



GRUPPO
di PISA

Dibattito aperto sul Diritto
e la Giustizia Costituzionale

La Rivista / Quaderno n° 3

Fascicolo speciale monografico

A cura di

**Antonello LO CALZO, Leonardo PACE,
Giuliano SERGES, Cecilia SICCARDI,
Pietro VILLASCHI**

**«Diritto e nuove tecnologie
tra comparazione e interdisciplinarietà»**

in memoria di

PAOLO CARROZZA



SECONDA EDIZIONE DEL SEMINARIO INTERNAZIONALE DI DIRITTO COMPARATO
«DIRITTO E NUOVE TECNOLOGIE TRA COMPARAZIONE E INTERDISCIPLINARITÀ»
- IN MEMORIA DEL PROF. PAOLO CARROZZA -

PARLAMENTI VIRTUALI: UNA SOLUZIONE D'EMERGENZA?
RIFLESSIONI IN PROSPETTIVA COMPARATA

FEDERICO SPAGNOLI

SOMMARIO: 1. Introduzione. Parlamenti telematici: uno sguardo all'emergenza (e oltre). – 2. L'informatizzazione dei pubblici poteri: un trend crescente. Gli effetti della pandemia sui Parlamenti: i casi di studio. – 3. Il Brasile: presupposti tecnici. Il *Sistema de Deliberação Remota*: caratteri e problemi dell'impiego. – 4. La Spagna: presupposti giuridici. L'applicazione estensiva dei regolamenti delle *Cortes* e i suoi limiti. – 5. Conclusioni: un confronto fra modelli. Potenzialità di esportazione: uno sguardo all'Italia.

1. Introduzione. Parlamenti telematici: uno sguardo all'emergenza (e oltre)

Il contributo intende esaminare il ricorso a strumenti telematici per lo svolgimento di sessioni parlamentari a distanza in situazioni di emergenza, tema che ha acquisito rilevante attualità in occasione della pandemia da Covid-19.

A questo fine si adotterà una lettura comparata, confrontando le condotte dei parlamenti di Brasile e Spagna nel corso dell'emergenza sanitaria. In entrambi i paesi vi è stato un rapido e ampio ricorso a modalità telematiche di riunione e votazione che ha consentito la prosecuzione delle attività parlamentari; esso non ha però avuto basi e caratteri analoghi. Si mostrerà come nei due ordinamenti considerati l'adozione di tali strumenti sia stata favorita da presupposti tecnici e giuridici consistenti, rispettivamente, in una sviluppata infrastruttura informatica parlamentare e nella previsione di casi di votazione parlamentare a distanza, che hanno condotto a risultati diversi.

Per inquadrare i temi accennati, la ricerca toccherà i seguenti punti.

In primo luogo si accennerà all'odierna importanza delle tecnologie dell'informazione per lo svolgimento di funzioni pubbliche, specie nell'attuale emergenza; si introdurranno i casi di studio e i loro fondamenti, evidenziando caratteri e problemi dei due modelli; infine, si procederà al confronto (anche alla luce della diversa forma di governo), e si valuterà la loro esportazione in altri contesti, nello specifico la loro possibile adattabilità al caso italiano alla luce di recenti proposte di riforma.

2. L'informatizzazione dei pubblici poteri: un trend crescente. Gli effetti della pandemia sui Parlamenti: i casi di studio

A livello globale è sempre più diffuso il ricorso a strumenti telematici e informatici, messi a disposizione dal progresso tecnologico, da parte delle istituzioni per favorire l'efficiente esercizio di poteri pubblici e la partecipazione democratica.

L'esempio più importante è quello del voto elettronico¹, ossia l'impiego di strumenti elettronici nell'espressione del suffragio², ricco di potenziali punti di forza ma anche di rischi, ad esempio per la sicurezza del voto³. Si pensi poi all'emergere di nuove forme di partecipazione con la c.d. *E-democracy*⁴, o alle applicazioni dell'informatica (non senza perplessità) nella produzione legislativa⁵ o nell'amministrazione della giustizia⁶, volte ad ampliare la partecipazione alla gestione della cosa pubblica e il godimento dei diritti.

La pandemia, comportando diffuse restrizioni a spostamenti e riunioni, ha accelerato il *trend*⁷, ripercuotendosi sulle attività degli organi pubblici e interessando in particolare i Parlamenti, colpiti nella loro natura di organi collegiali e rappresentativi

¹ Cfr. *ex plurimis*, M. ROSPI, *Segretezza del voto e democrazia. Le diverse declinazioni di un rapporto complesso*, Napoli, 2020, 237 ss.; N. BRAUN, "E-voting" and external voting, in A. ELLIS, C. NAVARRO, I. MORALES, M. GRATSCHEW, N. BRAUN (a cura di), *Voting from Abroad, The International IDEA Handbook*, Stoccolma, 2007, 216-225.

² Distinto in «home vote» e «voto in loco» (M. ROSPI, *Segretezza del voto*, cit., 238, che distingue anche sistemi *on line* e *off line* a seconda che i computer siano collegati o meno) o «remote e-voting» e «polling place e-voting» (N. BRAUN, "E-voting", cit., 217).

³ M. FARINA, *Il diritto di voto alla fermata del "binario elettronico"*, in *Dirittifondamentali.it*, Fasc. 3/2020, 608-637; M. SCHIRIPA, *Il voto elettronico: strumento di partecipazione ed efficienza o pericoloso marchingegno da evitare?*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 1/2019, 37 ss.

⁴ W. D'AVANZO, *Democrazia elettronica. La partecipazione politica ai tempi dei social media*, in *Open Journal of Humanities*, 3(2019), 183 s., la definisce «l'applicazione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione a sostegno della partecipazione dei cittadini ai processi democratici più propriamente politici e, dunque, alla determinazione delle scelte pubbliche». Cfr. P. COSTANZO, *La democrazia elettronica (note minime sulla c.d. e-democracy)*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, Vol. 19, N° 3, 2003, 465 ss.

⁵ E. STRADELLA, *AI, tecnologie innovative e produzione normativa: potenzialità e rischi*, in *DPCE Online* 2/2020, 3345-3367.

⁶ E. KATSH, O. RABINOVICH-EINY, *Digital Justice: Technology and the Internet of Disputes*, Oxford, 2017; J. DONOGHUE, *The Rise of Digital Justice: Courtroom Technology, Public Participation and Access to Justice*, in *Modern Law Review*, Volume 80, Issue 6, 995-1025).

⁷ 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.

legati ai loro luoghi di riunione⁸. In virtù della fondamentale posizione costituzionale delle assemblee, si poneva l'esigenza di contemperare la continuità d'operato con la tutela della salute dei loro componenti. Nell'impossibilità o difficoltà di svolgere sedute fisiche, le assemblee hanno fatto ricorso a diverse soluzioni a livello globale⁹.

Vi sono Paesi dove i Parlamenti hanno sospeso temporaneamente i lavori, per riprenderli al miglioramento delle condizioni sanitarie; Paesi dove si è optato per lo svolgimento di sedute telematiche per non bloccare le attività di normazione e controllo, tanto più necessarie in un periodo di emergenza e inevitabile espansione dell'esecutivo; soluzioni "ibride", dove le riunioni da remoto hanno affiancato quelle in presenza¹⁰.

Una minoranza ha optato per la totale digitalizzazione delle procedure¹¹, e in tale categoria rientrano gli esempi di Brasile e Spagna. La loro rilevanza nasce dal fatto che i due Paesi hanno adottato procedure di votazione che si segnalano per tempestività, originalità e completezza e che sembrano adombrare modelli diversi e manifestare un potenziale di esportazione.

Si esamineranno i casi per evidenziare i fattori che li avrebbero "predisposti" alla pronta attuazione delle riunioni telematiche e delineare sinteticamente le caratteristiche dei rispettivi modelli.

3. Il Brasile: presupposti tecnici. Il Sistema de Deliberação Remota: caratteri e problemi dell'impiego

Venendo al caso brasiliano, in generale gli ordinamenti latinoamericani si sono mostrati propensi, a paragone con le democrazie consolidate¹², a ricorrere a soluzioni tecnologiche per facilitare la partecipazione democratica¹³, nonostante possibili torsioni populiste¹⁴ e antiparlamentari¹⁵ di tali istituti.

⁸ Per L. G. SCIANNELLA, *La crisi pandemica da Covid-19 e la "trasformazione digitale" dei Parlamenti. Un'analisi comparata*, in *DPCE Online* 2/2020, 2510, «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» (2510), che subirebbe una *deminutio* senza il confronto diretto.

⁹ Cfr. www.ipu.org.

¹⁰ Un quadro d'insieme delle soluzioni adottate nei principali Stati europei ed extraeuropei si ha in L. G. SCIANNELLA, *La crisi pandemica*, cit., 2513 ss., che evidenzia come un numero ristretto di Paesi (es. Brasile, Estonia) abbia adottato il modello "Virtual Parliament", mentre prevalente si rivela «un modello caratterizzato da forme di ibridazione degli spazi virtuali», con molte possibili declinazioni (es. Francia, Paesi Bassi, Regno Unito, Spagna, Unione Europea).

¹¹ European Parliament, *Spotlight on Parliaments in Europe, State of COVID-19 Measures in Parliaments*, N° 32-December 2020, 2 sottolineava che «Remote plenary sessions remain the exception rather than the rule» (essendo previste come ordinarie in pochi Stati e nell'Europarlamento), ma pochi mesi dopo (European Parliament, *Spotlight on Parliaments in Europe, State of COVID-19 Measures in Parliaments*, N° 33- February 2021) segnalava un'estensione dell'impiego di strumenti telematici.

¹² Contrasta le due tendenze M. SCHIRIPA, *Il voto elettronico*, cit., 38.

¹³ C. MARCHESE, *Il voto elettronico nelle esperienze latinoamericane: il modello brasiliano e quello venezuelano*, in *Federalismi.it*, 6/2020, 223 ss.

¹⁴ Come in Venezuela: C. MARCHESE, *Il voto elettronico*, cit., 231 ss.

¹⁵ Per C. BRUM BERNARDES, C. LESTON-BANDEIRA, *Information vs engagement in parliamentary websites- a case study of Brazil and the UK*, in *Revista de Sociologia e Política*, vol. 24, núm. 59, 2016,

Il Brasile, per via di fattori politici, sociali, economici e geografici (vasta estensione, forti disuguaglianze, normative e prassi favorevoli¹⁶ etc.), si pone da tempo all'avanguardia nel settore della democrazia digitale, come evidenzia l'esteso ricorso al voto elettronico¹⁷ (pur con criticità)¹⁸, preso a modello da altri Paesi¹⁹.

Il Congresso Nazionale ha riconosciuto l'importanza delle tecnologie dell'informazione come ausilio per lo svolgimento delle proprie funzioni e il collegamento con la società²⁰. Ciò ha condotto all'implementazione di un'estesa piattaforma di strumenti a sostegno delle sue attività²¹; spicca il portale *E-democracia*²², istituito nel 2009 presso la Camera dei Deputati, che consente alla cittadinanza di interagire direttamente con i rappresentanti e di partecipare con proposte e indicazioni al procedimento legislativo²³, attraverso il c.d. Wikilegis²⁴.

Si comprende, a partire da queste basi, perché l'assemblea brasiliana si sia mostrata particolarmente reattiva di fronte all'emergenza sanitaria²⁵. Già nel marzo del 2020 la Camera e il Senato hanno provveduto ad istituire con propri atti interni²⁶ il c.d. *Sistema de Deliberação Remota* (SDR), senza basarsi su un esplicito fondamento normativo²⁷. Si offrirà un quadro di insieme della disciplina e delle caratteristiche del sistema.

100, l'impiego della comunicazione digitale potrebbe supplire alla cronica sfiducia nelle istituzioni solo se effettivo.

¹⁶ Come la stessa Costituzione del 1988 (A. ZAGARELLA, *Democrazie digitali e partecipazione: il Brasile come laboratorio*, tesi di dottorato, Università degli Studi Suor Orsola Benincasa, a.a. 2019-2020, relatore T. E. FROSINI, 127 ss.).

¹⁷ C. MARCHESE, *Il voto elettronico*, cit., 225 ss., ricorda che la sperimentazione iniziò nel 1996 e fu generalizzata a livello federale dal 2000. Il sistema si fonda su *software* del *Superior Tribunal Eleitoral* e mira a garantire effettività e libertà del voto. Cfr. *Tribunal Superior Eleitoral, Electronic Voting System [Frequently asked questions]*, Brasilia, 2018.

¹⁸ J. RODRIGUES-FILHO, C. J. ALEXANDER, L. C. BATISTA, *E-voting in Brazil- the risks to democracy*, in R. KRIMMER (a cura di), *Electronic Votes 2006, GI Lecture Notes in Informatics*, Bonn, 2006, 85-94, ritengono che l'adozione non abbia tenuto conto di corruzione e povertà nella società brasiliana.

¹⁹ J. PADGET, *E-Government and E-Democracy in Latin America*, in *IEE Intelligent Systems*, Volume 20, Issue 1 2005, 95.

²⁰ P. M. SANTOS, M. V. ANATOCLES DA SILVA FERREIRA, M. DE MELO BRAGA, M. BERGER BERNARDES, A. J. ROVER, *Governo Eletrônico no Brasil: Análise dos Fatores Críticos de Sucesso e dos Novos Desafios*, in 39 JAIIO, *Anales del SID 2010 Simposio Argentino de Informática y Derecho*, 2046-2057, individuano tre campi: e-Democracia, e-Cidadania, e-Participação.

²¹ Come il c.d. *Laboratório Hacker*, istituito nel 2013 presso la Camera (C. FERRI SOARES DE FARIA, M. REBHEIN, *A política do parlamento aberto: uma análise crítica da câmara federal brasileira*, in *VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública*, Brasilia, 2015, 20 ss., in www.consad.org.br).

²² <https://edemocracia.camara.leg.br>.

²³ C. FERRI SOARES DE FARIA, M. REBHEIN, *A política do parlamento aberto*, cit., 12 ss. Sulle problematiche v. P. M. SANTOS, M. BERGER BERNARDES, O. MEZZAROBÀ, *Democracia Eletrônica: Desafios e Perspectivas*, in *Encontros Internacionais do PROCAD, 2009, Florianópolis. Colóquio sobre a Sociedade da Informação: Democracia, Desenvolvimento e Inclusão Tecnológica, 2009*; C. BRUM BERNARDES, C. LESTON-BANDEIRA, *Information vs engagement*, cit., 95 s.

²⁴ A. ZAGARELLA, *Democrazie digitali e partecipazione*, cit., 146 ss.

²⁵ P. ALMEIDA, *A comprehensive solution for the remote deliberation during the pandemic: The case of the first Country to remote deliberate*, in *Bussola Tech*, ricorda che «From a technological point of view, the solution for the remote committees was ready in 2020».

²⁶ Rispettivamente la *Resolução da Câmara dos Deputados N° 14, de 2020*, 17 marzo 2020 (attuata dall'Ato da Mesa N° 123, de 2020, 20 marzo 2020) e *Ato da Comissão Diretora N° 7, de 2020*, 17 marzo 2020 (attuato dall'*Instrução Normativa da Secretaria-Geral da Mesa n° 14, de 2020*, 20 marzo 2020).

²⁷ Si sottolinea (R. SIMÕES NASCIMENTO, *O processo legislativo na pandemia: comentários sobre as mudanças nos ritos para a aprovação das leis pelo Congresso Nacional durante a crise da Covid-19*, in F.

Il SDR risponde al modello “Virtual Parliament”, dove «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 i membri, sia nelle sessioni plenarie, sia nelle commissioni»²⁸. Gli atti citati davano un inquadramento generale del nuovo sistema e ne dettavano una sommaria disciplina soggetta ad adattamenti in sede di attuazione tecnica²⁹.

Entrambi configuravano il SDR come una soluzione eccezionale e temporanea³⁰, e le sessioni plenarie virtuali erano qualificate come straordinarie³¹. A garanzia di un’integrale digitalizzazione del procedimento legislativo, lo svolgimento da remoto è stato esteso ai lavori delle commissioni della Camera³², mentre al Senato esse hanno dovuto attendere quasi un anno per tornare a riunirsi in forma semipresenziale³³.

Si prevedeva l’impiego di una piattaforma in grado di sostenere la partecipazione audiovisiva di un numero elevato di utenti per un tempo significativo, con la possibilità per ogni parlamentare di partecipare al dibattito e alla votazione, garantendo la sicurezza del procedimento e l’autenticità del voto³⁴. Si optò per la piattaforma Zoom (come in altri Paesi)³⁵, soluzione di mercato prescelta per le caratteristiche tecniche e la rapidità di implementazione³⁶, sotto la supervisione dei tecnici del Congresso³⁷, rendendo possibile uno svolgimento totalmente virtuale delle sedute con il presidente d’assemblea come *host*³⁸. La presenza in aula si limita al presidente e ai tecnici indispensabili ad assicurare un corretto funzionamento degli strumenti³⁹.

LEAL, J.V. SANTOS DE MENDONÇA, *Transformações do Direito Administrativo: Direito Público e Regulação em tempos de pandemia*, Rio de Janeiro 2020, 357 s.) che i regolamenti delle camere consentono di riunirsi in un luogo diverso dalla sede abituale in casi particolari («Havendo motivo relevante, ou de força maior [...]», Regimento Interno da Câmara dos Deputados, art. 1, par. unico; «Em caso de guerra, de comoção intestina, de calamidade pública ou de ocorrência que impossibilite o seu funcionamento na sede [...]», Regimento Interno do Senado Federal, art. 1, par. unico), norme che potrebbero ricevere un’applicazione estensiva alle sessioni telematiche.

²⁸ L. G. SCIANNELLA, *La crisi pandemica*, cit., 2513.

²⁹ Le due camere hanno realizzato appositi manuali: Câmara dos Deputados, *Virtual Plenary. Strategy and Architecture* (in <https://virtual.camara.leg.br/>); Senado Federal, *Technology Transfer Handbook Remote Deliberation System of the Brazilian Federal Senate*, Brasília, 2020 (in www.senado.leg.br/).

³⁰ *Resolução da Câmara dos Deputados N° 14, de 2020*; art. 2; *Ato da Comissão Diretora N° 7, de 2020*, art. 1, par. unico.

³¹ *Resolução da Câmara dos Deputados N° 14, de 2020*, art. 4.

³² Con la *Resolução da Câmara dos Deputados N° 19, de 2021*, 12 febbraio 2021.

³³ *Comissões do Senado voltam às atividades após um ano paradas*, in Agência Brasil, 23 febbraio 2021.

³⁴ *Resolução da Câmara dos Deputados N° 14, de 2020*, art. 3; *Ato da Comissão Diretora N° 7, de 2020*, art. 2.

³⁵ L. G. SCIANNELLA, *La crisi pandemica*, cit., 2511 (notando problemi di *privacy* e sicurezza riscontrati in vari casi).

³⁶ Câmara dos Deputados, *Virtual Plenary. Strategy and Architecture*, cit., 9 s.

³⁷ Come consentivano le camere stesse (*Resolução da Câmara dos Deputados N° 14, de 2020*, art. 3, VI; *Ato da Comissão Diretora N° 7, de 2020*, art. 16).

³⁸ Câmara dos Deputados, *Virtual Plenary. Strategy and Architecture*, cit., 10 s.; Senado Federal, *Technology Transfer Handbook Remote Deliberation System of the Brazilian Federal Senate*, cit., 15 ss.

³⁹ Câmara dos Deputados, *Virtual Plenary. Strategy and Architecture*, cit., 11; Senado Federal, *Technology Transfer Handbook Remote Deliberation System of the Brazilian Federal Senate*, cit., 9.

Quanto alle forme di votazione, la soluzione è stata l'impiego di applicazioni *ad hoc*⁴⁰, accessibili da *smartphone* e *computer* del parlamentare⁴¹ mediante un apposito codice⁴²; si prevedevano garanzie per la corretta identificazione⁴³.

Le sedute dovevano trattare in via principale o esclusiva questioni urgenti connesse all'emergenza⁴⁴. Sono state modificate le procedure legislative ordinarie⁴⁵, in particolare dettando un procedimento agevolato per l'esame delle *medidas provisórias* dell'esecutivo⁴⁶. Si è previsto che i progetti di legge fossero sottoposti alle camere attraverso l'*e-mail* istituzionale del parlamentare⁴⁷, e che la trattazione normalmente riservata alle commissioni fosse svolta dal *plenum*⁴⁸.

Grazie al SDR, l'attività di produzione normativa e controllo del Congresso è stata significativa, comprendendo l'adozione di tre emendamenti costituzionali⁴⁹. L'impiego del nuovo sistema ha registrato differenze a seconda dell'assemblea e del momento. Dopo un periodo di votazioni semipresenziali⁵⁰, le camere sono tornate alle riunioni da remoto con la recrudescenza dell'emergenza⁵¹.

⁴⁰ Infoleg alla Camera (sviluppata dall'assemblea; *Câmara dos Deputados, Virtual Plenary. Strategy and Architecture*, cit., 2 ss.); *Remote Voting Solution* al Senato (sviluppata da un'azienda privata; Senado Federal, *Technology Transfer Handbook Remote Deliberation System of the Brazilian Federal Senate*, cit., 10 ss.).

⁴¹ *Resolução da Câmara dos Deputados N° 14, de 2020*, art. 3, VIII; *Ato da Comissão Diretora N° 7, de 2020*, art. 15.

⁴² Entrambi i manuali contenevano guide illustrate di queste fasi: *Câmara dos Deputados, Virtual Plenary. Strategy and Architecture*, cit., 3 ss.; Senado Federal, *Technology Transfer Handbook Remote Deliberation System of the Brazilian Federal Senate*, cit., 21 ss.

⁴³ Ad es. scattando un'immagine al momento del voto (*Ato da Comissão Diretora N° 7, de 2020*, art. 11, § 1).

⁴⁴ *Resolução da Câmara dos Deputados N° 14, de 2020*, art. 4, § 2; *Ato da Comissão Diretora N° 7, de 2020*, artt. 3, 5, 6. In entrambe le camere era prevista la possibilità di inserire nel programma dei lavori ulteriori materie.

⁴⁵ Tali previsioni si incontrano soprattutto nei già citati *Ato da Mesa N° 123, de 2020*, 20 marzo 2020 e *Instrução Normativa da Secretaria-Geral da Mesa n° 14, de 2020*.

⁴⁶ *Ato conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, N° 1 de 2020*, 31 marzo 2020. Erano stabiliti limiti temporali e procedurali per l'esame e gli emendamenti. Cfr. R. SIMÕES NASCIMENTO, *O processo legislativo na pandemia*, cit. e Observatório do Legislativo Brasileiro, *O processo legislativo na deliberação remota*, 15 giugno 2006, in <https://olb.org.br>.

⁴⁷ *Ato da Mesa N° 123, de 2020*, art. 13; *Instrução Normativa da Secretaria-Geral da Mesa n° 14, de 2020*, art. 3.

⁴⁸ Esclusione criticata da R. SIMÕES NASCIMENTO, *O processo legislativo na pandemia*, cit., 385 ss., come nociva per la qualità della legislazione e l'organizzazione dei lavori e per l'aumento indebito della discrezionalità del presidente d'assemblea.

⁴⁹ *Emenda constitucional de 2 de julho de 2020* (elezioni municipali dell'ottobre 2020); *Emenda constitucional de N° 108, de 26 de agosto 2020* (regime finanziario degli enti federati); *Emenda constitucional N° 109, de 15 de março 2021* (sempre in materia economico-fiscale). Cfr. R. SIMÕES NASCIMENTO, *É possível emendar a Constituição via deliberação remota durante a calamidade pública?*, in *Jota*, 29 aprile 2020.

⁵⁰ *Congresso vai funcionar de forma semipresencial depois do Carnaval*, in DIAP, 9 febbraio 2021; *Senado define regras para semana de trabalho semipresencial*, Agência Senado, 16 settembre 2020. Il secondo caso ha visto l'adozione di una disciplina interna (*Ato da Comissão Diretora N° 9, de 2020*, 15 settembre 2020), mentre per la Camera si è avuto il ritorno in presenza delle commissioni permanenti. Le votazioni continuano a svolgersi in linea di principio secondo il SDR.

⁵¹ *Câmara mantém sessões com deputados em plenário; Senado voltará a regime virtual*, in *G1*, 6 marzo 2021; *Câmara volta a ter sessões remotas para conter proliferação da Covid-19 no Palácio Tapajós*, in *G1*, 31 marzo 2021.

Sebbene la disciplina parlamentare enfatizzi la natura del SDR di soluzione *una tantum*, si registra una differenza di previsioni passibile di aprire la strada a più ampi utilizzi. Mentre alla Camera si stabilisce l'impiego del Sistema solo in via provvisoria per la durata della pandemia⁵², la normativa del Senato allude anche ad altre circostanze tali da rendere di fatto impossibile la riunione dell'assemblea⁵³. Pare che, almeno presso la camera alta, il SDR sia concepito come strumento ausiliario in grado di supplire alle deficienze delle procedure ordinarie in casi di emergenza possibili e al momento imprevedibili.

Tuttavia, la disciplina del SDR non è stata espressamente recepita nei regolamenti parlamentari, sebbene siano state presentate proposte in tal senso⁵⁴.

Riassunti i caratteri principali del modello ed illustrata la sua applicazione, si può cercare di trarne un bilancio.

L'ordinamento brasiliano, grazie alla presenza di un'infrastruttura informatica sviluppata a sostegno del Congresso e della partecipazione popolare, disponeva di un contesto favorevole all'impiego di strumenti telematici di riunione; questi sono stati implementati in modo rapido e completo, consentendo la continuità dei lavori durante l'emergenza.

L'attuazione non è stata senza inconvenienti. L'adattamento delle procedure legislative, pur in parte inevitabile date le circostanze, ha ricevuto critiche, sottolineandosi rapidità e scarsa trasparenza delle votazioni, che avrebbero pregiudicato la consapevolezza dei votanti e l'effettività del dibattito (nonostante le videoconferenze)⁵⁵. In più, si è stigmatizzato il mancato coinvolgimento dei cittadini in un contesto di forti disuguaglianze e da scarsa affezione per le istituzioni⁵⁶, singolare se si considera la citata propensione dell'ordinamento a favorire la partecipazione informatica⁵⁷.

Nonostante ciò, come si vedrà, le soluzioni elaborate nell'esperienza brasiliana sono state reputate significative a livello comparato.

⁵² «Fica instituído o Sistema de Deliberação Remota (SDR), cujo uso é medida excepcional a ser determinada pelo Presidente da Câmara dos Deputados para viabilizar o funcionamento do Plenário durante a emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus (Covid-19)» (Resolução da Câmara dos Deputados N° 14, de 2020, art. 4).

⁵³ «O SDR consiste em solução tecnológica que viabilize a discussão e votação de matérias, a ser usado exclusivamente em situações de guerra, convulsão social, calamidade pública, pandemia, emergência epidemiológica, colapso do sistema de transportes ou situações de força maior que impeçam ou inviabilizem a reunião presencial dos Senadores no edifício do Congresso Nacional ou em outro local físico» (Ato da Comissão Diretora N° 7, de 2020, art. 1, par. unico).

⁵⁴ Ad es. il *Projeto de Resolução do Senado n° 1, de 2021*, 27 gennaio 2021 (<https://legis.senado.leg.br>). Si prevedeva l'introduzione di una «Seção VII. Do Sistema de Deliberação Remota» nel Capitolo XIII del Titolo VIII del Regolamento del Senato. La disciplina riprendeva per la maggior parte quella già dettata in via provvisoria.

⁵⁵ Observatório do Legislativo Brasileiro, *O processo legislativo na deliberação remota*, cit., 8; R. SIMÕES NASCIMENTO, *O processo legislativo na pandemia*, cit., 363.

⁵⁶ Observatório do Legislativo Brasileiro, *O processo legislativo na deliberação remota*, cit., 8.

⁵⁷ Per un coordinamento fra SDR e istituti di consultazione spingono M. TERNI MESTRINER, G. BAMBINI, *Sistema de Deliberação Remota deve vir acompanhado do estímulo à participação social*, in *Jota*, 6 aprile 2020.

4. La Spagna: presupposti giuridici. L'applicazione estensiva dei regolamenti delle Cortes e i suoi limiti.

In parte diverso dall'esempio brasiliano per i fondamenti normativi e per le soluzioni tecniche adottate è il caso della Spagna.

La Costituzione spagnola (art. 79, co. 3) stabilisce che il voto dei membri delle *Cortes Generales* è personale e indelegabile. Il *Tribunal Constitucional* ha sancito un principio di necessaria personalità dello svolgimento di funzioni rappresentative da parte dei titolari di cariche elettive⁵⁸, compreso l'espletamento del mandato parlamentare⁵⁹, alla cui natura peculiare si lega l'ordinario svolgimento in presenza delle sedute parlamentari⁶⁰.

Tuttavia, già prima della pandemia, erano sorte esigenze concrete che si scontravano con un'interpretazione rigida dei principi costituzionali. Si poneva la questione delle parlamentari in caso di gravidanza o maternità⁶¹; oppure condizioni di salute tali da rendere difficoltosa o impossibile la presenza fisica, tutte situazioni personali meritevoli di tutela ai sensi dei valori costituzionali e pertanto passibili di comportare una deroga alle regole generali⁶².

La dottrina e la politica hanno guardato con attenzione a soluzioni straniere, concentrandosi sui modelli del voto a distanza, della sostituzione e della delegazione parlamentare⁶³. Anche nelle Comunità Autonome venivano sperimentati sistemi ispirati a tali schemi⁶⁴.

⁵⁸ *Tribunal Constitucional, Sentencia 19/2019, de 12 de febrero de 2019*, in «BOE» núm. 67, de 19 de marzo de 2019, 27576 ss., FJ, 4: «El ejercicio personal del cargo público representativo es una exigencia que deriva del propio carácter de la representación que se ostenta, que corresponde únicamente al representante, no a terceros que puedan actuar por delegación de aquel. Las funciones que integran el ius in officium han de ser ejercidas, como regla general, personalmente por el cargo público, pues su delegación en un tercero rompe el vínculo entre representantes y representados y afecta por ello al derecho que consagra el artículo 23.1 CE». Un commento si ha in P. MARTÍNEZ SANTA MARÍA, *Las investiduras no presenciales. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 19/2019, de 12 de febrero. Impugnación de disposiciones autonómicas núm. 492-2018*. (BOE núm. 67, de 19 de marzo de 2019), in *Revista de las Cortes Generales*, N° 107, 2019, 561-573.

⁵⁹ «Por esta razón, los parlamentarios deben, como regla general, ejercer las funciones propias de su ius in officium de forma personal» (TC, n. 19/2019, cit., 27584, FJ, 4).

⁶⁰ «De igual modo, y también como regla general, las actuaciones parlamentarias han de ejercerse de modo presencial. La presencia de los parlamentarios en las cámaras y en sus órganos internos es un requisito necesario para que puedan deliberar y adoptar acuerdos», considerata l'importanza del dibattito ai fini del pluralismo politico (TC, n. 19/2019, cit., 27584, FJ, 4).

⁶¹ Come ricordano S. CURRERI, C. MARCHESE, *Il "voto telematico no presencial" nell'esperienza delle assemblee legislative spagnole: le Cortes Generales e i Parlamenti delle Comunità Autonome*, in *Federalismi.it*, 12/2020, 80, la *Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres* esortava a consentire ai titolari di cariche elettive di godere dei permessi di maternità e paternità.

⁶² «[...] el respeto de esta voluntad exige que las funciones representativas se ejerzan personalmente por quien ha sido elegido, salvo excepciones justificadas en la necesidad de salvaguardar un bien constitucional merecedor de mayor protección» (TC, n. 19/2019, cit., 27584, FJ, 4).

⁶³ P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *Voto parlamentario no presencial y sustitución temporal de los parlamentarios*, in *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, Núm 24, 2010, 81-114, constatato come gran parte dei regolamenti parlamentari europei proclami la personalità del voto, esamina le eccezioni: voto per delega (Francia, Lussemburgo); sostituzione (Francia, Belgio, Paesi Bassi, Portogallo, Stati scandinavi); voto per scritto (Grecia, Germania).

⁶⁴ P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *Voto parlamentario no presencial*, cit., 94 ss. La delegazione è ammessa in Catalogna, Paesi Baschi e Andalusia, poiché l'art. 79 Cost. vincolerebbe solo le *Cortes*. Le

Per le *Cortes* si giunse ad una modifica dei regolamenti parlamentari con l'introduzione di fattispecie di voto in via telematica⁶⁵. Le modifiche furono adottate nel 2011 dal Congresso dei Deputati (art. 82, co. 2 *Reglamento del Congreso de los Diputados*)⁶⁶ e nel 2013 dal Senato (art. 92, co. 2 *Reglamento del Senado*)⁶⁷ e attuate con atti interni⁶⁸.

Le norme fanno riferimento ad analoghe fattispecie: casi di gravidanza, maternità, paternità o grave malattia che impediscano la presenza fisica del parlamentare alle sedute⁶⁹, ossia i casi di temporaneo impedimento già citati, in un'ottica di uguaglianza sostanziale verso soggetti vulnerabili e di promozione della loro partecipazione politica⁷⁰.

Il ricorso alla nuova modalità di votazione non è libero: il parlamentare deve fare espressa richiesta all'Ufficio di presidenza della camera, indicando le ragioni dell'impedimento e l'intenzione di avvalersene per una o più votazioni specifiche⁷¹. Al Senato deve trattarsi di votazioni insuscettibili di divisione o modificazione, di modo che gli "assenti" siano al corrente degli argomenti del voto⁷². La presidenza, accertata la sussistenza delle «*especiales circunstancias*» giustificative, rilascia l'autorizzazione al voto telematico (specificando i punti all'ordine del giorno e la "finestra" di tempo per votare⁷³).

Tale natura eccezionale si ripercuote sull'espressione del voto. Questo deve essere necessariamente espresso prima di quelli dei presenti⁷⁴, attraverso la *intranet* della camera

forme di voto non in presenza includono modalità telematiche o elettroniche (Andalusia, Comunità Valenciana) o garanzie disposte dalla presidenza d'assemblea (Canarie, Estremadura).

⁶⁵ Come ricordano S. CURRERI, C. MARCHESE, *Il "voto telematico" no presencial*, cit., 81, decisiva fu la positiva sperimentazione a livello autonomico. La delegazione fu scartata per contrarietà con il dettato costituzionale e la sostituzione per le estese riforme richieste.

⁶⁶ *Disposición 13243 del BOE núm 184 de 2011, Reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados por la que se modifican los artículos 79 y 82.*

⁶⁷ *Disposición 12420 del BOE núm 284 de 2013, Reforma del Reglamento del Senado por la que se modifican los artículos 92 y 93.*

⁶⁸ *Resolución de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 21 de mayo de 2012, para el desarrollo del procedimiento de votación telemática; Resolución de la Mesa del Senado, de 21 de noviembre de 2013, sobre desarrollo del procedimiento de votación telemática en las sesiones plenarias del Senado.*

⁶⁹ «En los casos de embarazo, maternidad, paternidad o enfermedad grave en que, por impedir el desempeño de la función parlamentaria [...]» (*Reglamento del Congreso de los Diputados*, art. 82, co. 2); «En los casos de embarazo, maternidad, paternidad o enfermedad grave que impidan la presencia de los Senadores en las sesiones plenarias de la Cámara [...]» (*Reglamento del Senado*, art. 92, co. 3). Si noti la formulazione generica nel primo caso, riferita alle sessioni plenarie nel secondo.

⁷⁰ Si stabiliva poi (*Reglamento del Congreso de los Diputados*, art. 79, co. 3; *Reglamento del Senado*, art. 93, co. 3) che i parlamentari autorizzati al voto telematico fossero contattati fra i presenti alla votazione.

⁷¹ *Resolución de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 21 de mayo de 2012, art. 1; Resolución de la Mesa del Senado, de 21 de noviembre de 2013, art. 1.*

⁷² *Reglamento del Senado*, art. 92, co. 3; *Resolución de la Mesa del Senado, de 21 de noviembre de 2013, art. 5* «[...] - asuntos que permitan adelantar la emisión del voto porque no son susceptibles de modificación en el Pleno y se votan en sus propios términos. — asuntos que no puedan votarse separadamente en diversos apartados, artículos o enmiendas».

⁷³ *Resolución de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 21 de mayo de 2012, art. 2, co. 1; Resolución de la Mesa del Senado, de 21 de noviembre de 2013, art. 3, co. 2.*

⁷⁴ *Resolución de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 21 de mayo de 2012, art. 2, co. 1* (il voto non può essere autorizzato meno di un'ora prima della votazione in presenza); *Resolución de la Mesa del Senado, de 21 de noviembre de 2013, art. 7, co. 1* (il voto può essere espresso fra la ricezione dell'autorizzazione e l'inizio o ripresa della plenaria).

di appartenenza⁷⁵; a garanzia di autenticità, deve essere corredato dalla firma digitale del votante⁷⁶ e comprovato (alla Camera) per telefono⁷⁷. Tale ultima previsione è stata criticata come un appesantimento forse eccessivo della procedura⁷⁸.

Il parlamentare può chiedere di votare in presenza solo se non esercita o ritira il voto telematico⁷⁹; si prevedono forme speciali per il voto segreto⁸⁰.

La procedura, pur non potendo vantare l'infrastruttura del Congresso brasiliano, assicurava strumenti di digitalizzazione dei lavori e una normativa espressa a governarne l'uso, che si sarebbero rivelati fattori di vantaggio con l'emergenza sanitaria.

Quando nel marzo 2020 emersero i primi contagi nelle *Cortes* vi fu la sospensione dei lavori⁸¹. Tuttavia, fu presto deciso con atti delle presidenze delle camere⁸² di estendere il ricorso al voto telematico a tutti i parlamentari sulla base di un'interpretazione estensiva dei regolamenti, al fine di conciliare l'obbligo di presenza e la garanzia di continuità di operato delle *Cortes* con la tutela della salute e l'equilibrio fra gruppi parlamentari⁸³.

A differenza del Brasile, non furono adottati strumenti di videoconferenza, ammessi solo in casi eccezionali, anche per l'assenza di un supporto tecnico adeguato⁸⁴. In più, nonostante la generalizzazione *de facto*, formalmente restava la natura casistica del voto telematico, per cui non è mai venuta meno la possibilità di presenziare fisicamente alle sedute. La gran parte dei parlamentari si è avvalsa del voto a distanza per le sedute plenarie (per le commissioni il ricorso a strumenti telematici è stato scarso o assente)⁸⁵.

L'adesione si è rivelata ampia nel Congresso dei Deputati⁸⁶, chiamato più volte a votare l'autorizzazione al rinnovo dello stato d'allarme dichiarato e prorogato dal Governo *ex art.* 116, co. 2 Cost⁸⁷. Si poneva la necessità per la camera di continuare a

⁷⁵ Resolución de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 21 de mayo de 2012, art. 3 (ogni deputato possiede un proprio indirizzo di accesso)

⁷⁶ Resolución de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 21 de mayo de 2012, art. 3.

⁷⁷ Resolución de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 21 de mayo de 2012, art. 4.

⁷⁸ S. CURRERI, C. MARCHESE, *Il "voto telematico" no presencial*, cit., 86.

⁷⁹ Resolución de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 21 de mayo de 2012, art. 6; Resolución de la Mesa del Senado, de 21 de noviembre de 2013, art. 4, co. 4-5.

⁸⁰ Resolución de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 21 de mayo de 2012, art. 8; Resolución de la Mesa del Senado, de 21 de noviembre de 2013, art. 9, co. 3-4.

⁸¹ Di una «fase de incertidumbre» parlano A. GARCÍA DE ENTERRÍA RAMOS, I. NAVARRO MIEJÍA, *La actuación de las Cortes Generales durante el estado de alarma para gestión de la crisis de COVID-19*, in *Revista de las Cortes Generales*, N° 108, 2020, 259.

⁸² Una decisione della Mesa del Senado del 12 marzo ed una della Mesa del Congreso del 19 marzo 2020 (P. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, *Actividad y funcionamiento de las Cortes Generales durante el estado de alarma por COVID-19*, in *Revista "Cuadernos Manuel Giménez Abad"*, N° Extra 8, 2020, 21 e 23).

⁸³ S. CURRERI, C. MARCHESE, *Il "voto telematico" no presencial*, cit., 88. Il primo contagio nel Congresso riguardò un deputato di VOX, con conseguente quarantena dell'intero gruppo.

⁸⁴ A. GARCÍA DE ENTERRÍA RAMOS, I. NAVARRO MIEJÍA, *La actuación de las Cortes Generales*, cit., 283.

⁸⁵ A. GARCÍA DE ENTERRÍA RAMOS, I. NAVARRO MIEJÍA, *La actuación de las Cortes Generales*, cit., 264 s. e 268 ss.

⁸⁶ P. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, *La ductilidad del Derecho Parlamentario en tiempos de crisis: actividad y funcionamiento de los parlamentos durante el estado de alarma por COVID19*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 46, 2020, 30 ss.

⁸⁷ *Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19* e successive proroghe.

svolgere le proprie funzioni (anche per la conversione dei *decretos-leyes*)⁸⁸. Il ricorso al voto telematico è stato minore al Senato⁸⁹, forse anche per il suo minor coinvolgimento nella gestione dell'emergenza.

Come in Brasile, ha prevalso la trattazione di questioni urgenti, e il ricorso al voto telematico è dipeso dalle condizioni sanitarie: dopo la "prima ondata" le *Cortes* sono tornate ad operare parzialmente in presenza⁹⁰. Anche il Governo⁹¹ e le istituzioni di alcune Comunità Autonome⁹² sono ricorsi a riunioni a distanza.

Tuttavia, la soluzione presenta perplessità, specie in ottica futura. Si fonda su un indirizzo interpretativo privo di formale base normativa, anche se sono state avanzate proposte di riforma volte anche ad altre eventuali emergenze⁹³. In secondo luogo, l'istituto si è rivelato poco adatto all'uso su larga scala, nonostante il tentativo di semplificare la procedura di autorizzazione⁹⁴.

Un limite è dato dalla restrizione all'espressione del voto, senza poter partecipare al dibattito. Poiché, al contrario del Brasile, le sedute "telematiche" delle *Cortes* hanno visto una partecipazione fisica, ciò ha comportato una disparità di trattamento rispetto ai presenti in aula, perlopiù i capi dei gruppi parlamentari⁹⁵.

Se non si può non riconoscere l'importanza dell'esempio spagnolo come "apripista" del voto telematico a livello europeo e di tale *background* come base per affrontare

⁸⁸ A. I. DUEÑAS CASTRILLO, *Las relaciones Parlamento-Gobierno durante el estado de alarma por covid-19*, in M. PALOMA BIGLINO CAMPOS, J. F. DURÁN ALBA (a cura di), *Los efectos horizontales de la Covid-19 sobre el sistema constitucional: estudios sobre la primera oleada*, 2021, 43-58.

⁸⁹ P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *Actividad y funcionamiento*, cit., 23 s.

⁹⁰ *El Congreso estrena su "nueva normalidad"*, in *El País*, 1° giugno 2020.

⁹¹ *Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19*.

⁹² P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *La ductilidad del Derecho Parlamentario*, cit., 277 ss.; J. M. RODRÍGUEZ MUÑOZ, *Las sesiones telemáticas de los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas y las entidades locales más allá de la crisis del COVID-19, con especial referencia a la innovadora experiencia de la Comunidad Autónoma de Extremadura*, in *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, n. 117, 2020, 505-532.

⁹³ 410/000006 *Proposición de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982 (Grupo Parlamentario VOX)* in *Boletín Oficial de Cortes, Congreso de los Diputados, XIV Legislatura, Serie B: Propositiones de ley*, 6 de abril de 2020, Núm. 76-1, 1ss.; 410/000007 *Proposición de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados por la que se habilita la posibilidad de llevar a cabo la actividad parlamentaria por medios telemáticos de manera temporal y en situaciones extraordinarias (Grupo Parlamentario Confederal de Unidas Podemos- En Comú Podem-Galicia en Común)*, in *Boletín Oficial de Cortes, Congreso de los Diputados, XIV Legislatura, Serie B: Propositiones de ley*, 17 de abril de 2020, Núm. 80-1, 1 ss. La prima proposta si riferiva a «situaciones extraordinarias» dichiarate dalla Mesa, «en especial, aquellas situaciones que hagan imposible o muy difícil el mantenimiento del desarrollo ordinario de las sesiones de la cámara», consentendo una partecipazione in presenza limitata e proporzionale per gruppi. La seconda si applicava a casi in cui la «capacidad de desplazamiento de los Diputados y del personal del Congreso y/o su acceso a la sede se vean gravemente afectados como consecuencia de catástrofes naturales o climáticas, accidentes graves a gran escala, crisis sanitarias o parálisis de los servicios públicos esenciales, o cuando se hubieran declarado los estados de alarma, de excepción o de sitio recogidos en el artículo 116 de la Constitución española», e prevedeva il passaggio a procedure telematiche (con videoconferenza) con decisione a maggioranza dei 2/3 della Mesa. Le proposte sono state ritirate.

⁹⁴ A. GARCÍA DE ENTERRÍA RAMOS, I. NAVARRO MIEJÍA, *La actuación de las Cortes Generales*, cit., 285.

⁹⁵ P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *La ductilidad del Derecho Parlamentario*, cit., 307.

l'emergenza, il modello continua a risentire della sua natura essenzialmente eccezionale e provvisoria.

5. Conclusioni: un confronto fra modelli. Potenzialità di esportazione: uno sguardo all'Italia

Sulla base delle ricostruzioni svolte, si procederà al confronto conclusivo fra i due modelli esaminati di applicazione di strumenti telematici a procedure parlamentari. Pur avendo entrambi lo scopo di consentire alle assemblee di continuare a svolgere le proprie funzioni durante la pandemia, i modelli di Brasile e Spagna presentano somiglianze e differenze, dovute sia agli strumenti adottati che al contesto politico-costituzionale.

Entrambi si sono caratterizzati per una reazione relativamente rapida all'emergenza grazie all'esistenza di specifici presupposti. In Brasile essi coincidevano con un *favor* verso forme di partecipazione informatica ai procedimenti democratici e la presenza di un'efficiente infrastruttura tecnica a sostegno del Congresso; in Spagna si ha un fondamento normativo per il voto a distanza, pur se su base casistica, allo scopo di assicurare l'uguaglianza sostanziale fra parlamentari.

Sul versante tecnico, i due ordinamenti hanno introdotto sistemi di votazione assistiti da garanzie di identificazione dei votanti, ma in Brasile si è scelto di trasferire integralmente la partecipazione dei parlamentari a livello telematico, mentre in Spagna si è optato per un procedimento "ibrido" (con un numero di presenti in aula non trascurabile). Il Congresso brasiliano ha implementato un sistema di videoconferenza che ha permesso di digitalizzare (con dei limiti) il dibattito, mentre nelle *Cortes* la partecipazione alla discussione è limitata ai presenti.

I due sistemi si configurano come strumenti di emergenza, privi di espresso fondamento nei regolamenti parlamentari (anche se quello spagnolo si è basato su una loro interpretazione estensiva). Il loro sviluppo e impiego hanno risentito delle diverse propensioni costituzionali dei due ordinamenti (in un caso per la garanzia della partecipazione democratica in via telematica, nell'altro per la tutela di situazioni di bisogno personale del parlamentare) e delle diverse forme di governo.

Nel sistema presidenziale brasiliano, caratterizzato da una netta separazione fra poteri, l'inerzia del Presidente nella gestione dell'emergenza ha aperti spazi di protagonismo per il Congresso⁹⁶; ciò può aver favorito modalità telematiche di riunione e decisione estese ed efficienti, volte ad assicurare un'ampia ed effettiva partecipazione alle forze politiche. La preminenza del Governo nel parlamentarismo spagnolo (accentuata nella vigenza dello stato d'allarme)⁹⁷ ha determinato un ruolo delle *Cortes* principalmente di assistenza e controllo sulle misure dell'esecutivo, soprattutto per il

⁹⁶ L. ANDREASSA, *O protagonismo do Congresso Nacional na aprovação de leis no Brasil*, in *Politize!*, 5 novembre 2020.

⁹⁷ *Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio*, art. 7.

Congresso dei Deputati⁹⁸. Ciò avrebbe reso prioritaria l'espressione del voto rispetto alla necessità di un dibattito telematico, adattandosi alle modalità di voto a distanza già previste.

Infine, l'attitudine all'esportazione è stata diversa. Il Congresso brasiliano, che già prima della pandemia ambiva ad un ruolo *leader* nella promozione dell'*e-democracy*, ha apertamente proposto le proprie soluzioni come modello da seguire⁹⁹. In altri Paesi dell'America Latina (es. Cile, Ecuador, Paraguay) vi è stata l'adozione di analoghe procedure di voto, anche con l'assistenza tecnica del Congresso¹⁰⁰. Il modello spagnolo, pur degno di nota, non pare aver esercitato un influsso comparabile nel contesto europeo, dove appare come una fra le soluzioni "ibride" sperimentate (ad es. nel Parlamento Europeo).

In conclusione, si farà un cenno alla situazione italiana, dove, nonostante le discussioni in dottrina¹⁰¹, il Parlamento ha continuato a riunirsi e operare in presenza.

Si segnala una proposta all'esame della Giunta per il Regolamento della Camera dei Deputati, volta ad introdurre procedure telematiche di voto e partecipazione parlamentare¹⁰². Essa si ispira all'esempio spagnolo¹⁰³, attribuendo all'Ufficio di Presidenza il compito di determinare i casi in cui i singoli deputati possano chiedere di partecipare a sedute dell'Assemblea, di Giunte e Commissioni e votazioni secondo procedure telematiche e concedere l'autorizzazione, specificando le votazioni e l'intervallo di tempo interessati¹⁰⁴. Per l'implementazione si allude a «procedure telematiche che assicurino la personalità, la libertà e la sicurezza del voto». L'espressa menzione di una partecipazione telematica ai lavori, oltre che alle votazioni, potrebbe alludere all'adozione di modelli di videoconferenza come quelli sperimentati in Brasile o nel Parlamento Europeo¹⁰⁵.

⁹⁸ Controllo ritenuto insufficiente da A. I. DUEÑAS CASTRILLO, *Las relaciones Parlamento-Gobierno*, cit. *Contra* S. CURRELLI, C. MARCHESE, *Il "voto telematico no presencial"*, cit., 91.

⁹⁹ Senado Federal, *Technology Transfer Handbook Remote Deliberation System of the Brazilian Federal Senate*, cit., 7.

¹⁰⁰ ParlAmericas, Directorio Legislativo, *COVID-19: El desafío de adaptar y fortalecer el rol de los Congresos. Un análisis desde la perspectiva de Parlamento Abierto*, Abril 2020, in www.parlamericas.org.

¹⁰¹ A favore del voto a distanza ad es. S. CURRELLI, *Il Parlamento nell'emergenza*, in *Osservatorio AIC*, Fascicolo 3/2020, 235 ss.; 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*, Fasc. 3/2020, 23-32; P. VILLASCHI, *Seconda ondata Covid-19: è tempo per un Parlamento in smart working? Riflessioni a partire dalla proposta di riforma del Regolamento della Camera*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, Fasc. 1/2021, 100-120, che non ritengono di ostacolo la nozione di "presenza" ex art. 64, 3° Cost. F. BIONDI, P. VILLASCHI, *Il funzionamento delle Camere durante l'emergenza sanitaria. Riflessioni sulla difficile praticabilità di un Parlamento "telematico"*, in *Federalismi.it*, 18/2020, 26-48, individuano il rischio di non tenere conto «della complessità e delicatezza dei procedimenti che innervano la democrazia parlamentare».

¹⁰² Camera dei Deputati, *Doc. II, n. 15, Proposta di modificazione al Regolamento (Articolo 48-ter: Partecipazione ai lavori parlamentari ed esercizio del voto secondo procedure telematiche)*, d'iniziativa dei deputati Ceccanti, et al., 1° ottobre 2020.

¹⁰³ Definito «un modello già ben sperimentato di risoluzione di questi problemi»; Camera dei Deputati, *Doc. II, n. 15*, cit., 2).

¹⁰⁴ Camera dei Deputati, *Doc. II, n. 15*, cit., 3.

¹⁰⁵ Aspetto lodato da P. VILLASCHI, *Seconda ondata Covid-19*, cit., 117.

Emerge l'apertura verso modelli esterni di ripensamento dello spazio e delle funzioni del Parlamento¹⁰⁶, anche se parte della dottrina ha espresso dubbi sull'indeterminatezza delle fattispecie di applicazione¹⁰⁷. Come hanno mostrato le diversità fra il caso brasiliano e quello spagnolo, i caratteri del nuovo istituto dipenderebbero dall'aspetto della funzione parlamentare che si volesse garantire maggiormente e dalle soluzioni tecniche adottate per affrontare possibili emergenze future¹⁰⁸, tenendo sempre presente che gli strumenti di democrazia digitale non sono sufficienti in assenza di un contesto adeguato al loro uso¹⁰⁹.

¹⁰⁶ «L'emergenza Covid ha posto un problema di aggiornamento delle modalità di partecipazione ai lavori parlamentari che in molti altri Paesi è da tempo puntualmente regolata» (Camera dei Deputati, *Doc. II, n. 15*, cit., 1).

¹⁰⁷ P. VILLASCHI, *Seconda ondata Covid-19*, cit., 115.

¹⁰⁸ P. VILLASCHI, *Seconda ondata Covid-19*, 116 ss., sottolinea il bisogno di distinguere fra casi di necessità del singolo parlamentare e la difficoltà o impossibilità per il Parlamento di riunirsi.

¹⁰⁹ A. ZAGARELLA, *Democrazie digitali e partecipazione*, cit., 158.