisamente: al

---

<sup>79</sup> V. in particolare quelli di alcuni deputati durante la seduta del 24 aprile – Camera dei deputati, XVIII Leg., Assemblea, seduta del 24 aprile 2020, n. 331, Resoconto Stenografico, interventi degli Onorevoli Ziello, Rixi, Fiano e del Presidente Fico, pp. 66-68.

<sup>80</sup> B. Caravita, *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in *Federalismi.it*, 6, 2020, iv, viii. V. anche N. Zanon, voce *Parlamentare (status di)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1995, vol. X, 616; Id., *Il libero mandato parlamentare*, Milano, 1991, spec. Cap. III.

<sup>81</sup> N. Lupo, *La Costituzione non impedisce il voto “da remoto” dei parlamentari*, in *luiss open*, 2 aprile 2020; S. Curreri, *Il Parlamento nell'emergenza: resiliente o latitante?*, cit., p. 707.

momento della conclusione dell'accordo), la propria opinione ed è alla stessa successivamente vincolato, salva la rottura degli accordi<sup>82</sup>.

#### 4.3. *Il pairing e la disciplina in tema di quorum*

Venendo ora alle interazioni tra gli accordi di *pairing* adottati e la disciplina in materia di *quorum* (tanto costitutivi, quanto deliberativi), bisogna anzitutto osservare come l'utilità dell'adozione "su larga scala" di tale prassi incontra un limite nella disciplina in tema di numero legale: sotto la soglia del *quorum* costitutivo è difficile scendere *stabilmente*. Se, infatti, la presunzione (*i.e.* la mancata previsione della verifica d'ufficio da parte della Presidenza) del numero legale (art. 108, co. 2 R.S.; art. 46, co. 4 R.C.) permette che i lavori delle Camere procedano validamente anche in difetto dello stesso, è vero però che in alcune circostanze il numero legale è verificato d'ufficio dalla Presidenza; d'altro canto, in ogni momento una minoranza di parlamentari potrebbe chiederne la verifica. È allora abbastanza facile spiegarsi come mai alla Camera le presenze dei deputati alle sedute dell'Assemblea siano state ridotte solo nella misura del 55% dei membri.

Si noterà, peraltro, che nell'ordinamento italiano, il numero legale per la validità delle deliberazioni di Camera e Senato è fissato in Costituzione (art. 64, co. 3): di qui l'impossibilità di una modifica dello stesso in tempi utili per fronteggiare la pandemia; diversamente, invece, nel caso tedesco, dove il numero legale è fissato solo nella fonte regolamentare<sup>83</sup>. Non è un caso, allora, che negli altri Paesi che hanno fatto – più o meno intensamente – ricorso a tale prassi nei mesi della pandemia il quadro normativo di riferimento sia assai diverso: o perché non si prevede alcun numero legale (Svezia), o perché la sua determinazione è nella disponibilità dei Regolamenti parlamentari (come si è detto, in Germania), ovvero ancora perché esso è molto basso (Australia: un terzo dei membri alla Camera; un quarto al Senato). In tali contesti, l'applicazione del *pairing* può condurre a riduzioni assai significative nel numero dei parlamentari presenti, con la conseguenza

---

<sup>82</sup> Pare che la segretezza del voto parlamentare possa essere declinata, stante la regola della pubblicità delle votazioni, cui le ipotesi di voto segreto costituiscono senza dubbio un'eccezione, solo nel senso di richiedere l'attualità della manifestazione di voto, escludendo invece, che un Parlamentare possa, avendo precedentemente dichiarato la propria intenzione di voto (magari in sede extraparlamentare), esservi giuridicamente vincolato.

<sup>83</sup> Qui si è ritenuto di procedere alla modifica del Regolamento del *Bundestag*, approvando il par. 126a (vigente, salvo rinnovi, fino al 20 settembre 2020), a norma del quale, in deroga ad altre disposizioni regolamentari, il *quorum* per la validità della costituzione del *Bundestag* e delle votazioni veniva abbassato a un quarto dei membri – v. la Risoluzione del 25 marzo 2020, (<https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2020/kw13-de-corona-geschaeftsordnung-689124>).

che il *pairing* risulta uno strumento assai più utile nel fronteggiare la pandemia.

Una notazione analoga è da svolgersi con riferimento alle votazioni a maggioranza assoluta (quelle a maggioranza qualificata hanno assunto una rilevanza marginale nel contesto pandemico), con riferimento alle quali, è necessario un accordo tra maggioranza e opposizione particolarmente forte – e un altrettanto forte autolimitazione da parte della seconda. Trattasi peraltro di eventualità non marginali, nella misura in cui, in particolare, l'art. 81, co. 2 Cost. richiede che l'autorizzazione al ricorso all'indebitamento sia concessa da entrambe le Camere a maggioranza assoluta. È noto, a tal riguardo, che nel corso della pandemia si è più volte votato lo scostamento di bilancio (resosi possibile, in un primo momento, solo grazie a un accordo con l'opposizione<sup>84</sup>).

#### 4.4. Il ruolo dell'opposizione

Un ultimo profilo alla luce del quale valutare la compatibilità della prassi qui in esame con l'ordinamento e la prassi parlamentare italiani è quello del ruolo dell'opposizione.

A tal riguardo, si deve anzitutto riconoscere la scarsità della disciplina – di fonte sia costituzionale, sia regolamentare – in materia. Ne consegue che il problema che si pone in questa sede non è tanto quello della compatibilità degli accordi in parola con il quadro normativo di riferimento (anzitutto con quello di rango costituzionale), tanto più che i gruppi parlamentari erano in ogni momento liberi di recedere dagli impegni assunti, e che, pertanto, la conclusione degli stessi non poteva comportare una lesione delle prerogative dell'opposizione.

Piuttosto, la questione che viene in rilievo attiene alla sostenibilità – per c.d. interna – della prassi in questione: trattasi di individuare le condizioni alle quali tutte le parti di tali accordi sono disposte ad acconsentirvi e di valutare la misura in cui queste erano presenti nell'esperienza italiana in materia di *pairing*. In assenza di tali condizioni (e in particolare di quelle a tutela del ruolo dell'opposizione), gli accordi in parola non possono risultare sostenibili per le parti degli stessi, con la conseguenza che le medesime vi recederanno, determinandone il fallimento. In questa prospettiva, pertanto, si dovrà guardare alle “condizioni di funzionamento” della prassi in esame, in particolare per quanto riguarda il riequilibrio della capacità interdittiva delle opposizioni, persa con l'adesione agli accordi di *pairing*.

---

<sup>84</sup> E. Patta, *Coronavirus, verso il voto telematico alle Camere: sì di M5S, Pd e Lega*, in *Il Sole 24 Ore*, 12 marzo 2020, reperibile al link: <https://www.ilsole24ore.com/art/coronavirus-il-voto-telematico-camere-si-m5s-pd-e-lega-ADch0mC>.

È chiaro, infatti, che l'adozione di tali accordi dipende da un accordo tra maggioranza e opposizione, in forza del quale l'opposizione (o, nel caso italiano durante la vigenza degli accordi di *pairing*, le opposizioni) si autolimita, rinunciando alla possibilità di presentarsi "a ranghi completi", il che costringerebbe la maggioranza alla scelta tra la sua sconfitta e la paralisi dei lavori delle Camere, stante l'impossibilità di condurli in sicurezza sanitaria data la necessità di rispettare il distanziamento interpersonale.

Allora, al fine di discutere la sostenibilità per le opposizioni del ricorso al *pairing*, la questione diventa quella delle ragioni che sorreggono tale autolimitazione delle prerogative dell'opposizione.

A tal riguardo è utile richiamare una coppia concettuale, elaborata nell'ambito degli studi di scienza politica, che si articola nelle nozioni di "*responsiveness*" e "*responsibility*"<sup>85</sup>: in estrema sintesi, con la prima ci si riferisce alla tendenza dei partiti e delle rispettive *leadership* ad assumere posizioni le quali rispecchino le preferenze di breve periodo dei propri elettorati; la seconda si riferisce invece alla necessità che gli stessi tengano conto dell'interesse generale (soprattutto) di lungo periodo da un lato e, dall'altro, delle aspettative di soggetti diversi e ulteriori rispetto al loro elettorato (mercati finanziari, istituzioni sovranazionali, ...) <sup>86</sup>.

È assai facile, ponendosi la questione del perché le opposizioni abbiano proceduto a un'autolimitazione delle proprie prerogative, rispondere facendo leva sul loro senso di responsabilità in un momento di grave emergenza per il Paese e la popolazione. Tuttavia, i partiti ben difficilmente possono sacrificare *in toto* la *responsiveness* ai loro elettorati in favore della loro *responsibility* e ciò è tanto più vero, nel caso delle opposizioni, le quali, per loro natura escluse dalla responsabilità di governo, tendono ad informare le proprie condotte più alla "*responsiveness*" che alla "*responsibility*"<sup>87</sup>.

Trattasi allora di capire in che misura le opposizioni fossero in grado di svolgere la propria funzione di rappresentazione delle istanze (anche di breve periodo) del loro elettorato durante i primi mesi della pandemia e, più nello specifico, di comprendere se e in quale misura la loro adesione agli

---

<sup>85</sup> Fondamentale il lavoro di Peter Mair – v. *Id.*, *Bini Smaghi vs. the Parties: Representative government and institutional constraints*, Working Paper, EUI RSCAS, 2011/22; *Representative versus Responsible Government*, Max Planck Institute für Gesellschaftsforschung Working Paper 8/2009; *Political Opposition and the European Union*, in *Government and Opposition*, 2007, 1, 1.

<sup>86</sup> Le due nozioni appena richiamate non sono pacifiche nel dibattito scientifico sviluppatosi all'interno dell'ambito disciplinare all'interno del quale sono sorte e non è certo questa la sede per procedere a una loro disamina. Piuttosto, appare più utile, qui, accedere a nozioni minime delle categorie invocate: pertanto, si accede alle nozioni elaborate, proprio con l'intento di costituire nozioni minime e condivisibili, da L. Bardi, S. Bartolini, A.H. Trechsel, *Responsive and Responsible? The Role of Parties in Twenty-First Century Politics*, in *West European Politics*, 2014, 2, 235.

<sup>87</sup> V. G. Ilonszki, F. Marangoni, A.M. Palau, *Can Opposition Parties Be Responsible?*, in *Parliamentary Affairs*, 2021, 3, 722.

accordi di *pairing* le limitasse in ciò e se tale eventuale limitazione trovasse una compensazione nel complesso degli accordi intervenuti tra maggioranza e opposizioni.

Per rispondere a tale questione, è necessario tenere presente che l'opposizione parlamentare può assumere fondamentalmente due atteggiamenti: di interdizione dell'attività della maggioranza (mirata ad ostacolarne, ritardarne o impedire le iniziative legislative e, al contempo, alla costruzione, al di fuori della sede parlamentare – e quindi, invece, nella società – di un'alternativa politica), ovvero di alternativa, anche parlamentare, alla stessa (facendo cioè emergere, già all'interno delle Istituzioni parlamentari un indirizzo politico alternativo a quello della maggioranza)<sup>88</sup>. A tal riguardo, è stato osservato che, anche a valle del superamento del modello del consociativismo nei rapporti tra gruppi parlamentari in favore di quello dell'alternanza (con la conseguente riforma dei regolamenti parlamentari nel senso dell'attuazione di una "democrazia decidente"<sup>89</sup>), la condotta parlamentare dell'opposizione ha continuato a informarsi all'atteggiamento interdittivo di cui si è detto<sup>90</sup>. Ciò anche a causa della mancata adozione, in attesa di una riforma costituzionale che lo prevedesse (riforma che non è mai "arrivata")<sup>91</sup>, di uno statuto dell'opposizione, il quale individuasse e disciplinasse lo *status* e le prerogative dell'opposizione, di modo da favorire – *inter alia* – l'emersione pubblica, in sede parlamentare, dell'indirizzo politico alternativo proprio di questa<sup>92</sup>.

Nel contesto dell'emergenza pandemica, e in particolare nei primi mesi, l'adozione di un atteggiamento interdittivo nei confronti delle iniziative della maggioranza risultava, però, politicamente insostenibile in ragione dell'estrema urgenza di adottare provvedimenti atti a contenere il dilagare della pandemia. Pertanto, in questo contesto, l'adozione degli

---

<sup>88</sup> S. Ceccanti, S. Curreri, *L'opposizione politica in Italia*, in *Federalismi.it*, 2015, 22, 9.

<sup>89</sup> V. Lippolis, *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*, in L. Violante (cur.), *Storia d'Italia*, Annali 17, Il Parlamento, Torino, 2001.

<sup>90</sup> *Ibidem*.

<sup>91</sup> G. Guzzetta, *La fine della centralità parlamentare e lo statuto dell'opposizione*, in S. Ceccanti, S. Vassallo (curr.), *Come chiudere la transizione: cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Bologna, 2004, 301.

<sup>92</sup> La letteratura sull'opposizione parlamentare (e sull'opportunità di uno statuto per la stessa) è molto vasta: per primi riferimenti al tema si rinvia a V. Casamassima, *L'opposizione in Parlamento. Le esperienze britannica e italiana a confronto*, Torino, 2013; G. Rizzoni, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa*, cit.; E. Rossi (cur.), *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari*, Padova, 2004; F. Sciola, *Lo statuto dell'opposizione parlamentare nell'ordinamento italiano*, Firenze, 2001; M.E. Gennusa, *Lo "statuto" dell'opposizione*, in *Istituzioni del federalismo*, 1, 2001, 241; V. Lippolis, *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*, cit.; A. Manzella, voce *Opposizione Parlamentare*, in *Enc. Giur.*, vol. XXXI, Roma, 1990; G. de Vergottini, voce *Opposizione parlamentare*, in *Enc. Dir.*, vol. XXX, Milano, 1980, 532.

accordi di *pairing*, con la conseguente auto-limitazione della capacità interdittiva delle iniziative della maggioranza da parte dell'opposizione non determinava, per quest'ultima, sacrifici particolarmente gravosi.

Dopo il momento iniziale, tuttavia, l'urgenza nell'adozione dei provvedimenti necessari al contrasto dell'epidemia veniva ad attenuarsi: pur nella gravità dell'emergenza si veniva ricostituendo uno spazio di maggiore ponderazione – e, quindi, di critica da parte delle opposizioni – dei provvedimenti da adottarsi.

Alcuni studi sull'atteggiamento generale, espresso nell'ambito degli interventi parlamentari, dell'opposizione nei confronti del Governo mostrano una progressione da una generale adesione alle politiche governative dei primi momenti dell'emergenza pandemica (motivati dal forte senso di responsabilità legato alla consapevolezza della gravità della situazione) ad una posizione di critica alle stesse<sup>93</sup>. Gli studi richiamati sembrano poter essere portati a sostegno dell'argomento qui sviluppato: se la limitazione della capacità interdittiva dell'opposizione è fisiologica al sorgere di una crisi, a mano che vi ci si addentra e, quindi, si passa da una fase di reazione all'emergenza a una di gestione della stessa, lo spazio per la deliberazione politica – e con essa per la critica da parte dell'opposizione – si viene riespandendo<sup>94</sup>.

Conseguentemente, in questa seconda fase di gestione dell'emergenza pandemica, l'adesione agli accordi di *pairing* risultava in un'auto-privazione della funzione interdittiva propria delle opposizioni, in un momento in cui la stessa, se pure necessitava di un esercizio particolarmente accorto e responsabile, non appariva più politicamente insostenibile e, anzi, poteva essere utilmente esercitata al fine di porre in evidenza nel dibattito pubblico le posizioni proprie delle opposizioni e, eventualmente, di farle valere nei confronti del Governo, costringendo quest'ultimo a un compromesso o, comunque, a prenderle pubblicamente in considerazione (anche solo per rifiutarle *in toto*).

Di qui la necessità, al fine di assicurare la sostenibilità per le opposizioni degli accordi di *pairing*, di un accordo complessivo atto a compensare la perdita della capacità interdittiva dell'opposizione, derivante dall'adesione ad essi, con una maggiore rilevanza della stessa sotto altri profili, anzitutto sotto quello del controllo sull'operato della maggioranza e del Governo ovvero sotto quello della sua partecipazione ai processi

---

<sup>93</sup> T. Louwersea *et al.*, *Opposition in times of crisis: COVID-19 in parliamentary debates*, in *West European Politics*, 2021, 5-6, 1025. Con riferimento alle relazioni tra maggioranza e opposizione durante la crisi economica, v. E. De Giorgi, G. Ilonszki (eds.), *Opposition Parties in European Legislatures Conflict or Consensus?*, London and New York, NY, 2018; E. De Giorgi, C. Moury (eds.), *Government-opposition in Southern European countries during the economic crisis: great recession, great cooperation?*, London, 2016.

<sup>94</sup> Per considerazioni analoghe, v. G. de Vergottini, voce *Opposizione parlamentare*, cit., 532.

decisionali, partecipazione la quale deve assumere necessariamente una rilevanza e un'evidenza pubblica. Infatti, se le opposizioni sono estranee all'elaborazione dell'indirizzo politico di governo (i cui soggetti sono il Governo e la maggioranza parlamentare che ha votato la fiducia allo stesso), pure esse concorrono alla determinazione della politica nazionale (*ex art. 49 Cost.*), in particolare mediante "l'attivazione di tutti i poteri di controllo in senso lato del parlamento, ivi compreso quello di emendamento nei procedimenti legislativi e di indirizzo, rendendo così realistica la separazione di poteri tra Camere e governo in funzione garantista"<sup>95</sup>.

In breve, sarebbe stato necessario uno "statuto dell'opposizione in *pairing*", vale a dire un accordo complessivo, temporalmente limitato, atto ad individuare una serie di prerogative riconosciute all'opposizione in funzione di compensazione delle da questa accettate con l'adesione agli accordi di *pairing*.

L'attuazione concreta di uno "statuto dell'opposizione in *pairing*" avrebbe ovviamente potuto trovare le più varie declinazioni, sia sotto il profilo della funzione di controllo (utile anche in un'ottica di garanzia delle libertà individuali che si andavano – legittimamente – limitando, nonché di bilanciamento dell'ulteriore "verticalizzazione del potere" nella forma di Governo italiana<sup>96</sup>), sia sotto quello della compartecipazione alla produzione normativa. A mero titolo esemplificativo, possono essere richiamate alcune esperienze estere: sotto il primo profilo si può richiamare l'istituzione, in Nuova Zelanda, della *Epidemic Response Committee*, presieduta dal *Leader of the Opposition*<sup>97</sup>; sotto il secondo la nomina in via temporanea, nei Paesi Bassi, di un Ministro della Salute proveniente dal partito di opposizione<sup>98</sup>.

Al netto di questi esempi, il punto che preme sottolineare è che, aderendo agli accordi di *pairing*, le opposizioni rinunciavano all'interdizione delle iniziative della maggioranza, senza però trovare spazio per l'esercizio della propria funzione secondo altre modalità che permettessero l'emersione pubblica dell'indirizzo politico alternativo loro proprio, in definitiva

<sup>95</sup> A. Manzella, voce *Opposizione Parlamentare*, cit., 1. V. anche G. Rizzoni, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa*, cit., 219: "[il] termine «concorrere» dell'art. 49 Cost. [...] include infatti, indubbiamente, oltre all'idea del «competere» anche quella del «partecipare» dei partiti alla determinazione della politica nazionale". Sulla distinzione tra indirizzo politico e politica nazionale, v. M. Dogliani, *La determinazione della politica nazionale*, in *Costituzionalismo.it*, 2008, 2.

<sup>96</sup> E. Griglio, *Parliamentary oversight under the Covid-19 emergency: striving against executive dominance*, in *The Theory and Practice of Legislation*, 2020, 1-2, 49.

<sup>97</sup> New Zealand Parliament, *COVID-19: What is the Epidemic Response Committee?*, (<https://www.parliament.nz/en/get-involved/features/covid-19-what-is-the-epidemic-response-committee/>).

<sup>98</sup> M. Holroyd, *Coronavirus: Dutch PM appoints opposition minister as new Health Secretary*, in *Euronews.com*, 20 marzo 2020, (<https://www.euronews.com/2020/03/20/coronavirus-dutch-pm-appoints-opposition-minister-as-new-health-secretary>).

sacrificando al senso di responsabilità la loro *responsiveness* nei confronti dell'elettorato.

Non deve stupire allora che, passati i primi mesi dell'emergenza, le opposizioni si riappropriassero della loro piena capacità interdittiva mediante il recesso dagli accordi di *pairing*.

A supporto della ricostruzione appena prospettata può essere richiamata la vicenda, di pochi mesi successiva all'interruzione del *pairing*, verificatasi alla Camera il 6 ottobre 2020, quando, nel corso dei lavori dell'Assemblea, per due volte non fu raggiunto il numero legale in occasione della votazione di una risoluzione. Ciò fu dovuto in parte alle assenze di deputati della maggioranza risultati positivi e quindi sottoposti a quarantena e, in parte, al fatto che le opposizioni avevano abbandonato la seduta con l'intento di far mancare il numero legale. A valle di questa vicenda, i deputati assenti dai lavori in ragione di provvedimenti di quarantena imposti dall'autorità sanitaria vennero considerati in missione e quindi non considerati ai fini del computo del numero legale (in precedenza, in caso di deputati assenti in quanto sottoposti a misure personali di isolamento ovvero di quarantena, l'Ufficio di Presidenza aveva, invece, costantemente applicato l'istituto della giustificazione delle assenze ai soli fini della corresponsione della diaria *ex art. 48-bis R.C.*<sup>99</sup>)<sup>100</sup>.

Nel dibattito d'Aula che seguì al mancato raggiungimento del numero legale le opposizioni rifiutarono ogni loro co-responsabilità ai fini del raggiungimento del numero legale<sup>101</sup>, anche nella situazione di emergenza pandemica che ancora interessava il Paese e anzi, facevano valere i propri "numeri" dicendosi disponibili a garantire il numero legale ove il Presidente del Consiglio avesse riferito in Aula in ordine ai DPCM in adozione<sup>102</sup>. Tale condotta appare del tutto fisiologica nei rapporti tra maggioranza e opposizione (e anzi, testimonia il pieno ritorno alla normalità negli stessi), specie se questi si strutturano – come nella prassi italiana – lungo il paradigma interdittivo.

## 5. Conclusioni

---

<sup>99</sup> Al Senato, invece, si posero problemi minori, ricorrendosi all'istituto del congedo (art. 108 R.S. co. 2): pur se entro il limite di un decimo del totale dei componenti dell'Assemblea, i senatori in congedo vengono considerati presenti ai fini del calcolo del numero legale. In definitiva, l'assetto che si è venuto consolidando, sia Senato, sia alla Camera (successivamente al 6 ottobre 2020), ha visto una tendenziale "neutralizzazione", ai fini del calcolo del numero legale, delle assenze legate al Covid.

<sup>100</sup> V. Camera dei deputati, XVIII Leg., Giunta per il Regolamento della Camera, seduta del 6 ottobre 2020, Bollettino Giunte e Commissioni. V. anche P. Pisicchio, *Pandemia da Covid-19 e Assemblee parlamentari, tra contagi, congedi e missioni*, in *Federalismi.it*, 29, 2020, 8.

<sup>101</sup> V. P. Pisicchio, *Pandemia da Covid-19 e Assemblee parlamentari*, loc. ult. cit.

<sup>102</sup> V. Camera dei deputati, XVIII Leg., Assemblea, seduta del 6 ottobre 2020, Resoconto Stenografico, 48, ss.

Nel corso di questo lavoro si è inteso indagare gli accordi di *pairing* conclusi tra le forze parlamentari italiane durante i primi mesi della pandemia, analizzandone la genesi e l'epilogo, la natura e le difficili compatibilità con l'esperienza parlamentare italiana, discutendone inoltre le relazioni con le prassi sviluppatesi – più da lungi – in altri contesti ordinamentali.

Un primo dato che si è acquisito attiene alla varietà delle prassi che vengono ricondotte alla nozione di *pairing* – varietà che si è ritenuto poter semplificare mediante l'elaborazione di due modelli cui ricondurre le prassi prese in esame: il modello che si è definito “dal basso”, elaborato anzitutto a partire dall'esperienza inglese, e quello, all'inverso, denominato “dall'alto”, sviluppato a partire da quella tedesca. Nel primo caso gli accordi di *pairing* sono accordi privati tra parlamentari, finalizzati al soddisfacimento essenzialmente di esigenze proprie dei singoli, rispetto ai quali la disciplina di gruppo assume rilievo unicamente come limite esterno alla possibilità per gli stessi di ricorrervi; diversamente nell'altro modello, ove il rilievo della disciplina di gruppo e la loro funzionalizzazione al perseguimento di esigenze meta- e supra-individuali, come si è visto, risultano assorbenti già sotto il profilo genetico degli accordi in parola.

Se la menzionate differenze nelle prassi parlamentari esaminate giustificano il rifiuto dell'automatica qualificazione degli accordi di *pairing* quali accordi assolutamente privati e informali, incapaci di incidere sul libero esercizio delle prerogative parlamentari, l'analisi dell'esperienza italiana e la sua riconduzione al secondo modello elaborato, unitamente al riconoscimento della loro natura di convenzioni parlamentari e della loro intima connessione funzionale con la regolazione ufficiale delle modalità dei lavori delle Camere che li presupponeva, impone una riconsiderazione della loro problematicità.

Una volta che si assuma tale prospettiva, segue necessariamente il rilievo dei limiti che essi pongono al principio del libero mandato parlamentare; del loro assai difficile accoglimento (e in ogni caso, della loro limitata utilità) in un sistema parlamentare, quale quello italiano, in cui la disciplina del numero legale è fissata in Costituzione; infine, della loro insostenibilità di lungo periodo per le opposizioni, stante l'eccessiva compressione, non altrimenti bilanciata, delle relative prerogative.

Considerazioni, quelle appena svolte, alla luce delle quali pare potersi concludere per l'incompatibilità della prassi analizzata con l'esperienza parlamentare italiana: il *pairing* ha trovato applicazione nel nostro ordinamento nei primi mesi della pandemia solo in ragione della situazione di pressante urgenza e fortissima necessità che li ha caratterizzati e dell'assenza di altri strumenti idonei ad assicurare la continuità, in sicurezza, dei lavori parlamentari. E, tuttavia, ciò conduce alla riflessione, che certo non può essere qui sviluppata, sulla fragilità di un sistema parlamentare che, per fare fronte all'emergenza (anche se di magnitudine del tutto inedita) è

“costretto” a ricorrere a una prassi del tutto estranea alla propria esperienza e di evidente incompatibilità con la stessa.

Umberto Lattanzi  
PhD Candidate in International and European Law  
Università Commerciale L. Bocconi