

# La crisi pandemica da Covid-19 e la “trasformazione digitale” dei Parlamenti. Un’analisi comparata

di Lucia G. Sciannella

**Abstract: The Covid-19 pandemic and the “digital transformation” of Parliaments. A comparative analysis** - The article focuses on how plenary and committee sittings are being organized and the arrangements for voting in parliaments to adhere to the restrictions on physical meetings imposed due to Covid-19. Parliaments have adopted a variety of approaches to address this challenge. Some have gone entirely digital, using remote technology to ensure all members can take part in parliamentary work, including voting. Others have opted to adopt hybrid parliamentary sessions either in terms of how members attend (some physically and some virtually), or how business is taken (some business items taken virtually and other items with members in the chamber).

**Keyword:** Coronavirus Pandemic; Parliament; virtual session; remote voting.

2509

## 1. Premessa

Lo stato di emergenza proclamato nella gran parte dei Paesi a seguito della diffusione del Coronavirus sta influenzando in maniera significativa sullo svolgimento delle attività pubbliche. Se i cittadini sono stati costretti ad adattarsi repentinamente alle misure di contenimento del virus, con obbligo di restare presso le proprie abitazioni e con chiusura delle gran parte delle attività, le istituzioni pubbliche sono state, a loro volta, costrette a modificare modalità e termini di svolgimento delle rispettive funzioni, allo scopo di adattare queste ultime a uno scenario nuovo e senza precedenti. In un momento in cui il semplice raduno di persone rappresenta un rischio per la salute pubblica, i Parlamenti, che riuniscono centinaia di persone in un’aula, sono costretti a ripensare le tradizionali modalità di funzionamento e di svolgimento delle proprie attività, trovandosi, al contempo, a cedere ai Governi spazi di intervento particolarmente estesi<sup>1</sup>.

Ma ad un primo ed immediato grido d’allarme circa il pericolo che la pandemia da Covid-19 si trasformi in un disastro per la democrazia<sup>2</sup>, ha fatto

---

<sup>1</sup> Per un’ampia ricostruzione in chiave comparata delle articolate dinamiche istituzionali innescatesi nei rapporti tra Parlamenti e Governi a seguito della crisi sanitaria, cfr. B. Ridard, A. Fourmont, *Parliamentary Oversight in the Health Crisis*, *European Issues*, n. 558, 12-03-2020 ([www.robert-schuman.eu/en/doc/questions-d-europe/qe-558-en.pdf](http://www.robert-schuman.eu/en/doc/questions-d-europe/qe-558-en.pdf)).

<sup>2</sup> Y.N. Harari, *The World after coronavirus*, in *Financial Times*, 20-03-2020; F.Z. Brown, *How*

repentinamente seguito una risposta originale e inaspettata dei Parlamenti, molti dei quali hanno avviato – in un contesto difficile ed emergenziale – quello che sembrerebbe essere il più radicale, inedito ed esteso processo di ammodernamento del proprio apparato funzionale che sia mai stato avanzato nell’arco della sua plurisecolare storia. A tale scopo, nell’impossibilità di riunire fisicamente i propri membri, molti Parlamenti stanno modificando le proprie norme regolamentari, al fine di sfruttare le potenzialità delle *Information and Communication Technologies* (ICTs) per trasferire le principali attività istituzionali nel *Cyberspace* e, in tal modo, garantire alla democrazia rappresentativa di mantenere una piena funzionalità<sup>3</sup>.

La pandemia sta così spingendo verso l’emersione di prototipi di “Parlamenti virtuali”, locuzione che è qui utilizzata per indicare, appunto, quelle assemblee parlamentari che stanno sfruttando l’infrastruttura digitale e la rete di Internet per svolgere le proprie attività da remoto, senza la necessaria presenza fisica dei componenti nelle varie sessioni di lavoro dell’organo.

La necessità di fare affidamento sulle ICTs per far funzionare gli organi legislativi riaccende dibattiti risalenti nel tempo<sup>4</sup>. Se è indubbio che i Parlamenti possano approntare, anche in breve tempo, soluzioni tecnologiche che consentano di lavorare *online*, è invece problematico ritenere le stesse – a diritto costante – giuridicamente ammissibili, soprattutto in mancanza di un’espressa previsione normativa. La ragione della mancanza di una clausola costituzionale che consenta, negli attuali Parlamenti, il processo decisionale virtuale sembra essere ovvia: al momento dell’adozione della maggior parte delle Carte costituzionali vigenti, la tecnologia per avviare procedimenti virtuali semplicemente non esisteva. Ma, forse, vi è anche una seconda ragione, più sottilmente giuridica che giustifica tale vuoto normativo. I Parlamenti sono assemblee deliberative e di controllo; il loro ruolo negli ordinamenti contemporanei non è solo quello di approvare leggi, ma anche quello di controllare l’azione dei Governi e incontrarsi come un *forum* pubblico per condurre dibattiti su questioni politicamente rilevanti.

---

*Will the Coronavirus Reshape Democracy and Governance Globally*, in [www.carnegieendowment.org](http://www.carnegieendowment.org), 06-04-20.

<sup>3</sup> V., per quanto concerne in particolare la possibilità di votare da remoto, 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 ss.

<sup>4</sup> Sul punto, la letteratura scientifica è particolarmente ampia. Cfr., *ex multis*, S. Coleman, J.A. Taylor, W. Van De Donk, *Parliament in the Age of the Internet*, London, 1999; L. Berntzen, M. Healy, P. Hahamis, D. Dunville, J. Esteves, *Parliamentary web presence: a comparative review*, WestminsterResearch, 2006, ([westminsterresearch.westminster.ac.uk/download/b0464b48ba2017f041fd2a42557aef7b3b940e8dab2703b0da4e4fe4293e4b23/142145/Berntzen\\_Healy\\_Hamamis\\_Dunville\\_Esteves\\_2006.pdf](http://westminsterresearch.westminster.ac.uk/download/b0464b48ba2017f041fd2a42557aef7b3b940e8dab2703b0da4e4fe4293e4b23/142145/Berntzen_Healy_Hamamis_Dunville_Esteves_2006.pdf)); T. Kingham, *e-Parliaments*, The World Bank, Washington, 2003; M. Romanelli, *New Technologies for Parliaments Managing Knowledge for Sustaining Democracy*, in *Management Dynamics in the Knowledge Economy*, 4 (2016), 649-666; C. Leston-Bandeira, *The Impact of the Internet on Parliaments: a Legislative Studies Framework*, in *Parliamentary Affairs*, 60 (2007), 255-274; Id., *Towards a Trustee Model? Parliamentary Representation in the Internet Era: The Portuguese Case*, in *Parliamentary Affairs*, 65 (2012), 425-447.

Il “Parlamento virtuale” deve quindi consentire lo svolgimento – nel rispetto di rigorosi standard di sicurezza e di trasparenza<sup>5</sup> – di tutte le attività connesse alla sua funzione, soprattutto in una fase – com’è quella attuale – in cui i Governi stanno gestendo un’emergenza sanitaria di portata straordinaria ed eccezionale, anche prevedendo limitazioni importanti dei diritti fondamentali<sup>6</sup>. Tali pratiche, in effetti, devono fondarsi su piattaforme tecnologiche affidabili e sicure, corredate da norme di autenticazione, di trasparenza e di *accountability* che ne legittimano l’utilizzo in un processo decisionale pubblico<sup>7</sup>. In particolare, nell’ambiente digitale, le preoccupazioni di sicurezza e tecniche richiedono notevole attenzione.

Le attività in remoto dei Parlamenti presentano sfide sul piano tecnologico, soprattutto per i Dipartimenti IT che sono responsabili non solo della manutenzione dei sistemi operativi, ma anche dell’implementazione della tecnologia aggiuntiva per far fronte a nuove circostanze. I Parlamenti che hanno già utilizzato da tempo – come nel caso del Congresso brasiliano – strumenti basati su tecnologie IT evidenziano, nelle attuali circostanze, un considerevole vantaggio competitivo.

La gran parte delle assemblee legislative, non disponendo di strutture proprietarie già sperimentate, ha fatto ricorso a infrastrutture tecnologiche appartenenti a società private. Sebbene queste ultime – come *Zoom*, al momento, una delle più utilizzate – hanno consentito ai Parlamenti di fronteggiare l’emergenza in corso, la loro sicurezza è stata posta da più parti in discussione<sup>8</sup>. Molte di esse presentano problemi di *privacy*, oltre a un livello di sicurezza debole, visto che non utilizzano una crittografia “end-to-end” ma ricorrono al sistema, più blando, che offre la “comune” crittografia di trasporto “TLS”, la stessa utilizzata dai server Web per proteggere i siti HTTPS<sup>9</sup>. Nell’ultimo periodo, con un aumento esponenziale di utilizzo a livello mondiale<sup>10</sup>, tali

---

<sup>5</sup> V., in tal senso, 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 AIC, 3/2020, 23 ss.

<sup>6</sup> In tema, cfr. L. Cuocolo, *I diritti costituzionali di fronte all’emergenza Covid-19: una prospettiva comparata*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2020.

<sup>7</sup> Cfr., in tema, A. Chadwick, *Web 2.0: New Challenges for the Study of e-Democracy in an Era of Informational Exuberance*, in *A Journal of Law and Policy for the Information Society*, 2009, 11 ss.

<sup>8</sup> J. Eskenazi, *Zoom is a baffling choice for our virtual parliament*, *Financial Times*, 24-04-20 ([www.ft.com/content/3e06fea6-84a5-11ea-b872-8db45d5f6714](http://www.ft.com/content/3e06fea6-84a5-11ea-b872-8db45d5f6714)).

<sup>9</sup> Affinché una riunione di Zoom sia crittografata “end-to-end”, i contenuti audio e video dovrebbero essere codificati in modo tale che solo i partecipanti alla riunione siano in grado di interrompere la crittografia stessa. In tal modo, la società potrebbe avere accesso al contenuto crittografato della riunione, ma non avrebbe le “chiavi” necessarie per interrompere la crittografia (in quanto solo i partecipanti avrebbero quelle “chiavi”) e, quindi, non avrebbe tecnicamente la possibilità di “spiare” riunioni private. Ma, in mancanza della crittografia “end-to-end”, Zoom è tecnicamente in grado di spiare riunioni e video riservati e potrebbe essere tenuto a consegnare le registrazioni delle riunioni a Governi o autorità di sicurezza a seguito dell’intervento dell’autorità giudiziaria.

<sup>10</sup> A seguito dello scoppio della pandemia da Coronavirus, la piattaforma Zoom è diventata il servizio di videoconferenza più diffuso al mondo, passando da 10 a 300 milioni di utenti da gennaio ad aprile 2020.

piattaforme sono stati sottoposti a imponenti attacchi *hacker*. La piattaforma Zoom è stata ripetutamente oggetto di “Zoombombing”, con *hacker* che riescono a partecipare alle chiamate dopo aver individuato gli ID delle riunioni, com’è accaduto il 7 maggio nell’assemblea sudafricana<sup>11</sup>.

Altro profilo attiene alla delicata questione della conservazione dei dati. Le opzioni basate su *Cloud* possono includere soluzioni come “Microsoft Office 365”, nonché piattaforme come “SharePoint” e “Microsoft Teams”. Il Parlamento inglese, il Senato di Paesi Bassi, il *Folkinget* danese e lo *Stortinget* norvegese, per citarne alcuni, utilizzano “Office 365”. In tal caso, se si utilizzano soluzioni *Cloud*, i Parlamenti devono capire dove vengono archiviati i dati; se è al di fuori del *Cloud* parlamentare o istituzionale e, soprattutto, al di fuori dei confini nazionali, bisogna attentamente considerare tutte le implicazioni giuridiche e di sicurezza.

La sicurezza è ovviamente un elemento fondamentale per qualsiasi applicazione tecnologica venga scelta per supportare il lavoro del Parlamento. Un livello adeguato può essere ottenuto con sistemi elettronici e *software* controllati e certificati da responsabili tecnici che rispondano direttamente all’Ufficio di Presidenza dell’assemblea parlamentare. È altresì necessario adottare una piattaforma unica certificata che preveda sistemi di chiavi di sicurezza con codici crittografati di identificazione per ogni sessione, in modo tale che i relativi codici di accesso vengano comunicati personalmente e riservatamente al parlamentare.

Quanto al voto *online*, emergono questioni legate all’utilizzo di reti aperte, come Internet, per l’invio del voto in sicurezza, al punto da richiedere controlli su più livelli, oltre a sistemi crittografici<sup>12</sup>. Inoltre, nell’ipotesi in cui l’infrastruttura non riesca a garantire la partecipazione in tempo reale, si pone la necessità di richiedere che i voti da remoto vengano espressi in modalità anticipata (come nel caso spagnolo) o che i membri che partecipano da remoto debbano aspettare un congruo lasso di tempo dopo il dibattito per esprimere il proprio voto (come nel Parlamento europeo). Entrambe tali modalità devono essere rese compatibili con il normale e fisiologico funzionamento della sessione parlamentare. Così, ad esempio, se i membri che partecipano da remoto sono obbligati a votare in anticipo, è impossibile consentire loro di votare in merito a proposte che possono essere modificate durante la sessione parlamentare. Allo stesso modo, è necessaria una procedura specifica per consentire ai membri che

---

<sup>11</sup> Cfr. Z. Mvumvu, *Water Department Briefing hit by “Zoom-Bombing” as user takes on ANC*, in *TimesLive*, 13-05-2020 ([www.timeslive.co.za/politics/2020-05-13-water-department-briefing-hit-by-zoom-bombing-as-user-takes-on-anc/](http://www.timeslive.co.za/politics/2020-05-13-water-department-briefing-hit-by-zoom-bombing-as-user-takes-on-anc/)).

<sup>12</sup> Nell’ultimo periodo, il dibattito scientifico su questi temi è stato particolarmente intenso. Cfr. F. Clementi, *Proteggere la democrazia rappresentativa tramite il voto elettronico: problemi, esperienze e prospettive (anche nel tempo del coronavirus). Una prima introduzione*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 6 (2020), 2016-222.

partecipano da remoto di esprimere il proprio voto nel caso in cui sia richiesto lo scrutinio segreto<sup>13</sup>.

Accanto a tali preoccupazioni, è necessario che la piattaforma utilizzata per la partecipazione da remoto assicuri ai membri la possibilità di esercitare il proprio mandato in piena autonomia e libertà, al riparo da indebite pressioni esterne.

Infine, il sistema deve essere adeguatamente trasparente e accessibile, in modo da permettere ai cittadini di avere completa cognizione (e comprensione) di ciò che accade durante la sessione parlamentare.

Queste prime considerazioni aiutano a comprendere come l'emergenza sanitaria in corso stia favorendo, a livello parlamentare, l'avvio di uno straordinario e inedito processo di mutamento, che è suscettibile di generare un nuovo ambiente vitale, consentendo di non passare più dai tradizionali canali di gestione della conoscenza e delle informazioni, ma di spostarsi su un diverso paradigma di legittimazione e di controllo. In altre parole, siamo dinanzi a cambiamenti di vesta portata, che possono comportare l'emersione di certi valori piuttosto che altri e che, dunque, vanno visti non solo come un'opera di reingegnerizzazione delle procedure parlamentari, bensì come qualcosa di più profondo e pervasivo, che investe la ridefinizione del ruolo e della natura degli organi parlamentari nelle democrazie del XXI secolo.

Scopo del presente contributo è di analizzare, in chiave comparata, le soluzioni che i Parlamenti stanno approntando per attuare la trasformazione digitale, al fine di indagare sui mutamenti che possono scaturire da tali processi di innovazione tecnologica.

## **2. Le soluzioni digitali approntate dai Parlamenti per fronteggiare l'emergenza da Coronavirus: un tentativo di ricostruzione in chiave comparata**

Volendo tentare una ricostruzione tassonomica alla luce dell'esperienza scaturita dall'emergenza da Coronavirus, pur con le dovute cautele legate a un quadro non definitivo e oggetto di nuove e repentine evoluzioni, i modelli, ad oggi, implementati sono riconducibili a due principali prototipi di “Virtual Parliament”.

Sotto un primo profilo, vi sono Parlamenti – come quello brasiliano ed estone – che hanno implementato procedimenti “puri” di “*Virtual Parliament*”, in cui la presenza di un'infrastruttura tecnologicamente avanzata consente la migrazione di tutte le attività parlamentari nel Cyberspazio, con possibilità di garantire la partecipazione e la votazione da remoto di tutti membri, sia nelle sessioni plenarie, sia nelle commissioni.

---

<sup>13</sup> P. Garcia Escudero, *Voto parlamentario no presencial y sustitución temporal de los parlamentarios*, in *Anuario de Derecho Parlamentario*, 24 (2010), 106-110.

Sotto un secondo profilo, è possibile individuare un modello caratterizzato da forme di ibridazione degli spazi virtuali che, al momento, sembra essere il più diffuso. In tal caso, il ricorso alla tecnologia per lavorare da remoto può essere limitato solamente per svolgere le riunioni in commissione (Norvegia, Finlandia, Canada, Australia, Nuova Zelanda, Francia, Paesi Bassi) o in plenaria (Regno Unito, Estonia, Romania, Polonia, Ecuador Cile). Inoltre, il modello “ibrido” prevede la partecipazione di un numero limitato di parlamentari da remoto (generalmente il numero consentito dalla piattaforma), mentre la parte numericamente più consistente di parlamentare intervengono direttamente in aula, rispettando le norme di distanziamento sociale (Parlamento europeo, Regno Unito, Romania, Polonia, Cile). In tali casi, l’attività da remoto quasi mai risulta estesa all’attività legislativa, ma viene limitata alla sola approvazione – su proposta dei Governi – di atti necessari per fronteggiare l’emergenza sanitaria.

Molti Parlamenti hanno attivato procedure *ad hoc* per implementare una vasta gamma di strumenti digitali, in parte sviluppati su infrastrutture esistenti, in parte avviati *ex novo*. In entrambi i casi, è chiaro che fattivi e duraturi processi di reingegnerizzazione delle procedure parlamentari richiedono investimenti di lungo termine, che dovranno essere prevalentemente indirizzati alla fornitura di infrastrutture tecnologicamente affidabili e giuridicamente compatibili con l’assetto istituzionale, nonché al miglioramento tecnico dei vari apparati amministrativi, incluso processi di formazione sia del personale che dei parlamentari. In questo contesto, i Parlamenti che hanno già installato e utilizzato da tempo – come nel caso del Congresso brasiliano – strumenti basati su tecnologie IT presentano un indubbio vantaggio competitivo.

Alla luce di quanto appena affermato, di seguito si analizzeranno le principali esperienze – prevalentemente collocate nell’area continentale europea e americana – che, ad oggi, hanno sviluppato (o fattivamente avviato) processi di virtualizzazione delle procedure interne, sia per quanto concerne lo svolgimento dei dibattiti *online*, sia per il più complesso processo di votazione da remoto e che evidenziano profili di maggiore interesse sotto il profilo gius-comparatistico.

### **3. Processi di virtualizzazione dei Parlamenti nel continente europeo**

Il ricorso alla tecnologia digitale per garantire lo svolgimento delle attività parlamentari, a partire dalla partecipazione alle sedute e dal voto, è attualmente consentito in diversi Parlamenti del continente europeo, pur con dei distinguo quanto a modalità di svolgimento e delimitazione degli ambiti di applicazione. In un quadro complessivo ancora in evoluzione, può comunque evidenziarsi la tendenza a implementare modelli ibridi di *Virtual Parliament*.

#### *3.1. La virtualizzazione delle procedure parlamentari nel Parlamento europeo*

Dal punto di vista temporale, il Parlamento europeo è stato il primo organo assembleare del continente europeo a organizzare sedute plenarie da remoto.

Già il 20 marzo 2020, l’Ufficio di Presidenza del PE ha approvato modifiche temporanee al regolamento interno che consentono la partecipazione e la votazione a distanza<sup>14</sup>. La decisione assunta dall’Ufficio di presidenza ha validità temporanea e sarà applicabile fino al 31 luglio 2020. La partecipazione e la votazione a distanza possono essere utilizzati solo in presenza di circostanze eccezionali che devono essere valutate dal Presidente.

In base alla decisione assunta dall’Ufficio di presidenza, è consentita la presenza in aula del Presidente e di un numero limitato di parlamentari, con parte della componente parlamentare che può partecipare da remoto, accedendo alla piattaforma di videoconferenza Webex. La partecipazione a distanza non è obbligatoria e viene valutata dal singolo deputato ma, in questa fase di emergenza sanitaria, è prescelta dalla stragrande maggioranza dei parlamentari. Nella seduta plenaria virtuale è consentito il solo intervento dei capigruppo e dei rappresentanti del Consiglio UE e della Commissione. La partecipazione *online* è consentita anche nelle commissioni del Parlamento europeo, su autorizzazione del Presidente.

Quanto al sistema di voto, conformemente a quanto stabilito dalla Decisione dell’Ufficio di presidenza del 20 marzo, è stato previsto un sistema di voto a distanza, che consente l’invio della scheda di voto tramite posta elettronica<sup>15</sup>. Tale sistema presenta alcuni evidenti limitazioni. In primo luogo, si tratta di un sistema di votazione a distanza – e non un sistema di *i-voting*<sup>16</sup> – che non può essere utilizzato in tempo reale. In secondo luogo, l’invio del voto viene effettuato attraverso una rete aperta e non una Intranet e, dunque, più facilmente esposta ad attacchi informatici. Ad oggi, i membri del PE hanno

---

<sup>14</sup> Tale decisione trova fondamento giuridico, per un verso, nell’art. 25, § 2, del regolamento in parola, secondo cui l’Ufficio di Presidenza può «adottare decisioni di carattere finanziario, organizzativo e amministrativo concernenti l’organizzazione interna del Parlamento, il Segretariato del Parlamento e i suoi organi» e, per altro verso, negli art. 187, § 1, c. 2 e 192, § 1 che disciplina la possibilità, per il Presidente del Parlamento, di far ricorso al sistema di votazione elettronica. Ma, in merito al voto a distanza, non manca chi mette in dubbio la possibilità stessa che il Parlamento europeo possa farvi ricorso, atteso che l’art. 6 (1) dell’Atto del 1976 stabilisce che «i membri del Pe votano su base individuale e personale». Alla luce di ciò, come sottolinea il *Wissenschaftlicher Dienst* del *Bundestag*, è discutibile che la procedura di voto per e-mail, come quella prevista dall’Ufficio di presidenza del PE, possa ritenersi compatibile con l’Atto del 1976 (*Wissenschaftlicher Dienst*, 31-03-30, [www.bundestag.de/resource/blob/690270/07e7b1aff547a62bbc7477281574de2c/WD-3-084-20-pdf-data.pdf](http://www.bundestag.de/resource/blob/690270/07e7b1aff547a62bbc7477281574de2c/WD-3-084-20-pdf-data.pdf)).

<sup>15</sup> I deputati ricevono la scheda per votare mediante posta elettronica, la quale deve essere stampata, compilata, firmata, scansionata o fotografata e rinviata sempre per mezzo posta elettronica. L’indirizzo di posta deve essere obbligatoriamente quello ufficiale, in quanto consente di identificare formalmente il deputato. Il risultato delle votazioni viene comunicato dal Presidente a conclusione della votazione e solo dopo aver provveduto al conteggio dei voti validi.

<sup>16</sup> L’*i-voting* (o *Internet Voting*) fa riferimento a una modalità che consente all’elettore di inviare il proprio voto da un qualsiasi dispositivo connesso alla rete di Internet. Si tratta di una *species* del più ampio *genus* di *Electronic Voting* (o *e-voting*), di cui fanno parte diverse soluzioni tecniche che prevedono l’espressione e il conteggio dei voti (scansione ottica, schede perforate, registrazione elettronica diretta o DRE). Su questi temi v., diffusamente, A.D. Maurer, J. Barrat, *e-Voting Case Law. A comparative Analysis*, Farnham, 2015.

espresso un voto palese e, dunque, sicuramente meno soggetto a strumentali interventi di alterazione, ma la questione potrebbe porsi dinanzi alla necessità di far ricorso allo scrutinio segreto. In tal caso, la previsione di un sistema di votazione a distanza sicuro e affidabile diventa essenziale per la stessa salvaguardia dell'integrità del lavoro parlamentare<sup>17</sup>.

La prima sessione plenaria in videoconferenza si è tenuta il 26 marzo e, per la prima volta, il Parlamento europeo ha utilizzato la procedura di voto a distanza per approvare tre proposte urgenti della Commissione europea per fronteggiare la crisi sanitaria.

Anche la sessione plenaria straordinaria convocata dal Presidente Sassoli il 16-17 aprile per proseguire i lavori sulle misure straordinarie per contrastare la crisi pandemica e la successiva sessione del 13-15 maggio si sono svolte in videoconferenza, garantendo alla gran parte dei suoi membri di collegarsi dai propri Paesi.

### *3.2. Sessioni virtuali e voto online e le modifiche regolamentari introdotte dai Parlamenti di Romania e Polonia*

Se il Parlamento europeo ha delimitato l'ambito di applicazione della procedura elettronica alla sola situazione emergenziale venutasi a determinare a seguito della diffusione del Coronavirus, nel contesto europeo, i Parlamenti rumeno e polacco hanno invece deciso di istituzionalizzare in via permanente la procedura virtuale di riunione e di votazione, autorizzandone l'impiego anche ad altre situazioni di urgenza.

Esemplificativo è il modello adottato in Romania. Già il 14 marzo 2020, il Parlamento ha approvato una decisione con cui è stato modificato il Regolamento interno, al fine di prevedere che «in situazioni eccezionali, accertate dalle autorità autorizzate, quali epidemie, pandemie, fenomeni naturali estremi, terremoti atti di terrorismo e altre situazioni che rendono impossibile la presenza dei parlamentari nella sede del Parlamento, le riunioni degli uffici permanenti della Camera dei deputati e del Senato, le riunioni delle commissioni specializzate, nonché le riunioni della plenaria della Camera dei deputati e della plenaria del Senato o della sessione plenaria in seduta congiunta delle due Camere, saranno condotte per via elettronica mediante una procedura che sarà stabilita con una decisione degli uffici permanenti della Camera dei deputati e del Senato [...] 2. La decisione di dichiarare tale situazione eccezionale è di competenza dell'Ufficio permanente di ciascuna Camera, previa consultazione del Comitato dei leader dei gruppi parlamentari»<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> In tal caso, un livello adeguato di sicurezza può essere ottenuto con sistemi elettronici e software controllati e certificati da responsabili tecnici che rispondano direttamente all'Ufficio di Presidenza dell'assemblea parlamentare. È altresì necessario adottare una piattaforma unica certificata che preveda sistemi di chiavi di sicurezza con codici crittografati di identificazione per ogni sessione, in modo tale che il codice di accesso alla videoconferenza venga comunicato personalmente e riservatamente al parlamentare.

<sup>18</sup> Parlamento Romania, *Modifica norme regolamentari*, 14-03-2020

Il modello prevede una ibridazione della procedura ordinaria, con un numero limitato di membri presenti in aula e altri collegati in videoconferenza. È contemplata la possibilità, per ciascun parlamentare, di attivare il collegamento telefonico diretto con la sala plenaria. L’intervento viene trasmesso in diretta.

In maniera analoga, in Polonia, il 26 marzo 2020, il *Sejm* ha modificato il proprio regolamento per consentire le sedute e le votazioni da remoto sia dell’assemblea che delle commissioni<sup>19</sup>. Il ricorso a tali modalità di lavoro è stato esteso anche ai seguenti casi: (i) stato di emergenza, calamità naturale o in vigenza della legge marziale; (ii) così definita ai sensi della legge del 5 dicembre 2008.

L’emendamento consente, dunque, lo svolgimento di sessioni plenarie e di riunioni delle commissioni e sottocommissioni per mezzo di strumenti elettronici<sup>20</sup>. Spetta allo *Speaker*, su parere del “Konwentu Seniorów” (organo composto dal Presidente, Vicepresidenti, e capigruppo), convocare una riunione in modalità telematica, dandone espressa e motivata comunicazione a tutti i deputati.

Il regolamento consente a tutti i 460 deputati di partecipare da remoto, ammettendo però la possibilità, ad un numero limitato degli stessi, che rappresentano proporzionalmente le forze partitiche presenti in assemblea, di recarsi in aula, nel rispetto delle misure di distanziamento sociale.

Il Regolamento precisa (art. 198b) che il *Marszałek* del *Sejm*, al fine di far ricorso alla riunione in remoto, deve assicurarsi che gli strumenti utilizzati l’identificazione in sicurezza dei parlamentari e che tutti abbiano la possibilità di intervenire ai lavori in aula, prendendo la parola ed esprimendo il voto.

Viene previsto, nell’ambito delle riunioni da remoto, anche un rigido contingentamento dei tempi di intervento dei singoli membri dell’assemblea: la presentazione di una proposta non può durare oltre cinque minuti e gli interventi non oltre i tre minuti, fatta eccezione per i capigruppo che possono intervenire per 15 minuti. Un membro può intervenire una sola volta.

Ai sensi dell’art. 198g, la votazione può avvenire utilizzando mezzi elettronici a distanza. La Cancelleria della camera è responsabile della fornitura di attrezzature ai parlamentari.

Il nuovo sistema è stato adottato a partire dal 27 marzo 2020.

Anche il Senato polacco ha modificato, con decisione del Consiglio degli Anziani del 9 aprile 2020, il proprio regolamento<sup>21</sup>, autorizzando i senatori a lavorare secondo il modello “ibrido”, per cui essi possono partecipare da remoto o in presenza, sia nella sala plenaria, sia nei locali antistanti che sono stati predisposti per assicurare il distanziamento e che sono collegati in *streaming* alla

---

([www.cdep.ro/pdfs/oz/oz20200314/hp\\_vot\\_electronic.pdf](http://www.cdep.ro/pdfs/oz/oz20200314/hp_vot_electronic.pdf)).

<sup>19</sup> Le modifiche sono state approvate con 250 voti a favore, 104 contrari e 14 astensioni.

<sup>20</sup> Sejm, *Modifica norme regolamentari*, 24-03-2020 ([www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=286](http://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=286)).

<sup>21</sup> Art. 16, § 3-4.

sala principale. I senatori ammessi a partecipare nell'emiciclo vengono individuati in modo da rispettare la proporzionalità tra i gruppi<sup>22</sup>.

### 3.3. La digitalizzazione delle procedure interne nei Parlamenti dei Paesi del Benelux

Anche in Belgio, la Camera dei rappresentanti ha modificato, il 26 marzo 2020, il proprio Regolamento interno per consentire ai membri di essere considerati “presenti” in seno alle Commissioni e nelle sedute plenarie anche se collegati a distanza, nonché di votare elettronicamente o per *e-mail*<sup>23</sup>, in tutti casi in cui ricorra – genericamente – una situazione grave ed eccezionale che minacci la salute pubblica e che impedisca ai membri della Camera di partecipare in presenza alle sedute e di votare in aula<sup>24</sup>. I parlamentari – a seguito di espressa informativa da parte dei capigruppo – devono comunicare al Presidente della Camera di voler optare per il voto elettronico<sup>25</sup>.

Le videoconferenze, sia in commissione che in aula, si svolgono sulla piattaforma Zoom. Nel caso delle commissioni è ammesso il voto per alzata di mano.

Per la seduta plenaria, la votazione avviene attraverso un *software* sviluppato dal Dipartimento IT del Parlamento.

In Senato, non sono previste, al momento, sedute plenarie. Non esiste un quadro regolamentare che autorizzi riunioni e votazioni da remoto, ma è in fase di test la piattaforma Zoom per verificare la possibilità di avviare riunioni in videoconferenza.

Pur senza apportare modifiche alle proprie norme regolamentari, la Camera dei deputati del Lussemburgo ha previsto il ricorso alla videoconferenza nell'ambito delle attività delle commissioni parlamentari. Ad oggi, sono si sono

<sup>22</sup> Senato, *Modifica norme regolamentari*, 15-03-2020 ([www.senat.gov.pl/aktualnosci/art,12651,9-posiedzenie-senatu-pierwszy-dzien.html](http://www.senat.gov.pl/aktualnosci/art,12651,9-posiedzenie-senatu-pierwszy-dzien.html)).

<sup>23</sup> A tal fine, sono stati modificati gli art. 25, 26 e 42 del Regolamento della Camera dei Rappresentanti. Più nello specifico, all'art. 25 è stato inserito un comma n. 2bis, ai sensi del quale «L'article 42, n° 3bis, est d'application analogue en commission, étant entendu que les membres qui expriment leur vote électroniquement conformément à l'article 26, n° 4, troisième phrase, sont considérés comme présents». All'art. 26, n. 4, è stata prevista la possibilità che si possa far ricorso al voto elettronico.

Inoltre, all'art. 42 è stato inserito il comma 3bis, secondo cui «Pour l'application du n° 3, la Conférence des présidents peut, dans le cas d'une situation grave et exceptionnelle qui menace la santé publique et qui empêche des membres de la Chambre d'être physiquement présents, décider, pour les résolutions urgentes qu'elle désigne, que les membres qui expriment leur vote conformément à l'article 58, n° 3, alinéa 1<sup>er</sup>, troisième phrase, sont considérés comme présents. Les membres de la Chambre sont informés de la décision de la Conférence. Ils communiquent au président de la Chambre ou au greffier au préalable qu'ils exprimeront leur vote conformément à l'article 58, n° 3, alinéa 1<sup>er</sup>, troisième phrase».

Infine, all'art. 58, n. 3, c. 1, è previsto che «Dans le cas visé à l'article 42, n° 3bis, le vote émis avant la clôture du vote par le renvoi électronique du bulletin est assimilé au vote par bulletin signe».

<sup>24</sup> Art. 42, c. 3bis, Regolamento della Camera dei rappresentanti.

<sup>25</sup> Infine, all'art. 58, n. 3, c. 1, è previsto che «Dans le cas visé à l'article 42, n° 3bis, le vote émis avant la clôture du vote par le renvoi électronique du bulletin est assimilé au vote par bulletin signe».

svolte circa sessanta riunioni virtuali, oltre a una quindicina di riunioni dell’Ufficio di presidenza e della Conferenza dei presidenti. Quanto all’oggetto, le riunioni sono prevalentemente dedicate all’esame – su proposta del Governo – degli atti legati alle necessità dell’emergenza sanitaria e, spesso, si svolgono alla presenza del Primo Ministro, Xavier Bettel, e del Ministro della Sanità Paulette Lenert.

Peculiare è, invece, l’esperienza dei Paesi Bassi. La *Tweede Kamer* sta monitorando l’attività del Governo per quanto concerne, in particolare, l’adozione delle misure riguardanti il contrasto al Coronavirus<sup>26</sup>. Ma, ad oggi, non sono state varate misure specifiche per quanto concerne l’adozione di procedure digitali per lo svolgimento delle attività parlamentari in aula o in commissione.

Tuttavia, è interessante segnalare la recente adozione di una legge sulla “deliberazione digitale temporanea” nelle province<sup>27</sup>. Tale legge prevede che gli organi elettivi degli enti decentrati possano far temporaneamente ricorso alla tecnologia digitale per la deliberazione e la votazione a distanza<sup>28</sup>. In base a tale misura legislativa, i comuni, le province e, in generale, tutti gli enti pubblici possono decidere, in autonomia, le modalità di attuazione della modalità *online*, purché siano soddisfatte le seguenti condizioni: (i) deve essere garantito a ciascun componente l’accesso tecnico alla deliberazione e al voto; (ii) deve essere prevista una modalità di identificazione certa e affidabile dei componenti; (iii) deve essere garantita la connessione online a ciascun partecipante; (iv) il Presidente della riunione deve essere posto nella condizione di poter moderare il dibattito, mantenere l’ordine di svolgimento dei lavori, anche ricorrendo al richiamo o determinando l’ordine di votazione. Inoltre, la riunione *online* può essere ritenuta valida solo se vi partecipa la maggioranza assoluta dei componenti. Dunque, una normativa rigorosa e dettagliata che andrà a disciplinare le procedure virtuali degli organi elettivi degli enti territoriali che, in prospettiva, potrebbe favorire l’avvio di analoghe procedure anche a livello parlamentare.

### 3.4. Parlamenti digitali e “corona-crisi”: l’esperienza dei Paesi dell’area baltica

Procedure urgenti di modifica delle norme regolamentari sono state avviate anche dai Parlamenti dei Paesi baltici. In quest’area, è da segnalare il processo di riforma avviato dal Parlamento estone che, ad oggi, è l’unico nel continente

<sup>26</sup> Tweede Kamer, *House of Representatives to increase number of debates* ([www.houseofrepresentatives.nl/news/house-representatives-increase-number-debates](http://www.houseofrepresentatives.nl/news/house-representatives-increase-number-debates)).

<sup>27</sup> La legge è stata approvata alla Camera dei rappresentanti il 1° aprile ed è entrata in vigore il 9 aprile 2020 e rimarrà in vigore sino al 1° settembre 2020, ma potrà essere prorogata fino a un massimo di due mesi con regio decreto ([zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2020-113.html](http://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2020-113.html)).

<sup>28</sup> Tweede Kamer, *Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming provincies, gemeenten, waterschappen en de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba* ([www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?cfg=wetsvoorsteldetails&qry=wetsvoorstel%3A35424](http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?cfg=wetsvoorsteldetails&qry=wetsvoorstel%3A35424)).

europeo a prevedere un modello “puro” di “Virtual Parliament”, ossia con possibilità di integrale migrazione delle attività parlamentari nel Cyberspazio, secondo un modello generale e stabile, cui l’Ufficio di presidenza del *Riigikogu* potrà far ricorso qualora sussistano “motivi validi”<sup>29</sup>. In altre parole, l’obiettivo sembra essere quello di istituzionalizzare tale modalità di lavoro, rendendola dunque utilizzabile anche al di là della contingenza emergenziale legata alla crisi da Coronavirus. L’obiettivo spiega anche la ragione per cui si è ritenuto opportuno procedere ad una modifica ampia del *Riigikogu Rules of Procedure and Internal Rules Act*, approvata con procedura legislativa ordinaria<sup>30</sup>.

La proposta di modifica è stata presentata, il 13 aprile 2020, dal *Constitutional Committee* del *Riigikogu* e, come già accennato, consente di svolgere le sedute e le votazioni da remoto qualora l’Ufficio di Presidenza ritenga sussistano “motivi validi”. Non si tratta, dunque, di una modalità procedurale straordinaria, azionabile su iniziativa del singolo parlamentare che dovesse trovarsi nell’impossibilità di partecipare, bensì di un vero e proprio modello di operatività del Parlamento, che può essere attivato su iniziativa dell’Ufficio di Presidenza, qualora dovessero sussistere “ostacoli oggettivi” tali da non consentire all’organo di funzionare. Il modello dunque non prevede la possibilità di far ricorso a procedure “ibride”, con presenza di membri in aula e membri collegati da remoto, bensì una procedura di integrale virtualizzazione

---

<sup>29</sup> Nel caso estone, deve tuttavia precisarsi che, ancor prima della proposta di modifica del regolamento parlamentare, il 16 marzo 2020, la Commissione Affari costituzionali del *Riigikogu* aveva autorizzato il ricorso alla tecnologia digitale per tenere le riunioni e le votazioni da remoto in commissione, ritenendo le stesse giuridicamente ammissibili se avessero garantito a ciascun parlamentare il diritto di votare e di partecipare mediante la presentazione di proposte, emendamenti e interventi.

<sup>30</sup> La scelta del Parlamento estone viene, in parte, legarsi al peculiare contesto ordinamentale di quel Paese, noto per aver già da tempo avviato un esteso processo di digitalizzazione dell’esteso apparato di *government*. Ritenuta la società digitale più avanzata al mondo, l’Estonia ha costruito un ecosistema digitale efficiente, sicuro e trasparente, la cui infrastruttura consente, molto più che altrove, di sviluppare – anche a livello parlamentare – soluzioni tecnologicamente avanzate. In un contesto generale in cui il 99% dei servizi pubblici sono già stati digitalizzati attraverso una sofisticata infrastruttura tecnologica statale, è già in funzione da tempo un sistema di “*e-Cabinet*” che ha consentito di digitalizzare l’intero apparato di funzionamento del Governo, sulla base di un sistema di database multiutente e uno *scheduler* che consente di organizzare e di aggiornare in tempo reale tutte le informazioni relative all’attività dell’esecutivo, offrendo ai ministri una panoramica chiara e aggiornata di ogni argomento in discussione. Il sistema consente a ogni ministro di rivedere ogni punto all’ordine del giorno della riunione del Consiglio e di rendere nota la propria posizione. In questo modo, gli atti proposti che non ricevono obiezioni o proposte di modifiche da parte dei ministri, vengono adottate senza dibattito. Inoltre, il sistema estone di “*e-Cabinet*” utilizza un software di videoconferenza che permette ai Ministri di partecipare a distanza. La sala delle riunioni è, ormai da tempo, priva di dispositivi elettronici fissi. Ciò significa che i ministri possono accedere all’*e-Cabinet* dai propri dispositivi digitali *mobile*, identificando attraverso la carta d’identità digitale. Il sistema di “*e-Cabinet*” è altresì collegato a un’articolata infrastruttura di consultazione elettronica, attraverso cui è possibile accedere a progetti di legge e documentazione ministeriale. Tale sistema, dunque, collega efficacemente l’intera rete informativa istituzionale, senza soluzione di continuità (www.riigikantselei.ee/en/organisation-work-government). Cfr. L.G. Sciannella, *La “Digital Nation” e il futuro dello Stato-nazione. Il caso di “e-Estonia”*, in *dpceonline.it*, 1 (2015), 9 ss.

delle attività che si aziona in presenza di circostanze eccezionali oggettive e verificabili.

Secondo la definizione offerta, una seduta con partecipazione da remoto individua una modalità di svolgimento della stessa che ne consente la frequenza “con mezzi elettronici senza necessità di essere fisicamente presenti” e che garantisca al parlamentare la “possibilità di osservare la seduta ed eseguire le operazioni in tempo reale (presentazione di proposte, relazioni, interrogazioni orali, interventi, votazioni) e di fare ostruzionismo”<sup>31</sup>.

Dal punto di vista procedurale, inoltre, la convocazione di una seduta plenaria da remoto deve essere comunicata a tutti i parlamentari con almeno tre giorni di anticipo (con possibilità di preavvisi più brevi in sussistenza di motivi validi) e la stessa può ritenersi valida solo con la presenza della maggioranza assoluta dei membri. Dunque, come già anticipato poco sopra, la seduta da remoto viene intesa come modalità straordinaria di lavoro dell’organo parlamentare, che comporta – come specificato nella proposta di modifica – lo svolgimento della seduta “in assenza di un luogo fisico”. Ciò significa, come già accennato, che una seduta virtuale del *Riigikogu* può svolgersi in modo tale che tutti i membri partecipino da remoto, senza alcuna possibilità di presenza fisica in aula<sup>32</sup>.

La riforma del regolamento del Parlamento estone investe anche la modalità di votazione da remoto. Sul punto, deve precisarsi che l’art. 81 del regolamento prevede già la possibilità di utilizzare il voto elettronico, imponendo la necessità di ricorrere al voto cartaceo solo per l’elezione del Presidente della Repubblica e del Presidente del Parlamento. Ora, la novella legislativa integra l’art. 81 con un nuovo paragrafo che rende possibile il ricorso a tale modalità di voto nelle sedute da remoto, precisando che “se un membro del *Riigikogu* che partecipa a una seduta da remoto è nell’impossibilità di utilizzare il voto elettronico o per alzata di mano, può votare secondo altra modalità approvata dal Presidente della seduta”. In tal caso, constatata l’impossibilità di esprimere il voto elettronicamente nell’ambito di una seduta da remoto, è necessario insediare un “comitato” – composto da un rappresentante di ciascuna forza partitica presente nel *Riigikogu* – cui demandare il compito di organizzare una modalità di votazione alternativa<sup>33</sup>.

Nella parte conclusiva, la proposta di riforma tocca i profili attinenti alla sicurezza. All’esame del *Riigikogu* è dunque posto anche l’articolato capitolo

---

<sup>31</sup> Art. 89 (1), c. 2 e 3 del progetto.

<sup>32</sup> L’argomento riguardante i processi di virtualizzazione delle attività e procedure parlamentari è stato al centro dell’incontro dei Parlamenti degli otto Paesi dell’accordo di cooperazione regionale nordico-baltico che riunisce cinque Paesi nordici e tre paesi baltici: Finlandia, Svezia, Norvegia, Islanda, Danimarca, Estonia, Lettonia e Lituania. I rappresentanti hanno evidenziato l’assoluta necessità di far ricorso alla tecnologia digitale per garantire la piena funzionalità delle assemblee parlamentari in presenza di situazioni di necessità.

<sup>33</sup> Art. 82, par. 6, Regolamento.

dell'implementazione di un'infrastruttura tecnologica sicura, accessibile e affidabile.

Ad oggi, l'orientamento prevalente sembra essere quello di sviluppare un'applicazione all'interno della rete informatica del *Riigikogu* che consenta ai parlamentari di partecipare alla seduta e votare da remoto. Per l'accesso sicuro alla rete, i parlamentari estoni possono servirsi della carta d'identità digitale, già in possesso della quasi totalità della popolazione estone. Per fare ciò, il piano messo a punto dal Parlamento prevede l'utilizzazione della già esistente rete VPN e l'invio dei dati con codici crittografati. È anche allo studio un *Application Programming Interface* (API) per il voto da remoto, al fine di consentire all'infrastruttura di inviare e scambiare i dati.

Quanto al sistema di videoconferenze, al momento, per far fronte all'attuale fase emergenziale, è allo studio la possibilità di far ricorso alle soluzioni offerte dal mercato (MS Teams, Zoo, Tixeo), ma il Parlamento estone è orientato a sviluppare, in tempi brevi, un proprio *software* utilizzabile solo per le finalità delle funzioni da remoto del *Riigikogu*.

Sempre in aurea baltica, il Parlamento lituano ha modificato – il 17 marzo 2020 – il proprio regolamento, al fine di consentire alle commissioni parlamentari di tenere sessioni e di votare a distanza, in presenza dello stato di emergenza dichiarato il 26 febbraio 2020, ai sensi dell'art. 144 Cost.

Conformemente alla sez. 186 (11) del regolamento del *Seimas*, l'infrastruttura tecnologica utilizzata dalle commissioni deve garantire l'identificazione del parlamentare, la registrazione della seduta e la votazione in sicurezza. Nel rispetto del principio di trasparenza, è prevista la diffusione in *streaming*, anche solo audio, delle sedute delle commissioni che si svolgono da remoto.

Lunghe coordinate simili sembra muoversi il *Saeima* lettone. Dopo la proclamazione dello stato di emergenza, intervenuta il 12 marzo 2020, con durata sino al 14 aprile poi prorogato al 12 maggio, il Parlamento ha mantenuto la sua piena funzionalità, svolgendo però le proprie sedute in modalità "ibrida", tramite videoconferenza, con i parlamentari sistemati in locali diversi della sede del *Saeima*. È stato avviato un intenso dibattito in merito all'ammissibilità giuridica di svolgere sedute integralmente da remoto. Secondo l'art. 15 Cost., il *Saeima* svolge le sue sedute nella città di Riga e solo in circostanze eccezionali può riunirsi "altrove". Il 23 marzo, il Presidente della Repubblica, Egils Levits, ha convocato una riunione dei Presidenti dei principali organi costituzionali (*Saeima*, Governo, Corte costituzionale, Corte suprema), al fine di discutere forme e modalità di lavoro di tali organi durante lo stato di emergenza. In questa sede, è stato concordato che il *Saeima* possa tenere sessioni da remoto, in quanto il riferimento, di cui all'art. 15 Cost., di riunirsi "altrove" ricomprende anche "l'ambiente digitale".

### 3.5. La virtualizzazione del Parlamento inglese

Un articolato processo di ammodernamento tecnologico delle norme regolamentari interne alle esigenze impellenti poste dalla crisi sanitaria è stato percorso anche del Parlamento del Regno Unito.

Entrambe le Camere hanno affrontato il problema di doversi incontrare fisicamente in aula, assumendo in merito decisioni che – pur con approcci differenti – hanno innovato in maniera significativa le plurisecolari modalità procedurali interne del Parlamento inglese.

Alla Camera dei comuni, a seguito della sospensione delle attività intervenuta in concomitanza con la proclamazione del *lockdown*, un ruolo centrale è stato, di fatto, assunto dalla *House of Commons Commission*. Quest’ultima ha svolto varie riunioni in videoconferenza, approvando, il 16 aprile 2020, un piano per l’introduzione di modalità procedurali “ibridi”, che prevedono lo svolgimento delle sessioni plenarie con presenza di un numero massimo di 50 deputati in aula e un numero massimo di 120 deputati in collegamento da remoto<sup>34</sup>. La scelta dei deputati che possono prendere parte alla seduta è stabilita dal singolo partito, in proporzione al numero di seggi ottenuti alle ultime elezioni. L’atto procedurale è stato approvato dalla Camera nella seduta del 21 aprile 2020 e rimarrà in vigore sino al 30 giugno 2020, a meno che lo *Speaker* non decida, entro il 23 giugno, di prolungarne la vigenza, con previsione di verifica periodica, al fine di accertarne la piena funzionalità<sup>35</sup>.

Quanto all’ambito di applicazione del suddetto atto procedurale, in un primo momento, la Camera ne ha limitato il ricorso alla sola discussione delle dichiarazioni del Governo relative all’emergenza da Coronavirus, salvo poi approvare una mozione al fine di prevedere la possibilità di farvi ricorso per condurre dibattiti su mozioni e proposte di legge.

La prima seduta virtuale si è svolta il 22 aprile sulla piattaforma “Zoom” per le *Prime Minister’s Questions*. Alla Camera sono stati installati schermi che consentono ai 120 deputati collegati da remoto di prendere parte ai dibattiti.

Quanto all’introduzione del voto da remoto, il *Parliamentary Digital Service* della Camera dei Comuni, in collaborazione con il *National Cyber Security Center*, ha predisposto un sistema che poggia su “MemberHub”, un’applicazione già in

---

<sup>34</sup> House of Commons, *Commission Decisions*, 16-04-2020, consultabile al *Link*: [committees.parliament.uk/committee/348/house-of-commons-commission/news/145932/house-of-commons-commission-decisions-16-april-2020/](https://committees.parliament.uk/committee/348/house-of-commons-commission/news/145932/house-of-commons-commission-decisions-16-april-2020/).

<sup>35</sup> È stata posta in dubbio l’autorità della *House of Commons Commission* – organo interno della Camera a carattere prevalentemente tecnico – di proporre modifiche di portata significativa delle procedure parlamentari. Tuttavia, la situazione emergenziale, connessa all’impossibilità di far convergere alla Camera un numero significativo di parlamentare in ragione delle norme di distanziamento sociale, ha comportato una concentrazione di poteri e funzioni in capo a tale organo, ritenuto comunque rappresentativo delle principali forze partitiche della Camera. Sul punto, cfr. D. Natzler, *Building a “virtual parliament”. How our democratic institutions can function during the coronavirus*, in *The Constitution Unit*, 20-04-20 ([constitution-unit.com/2020/04/20/building-a-virtual-parliament-how-our-democratic-institutions-can-function-during-the-coronavirus](https://constitution-unit.com/2020/04/20/building-a-virtual-parliament-how-our-democratic-institutions-can-function-during-the-coronavirus)).

uso ai deputati inglesi per la presentazione di proposte di legge che fa ricorso a una procedura digitalizzata di autenticazione a più fattori (AMF). Tutti i dati sono crittografati e inviati tramite una VPN e i *record* di voto vengono archiviati sia in “MemberHub”, sia nel sistema di voto elettronico già in uso alla Camera. La *Bicameral Information Authority* ha diffuso una dichiarazione che conferma la piena conformità del sistema ad elevati standard di sicurezza<sup>36</sup>. Ma, per il momento, i voti espressi da remoto, pur trasmessi attraverso reti protette, non possono essere anonimizzati.

Il 7 maggio, l'*House of Commons Procedure Committee* ha pubblicato un ampio rapporto sulle modalità di funzionamento di tale sistema di voto, descrivendone in dettaglio l'articolato processo di utilizzo<sup>37</sup>.

Nella seduta del 12 maggio, i deputati hanno potuto sperimentare per la prima volta tale nuova modalità di voto *online*<sup>38</sup>. Prima di procedere alla votazione, lo *Speaker* ha dato lettura di una dichiarazione in cui è stato chiesto ai membri di prestare «careful attention to what the Procedure Committee says about the integrity of the system», in quanto «any attempt to allow anyone who is not a Member to vote is likely to be a serious breach of privilege»<sup>39</sup>.

Nell'attuale fase emergenziale, tale sistema sta consentendo alla Camera di avere un adeguato livello di operatività, ma lo stesso necessita di ulteriori test e aggiustamenti, sia per rafforzarne il livello di sicurezza, sia per consentire il suo utilizzo anche nell'ambito dello scrutinio segreto. Non a caso, il parere di idoneità dell'*House of Commons Procedure Committee* è stato espresso sulla base del fatto che il sistema è progettato per un utilizzo temporaneo, per la sola durata della situazione emergenziale da Covid-19, e non per sostituire il tradizionale sistema di voto in presenza.

Alla Camera dei *Lords*, il Lord *Speaker* ha pubblicato – il 7 aprile 2020 – una lettera in cui ha illustrato sinteticamente la procedura “ibrida” che sarebbe stata seguita per garantire la funzionalità dell'organo prevedendo, anche in questo caso, sia la presenza fisica che da remoto di una parte della componente dell'organo<sup>40</sup>. Un nuovo comunicato è stato diffuso il successivo 9 aprile, in cui il Lord *Speaker*, unitamente ai *leaders* dei tre principali formazioni partitiche della Camera dei *Lords* e il *Convenor*, informava che, a partire dal 21 aprile, le attività di presentazione di mozioni e dichiarazioni orali dovessero svolgersi

---

<sup>36</sup> Bicameral Information Authority, *Arrangements for Remote Divisions*, ([publications.parliament.uk/pa/cm5801/cmselect/cmproced/335/33505.htm](https://publications.parliament.uk/pa/cm5801/cmselect/cmproced/335/33505.htm)).

<sup>37</sup> House of Commons Procedure Committee, *Procedure under coronavirus restrictions: remote voting in divisions*, 07-05-2020 ([publications.parliament.uk/pa/cm5801/cmselect/cmproced/335/335.pdf](https://publications.parliament.uk/pa/cm5801/cmselect/cmproced/335/335.pdf)).

<sup>38</sup> House of Commons, *MPs cast first ever remote votes in commons Chamber*, 12-05-2020, in [www.parliament.uk/business/news/2020/may/mps-cast-first-ever-remote-votes-in-commons-chamber](https://www.parliament.uk/business/news/2020/may/mps-cast-first-ever-remote-votes-in-commons-chamber).

<sup>39</sup> House of Commons, *Speaker's Statement*, 12-05-2020 ([www.theyworkforyou.com/debates/?id=2020-05-12d.148.0](https://www.theyworkforyou.com/debates/?id=2020-05-12d.148.0)).

<sup>40</sup> House of Lords, *Lord speaker's statement on UK Parliament's response to the spread of COVID-19*, 19-04-2020 ([www.parliament.uk/business/news/2020/march/lord-speaker-statement-on-covid-19/](https://www.parliament.uk/business/news/2020/march/lord-speaker-statement-on-covid-19/)).

possibilmente in modalità “virtuale”, limitando la partecipazione fisica in aula<sup>41</sup>. Ma, diversamente, dai Comuni, alla Camera dei *Lords* i lavori in videoconferenza non sarebbero stati trasmessi in *streaming*, ma solamente trascritti e pubblicati in seguito.

Le modalità di svolgimento delle sedute da remoto sono state poi oggetto di ulteriori precisazioni in un documento pubblicato il 16 aprile 2020, a cura del *Lord Procedure Committee*<sup>42</sup>. Più nello specifico, nel documento si evidenzia che le sedute virtuali possono avere ad oggetto solo alcuni individuati atti e procedimenti, tra i quali, interrogazioni, dichiarazioni, dibattiti su questioni procedurali e quesiti.

È interessante notare che, secondo quanto stabilito nel suddetto documento, una seduta virtuale «is not a sitting of the House. There is no mace present and the Virtual Proceeding will not be empowered to make decisions. Virtual Proceedings can debate and scrutinise an issue but when a decision is needed that must be taken by the House». Tuttavia, si precisa nel testo, sebbene le sedute virtuali non possano configurarsi quali “sedute” parlamentari, «they will be proceedings in Parliament operating under a resolution of the House, just like a Grand Committee or select committee. This is reflected in the wording of the Business of the House motion. It means that Virtual Proceedings, and the members taking part, will attract all the usual protections of parliamentary privilege» (p.to 24).

La partecipazione da remoto è garantita attraverso la piattaforma *Microsoft Team* ed è stata esclusa la possibilità che si possa partecipare alla seduta virtuale direttamente dall’aula.

La prima seduta virtuale si è svolta il 12 maggio con 225 membri che hanno partecipato da remoto al *question time* ma, a partire dal 18 maggio, sulla base di una versione aggiornata delle linee-guida sulle sedute virtuali<sup>43</sup>, la Camera dei *Lords* ha tenuto sedute quattro giorni alla settimana per la presentazione di domande orali e dichiarazioni e per il dibattito.

La procedura di virtualizzazione del Parlamento britannico si contraddistingue nel panorama comparato per la particolare attenzione che è stata prestata nel disciplinarne e normarne, in maniera approfondita, le modalità di implementazione e di funzionamento. Da ciò sembrerebbe agevole ritenere che le modifiche in corso, pur concepite come temporanee e provvisorie, possano invece assumere carattere permanente, segnando l’avvio di un profondo e straordinario processo di rinnovamento del Parlamento inglese.

---

<sup>41</sup> House of Lords, *Changes to House of Lords sitting following Easter recess*, 09-04-2020 ([www.parliament.uk/business/news/2020/april/1/changes-to-house-of-lords-sittings-following-easter-recess/](http://www.parliament.uk/business/news/2020/april/1/changes-to-house-of-lords-sittings-following-easter-recess/)).

<sup>42</sup> House of Lords, *Procedure Committee issues guidance on virtual proceedings*, 16-04-2020 ([committees.parliament.uk/committee/191/procedure-committee-lords/news/145918/procedure-committee-issues-guidance-on-virtual-proceedings/](http://committees.parliament.uk/committee/191/procedure-committee-lords/news/145918/procedure-committee-issues-guidance-on-virtual-proceedings/)).

<sup>43</sup> House of Lords, *Guidance on virtual proceedings*, 11-05-2020 ([committees.parliament.uk/publications/1054/documents/10928/default/](http://committees.parliament.uk/publications/1054/documents/10928/default/)).

### 3.6. Parlamenti e voto a distanza: i casi di Spagna e Grecia

Nel continente europeo, è da richiamare la prassi in uso nei Parlamenti di Spagna e di Grecia di limitare la partecipazione dei parlamentari ai lavori parlamentari ma, al contempo, di autorizzare il ricorso al voto a distanza.

Il voto a distanza è già previsto in entrambe le Camere delle Cortes spagnole (art. 82 regolamento del Congresso, modificato nel 2011 e art. 92 regolamento del Senato, modificato nel 2013).

In particolare, il regolamento del Congresso prevede che, in caso di gravidanza, maternità, paternità o malattia grave che impediscano lo svolgimento della funzione parlamentare e tenuto conto delle circostanze particolari che lo giustificano, l'Ufficio di Presidenza possa, con atto scritto e motivato, autorizzare i deputati ad esprimere il proprio voto attraverso la procedura telematica con verifica dell'identità personale, nelle sedute plenarie per le quali, non essendo suscettibili di frammentazione o modifiche, siano prevedibili il modo e il momento in cui avverranno. A tal fine, il regolamento prevede che il deputato sottoponga la necessaria richiesta scritta all'Ufficio di Presidenza della Camera, che deve comunicargli la decisione adottata, eventualmente specificando le votazioni e il periodo di tempo in cui sarà consentita al richiedente l'espressione del voto a distanza. La disposizione precisa, infine, che il voto in tal modo espresso dovrà essere verificato tramite il sistema ad hoc istituito dall'Ufficio di Presidenza prima dell'inizio della relativa votazione.

2526

In concomitanza alla diffusione del *Coronavirus*, la Presidente del Congresso – Meritxell Batet – ha annunciato, il 12 marzo 2020, la sospensione per due settimane dell'attività parlamentare, così come disposto in accordo con la conferenza dei capigruppo. In questa sede, la Presidente ha fissato la seduta successiva al 25 marzo, per la discussione e votazione di cinque decreti-legge regi (n. 4, 5, 6, 7 e 8 del 2020), nonché per decidere in merito alla proroga dello stato di allarme, dichiarato il 14 marzo. Per lo svolgimento di tale seduta, la Presidente ha annunciato la decisione di far ricorso «alla votazione a distanza con carattere generale, in modo tale che debbano essere presenti nell'emiciclo solo i deputati che intendano intervenire». Pertanto, la seduta si è svolta con una rappresentanza ridotta, unitamente alla previsione del voto a distanza a carattere generale, al quale hanno aderito 307 dei 350 deputati<sup>44</sup>.

Per esercitare il suo voto, il deputato deve accedere con il proprio dispositivo e credenziali alla rete Intranet del Congresso dei deputati, o scaricare

---

<sup>44</sup> Secondo le indicazioni della Presidente del Congresso, riportate nel messaggio sull'attività della Camera durante l'emergenza sanitaria, le sedute plenarie si svolgono «con l'unica presenza necessaria degli oratori designati dai gruppi e dal Governo e con il numero minimo di membri dell'Ufficio di Presidenza, e tutti i deputati possono seguirle ed esercitare il loro diritto di voto con mezzi telematici» ([www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/SalaPrensa/NotPre?\\_piref73\\_7706063\\_73\\_1337373\\_1337373.next\\_page=/wc/detalleNotaSalaPrensa?idNotaSalaPrensa=35909&mostrarvolver=N](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/SalaPrensa/NotPre?_piref73_7706063_73_1337373_1337373.next_page=/wc/detalleNotaSalaPrensa?idNotaSalaPrensa=35909&mostrarvolver=N)).

l’applicazione per i dispositivi mobili. È imprescindibile la comprovazione telematica dell’identità del deputato autorizzato mediante un certificato valido di firma digitale. I parlamentari esprimono il loro voto attraverso la rete Intranet del Congresso e autenticano il voto mediante firma digitale. Nel momento in cui il voto viene espresso – prima che venga avviata la votazione in aula – l’identità del singolo parlamentare e l’intenzione del voto vengono verificati mediante riscontro telefonico.

I Presidenti delle Camere devono ricevere i voti espressi da remoto prima dell’inizio della votazione in aula. In caso di scrutinio segreto, al fine di salvaguardare la segretezza del voto, il voto espresso da remoto viene stampato anonimo e posto nell’urna dall’Ufficio di presidenza.

Il Senato spagnolo – in occasione della seduta plenaria del 17 marzo 2020 – ha tenuto la sua prima sessione plenaria della storia senza senatori presenti in aula, ad eccezione del Presidente, Pilar Llop. Ben 259 dei 265 senatori hanno votato – in soli quattro minuti - da remoto, approvando il Trattato di adesione della Macedonia del nord alla NATO<sup>45</sup>. L’Ufficio di Presidenza aveva lasciato aperta la possibilità di recarsi in aula per esercitare il diritto di voto. Tuttavia, praticamente tutti i senatori hanno deciso di seguire i lavori in videoconferenza, scegliendo di votare a distanza<sup>46</sup>.

Anche in tal caso, i senatori inviano il voto attraverso la rete Intranet dell’aula e devono confermare l’operazione mediante una procedura di verifica che si snoda in due fasi (utilizzo del nome utente e password e un codice temporaneo SMS che viene inviato sullo *smartphone*).

Il Senato spagnolo ha svolto una sola seduta plenaria dall’inizio della crisi, il 17 marzo 2020, durante il quale 259 senatori hanno votato a distanza e solo 5 hanno preso parte ai lavori in aula.

Nel caso del Parlamento greco, l’art. 70 del Regolamento interno autorizza i deputati ad esprimere il proprio voto a distanza nel caso di missione governativa o parlamentare all’estero e in caso di gravidanza. In tal caso, il voto può essere inviato al Presidente della Camera per lettera o via fax, debitamente firmato e con chiara identificazione dell’argomento in merito al quale è stato espresso il voto. Sebbene il regolamento delimiti in maniera abbastanza stringente i casi di utilizzo del voto a distanza, il Parlamento ellenico – al fine di

---

<sup>45</sup> Senado, *El Pleno del Senado ha ratificado la adhesión de Macedonia del Norte a la OTAN*, 17-03-2020

([www.senado.es/web/actividadparlamentaria/actualidad/noticias/NoticiasDetalle/index.html?id=2020\\_03\\_17\\_ACUERDOS\\_PLENO](http://www.senado.es/web/actividadparlamentaria/actualidad/noticias/NoticiasDetalle/index.html?id=2020_03_17_ACUERDOS_PLENO)).

<sup>46</sup> Ai sensi dell’art. 92.3 del Regolamento del Senato, «en los casos de embarazo, maternidad, paternidad o enfermedad grave que impidan la presencia de los senadores en las sesiones plenarias de la Cámara y atendidas las especiales circunstancias se considere suficientemente justificado, la Mesa podrá autorizar que los senadores emitan su voto pro procedimiento telemático». L’artilo aggiunge che tale modalità di voto può applicarsi solamente «en aquellas votaciones que, por no ser susceptibles de fragmentación o modificación, sea previsible el modo y el momento en que se llevarán a cabo», consentendo all’Ufficio di presidenza di istituire un sistema che garantisca l’identità del parlamentare.

far fronte all'emergenza sanitaria da Covid-19 – ha ampliato l'ambito di applicazione della norma regolamentare in parola, ricomprendendovi anche l'emergenza sanitaria<sup>47</sup>.

#### 4. L'emergenza Coronavirus e le procedure di digitalizzazione nel continente nordamericano: i casi di Stati Uniti e Canada

Le assemblee legislative del continente nordamericano hanno affrontato le sfide procedurali, tecniche e logistiche poste dalla pandemia da Coronavirus mettendo in campo – sin dalla primissima fase – le misure restrittive dettate dalla necessità di contenere la diffusione del Covid-19. Le restrizioni, anche in questi casi, hanno incluso la riduzione del numero di sedute e del numero di membri presenti in aula, nonché la limitazione delle attività a quelle relative all'approvazione degli atti necessari per contrastare la crisi sanitaria.

La cornice costituzionale e legale degli organi legislativi di Canada e Stati Uniti non contempla la possibilità di svolgere sessioni plenarie e di votare facendo ricorso alla tecnologia digitale. Tuttavia, ciò non ha impedito l'aprirsi di un dibattito particolarmente intenso circa la opportunità che si attivassero procedure e modalità atte a garantire lo svolgimento dell'attività parlamentare anche senza incontrarsi fisicamente in aula o in commissione. L'esito di tale dibattito – come tra poco si vedrà – ha portato i legislativi di Canada e Stati Uniti, pur con percorsi in parte differenziati, a convergere su soluzioni che contemplano il ricorso alla tecnologia digitale per far fronte all'emergenza in corso.

##### 4.1. Il Congresso statunitense alla prova del voto online: un dibattito teso

A fine marzo, dopo aver accertato i primi casi di contagio sia alla Camera che in Senato, le due Camere del Congresso americano hanno sospeso le attività in presenza, riducendo drasticamente sia le sessioni plenarie, sia le riunioni in commissione. Ciò ha innescato un forte dibattito in merito alla possibilità di far ricorso alla tecnologia per consentire di svolgere le attività da remoto<sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup> Il Parlamento sta testando un *software* per svolgere sedute virtuali, basato su *cloud* e con utilizzo della crittografia per la gestione del flusso dati.

<sup>48</sup> La questione relativa all'individuazione di modalità alternative che consentano al Congresso di operare in situazioni di emergenza è risalente nel tempo. Già dagli eventi dell'11 settembre 2001, molti esperti hanno evidenziato i rischi, per il sistema di governo statunitense, di avere un Congresso che è in grado di lavorare solo se i suoi membri sono fisicamente riuniti nella sede di Capitol Hill. Ora, la pandemia da Coronavirus ha nuovamente riaperto il dibattito. Ma, appreso il problema, sono emerse posizioni molto distanti circa l'individuazione di modalità efficaci che consentano al Congresso di operare anche in periodi emergenziali. Per un'efficace sintesi sulle contrapposte posizioni emerse nell'ultimo periodo, N. Scola, *Why is Congress Still Meeting in Person?*, in [www.politico.com](http://www.politico.com), 26-03-20 ([www.politico.com/news/magazine/2020/03/26/congress-virtual-remote-work-coronavirus-150362](http://www.politico.com/news/magazine/2020/03/26/congress-virtual-remote-work-coronavirus-150362)); S. Ferris, *Push for remote voting grows as lawmakers fear coronavirus poised to spread*, in [www.politico.com](http://www.politico.com), 23-03-20 ([www.politico.com/news/2020/03/23/congress-remote-voting-coronavirus-144119](http://www.politico.com/news/2020/03/23/congress-remote-voting-coronavirus-144119)).

La Costituzione richiede un *quorum* per il Senato e la Camera per le proprie attività, ma non dice nulla sul fatto che i rappresentanti e senatori debbano essere fisicamente presenti. Tale requisito è previsto dai regolamenti, che potrebbero essere modificati al fine di consentire il voto remoto in situazione di crisi.

In Senato, una Risoluzione per introdurre il voto da remoto è stata presentata il 19 marzo 2020 dai senatori Rob Portman e Dick Durbin<sup>49</sup>. La proposta prevede che il voto *online* possa essere autorizzato dal *Sergeant at Arms*, se il *leader* di maggioranza e di minoranza accertino l’esistenza di una straordinaria crisi di portata nazionale che renda impossibile per i senatori esprimere il voto in presenza.

Anche alla Camera dei rappresentanti, il 23 marzo 2020, in sede di approvazione del *Coronavirus Aid, Relief and Economic Security Act*, i rappresentanti Eric Swalwell e Rick Crawford – con il sostegno di altri 66 membri della Camera – hanno presentato una risoluzione – definita “*Mobile*” – per l’avvio di un processo di digitalizzazione delle varie procedure, così da consentire, in via temporanea, la partecipazione e la votazione a distanza<sup>50</sup>.

Ma incertezze circa la possibilità di digitalizzare le procedure di voto della Camera sono state, nell’immediato, espresse dalla *Speaker*, Nancy Pelosi, la quale, sotto la spinta di una quota rilevante di rappresentanti, ha richiesto al *Rules Committee* un parere in merito all’istituzionalizzazione di un sistema procedurale di partecipazione e di votazione ai lavori della Camera basati sull’utilizzo della tecnologia digitale.

Il 23 marzo 2020 il *Rules Committee* della Camera ha pubblicato un rapporto in cui descrive in dettaglio le potenziali difficoltà dell’introduzione del voto a distanza nelle procedure parlamentari<sup>51</sup>. In tale sede, il *Rules Committee* ha evidenziato che un cambiamento di siffatta portata non potrebbe essere attuato in tempi brevi. In particolare, il voto a distanza porrebbe importanti implicazioni sul piano tecnologico, procedurale e costituzionale<sup>52</sup>.

Quanto al fattore tecnologico, il *Rules Committee* si interroga sul livello di affidabilità di un sistema di votazione da remoto. Citando sia alle sempre più diffuse pratiche di “hacking” sia la presenza di anomalie del sistema, la commissione avverte che un sicuro sistema di *i-voting* richiederebbe necessariamente “protezioni robuste”. Anche se la tecnologia potrebbe offrire strumenti affidabili dal punto di vista della sicurezza informatica, ciò richiederebbe tempo e investimenti economici di notevole portata, in quanto

---

<sup>49</sup> [www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-resolution/548/text?r=1&s=4](http://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-resolution/548/text?r=1&s=4)

<sup>50</sup> [www.congress.gov/bill/116th-congress/house-resolution/890/text](http://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-resolution/890/text)

<sup>51</sup> House of Representatives, Committee on Rules, *Majority Staff Report Examining Voting Options During the COVID-19 Pandemic*, 23-03-20 ([rules.house.gov/sites/democrats.rules.house.gov/files/StaffReport\\_VotingOptions.pdf](http://rules.house.gov/sites/democrats.rules.house.gov/files/StaffReport_VotingOptions.pdf)).

<sup>52</sup> In tema, cfr. T. LaPira, J. Wallner, *In Congress, assembled: A virtual Congress creates more problems than it solves*, in [www.legbranch.org](http://www.legbranch.org), 26-03-20 ([www.legbranch.org/in-congress-assembled-a-virtual-congress-creates-more-problems-than-it-solves](http://www.legbranch.org/in-congress-assembled-a-virtual-congress-creates-more-problems-than-it-solves)).

«esigerebbe uno staff di esperti dedicato a garantire che non vi siano attacchi nazionali o esteri che minaccino l'integrità di un voto da parte di qualsiasi membro o che minacci la funzionalità del sistema nel suo insieme». Ma, prosegue il comitato, «anche con un simile staff, potremmo non essere in grado di contrastare un attacco informatico che potrebbe impedire al Congresso di agire o delegittimare qualsiasi voto che i membri prendono».

Secondo l'attuale sistema di votazione elettronica già in uso alla Camera, i membri utilizzano le loro carte d'identità per autenticarsi e votare. Il voto *online*, ha affermato il comitato, potrebbe favorire attacchi informatici da parte di *hacker* o terzi che potrebbero ottenere l'accesso alle credenziali di un membro o persino sfruttare la tecnologia *deepfake* per votare per conto di un altro membro. Inoltre, il ricorso a tale modalità di votazione implicherebbe la necessità di garantire, a ogni rappresentante, un adeguato livello di connettività, evitando i casi in cui i componenti sono impossibilitati a votare in quanto disconnessi o privi dell'attrezzatura necessaria per accedere alla piattaforma di voto. Alla funzionalità del sistema di votazione a distanza si lega, nelle argomentazioni della commissione, anche la necessità di garantire che il sistema presenti un adeguato livello di trasparenza, in modo da consentire a tutti di poter visionare le modalità di svolgimento delle operazioni di voto a distanza.

Sul piano formale, la commissione elenca una serie piuttosto articolata di modifiche alle norme regolamentari della Camera, le quali andrebbero, in ogni caso, approvate mediante una riunione in presenza a *Capitol Hill*.

Il rapporto della commissione tocca anche il tema – delicatissimo – della compatibilità del voto da remoto con il dettato costituzionale, ritenendo, in termini piuttosto netti, che «the constitutionality of remote voting is an untested principle»<sup>53</sup>. Pertanto, chiosa la commissione in modo piuttosto drastico, se il sistema di voto *online* venisse contestato non vi sarebbe alcuna garanzia «of a favorable ruling affirming its constitutionality». Se la Camera dovesse utilizzare il voto a distanza per approvare leggi chiamate a fronteggiare l'emergenza sanitaria, probabilmente inizierebbe un percorso giudiziariamente accidentale che potrebbe presentare non pochi rischi<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> P.to VII.

<sup>54</sup> Come stabilito dal rapporto, diverse disposizioni della Costituzione possono essere lette nel senso di prevedere, per i legislatori, l'obbligo di riunirsi in un unico luogo fisico per decidere: la Costituzione parla di "meeting" (art. I, sez. 4, c. 2), di "assembling" (art. I, sez. 3, c. 2), e di "attendance" (art. I, sez. 5, c. 1), nel descrivere come il Congresso dovrà condurre i suoi affari. Al contempo, tuttavia, la Costituzione fornisce "espressamente a ciascuna Camera la possibilità di stabilire le proprie regole" (art. I, sez. 5, c. 2). Il rapporto conferma comunque che «ogni camera può determinare le regole del proprio procedimento», suggerendo che l'ultima parola sull'eventuale emanazione di una legge in materia di voto *online* spetti alla Camera stessa. Per analogia, la Costituzione non prescrive alcun metodo per determinare in che modo vengono espressi i voti, quindi dovrebbe spettare all'assemblea determinare se un voto può essere espresso da remoto. Il rapporto delinea, infine, tutta una serie di altre opzioni, come l'uso delle regole di consenso unanime e dei voti vocali per approvare le leggi, tenendo le votazioni aperte per periodi più lunghi, consentendo ai membri di votare a turni, usando il voto in coppia o ridefinendo il numero di membri necessari per il *quorum*. Altre potenziali soluzioni suggerite includono modifiche alle norme regolamentari che consentono il voto per

I *leader* repubblicani hanno continuato a respingere ogni sforzo del Presidente Pelosi di prendere in considerazione sistemi alternativi di votazione<sup>55</sup>. D’altro canto, i democratici, pur avendo i voti necessari per apportare modifiche alle norme regolamentari anche senza il supporto dei repubblicani, temono che la proposta possa poi non incontrare il favore della Corte suprema, preferendo orientarsi per un accorso condiviso<sup>56</sup>.

La Camera dei rappresentanti sarebbe dovuta tornare a riunirsi a *Capitol Hill* il 4 maggio, dopo un lungo periodo di sospensione, sporadicamente interrotto da brevi riunioni per votare i provvedimenti legislativi relativi all’emergenza sanitaria. Ma il 28 aprile, il *leader* di maggioranza della Camera, Steny Hoyer, ha annunciato che la Camera non si sarebbe riunita, dopo che il servizio sanitario del Congresso aveva espresso in merito un parere negativo.

La decisione assunta da Steny Hoyer, pur in linea con le raccomandazioni degli esperti, pone la Camera in una posizione complicata, prolungandone un innaturale stato di quiescenza che potrebbe determinare una situazione di crisi di legittimità dell’organo. E questo sembra essere il motivo per cui il *leader* della maggioranza in Senato, Mitch McConnell – continuando a pronunciarsi contrario all’ipotesi di voto a distanza – ha riunito i senatori il 4 maggio, nonostante il parere contrario dello staff medico del Congresso.

In Senato, il *leader* della maggioranza si è invece opposto all’ipotesi di introdurre il voto per delega, riunendo i senatori il 4 maggio, nonostante il parere contrario dello staff medico del Congresso. Nel frattempo, alcune commissioni del Senato e della Camera sembrano intenzionate a trovare una modalità alternativa di riunione, anche in assenza di un intervento modificativo delle norme regolamentari. Il 28 aprile, l’*House Committee on Veterans’ Affairs* ha tenuto il suo primo incontro da remoto<sup>57</sup>, mentre il 30 aprile, sempre al Senato, la sottocommissione per la sicurezza interna e gli affari governativi ha svolto una “tavola rotonda” da remoto, in tema di “*Continuity of Senate Operations and Remote Voting in Times of Crisis*”<sup>58</sup>, in cui si è discusso, tra l’altro, di sicurezza tecnologica dei sistemi di riunione e di votazione a distanza, nonché un’attenta analisi della loro costituzionalità. Il *memorandum* presentato dalla

---

delega.

<sup>55</sup> Difatti, è stata respinta anche un’interessante proposta presentata, il 21 aprile dal Presidente del Rules Committee, Jim McGovern, che contemplava la possibilità di autorizzare, temporaneamente, un sistema di voto per delega e un sistema di audizioni da remoto ([rules.house.gov/sites/democrats.rules.house.gov/files/BILLS-116hresPIH-remote.pdf](https://rules.house.gov/sites/democrats.rules.house.gov/files/BILLS-116hresPIH-remote.pdf)).

<sup>56</sup> In merito, I. Millhiser, *The biggest obstacle to remote voting in Congress may be Democratic mistrust of the Supreme Court*, in [www.vox.com](http://www.vox.com), 01-04-20 ([www.vox.com/2020/4/1/21201890/remote-voting-congress-pelosi-constitution-supreme-court-mistrust](http://www.vox.com/2020/4/1/21201890/remote-voting-congress-pelosi-constitution-supreme-court-mistrust)).

<sup>57</sup> House Committee on Veterans’ Affairs, *Virtual, Bipartisan Congressional Forum* (<https://veterans.house.gov/news/press-releases/chairman-takano-hosts-first-live-entirely-virtual-bipartisan-congressional-forum>).

<sup>58</sup> Permanent Subcommittee on Investigations, *Roundtable – Continuity of Senate Operations and Remote Voting in Times of Crisis*, 03-04-2020 ([www.hsgac.senate.gov/subcommittees/investigations/hearings/roundtable\\_continuity-of-senate-operations-and-remote-voting-in-times-of-crisis](https://www.hsgac.senate.gov/subcommittees/investigations/hearings/roundtable_continuity-of-senate-operations-and-remote-voting-in-times-of-crisis)).

sottocommissione approfondisce gli aspetti giuridici a sostegno della piena legittimità costituzionale del voto da remoto, richiamando espressamente la proposta “Durbin-Portman” (anche in ragione del fatto che la suddetta sottocommissione è presieduta dallo stesso Portman). Richiamando la giurisprudenza della Corte suprema e, in particolare, la sentenza “*United States v. Ballin*”, un sistema di votazione da remoto può ritenersi compatibile con il dettato costituzionale qualora si presenti «reasonably relate to the method of proceedings» e che non ignori «constitutional restraints» e che, infine, «do not violate fundamental rights». Delimitazioni che, a giudizio del senatore Portman, possono guidare il processo di sviluppo di un sistema di votazione da remoto, che si ponga al riparo da possibili azioni giudiziarie.

Ma, a distanza di pochi giorni, il 15 maggio 2020, la Camera dei rappresentanti ha adottato, a maggioranza<sup>59</sup>, una Risoluzione che prevede la possibilità di far ricorso al *Proxy voting* – o voto per delega – per la durata dell'emergenza sanitaria<sup>60</sup>. La risoluzione in parola ha modificato alcune norme regolamentari della Camera, limitatamente alla durata della pandemia, consentendo di derogare alla necessaria presenza in aula dei rappresentanti nel caso in cui il *Sergeant-at-arms*, su parere dello staff medico della Camera, informi lo *Speaker* dell'esistenza di un fondato rischio di contagio da Coronavirus. In seguito a tale informativa, lo *Speaker* può consentire ai rappresentanti di far ricorso al voto per delega per un periodo di 45 giorni, prorogabile di ulteriori 45 giorni. Formalmente, la Risoluzione consente a ogni singolo membro della Camera di votare – su delega – per conto di un altro membro. È necessario che il rappresentante presenti una dichiarazione firmata dal delegante, controfirmata dal delegato, presso la *House Clerk*. Ogni singolo rappresentante non può cumulare più di dieci deleghe.

Per la prima volta, dopo 231 anni dalla sua nascita, il 17 maggio 2020, la Camera dei Rappresentanti statunitense ha, dunque, innovato le modalità di espressione del voto in aula, consentendo ai suoi membri di far ricorso al *Proxy Voting*. Ma, diversamente da quanto poteva intuirsi sulle prime, tale modalità di voto non risulta affatto supportata dalla tecnologia digitale e, dunque, non prevede, in nessun caso, la possibilità che i deputati possano partecipare alle operazioni di voto sfruttando la rete di Internet.

In occasione della seduta del 17 maggio 2020, hanno fatto ricorso a tale modalità di voto solo 75 membri, cioè il 17% dei componenti. I rappresentanti che hanno optato per tale modalità di voto sono tutti appartenenti al partito democratico, mentre rappresentanti del partito repubblicano hanno intentato

---

<sup>59</sup> Le modifiche regolamentari sono state approvate con 217 voti favorevoli e 189 contrari (M. Debonis, *House changes its rules during pandemic, allowing remote voting for the first time in its 213-year history*, in *The Washington Post*, 16-05-2020).

<sup>60</sup> House of Representative, *H.Res.965 – Authorizing remote voting by proxy in the House of Representative and providing for official remote committee proceedings during a public health emergency due to a novel coronavirus, and for other purposes*, 15-05-2020 ([www.congress.gov/bill/116th-congress/house-resolution/965](http://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-resolution/965)).

un’azione giudiziale per incostituzionalità. L’azione giudiziaria, dinanzi al tribunale distrettuale di Washington, è stata intentata dal deputato Kevin McCarthy, unitamente ad altri venti componenti repubblicani della Camera<sup>61</sup>, sostenendo che gli atti approvati attraverso il voto per delega viola l’art. I, sez. 5, Cost., che richiede che il Congresso abbia «a quorum to do business»<sup>62</sup>.

Al momento è difficile ipotizzare le sorti del ricorso, ma è probabile, anche alla luce del precedente “*USA v. Ballin*” (1892), che la questione venga rigettata, in quanto attinente a una materia di stretta competenza della Camera.

Sotto altro profilo, accanto alla possibilità di far ricorso al voto per delega, la Risoluzione approvata dalla Camera il 15 maggio 2020 – pur rigettando, al momento, l’introduzione del voto *online*<sup>63</sup> – ha tuttavia autorizzato le riunioni delle commissioni da remoto.

#### 4.2. L’articolato processo di digitalizzazione del Parlamento canadese

Il Parlamento canadese ha avviato un intenso confronto in merito alla possibilità di digitalizzare le procedure interne, in assenza di norme regolamentari che consentissero di far ricorso a sistemi di deliberazione o votazione di tipo elettronico.

A seguito del verificarsi dei primi casi di contagio da Coronavirus, i *leaders* dei partiti federali canadesi hanno concordato all’unanimità di sospendere le sedute del Parlamento dal 13 marzo fino al 20 aprile<sup>64</sup>, prevedendo però la possibilità di riunioni urgenti per approvare le misure di contrasto alla pandemia presentate dal Governo, in presenza di un numero ridotto di componenti.

Allo scopo di varare il primo pacchetto di misure presentato dal Governo per arginare le conseguenze economiche dell’emergenza sanitaria, la Camera dei comuni è tornata a riunirsi il 23 marzo, alla presenza di 32 deputati su 338<sup>65</sup>, mentre il Senato si è riunito il 24 marzo, con soli 15 senatori in aula<sup>66</sup>.

---

<sup>61</sup> N. Fandos, M.S. Schmidt, *Republicans Sue Pelosi to Block House Proxy Voting During Pandemic*, *The New York Times*, 20-05-2020.

<sup>62</sup> Nell’introduzione del ricorso, si legge che «In the 231-year existence of the United States Congress, neither the House of Representatives nor the Senate has ever permitted a Member to vote by proxy from the floor of the chamber.” That doesn’t make proxy voting unconstitutional, but it does mean that federal courts, which are not allowed to weigh in on hypothetical cases, have never had the opportunity to consider whether proxy voting is constitutional». United States District Court for the District of Columbia, *MacCarthy v. Pelosi*, n. 20-1395 (s.wsj.net/public/resources/documents/GOP-Proxy-Lawsuit-052020.pdf?mod=article\_inline).

<sup>63</sup> Sul punto, la Camera si è limitata ad affidare al *Committee on House Administration* il compito di studiare le questioni di fattibilità e sicurezza relative all’*i-voting*, la cui introduzione verrà presa in considerazione «after a system is developed and certified».

<sup>64</sup> I. Bronskill, *Parliament Suspends for Five Weeks over Covid-19*, in *National Post*, 13-03-2020, (nationalpost.com/pmn/news-pmn/canada-news-pmn/parliament-suspends-for-five-weeks-over-covid-19-concerns).

<sup>65</sup> R. Tumilty, *Parliament Returning to Vote on Covid-19 Measures, but only a Handful of MPs*, in *National Post*, 18-03-2020 (www.nationalobserver.com/2020/03/23/news/parliament-set-reconvene-tuesday-pass-covid-19-measures).

<sup>66</sup> R. Flanagan, *Senate passes emergency aid bill after overnight House compromise*, in [www.ctvnews.ca](http://www.ctvnews.ca), 25-03-2020 (www.ctvnews.ca/health/coronavirus/senate-passes-

Il dibattito in merito alla possibilità di far ricorso alla tecnologia per garantire piena funzionalità del Parlamento è stato avviato dalla Camera dei comuni che ha approvato, nella seduta dell'11 aprile 2020, una mozione che autorizza alcune commissioni a riunirsi in videoconferenza<sup>67</sup>. Con la stessa mozione, la Camera ha altresì incaricato l'*House of Commons Standing Committee on Procedure and House Affairs* di studiare «ways in which members can fulfill their parliamentary duties while the House stands adjourned, including the temporary modification of certain procedures, sitting in alternate locations and technological solutions including a virtual Parliament» e riferire in aula entro il 15 maggio.

A seguito della richiesta delle opposizioni di garantire una maggiore rappresentatività alle forze partitiche<sup>68</sup>, la Camera dei comuni ha istituito, il 20 aprile 2020, una commissione speciale (*Special Committee on the Covid-19 Pandemic*) cui partecipano tutti i 338 membri della Camera, che può riunirsi in videoconferenza due volte alla settimana e una volta in aula<sup>69</sup>. Il suo compito è di supervisionare l'operato del Governo, fornendo una sede virtuale per interrogare il Primo ministro e i membri del Governo sulle misure di contrasto al Coronavirus.

La Camera dei comuni ha deciso di utilizzare l'applicazione "Zoom" – con una versione diversa da quella *consumer*<sup>70</sup> – per supportare le riunioni delle commissioni, consentendo a tutti i componenti di partecipare da remoto. In merito si è espressa anche l'agenzia di sorveglianza elettronica canadese, ritenendo le sedute virtuali tenute tramite strumenti proprietari, come Zoom, in linea con le principali raccomandazioni in materia di sicurezza informatica.

Il 28 aprile si è svolta la prima riunione integralmente da remoto della commissione speciale, con la partecipazione di 297 dei 338 membri della Camera<sup>71</sup>.

Dal punto di vista formale, il ricorso all'istituzione di una commissione speciale che deve, di fatto, sostituire la Camera, rappresenta un artificio per aggirare l'art. 48 Cost., che prevede la "presenza" di almeno 20 deputati affinché possa ritenersi valida una seduta.

---

emergency-aid-bill-after-overnight-house-compromise-1.4867250).

<sup>67</sup> House of Commons, *Motions*, 11-04-2020 ([www.ourcommons.ca/DocumentViewer/en/43-1/house/sitting-33/journals](http://www.ourcommons.ca/DocumentViewer/en/43-1/house/sitting-33/journals)).

<sup>68</sup> S. Levitz, *Covid-19 dominates the rhetoric, and the reality, of MPs on Parliament Hill*, *National Post*, 21-03-2020 ([nationalpost.com/pmn/news-pmn/canada-news-pmn/covid-19-dominates-the-rhetoric-and-the-reality-of-mps-on-parliament-hill](http://nationalpost.com/pmn/news-pmn/canada-news-pmn/covid-19-dominates-the-rhetoric-and-the-reality-of-mps-on-parliament-hill)).

<sup>69</sup> House of Commons, *Special Committee on the COVID-19 Pandemic*, 20-04-2020 ([www.ourcommons.ca/Content/Newsroom/Articles/Factsheet-Special-Committee-COVID-19-EN-FINAL.pdf](http://www.ourcommons.ca/Content/Newsroom/Articles/Factsheet-Special-Committee-COVID-19-EN-FINAL.pdf)).

<sup>70</sup> I ricercatori canadesi di sicurezza informatica, unitamente al Citizen Lab dell'università di Toronto, hanno scoraggiato le istituzioni a utilizzare l'applicazione di videoconferenza, avvertendo che essa non è progettata per garantire un adeguato livello di riservatezza.

<sup>71</sup> J.P. Tasker, *House of Commons meeting virtually on a platform described as a "gold rush for cyber spies"*, [www.cbc.ca](http://www.cbc.ca), 28-04-2020 ([www.cbc.ca/news/politics/zoom-house-of-commons-1.5546906](http://www.cbc.ca/news/politics/zoom-house-of-commons-1.5546906)).

Al momento, non emergono posizioni ufficiali in merito alle soluzioni che potrebbero essere messe in campo dalla Camera per disciplinare in via permanente le riunioni virtuali. Tuttavia, la commissione insediatasi a metà aprile sta esaminando la possibilità di emendare l’art. 48 Cost., per specificare che è consentita anche la “presenza virtuale” ai fini del raggiungimento del *quorum*<sup>72</sup>.

Nel Parlamento canadese, anche il Senato ha sospeso le sedute sino al 2 giugno. L’11 aprile ha adottato una mozione che autorizza lo *Standing Senate Committee on National Finance* e lo *Standing Senate Committee on Social, Science and Technology* a svolgere le riunioni da remoto per esaminare le misure di contenimento dell’epidemia<sup>73</sup>. In questa sede è stato creato un nuovo “*Special Senate Committee on the Lessons Learned from the Covid-19 Pandemic and Future Preparedness*”, che dovrebbe operare a partire da ottobre 2020<sup>74</sup>.

## 5. L’America Latina e l’emergenza sanitaria da Coronavirus. La sfida per rafforzare il ruolo degli organi legislativi attraverso la tecnologia

In America Latina la crisi sanitaria da Coronavirus sta ponendo sfide senza precedenti per gli organi legislativi, chiamati a salvaguardare il proprio ruolo, in un contesto che tende invece ad esaltare in maniera significativa l’azione dei Governi.

A fronte di tale situazione, l’orientamento prevalente sembra essere quella di sfruttare a piene mani le potenzialità della tecnologia digitale per continuare a garantire all’organo legislativo un’adeguata funzionalità, regolamentandone in maniera dettagliata le modalità (e i tempi) di utilizzo.

Almeno quattro Parlamenti hanno già istituito sessioni virtuali e modalità di votazioni a distanza (Brasile, Cile, Ecuador e Paraguay, Colombia), mentre altri sei hanno avviato procedure di modifica al fine di normare la deliberazione e la votazione da remoto (Argentina, Bolivia, Colombia, Honduras, Panama e Perù).

Si approfondiranno, di seguito, le esperienze più “mature” sul piano tecnologico e giuridico.

---

<sup>72</sup> V., in tal senso, C. Meyer, *MPs won’t be voting remotely any time soon, Speaker says*, in [www.nationalobserver.com](http://www.nationalobserver.com), 21-04-20 ([www.nationalobserver.com/2020/04/21/news/mps-wont-be-voting-remotely-any-time-soon-speaker-says](http://www.nationalobserver.com/2020/04/21/news/mps-wont-be-voting-remotely-any-time-soon-speaker-says)).

<sup>73</sup> Senate of Canada, *Motions*, 11-04-2020 ([www.sencanada.ca/en/content/sen/chamber/431/journals/019jr\\_2020-04-11-eng](http://www.sencanada.ca/en/content/sen/chamber/431/journals/019jr_2020-04-11-eng)).

<sup>74</sup> Nella mozione si legge, la suddetta commissione è stata creata al fine di condurre, «a sober thought assessment of the carious impacts caused by the Coronavirus pandemic in Canada, as well as the initiatives that have been undertaken to address this crisis, to carry out a broad consultation of Canadians to determine the challenges and specific needs of various regions and communities, and to identify lessons learned to prepare for future pandemics».

### 5.1. Il processo di digitalizzazione del Congresso argentino tra Corte Suprema e autonomia regolamentare

Particolarmente complesso e accidentato è stato il percorso seguito dal Congresso argentino per prevedere lo svolgimento di sedute e votazioni da remoto.

Le sessioni plenarie di lavoro delle due Camere sono state sospese, a causa dell'emergenza sanitaria, il 14 aprile 2020.

Nella primissima fase dell'emergenza – pur in mancanza di espresse norme regolamentari che autorizzassero riunioni virtuali – alcune commissioni parlamentari delle due camere hanno svolto incontri da remoto a carattere informativo, con la partecipazione di una componente parlamentare e di alcuni esponenti del Governo, al fine di mettere a punto le prime misure di intervento per fronteggiare la diffusione del Coronavirus.

In Senato, tuttavia, la mancanza di un'espressa autorizzazione regolamentare alla possibilità di far ricorso alle riunioni e al voto da remoto ha spinto la presidente, Cristina Fernández de Kirchner, a muovere dinanzi alla *Corte Suprema de Justicia*, una “acción declarativa de certeza contra los poderes del Estado Federal», allo scopo di chiedere se la pandemia da Covid-19 potesse configurare, ai sensi dell'art. 30 del Regolamento del Senato, una situazione di “gravità istituzionale”<sup>75</sup> tale da consentire lo svolgimento di sedute virtuali<sup>76</sup>.

Nella richiesta, in particolare, la Presidente fa riferimento alla necessità che il Congresso torni urgentemente a riunirsi per varare le misure necessarie per fronteggiare l'emergenza sanitaria, soprattutto quelle riguardanti la materia tributaria, sottratta alla possibilità che possa essere disciplinata direttamente dal Governo mediante “decretos de necesidad y urgencia”. Alla luce di tale situazione di urgenza, la Presidente ritiene che «debe habilitarse la posibilidad de sesionar mediante un sistema remoto o virtual que permita acreditar la conformación del quorum, garantizar el debate y posibilitar la votación de los senadores», facendo ricorso a un sistema «seguro que permita la identificación en todo momento de los senadores, su plena participación en el debate, y la garantía de transparencia de las votaciones que se realicen en dicha plataforma».

La Presidente ha evidenziato la necessità di ottenere dalla Corte una dichiarazione “urgente y concreta” che consenta di mettere al riparo la legislazione approvata secondo procedure virtuali da possibili ricorsi giudiziari.

Il 24 aprile 2020, la Corte ha respinto l'azione intentata dalla Presidente Cristina Kirchner, ritenendo che il Senato disponesse di tutte «las atribuciones constitucionales para interpretar su propio regolamento en cuanto a la manera virtual o remota de sesionar, sin recurrir a la Corte Suprema de Justicia de la Nación». La Corte ha aggiunto che svolgere le sessioni del Senato da remoto e

---

<sup>75</sup> Il suddetto art. 30 del Regolamento del Senato prevede che «Los senadores constituyen Cámara en la sala de sus sesiones y para los objetos de su mandato, salvo en casos de gravedad institucional».

<sup>76</sup> Senado, *Acción declarativa de certeza* ([www.senado.gov.ar/upload/33154.pdf](http://www.senado.gov.ar/upload/33154.pdf)).

non in presenza non inficia la legittimità della procedura legislativa e, dunque, non interferisce con le sfere di attribuzione di altri poteri dello Stato.

La Corte suprema argentina ha colto altresì l’occasione per ribadire che gli ambiti di decisione “politica” di altri poteri dello Stato sono, in linea di principio, sottratti all’azione del potere giudiziario. Tra questi ambiti va senz’altro annoverata la potestà del Congresso di interpretare le norme regolamentari che disciplinano l’*iter legis*, di cui agli art. 77-84 Cost.

Interessanti, in merito, le considerazioni del giudice Rosatti, il quale, nella sua *concurring opinion* critica apertamente la presentazione della richiesta di “certeza constitucional”, in quanto si è così «pretendido colocar a la Corte, a partir de una consulta sobre la interpretación de un reglamento, en el centro de un debate de carácter ideológico, trasladándolo desde el lugar en el que debe darse (el Parlamento) hacia el lugar donde no debe darse (el Poder Judicial)» (cons. 15).

A seguito della sentenza della Corte, entrambe le Camere del Congresso argentino hanno avviato la procedura di messa a punto delle sessioni virtuali, seguendo la procedura “ibrida”, che prevede sia la presenza di un numero contenuto di deputati in aula, sia la possibilità che altri parlamentari possano collegarsi da remoto.

In Senato, le riunioni del *plenum* prevedono la presenza in aula della Presidente e dei senatori appartenenti all’ufficio di presidenza, mentre i restanti componenti sono collegati da remoto, seguendo un protocollo di disciplina della sessione virtuale. Inoltre, è stata creata una nuova piattaforma di lavoro da remoto – *Senado Móvil* – cui è possibile accedere con le credenziali di ciascun senatore; consente l’accesso a Internet, all’e-mail istituzionale, al sistema “Comdoc” e ai *files* condivisi in modo da poter svolgere attività di gruppo.

La prima seduta virtuale si è svolta il 13 maggio, con un dibattito segnato dalla situazione economica conseguente alla crisi pandemica da Coronavirus<sup>77</sup>.

Alla Camera, la *Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento* ha approvato all’unanimità un protocollo di regolamentazione delle attività parlamentari svolte da remoto, che rimarrà in vigore per un periodo di 30 giorni, eventualmente prorogabili qualora dovesse essere prolungato lo stato di emergenza sanitaria<sup>78</sup>.

Il protocollo può essere utilizzato nelle riunioni delle commissioni e delle sedute plenarie e detta le linee-guida per il funzionamento delle sessioni da remoto, adattandole alle esigenze di trasparenza, pubblicità dei lavori parlamentari previste nel Regolamento della Camera.

---

<sup>77</sup> Senado, *En la primera sesión virtual de su historia, el Senado avaló los decretos vinculados con la pandemia*, [www.telam.com.ar](http://www.telam.com.ar), 13-05-2020 ([www.telam.com.ar/notas/202005/463275-senado-sesion-virtual-coronavirus-remoto-dnu-cristina-kirchner-coronavirus.html](http://www.telam.com.ar/notas/202005/463275-senado-sesion-virtual-coronavirus-remoto-dnu-cristina-kirchner-coronavirus.html)).

<sup>78</sup> Cámara de Diputados, *Protocolo de funcionamiento parlamentario remoto* ([www.hcdn.gob.ar/institucional/infGestion/covid19/Protocolo\\_para\\_Sesiones\\_Telematica\\_s.pdf](http://www.hcdn.gob.ar/institucional/infGestion/covid19/Protocolo_para_Sesiones_Telematica_s.pdf)).

Le sessioni virtuali si svolgono attraverso un *software* implementato dai servizi digitali della Camera cui i deputati accederanno dal proprio computer, utilizzando una rete VPN, ossia una rete virtuale privata, che garantisce un buon livello di sicurezza alla connessione. Dopo l'accesso, il sistema richiede una seconda verifica basata su dati biometrici dei deputati. I deputati sono così in grado di accedere alla stanza virtuale della seduta, di visualizzare l'agenda dei lavori e la relativa documentazione, e di partecipare allo svolgimento dei lavori. Al momento del voto, il sistema richiederà una terza verifica dell'identità con riconoscimento biometrico facciale e vocale. I deputati possono esprimere voto "affermativo", "negativo" o "astensione" nell'apposita sezione della piattaforma dedicata alle operazioni di voto. A conclusione dell'operazione di voto, il Presidente della Camera dà lettura dei nominativi dei deputati che hanno espresso voto affermativo. I voti espressi da remoto saranno, ovviamente, registrati e archiviati.

La piattaforma di videoconferenza è Cisco Webex Meetings, garantita mediante sistema crittografico "end-to-end". Inoltre, accanto a tale primo livello di sicurezza, il sistema informatico della Camera ha sviluppato un proprio protocollo di sicurezza, progettato per ridurre in maniera significativa la possibilità di un attacco informatico<sup>79</sup>.

Ogni singolo deputato ha ricevuto un manuale di istruzione per seguire attentamente le operazioni da remoto e per compiere ogni singola operazione in sicurezza.

## 5.2. L'avanzata infrastruttura digitale del Congresso brasiliano

L'esperienza del Congresso brasiliano in tema di sessioni virtuali è tra le più avanzate e interessanti nel panorama mondiale, sia per la particolare sofisticatezza del sistema tecnologico approntato, che consente l'integrale virtualizzazione della sessione, sia per la riflessione teorica che viene portata avanti dai suoi membri da diversi anni in tema di applicabilità della rete di Internet alle procedure parlamentari.

Nell'attuale contesto emergenziale, tale avanzato sistema tecnologico si è rivelato particolarmente utile per garantire la funzionalità dell'organo e, allo stesso tempo, il rispetto delle misure di distanziamento sociale.

L'11 marzo 2020, la Camera ha emanato l'*Ato de Mesa* n. 118, che detta procedure e norme per prevenire la diffusione di Covid-19 all'interno dell'aula<sup>80</sup>. La misura prevede, tra l'altro, un accesso limitato ai locali della Camera ai soli membri chiamati a svolgere funzioni indifferibili.

---

<sup>79</sup> A tal fine, il sistema è stato già testato proprio allo scopo di verificare eventuali brecce nel sistema di sicurezza. Le verifiche di sicurezza hanno ovviamente riguardato anche i dispositivi tecnologici in possesso dei singoli deputati (computer, tablet, smartphone), i singoli sistemi operativi, che sono stati verificati mediante *speedtest* per testare, soprattutto, la larghezza di banda e la qualità della connettività.

<sup>80</sup> Câmara dos Deputados, *Ato da Mesa*, n. 118, 11-03-2020, art. 1 (perma.cc/LBT3- WBBM).

In risposta all’impossibilità di riunire fisicamente i suoi membri, il 17 marzo 2020, la Camera ha approvato la *Resolução da Câmara dos Deputados* n. 14/2020 che abilita in via eccezionale lo svolgimento di sedute virtuali mediante un “Sistema de Deliberação Remota”<sup>81</sup>, che rimarrà in vigore per tutta la durata dell’emergenza sanitaria.

Sempre il 17 marzo 2020, anche il Senato ha approvato un accordo contenente misure di analogo tenore<sup>82</sup>.

Gli atti appena menzionati hanno, dunque, autorizzato l’istituzione, alla Camera e al Senato, di un sistema di “Sistema de Deliberação Remota” (DSR), quale «forma de discussão e votação remota de matérias sujeitas à apreciação do Plenário»<sup>83</sup>, attraverso una «solução tecnológica que dispensa a presença física dos parlamentares em Plenário»<sup>84</sup>.

Il *Sistema de Deliberação Remota* è una soluzione tecnologica sviluppata dall’area “Tecnologia de la Informacion y Legislacion”, che consente lo svolgimento di sedute sia integralmente da remoto, con i 600 membri collegati tutti in videoconferenza, sia “miste”, ovvero con la partecipazione simultanea dei parlamentari sia in presenza che da remoto<sup>85</sup>.

Inoltre, tale sistema deliberativo a distanza prevede la possibilità di far ricorso al voto a distanza, anche a scrutinio segreto. La procedura di voto è

---

<sup>81</sup> Câmara dos Deputados, *Resolução*, n. 14, 17-03-2020 ([www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/2020/resolucaodacamaradosdeputados-14-17-marco-2020-789854-publicacaooriginal-160143-pl.html](http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/2020/resolucaodacamaradosdeputados-14-17-marco-2020-789854-publicacaooriginal-160143-pl.html)).

<sup>82</sup> Senado Federal, *Ato da Comissão Diretora*, n. 7, 17-03-2020 ([www12.senado.leg.br/noticias/materias/arquivos/2020/03/17/ato-da-comissao-diretorano-7-de-2020](http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/arquivos/2020/03/17/ato-da-comissao-diretorano-7-de-2020)).

<sup>83</sup> Art. 1, *Resolução*.

<sup>84</sup> Par. Unico, *Resolução*.

<sup>85</sup> Il Sistema di Deliberazione a Distanza si baserà su una o più piattaforme che consentiranno il dibattito con audio e video tra i parlamentari, osservando le seguenti linee-guida: 1. Le sessioni tenute attraverso tale sistema saranno pubbliche, fatta eccezione per le disposizioni dei p.ti I, II, III del § 92 del Regolamento, garantendo la trasmissione simultanea attraverso i canali dei media istituzionali e la successiva disponibilità dell’audio e del video delle sessioni; 2. Il sistema di voto deve preservare la riservatezza della qualità del voto del parlamentare fino al momento in cui la votazione è totalizzata e il risultato annunciato; 3. Al termine della votazione, il voto espresso attraverso tale sistema è da ritenersi irreversibile; 4. Nessuna soluzione tecnologica utilizzata attraverso voto in remoto potrà comportare il trasferimento di dati biometrici dai parlamentari su Internet; 5. Il processo di voto, la totalizzazione dei voti e la registrazione dei risultati delle votazioni proclamati avverrà interamente nei sistemi istituzionali della Camera dei Deputati, nel rispetto dei Protocolli di sicurezza applicabili; 6. Le soluzioni progettate per gestire l’audio e il video delle sessioni possono utilizzare piattaforme commerciali, a condizione che tali piattaforme soddisfino i requisiti definiti nella presente risoluzione e nei regolamenti parlamentari; 7. La partecipazione alle sessioni sarà possibile attraverso una piattaforma approvata dalla Camera dei Deputati, correttamente collegata a Internet, e la partecipazione al processo di voto richiederà uno smartphone precedentemente abilitato. Le sessioni tenute in remoto devono essere convocate con almeno 24 ore di anticipo, a meno che non siano tenute in sequenza. Nelle sessioni convocate in remoto dovrebbero essere considerate preferibilmente questioni relative all’emergenza sanitaria pubblica relativa al Covid-19.

interamente controllata e supervisionata dai sistemi informatici e di sicurezza interni alle Camere<sup>86</sup>.

La Camera dei deputati ha fatto ricorso per la prima volta a tale sistema nella seduta virtuale del 25 marzo 2020, approvando progetti di legge per l'implementazione, nel paese, delle piattaforme di *e-government*, oltre che per la gestione delle questioni relative all'emergenza da Coronavirus. I deputati hanno discusso le varie questioni in videoconferenza e hanno poi votato dall'applicazione "Infoleg"<sup>87</sup>. In questa applicazione per dispositivi mobili, viene registrata la presenza alle sedute plenarie e vengono registrati i voti dei deputati. Per accertare la legittimità della seduta, "Infoleg" registra sia il *quorum* strutturale che funzionale, in linea con quanto stabilito all'art. 47 Cost.

Il Congresso brasiliano ha fatto ricorso alla sessione virtuale anche per discutere e votare una modifica costituzionale, che consente al Governo di derogare alla c.d. "golden rule" prevista nel bilancio dell'Unione, al fine di escludervi le spese destinate all'emergenza sanitaria<sup>88</sup>.

Il DSR è sviluppato, nella sua interezza o con l'integrazione delle soluzioni acquisite sul mercato, dal Segretariato del Senato dell'*Information Technology* (Prodasen), con la Camera autorizzata ad apportare i necessari adeguamenti alle proprie esigenze interne<sup>89</sup>.

---

<sup>86</sup> Alla Camera, i parlamentari possono accedere alle operazioni di voto attraverso un'applicazione – "Infoleg" – scaricabile su dispositivi mobili, che consente di verificare la presenza dei deputati alle sedute e di votare. Per avere accesso a queste funzionalità, ogni deputato deve registrare il proprio dispositivo sulla rete Intranet della Camera. I dati di registrazione vengono raccolti nell'applicazione e inviati alle banche dati della Camera dei deputati. I dati sono crittografati per motivi di sicurezza ed è fatto divieto di utilizzare il servizio *cloud* per gestire i dati.

<sup>87</sup> M. Terni Mestriner, G. Bambini, *Sistema de Deliberação Remota deve vir acompanhado do estímulo à participação social*, [www.jota.info](http://www.jota.info), 06-04-2020 ([www.jota.info/stf/supra/sistema-de-deliberacao-remota-deve-vm-acompanhado-do-estimulo-a-participacao-social-06042020](http://www.jota.info/stf/supra/sistema-de-deliberacao-remota-deve-vm-acompanhado-do-estimulo-a-participacao-social-06042020)).

<sup>88</sup> Câmara dos Deputados, *Plenário pode votar PEC do "orçamento de guerra" na segunda-feira*, 30-04-2020 ([www.camara.leg.br/noticias/658445-plenario-pode-votar-pec-do-orcamento-de-guerra-na-segunda-feira/](http://www.camara.leg.br/noticias/658445-plenario-pode-votar-pec-do-orcamento-de-guerra-na-segunda-feira/)).

<sup>89</sup> È noto che il Congresso brasiliano già da tempo occupa una posizione di primo piano a livello mondiale per le innovative soluzioni tecnologiche implementate nell'ambito dei processi di *Law-Making*. Entrambe le Camere si sono dotate di un team di esperti e di sviluppatori di soluzioni tecnologicamente avanzate, ponendosi, a livello internazionale, come un punto di riferimento per l'implementazione di strumenti diretti a innovare le modalità di esercizio dell'attività parlamentare, soprattutto sotto il profilo del rafforzamento della partecipazione democratica. È nota, tra l'altro, l'avanzatissima piattaforma della Camera dei deputati "e-Democracia", istituita nel 2009, allo scopo di rendere l'attività legislativa più trasparente, migliorando la comprensione del processo di *Law-Making* da parte dei cittadini e rendere, in tal modo, le attività della Camera più accessibili e interattive. La piattaforma "e-Democracia" è suddivisa in "comunità virtuali", dedicate a dibattiti su argomenti specifici e "Wikilegis", uno strumento particolarmente avanzato sul piano tecnico, che consente ai cittadini di collaborare alla scrittura delle leggi, presentando emendamenti, proposte e inviando valutazioni in merito alle proposte presentate dai deputati. Inoltre, il dibattito su come innovare il processo legislativo è stato in gran parte promosso attraverso il lavoro di LabHacker, un ufficio composto da dipendenti pubblici della Camera bassa del Congresso brasiliano, che collega parlamentari, funzionari, società civile e imprenditori. LabHacker non è solo il primo laboratorio a promuovere la discussione sull'innovazione nel sistema legislativo, ma è stato anche il primo ad avviare una conversazione sull'innovazione pubblica

Il Sistema di Deliberazione a Distanza messo a punto dalle Camere del Congresso brasiliano rappresenta un vero e proprio prototipo, che può fungere da modello per altri Parlamenti. A tal riguardo, è interessante richiamare l’iniziativa, lanciata dallo stesso Senato brasiliano, di pubblicare un “manuale di trasferimento tecnologico” predisposto «a pedido de colegas de outros parlamentos brasileiros e estrangeiros, buscando compartilhar o “know-how” (no sentido de “savoir faire”) desenvolvido pelo Senado Federal a partir do dia 13 de março de 2020, quando se identificou o risco iminente de que as reuniões presenciais dos Senadores na capital brasileira fossem inviabilizadas por conta do surto pandêmico do Covid-19»<sup>90</sup>.

### 5.3. L’articolato processo di virtualizzazione delle procedure interne nel Congresso cileno

Il 27 marzo 2020, il Congresso ha licenziato la legge n. 21.219, recante «Reforma constitucional que autoriza al Congreso Nacional a sesionar por medios telemáticos en los casos que indica»<sup>91</sup>.

La legge, proposta dal senatore Álvaro Elizalde, fa parte delle misure per garantire il funzionamento dell’organo legislativo nell’emergenza da Coronavirus, consentendo ai senatori e ai deputati di svolgere il loro lavoro da remoto per un anno, dal momento in cui viene emanato e solo in caso di quarantena sanitaria o di uno stato di emergenza derivante da calamità pubblica

---

nel suo insieme in Brasile. Funge da *hub* per rendere il sistema legislativo più connesso con nuovi strumenti e nuovi modi di pensare alle sfide quotidiane dei rappresentanti. Di recente LabHacker ha sviluppato una piattaforma chiamata “Parla” che mostra quali argomenti sono più discussi dai parlamentari alla Camera. “Parla” aggiunge valore aiutando funzionari pubblici come tecnici e parlamentari nelle loro ricerche. Ma per lo più esiste per il pubblico, in modo che i cittadini possano seguire ciò che viene discusso e quali parlamentari hanno discusso di uno specifico argomento. L’obiettivo è contribuire a una cultura di trasparenza e partecipazione attraverso la gestione dei dati pubblici. Un altro esempio è rappresentato da “Ulisse”, un’Intelligenza Artificiale che sta “imparando” a trovare parole chiave nei documenti legislativi al fine di migliorare la pertinenza della ricerca, sia attraverso il motore di ricerca della Camera sia su piattaforme tra cui Google, Yahoo e Bing. L’idea è di aiutare l’assemblea a essere più agile e precisa nel fornire informazioni ai parlamentari, ai funzionari pubblici, ai consulenti della Camera e ai cittadini. Rafforzare il collegamento tra elettori e istituzioni attraverso le elezioni è una componente essenziale della democrazia, ma è anche importante affrontare le sfide quotidiane dei Parlamenti, la cui esperienza in partenariato con imprenditori pubblici e privati può sostenere una nuova visione dell’attività parlamentare.

<sup>90</sup> Senado Federal, *Orientações para implantação e operação do sistema de deliberação remota*, consultabile al *Link*: [www.senado.leg.br/senado/hotsites/sdr/index.html](http://www.senado.leg.br/senado/hotsites/sdr/index.html).

<sup>91</sup> Secondo il testo approvato dal legislatore cileno, «Por el plazo de un año a contar de la publicación de la presente reforma, la Cámara de Diputados y el Senado podrán funcionar por medios telemáticos una vez declarada una cuarentena sanitaria o un estado de excepción constitucional por calamidad pública que signifique grave riesgo para la salud o vida de los habitantes del país o de una o más regiones, que les impida sesionar, total o parcialmente, y mientras este impedimento subsista. Para ello se requerirá el acuerdo de los Comités que representen a los dos tercios de los integrantes de la respectiva cámara. Ellas podrán sesionar, votar proyectos de ley y de reforma constitucional y ejercer sus facultades exclusivas. El procedimiento telemático deberá asegurar que el voto de los parlamentarios sea personal, fundado e indelegable».

che rappresenta un grave rischio per la salute e la vita dei cittadini in regioni delimitate o in tutto il Paese.

Inoltre, l'aula ha approvato un progetto di *Acuerdo* per rendere operativo il meccanismo del voto elettronico nelle sessioni legislative, attraverso una modifica del regolamento del Senato<sup>92</sup>.

Il 9 aprile è stato approvato un Protocollo per svolgere sessioni da remoto. Il Protocollo stabilisce, tra l'altro, che le sessioni da remoto possono svolgersi una sola volta a settimana. I parlamentari che partecipano da remoto devono comunicarlo all'aula o alla commissione. Gli interventi non potranno durare più di cinque minuti e non si avranno a disposizione più di cinque minuti per votare.

#### 5.4. Il Congresso ecuadoregno e il sistema di “*curul electrónica*”

Nel contesto latino-americano, l'Assemblea nazionale ecuadoregna si contraddistingue per aver sviluppato, già dal 2012, un sistema di “*curul electrónica*” che consente ai suoi membri di gestire mediante dispositivo elettronico le principali attività parlamentari.

A seguito della proclamazione dello stato di emergenza sanitaria, il 17 marzo 2020, l'Assemblea nazionale dell'Ecuador ha sospeso tutte le attività in presenza. All'unanimità, il *Consejo de Administración Legislativa* (CAL) ha ratificato tale sospensione a causa dell'emergenza sanitaria da Covid-19. Allo stesso modo, le commissioni sono state autorizzate a lavorare da remoto.

Infine, è stata implementata l'area dell'*Information Technology* dell'assemblea, allo scopo di fornire il supporto necessario per l'implementazione delle sessioni virtuali.

Il 18 marzo 2020, il *Consejo de Administración Legislativa* ha approvato la *Resolución* n. CAL-2019-2021-213, autorizzando lo svolgimento di sessioni virtuali del *plenum*, del CAL e delle commissioni, nonché il ricorso allo *smart working* per i funzionari parlamentari<sup>93</sup>.

---

<sup>92</sup> L'*Acuerdo* è diretto a introdurre nel Regolamento del Senato una norma transitoria ai sensi della quale «por acuerdo de Comités del Senado, que representen a lo menos dos tercios de sus integrantes, se autorizará a la Sala, a los propios Comités o a las Comisiones para que, una vez declarada una cuarentena sanitaria o un estado de excepción constitucional por calamidad pública (...), puedan sesionar, adoptar acuerdos y votar por medios o sistemas electrónicos». Inoltre, “Las citaciones a estas sesiones y los documentos que se utilicen en ellas, se remitirán en formato digital, por vía electrónico o telemática”. Allo stesso modo, rispetto alla votazione da remoto si precisa che “se efectuará en forma nominal, de acuerdo a lo señalado en los artículos 155 y 156 de este Reglamento”. Il ricorso al voto da remoto può ritenersi legittimo solo allorquando si osservino le seguenti regole: a) Deve essere il parere favorevole, in presenza o da remoto, della rispettiva Commissione circa la necessità di applicare questa misura eccezionale; b) La necessità di disporre di un sistema di voto da remoto deve essere adottata previo accordo della rispettiva “corporacion”; c) I rispettivi accordi devono essere inviati al Presidente della Repubblica. Le Camere stabiliscono nei loro regolamenti le disposizioni tecniche e la procedura per il corretto esercizio di questo potere, garantendo debitamente il quorum stabilito dalla Costituzione, l'identità del parlamentare e il divieto di ricorrere al voto per delega (*Bol.*, S2106-09).

<sup>93</sup> Asamblea Nacional, *Memorando*, n. AN-SG-200-0110-M, 19-03-2020 ([alertas.directoriolegislativo.org/wp-content/uploads/2020/04/AN-SG-2020-0110-](https://alertas.directoriolegislativo.org/wp-content/uploads/2020/04/AN-SG-2020-0110-)

Di fronte all’emergenza sanitaria nazionale e sulla base delle disposizioni del governo nazionale e del *Comité de Operaciones Emergentes* (COE), il CAL ha approvato all’unanimità un Regolamento per la regolamentazione delle sessioni virtuali.

La Risoluzione si articola in tre capitoli, due dei quali dedicati alla disciplina delle sessioni virtuali, dei suoi meccanismi di funzionamento e dei vari profili di responsabilità. Inoltre, si disciplinano le modalità di convocazione, la verifica del numero legale, e la disciplina della votazione.

L’art. 3 definisce la sessione virtuale, «aquella reunión que se realiza desde distintos puntos del territorio nacional, de forma remota, utilizando cualquiera de las tecnologías de la información y comunicación asociadas a la red de Internet (...) que garanticen tanto la posibilidad de una interacción entendida como comunicación en audio y video, simultánea y en tiempo real entre los miembros del Pleno, del Consejo de Administración Legislativa y/o de las Comisiones Especializadas Permanentes y Ocasionales de la Asamblea Nacional; así como, permita el cumplimiento de sus obligaciones legales de participar con voz y voto, a través de los medios telemáticos que se establezcan para el efecto».

A ciascun parlamentare è garantito l’accesso alla “sede virtuale”, mediante assegnazione di una connessione remota che consente, tramite audio e video in tempo reale, la presenza, nonché l’esercizio del diritto di voto, sia in assemblea che in commissione. Inoltre, al parlamentare è garantita la connessione da remoto al proprio dispositivo, che consente di partecipare, in audio-video all’assemblea.

La connessione remota in modalità elettronica consente la partecipazione ai seguenti processi: (i) registro e verifica della presenza virtuale attraverso gli strumenti di autenticazione; (ii) registro della votazione dei parlamentari; (iii) invio del materiale in formato digitale.

La strumentazione tecnologica impiegata per le sessioni virtuali deve essere validata dal *Coordinacion General de Tecnologias de la informacion y comunicacion* dell’Assemblea Nazionale. Il Segretario Generale deve notificare ai membri la convocazione per posta elettronica, specificando la data, l’orario e la modalità di svolgimento della sessione, nonché le informazioni riguardanti i singoli punti all’ordine del giorno. Per la presentazione di richieste di modifiche dell’ordine del giorno, mozioni o altra documentazione, si procede mediante il *Sistema de Gestion Documental* e gli strumenti tecnologici disponibili.

Ogni singolo parlamentare può esprimere il proprio voto nelle forme previste dalla *Ley Organica de la Funcion Legislativa*, nella sessione virtuale, attraverso lo strumento tecnologico messo a disposizione.

Una volta adottata la decisione da parte del *plenum* o della commissione, il Segretario Generale proclama immediatamente il risultato.

Gli atti così approvati devono contenere la certificazione, il dettaglio del registro della presenza da remoto del parlamentare e il mezzo tecnologico utilizzato.

I parlamentari partecipano alle sessioni delle commissioni e alle sessioni plenarie attraverso un sistema di videoconferenza, con la piattaforma Zoom, che consente di identificare il partecipante e di gestire l'audio e il video della sessione. Inoltre, per le riunioni plenarie, viene utilizzato il software *Anydesk* che consente l'accesso remoto al *desktop*, solitamente utilizzato per il processo di approvazione degli atti legislativi.

Il Presidente, durante la sessione plenaria, accede al “*Sistema de Curul Electrónica*”, in cui i parlamentari possono richiedere la parola. Analogamente, il voto si realizza con il suddetto “*Sistema de curul electrónica*”, che consente di registrare lo stesso previa autenticazione del votante.

Dunque, a partire dal 21 marzo 2020 – data di svolgimento della prima sessione plenaria virtuale sperimentale – l'Assemblea nazionale consente di gestire e di condividere l'intera documentazione parlamentare da remoto, mediante la rete Intranet e l'autenticazione con firma digitale. Il sistema di sicurezza è particolarmente avanzato in quanto sviluppato su distinti livelli di autenticazione. Infine, tutti i documenti licenziati dall'Assemblea sono firmati digitalmente dal Presidente e dal Segretario generale.

Tra il 17 marzo e il 10 maggio, l'assemblea legislativa ha tenuto ben sette sessioni plenarie virtuali con 21 votazioni elettroniche.

##### *5.5. Le modifiche apportate alle norme regolamentari del Congresso colombiano*

A partire dal 10 aprile 2020, tutte le sessioni deliberative del Congresso, sia in plenaria che in commissione, sono state sospese.

La possibilità di realizzare sessioni virtuali è controversa per il fatto che il Regolamento del Congresso è una legge organica. Ciononostante, sia il Governo che la Camera hanno avanzato la proposta di implementare ugualmente sessioni virtuali.

Il 28 marzo 2020, il Presidente della repubblica, Ivan Duque, ha emanato il Decreto n. 491/2020 per dettare norme dirette a contenere l'emergenza sanitaria.

L'Art. 12 del Decreto in parola – intitolato “*Reuniones no presenciales en los órganos colegiados de las ramas del poder público*” – autorizza «los órganos, corporaciones, salas, juntas o consejos colegiados, de todas las ramas del poder público y en todo los órdenes territoriales» a svolgere «sesiones no presenciales cuando por cualquier medio sus miembros puedan deliberar y decidir por comunicacion simultanea o sucesiva».

Tale misura resterà in vigore per la durata dell'emergenza sanitaria. Il decreto dispone altresì che le convocazioni e l'adozione delle decisioni dovranno rispettare i regolamenti dei rispettivi organi e garantire l'accesso alle informazioni. Le sessioni virtuali dovranno essere pubbliche.

Il 6 aprile 2020, la Camera dei rappresentanti ha approvato la Risoluzione n. 0777 che prevede la possibilità che «todas y cada una del las funciones que le corresponden a los Representantes a la Cámara (...) puedan realizarse a través de medios virtuales, digitales o de cualquier otro medio tecnológico»<sup>94</sup>, dovendo comunque garantire pubblicità e trasparenza delle deliberazioni, nonché il carattere autonomo e non delegabile del voto del singolo deputato.

La prima sessione virtuale della Camera si è svolta il 14 aprile 2020, attraverso la piattaforma “G-Suite”.

Il 14 aprile 2020, anche il Senato è stato convocato dal suo Presidente in modalità virtuale, precisando, in uno comunicato del 10 aprile, che la situazione di emergenza sanitaria e la necessità di dover garantire il distanziamento sociale, imponeva la necessaria convocazione da remoto, facendo ricorso a «las provisiones tecnológicas necesarias»<sup>95</sup>.

La sessione si è svolta attraverso la piattaforma Zoom. Ad oggi, non sono state precisate le modalità dirette di verifica del *quorum*, la modalità di votazione e il rispetto dei protocolli di sicurezza. L’Ufficio di presidenza ha solamente confermato che la convocazione della seduta avverrà mediante invio di un messaggio all’indirizzo di posta elettronica del parlamentare.

#### 5.6. Le sessioni virtuali nel Congresso del Paraguay

Le attività del Congresso sono state sospese il 13 aprile, a seguito di un caso di contagio al Senato e un sospetto contagio alla Camera.

Il 25 marzo, le Camere del Congresso hanno espressamente autorizzato la modalità di lavoro da remoto durante la vigenza dello stato di emergenza sanitaria.

La Camera dei deputati ha approvato la Risoluzione n. 1222 con la quale è stato modificato l’art. 1 e 31 del Regolamento<sup>96</sup>, al fine di autorizzare «la realización de sesiones de la Cámara y reuniones de comisiones de este Alto Cuerpo Legislativo, por el sistema de video conferencias o sesiones virtuales, en cuyo caso, las votaciones serán nominales. El acceso, ingreso y participación a todo tipo de sesiones estará garantizado para cada Diputado Nacional». Tale disposizione è applicabile solamente in caso di vigenza dello stato di eccezione di cui all’art. 288 Cost., di un’emergenza nazionale a seguito di un disastro o calamità, così come previsto all’art. 22, c. 13, Cost. o, da ultimo, o di una dichiarazione di emergenza sanitaria per pandemia o epidemia, previsto all’art. 13 della l. n. 836/1980. Spetta al Presidente della Camera «convocar a sesiones extraordinarias, y, a sesiones fuera del recinto parlamentario o, a sesiones por el

---

<sup>94</sup> Art. 2, resolución 0777/20.

<sup>95</sup> [www.senado.gov.co/index.php/documentos/senado-prensa/3955-comunicado-presidencia-senado-1/file](http://www.senado.gov.co/index.php/documentos/senado-prensa/3955-comunicado-presidencia-senado-1/file)

<sup>96</sup> [alertas.directoriolegislativo.org/wp-content/uploads/2020/04/RESOLUCI-N-414783.pdf](http://alertas.directoriolegislativo.org/wp-content/uploads/2020/04/RESOLUCI-N-414783.pdf)

sistema de vídeo conferencias o sesiones virtuales en los casos de fuerza mayor establecidos en el Artículo 1° de este Reglamento».

In maniera analoga, anche il Senato ha approvato la Risoluzione n. 1286, con cui ha autorizzato eccezionalmente e per un periodo di sei mesi «la realización de las reuniones de comisión y de las sesiones de la Honorable Cámara de Senadores y del Congreso Nacional por el sistema de video conferencias, en los casos de emergencia y fuerza mayor»<sup>97</sup>. La disposizione si applica, anche in tal caso, solo a seguito della proclamazione dello stato di eccezione di cui all'art. 288 Cost.

Le sessioni di lavoro delle commissioni di entrambe le Camere sono state avviate in modalità virtuale, attraverso la piattaforma Zoom.

Le sessioni plenarie virtuali si conformano al modello “ibrido”, in cui è garantita la presenza in aula dei rispettivi Presidenti e dei segretari. Spetta a questi ultimi verificare il numero legale e vigilare in merito al corretto espletamento delle operazioni di voto.

Attualmente, alla Camera dei deputati, le sessioni virtuali si svolgono attraverso la piattaforma Webex Meetings, con la supervisione del dipartimento tecnologico della Camera (MITIC).

#### 5.7. *L'Assemblea bolivariana del Venezuela*

Anche l'Assemblea bolivariana del Venezuela contempla la possibilità di far ricorso alla videoconferenza e al voto da remoto. Peraltro, tale possibilità non è stata introdotta in concomitanza alla crisi sanitaria, ma ben prima e per ragioni di natura politica. Difatti, l'approvazione della modifica del Regolamento dell'Assemblea è avvenuta il 17 dicembre 2019, da parte di un'assemblea politicamente dominata dall'opposizione al Presidente Maduro, al fine di consentire ai deputati fuggiti all'estero o che sono in clandestinità di partecipare ugualmente ai lavori dell'assemblea<sup>98</sup>.

La modifica ha riguardato l'art. 56 del Regolamento, con aggiunta del seguente comma: «En los casos previstos en el artículo 13, numeral 4 de este Reglamento, y cuando sea necesario para asegurar el correcto funcionamiento de la Asamblea Nacional, mediante decisión razonada de la Junta Directiva, se permitirá la participación a través del uso de tecnologías de la información y de la comunicación para alcanzar el quórum, deliberar, y decidir».

Con il voto dei due terzi dei presenti in aula, il Congresso ha incluso tre nuovi articoli nel Regolamento che consente “l'uso delle tecnologie per la partecipazione virtuale” dei deputati, allorquando denunciino di essere perseguitati o per altri motivi personali.

---

<sup>97</sup> [alertas.directoriolegislativo.org/wp-content/uploads/2020/04/RESOLUCI-N-414776.pdf](https://alertas.directoriolegislativo.org/wp-content/uploads/2020/04/RESOLUCI-N-414776.pdf)

<sup>98</sup> [alertas.directoriolegislativo.org/wp-content/uploads/2020/04/Reforma-del-Reglamento-Interior-y-de-Debates-de-La-Asamblea-Nacional.pdf](https://alertas.directoriolegislativo.org/wp-content/uploads/2020/04/Reforma-del-Reglamento-Interior-y-de-Debates-de-La-Asamblea-Nacional.pdf)

A seguito di tale modifica, i parlamentari possono partecipare e votare sia nelle sessioni plenarie che in commissione attraverso un’apposita applicazione “Asamblea Conectada” che è stata sviluppata unitamente alla Organización de Estados Americanos. Per la verifica del *quorum* e delle operazioni di voto, viene utilizzato l’applicazione “VIDA” che contiene un sistema di identificazione digitale che funziona con la tecnologia Blockchain.

Il parlamentare che intende partecipare da remoto deve registrare la propria presenza all’inizio della sessione, inviando una foto con il proprio *smartphone*. Il sistema controllerà l’autenticità della foto prima di registrare la presenza.

## 6. Considerazioni conclusive

Spesso criticati come organismi strutturalmente lenti e avversi al rischio, in molti Paesi i Parlamenti stanno mostrando una notevole flessibilità e determinazione, sfruttando le potenzialità della tecnologia digitale per tentare di ricalibrare gli equilibri di potere che la lotta contro la pandemia sta invece sbilanciando a favore dei Governi.

Le sedute virtuali consentono ai Parlamenti di dare continuità all’azione legislativa, nonché di mantenere una qualche forma di controllo democratico sulla tenuta dello stato di diritto ma, al contempo, stanno rappresentando un banco di prova straordinario sull’impiego della tecnologia nelle attività di tali organi.

L’analisi condotta in questa primissima fase sta facendo emergere una certa tendenza a riunioni più formali, meno spontanei, che tuttavia potranno aprire a una democrazia più trasparente. Resta da constatare se tali dibattiti saranno anche più efficaci. Ad oggi, il flusso informativo che è stato attivato in modalità virtuale ha conosciuto, in molte aule parlamentari virtuali, problemi tecnici e di connessione, in gran parte dovuti a collegamenti alla Rete poco affidabili o ad atteggiamenti poco attenti da parte dei parlamentari. Inoltre, l’ambiente virtuale sembrerebbe limitare il dibattito parlamentare e far mancare quell’agorà in cui è fondamentale incontrarsi non solo per decidere ma anche per individuare ciò che deve essere deciso. E il dibattito *online*, così come il voto a distanza, consentirebbe di “decidere” sulle questioni meno controverse, ma potrebbe presentare limiti dinanzi a questioni tecnicamente complesse o politicamente divisive. Se i membri non sono fisicamente presenti, è improbabile che riescano a determinare sia ciò che deve essere approvato, sia la sostanza della legislazione “non controversa”.

Sotto altro profilo, l’indagine condotta ha consentito di constatare come sicurezza e affidabilità siano le principali fonti di preoccupazioni dei Parlamenti nell’affidarsi alle ICTs. In effetti, queste ultime possono evidenziare nuove minacce, suscettibili di ledere l’attività parlamentare. Alcuni paesi sono stati veloci nell’installare o aggiornare sicuri sistemi di identificazione e di

autenticazione dei membri per l'accesso alle applicazioni di deliberazione e di voto a distanza. Tuttavia, vi sono anche preoccupazioni crescenti riguardo alla vulnerabilità delle piattaforme, unitamente alla sorveglianza e al c.d. "Zoombombing". Del resto, incidenti come personalità politiche che hanno accidentalmente twittato gli ID degli incontri hanno evidenziato i particolari rischi di sicurezza che derivano non tanto dalla tecnologia, quanto da una scarsa alfabetizzazione degli utenti. Ma, su questo punto, l'esperienza condotta nei Paesi a più forte penetrazione tecnologica, potrebbe senz'altro aiutare a migliorare il livello di conoscenza e di accessibilità degli strumenti digitali nei contesti ancora poco digitalizzati. Molti Parlamenti hanno attivato procedure *ad hoc* per implementare una vasta gamma di strumenti digitali, in parte sviluppati su infrastrutture esistenti, in parte avviati *ex novo*. In entrambi i casi, è chiaro che fattivi e duraturi processi di reingegnerizzazione delle procedure parlamentari richiederanno importanti investimenti di lungo termine, che dovranno essere prevalentemente indirizzati alla fornitura di infrastrutture affidabili, al miglioramento tecnico dei vari apparati amministrativi e alla formazione sia del personale tecnico che dei parlamentari.

Dal punto di vista formale, molti Parlamenti stanno legittimando l'utilizzo di tali strumentazioni mediante l'approvazione, in via d'urgenza, di emendamenti alle norme vigenti. È tuttavia chiaro che, nel lungo periodo, saranno necessarie riforme anche di natura costituzionale, che garantiscano le prerogative dei Parlamenti e, al contempo, autorizzino e disciplinino lo svolgimento delle attività sia nell'ambiente fisico che in quello digitale.

Ma, al di là delle legittime preoccupazioni, il "Virtual Parliament" sta contribuendo a stimolare cambiamenti auspicabili da tempo. La disponibilità di incontri e votazioni a distanza potrebbe migliorare l'accessibilità ai lavori parlamentari, oltre a facilitare e migliorare i lavori nelle commissioni parlamentari o nei comitati tecnici.

In aggiunta, l'introduzione della tecnologia nelle pratiche parlamentari potrebbe aiutare a migliorare i rapporti tra eletti ed elettori. L'era digitale ha sostanzialmente trasformato il funzionamento della società, ma le istituzioni democratiche sono finora rimaste impenetrabili a qualsiasi trasformazione tecnologica, subendo negativamente gli effetti di un attivismo politico sempre più condizionato dalle dinamiche delle piattaforme *social*. A tal riguardo, come del resto sembra confermare l'interessante esperienza brasiliana, la presenza di piattaforme digitali che consentano ai cittadini di prendere parte al processo di *Law-Making* favoriscono un mutamento di prospettiva che è suscettibile di trasformare il concetto di rappresentanza in una tappa finale di sintesi di un percorso partecipato di elaborazione degli atti normativi che viene a fondarsi su un diverso registro di partecipazione e di relazione, di cui i Parlamenti potrebbero sicuramente beneficiare al fine di riconquistare una centralità nel dibattito politico.

Le istituzioni parlamentari sono ora chiamate a innovare e a mostrare un’apertura alla sperimentazione o rischiano di rimanere travolte dalle trasformazioni in atto. Partendo dalla constatazione che la tecnologia è solo uno strumento e non una panacea, la virtualizzazione delle procedure parlamentari dovrà essere pianificata con un approccio olistico e in modo incrementale, attentamente progettata per supportare il Parlamento e non per sostituirlo.

*Lucia G. Sciannella*  
Fac. Di Scienze della Comunicazione  
Università degli Studi di Teramo  
lsciannella@unite.it