

Camera dei deputati

Servizio Studi

XVIII LEGISLATURA

Documentazione e ricerche

Lo svolgimento delle funzioni dei  
Parlamenti nazionali e del Parlamento  
europeo durante l'emergenza COVID-19

*Elementi di diritto comparato*

15 maggio 2020

---

Servizio responsabile:

*SERVIZIO STUDI – Dipartimento Istituzioni*

✉ [st\\_istituzioni@camera.it](mailto:st_istituzioni@camera.it)

Ha collaborato:

*SERVIZIO RAPPORTI INTERNAZIONALI*

✉ [rapporti.internazionali@camera.it](mailto:rapporti.internazionali@camera.it)

---

**La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.**

---

*File: AC0347.docx*



## INDICE

▪ Premessa	3
▪ Riduzione del numero dei presenti o del <i>quorum</i> per le deliberazioni parlamentari e voto per delega	5
▪ Voto “a distanza” o “da remoto”	12
▪ Modifiche regolamentari in discussione	20
▪ Report di sintesi (Tratto dal <a href="#">Briefing</a> del Parlamento europeo – aprile 2020)	28



## Premessa

Nel corso degli ultimi mesi sono state adottate dai Parlamenti nazionali e dal Parlamento europeo misure per assicurare lo svolgimento delle funzioni parlamentari durante l'emergenza conseguente alla pandemia COVID-19.

Si tratta di un quadro in **continua evoluzione** e le relative informazioni sono dunque in costante aggiornamento (gli elementi aggiuntivi, relativi in particolare al mese di aprile fino al 15 maggio 2020 sono evidenziati in colore blu).

Preliminarmente, la gran parte delle Assemblee ha convenuto, dopo la dichiarazione dello stato di emergenza, di **limitare le sedute parlamentari** agli atti più urgenti, concentrando la discussione in una giornata a settimana e disponendo, in molti casi, la sospensione dell'attività per i primi periodi dell'emergenza (una o due settimane) o in vista delle festività pasquali.

Relativamente alle misure volte ad assicurare lo svolgimento delle funzioni parlamentari, alcune di queste si inseriscono nel quadro normativo in essere, altre prevedono l'adozione di nuovi interventi graduati in base allo stato di emergenza. Alcuni Parlamenti hanno, in tale quadro, proceduto in queste settimane all'approvazione di specifiche modifiche regolamentari di carattere transitorio o permanente (come il Belgio il Regno Unito, la Germania). In alcuni casi, come per gli USA, sono tuttora in corso di valutazione i diversi profili connessi alle modifiche dei regolamenti parlamentari da adottare.

Le misure in questione hanno finora portato a diverse soluzioni nel panorama comparato, tuttora in corso di evoluzione, riconducibili allo stato a **tre grandi filoni**.

In primo luogo, molti Parlamenti hanno adottato – e stanno adottando – misure volte a conciliare l'esigenza di validità delle deliberazioni con la necessità di un **numero ridotto di presenze (fisiche) nelle aule parlamentari**, in via strettamente transitoria, così da assicurare le misure di sicurezza (distanziamento, non assembramento ecc.) richiesto per evitare il contagio. Tra i diversi Parlamenti che hanno seguito tale strada si vedano in particolare la Germania, che ha previsto un **quorum per il numero legale temporaneamente ridotto** per le deliberazioni dell'Assemblea e delle Commissioni, e la Francia che ha consentito il **voto per delega di gruppo** parlamentare in modo che in Aula fossero presenti soli 3 parlamentari per gruppo politico (estendendo il voto per delega già previsto dalla Costituzione francese).

In secondo luogo, nei Parlamenti in cui è ammessa – dal vigente quadro regolamentare – la possibilità di un **voto “a distanza” o “da remoto”** sono

state attivate e sviluppate le misure necessarie per consentire di procedere in tale direzione (così, in particolare, la Spagna, la Polonia e il Brasile). Il Parlamento europeo, a sua volta, ha consentito, a partire dalla seduta del 26 marzo scorso, il voto da remoto ai parlamentari europei, da effettuare tramite invio con e-mail.

In altri Parlamenti (come si è detto ad esempio in Belgio) sono state definite da poco **modifiche ai Regolamenti parlamentari** per consentire lo svolgimento delle sessioni da remoto. Le modifiche regolamentari approvate dalla Camera belga, in particolare, sono suscettibili di essere applicate (potenzialmente) anche in altre situazioni emergenziali oltre a quella attuale. In altri casi, come quello già richiamato del Parlamento europeo, le modifiche approvate trovano invece applicazione limitatamente ai fini dell'emergenza COVID-19 in atto.

Al contempo, come accennato, in alcuni Paesi è in corso una ampia **riflessione** per la definizione di nuove modalità di votazione da applicare nei casi di pandemie, gravi catastrofi naturali, guerre, **integrando a tal fine le vigenti previsioni regolamentari** con l'introduzione, in particolare, del *proxy vote* (**voto per delega**) o del **voto da remoto** per questi casi eccezionali. Così la Camera dei rappresentanti americana che, dopo un intenso dibattito, il 15 maggio ha approvato una risoluzione che consente il *proxy vote*.

Di seguito sono quindi ripercorse le **recenti misure in discussione**<sup>1</sup> presso i Parlamenti nazionali e il Parlamento europeo suddivise in base alle tre principali impostazioni seguite. Va peraltro considerato che per alcuni Parlamenti le opzioni in discussione sono più di una.

E' infine riportato in Allegato un estratto del [Report elaborato dal Parlamento europeo](#) (Aprile 2020) sulle misure adottate dai Parlamenti per consentire di svolgere le proprie funzioni durante l'emergenza COVID-19.

---

<sup>1</sup> Si veda anche la *Nota breve* n. 180/2 "[Emergenza da Covid-19 e attività parlamentare: i casi di Francia, Germania e Spagna](#) (aggiornato al 6 aprile 2020)" a cura del Senato della Repubblica e il report dell'IPU (Unione inter-parlamentare) [Parliaments in a time of pandemic, aprile 2020](#).

## **Riduzione del numero dei presenti o del *quorum* per le deliberazioni parlamentari e voto per delega**

### ***Germania***

Per quanto riguarda l'attività del Bundestag, il 12 marzo 2020 il Presidente Wolfgang Schäuble ha inviato una lettera a tutti i deputati in cui sottolineava la necessità di affrontare responsabilmente la crisi, ma in modo prudente. "Oltre alle misure necessarie alla protezione della salute, la massima priorità - scriveva il Presidente - è quella di mantenere la capacità dell'organo costituzionale di agire". A tal fine, sono stati resi noti gli orientamenti della Presidenza in merito ai possibili effetti dell'epidemia sui processi parlamentari, maturati mantenendo regolari e intensi contatti con i Capigruppo.

Il Presidente e i rappresentanti dei gruppi parlamentari hanno quindi adottato una serie di decisioni basandosi sulle informazioni epidemiologiche fornite dalla principale istituzione scientifica governativa nel campo della biomedicina e della tutela della salute pubblica in Germania.

Dopo l'acquisizione di elementi di valutazione del Governo federale e dei competenti organi sanitari responsabili a livello federale e statale, come il Robert Koch-Institut (RKI), il Presidente Schäuble e i gruppi parlamentari hanno deciso per la settimana 25-29 marzo che la seduta di **Assemblea fosse limitata ad un unico giorno** (mercoledì 25, con contestuale convocazione delle Commissioni), anziché a due giorni e mezzo. La seduta è stata limitata alle attività urgenti, in particolare alle questioni concernenti l'emergenza sanitaria in atto. Nella seduta del 25 marzo il Bundestag ha quindi approvato ad ampia maggioranza il pacchetto economico presentato dal Governo federale per fronteggiare l'emergenza nazionale determinata dalla diffusione dell'epidemia da Covid-19, su cui dovrà esprimersi il Bundesrat per l'approvazione finale.

Al termine della settimana, il Bundestag è stato sospeso per la regolare e consueta pausa pasquale.

Con decisione congiunta del Presidente del Bundestag e dei Capigruppo, inoltre, a marzo sono state adottate diverse misure precauzionali per la ripresa. Tra queste, le **urne** finalizzate alla votazione all'interno delle aule sono state poste a grande distanza l'una dall'altra e il **periodo di votazione** è stato esteso a due ore, in modo che i parlamentari potessero mantenere la prescritta distanza interpersonale di sicurezza.

Per quanto concerne le **modalità di voto** (sempre, comunque, **in presenza**), è stato previsto di **aumentare il numero di urne** disponibili nelle aule, nonché il tempo della votazione.

Inoltre, dopo un'ampia discussione per valutare le varie possibilità a disposizione, inclusa quella di svolgere una "mini-plenaria" seguendo l'esempio del Bayerischer Landtag, si è raggiunto un accordo tra i partiti politici per **ridurre la "soglia"** prevista dall'articolo 45 del Regolamento (Bundestag's



Geschäftsordnung) che richiede la **presenza di almeno la metà dei componenti** per la validità delle deliberazioni.

Si è ritenuto che la **presenza di ¼ dei componenti** soddisfacesse in questo caso eccezionale il requisito per la validità del voto, deliberando, nella sessione dell'Aula, di aggiungere la nuova sezione (**articolo 126a**) al Regolamento che lo preveda; in ogni caso tale nuova disposizione può essere **revocata in qualsiasi momento** e in ogni caso può trovare applicazione **non oltre il 30 settembre 2020**.

L'articolo 45 del Regolamento del Bundestag, nel disciplinare la verifica del quorum, ne stabilisce il raggiungimento quando sono presenti in seduta oltre la **metà dei membri** dell'organo. Se, prima dell'inizio della votazione, un gruppo parlamentare o il 5 per cento dei membri del Bundestag esprime dubbi in merito alla sussistenza del *quorum* e quest'ultimo non è confermato dal Presidente, esso deve essere verificato durante la votazione contando i voti in conformità all'articolo 51 (che prevede varie modalità di riconteggio e di controprova), con eventuale breve sospensione dello scrutinio da parte del Presidente; ai fini della verifica del *quorum*, vengono presi in considerazione anche le astensioni e i voti non validi. Quando si accerta l'assenza del quorum, il Presidente aggiorna immediatamente la seduta. Indipendentemente dalle procedure descritte, il Presidente può, d'intesa con i gruppi parlamentari, sospendere la seduta quando venga messa in discussione la presenza del 25 per cento dei membri del Bundestag.

Come si evince dai [resoconti stenografici](#) della seduta del 25 Marzo 2020 del Bundestag e dal [documento](#) sulle modifiche al regolamento interno del Bundestag, la nuova sezione 126a del regolamento del Bundestag (Drucksache 19/18126) reca :

“(1) In deroga al paragrafo 45, periodo 1, il Bundestag è in grado di deliberare se più di un quarto dei membri è presente nella sala di riunione.

(2) In deroga al paragrafo 67, una commissione è in numero legale quando più di un quarto dei membri può partecipare alla riunione o partecipare alle deliberazioni mediante mezzi di comunicazione elettronici.

(3) Le commissioni, compresa la Commissione per la verifica dei poteri, l'immunità e il regolamento, possono inoltre autorizzare il loro presidente a votare al di fuori di una seduta, conformemente al paragrafo 72; per le votazioni e le decisioni di cui al paragrafo 48, paragrafo 1, prima frase, anche i mezzi di comunicazione elettronica possono essere utilizzati.

(4) L'accesso del pubblico alle deliberazioni delle commissioni e alle consultazioni pubbliche può essere accordato solo per via elettronica.

(5) Il paragrafo 126 bis cessa di applicarsi a decorrere dal 30 settembre 2020. Prima di tale data, il regime può essere revocato in qualsiasi momento con decisione del Bundestag.”

Si legge inoltre nelle successive note esplicative del documento 19/18126 che a norma del paragrafo 4, le discussioni e le riunioni delle commissioni sono aperte al pubblico in modo da consentirne l'accesso esclusivamente per via elettronica. Ciò garantisce che le consultazioni delle commissioni pubbliche e le audizioni pubbliche possano continuare ad essere condotte in streaming. Occorre inoltre garantire che la

presenza di un gran numero di persone nella sala riunioni eviti rischi di contagio inappropriati”.

Come si evince dal dibattito dell'Assemblea plenaria del Bundestag del 25 marzo 2020 l'integrazione in questione ha richiesto:

- l'approvazione all'unanimità della modifica del regolamento interno di cui al documento 19/18216, diviso in due sezioni: riduzione del **numero legale di seduta a ¼ dei membri**, sia per l'aula che per le commissioni;

- la previsione per cui in **commissione** si può partecipare anche in video conferenza e vengono rese possibili, in via residuale, anche le modalità di voto elettroniche in modifica dell'articolo 48 comma 1 del regolamento del Bundestag che disciplina le modalità di voto (manuali o per alzata di mano).

- la modifica della sezione 72 del regolamento del Bundestag “votazione al di fuori di una riunione”: la **commissione** (per il regolamento) può autorizzare all'unanimità il presidente a ottenere una votazione scritta al di fuori delle settimane della riunione su questioni specifiche in casi urgenti speciali. Se la commissione si avvale di questa opzione, il presidente deve inviare ai membri della commissione un progetto di raccomandazione per una risoluzione, che può essere votata entro un certo periodo in conformità con § 46 frase 1. In questo caso si possono utilizzare anche modalità di voto elettronico;

- la possibilità che le riunioni pubbliche delle **commissioni** e le audizioni si svolgano **in streaming**.

Per quanto riguarda l'attività parlamentare dei mesi di marzo e aprile, le sedute del *Bundestag* hanno avuto luogo, con votazioni (o presa d'atto del consenso) il 25 marzo 2020 (154° sessione), il 22 aprile 2020 (155° sessione) e il 23 aprile 2020 (156° sessione).

Il 25 marzo, come illustrato, è stata approvata una modifica al Regolamento che ha reso sufficiente un quorum ridotto (¼ dei componenti) per il numero legale.

### **Francia**

Per le sedute di marzo che hanno avuto luogo dopo la decisione della Conferenza dei Presidenti del 17 marzo 2020 (v. infra), volte all'esame dei provvedimenti governativi di urgenza per contrastare l'epidemia di COVID-19, si è proceduto in primo luogo applicando **specifiche misure procedurali**.

In primo luogo, i gruppi parlamentari sono stati rappresentati - oltre che dal loro Presidente o un suo delegato - da due deputati. I voti si sono svolti per alzata di mano e ciascun **Presidente di gruppo** ha espresso i **voti di tutto il suo gruppo**. I deputati hanno avuto la possibilità di comunicare il voto in dissenso e i non iscritti hanno parimenti comunicato ai competenti servizi la loro posizione sui testi in discussione.

In Francia si è convenuto dunque per un “**formato ridotto**” delle sedute parlamentari, limitandole a 3 persone per gruppo parlamentare (**2 + il Presidente del gruppo**). Ciò è stato possibile attraverso **un'estensione dell'istituto del voto per delega**. E' stata così prevista la possibilità per tutti i componenti del gruppo parlamentare di delegare il proprio voto ad un singolo componente del gruppo medesimo (**voto per delega del gruppo**).

L'art. 27 della Costituzione francese e l'articolo 62 del Regolamento dell'Assemblea nazionale prevedono infatti la possibilità di ricorrere in casi eccezionali al **voto per delega**. Le relative condizioni sono declinate dall'ordinanza n. 58-1066 del 7 novembre 19583 e riguardano casi eccezionali (malattia, missione temporanea attribuita dal Governo, servizio militare, casi di forza maggiore ecc.). La delega di voto è sempre personale, redatta a nome di un solo deputato espressamente indicato e può essere trasferita con il previo accordo del delegante ad un altro delegato ugualmente indicato. Essa deve essere notificata al Presidente prima dell'apertura della votazione o della prima delle votazioni cui si applica.

L'articolo 27, ultimo comma, della Costituzione dispone in particolare “La legge organica può autorizzare eccezionalmente la delega del voto. In tal caso nessuno può ricevere in delega più di un mandato”.

Con decisione del 17 marzo 2020 della Conferenza dei Presidenti si è inoltre deciso che le sedute di marzo riguardassero, oltre al *question time*, esclusivamente l'esame dei tre progetti di legge di contrasto all'emergenza presentati dal Governo il 18 marzo e su cui l'Esecutivo stesso ha dichiarato di voler attivare la “**procedura accelerata**”.

In virtù della richiesta della “**procedura accelerata**” da parte del Governo, ai sensi dell'articolo 45, comma terzo, della Costituzione, e dell'articolo 102 del Regolamento dell'Assemblea nazionale, dopo una sola lettura da parte di ciascuna Camera quando non risulti possibile l'approvazione su un identico testo, è stata convocata una “commissione mista paritaria” per l'esame del progetto di legge n. 2762, che ha raggiunto l'accordo sul testo (divenuto il n. 2766). Successivamente, le due Camere hanno riesaminato il testo, e l'Assemblea nazionale si è pronunciata a favore nella seduta del 22 marzo. Il progetto di legge organica d'urgenza (n. 2763), approvato da entrambe le Camere sempre con la procedura accelerata, è stato sottoposto all'esame del Conseil constitutionnel in virtù dell'art. 61 della Costituzione. In questo caso, l'Assemblea nazionale non ha apportato modifiche rispetto al testo approvato in prima lettura dal Senato. Il *Conseil constitutionnel* si è espresso favorevolmente sulla conformità a Costituzione il 26 marzo (decisione n. 2020- 799).

In particolare, in base all'articolo 106 del regolamento dell'Assemblea nazionale l'esame

del testo sottoposto al procedimento di esame semplificato inizia con un intervento del relatore della commissione competente per il merito, per una durata che non può superare i dieci minuti, seguito, se del caso, da un intervento del relatore della o delle commissioni investite per il parere, per una durata non superiore a cinque minuti ciascuna. Si svolge quindi una discussione generale nel corso della quale può intervenire un rappresentante per gruppo per non più di cinque minuti ciascuno.

Quando un testo sottoposto al procedimento di esame semplificato **non è oggetto di alcun emendamento**, il Presidente pone ai voti l'insieme del testo dopo la discussione generale.

Quando un testo sottoposto al procedimento di esame semplificato è oggetto di emendamenti, il Presidente chiama **unicamente gli articoli ai quali tali emendamenti si riferiscono**. Su ciascun emendamento, oltre al Governo, possono intervenire solo uno dei proponenti, il presidente o il relatore della commissione competente per il merito ed un oratore contro. Il Presidente pone ai voti solo gli emendamenti, gli articoli ai quali si riferiscono e l'insieme del progetto o della proposta di legge.

Per quanto riguarda l'attività parlamentare nei mesi di marzo e aprile, le sedute dell'Assemblea nazionale, con votazioni, hanno avuto luogo il 19, 21, 22 marzo e il 17, 23 e 28 aprile.

A partire dal 28 aprile 2020 la Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea nazionale ha convenuto che il **numero di parlamentari** massimo consentito nell'emiciclo sia pari a 75 (su 577), con una ripartizione tra i gruppi parlamentari preventivamente decisa in proporzione agli stessi.

L'Assemblea ha altresì tenuto seduta per porre questioni al Governo connesse all'emergenza COVID-19 o comunicazioni del Presidente nelle giornate del 24 e 31 marzo, del 7, 14, 21 e 29 aprile.

### ***Lussemburgo***

Nel Parlamento del Lussemburgo il **voto per delega** ad uno dei membri presenti è **consentito**, senza specifiche previsioni riguardo ai casi in cui può trovare applicazione. L'unico limite, previsto dall'art. 65 della Costituzione e dall'art. 47 del Regolamento parlamentare, è che nessun membro può essere delegato da più di un componente del Parlamento.

Il delegato deve inoltre essere previamente autorizzato dall'Ufficio di presidenza. Il voto per delega non è inoltre consentito per le modifiche costituzionali.

### ***Austria***

In Austria la Nationalrat (Camera bassa) ha deciso di **ridurre**, per il mese di aprile 2020, **del 50% “il proprio formato”** in proporzione alla composizione dei gruppi parlamentari.

Tale riduzione è stata disposta sulla base di un consenso tra i gruppi. Il Regolamento (articoli 48 e 82) attualmente prevede infatti che la Camera può procedere alle votazioni solo se un terzo dei suoi membri è presente; la proposta è approvata se vota a favore la maggioranza dei presenti.

### ***Norvegia***

Il Parlamento norvegese (Storting) ha attuato i seguenti provvedimenti, al momento in vigore sino alla fine di aprile:

- il **numero dei parlamentari presenti in Aula** all'inizio delle sedute plenarie e nel corso delle votazioni è **ridotto a 87 (rispetto a 169)**;
- in Aula saranno trattati solo i temi su cui si reputa necessario decidere in tempi brevi. La Presidenza delibera in merito, previa consultazione dei presidenti dei gruppi parlamentari;
- la frequenza delle sedute plenarie è ridotta al minimo;
- le riunioni di commissione si possono tenere in **collegamento tele/video**.

Il Parlamento norvegese ha inoltre istituito una **Commissione speciale** per il COVID-19.

### ***Irlanda***

La Camera bassa dell'Oireachtas (Parlamento) della Repubblica d'Irlanda, il Dáil si è riunita solo per esaminare i provvedimenti straordinari legati al COVID 19.

I partiti politici hanno concordato **di limitare la presenza in Aula** pur garantendo la rappresentatività, in modo da rispettare il protocollo sul Social Distancing (distanza tra le persone).

La Business Committee (Commissione per l'organizzazione dei lavori) si è riunita per il periodo minimo necessario (1 ora il mercoledì mattina).

### ***Israele***

In Israele le **elezioni per il rinnovo della Knesset** si sono tenute lo scorso **2 marzo** e la nuova Assemblea (23<sup>a</sup> Knesset) ha prestato giuramento lunedì 16 marzo. Attualmente, e fino alla formazione del nuovo governo, le Commissioni permanenti non sono ancora state istituite. Operano nel frattempo diverse commissioni speciali/temporanee che si occupano di questioni urgenti e in particolare di questioni legate alla formazione di un nuovo governo e all'epidemia da Covid-19.

Prima della sessione inaugurale della 23a Knesset, il Presidente della Knesset (Edelstein) ha adottato linee guida basate sulla base delle direttive del Ministero della Salute, che limitavano la presenza in una stanza fino a 10 persone alla volta con una distanza di almeno 2 metri tra loro. La sessione inaugurale si è svolta con queste limitazioni.

Il nuovo Presidente della Knesset (Gantz) e il Presidio hanno aggiornato le linee guida lo scorso 31 marzo, stabilendo che fino a 18 membri della Knesset sono ammessi in plenaria, sei su ogni lato della sala plenaria (che ospita abitualmente 120 parlamentari), in modo che vi sia una distanza di 2 metri tra tutti i presenti.

I membri partecipanti si iscrivono in anticipo per parlare e sono chiamati a intervenire quando arriva il loro turno; gli schermi che mostrano il dibattito in diretta sono disponibili in tutte le aree di attesa. I deputati sono chiamati a votare in plenaria in ordine alfabetico rispettando la limitazione del numero di persone presenti.

Il 23 aprile il Presidio della Knesset ha adottato **nuove linee guida per la partecipazione alla plenaria** (confermate il 27 aprile), che consentono la partecipazione e il voto di tutti i **120 deputati, in presenza, allo stesso tempo**, pur rispettando le norme sul distanziamento sociale di 2 metri tra tutte le persone. Questo sarà attuato distribuendo i deputati sui **tre livelli della sala plenaria**: 50 deputati nei posti a sedere al piano della plenaria, 30 deputati nella galleria riservata alla stampa e altri 40 deputati nella galleria riservata al pubblico. In ogni caso saranno mantenuti vuoti uno o due posti tra ciascun deputato.

Ogni deputato avrà un posto assegnato in uno dei livelli e ognuno di loro potrà parlare e votare dal proprio posto attraverso il sistema elettronico.

Le **commissioni speciali** operanti sono state convocate contemporaneamente in due sale con un collegamento video tra di loro in modo che tutti i presenti siano considerati presenti in una stanza.

Per consentire il distanziamento sociale e per limitare il numero dei presenti in ciascuna stanza, solo deputati e staff sono stati autorizzati ad entrare nelle stanze; gli altri partecipanti si uniscono alle riunioni utilizzando il collegamento tramite Zoom.

Lo scorso 19 aprile la Giunta temporanea per il regolamento ha stabilito che i deputati possono partecipare alle sedute delle commissioni in **videoconferenza**, ma solo in questi casi: (a) hanno avuto una diagnosi positiva di Covid-19, o (b) sono in isolamento domiciliare, o (c) sono in un gruppo ad alto rischio.

In ogni caso, questa delibera riguarda solo la partecipazione a distanza e non consente di votare a distanza.

## Voto “a distanza” o “da remoto”

### **Spagna**

A norma dell'**articolo 82 del Regolamento del Congresso dei deputati** (modificato in questo senso **nel luglio 2011**) qualora un membro del Congresso si trovi in stato di gravidanza o di maternità, paternità, o di grave malattia che impediscano all'interessato di svolgere le sue funzioni, tenendo conto delle circostanze del caso, egli può essere autorizzato, con atto motivato, dall'Ufficio di Presidenza ad esprimere il **proprio voto per via telematica con verifica dell'identità del votante** in occasione delle sedute dell'Assemblea plenaria, nelle votazioni che **non siano soggette a modifica o a voto per parti separate** e siano prevedibili per quanto riguarda il momento e la modalità della loro effettuazione. Il deputato interessato dovrà a questo fine presentare apposita richiesta all'Ufficio di presidenza. L'Ufficio di presidenza informerà il deputato in merito all'esito della richiesta specificando, se necessario, in quale momento e per quali voti egli è autorizzato a votare attraverso questa procedura. La personalità del voto dato con questa procedura dovrà essere verificata per mezzo di un sistema adottato a questo fine dall'Ufficio di presidenza e applicato dalla Presidenza prima dell'inizio della votazione.

L'**articolo 79 comma 3** stabilisce a sua volta che i membri del Congresso che siano espressamente autorizzati a votare dall'Ufficio di presidenza anche se assenti saranno computati come presenti.

Analoghe previsioni sono contenute nel regolamento del **Senato spagnolo** (articolo 92 dello *Standing Orders*).

L'Ufficio di Presidenza del Congresso dei deputati ha adottato, il 21 maggio 2012, una **risoluzione contenente le disposizioni applicative di tali previsioni regolamentari**.

Ai sensi di tale risoluzione, nel caso in cui l'assenza del deputato abbia a prolungarsi per più di una settimana, la Presidenza preciserà i punti dell'ordine del giorno dell'Assemblea per i quali potrà essere effettuata la votazione in via telematica, così come i momenti di inizio e di fine di tale votazione. Tali determinazioni saranno comunicate al deputato interessato.

Per esercitare il voto telematico, ciascun deputato deve registrarsi con le sue credenziali presso il portale intranet del Congresso. E' indispensabile per procedere al voto la verifica telematica dell'identità del deputato autorizzato mediante un certificato valido di firma digitale.

Dopo che il deputato ha esercitato il voto attraverso la procedura telematica, la Presidenza o un suo delegato verifica telefonicamente con il deputato autorizzato, prima dell'inizio del voto in Plenaria, l'effettiva espressione del voto e il significato dello stesso. Una volta fatte queste verifiche, il voto telematico è

trasmesso alla Presidenza all'inizio della votazione in plenaria in modo che possa essere annunciato l'esito della votazione.

Il deputato che ha espresso il proprio voto attraverso la procedura telematica non può esprimere il proprio voto in presenza senza l'espressa autorizzazione dell'Ufficio di presidenza della Camera, che, nel caso in cui decida di autorizzare tale voto, dichiarerà nullo il voto telematico.

Nelle votazioni segrete per l'elezione delle persone, il voto espresso elettronicamente deve essere stampato su una scheda elettorale contenente il nome o i nomi dei candidati votati, omettendo l'identificazione del deputato autorizzato. La scheda elettorale sarà introdotta a cura della Presidenza nell'urna.

A seguito dell'emergenza COVID-19, il 12 marzo 2020 la Presidente del Congresso dei deputati Maritxell Batet ha annunciato, d'intesa con la Conferenza dei Capigruppo, la **sospensione dell'attività parlamentare per due settimane**.

Si è altresì decisa l'abilitazione, da parte della Presidenza del Congresso, della **votazione telematica con carattere generale**, che estende di fatto le previsioni del citato articolo 82, commi 2 e 3 del Regolamento.

La citata delibera del 12 marzo ha di fatto integrato la decisione assunta il 10 marzo, quando - all'esito di una riunione della Conferenza dei Capigruppo - la Presidente del Congresso aveva già sconvocato le sedute previste per quella settimana, a fronte dell'annuncio della determinazione dei deputati del Gruppo parlamentare Vox di non presenziare alle medesime sedute in ragione della positività di uno dei suoi deputati all'infezione da Covid-19. In tale occasione, la Presidente spiegava che la decisione di rinviare l'Aula veniva adottata "non tanto per ragioni sanitarie, quanto perché c'è un intero gruppo parlamentare, 52 deputati, un gruppo importante alla Camera, il terzo gruppo, il quale ha preannunciato che non parteciperà ad alcuna delle riunioni parlamentari previste questa settimana a causa della positività di uno dei suoi membri". Tale assenza – prosegue il comunicato – ridurrebbe "la legittimità democratica delle votazioni e le decisioni adottate, pertanto è stato deciso di rinviare le sedute dell'Assemblea, mentre l'Ufficio di Presidenza del Congresso e la Conferenza dei Capigruppo torneranno a riunirsi giovedì [12 marzo] per studiare le modalità per garantire la normalità parlamentare e che il potere legislativo del paese continui a funzionare". Il Congresso non è chiuso – ha precisato la Presidente e "continuerà a funzionare per qualsiasi questione urgente".

In costanza delle richiamate decisioni assunte il 10 e il 12 marzo dai preposti organi del Congresso, il 18 marzo l'Assemblea del Congresso è stata convocata per l'informativa urgente del Presidente del Governo Sánchez in merito all'adozione del Decreto Reale n. 463 del 14 marzo 2020 con il quale l'Esecutivo ha dichiarato lo stato di allarme nazionale, con l'obiettivo di fronteggiare l'emergenza sanitaria in atto. In apertura di discussione, la Presidente del Congresso ha precisato che "l'assenza della maggioranza dei deputati non implica in alcun modo una violazione del loro dovere regolamentare di frequenza, ma precisamente l'adempimento delle raccomandazioni dell'Ufficio di presidenza secondo le istruzioni delle autorità sanitarie per combattere gli effetti della diffusione del Coronavirus". Il Presidente Sánchez ha quindi illustrato le



principali misure adottate dal Governo per fronteggiare la pandemia e le relative ripercussioni sociali ed economiche.

Le sedute del Congresso svolte a partire dalla fine del mese di marzo 2020 hanno quindi avuto luogo con una **rappresentanza ridotta dell'emiciclo**, grazie anche alla previsione del **voto telematico** a carattere generale, al quale hanno aderito **307 dei 350 deputati**. Nella citata seduta del 25 marzo sono stati convalidati cinque decreti-legge.

E' la prima volta che il Congresso ha utilizzato il voto telematico per la **maggioranza dei suoi componenti**. Si tratta di una innovazione introdotta in considerazione della attuale situazione emergenziale e con il consenso di tutti i gruppi. Sono state utilizzate procedure informatiche semplificate per l'accesso ad intranet da parte dei deputati, anche se sono state comunque effettuate le verifiche telefoniche per la conferma del voto (è stato costituito un team di funzionari incaricati delle verifiche).

Come già ricordato il voto telematico è utilizzato esclusivamente per deliberazioni di carattere alternativo (sì/no) per la convalida dei decreti legge pendenti e per l'autorizzazione dello stato di allarme proclamato dal Governo.

Il voto telematico non può invece essere usato per l'approvazione di progetti di legge con i relativi emendamenti, in quanto in questo caso non è possibile prevedere in anticipo con esattezza il momento e il contenuto delle singole votazioni (condizione per il ricorso al voto a distanza).

Dal **25 marzo** il Congresso dei deputati è tornato a riunirsi – nel mese di aprile - in seduta plenaria il 9, il 15 e il **22 aprile** 2020 autorizzando il Governo a prorogare lo stato di emergenza nazionale e convalidando i provvedimenti di urgenza ([qui](#) i risultati delle votazione).

L'Assemblea ha altresì tenuto seduta per discussioni generali e comunicazioni del Presidente del Governo nella giornata del 18 marzo 2020

Durante quel periodo si è altresì riunita (il 26 marzo) la **Commissione sanità e consumo** - su richiesta del Ministro della sanità e di taluni gruppi - per audire il medesimo Ministro in ordine all'evoluzione del contagio e alle misure adottate dal Governo per contenerlo.

Secondo le **indicazioni della Presidente del Congresso**, riportate nel "[messaggio della Presidente sull'attività della Camera durante l'emergenza sanitaria](#)", le sedute plenarie saranno svolte "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 potranno seguirle ed esercitare il loro diritto di voto con **mezzi telematici**".

Viene altresì posto in evidenza che continuano tutte le attività svolte in forma scritta in cui si concentra buona parte dell'**attività di controllo sul Governo**.

Nel messaggio della Presidente si rileva come i **lavori delle Commissioni** seguano le stesse regole della plenaria e sono chiamate a rinviare il più possibile la loro attività, fatte salve le "azioni urgenti e in particolare quelle relative alla crisi", in particolare attraverso riunioni della summenzionata Commissione per la salute e il consumo. A partire dal 22 aprile le sedute delle Commissioni parlamentari risultano convocate con argomenti urgenti all'ordine del giorno e attività informativa e di controllo del Governo.

Nel mese di aprile, il Congresso si è riunito il **29 aprile** per la discussione e la convalida del Regio Decreto Legge 12/2020, del 31 marzo, sulle misure urgenti per la protezione e l'assistenza alle vittime della violenza di genere e del Regio Decreto Legge 14/2020, del 14 aprile, che proroga il termine per la presentazione e il pagamento di alcune dichiarazioni dei redditi e l'autovalutazione.

### ***Polonia***

Con una **modifica regolamentare** intervenuta il 26 marzo nella Sejm (Camera Bassa) è stato consentito ai parlamentari di **votare da remoto**. La prima votazione con il nuovo sistema si è svolta il 27 marzo ed ha avuto per oggetto le misure proposte dal Governo per affrontare la crisi derivante dall'epidemia in corso. Alcuni parlamentari hanno votato nella sede della Camera, in sale appositamente predisposte. Altri lo hanno fatto da casa. A tutti i deputati è stato distribuito un video illustrativo sulle modalità di connessione per la sessione da remoto e con la procedura informatica per l'autenticazione. Con tali modalità ogni parlamentare può anche formulare domande ed esprimere le proprie opinioni nel dibattito parlamentare (i tempi di interventi sono stati ristretti a 3, 5 o 15 minuti al massimo). Nell'aula due grandi schermi consentono di seguire il dibattito.

### ***Belgio***

In Belgio, alla Camera dei rappresentanti la modifica del Regolamento parlamentare adottata il 26 marzo 2020 dispone che, previa decisione della Conferenza dei presidenti dei gruppi nel caso di una **situazione grave e eccezionale che minacci la salute pubblica** e che impedisca ai membri della Camera dei rappresentanti di essere fisicamente presenti, per la assunzione di decisioni che essa reputi urgenti, può essere disposto che i parlamentari che esprimono il loro voto conformemente alle previsioni regolamentari dell'art. 58 (voto elettronico) sono considerati presenti. Essi comunicano preliminarmente l'intendimento di **votare per via elettronica**. Il voto espresso prima della

chiusura della votazione con modalità elettronica è considerato come voto attestato in presenza.

Di conseguenza, sia in Assemblea sia in Commissione, i membri che esprimono il loro voto **per via elettronica** conformemente alle previsioni regolamentari sono **considerati come presenti**.

Nella seduta del 9 aprile 2020 questa nuova modalità di votazione è stata adottata dalla Camera, con la presenza di 2 deputati per ciascun gruppo parlamentare; gli altri hanno partecipato alla seduta e alle votazioni da remoto.

Il 15 aprile 2020 il Senato belga ha avviato una modalità di lavoro secondo un **“modello ibrido”** in cui tutti i 100 senatori che vogliono partecipare alle sedute di persona possono farlo distribuiti nell’aula della plenaria e in un’altra stanza parallela garantendo le distanze di sicurezza. Le aule sono connesse con audio-video-link.

I senatori che lo ritengono possono partecipare da remoto, inclusa la possibilità di prendere la parola, presentare mozioni e votare.

Questa decisione è stata assunta dal Council of Elders del Senato del 9 aprile 2020 (Article 16(3)(4) of the Senat's rules of procedure).

### ***Estonia***

In Estonia il *Riigikogu* ha deciso di tenere le proprie sedute plenarie solo il lunedì, se necessario, e le sedute dedicate al *question time* solo il mercoledì, fino alla fine dell’emergenza.

Successivamente, la Commissione Affari Costituzionali (il 13 aprile) ha convenuto di proporre lo svolgimento delle **riunioni da remoto** durante l’emergenza, sottoscrivendo una **proposta di modifica al Regolamento** del Riigikogu (Rules of Procedure and Internal Rules Act). Ciò consentirà alle **Commissioni parlamentari** al momento di svolgere le sedute con presenza da **remoto**.

### ***Slovenia***

Tenuto conto degli attuali sviluppi relativi al COVID-19, il Presidente della Camera bassa ha in primo luogo avviato una consultazione con i Capigruppo, in esito alla quale è stata emanata la raccomandazione di rinviare a data da destinarsi le visite all’Assemblea Nazionale e gli eventi non urgenti, nonché di **limitare allo stretto necessario il numero di partecipanti alle riunioni dell’Assemblea Nazionale** e dei suoi organi.

Su tali basi, è stata anche assunta la decisione di rinviare le audizioni pubbliche già convocate, le simulazioni didattiche del lavoro legislativo e tutte le mostre o altri eventi pubblici con un alto numero di partecipanti.

L'Assemblea nazionale ha poi approvato – il **7 aprile 2020** – una **modifica al Regolamento** aggiungendo la possibilità di **svolgere sessioni da remoto** per l'Assemblea in seduta plenaria.

### **Parlamento europeo**

Il 2 marzo 2020 il Presidente del PE Sassoli ha deciso di adottare una serie di provvedimenti per limitare l'accesso al Parlamento europeo e di cancellare eventi e visite alle sedi del PE, preservando nel contempo la capacità del Parlamento di svolgere le **funzioni basilari** attribuitegli dal Trattato (decisione del Presidente del 2 marzo 2020). Il 9 marzo la decisione è stata prorogata fino al 30 marzo 2020.

Il 5 marzo, il Presidente ha comunicato che la sessione plenaria del PE, con inizio previsto il 10 marzo, si sarebbe tenuta **a Bruxelles anziché a Strasburgo**.

Il 10 marzo, la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi ha adottato un nuovo calendario delle attività parlamentari fino a Pasqua che si concentra esclusivamente sulle **funzioni essenziali**.

Il Bureau del PE del **20 marzo 2020** ha poi disposto la possibilità di procedere a **votazioni da remoto** in vista dell'eccezionalità dell'emergenza.

In particolare, il 20 marzo l'Ufficio di presidenza del PE del Parlamento ha deciso di modificare la decisione dell'Ufficio di presidenza del 3 maggio 2004 sulle disposizioni relative alle votazioni, alla luce di tale situazione eccezionale. Le votazioni, a partire dal 26 marzo, si svolgono per appello nominale e con trasmissione della seduta in *webstreaming* e con possibilità di votazione da remoto.

I parlamentari hanno ricevuto entro la data prevista dalla casella di posta elettronica [plenaryvote@europarl.europa.eu](mailto:plenaryvote@europarl.europa.eu) la scheda per la votazione sulla procedura d'urgenza ai sensi dell'articolo 163.

Sono stati invitati a:

- stampare la scheda di voto;
- scrivere il nome e indicare il voto (favorevole, contrario o astensione) sulla scheda (tre votazioni sulla stessa scheda, una per ciascun documento in votazione);
- firmare la dichiarazione solenne sulla scheda di voto;
- effettuare una scansione o una fotografia della scheda;
- inviare la scansione o la fotografia della scheda firmata alla casella di posta elettronica [plenaryvote@europarl.europa.eu](mailto:plenaryvote@europarl.europa.eu).

I deputati presenti nell'emiciclo ricevono schede di voto stampate e ad essi sarà richiesto di seguire la stessa procedura e di depositare le loro schede di voto nell'urna situata in Aula.

Il Presidente proclama i risultati delle votazioni sulla procedura d'urgenza e fissa i successivi termini per la presentazione di emendamenti e per le votazioni distinte e per parti separate.

Gli emendamenti possono essere presentati nel modo consueto o inviati alla casella di posta elettronica [TablingDesk@europarl.europa.eu](mailto:TablingDesk@europarl.europa.eu)

Il Presidente apre la votazione sugli emendamenti e si applica la stessa procedura della prima votazione. Nel caso in cui la scheda di voto dovesse comprendere più di una pagina, le scansioni o le fotografie potranno essere inviate congiuntamente nella stessa e-mail o in email distinte.

I risultati finali sono pubblicati nel processo verbale della seduta.

Nella sessione plenaria straordinaria del 26 marzo 2020, a Bruxelles, sono stati quindi **687 i membri** del Parlamento europeo (su 705) che hanno **votato a distanza** per la prima volta. Nel corso di tale sessione il Parlamento europeo ha adottato **tre proposte urgenti**<sup>2</sup> nell'ambito della risposta congiunta dell'Unione europea all'epidemia di COVID-19.

Nella [Sessione plenaria del 16 e 17 aprile](#) a Bruxelles si è svolta la seduta **con votazioni in sede e a distanza** sui temi connessi in particolare agli interventi “per un’azione coordinata dell’Ue per lottare contro la pandemia di COVID-19”. Così nella seduta plenaria a Bruxelles del 13 maggio 2020.

### ***Brasile***

Sul piano dei **lavori parlamentari** in Brasile, sia la Camera dei deputati che il Senato federale hanno avviato **una sessione di voto a distanza** per esaminare i provvedimenti “anti-corona virus”.

Per effettuare le votazioni è stato utilizzato una piattaforma tecnologica ad hoc ***Remote Deliberation System*** (SDR).

Il 17 marzo 2020 la Camera dei deputati ha approvato, di intesa tra i partiti, l'introduzione dell'SDR ([risoluzione n. 14 del 17 marzo 2020](#) su proposta dell'Ufficio di Presidenza) per la discussione e la votazione a distanza su questioni soggette all'esame dell'Assemblea plenaria.

In attuazione della risoluzione del 17 marzo, l'Ufficio di Presidenza della Camera ha adottato, il 20 marzo, la [delibera n. 123/2020](#), che regola il sistema di

---

<sup>2</sup> Le tre proposte sono le seguenti: 1) For a coronavirus response investment initiative 2) Extending the scope of the EU Solidarity Fund to cover major public health emergencies 3) To revise the regulation on the allocation of slots at EU airports.

**deliberazione a distanza (SDR)**, rendendo possibile il funzionamento della Plenaria durante lo stato di calamità pubblica. La comunicazione audio e video dei parlamentari avverrà attraverso la piattaforma di zoom, mentre la votazione avverrà attraverso l'applicazione Infoleg. Il *quorum* minimo per l'inizio di ciascuna seduta sarà di 51 deputati (10% del numero totale dei deputati). Inoltre, la delibera in questione, oltre a disciplinare il sistema di voto a distanza, consente ai deputati di presentare progetti di legge via e-mail, mentre dura l'emergenza sanitaria relativa al nuovo coronavirus.

Successivamente, l'utilizzo del SDR ha avuto l'avallo della Corte Suprema Federale *Supremo Tribunal Federal (STF)* che ha deciso il 27 marzo di non modificare il periodo di validità delle misure provvisorie (provvedimenti di urgenza del Presidente della Repubblica da votare entro 120 giorni da parte del Congresso), ma **ha autorizzato la Camera e il Senato a votare attraverso il *Remote Deliberation System***. La decisione è temporanea, finché dura l'emergenza sanitaria pubblica causata dalla diffusione di Covid-19. Durante questo periodo, i relatori delle misure provvisorie potranno presentare il loro parere direttamente in seduta plenaria e non in seno alla commissione mista, come stabilito dal regolamento interno.

In generale, nei Paesi dell'America latina i lavori parlamentari si stanno in gran parte svolgendo attraverso piattaforme informatiche.

In **Ecuador** le sessioni plenarie del Parlamento si sono tenute sulla piattaforma zoom.

In **Paraguay** le modalità per svolgere la sessione parlamentare da remoto sono state attivate da subito; per le votazioni i parlamentari dichiarano il proprio voto "a viva vos" quindi attraverso una sorta di chiamata nominale visibile sullo schermo.

In **Messico** è in corso di definizione l'utilizzo di una piattaforma per i lavori parlamentari che consenta la partecipazione a un numero elevato di soggetti.

## Modifiche regolamentari in discussione

### *Regno Unito*

Nella seduta plenaria del 25 marzo 2020 presso la Camera dei comuni sono state svolte dapprima *Oral Answers to Questions* con il Governo e successivamente è stato **approvato** in via di urgenza il [Coronavirus Act 2020](#) che ha incrementato le misure sociali e sanitarie e previsto norme nei diversi settori insieme alla definizione di una serie di misure di prevenzione.

La presenza di parlamentari e loro collaboratori e di personale amministrativo è stato ridotto al minimo e solo in caso di necessità, optando laddove possibile per il lavoro a distanza.

Sia la Camera dei Comuni che la Camera dei Lord hanno quindi concordato di anticipare la chiusura pasquale al 25 marzo e sono tornate a riunirsi il **21 aprile 2020**.

Nel contempo sono state oggetto di approfondimento possibili **modifiche del regolamento** della *House of Commons* al fine di prevedere il ricorso al **voto per delega**.

In primo luogo, il Presidente della *House of Commons* ha scritto **una lettera ai membri della Camera**, il 27 marzo 2020, sulla necessità di definire le modalità con cui consentire al Parlamento di svolgere il proprio ruolo durante la fase dell'emergenza COVID-19.

La lettera ha richiamato le possibili strade da seguire per consentire alla **Camera dei Comuni di deliberare** rispettando gli obblighi di distanziamento sociale imposti dalla pandemia.

Riguardo allo svolgimento delle **attività di controllo del Governo da remoto** nella lettera il Presidente della Camera ha autorizzato i membri della *Select Committee*<sup>3</sup> a partecipare alle riunioni attraverso e-mail, conference calls, e conferenze digitali, secondo determinate regole, fino al 30 giugno 2020; dopo potranno essere riviste tali modalità.

Strumenti informatici e piattaforme sono stati infine previsti per facilitare i parlamentari ed il loro staff a lavorare da remoto.

Inoltre quale misura per il futuro ("*Lessons for the future*") lo Speaker ha preannunciato l'istituzione di un **Gruppo di lavoro** per stabilire quali soluzioni sono necessarie (tecnologiche, procedurali e logistiche) per rendere "tutti più forti

---

<sup>3</sup> Le *Select committees* sono le commissioni istituite "to investigate" uno specifico tema o per svolgere il ruolo di controllo su determinate tematiche. Possono chiamare esperti esterni per istruire una determinata materia e formulare in ogni momento domande al Governo. Pubblicano i loro risultati in un report e ci si attende che il Governo dia seguito alle raccomandazioni ivi contenute.

nel futuro”, considerato che questa esperienza ha dimostrato come molto si possa fare per promuovere il “lavoro agile” anche in ambito parlamentare.

Relativamente al voto per delega – adottato per altra finalità dalla Camera dei comuni - si ricorda che il 28 gennaio 2019 tale organo aveva deciso di attuare un **progetto pilota** di un anno per consentire ai nuovi genitori e agli adottanti di votare per delega alle “divisions” in Assemblea (sistema di voto alla Camera dei Comuni mediante accesso a due sale diverse: una per il sì e l'altra per il no).

Ci si può avvalere del **voto per delega (a richiesta)** per un periodo massimo continuativo di 6 mesi per la madre biologica o per il primo o single adottante; di 2 settimane per il padre biologico o il partner della madre biologica o il secondo adottante. Il periodo decorrere dalla data prevista per il parto o dalla data di adozione.

Il deputato avente diritto al voto per delega deve specificare le date di assenza e indicare il nome del parlamentare che ha accettato di portare il voto per delega, in modo da garantire che sia stato stipulato un accordo. Un deputato è libero di scegliere qualsiasi altro deputato dell'Assemblea che abbia i requisiti per l'ammissione a votare nelle divisioni.

Il progetto pilota era entrato in vigore il 29 gennaio 2019 e scadeva dopo 12 mesi, ma la *Procedure Committee* è stata incaricata di riesaminare il progetto entro 12 mesi. Il 16 gennaio 2020 la Camera ha prorogato di sei mesi il progetto pilota.

La *Procedure Committee* della Camera dei Comuni ha tenuto la prima riunione il **4 marzo 2020** e ha annunciato l'intenzione di riconsiderare il periodo di prova del sistema di votazione per delega (**proxy vote**).

E' in particolare stato valutato il funzionamento pratico del sistema, considerando la durata e l'ambito di ammissibilità delle deleghe di voto nell'ambito del progetto pilota e le disposizioni amministrative, compresa la certificazione degli oratori e le modalità pratiche di voto per delega. Sono state anche le questioni particolari sollevate in seguito allo scioglimento del Parlamento e al giuramento dei deputati all'inizio di un nuovo Parlamento.

Il sito web del Comitato è stato aperto fino al 19 marzo per la presentazione di documenti scritti. A questo [link](#) ulteriori approfondimenti.

**Il 14 aprile 2020 lo Speaker** Sir Lindsay Hoyle ha inviato una lettera ai membri della *House of Commons* al fine di informarli sul progresso della revisione delle modalità operative dell'aula su cui sono stati impegnati le competenti autorità con il supporto del *Broadcasting Team* e del *Parliamentary Digital Service*. Lo Speaker, riprendendo alcune delle indicazioni fornite dal *Procedure Committee Chair*, evidenzia in particolare la necessità di **mantenere l'attività di controllo sull'Esecutivo** anche durante i periodi di sospensione dei lavori, anche in vista di necessità future.

Il 16 aprile la **House of Commons Commission**, d'intesa con le raccomandazioni del *Procedure Committee*, ha approvato il modello operativo per la ripresa dei lavori della Camera il 21 aprile, alla quale è lasciata la decisione



di come stabilire le modalità in cui si svolgerà l'attività parlamentare per tutto il periodo imposto dall'emergenza.

Alla riapertura dei lavori, nella seduta del **21 aprile 2020**, la Camera dei comuni ha quindi approvato una **mozione** con cui sono state apportate **modifiche al Regolamento** al fine di consentire il ricorso ad un regime di **lavoro "ibrido"** basato cioè sulla presenza in Aula di un numero limitato di deputati, (massimo **50 in presenza** e massimo di **120 da remoto**).

E' stata così decisa l'implementazione di un modello di "**hybrid parliament**"; è stato altresì stabilito che in un primo momento la nuova modalità di lavoro sarebbe stata applicata solo a tre tipologie di attività: interrogazioni ai ministri, interrogazioni urgenti e dichiarazioni di membri dell'Esecutivo.

I parlamentari sono quindi collegati tramite una piattaforma (Zoom) e appaiono su schermi posizionati nell'aula in modo tale da essere visti dallo Speaker e dagli altri membri presenti.

Nel tentativo di garantire che tutti i parlamentari siano trattati ugualmente, qualora si verificano problemi di collegamento o gli interventi non siano chiari per motivi tecnologici, lo Speaker provvede a richiamare i parlamentari interessati senza assumere decisioni in momenti in cui le procedure ibride non funzionassero. Inoltre, l'organizzazione degli interventi nel dibattito parlamentare segue l'ordine di una lista determinata dallo Speaker, così che coloro che sono collegati da remoto possano intervenire al momento opportuno. Sono disposte inoltre sospensioni con cadenze temporali predeterminate.

Dopo la sospensione dei lavori parlamentari, le sedute della *House of Commons* si sono dunque svolte ad aprile il 21, 22, 27, 28 e 29. Sono state adottate decisioni per consenso senza votazioni formali (*divisions*).

La nuova procedura è stata applicata per la prima volta in occasione della seduta del **22 aprile** dedicata al *Question time* al Governo.

Tenuto conto dei risultati positivi, il **24 aprile** la Camera dei Comuni ha approvato un'ulteriore **mozione** volta ad assumere l'impegno per estendere, quando possibile, il ricorso al regime ibrido anche ad altre attività parlamentari, tra cui quella legislativa (*Hybrid scrutiny and substantive proceedings*) e una specifica mozione per introdurre il voto a distanza.

Il 27 aprile, tuttavia, il Leader della Camera dei Comuni<sup>4</sup>, Jacob Rees-Mogg, ha stabilito che il voto a distanza sarebbe stato introdotto solo dopo aver sentito le **osservazioni della Commissione per il Regolamento** al riguardo.

---

<sup>4</sup> Il Leader della Camera dei comuni è un membro del governo che cura i rapporti tra lo stesso e la Camera del Parlamento alla quale appartiene. Tra i suoi compiti anche quello di programmare i lavori della Camera e stabilirne l'ordine del giorno, attività che in altri sistemi parlamentari compete ad organi interni della Camera.

Il **5 maggio** 202 il **Presidente della Commissione per il Regolamento** della Camera dei Comuni, Karen Bradley, ha quindi scritto allo Speaker della Camera, Lindsay Hoyle, per esporgli le [osservazioni formulate](#) dalla Commissione da lui presieduta sulla **fattibilità del ricorso temporaneo al voto a distanza**.

Nella lettera del Presidente Bradley del 5 maggio si riferisce che, ad avviso della Commissione per il Regolamento, il sistema proposto del **voto da remoto** è idoneo all'uso da parte dell'Assemblea come **misura temporanea** durante la pandemia, quindi fintanto che le regole di carattere provvisorio ed eccezionale introdotte con la mozione approvata il 21 aprile scorso avranno effetto.

Riporta quindi le specifiche osservazioni della Commissione sul sistema di voto a distanza, formulate anche sulla base degli esiti dei test sperimentali effettuati con i deputati nelle giornate del 30 aprile, del 1° e del 4 maggio:

- il sistema si basa sull'uso della piattaforma MemberHub attualmente utilizzata per la presentazione da remoto di interrogazioni e proposte da parte dei deputati e del personale autorizzato. L'accesso al sistema avviene tramite un unico accesso, con autenticazione a più fattori. La Commissione è soddisfatta delle garanzie che sono state fornite in merito alla sicurezza del sistema;
- l'attuale livello di affidabilità garantito con il voto in presenza per quanto riguarda l'identità del deputato che partecipa al voto non può essere garantito nel voto a distanza sia perché il lavoro necessario a tal fine non poteva essere svolto nei termini stringenti fissati per esprimere le valutazioni sia per i costi elevati che questo avrebbe comportato e che non trovano giustificazione considerata la natura temporanea della misura. Pertanto l'integrità del voto a distanza è rimessa alla responsabilità di ogni singolo deputato. Per tale ragione ad avviso della Commissione il voto a distanza deve essere considerato come una misura provvisoria nell'attuale congiuntura in cui molti parlamentari non possono recarsi di persona in sede;
- considerato che ogni deputato ha la responsabilità di garantire l'integrità del voto, qualsiasi abuso, come il fatto di consentire ad una persona non autorizzata di votare al suo posto, configura una violazione del Codice di condotta ed è passibile di sanzione;
- tenuto conto del fatto che l'utilizzo del nuovo sistema di voto richiede una certa dimestichezza, la Commissione raccomanda di utilizzare per la prima volta la nuova procedura in occasione del voto su una mozione dell'opposizione o del governo non collegata ad un provvedimento legislativo;
- nel caso in cui i deputati abbiano oggettive difficoltà ad accedere al sistema da remoto, dovranno essere presi accordi che consentano di procedere alla registrazione manuale dei voti;

- in caso di problemi connessi con la votazione a distanza, lo Speaker o i suoi sostituiti avranno la facoltà di prolungare i tempi di voto o di annullare e far rieseguire la votazione;
- i deputati assenti in congedo parentale che si sono registrati per il voto per procura possono sospendere la richiesta di votare con tale modalità per votare di persona da remoto.

La Commissione per il Regolamento si riserva di tenere sotto controllo il funzionamento del sistema di voto a distanza durante tutto il periodo in cui le modifiche eccezionali e temporanee allo svolgimento delle attività della Camera rimarranno in vigore e di presentare una relazione più completa a tempo debito.

Per quanto riguarda la **House of Lords**, il 17 aprile 2020 anche tale camera ha assunto decisioni procedurali analoghe a quelle della *House of Commons*.

A partire dal 21 aprile presso la *House of Lords* è possibile presentare **interrogazioni orali virtuali** (“*Lords urgent questions*”), dichiarazioni e dibattiti **non legislativi in forma digitale** per garantire all’Assemblea di svolgere il proprio ruolo costituzionale e ai membri della Camera di continuare a svolgere la propria funzione di controllo sul Governo nel rispetto delle attuali linee guida di distanziamento sociale.

Le sedute in materia **legislativa** continueranno a svolgersi **in presenza**, almeno inizialmente, con un’aspettativa di **partecipazione limitata**. Ciò è dovuto al fatto che qualsiasi procedimento che imponga ai Lords di votare una decisione deve ancora essere condotto attraverso una seduta fisica. Ulteriori prove per consentire i dibattiti in commissione si svolgeranno virtualmente nelle prossime settimane. Gli atti dei Lords svolti virtualmente non verranno inizialmente trasmessi in diretta ma saranno pubblicati sul sito a partire da tre ore dopo il loro svolgimento (piattaforma *Microsoft teams*).

## **USA**

Il Presidente della Commissione Regolamento della Camera dei Rappresentanti, Jim McGovern (democratico, Massachusetts), su incarico della Speaker Pelosi, ha preliminarmente **elaborato un rapporto** che esamina le possibili opzioni di voto durante la pandemia COVID-19. Il Rapporto, pubblicato il 23 marzo 2020, ha esaminato **le opzioni esistenti** allo stato attuale e i possibili cambiamenti del Regolamento della Camera.

Tra le diverse opzioni disponibili nel quadro regolamentare vigente è stata in particolare richiamata la previsione (**Clause 5(c) of rule XX**) – introdotta tre anni dopo gli attacchi dell’11 settembre 2001 – in base alla quale se più di un certo numero di membri della Camera dei Rappresentanti sono impossibilitati a recarsi

a Washington (per guerra, gravi catastrofi ecc.) la Camera può rivedere il *quorum* richiesto per le deliberazioni parlamentari fissando un **quorum provvisorio** (“*a provisional quorum*”). Nel Rapporto si evidenzia tuttavia che tale previsione non ha finora mai trovato applicazione perché da parte di taluni sono stati sollevati dubbi di costituzionalità.

Nel Rapporto si rileva quindi che la Camera potrebbe ricorrere al **consenso unanime**, che non richiede la verifica del *quorum*, o al voto per acclamazione, dove si presume che il *quorum* sia presente, per approvare la legislazione di emergenza. Si fa presente peraltro nel Rapporto che questo meccanismo non funzionerebbe se anche uno solo dei membri si opponesse.

Un'altra alternativa prospettata è quella di modificare il Regolamento per **aumentare il numero** di membri necessario per richiedere un voto nominale che impone la **verifica del quorum**.

Nel soffermarsi poi sull'opzione del **voto da remoto** nel Rapporto si evidenzia come tale possibilità - al di là delle preoccupazioni in tema di sicurezza oltre che questioni tecnologiche e logistiche difficili da superare in tempo di crisi - potrebbe risultare difficilmente percorribile perché non ha avuto una verifica sul piano costituzionale e potrebbe aprire la strada a numerosi ricorsi.

Infine, parte della disamina del Rapporto è dedicata al **voto per delega**, evidenziando che ha già trovato un utilizzo nelle Commissioni. Si rileva che questo richiederebbe minori strumentazioni tecnologiche e rischi per la sicurezza rispetto al voto da remoto (“*proxy voting is likely the best of the options available under the circumstances*”). Una **modifica del Regolamento** ne consentirebbe l'uso **solo nel corso dell'attuale emergenza** coronavirus: il parlamentare dovrebbe al riguardo compilare un modulo di delega da inoltrare alla Camera di appartenenza. Il membro assente darebbe quindi delega ad un membro presente per un limitato periodo di tempo. Ciò a condizione di una previa attestazione da parte delle autorità competenti della situazione di emergenza in atto.

Le Assemblee legislative dell'Oklahoma e della Pennsylvania hanno già adottato questa modalità per la durata della pandemia.

Su richiesta della Speaker, il Presidente McGovern ha quindi proceduto all'elaborazione di una **proposta concreta** volta a permettere il **voto per delega** ai deputati che rimangono nel proprio collegio, inviando al Segretario generale (*Clerk*) una lettera che individui ed autorizzi un collega a votare a proprio nome e fornendo **istruzioni esatte** per ciascun voto annunciato. Il parlamentare delegato dovrà seguire le istruzioni e non avrà **nessuna discrezione nell'esprimere il voto**; senza esatte istruzioni non potrà votare. In aggiunta, è prevista un'ulteriore procedura affinché il parlamentare possa aggiornare le sue istruzioni in caso di voti aggiuntivi, inclusi voti procedurali o modifiche al testo del provvedimento. Il voto per delega sarà **incluso nel conteggio** e preso in considerazione per la **verifica del quorum**.

Il Presidente McGovern ha anche raccomandato un'autorizzazione temporanea a svolgere **audizioni da remoto in Commissione** con la possibilità per i componenti di partecipare da remoto, essere conteggiati per la verifica del quorum, votare a distanza, autorizzare mandati di comparizione per audizioni o deposizioni, se necessarie.

La Presidente Pelosi ha ribadito più volte che la misura avrebbe **natura temporanea** e strettamente limitata al coronavirus, sottolineando che la misura nasce dall'esigenza di tutelare non solo i parlamentari ma anche la sicurezza del personale, della stampa e di quanti gestiscono le sedi della Camera.

Dopo mesi di confronto, venerdì 15 maggio la Camera dei Rappresentanti ha infine **approvato**, con 217 voti a favore e 189 contrari, una risoluzione che consente, in questa fase di emergenza, il **voto per delega** (*proxy vote*). Secondo la nuova procedura, un parlamentare potrà al massimo avere 10 deleghe in contemporanea.

Il dibattito che ha preceduto il voto è stato intenso. Nelle settimane precedenti la Speaker Pelosi aveva auspicato di poter raggiungere un accordo bipartisan ed aveva costituito una Task Force incaricata di raggiungere un compromesso tra le parti. Il leader della minoranza McCarty aveva avanzato una proposta "ibrida" che permetteva alle Commissioni di lavorare da remoto ma non consentiva il voto per delega nell'Aula. Alla fine è stata approvata la risoluzione ma da parte dei repubblicani sono stati posti nel dibattito forti dubbi di legittimità sulla misura adottata.

È la prima volta nella storia della Camera dei Rappresentanti che si consente al voto per delega in Aula; decenni fa era previsto per il voto in Commissione ma poi la procedura è stata abbandonata.

Al **Senato** sull'ipotesi di ricorrere al voto a distanza per l'emergenza in atto è oggetto di **un'intensa discussione** trasversale tra repubblicani e democratici.

In particolare, i senatori Portman (repubblicano, Ohio) e Durbin (democratico, Illinois) hanno presentato una risoluzione (S.Res. 548) alla Commissione Regolamento di modifica del Regolamento del Senato volta ad assicurare la partecipazione dei senatori assenti durante una crisi nazionale ricorrendo al **voto da remoto** con tecnologie approvate, per la massima durata di 30 giorni, rinnovabili.

Sulla proposta del voto a distanza è in corso un ampio dibattito in cui sono state evidenziate perplessità e preoccupazioni con particolare riguardo alla natura deliberativa dell'organo e ai limiti di sicurezza insiti negli strumenti tecnologici utilizzati, oltre alle più ampie questioni di costituzionalità.

E' stato da più parti ricordato che la Costituzione degli Stati Uniti riconosce alla Camera e al Senato la discrezionalità nello stabilire le proprie regole interne, incluse le modalità di voto, ma sempre nel rispetto dei principi costituzionali.

La Costituzione prevede che alla Camera e al Senato ci si incontri e si voti di persona; diverse norme contemplano esplicitamente o implicitamente la presenza fisica. Ma allo stesso tempo non vietano esplicitamente il voto a distanza.

Un ostacolo richiamato nel corso del dibattito potrebbe essere il requisito del *quorum*, stabilito all'art. 1, par. 5 della Costituzione.

Tale previsione richiede infatti il *quorum* della maggioranza dei membri perché le Camere possano deliberare. Secondo quanto dichiarato dalla Corte suprema (United States v. Ballin, 144 U.S. 1) la Costituzione lascia a ciascuna camera la libertà di stabilire il metodo per il conteggio del *quorum* purché il metodo sia ragionevolmente certo per stabilire la presenza di una maggioranza tale da consentire alla Camera di operare. La questione ruota dunque intorno al concetto di presenza, se questa debba essere fisica o si materializzi anche attraverso la rete.

## Report di sintesi (Tratto dal [Briefing del Parlamento europeo](#) – aprile 2020)

Country	Remote electronic participation in plenary		Reducing the number of active MPs in plenary	Proxy voting
	Remote deliberation	Remote vote		
Belgium	√ (only <a href="#">Chambre des représentants</a> )	√ (only <a href="#">Chambre des représentants</a> )	√ (only Sénat)	X
Bulgaria	X	X	X	X
Czechia				
Germany	X	X	√ ( <a href="#">Bundestag</a> and <a href="#">Bundesrat</a> )	√ (votes of each Land can be cast by the Stimmenführer in <a href="#">Bundesrat</a> )
Spain	X	√ (Congreso de los Diputados and Senado)	X	X
Estonia	X	X	X	X
France	X	X	√ (Assemblée Nationale and Sénat)	√ ( <a href="#">Assemblée Nationale</a> and <a href="#">Sénat</a> )
Croatia	X	X	√	X
Ireland	X	X	√ (Dáil Éireann and Seanad Éireann)	X
Italy	X	X	√ (Camera dei deputati and Senato della Repubblica)	X
Cyprus	X	X	√	X
Latvia	X	X	X	X
Lithuania	X	X	X	X
Luxembourg	X	X	X	√
Netherlands	X	X	√ (Tweede Kamer and Eerste Kamer)	√ (exceptionally, political group delegates vote for the members of their groups in the <a href="#">Tweede Kamer</a> )
Austria	X	X	√ ( <a href="#">Nationalrat</a> - measures lifted from <a href="#">23 April</a> plenary session- and Bundesrat)	X
Poland	√ (Sejm and Senat)	√ (Sejm and Senat)	X	X
Portugal	X	X	√	X
Romania	√ ( <a href="#">Camera Deputatilor; Senat; Common sessions</a> )	√ ( <a href="#">Camera Deputatilor; Senat; Common sessions</a> )	X	X
Slovenia	√ ( <a href="#">Drzavni zbor</a> and <a href="#">Drzavni svet</a> )	√ ( <a href="#">Drzavni zbor</a> and <a href="#">Drzavni svet</a> )	X	X
Finland	√	X	√	X
Sweden	X	X	√	X