

In bilico tra continuità e innovazione. Osservazioni comparate sullo sviluppo delle tecniche di informazione e comunicazione applicate all'attività parlamentare in Regno Unito e Germania*

Paola Pannia

SOMMARIO: 1. Introduzione: un'istantanea a doppio fuoco su metodo e obiettivi della ricerca. - 2. Innovazione tecnologica e Parlamento britannico: tra lo storicismo tradizionale e una crescente attenzione alla società digitale. - 2.1. Come la tecnologia entra nel parlamento britannico: una prima ricognizione storica. - 2.2. L'avvento della pandemia e la permeabilità del Parlamento britannico alla tecnologia. - 3. Innovazione tecnologica e Parlamento tedesco: una rimodulazione delle procedure in chiave digitale. - 3.1. Come la tecnologia entra nel parlamento tedesco: una prima ricognizione storica. - 3.2. L'avvento della pandemia e la permeabilità del Parlamento tedesco alla tecnologia. - 4. L'esperienza del Parlamento britannico e tedesco a confronto: uno sviluppo tecnologico a geometria variabile. Quali differenze nel processo di digitalizzazione? - 5. Parlamenti, nuove tecnologie e tempo digitale: una relazione che si intreccia (anche) ad una questione identitaria.

1. Introduzione: un'istantanea a doppio fuoco su metodo e obiettivi della ricerca¹

La trasformazione digitale, che ormai pervade ogni ambito del sociale, è entrata da tempo anche nel discorso istituzionale, permeando di sé tanto il dibattito pubblico, e le strutture governative nazionali e internazionali², quanto la discussione accademica. Il numero degli articoli scientifici prodotti sul ruolo delle tecniche di informazione e comunicazione (d'ora innanzi anche ICT) nell'attività legislativa e parlamentare procede con un andamento a dir poco esponenziale. Questo studio aspira a contribuire al dibattito, esaminando lo sviluppo delle tecniche ICT nell'attività parlamentare di due esperienze specifiche, Regno Unito e Germania. L'analisi, che si serve della prospettiva

* L'articolo è stato sottoposto, in conformità al regolamento della Rivista, a *double-blind peer review*.

¹ Questo articolo si sviluppa a partire dai dati reperiti durante l'indagine realizzata per il progetto di ricerca Legitech (Legitech (google.com)), coordinato dai prof. Enrico Borghetto e Renato Ibrido. Ci tengo a ringraziare entrambi per l'arricchente opportunità di studio. Una prima versione di questo articolo ha beneficiato dei commenti dei prof. Giuseppe Martinico, Renato Ibrido, Fabio Pacini e del dott. Stefano Bargiacchi. I miei ringraziamenti più sentiti vanno a loro e ai revisori, per i commenti dettagliati, i suggerimenti sapienti e gli spunti numerosi che hanno illuminato le questioni da sviluppare ulteriormente, contribuendo, così, a rendere questo studio più ricco e solido. Ovviamente, si applicano a questo lavoro tutti i disclaimer di rito.

² Si pensi, ad esempio, al fatto che l'OECD, l'ONU e la Commissione europea hanno creato dei dipartimenti dedicati a promuovere l'innovazione attraverso l'ICT all'interno delle istituzioni pubbliche, incorporando concetti quali e-democracy e digital government. Così in T. Janowski, *Digital government evolution: From transformation to contextualization*, in *Government Information Quarterly*, 2015.

comparata, sempre più invocata dagli specialisti del settore³, risponde ai seguenti obiettivi: a) verificare se, all'interno del Parlamento britannico e di quello tedesco, vi siano o meno delle aree operative che hanno conosciuto uno sviluppo digitale maggiore di altre (all'indomani di una ricognizione degli strumenti tecnologici rispettivamente elaborati e utilizzati); b) individuare differenze e similitudini tra i due casi studio e indagare i fattori giuridici che possono contribuire a spiegare i risultati emersi dall'analisi comparata; c) capire se, e in che misura, l'introduzione e l'uso di queste tecniche abbia inciso sull'attività, e identità, dei due Parlamenti selezionati.

A questi obiettivi, se ne aggiunge un altro, di tipo metodologico: restituire all'analisi sui Parlamenti e le nuove tecnologie una tridimensionalità che spesso fatica ad emergere. A questo proposito, si procederà ad osservare lo strumento tecnologico nella sua dimensione relazionale, nell'interazione che lo collega agli utilizzatori e al servizio reso, nonché alla cornice giuridica che fa da sfondo operativo. Una ricognizione della letteratura sul tema mostra, infatti, come la questione sia spesso ricostruita in termini diadici e oppositivi: ci si chiede se la tecnologia sia in linea con la rule of law o non rischi piuttosto di comprometterla drammaticamente, se promuova l'equilibrio dei poteri o, al contrario, non minacci di alterare il rapporto tra il legislativo e l'esecutivo, se migliori il funzionamento delle assemblee legislative o non rischi, invece, di distruggerne lo spirito più profondo⁴.

Un'impostazione di questo tipo, animata dal legittimo obiettivo di contestare la supposta neutralità di ogni dispositivo, finisce, però, con l'essenzializzare lo strumento tecnologico. Questi studi, spesso avari di definizioni, tendono a guardare alla tecnologia in termini astratti, come se si fosse in presenza in un unico insieme. Nella realtà, invece, esistono molteplici strumenti tecnologici (così come molteplici sono gli utilizzi e le finalità) anche perché manca ancora un processo olistico e integrato di regolamentazione e management delle tecnologie digitali in Parlamento⁵, così come

³ Si veda tra gli altri T. Zittel, *Parliaments and the Internet: A Perspective on the State of Research*, in C. Leston Bandeira, S. Ward (eds.), *Parliaments in the digital age*, Oxford Internet Institute, Forum Discussion Report 13, January 2008, p. 11, che espressamente sottolinea: «*The need for more comparative research is apparent in this respect in order to be able to distinguish between secular and general developments and to further our understanding of the relationship between political context and impacts*» (p. 12).

⁴ Non mancano eccezioni, quali il lavoro di M. Anastasiadou, V. Santos, F. Montargil, *Which Technology to Which Challenge in Democratic Governance? An Approach Using Design Science Research*, in *Transforming Government: People, Process and Policy*, 2021, 15, pp. 512 ss. Gli autori però mancano di individuare una specifica esperienza, perdendo così fondamentali fattori capaci di condizionare l'impatto degli strumenti di ICT. Tra i promotori dell'uso della tecnologia si vedano tra gli altri, a mero titolo esemplificativo, R. Vragov, N. Kumar, *The impact of information and communication technologies on the costs of democracy*, in *Electronic Commerce Research and Applications*, Elsevier B.V., 12(6), 2013, pp. 440; tra i detrattori E. Morozov, *The Net Delusion – The Dark Side of Internet Freedom*, New York: Public Affairs, 2012, circa la possibilità che la tecnologia supporti regimi autoritari.

⁵ J. Ganzevles, R. van Est, M. Nentwich, *Embracing Variety: Introducing the Inclusive Modelling of (Parliamentary) Technology Assessment*, in *J. Responsible Innov.*, 2014, 1, pp. 292 ss.; D. Koryzis, A. Dalas, D.

manca, ancora, una comune strategia digitale⁶. Peraltro, questa frammentazione e pluralità caratterizza anche lo stesso soggetto parlamentare. Dopotutto, non è il Parlamento, per sua natura, un crocevia, un centro nevralgico (fisico e simbolico) cui fanno capo informazioni e istanze molteplici? Non è il Parlamento un luogo che vive un dinamismo permanente, anche perché profondamente influenzato da (e che, dal suo, profondamente influenza) tanto gli equilibri istituzionali quanto i cambiamenti sociali⁷? Di queste ramificazioni e interazioni lo studio proverà a dare conto, concentrando l'osservazione su coordinate spazio-temporali e di contenuto ben precise, che ci si appresta a chiarire e giustificare.

Per ciò che concerne il profilo definitorio, come per tutti i termini che entrano nel linguaggio comune, risulta difficile offrire una definizione univoca del lemma composto «tecniche dell'informazione e della comunicazione». Le tecniche che saranno qui prese in analisi sono quelle più strettamente connesse al gruppo che prende il nome di «internet delle cose» (anche IoT) applicato nello specifico a tre delle principali funzioni del parlamento: quella legislativa, quella dibattimentale e quella rappresentativa (connessa, inevitabilmente, alla questione della comunicazione e della legittimazione sociale). Questo studio non si occupa, invece, degli strumenti di AI (intelligenze artificiali). Sebbene il rilievo assunto da queste ultime, anche con riferimento all'attività parlamentare, sia sempre maggiore, l'AI si distingue dall'IoT per caratteristiche (essa, come noto, supera il tradizionale principio di programmazione delle macchine), diffusione (fatta eccezione per poche esperienze parlamentari, il suo utilizzo ancora è in fase di programmazione e sperimentazione)⁸ e problemi generati⁹.

Spiliotopoulos, F. Fitsilis, *ParITech: Transformation Framework for the Digital Parliament*, in *Big Data Cogn. Comput.*, 2021, 5, 15. Si veda pure Y. Li, A. Alqahtani, E. Solaiman, C. Perera, P. Jayaraman, B. Benatallah, R. Ranjan, *A Unified Knowledge Representation and Context-Aware Recommender System in Internet of Things*, arXiv, 2018; preprint. arXiv:1805.04007.

⁶ Si veda l'efficace ricognizione dello stato dell'arte realizzata da D. Koryzis, D. Margaris, C. Vassilakis, K. Kotis, D. Spiliotopoulos, *Disruptive Technologies for Parliaments: A Literature Review*, in *Future Internet*, 2023, 15, p. 66.

⁷ Si vedano sul punto le riflessioni di N. Lupo, *La rivoluzione digitale e i suoi effetti sull'attività parlamentare*, in *Lo Stato*, 2021 e di R. Bin, *Assemblee elettive e comunicazione istituzionale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2006, n. 1, 73 richiamate da F. Pacini, *Parlamento e tecniche dell'informazione e della comunicazione: profili di contrapposizione e d'integrazione nell'esperienza italiana*, Pisa, Pisa University Press, 2022, 5-6.

⁸ Al 2020, solo il 10% dei parlamenti del mondo aveva adottato tecnologie basate sull'IA, secondo quanto riporta l'Unione Interparlamentare Internazionale (IPU) nel suo World e-Parliament Report, 2020. Si veda per ulteriori dettagli il recente rapporto del Comitato di vigilanza sull'attività di documentazione della Camera dei deputati, Utilizzare

l'intelligenza artificiale a supporto del lavoro parlamentare, Febbraio 2024, disponibile su https://webtv.camera.it/ckeditor_assets/attachments/582/rappporto_ia_v9_web.pdf.

⁹ Sul punto, tra i tanti, A. Malaschini e M. Pandolfelli, *PARLITECH. Intelligenza Artificiale e Parlamenti: una prima riflessione*, in *SoGworkingpaperseries*, marzo 2022; A. Cardone, *Decisione algoritmica vs. decisione politica? A.I., legge, democrazia*, Napoli, Esi, 2021. Si veda inoltre, più in generale, A. Simoncini,

In bilico tra continuità e innovazione. Osservazioni comparate sullo sviluppo delle tecniche di informazione e comunicazione applicate all'attività parlamentare in Regno Unito e Germania

Lo studio si concentra su un arco temporale definito, che ha, come punto di partenza gli anni '80, con l'avvento di Internet in Parlamento, e si chiude con la fine dell'emergenza sanitaria internazionale per il Covid-19, sancita dall'OMS nel maggio 2023. Al fine di cogliere la vivace e mutevole dinamicità della prassi, l'analisi della letteratura specialistica e delle fonti normative è stata integrata con i dati emersi da 15 interviste semi-strutturate, condotte tra il 2022 e il 2024¹⁰.

Le ragioni della comparazione seguono la logica hirshliana, orientata all'inferenza causale, dei «most similar cases»¹¹ e si spiegano alla luce dell'obiettivo di questo studio: comprendere l'impatto che, in un dato luogo e momento storico, le tecniche ICTs esercitano nella sfera dell'attività parlamentare, individuando quegli elementi giuridici che più di altri possono essere considerati predittivi di certe tendenze e risultati. Così, i parlamenti selezionati per questo studio presentano, indubbiamente, numerose similitudini: sono inseriti all'interno di un contesto giuridico e istituzionale che gode di un elevato standard di rispetto della rule of law; mostrano un elevato equilibrio di poteri con l'esecutivo. Entrambi presentano, poi, un assetto bicamerale asimmetrico, con due camere caratterizzate da una composizione, un sistema elettorale e una funzione differente (quelli appena presentati, peraltro, sono tutti elementi che sono stati eletti a «fattori di protezione» del ruolo del parlamento, anche in tempo di crisi)¹². Invero, sul punto, una precisazione è d'obbligo. Sono in molti, in dottrina, a contestare che il Bundesrat possa definirsi una Seconda camera, argomentando come la sua genesi storica e lo stesso dato costituzionale (nonché la sua interpretazione ed evoluzione nella concretezza degli equilibri istituzionali) offrano chiari indizi circa la sua natura di

L'algoritmo incostituzionale: intelligenza artificiale e il futuro delle libertà, in *BioLaw Journal. Rivista di BioDiritto*, 1, 2019, 63 ss.; G. Cerrina Feroni – C. Fontana – E. Raffiotta (cur.), *AI Anthology. Profili giuridici, economici e sociali dell'intelligenza artificiale*, Bologna, il Mulino, 2022.

¹⁰ Si tratta di: Helen Xanthaki, Professoressa allo University College London, Matt Lynch, funzionario pubblico al National Archives, Ed Beale, Parliamentary clerk, Lyda Clapinska, funzionario all' Office of the Parliamentary Counsel a Londra, John Zerilli, Professore alla Edinburgh Law School, Alasdair Mackenzie, Manager of Outreach nell'Education and Engagement Team, Alex Parsons, ricercatore di mySociety, Sven Siefken, Professore alla German Federal University, Kevin Settles, research assistant presso IParl, Florian Glatz, esperto di Legal Tech, Thomas Zittel, professore alla Goethe-Universität Frankfurt, Virpi Koykka, Parlamentare europea, Andreas Wachtel del CGI Deutschland B.V. & Co. KG, Cristina Leston Bandeira, Professoressa all'Università di Leeds, Claus Koggel, direttore della Divisione parlamentare del Bundesrat (Parlamentsabteilung). Inoltre, altri dati sono emersi dalle risposte inviate per mail dai componenti della Divisione generale sulla digitalizzazione del Bundestag tedesco, raggiunti grazie a Berit Narayan, rappresentante del Bundestag presso il Parlamento europeo nonché dallo scambio email con Lena Heldt, della divisione organizzazione del Bundesrat.

¹¹ R. Hirshl, *The question of case selection in comparative constitutional law*, in *The American Journal of Comparative Law*, 1, 2005, p. 125 ss.

¹² EPRS, *Parliamentary oversight of governments' response to the COVID-19 pandemic: Literature review*, 2023.

In bilico tra continuità e innovazione. Osservazioni comparate sullo sviluppo delle tecniche di informazione e comunicazione applicate all'attività parlamentare in Regno Unito e Germania

organo *sui generis*¹³. Simili dubbi investono, peraltro, con diverse sfumature e ragioni, pure la House of Lords¹⁴. Tuttavia, la domanda di ricerca e l'impostazione di questo studio inducono a ridimensionare la questione circa la natura mono o bicamerale dei parlamenti selezionati, per concentrarsi piuttosto sulla funzione – da osservarsi nel contesto dei procedimenti adottati e degli obiettivi perseguiti – dei singoli organi che qui vengono in considerazione.

Al tempo stesso, le due democrazie parlamentari qui analizzate, si caratterizzano, tra le altre, per una profonda differenza che pertiene alla sfera del modello organizzativo adottato, nonché, più in generale, della tradizione giuridica e della cultura politica. È nota, infatti, la distinzione tra il Parlamento britannico, come esempio paradigmatico del «parlamento che dibatte», e il Parlamento tedesco, quale modello per eccellenza del «parlamento che lavora»¹⁵. Questa distinzione, elaborata da Weber e poi (liberamente) ripresa da numerosa dottrina, affonda le sue radici nelle origini, nonché nella rappresentazione e nella retorica, che ha accompagnato l'attività e la storia di queste assemblee. Invero, non è possibile pensare a dei modelli puri, rigidamente contrapposti (anzi, lo stesso Weber menziona i comitati britannici quale fulgido esempio al confronto di quelli del Reichstag¹⁶, e, altrove, il Parlamento tedesco è stato anche presentato come «*working debating parliament*»)¹⁷.

Tuttavia, la differenza con cui i due parlamenti pensano e agiscono è evidente e significativa. Così, il Parlamento britannico è un parlamento che – fin dalla Gloriosa

¹³ Si vedano in proposito, tra gli altri, per le convincenti osservazioni: L. Violini, *Bundesrat e Camera delle Regioni. Due modelli alternativi a confronto*, Giuffrè, Milano, 1989, p. 17ss.; B. Pezzini, *Il Bundesrat della Germania federale. Il modello del bicameralismo nello Stato a base regionale*, Giuffrè, Milano, 1990, p. 3 ss.; G. Falcon, *Il modello Bundesrat e le riforme istituzionali italiane*, in *Le Regioni*, 1997, p. 277 ss. F. Palermo, J. Woelk, *Il "Bundesrat" tedesco tra continuità e ipotesi di riforma. Riflessioni a margine di un dibattito attuale*, in *Le Regioni*, 6, 1999; I. Ruggiu, *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli, 2006, p. 205 ss.; T. Groppi, *Il federalismo*, Roma-Bari, 2004, p. 123 ss.; P. Martino, *Seconde camere e rappresentanza politica*, Giappichelli, 2009; N. Lupo, *Alla ricerca della funzione parlamentare di coordinamento*, in *Federalismi*, n. speciale, 2019, p. 117. D'obbligo, in proposito, citare l'art. 50 della legge Fondamentale, che afferma «i Lander partecipano all'attività legislativa e amministrativa del Bund e a questioni riguardanti l'Unione europea attraverso il Bundesrat», nonché la sentenza del Tribunale costituzionale tedesco del 25 giugno 1974 (BverfGE, 37, 363) in cui si statuisce che il Bundesrat, pur partecipando in modo essenziale al procedimento legislativo, non è una seconda camera.

¹⁴ N. Lupo, *Alla ricerca della funzione parlamentare di coordinamento*, in *Federalismi*, n. speciale, 2019, p. 121.

¹⁵ K. Palonen, *A comparison between three ideal types of parliamentary politics: representation, legislation and deliberation*, in *Parliaments, Estates and Representation*, 38:1, 6-20, 2018, richiamando M. Weber, *Parlament und Regierungsmineugeordneten Deutschland*, in *Max-Weber-Studienausgabe*. I/15, W.J. Mommsen(ed.) (Tübingen, 1988 [1918]), 202–302.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Steffani, W. (1979). *Parlamentarische und präsidentielle Demokratie: Strukturelle Aspekte westlicher Demokratien*, Opladen: Westdeutscher Verlag, richiamato da F. Grotz and W. Schroeder, *The Political System of Germany*, in *New Perspectives in German Political Studies*, 2023, p. 312.

In bilico tra continuità e innovazione. Osservazioni comparate sullo sviluppo delle tecniche di informazione e comunicazione applicate all'attività parlamentare in Regno Unito e Germania

Rivoluzione – si è eminentemente concentrato sull'attività di scrutinio del governo. A Westminster, dibattere rappresenta il principale metodo di lavoro, l'unico che consenta, attraverso una ponderata dialettica e un confronto di diversi punti di vista, di acquisire conoscenza su una data questione¹⁸. Esemplicativi di questo approccio, sono ad esempio, i regolamenti parlamentari. Quando questi sono stati trasposti in forma scritta ad opera – da ultimo – di Erskine May, non hanno perso il loro carattere stratificato ed esperienziale, ma anzi sono stati sistematizzati partendo proprio dai conflitti sull'interpretazione e sull'applicazione di consuetudini e prassi¹⁹. Dibattere, d'altra parte - e l'assetto architettonico del parlamento britannico lo esprime chiaramente - è il modo con cui i membri del parlamento esercitano il loro ruolo di rappresentanti e comunicano con le rispettive constituencies, in un sistema politico fortemente polarizzato²⁰. Il parlamento tedesco, invece, è un parlamento i cui membri vantano un alto livello di specializzazione, espresso soprattutto all'interno delle commissioni; un parlamento che si caratterizza per un elevato grado di condivisione e collaborazione sia interna, tra i vari gruppi parlamentari, che esterna, con il governo, anche alla luce della storica centralità dei partiti e delle coalizioni dagli stessi creati nonché dei principi di continuità e stabilità che da sempre caratterizzano la cultura giuridica tedesca²¹.

Effettuate queste necessarie precisazioni metodologiche, la sezione successiva all'introduzione si dedica ad analizzare le principali innovazioni tecnologiche

¹⁸ Ibidem, p. 11.

¹⁹ Ibidem, p. 10; l'Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament, pubblicato nella prima volta nel 1884 e successivamente costantemente aggiornato, è richiamato spesso durante i dibattiti nella Camera dei Comuni nonché dallo Speaker nelle sue decisioni. L'ultima versione, del 2019, è disponibile qui <https://erskinemay.parliament.uk/>. Si veda pure R. Ibrido, *L'interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel "processo" di risoluzione dei casi regolamentari*, Franco Angeli, 2015. In particolare si veda p. 97.

²⁰ Invero, negli ultimi decenni, questo solido sistema bipartitico ha cominciato a scricchiolare. Sotto il peso di eventi quali il progressivo rafforzamento dei partiti regionali (quali i partiti nazionalisti di Scozia, Galles e Irlanda del Nord) e la maggiore importanza acquisita da un terzo partito, i Liberal Democrats, fenomeni prima pressoché sconosciuti, come la formazione di coalizioni e i c.d. governi di minoranza, sono diventati più frequenti. A. Torre, *La forma di governo britannica*, in S. Gambino (a cura di), *Forme di governo. Esperienze europee e nord-americana*, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 147 ss., si veda in particolare p. 153; G. Gerbasi, D. Loprieno, *Gran Bretagna, Spagna, Francia e Stati Uniti a confronto*, in S. Gambino (a cura di), *Forme di governo: esperienze europee e nord-americana*, p. 319, si veda in particolare p. 331 s.

²¹ P. Mai, *Division of labour and dissenting voting behaviour of MPs in a 'working parliament'*, in *European Political Science Review*, 2023, p. 1 ss.; si veda pure C. Lord, *The European Parliament: a working parliament without a public?*, in *The Journal of Legislative Studies*, 24(1), 2018, p. 34 ss., che, a pagina 39, richiama le parole di M. Weber, *Parliament and government in Germany under a new political order*, in P. Lasman, R. Speirs (eds.), *Weber. Political writings*, Cambridge: Cambridge University Press, 1994, p. 130 ss. «*Speeches are not attempts to persuade an opponent to change his mind. Rather they are official declarations by the party which are being addressed to the country at large*», p. 70.

conosciute dal Parlamento britannico e da quello tedesco, seguendo un criterio per lo più cronologico, con un focus particolare sulle misure approvate in tempo di pandemia, in virtù della straordinaria urgenza di gestire il nuovo che la diffusione imprevista del virus ha generato, anche a livello parlamentare²². Al termine di questa disamina, il lavoro si concentra sulla comparazione delle due esperienze. L'analisi in questa parte risulta scandita dalle funzioni ideal-tipiche svolte dai parlamenti: il ruolo legislativo, quello dibattimentale e quello rappresentativo. Ovviamente, si è ben consapevoli del carattere artificioso di una simile classificazione: nella realtà delle cose, infatti, queste funzioni si intrecciano e si confondono²³. Inoltre, una singola attività ben può rispondere a più obiettivi²⁴. Tuttavia, al tempo stesso, distinguere le attività parlamentari in ragione della principale funzione espletata può rappresentare un utile strumento per indagare le dinamiche sottostanti all'ideazione e all'uso (o meno) di un certo dispositivo tecnologico, che viene così estratto dall'insieme-non-insieme degli «strumenti tecnologici» e osservato per le sue peculiarità e per gli obiettivi ad esso sottesi.

L'ipotesi che qui si avanza e che sarà di seguito testata, è che, lungi dal sovvertire *ex abrupto* le dinamiche di potere che caratterizzano un determinato contesto politico-giuridico, l'innesto della tecnologia nell'attività legislativa e parlamentare ha una forma, uno sviluppo, e un impatto, che molto dipendono dagli equilibri istituzionali e dalle tendenze in punto di cultura politica e tradizione giuridica già in atto, all'interno di un determinato paese. In assenza di una reingegnerizzazione completa dell'attività parlamentare – ancora da venire sia nel contesto britannico che in quello tedesco – sono proprio le «strutture della tradizione» a plasmare e modulare, in massima parte, l'elaborazione, l'introduzione, lo sviluppo e la «fortuna» di un particolare strumento tecnologico all'interno di una specifica esperienza.

²² Per una ricognizione in chiave comparata delle reazioni dei Parlamenti di fronte alla pandemia si veda F. Rosa, *Parlamenti e pandemia: una prima ricostruzione*, in *DPCEonline* 2, 2020; e L.G. Sciannella, *La crisi pandemica da Covid-19 e la "trasformazione digitale" dei Parlamenti. Un'analisi comparata*, in *DPCE Online*, 2, 2020.

²³ Non è un caso, infatti, che questa tripartizione sia messa in discussione da autorevole dottrina. Si veda in proposito, ad esempio, L. Gianniti, N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2023, secondo cui la funzione rappresentativa, lungi dal costituire una funzione a sé stante, vada vista piuttosto come un elemento comune e trasversale ad ogni attività posta in essere dal Parlamento (p. 191 ss.).

²⁴ Così, ad esempio, la redazione di una legge e i dispositivi digitali usati a questo scopo afferiscono contestualmente alla funzione legislativa e a quella rappresentativa. Lo stesso può dirsi per il dibattito in Parlamento, che intercetta anche la funzione di controllo del governo.

In bilico tra continuità e innovazione. Osservazioni comparate sullo sviluppo delle tecniche di informazione e comunicazione applicate all'attività parlamentare in Regno Unito e Germania

2. Innovazione tecnologica e Parlamento britannico: tra lo storicismo tradizionale e una crescente attenzione alla società digitale

2.1. Come la tecnologia entra nel parlamento britannico: una prima ricognizione storica

Come noto, insieme alla rule of law, la sovranità del Parlamento rappresenta uno dei principi su cui si fonda l'intero edificio costituzionale britannico. Una delle immediate conseguenze di questo principio è il potere del Parlamento di regolare autonomamente il proprio funzionamento interno, protetto da qualsiasi tipo di interferenza esterna, anche giudiziale. «*Parliament, especially the Commons, operates its own legal system*»²⁵. Questa riserva, strettamente collegata al concetto multisfaccettato di privilegio parlamentare²⁶ promana direttamente dal diritto consuetudinario inglese e dalla prassi²⁷. Customs and practice, d'altra parte, costituiscono i principali formanti da cui si sviluppa la regolamentazione dell'attività del parlamento britannico, insieme ai c.d. Standing Orders²⁸, agli Acts of Parliament e alle risoluzioni dello Speaker nella Camera dei Comuni (e alle raccomandazioni del Procedure and Privileges Committee nella Camera dei Lords)²⁹.

²⁵ P. Norton, *Governing Britain. Parliament, ministers and our ambiguous constitution*, Manchester University Press, 2020, p. 100.

²⁶ Una delle più eminenti espressioni del privilegio parlamentare è sicuramente offerta dall'art. 9 del Bill of Rights a mente del quale «That the Freedom of Speech and Debates or Proceedings in Parliament ought not to be impeached or questioned in any Court or Place out of Parliament».

²⁷ Alcune procedure, ad esempio, si sono sviluppate sulla base dei precedenti, come le decisioni dello Speaker o le risoluzioni della Camera, ovvero delle dichiarazioni di opinioni o obiettivi che intervengono in risposta alle mozioni dei parlamentari. Si veda per una ricostruzione storica dell'istituzione parlamentare, A. Torre, *La forma di governo britannica*, cit., p. 160.

²⁸ Vi sono al momento 163 Standing Orders della Camera dei Comuni collegate ai c.d. public business, ovvero questioni che riguardano entrambe le camere e che non sono collegate ai c.d. private bills (ovvero quei disegni di legge che avranno un effetto a livello locale e personale e non generale) e circa 250 relative ai c.d. *private business*. Per ulteriori approfondimenti si veda R. Ibrido, *L'interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel processo di risoluzione dei casi regolamentari*, Franco Angeli, 2015. In particolare, si veda p. 97 dove gli Standing Orders vengono descritti come un «insieme di regole introdotte secondo una logica di tipo incrementale ed empirica». Sui regolamenti parlamentari, si veda G. Steggher, *Regolamenti parlamentari: natura e funzioni*, Torino, Giappichelli, 2022.

²⁹ Come anticipato, la fonte più completa e autorevole, definita dalle stesse fonti ufficiali «la Bibbia» delle procedure parlamentari, è rappresentata dall'*Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament*. Ulteriori fonti di soft law utili a guidare i parlamentari inglesi all'interno delle varie procedure parlamentari in cui i membri della Camera dei Comuni e della Camera dei Lords possono essere coinvolti sono, rispettivamente, la *MPs' Guide to Procedure* e il *Companion to the Standing Orders and Guide to the Proceedings of the House of Lords*.

In bilico tra continuità e innovazione. Osservazioni comparate sullo sviluppo delle tecniche di informazione e comunicazione applicate all'attività parlamentare in Regno Unito e Germania

Le procedure parlamentari, dunque, rappresentano senza dubbio «uno degli elementi più arcaici della costituzione britannica»³⁰, ma anche esse hanno conosciuto, nel tempo, decisive innovazioni tecnologiche, a cominciare dai cambiamenti importanti introdotti con l'avvento della stampa (con conseguente pubblicazione dei verbali dei dibattiti parlamentari, il c.d. Hansard)³¹, della radio e della televisione (entrate nelle aule parlamentari)³², e, da ultimo, delle tecnologie ICT (l'uso delle e-mail, di internet e delle discussioni sul web, tramite i social media). Concentrandosi su queste ultime, sono numerose le riforme cui fare riferimento³³. Innanzitutto, dall'autunno del 1996, l'Hansard è stato pubblicato anche in formato elettronico, al fine di rendere più immediato e più agile l'accesso sia alla normativa che al procedimento legislativo. Nello stesso periodo è stato lanciato il sito web del parlamento (www.parliament.uk), affiancato nel 1999 da un ulteriore sito web rivolto principalmente ai giovani, con spiccate finalità educative (www.explore.parliament.uk). Infine, un sondaggio condotto nel 1998 già mostrava come la quasi totalità dei parlamentari intervistati avesse un pc sia a Westminster che negli uffici della propria circoscrizione. L'uso delle tecnologie ICT ha ricevuto, poi, un ulteriore e intenso sviluppo nel corso del 2000, soprattutto con riferimento al *public engagement*, che ha molto beneficiato dell'attività del *Modernisation Committee*³⁴. Nel 2015, si è assistito all'apertura dell'*Education Centre* (<https://learning.parliament.uk/en/>) che offre numerose risorse online e giochi a premi (come «MP for a week»)³⁵. Ancora nel 2015 sono stati introdotti i «*Digital debates*» che mettono in comunicazione, su Twitter e Facebook, cittadini e membri del

³⁰Così J. Sumption, *Brexit and the British Constitution: reflections on the last three years and the next fifty*, in *The political quarterly*, 90, 2020, p. 107 ss. richiamato da C. R. G. Murray e M. A. Armstrong, *A mobile phone in one hand and Erskine May in the other: the European research group's Parliamentary revolution*, in *Parliamentary Affairs*, 2022, 75, p. 536 ss.

³¹I dibattiti parlamentari sono stati stampati dapprima in modo non ufficiale da Thomas Hansard, e successivamente, nel 1909, sono stati prodotti da un ufficio parlamentare sotto il nome di Official report (ma sono ancora noti sotto il nome di «Hansard»). Sul punto si veda <https://www.parliament.uk/site-information/glossary/hansard-official-report/>

³²Nel 1985 le telecamere fecero ingresso nella Camera dei Lords e nel 1989 fu il turno anche della Camera dei comuni. Per ulteriori dettagli si veda S. Coleman, *Westminster in the information age*, in *Parliamentary Affairs*, Volume 52, Issue 3, 1 July 1999, p. 372.

³³Molte di queste riforme si devono al lavoro e alle raccomandazioni dell'Information Committee, istituito nel 1991.

³⁴Si veda in particolare il report del 2004 *Connecting Parliament with the Public* consultabile qui <https://publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmslect/cmmodern/368/368.pdf>. Al Modernisation Committee ha fatto poi seguito il Wright Committee. Per ulteriori dettagli, C. Leston-Bandeira, A. Walker, *Parliament and public engagement*, in C. Leston-Bandeira, L. Thompson (Eds.), *Exploring the parliament*, Oxford University Press, 2018, p. 310 ss.

³⁵C. Leston-Bandeira, A. Walker, *Parliament and public engagement*, cit., fanno riferimento ad un vistoso aumento nel 2016 con riferimento al numero dei visitatori del sito web e alle views dei video culturali creati dall'Education Centre caricati su Youtube (p. 312).

parlamento su una determinata questione, qualche giorno prima che essa venga affrontata in seno al dibattito parlamentare. Questi dibattiti si differenziano dai soliti forum sul web per la sede (si svolgono sugli account Twitter e Facebook del Parlamento britannico) e per le modalità. Nel momento in cui si sceglie la questione da discutere, il *digital debate* viene pubblicizzato sul sito web e sui social media del parlamento e i partecipanti ricevono delle informazioni circa la natura e il funzionamento di questi dibattiti. Sono gli stessi membri del parlamento a moderare la discussione e a interagire dal vivo con i cittadini attraverso dei post per un paio d'ore. Talvolta, i contributi online degli utenti vengono richiamati dai parlamentari anche in occasione del dibattito in aula³⁶.

Sempre nel 2015 è stata data una maggiore struttura all'istituto della *e-petition*, che consente ai cittadini di depositare delle petizioni in formato elettronico. Sebbene un sito governativo per le petizioni elettroniche fosse attivo già da diverso tempo (nello specifico il Downing Street e-petitions system del 2006 e il Coalition Government del 2011), nel 2015 è stato dato l'avvio ad un nuovo sistema, in collaborazione con il Parlamento, con l'obiettivo di rendere le procedure più chiare, trasparenti e controllabili attraverso due principali espedienti: a) la creazione di un Petition Committee, volto a monitorare la procedura interna e a tenere i contatti con i promotori della petizione e b) un chiaro collegamento con la procedura legislativa, che permette alle petizioni con più di 100.000 firme di accedere al dibattito parlamentare³⁷. Già dal momento della sua introduzione, il nuovo sistema ha conosciuto un altissimo numero

³⁶ Ibidem, p. 313; si veda anche S. Serra-Silva, *Public engagement: a comparative analysis of Parliamentary websites*, in *The Journal of legislative studies*, 2022, 20, 4, p. 489-512 e quanto scrive T. Verge, *Evoking Equality: The Gender Sensitivity of Parliaments through their Symbolic Function*, in *Political Studies*, 2022, Vol. 70(4) 1048 ss. «the UK parliament's public engagement service invites citizens to use a Twitter hashtag to make their contributions a few days before an actual parliamentary debate, during which MPs refer to the online contributions. Examples of debates of this sort launched by the Women and Equalities Committee are diversity in STEM – #WomenInSTEM – or maternity discrimination – #MothersWork», p. 1057.

³⁷ Per ulteriori dettagli si veda M. Asher, C. Leston-Bandeira, V. Spaiser, *Do Parliamentary Debates of e-Petitions Enhance Public Engagement With Parliament? An Analysis of Twitter Conversations*, in *Policy and Internet*, 2019, p. 153. Una volta raggiunte le 10.000 firme il governo è tenuto a fornire una risposta, come chiarito dal Petitions Committee, *Your Petitions: OneYear of Action*, 2016, <http://www.parliament.uk/documents/commons-committees/petitions/Your-Petitions-A-Year-of-Action.pdf>

di petizioni e di firme³⁸, sebbene non sia agile verificare l'effettivo potenziale di engagement e partecipazione da parte della società civile³⁹.

Il secondo decennio del XXI secolo ha conosciuto importanti innovazioni tecnologiche anche rispetto alla funzione di scrutinio svolta dai *Select Committees*⁴⁰ e al processo di redazione e pubblicazione del testo legislativo. Con riferimento al primo punto, gli strumenti utilizzati annoverano tra gli altri, le interrogazioni da presentare ai ministri raccolte attraverso un approccio crowdsourcing, la sezione Q&A di Twitter, l'uso di forum sui web, l'uso di Facebook e Instagram, la pubblicazione di report integrata con sommari digitali interattivi e la promozione di raccomandazioni individuali attraverso i social media⁴¹.

Per ciò che concerne invece il *drafting* della legislazione primaria, in Gran Bretagna, responsabile è l'*Office of the Parliamentary Counsel*, incardinato ufficialmente nell'Ufficio di Gabinetto (Cabinet Office)⁴². Si tratta di un ufficio tecnico centralizzato, che gode di ampia indipendenza e di uno staff che conta circa 60 avvocati, tra barrister

³⁸ Ibidem, in particolare si afferma come «By the end of the 2015–17 parliament, 10,950 petitions had been accepted, signed by over 14 million unique email users», citando sul punto T. Caygill, A. M. Griffiths, *Parliament and Petitions*, in C. LestonBandeira, L. Thompson (eds), *Exploring Parliament*, cit., p.322 ss. E in particolare p. 325 e la pubblicazione di Hansard Society, *Audit of Political Engagement*, 2016, <https://www.hansardsociety.org.uk/projects/research/audit-of-political-engagement>, in particolare p. 28.

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ Si veda sul punto la monografia di C. Fasone, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, Padova, 2012, in cui si chiarisce come, nel Regno Unito, i Select Committee siano pressoché esclusi dal procedimento legislativo e si preoccupano piuttosto di controllare le spese, la gestione e le politiche dei diversi Ministeri e degli organismi pubblici ad essi associati (p. 151). Si tratta di collegi ristretti (tra 11 e 14 componenti, il range è fissato dagli Standing Orders). Data la loro funzione di controllo, sono composti da backbenchers (p. 205). La designazione dei componenti è formalizzata dal Committee of selection e poi dall'Assemblea (a riaffermare lo «spirito di corpo» di questi organi) (p. 223). Questi organi si caratterizzano inoltre per un'ampia autonomia («possono autoconvocarsi quando ritengono più opportuno, decidono loro stesse gli affari di cui occuparsi e possono esercitare i loro poteri senza il condizionamento di altri organi parlamentari») tuttavia se ne sottolinea la debolezza, dovuta al carattere limitato delle loro funzioni e alla mancanza di coordinamento con le altre commissioni parlamentari. (p. 313).

⁴¹ A. Walker, N. Jurczak, C. Bochel, C. Leston-Bandeira, *How Public Engagement Became a Core Part of the House of Commons Select Committees*, in *Parliamentary Affairs*, 72, 2019, p. 965 ss, p. 971.

⁴² Le sue funzioni si limitano principalmente alla legislazione primaria, che non sia promossa da singoli parlamentari e che rientri tra i c.d. *general bills*, ovvero disegni di legge che hanno un'applicazione generale. Rientra nell'alveo di competenza dell'Office for Parliamentary Council anche la redazione degli emendamenti governativi presentati durante l'iter legislativo. Gli emendamenti presentati dall'opposizione, invece, possono usufruire del supporto del Public Bill Office, che si trova sia alla camera dei comuni che alla camera dei Lords, come evidenzia Ed Beale nell'intervista del 20 dicembre 2022.

e solicitor, estremamente specializzati⁴³. Le dimensioni dell'ufficio e il metodo di lavoro collegiale favoriscono la coerenza e l'omogeneità del *drafting* legislativo nel Regno Unito, ulteriormente promosse dalla presenza, al suo interno, di un Drafting Techniques Group, cui si deve la redazione di raccomandazioni e linee guida⁴⁴.

Al fine di rafforzare ulteriormente l'uniformità e l'efficienza nella redazione dei testi legislativi, rendendone più semplice ed efficace l'analisi e la revisione, è stato di recente introdotto un particolare strumento, *Lawmaker*, frutto di una partnership tra il Parlamento britannico e scozzese, l'Office of the Parliamentary Counsel e i National Archives⁴⁵. *Lawmaker* è in uso ufficialmente da gennaio 2022, anche se è ancora in fase di messa in opera. Questo strumento è stato creato col fine di offrire una piattaforma unica per la redazione dei testi normativi che sostituisse la frammentazione conosciuta in precedenza (con vari sistemi presenti presso il Parlamento scozzese, quello inglese e presso il National Archives)⁴⁶. *Lawmaker*, infatti, consente di scrivere testi legislativi secondo una struttura, uno stile, una formattazione unica. Proprio alla luce di questo obiettivo, si spiega il carattere di questo strumento che è *cloud-based* e *browser-based*⁴⁷ così da consentire un più ampio e agile accesso a tutti. Peraltro, esso può essere utilizzato contemporaneamente da più persone, così da facilitare le collaborazioni⁴⁸.

Accanto a questo obiettivo, ve n'è un altro che ha guidato la creazione di *Lawmaker*: «treat legislation as data» così da fare in modo che il risultato finale sia costituito dai dati e non dalla pagina stampata, anche perché ormai «quest'ultima non è più la modalità con cui i cittadini accedono al testo normativo»⁴⁹. Ovviamente sono molte le funzioni che si potrebbero aggiungere a questo strumento, presentato con orgoglio dai *National Archives*⁵⁰, ma le risorse economiche e umane al momento disponibili sono già totalmente votate ad assicurarne la manutenzione e a migliorarne velocità ed efficienza⁵¹. Inoltre, occorre evidenziare come *Lawmaker* non sia al

⁴³ A differenza che in altri stati, il drafting legislativo è rimesso nelle mani di avvocati, che tendenzialmente lavorano in team, composti da due avvocati, così in C. Williams, *Legal drafting*, in J. Visconti (a cura di), *Handbook of communication in the legal sphere*, De Gruyter, 2018, p. 17.

⁴⁴ Per ulteriori dettagli si veda: <https://www.gov.uk/government/publications/drafting-bills-for-parliament>

⁴⁵ Esiste un demo disponibile qui <https://www.youtube.com/watch?v=WBmwiHY4Q-Q>

⁴⁶ Intervista del 15 dicembre 2022 a Matt Lynch. In sostanza *Lawmaker* realizza in punto di redazione dei testi legislativi quanto già era accaduto con *legislation.gov.uk*, intervenendo ad unificare su un unico sito la pubblicazione dei testi normativi.

⁴⁷ Con questi termini si intende che i dati rilevanti sono conservati, gestiti e processati su internet anziché su server locali o su personal computer (cloud-based) e che si può usare su browser, quindi basta semplicemente la connessione ad internet.

⁴⁸ Intervista del 15 dicembre 2022 a Matt Lynch.

⁴⁹ *Ibidem*. Di fatto, gli utilizzatori di questo strumento sono in grado di realizzare la funzione di legislative drafting, di redigere e produrre modifiche e revisioni direttamente nel format XML.

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ *Ibidem*.

momento a disposizione dei parlamentari. Questi, tradizionalmente, redigono i disegni di legge da sé o attraverso i *clerks* o altri membri dello staff, spesso intervenendo direttamente su documenti cartacei (con i riferimenti precisi alla/e pagina/e e alla/e parola/e da modificare). A questo proposito, uno dei progetti futuri contempla la possibilità di permettere l'accesso diretto a *Lawmaker* anche ai singoli MPs⁵².

Con riferimento, invece, alla fase della pubblicazione del testo legislativo, sono numerose le iniziative via via promosse nel Regno Unito al fine di migliorare l'esperienza dei cittadini che vogliono avere un accesso più agile, semplice e immediato alla legislazione. Il tradizionale storicismo inglese, infatti, così come la sua aderenza al precedente, si è espresso da sempre anche nella redazione dei testi legislativi, dove ha contribuito all'affermarsi di uno stile legislativo arcaico, estremamente complesso e dettagliato, in cui compaiono di frequente liste e cataloghi, al fine di regolare in anticipo tutte le possibili ipotesi che possono verificarsi (di contro ai caratteri di genericità e sinteticità propri del legislative drafting nei sistemi di civil law)⁵³. A questa tendenza si è opposto, a partire dall'ultimo quarto del secolo scorso, il c.d. *Plain language movement*, teso a promuovere una maggiore chiarezza e semplicità delle disposizioni normative⁵⁴. Tra i progetti portati avanti dal *Plain language movement* vi è il *Good Law project*: a seguito dell'avvento della legislazione sul web, che ha esponenzialmente aumentato la potenziale platea dei lettori, esso persegue l'esplicito obiettivo di «re-thinking how legislation can be made easier for users», migliorandone l'accessibilità e l'effettività⁵⁵. Uno degli studi condotti all'interno di questo progetto evidenzia come, al fine di ridurre

⁵² Ibidem. L'esperto, tuttavia, mette in guardia rispetto alla complessità dello strumento e alla difficoltà che i parlamentari potrebbero incontrare ad utilizzarlo (per mancanza di tempo o di volontà/inclinazione personale). Inoltre, altri esperti (Ed Beale e a Lydia Clapinska) hanno smussato la significatività di questa asimmetria evidenziando come la presentazione di un emendamento governativo da parte dell'Office of the Parliamentary Council segua la stessa procedura sia che venga presentato in via elettronica o cartacea, con la presentazione di un documento/file separato.

⁵³ C. Williams, *Legal drafting*, in J. Visconti (a cura di), *Handbook of communication in the legal sphere*, cit., p. 20.

⁵⁴ Ivi, p. 21. La locuzione «Plain Language Movement» designa innanzitutto un filone di pensiero e di studi, che solo nel 1996 si è tradotto in un progetto concreto, con il «Tax Law Rewrite Project», volto a semplificare l'intera legislazione fiscale del Regno Unito. Questo progetto è stato successivamente esteso fino a coinvolgere tutti i testi legislativi.

⁵⁵ Per ulteriori dettagli si veda: <https://www.gov.uk/guidance/good-law>. In questo perimetro si è inserita anche l'iniziativa della *Good Law Guidance*, conclusasi nel 2020. Nella spiegazione offerta da uno degli specialisti consultati, la ragione per cui è stato messo fine a questa esperienza estremamente positiva andrebbe ricondotta ad un cambio di marcia nell'ambito degli obiettivi dell'OPC: l'innovazione nel *legislative drafting* sarebbe stata scalzata dalla necessità di usare e concentrare le risorse economiche e umane disponibili per far fronte alle nuove sfide sollevate dalla Brexit prima e dalla pandemia poi. La fine ufficiale del progetto, tuttavia, rischia di far venir meno alcuni dei principali risultati raggiunti con il *Good Law project*, soprattutto per ciò che concerne lo stile del *legislative drafting* come ha evidenziato Helen Xanthaki nell'intervista del 7.12.2022.

la complessità dei testi legislativi, non sia sufficiente solo lavorare sul linguaggio e sulla struttura del testo legislativo, ma occorra anche apportare innovazioni al momento della pubblicazione⁵⁶. In questo senso, i National Archives non solo hanno reso disponibile, sul sito Legislation.gov.uk, buona parte dei testi normativi del Regno Unito, assieme alle relative relazioni di accompagnamento (*accompanying explanatory documents*) e alla legislazione europea, ma hanno anche arricchito queste pubblicazioni con importanti accorgimenti utili a migliorare la navigazione, come i numerosi link ipertestuali che consentono al lettore di ottenere rapidamente informazioni sull'entrata in vigore dell'atto normativo, sul suo ambito di applicazione geografico, sui regolamenti correlati, e così via.

Inoltre, già dal 2012, i *National Archives* hanno reso disponibile l'intera legislazione inglese anche in un linguaggio di formattazione (*marked up version*) che consente di essere letto, e utilizzato, anche da utenti della società civile (in versione XML)⁵⁷. Si tratta di un sistema che rende semplice e agevole l'accesso all'intera banca dati normativa nazionale e che ha rappresentato la base per sviluppare numerose applicazioni, come due app per iPhone e iPad, nonché per migliorare la formazione giuridica⁵⁸. Infine, merita menzionare il progetto *Big Data for Law*, implementato dai National Archives con il finanziamento dell'Arts and Humanities Research Council (AHRC). Questo progetto, a cui lavorano membri del National Archives e del OPC insieme a società private come LexisNexis e organizzazioni del terzo settore come Council of Law Reporting, mira a creare una nuova infrastruttura utile alla ricerca sui dati normativi⁵⁹.

Tutte queste misure hanno sicuramente contribuito a rendere la legislazione del Regno Unito più accessibile ai cittadini così come a coloro che per professione sono chiamati ad occuparsi di leggi (avvocati, ma anche poliziotti e ricercatori). Già nel 2012, il sito Legislation.gov.uk contava più di due milioni di visitatori al mese⁶⁰, mentre il

⁵⁶ Cabinet Office, Office of the Parliamentary Counsel, *When laws become too complex*, 16 April 2013, disponibile qui: <https://www.gov.uk/government/publications/when-laws-become-too-complex/when-laws-become-too-complex>

⁵⁷ La versione XML è disponibile qui <https://data.gov.uk/dataset/a2416481-271a-42b2-ace8-fc247dd251be/legislation-api>. Per un approfondimento M. Waddington, *Machine-consumable legislation: A legislative drafter's perspective – human v artificial intelligence*, Loophole, 2020. Matt Lynch nell'intervista del 15 dicembre 2022 ha affermato che arriverà il momento in cui il testo sarà anche editabile.

⁵⁸ Per ulteriori dettagli si veda <https://gds.blog.gov.uk/2012/03/30/putting-apis-first-legislation-gov-uk/>

⁵⁹ Per ulteriori dettagli si veda <https://www.legislation.gov.uk/projects/big-data-for-law> in cui gli obiettivi sono così specificati: «Understanding researchers' needs [...], deriving new open data from closed data [...], [creating] new ways of codifying and modelling the architecture of the statute book to make it easier to research its entirety using big data technologies [...]».

⁶⁰ Office of the Parliamentary Counsel, *When Laws Become Too Complex: A Review into the Causes of Complex Legislation* (the 'Good Law report'), 2013, p. 19,

2020 ha visto superare la quota mensile di sei milioni⁶¹. Non si può ignorare, tuttavia, che il 2020 è stato anche l'anno della pandemia, testimone di un trend globale di massiccio ricorso alla tecnologia, quale meccanismo idoneo a consentire (ai parlamentari, tanto quanto ai cittadini) di conservare quantomeno una parvenza della propria quotidianità ante-covid. Ci si appresta adesso ad analizzare proprio le misure messe in atto durante l'arco temporale che va dal gennaio 2020 al 2022, con particolare attenzione all'innovazione tecnologica.

2.2. L'avvento della pandemia e la permeabilità del Parlamento britannico alla tecnologia

Le prime misure volte a garantire la continuità dei lavori parlamentari vengono annunciate da Boris Johnson il 23 marzo del 2020 e trasfuse in una poderosa legge di 359 pagine, il Coronavirus Act 2020, approvata da Westminster in pochi giorni. Contestualmente, le camere decidono di anticipare la sospensione dei lavori parlamentari prevista per le vacanze pasquali, che avrebbero dovuto avere inizio il 31 marzo. Il 27 marzo, Sir Lindsay Hoyle, lo Speaker della Camera dei Comuni, trasmette a tutti i membri del parlamento una lettera in cui, ben consapevole dei limiti delle sue prerogative, affronta la questione di come assicurare la continuità dei lavori parlamentari in tempo di covid⁶². Sono tre i profili affrontati. Lo Speaker, in attesa del ritorno in aula, si fa carico di individuare misure adeguate che possano promuovere il distanziamento sociale⁶³. Nel frattempo, le commissioni vengono autorizzate temporaneamente (fino al 30 giugno, con successiva proroga fino al 17 settembre⁶⁴) a lavorare da remoto, con l'imposizione di alcuni accorgimenti⁶⁵, affinché possa darsi

su https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/187015/GoodLaw_report_8April_AP.pdf

⁶¹ Qui di seguito il link ad un documento Excel che contiene statistiche sul traffico internet sul sito web Legislation.gov.uk. <https://www.nationalarchives.gov.uk/documents/website-traffic-statistics.xls>

⁶² Per ulteriori dettagli si veda la seguente pagina web: <https://www.parliament.uk/business/news/2020/march/letter-from-the-speaker-of-the-house-of-commons-sir-lindsay-hoyle-to-mps-on-coronavirus/>

⁶³ Nello specifico si fa riferimento alle seguenti misure: «*removing the convention that only MPs present during a statement can ask questions on it; publishing speaking lists so people know where they are in the running order and can attend the Chamber at the relevant time; and allowing MPs to submit to ask a question on a statement in advance, so a rota can be set up that enables MPs to only come in for their questions*».

⁶⁴ Select Committees to continue virtually until 17 September, 8 June 2020, <https://www.parliament.uk/business/news/2020/june/select-committees-to-continue-remote-working-beyond-the-summer-/>

⁶⁵ Nello specifico: «*the means of electronic communication has been confirmed as belonging to the Member concerned; any written communication is to be made to or copied to the Committee clerk; the system used for such communication is approved by the Parliamentary Digital Service/ Broadcasting Unit; in oral evidence sessions Members*

In bilico tra continuità e innovazione. Osservazioni comparate sullo sviluppo delle tecniche di informazione e comunicazione applicate all'attività parlamentare in Regno Unito e Germania

continuità alla funzione di controllo dell'operato del governo. Sir Lindsay Hoyle non manca di far riferimento anche ad importanti strumenti digitali che saranno messi a disposizione dei parlamentari⁶⁶. Infine, caldeggia la futura istituzione di uno Speaker's Working Group che si preoccupi di individuare delle soluzioni, a livello tecnologico, logistico e procedurale, al fine di «*facilitate agile working while enabling legislation, democratic scrutiny and representations*»⁶⁷.

Il 22 aprile 2020, alla Camera dei Comuni vengono approvate due importanti mozioni che introducono: a) una nuova modalità blended per le procedure parlamentari, in cui si prevede la presenza in aula di un massimo di 50 parlamentari mentre un massimo di 120 parlamentari potrà assistere al dibattito e intervenire via Zoom; b) la possibilità di votare da remoto⁶⁸ (il 12 maggio si tiene il primo voto a distanza della storia britannica)⁶⁹. Inoltre, al fine di semplificare le procedure parlamentari, viene votata una mozione che attribuisce allo Speaker poteri eccezionali (c.d. Henry VIII powers), che gli consentono di derogare al regolamento parlamentare⁷⁰. Inoltre, l'agenda dei lavori parlamentari, da sempre sottoposta ad un

are able to hear witnesses clearly and to pose questions directly or communicate with the Chair to ask that questions be posed on their behalf in deliberation, Members must be able to both hear and contribute to discussions directly».

⁶⁶ In particolare, si fa riferimento al programma MS Teams (mentre l'uso di Zoom viene scoraggiato perché considerato non sicuro) e di Skype for Business from Parliament's Office 365. Inoltre l'House Papers app consente di visionare tutti i documenti rilevanti (inclusi i report del Select Committee), mentre il Vote Office offre un servizio di email alert con i link alle pubblicazioni ricevute quotidianamente.

⁶⁷ Letter from the Speaker of the House of Commons, Sir Lindsay Hoyle, to MPs on coronavirus, 27 March 2020, <https://www.parliament.uk/business/news/2020/march/letter-from-the-speaker-of-the-house-of-commons-sir-lindsay-hoyle-to-mps-on-coronavirus/>

⁶⁸ Hansard HC Deb. vol. 675, cols. 80 et 88. Sulle difficoltà della House of Commons ad adeguarsi alle sfide poste dalla pandemia si veda G. Caravale, *Dalla Brexit all'emergenza sanitaria. Il Regno Unito sperimenta la forma di governo parla-virtuale*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 1, 2020, in cui l'autrice fa riferimento all'arretratezza tecnologica della House of Commons, che si comprende anche alla luce delle «peculiarità della struttura dell'Assemblea, dove i deputati non hanno a disposizione un banco, dove i seggi sono inferiori al numero di deputati presenti in aula e dove le votazioni avvengono soprattutto attraverso la tradizionale procedura delle divisions, procedura che certo non favorisce il mantenimento della distanza di sicurezza tra i deputati». Si veda della stessa autrice anche *Una tempesta perfetta? La fine del periodo di transizione, l'emergenza sanitaria e il problema del mercato interno*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 2, 2020

⁶⁹ Queste sono le modalità del voto da remoto, illustrate nella seguente pagina web del Parliamentary Digital Service: <https://pds.blog.parliament.uk/2020/05/14/mps-make-history-with-remote-voting-the-story/>. Quando bisogna votare, i parlamentari ricevono una notifica per messaggio e email e da quel momento hanno 15 minuti per votare sull'app Member Hub remote voting. Il risultato, una volta verificato dal Public Bill Office team, viene comunicato allo Speaker che lo annuncia alla Camera dei Comuni.

⁷⁰ Si pensi in proposito, al potere di adottare temporary orders che non richiedono l'approvazione della maggioranza parlamentare (come accade nel caso di una modifica degli Standing

In bilico tra continuità e innovazione. Osservazioni comparate sullo sviluppo delle tecniche di informazione e comunicazione applicate all'attività parlamentare in Regno Unito e Germania

controllo governativo molto forte⁷¹, viene ora gestita di fatto dai leader dei tre principali partiti britannici (i conservatori, i laburisti e il partito nazionalista scozzese) senza richiedere neppure l'approvazione formale della Camera dei Comuni⁷².

Il 2 giugno, tuttavia, si chiude l'esperimento della «camera dei comuni virtuale»⁷³. Viene consentita una partecipazione virtuale, sempre limitata a casi particolari (nello specifico per ragioni di salute o di salute pubblica), solo per le procedure di controllo dell'operato del governo (come le *oral questions*, o le *urgent questions*) mentre si impone la presenza fisica in tutte le altre procedure (come i dibattiti, la procedura legislativa e il voto). Solo il 30 dicembre 2020, il governo concede ai parlamentari «clinically extremely vulnerable» la possibilità di partecipare da remoto anche ai dibattiti⁷⁴. Contestualmente, si predispongono alcuni accorgimenti necessari a rispondere alle ovvie esigenze di tutela della salute pubblica. Oltre al rispetto delle regole di distanziamento sociale, si consente ai parlamentari di delegare ad un collega l'espressione del proprio voto, attraverso l'estensione dell'ambito di applicazione di una risoluzione della Camera dei Comuni, votata nel 2019, che attribuiva questa possibilità ai parlamentari in congedo parentale (il c.d. proxy voting), poi trasfusa nello

Orders) ma il semplice consenso del ministro responsabile delle relazioni con il Parlamento (Leader of the House). Hansard HC Deb. vol. 675, col. 75.

⁷¹ Il controllo del governo sull'agenda, e più in generale, sull'organizzazione dei lavori della Camera dei Comuni è estremamente forte e trova riscontro sia a livello formale (in particolare nello Standing Order No. 14 che afferma «*Save as provided in this order, government business shall have precedence at every sitting*», menzionando poi alcune eccezioni, che tuttavia non modificano nella sostanza il dominio dell'esecutivo), che a livello informale, in quella che è la cultura dell'istituzione parlamentare britannica. Si veda in proposito M. Russell and D. Gover, *Taking back control. Why the House of Commons should govern its own time*, in *The Constitution Unit*, UCL, 2021, https://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/sites/constitution-unit/files/190_taking_back_control_-_why_the_house_of_commons_should_govern_its_own_time_final_report_110121.pdf. Gli autori osservano come questo sistema diventa un problema soprattutto quando la posizione governativa non coincide con quella della maggioranza della camera (si pensi, ad esempio, ai *minority government* e, più in generale, a tutti i casi in cui viene meno il supporto dei *backbenchers* al governo, come accaduto sia durante il periodo post-Brexit che durante il Covid).

⁷² D. Natzler, *Coronavirus and the Commons: How the Hybrid Parliament Has Enabled MPs to Operate Remotely*, Constitution Unit blog, 13 maggio 2020: «*Perhaps more drastic is the provision that a motion tabled by the three largest parties [...] setting out how a day's substantive business is to be organised is treated as having been agreed to without needing the House's assent. This is necessary for practical purposes so that timings can be known well in advance of each day and cannot be unexpectedly disagreed to or amended. In essence the House has adopted a Bureau-like organisation of business, similar to that in the Scottish and many other parliaments, but involving only the three largest parties and no backbench voice, with the government still left to fix the agenda, without requiring even the formal assent of the House*».

⁷³ Peralto, Ed Beale nell'intervista del 20 dicembre 2022, afferma che, anche in ragione della rapidità con cui era stato sviluppato, l'esperimento della camera dei comuni virtuale aveva presentato più di un problema di funzionamento.

⁷⁴ L'esperimento della camera dei comuni virtuale termina per effetto del mancato rinnovo del *temporary order*.

In bilico tra continuità e innovazione. Osservazioni comparate sullo sviluppo delle tecniche di informazione e comunicazione applicate all'attività parlamentare in Regno Unito e Germania

Standing Order n. 39A⁷⁵. Questa misura viene introdotta solo in via temporanea, con scadenza il 3 novembre, poi prolungata fino al 31 marzo 2021. Sono, poi, adottate altre misure, quali l'uso delle c.d. *call lists*, ovvero una lista dei parlamentari chiamati ad intervenire sull'ordine del giorno⁷⁶ e l'uso di un sistema di carte elettroniche, funzionali alla registrazione del voto all'interno delle *lobby divisions* (in sostituzione del *voice vote*).

La decisione del ritorno in presenza, difesa dal Governo come necessaria perché il Parlamento potesse svolgere un'effettiva azione di controllo, e discutere i disegni di legge in modo adeguato, è stata molto criticata da numerosi parlamentari, sia di maggioranza che di opposizione, nonché dallo stesso Procedure Committee⁷⁷. Innanzitutto, se ne è contestata la natura discriminatoria rispetto ai parlamentari più vulnerabili per ragioni di età o per la fragile condizione di salute (che peraltro sono rimasti esclusi anche dal voto sulla mozione relativa al ritorno allo status quo ante pandemia). Più in generale, poi, si è sottolineato come un regime di voto in presenza (salvo poche eccezioni), in tempo di Covid, inevitabilmente complichino l'esercizio delle funzioni parlamentari, che in tal modo devono essere bilanciate con beni quali la salute propria e dei propri cari, nonché il proprio ruolo di *caregiver*, soprattutto per i parlamentari costretti a percorrere diversi chilometri per raggiungere Westminster. Si è, inoltre, evidenziato come questa misura abbia estromesso dal voto un nutrito numero di parlamentari durante la degenza da coronavirus⁷⁸. Tutto ciò ha finito con

⁷⁵Hansard HC Deb. vol. 653, col. 596. Si veda in proposito anche la guida sull'uso del proxy: Scheme on proxy voting for use under para (4) of Resolution of 28 January 2019. House of Commons Addendum to Standing Orders, October 2020: <https://publications.parliament.uk/pa/cm5801/cmstords/addenda/Addendum201002.pdf>

⁷⁶Questa misura contravviene alla prassi in uso da lungo tempo che non prevedeva che l'ordine degli speaker venisse comunicato in anticipo. Come opportunamente chiarito dal Procedure Committee «The call lists for each day are compiled into a single paper, which is published on the House's business papers website and made available in hard copy via Vote Office counters», in Procedure under coronavirus restrictions: call lists and time limits on speeches in debates, 7 dicembre 2020, <https://publications.parliament.uk/pa/cm5801/cmselect/cmproced/1031/103102.htm>

⁷⁷Sul punto S. Priddy, Measures taken by the House of Commons in Response to the Covid-19 Pandemic, in International Journal of Parliamentary Studies, 1, 2021, p. 173 ss., che richiama tra gli altri, I seguenti atti: Procedure Committee's Third Report, Procedure under coronavirus restrictions: the Government's proposal to discontinue remote participation, 2019-21 2019-21, hc 392, 30 May 2020; Procedure Committee's Sixth Report, Procedure under coronavirus restrictions: virtual participation in debate, hc 905 2019-21, 18 November 2020.

⁷⁸ Si riferisce come, ad esempio, «the list of MPs affected comprised nearly 200 names, i.e. nearly a third of those present in the House (Hansard HC Deb. vol. 678, col. 2129)» in V. Barbé, *The British Parliament and the Pandemic: between continuity and innovation, the question of the effectiveness of distance democracy*, in *L'impact de la crise sanitaire sur le fonctionnement des parlements en Europe*, Robert Schuman Foundation, 2020, p. 6.

l'esacerbare un trend di «*political distancing*» del governo britannico dal controllo parlamentare, già in atto da lungo tempo⁷⁹.

A ciò ha concorso anche un altro fattore: l'ampio ricorso al proxy-voting. Questo sistema ha reso più arduo il controllo da parte dei partiti dei propri parlamentari⁸⁰. La modalità virtuale, infatti, ha indubbiamente reso difficili i contatti informali, i compromessi e le negoziazioni tradizionalmente conclusi nei corridoi parlamentari. Tuttavia, in alcuni momenti della pandemia, un massiccio ricorso al proxy-voting⁸¹ ha finito, in realtà, per accentuare la posizione dei c.d. whips⁸², cui principalmente veniva delegato il voto (si parla del 95% dei casi)⁸³ e a cui era complicato comunicare una preferenza contraria alla linea di partito. Ciò, peraltro, ha pure ridotto fortemente la salienza della discussione, dal momento che il voto veniva delegato prima, e dunque a prescindere da essa. Per questi motivi, i parlamentari della Camera dei Comuni, insieme al Procedure Committee e al Liaison Committee hanno denunciato il rifiuto del governo di indire una votazione sulla possibile reintroduzione di un voto da remoto attraverso una app, come accaduto con successo nella Camera dei Lord⁸⁴.

Diversa, infatti, è stata la gestione delle procedure parlamentari in tempo di Covid nella House of Lords, in cui le procedure parlamentari in modalità ibrida, approvate con mozione del 4 giugno 2020⁸⁵, con coeva possibilità di voto da remoto, (il proxy voting risulta invece proibito nella Camera dei Lords, ai sensi dello Standing Order 59) si sono protratte fino a settembre 2021⁸⁶. Una guida dettagliata sulle

⁷⁹ D. Judge, *Social distancing meets political distancing: Scrutiny in a digital parliament*, in *British Politics and Policy at LSE*, 2020, April 16, <https://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/political-distancing-westminster/>.

⁸⁰ Lord Moore of Etchingham, *The strangeness of voting in the Lords from my bed*, in *The Spectator*, 14 November 2020, <https://www.spectator.co.uk/article/the-strangeness-of-voting-in-the-lords-from-my-bed>, p. 23

⁸¹ In proposito, si attesta come nell'ultima seduta prima della sospensione pasquale del 2021, fossero 595 su 650 i membri del Parlamento autorizzati a delegare il proprio voto. Così in R. Cormacain, R. Fox, M. Russell, J. Tomlinson, *The marginalisation of the House of Commons under Covid has been shocking: a year on, Parliament's role must urgently be restored*, in *Hansard Society*, London, 2021.

⁸² Si tratta di parlamentari che assicurano che il voto venga espresso secondo le direttive del partito, soprattutto quando in gioco vi sono questioni particolarmente rilevanti (le c.d. *three-line whips*). I whips, inoltre, insieme al Ministro per i rapporti con il Parlamento e ai leader dei principali partiti, hanno un ruolo importante anche nella gestione dei lavori parlamentari (in questo contesto assumono il nome di *usual channels*), utili ad esempio a velocizzare la procedura legislativa.

⁸³ Institute for government, *Parliamentary Monitor 2021*, <https://www.instituteforgovernment.org.uk/publication/parliamentary-monitor-2021>

⁸⁴ Ibidem.

⁸⁵ Hansard HL Deb. vol. 803, col. 1449. Ciò ha consentito la presenza fisica in aula di un minimo di 3 e un massimo di 30 parlamentari, e contestualmente di massimo 50 pari presenti virtualmente previa registrazione.

⁸⁶ Nello specifico, in luglio, una mozione è stata approvata dalla House of Lords per sostituire la procedura in modalità ibrida al ritorno dalla pausa estiva (il c.d. *summer recess*). Per ulteriori dettagli

In bilico tra continuità e innovazione. Osservazioni comparate sullo sviluppo delle tecniche di informazione e comunicazione applicate all'attività parlamentare in Regno Unito e Germania

procedure virtuali e ibride – parificata come status al *Companion to the Standing Orders of the House of Lords* – è stata pubblicata, e costantemente aggiornata, dal Procedures and Privileges Committee, così da consentire una più agile e rapida modifica delle procedure⁸⁷.

Prima di indagare le ragioni di tale diversità, anche in chiave comparata, si rende necessario analizzare quanto accaduto in Germania.

3. *Innovazione tecnologica e Parlamento tedesco: una rimodulazione delle procedure in chiave digitale*

3.1. *Come la tecnologica entra nel parlamento tedesco: una prima ricognizione storica*

Come nel Regno Unito, anche in Germania le procedure parlamentari godono di una base giuridica qualificata. Il principio di autonomia organizzativa, infatti, trova fondamento nella Legge fondamentale, che stabilisce una riserva di regolamento parlamentare all'art. 40, c. 1, a mente del quale: «Il Bundestag elegge il suo Presidente, i Vicepresidenti e i Segretari. Esso si dota di un Regolamento interno». Peraltro, seguendo il principio di discontinuità, il Bundestag si dota di un proprio regolamento all'inizio di ogni legislatura, secondo una prassi avallata dalla giurisprudenza costituzionale con la sentenza del 6 marzo 1952⁸⁸. D'altra parte, questa discontinuità si sposa perfettamente con la c.d. dottrina internista (accolta anche dal tribunale costituzionale federale), che vede il regolamento parlamentare come uno «statuto autonomo», atto a vincolare i membri del parlamento fino al termine della legislatura. Ferma restando la natura centrale dei regolamenti parlamentari, nel sistema delle fonti essi sono subordinati alla costituzione scritta e alla legge⁸⁹. Inoltre, sebbene una deroga ai regolamenti del Bundestag sia possibile qualora vi consentano i due terzi dei presenti, nella prassi ciò si verifica solo se nessun membro di oppone (secondo la clausola del *nemine contradicente*)⁹⁰.

sulla timeline precisa della risposta al covid da parte della House of Lords, si veda la seguente pagina web <https://lordslibrary.parliament.uk/house-of-lords-timeline-of-response-to-covid-19-pandemic/>

⁸⁷[Guidance on virtual proceedings - Committees - UK Parliament](#)

⁸⁸Sul punto R. Ibrido, *L'interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel "processo" di risoluzione dei casi regolamentari*, cit., p. 72.

⁸⁹R. Ibrido, *L'interpretazione del diritto parlamentare*, cit., p. 158 e 279. È importante aggiungere che il regolamento parlamentare del Bundestag attribuisce al Presidente o al Comitato per lo scrutinio delle elezioni, l'immunità e le regole procedurali l'interpretazione delle sue previsioni. È possibile proporre appello contro queste decisioni interpretative nonché richiedere il controllo esterno della Corte Costituzionale in caso di contrasto con i diritti costituzionali.

⁹⁰R. Ibrido, *L'interpretazione del diritto parlamentare*, cit., p. 79.

Nell'alveo di queste disposizioni, che contribuiscono alla solidità e stabilità dell'istituzione parlamentare, si è avviato un lento processo di innovazione tecnologica, cominciato negli anni 60, e progressivamente sviluppatosi negli anni 2000. Nel 1968, in particolare, si cominciò ad implementare un sistema di documentazione e archiviazione di materiali legislativi e bibliografici relativi alle attività del parlamento. Verso la metà del 1980, le risorse informatiche cominciarono ad essere decentralizzate. Se alla fine degli anni 80, però, solo una piccola parte dei parlamentari aveva in dotazione un personal computer, nel 2004, la quasi totalità dei posti di lavoro all'interno del Bundestag era equipaggiata di dispositivi dotati dei software più recenti⁹¹. Allo stesso modo, se nel 1995 solo uno sparuto numero di parlamentari poteva contare sull'accesso ad internet, quando il Bundestag nel 1999 fu trasferito a Berlino, venne realizzata un'area di rete locale idonea a garantire un'efficace connessione intranet⁹². Nel 1998, il Parlamento tedesco si è dotato di una propria pagina web⁹³ e, sempre nel 1998, le sessioni parlamentari plenarie hanno cominciato ad essere trasmesse dal vivo attraverso una tv web su una pagina web (<http://archiv.bundestag.tbn.de>) che attualmente si caratterizza per una banca dati con tutti i documenti relativi ai disegni di legge che sono stati presentati e deliberati, i verbali dei dibattiti (non solo delle sessioni plenarie), tutte le leggi che sono state approvate nonché gli eventi che si svolgono all'interno del Bundestag⁹⁴, mentre la pagina *Opendata* mette a disposizione tutti i verbali della plenaria e gli stampati a partire dalla 1a legislatura in formato XML e JSON, i dati biografici dei parlamentari dal 1949 in poi e le liste di voto delle votazioni per appello nominale in formato Excel⁹⁵. Dal 2016, inoltre, il Bundestag ha anche un canale Youtube, in cui si possono visionare le audizioni e le riunioni pubbliche delle commissioni, dibattiti in plenaria ed eventi speciali, ma anche video di approfondimento sul funzionamento del parlamento, nonché interviste e discorsi dei singoli parlamentari, con link ai loro social media e pagine web personali⁹⁶.

Anche il Bundesrat ha il suo sito web (www.bundesrat.de), con una banca dati in cui trovare le delibere (dal 2002 in poi), le risoluzioni (alcune delle quali tradotte in inglese), i verbali e i video delle sedute plenarie (dal 2013 in poi), nonché interviste e video, di carattere divulgativo, che illustrano le sue funzioni, la composizione e il

⁹¹T. Zittel, *Digital Parliaments and Electronic Democracy: A comparison between the US House, the Swedish Riksdag, and the German Bundestag*, in A. Römmele, S. J. Ward (Eds.), *Electronic Democracy. Mobilisation, Participation and Organisation via new ICTs*, London: Routledge, 2004, p. 70 ss.

⁹² Ibidem.

⁹³ <http://www.bundestag.de>. Per ulteriori dettagli si veda P. Mambrey, H. Neumann, K. Sieverdingbeck, *Bridging the Gap between Parliament and Citizen-the Internet Services of the German Bundestag*, in *Parliamentary Affairs*, Vol 52, Issue 3, 1999, pp.480 ss.

⁹⁵ [Bundestag tedesco - Open Data](http://www.bundestag.de)

⁹⁶ <https://www.youtube.com/@bundestag>

metodo di lavoro⁹⁷. Oltre ad avere i suoi appositi canali social media, il Bundesrat mette a disposizione dei cittadini un'applicazione ([Consiglio federale - App del Consiglio federale](#)) dotata di molteplici sezioni, che vanno dalle notizie, alle informazioni sui membri del consiglio federale, alle dirette in streaming delle sessioni plenarie. Al di là di questi strumenti, tuttavia, il Bundesrat non utilizza tecnologie specificamente volte al public engagement. In generale, i nuovi sviluppi tecnologici vengono esaminati dello Steering Committee sulla digitalizzazione, un organo composto da rappresentanti di tutte e tre le Direzioni generali dell'amministrazione del Bundesrat (Commissioni, Parlamento, Centrale), che monitora i progetti avviati o già completati in materia di innovazione tecnologica. Esso, inoltre, valuta le nuove tendenze in punto di digitalizzazione, le innovazioni tecnologiche che potrebbero essere utilizzate dalle amministrazioni parlamentari e formula proposte per la loro attuazione. Tra i progetti più importanti finora realizzati, oltre a quelli già menzionati, vi è un ausilio elettronico per il conteggio dei voti per le sessioni plenarie basato sull'A.I e l'introduzione del file elettronico. Uno dei prossimi progetti concerne l'implementazione di un software di riconoscimento vocale e speech-to-text per la redazione dei verbali delle commissioni e delle riunioni plenarie⁹⁸.

Tornando al Bundestag, con specifico riferimento alle innovazioni tecnologiche che supportano l'attività dei parlamentari, ma anche il loro staff di ricerca e, più in generale, i centri di ricerca, vi sono una serie di risorse digitali utili. Tra questi, merita menzionare la biblioteca del Parlamento (una delle più grandi biblioteche parlamentari che esistano al mondo), dotata di un catalogo online⁹⁹, che consente l'accesso a dizionari, testi legislativi, commentari giuridici e numerosissime riviste giuridiche specialistiche, oltre che una serie di prodotti basati sui bisogni dei parlamentari, quali segnalazioni periodiche di nuove pubblicazioni nonché link informatici organizzati per argomento. Inoltre, su richiesta, i parlamentari possono ottenere guide all'utilizzo, ma anche informazioni supplementari su determinati avvenimenti e suggerimenti bibliografici¹⁰⁰. Spetta, invece, al Servizio di documentazione parlamentare la raccolta e l'indicizzazione dei verbali delle sedute plenarie, dei disegni di legge, dei report, e di altri prodotti dell'attività parlamentare che vengono fatti confluire all'interno del DIP, il sistema di informazione circa il materiale parlamentare che opera congiuntamente presso il Bundestag e il Bundesrat ed è disponibile online sul sito del Bundestag (si prevede inoltre la possibilità che tutti i materiali presenti possano essere scaricati).

⁹⁷[Bundesrat - Startseite](#)

⁹⁸ Informazione fornita da Claus Koggel, durante uno scambio email del 10 luglio 2024.

⁹⁹ Per ulteriori dettagli si veda il seguente sito web: [https://opac.bundestag.de/aDISWeb/app?service=direct/0/Home/\\$DirectLink&sp=SOPAC&sp=SEN](https://opac.bundestag.de/aDISWeb/app?service=direct/0/Home/$DirectLink&sp=SOPAC&sp=SEN)

¹⁰⁰ S. Linn, F. Sobolewski, *The German Bundestag. Functions and procedures*, Ku^orshnersPolitikkontakte, 2015, p. 152.

In bilico tra continuità e innovazione. Osservazioni comparate sullo sviluppo delle tecniche di informazione e comunicazione applicate all'attività parlamentare in Regno Unito e Germania

Infine, il servizio di documentazione della stampa raccoglie le più importanti notizie, report e commenti sul parlamento pubblicati dai principali quotidiani e settimanali¹⁰¹.

Il processo di digitalizzazione del parlamento conosce anche la partecipazione di società private cui vengono commissionati studi e la creazione ed implementazione di specifici strumenti tecnologici. Tra questi, spicca il NEGZ (*Nationale E-GovernmentKompetenzzentrum.V.*), il centro nazionale competente per la creazione di un e-government¹⁰², che conduce ricerche e offre consulenze e opportunità di networking dirette a supportare l'implementazione di soluzioni digitali nell'ambito governativo a tutti i livelli. Questo think-tank è finanziato dal ministero federale dell'Interno, nonché dagli stessi membri dell'associazione che ricomprendono università, società private e agenzie governative. È ad esso che si deve la creazione di un registro online delle *lobbies*. Ha potuto contare sul supporto di questo ente anche l'introduzione delle e-questions nel Bundestag. Attualmente, quella digitale è l'unica modalità con cui i parlamentari tedeschi possono esercitare il proprio ruolo di controllo attraverso la presentazione di interrogazioni e interpellanze. Nell'arco della ventesima legislatura (2021-2025), alla data del 30 gennaio 2024, sono state presentate 3.125 *minor interpellations* e 15 *major interpellations* in formato elettronico¹⁰³.

Questo ente è coinvolto anche nell'implementazione di un ambizioso progetto volto a digitalizzare il processo di formazione della legge¹⁰⁴. In Germania, infatti, i vari attori costituzionali che intervengono nel processo legislativo utilizzano supporti tecnologici diversi creando così un quadro disomogeneo e incoerente. Per fare fronte a questa situazione, è stato lanciato il Progetto per una legislazione federale elettronica (*ElektronischesGesetzgebungsverfahrendesBundes*), chiamato a ristrutturare tutto il sistema di software e applicativi utilizzati all'interno del processo legislativo, così da assicurare, attraverso un processo end-to-end e interoperativo, una maggiore fluidità e uniformità nelle relazioni tra il governo federale, il Bundestag, il Bundesrat, e gli altri attori coinvolti nel processo¹⁰⁵. Questo progetto si propone di implementare progressivamente la cosiddetta *e-legislation*, attraverso funzioni che ruotino attorno ai bisogni dell'utente e che possano essere modificate sulla base dei suoi feedback. Il

¹⁰¹ Ibidem.

¹⁰² Per ulteriori informazioni si veda il seguente sito web: <https://negz.org/>

¹⁰³ Informazioni fornite in forma scritta da parte dei funzionari del Directorate-General on Digitalisation, nella mail del 28 febbraio 2024. Nello specifico, si chiarisce che «*Minor interpellations are answered by the government exclusively in written form. By contrast, major interpellations are also debated in the Bundestag. Since major interpellations usually raise important political issues, they give opposition parties the chance to put critical questions in public sittings and articulate their own points of view.*».

¹⁰⁴ [E-Gesetzgebung und E-Fragerecht – Einblicke in die Umsetzung – NEGZ · Nationales E-GovernmentKompetenzzentrum](#). Intervista ad Andreas Wachtel del 17 gennaio 2024.

¹⁰⁵ Per ulteriori informazioni si veda il seguente sito web: https://www.verwaltung-innovativ.de/DE/Gesetzgebung/Projekt_eGesetzgebung/English/Project_Description_%20eLegislation/English/Project_Description_E-legislation_node.html

progetto si compone di una serie di sotto-gruppi di lavoro composti da esponenti dei vari dipartimenti e organi costituzionali e altri attori chiave. Il progetto, che ha avuto inizio nel 2016 e continua ad essere incrementato (sebbene la scadenza fosse prevista per il 2024), ha previsto lo sviluppo di uno strumento chiamato LegalDocML.de. Questo sistema, pensato per tradurre la struttura dei testi legislativi in una forma leggibile dalla macchina (*format machine-readable*), può essere considerato uno dei capisaldi della digitalizzazione del processo legislativo in Germania. Inoltre, si prevede lo sviluppo di ulteriori componenti e applicativi, come un text editor per i testi legislativi o la possibilità di procedere ad una valutazione d'impatto delle leggi¹⁰⁶.

Con particolare riferimento proprio al drafting legislativo, che in Germania ricade sotto la responsabilità del capo unità (*Referatsleiter*) del dipartimento competente¹⁰⁷, una delle principali novità è rappresentata dal Centro per la legislazione istituito presso il Ministero della Giustizia (*Zentrum für Legistik*)¹⁰⁸. Questo ente nasce con un duplice fine: assicurare ai dipendenti del governo federale metodi e strumenti aggiornati (anche alla luce dei numerosissimi atti di soft law che regolano l'attività di *legislative drafting*)¹⁰⁹ e aumentare la partecipazione di coloro che sono direttamente

¹⁰⁶ In proposito, il precedente governo federale della CDU/CSU e della SPD aveva incluso nel suo accordo di coalizione del 2018 l'obiettivo di assicurare che tutte le leggi fossero idonee ad un'implementazione in termini digitali, consentendo, ad esempio, l'immediata ed efficace automatizzazione del servizio previsto. Per ulteriori informazioni si veda National Regulatory Control Council, *Content First, Legal Text Second. Designing Effective and Practicable Legislation*, 2019, p. 39 ss. L'obiettivo promesso, tuttavia, non è stato concretizzato. Il successivo accordo di coalizione del governo tedesco (tra SPD, i Verdi e FDP) ha inserito nuovamente, tra i punti del programma, l'introduzione di un sistema che controlli la maturità digitale del testo di legge durante il processo legislativo.

¹⁰⁷ Questo sistema ha l'indubbio vantaggio di sfruttare l'expertise e la conoscenza dei giuristi che lavorano all'interno di un particolare campo. Tuttavia, al tempo stesso, se confrontata con il modello presente in altri Parlamenti come quello britannico, mostra alcuni svantaggi, come il rischio di focalizzarsi esclusivamente sugli aspetti politici del disegno di legge, trascurando l'acquisizione e l'utilizzo di conoscenze tecniche strettamente e direttamente connesse al legislative drafting.

¹⁰⁸ Per ulteriori dettagli si veda il seguente sito web: https://www.bmj.de/DE/Themen/RechtssetzungBuerokratieabbau/Legistik/Legistik_node.html

¹⁰⁹ Il Ministero federale della Giustizia è l'organo deputato a verificare che i disegni di legge proposti dai vari ministeri siano legittimi da un punto di vista formale e sostanziale e a supportare i ministri nella preparazione delle proposte legislative. Questo lavoro viene condotto alla luce delle linee guida contenute all'interno del Manuale per la redazione della legislazione, (https://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/RechtsdurchsetzungUndBuerokratieabbau/HandbuchDerRechtsfoermlichkeit_eng.pdf?blob=publicationFile&v=4). Un'ulteriore fonte preziosa in materia di drafting legislativo è il Manuale per la redazione della normativa legislativa e amministrativa, pubblicato dal Ministero Federale dell'Interno, che è responsabile dei principi per una migliore regolamentazione all'interno del governo federale ai sensi dell'art. 42(3) e 69(2) del Regolamento di procedura congiunto dei ministeri federali (<https://shop.reguvis.de/buch/handbuch-zur-vorbereitung-von-rechts-und-verwaltungsvorschriften/>). Altri importanti strumenti sono: il Tips for Legislative and Official Language redatto dalla Society for the German Language in collaborazione

interessati dalle norme, così da coinvolgerli nell'analisi del problema e nella ricerca di soluzioni. Il Centro per la Legislazione, inoltre, dovrebbe promuovere l'innovazione e avviare un cambiamento culturale in senso tecnologico all'interno del processo legislativo, nelle sue varie fasi. Tuttavia, come risulta anche dal limitato sviluppo del sito web, e come confermato da alcuni esperti, lo sviluppo del Centro sembra essere ancora in una fase embrionale¹¹⁰.

Guardando invece al potenziale del digitale nell'assicurare la partecipazione dei cittadini al processo legislativo, la petizione in formato elettronico occupa un ruolo di primo piano. L'art. 17 della Legge Fondamentale attribuisce ai residenti in Germania il diritto di indirizzare petizioni al governo e al parlamento, a livello federale e locale¹¹¹. Nel 2005 si è assistito all'introduzione delle c.d. *e-petitions*, ovvero la possibilità di presentare delle petizioni in formato digitale¹¹². Nello specifico, si distinguono due tipi di *e-petitions*: le petizioni individuali, presentate da singoli individui ed evase senza una previa pubblicazione online e le petizioni pubbliche, che invece, qualora possiedano il requisito dell'interesse generale, sono pubblicate online, così da consentire la successiva adesione anche da parte di altri cittadini. Ai sensi dell'art. 45c della Legge Fondamentale, le petizioni sono processate dalla commissione parlamentare per le petizioni, che porta avanti tutte le indagini necessarie presso il governo e le agenzie amministrative coinvolte. Questo sistema sta raccogliendo numerose adesioni: alla fine del 2019, più di 3 milioni di persone erano registrate sulla piattaforma ad esse dedicata.

Se per un verso, esso rappresenta un canale fondamentale per informare i parlamentari delle istanze (e del dissenso) dei cittadini, per altro verso, risulta difficile, invece, valutarne le implicazioni in punto di riduzione della crisi dei rappresentanti e accountability. La legge prevede che le petizioni che raggiungano il quorum di 50.000 firme entro 4 settimane della loro pubblicazione vengano discusse pubblicamente dalla commissione per le petizioni, con la possibilità per i promotori di

con il Ministero federale dell'Interno e il Ministero della Giustizia; b) le pubblicazioni ad opera dell'Ufficio federale amministrativo (e nello specifico dell'Ufficio per l'organizzazione e per la tecnologia), come ad esempio il Working Manual on Citizen-Friendly Administrative Language e l'Equal Treatment in Language – Tips, Possible Applications and Examples (consultabili qui <https://www.bva.bund.de/SharedDocs/Aufgaben/EN/D/digitalization.html>).

¹¹⁰ Intervista a Sven Siedken, 30 marzo 2023.

¹¹¹ Ai sensi dell'articolo 17 [Diritto di petizione] «Ognuno ha il diritto di rivolgere per iscritto, individualmente o insieme ad altri, petizioni o reclami alle autorità competenti e alle assemblee rappresentative».

¹¹² Va specificato che il sistema di *e-petitions* all'inizio venne lanciato come un progetto pilota, che aveva come modello il sistema di petizioni elettroniche in vigore nel parlamento scozzese. A seguito del successo di questo strumento, si stabilì di rendere questo servizio permanente. Si veda per ulteriori dettagli R. Lindner, K. U. Riehm, *Broadening Participation Through EPetitions? An Empirical Study of Petitions to the German Parliament*, in *Policy and Internet*, 3, 1, 2011.

intervenire e presentare i propri argomenti¹¹³. La procedura delle e-petitions, dunque, si chiude con il passaggio presso la commissione parlamentare per le petizioni. Tuttavia, talvolta, dopo questo passaggio, il Parlamento non prende in carico la richiesta e la proposta termina in un nulla di fatto. Inoltre, un recente studio ha mostrato come tra coloro che sono registrati al portale della Commissione per le petizioni presso il Parlamento tedesco vi sia una preponderanza di uomini, tendenzialmente di mezza età, la maggior parte dei quali possiede un grado di istruzione elevato. Si tratta dunque di una tipologia di utenti scarsamente rappresentativa della totalità della popolazione tedesca¹¹⁴.

Rispetto agli strumenti digitali funzionali all'informazione del testo legislativo, un importante riferimento è la jurisGmbH, una società pubblica fondata nel 1985 come società di proprietà federale. Il suo portale raccoglie tutte le informazioni giuridiche più rilevanti, anche grazie alla cooperazione con il Tribunale Costituzionale federale, le corti supreme, e i vari Lander. Utilizzata in un primo momento principalmente dalle autorità pubbliche, attualmente il suo target si è esteso a tutti gli operatori del diritto, arrivando a rappresentare il principale portale online di informazione giuridica a pagamento in Germania¹¹⁵.

Sul versante della divulgazione legislativa e, più in generale del coinvolgimento della società tedesca rispetto alle attività del Parlamento, sono numerose le risorse già in essere. I siti web del Bundestag e del Bundesrat, come visto, mettono a disposizione un'ampia e diversificata gamma di materiali e documenti, tra cui foto e registrazioni audio-visive dei lavori parlamentari. C'è, poi, un importante dipartimento dedicato alle attività volte a raggiungere la società civile, sono previste attività con le scuole, simulazioni¹¹⁶. Tuttavia, l'obiettivo di una maggiore accessibilità delle norme da parte della società civile attraverso l'impiego di strumenti digitali richiede ancora ulteriori sforzi. Si è evidenziato, ad esempio come il servizio sul sito web del Bundestag sia «piuttosto tecnico e non molto intuitivo»¹¹⁷, mentre sono ampi i margini di azione volti all'attivazione e promozione di canali di apertura alla società civile. Non è un caso che questo tema occupi una parte importante del programma della coalizione governativa

¹¹³ Per una ricognizione degli atti normativi (tradotti in inglese) che presiedono il lavoro della commissione per le petizioni si veda la seguente pagina web del Parlamento tedesco https://www.bundestag.de/resource/blob/795668/9237e7d47f800e9458e7509c5595daf9/Rechtsgruendlagen_Englisch-data.pdf

¹¹⁴ Office of Technology Assessment at the German Bundestag (TAB), Awareness and use of petitions to the German Bundestag, 2020, https://www.tab-beim-bundestag.de/english/team_awareness-and-use-of-petitions-to-the-german-bundestag.php

¹¹⁵ Per ulteriori informazioni si veda il seguente sito web: https://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/RechtsdurchsetzungUndBuerokraticabau/HandbuchDerRechtsfoermlichkeit_eng.pdf?__blob=publicationFile&v=4

¹¹⁶Ibidem

¹¹⁷ Intervista a Sven Siefken, 30 marzo 2023.

che ha annunciato una serie di misure volte a rendere la legge più accessibile. Compaiono, così, nell'agenda di governo, ad esempio, la creazione di un portale digitale sulla legislazione che consenta ai cittadini di verificare esattamente in che fase si trova un determinato progetto di legge, (con la prospettata possibilità, per i cittadini, di pubblicare commenti online) ma anche l'inaugurazione della pratica di accompagnare i disegni di legge con un documento di sintesi che metta a confronto la situazione corrente con quella che ci sarà in futuro, a seguito delle modifiche normative pianificate¹¹⁸.

A compensare, in qualche modo, queste mancanze vi sono i servizi offerti da alcune associazioni, come *abgeordnetenwatch.de*, che vanta più di 215.000 visitatori al mese e circa 500.000 pagine viste¹¹⁹. Oltre a garantire un accesso più agile e immediato ad informazioni cruciali, quali l'attività delle lobby e i finanziamenti ai partiti, questa organizzazione promuove il dialogo pubblico e la trasparenza attraverso un'iniziativa (supportata anche dalla ex presidente della Corte costituzionale federale, la Prof. Dr. Jutta Limbach) che mette in contatto i cittadini e i loro rappresentanti. Nello specifico, si tratta di un portale in cui eurodeputati, membri del Parlamento, ma anche i candidati durante le elezioni, rispondono pubblicamente alle domande che vengono loro rivolte dai cittadini. È possibile, inoltre, trovare in corrispondenza dei profili dei politici informazioni sul comportamento di voto, sull'appartenenza ai comitati e sulle attività secondarie. Come ci si appresta ad illustrare, anche in Germania, il processo di digitalizzazione ha conosciuto una certa accelerazione durante la pandemia.

3.2. *L'avvento della pandemia e la permeabilità del Parlamento tedesco alla tecnologia*

In Germania, la risposta alla pandemia è stata costruita all'interno di una chiara cornice federale¹²⁰. La base normativa utilizzata dal governo tedesco, infatti, è stato

¹¹⁸ Il richiamo all'agenda della coalizione di governo (disponibile al seguente sito web: SPD/B90 – Die Grünen/FDP, MehrFortschrittswagen, Koalitionsvertrag, https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf, p. 8) è stato offerto da Kevin Settles, nell'intervista del 4 aprile 2023.

¹¹⁹ <https://www.abgeordnetenwatch.de/was-wir-wollen-was-wir-machen>

¹²⁰ Nello specifico l'art. 83 recita «Salvo disposizione contraria prevista o ammessa dalla presente legge fondamentale, i Länder danno esecuzione alle leggi federali a titolo di competenza propria» mentre l'articolo 84 prevede che «(1) Se i Länder danno esecuzione alle leggi federali a titolo di competenza propria, spetta a loro disciplinare l'organizzazione degli uffici e la procedura amministrativa, qualora le leggi federali, con l'approvazione del Bundesrat, non dispongano diversamente. (2) Il Governo federale può emanare, con l'approvazione del Bundesrat, disposizioni amministrative di carattere generale. [...]».

L'*Infection Protection Act* del 20 luglio 2000 (d'ora in avanti anche IPA)¹²¹, una legge federale la cui implementazione spetta ai singoli Lander, poiché la legge fondamentale non contiene una previsione intesa ad assicurare la continuità dei lavori parlamentari in presenza di un'emergenza «interna»¹²². Si è discusso, così, circa la possibile introduzione, tramite una revisione costituzionale, di una «commissione di emergenza» volta a sostituire il Bundestag qualora questo non potesse essere convocato, ad esempio per evitare il rischio di infezioni¹²³. Tuttavia, la camera bassa del Parlamento federale è riuscita ad assicurare il suo funzionamento senza ricorrere ad una modifica costituzionale, facendo perno piuttosto sul principio di autonomia organizzativa. In un primo momento, si è proceduto ad accordi informali all'insegna dell'istituto di matrice anglosassone del *pairing*¹²⁴, che prevede, per ciascun membro assente dell'esecutivo, l'assenza di un esponente dell'opposizione. In seconda battuta, il Bundestag ha optato per una modifica temporanea del regolamento parlamentare (*Geschäftsordnung Bundestag*, GO-BT) concernente il raggiungimento del quorum. In particolare, l'art. 126a del GO-BT ha introdotto una deroga al regolamento parlamentare in risposta alle restrizioni generali richieste dal Covid-19 e in particolare all'art. 45, comma 1 del GO-BT secondo il quale «il quorum sussiste quando più della metà dei membri sono presenti in Parlamento». Ai sensi dell'art. 126a, invece, il quorum sussiste quando più di un quarto dei membri del parlamento è presente. La norma, destinata ad applicarsi fino al 30 settembre 2020, ha visto la sua efficacia prorogata fino al 31 dicembre 2020¹²⁵.

¹²¹ Si veda il seguente sito web per una traduzione non ufficiale dell'atto normativo: <https://germanlawarchive.iuscomp.org/?p=2487>

¹²² La Legge Fondamentale tedesca contiene alcune previsioni volte a far fronte allo stato di emergenza (sia interno che esterno). Si pensi, in particolare, allo stato di difesa, di cui all'art. 12a e 115a-i e agli istituti disciplinati con riferimento ad esso, come le commissioni comuni. Queste ultime, previste dall'art. 53a della Legge fondamentale possono essere nominate solo in presenza di uno «stato di difesa», situazione che non poteva dirsi integrata dalla minaccia da coronavirus.

¹²³ A-B. Kaiser, R. Hensel, *Federal Republic of Germany: Legal Response to Covid-19*, in J. King, O. LM Ferraz et al (eds), *The Oxford Compendium of National Legal Responses to Covid-19*, OUP 2021; S. T. Siefken, *The Bundestag in the Pandemic Year 2020/21 – Continuity and Challenges in the Covid-19 Crisis*, in *German Politics*, 2022, p. 5.

¹²⁴ Per una riflessione sull'introduzione e applicazione di questo istituto anche in Italia, sebbene per un periodo molto limitato all'inizio della pandemia, nonché per i problemi di compatibilità con il sistema parlamentare italiano da esso sollevati, si veda U. Lattanzi, *Il pairing nel Parlamento italiano e le ragioni del suo fallimento: una prospettiva di diritto comparato*, in *DPCEonline*, v. 52, n. 2, July 2022. ISSN 2037-6677. Available at: <<https://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/1609>>

¹²⁵ German Bundestag, Drucksache 19/18126 (25 March 2020) e German Bundestag, Drucksache 19/22397 (14 September 2020). L. Hering, *Covid-19 and constitutional law: the case of Germany*, in J.M. Serna de la Garza (ed.), *Covid-19 and Constitutional Law*, Universidad Nacional Autónoma de México, Mexico City, 2020, 149-156. In ogni caso, il comma 5 dell'articolo in oggetto prevede che la norma continui a dispiegare effetti fino al 31 dicembre 2022.

La medesima previsione ha inoltre consentito, al comma 3, l'uso del digitale all'interno delle Commissioni, ai fini dell'esercizio del voto e dell'adozione di decisioni¹²⁶. Sempre l'art. 126a al comma 4, ha previsto che in caso di sedute pubbliche della commissione, il pubblico venga ammesso a partecipare solo da remoto, così come si è consentita l'audizione di esperti da remoto. Peraltro, è stato sottolineato come, da questo punto di vista, il Parlamento tedesco, a differenza di altri parlamenti europei, sia stato avvantaggiato da una prassi che prevedeva già l'uso del digitale per le riunioni dei gruppi parlamentari¹²⁷. Al tempo stesso, una misura di questo tipo è stata agevolata anche dalla particolare configurazione delle commissioni nel Parlamento tedesco, che hanno un potere limitato¹²⁸. Le previsioni menzionate con riferimento alle commissioni sono confluite nel regolamento parlamentare del Bundestag¹²⁹.

Le difficoltà incontrate dal Bundestag per assicurare la continuità dei lavori parlamentari non si sono presentate nel Bundesrat. Il regolamento interno del Bundesrat non prevede l'organizzazione di sessioni plenarie virtuali o ibride. Tuttavia, le modalità di voto ivi presenti - la presenza di un membro per Lander è sufficiente a raggiungere il quorum - hanno permesso ai suoi membri di continuare a partecipare ai

¹²⁶ Si veda il testo in inglese del regolamento parlamentare allora in vigore alla seguente pagina web del Bundestag <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf>. L'art. 43, comma 3, così recita «Committees, including the Committee for the Scrutiny of Elections, Immunity and the Rules of Procedure, may authorise their chairperson in accordance with Rule 72, to have votes taken and decisions adopted outside a meeting, even in sitting weeks; by way of derogation from Rule 48, paragraph (1), first sentence, electronic communication media may also be used for voting and for the adoption of decisions».

¹²⁷ B. Ridard, *The German Parliament facing the pandemic. The pulsing heart of "combative democracy"*, in *The Parliament in the time of coronavirus*. Germany, Robert Shuman Foundation, 2020, p. 7.

¹²⁸ Le Commissioni permanenti sono costituite dal Bundestag secondo un principio di proporzionalità che, seppure non costituzionalizzato, è rigidamente rispettato. Il sistema tedesco di commissioni permanenti, così come è al momento strutturato, è frutto di una riforma del 1969. Prima di quella data, come nel Regno Unito, le commissioni permanenti avevano essenzialmente funzioni di controllo, mentre l'esame dei disegni di legge era affidato a commissioni istituite ad hoc. Successivamente, invece, le commissioni sono state preposte a funzioni di controllo e di consulenza sui progetti di legge e di preparazione delle decisioni del plenum. Per ulteriori dettagli si veda C. Fasone, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, Padova, 2012, p. 91 ss. e 412 ss. in cui l'autrice precisa come «nella pratica i due ruoli, legislativo e di controllo delle commissioni, operano per lo più in modo disgiunto. Con ciò si intende dire che, per la relativa facilità nell'istituzione di commissioni di inchiesta, costituzionalmente dovuta se richiesta da un quarto dei membri di una Camera e quindi istituite ad hoc, è questo tipo di commissioni che svolge per lo più il controllo assieme a commissioni permanenti, come quella per gli affari esteri e quella per gli affari europei, che però svolgono attività legislativa in senso stretto in modo molto circoscritto».

¹²⁹ Si veda nello specifico l'art. 60(4), ai sensi del quale, in presenza di circostanze eccezionali è possibile convocare una riunione in cui i membri della commissione partecipano attraverso mezzi di comunicazione elettronica. In questi casi, l'incontro deve essere indetto con una decisione della commissione. Si veda anche l'art. 67(3) relativo al quorum per il voto elettronico all'interno delle commissioni.

dibattiti dell'assemblea in presenza. Le commissioni, invece, oltre a fare un ampio uso delle c.d. procedure scritte, hanno cominciato ad utilizzare la modalità di partecipazione da remoto (videoconferenze) per incontri informali o preparativi. D'altra parte, più in generale, nel Bundesrat, grazie anche ad un'amministrazione particolarmente snella ed efficiente, numerose misure di innovazione tecnologica sono state rapidamente messe in campo: tre sale per videoconferenze sono state equipaggiate molto velocemente con la tecnologia più avanzata, dando così la possibilità di tenere riunioni riservate. Inoltre, all'inizio della pandemia, si è proceduto in tempi brevissimi a dotare tutte le postazioni di lavoro di dispositivi mobili, consentendo, così, a tutti i dipendenti di lavorare a distanza fin da subito. Infine, nel 2022 è stato modificato il regolamento interno del Bundesrat ed è stato introdotto l'articolo 37a,¹³⁰ che consente alle commissioni di riunirsi da remoto, in via eccezionale, per un certo periodo di tempo, dietro approvazione del presidente del Bundesrat. V'è da precisare, tuttavia, che questa modifica al regolamento parlamentare riveste una natura per lo più «precauzionale»: essa è stata introdotta principalmente allo scopo di fronteggiare una futura pandemia o un altro evento di natura eccezionale; tanto è vero che la regola istituita dall'art. 37a del regolamento è rimasta, fino a questo momento, inutilizzata¹³¹.

Al di là di questi aspetti, e fatta eccezione per alcuni casi sporadici, come il discorso che Zelensky ha indirizzato al Parlamento tedesco¹³², in Germania, l'assemblea parlamentare non ha conosciuto una «svolta virtuale», che, secondo l'opinione maggioritaria in dottrina, avrebbe richiesto una modifica costituzionale. Allo stesso modo, non sono state introdotte innovazioni di carattere tecnologico volte a garantire a specifiche categorie di eletti (es. deputate in maternità o in congedo parentale) la possibilità di partecipare alle attività parlamentari da remoto. Ciò anche in ragione del fatto che, in generale, queste misure di previdenza sociale in Germania non sono riconosciute a favore dei parlamentari¹³³. Fatta eccezione per i lavori delle

¹³⁰ Si veda la versione ufficiale in inglese del regolamento del Bundesrat dove, all'art. 37a, intitolato *Admissibility of committee meetings as videoconference for good cause* al primo comma si legge «Committee meetings shall in principle be held in presence. For good cause, the President may decide, after consulting the Permanent Advisory Council, that committee meetings may exceptionally be held as videoconferences for a specified period of time».

¹³¹ Intervista a Claus Koggel del 17 luglio 2024. Il dato è confermato da Lena Heldt della Divisione organizzazione del Bundesrat, in uno scambio email del 15 luglio 2024. La funzionaria dà conto del fatto che continuano, invece, ad essere utilizzati alcuni software che supportano la visualizzazione e la documentazione delle votazioni all'interno delle commissioni.

¹³² Intervista a Sven Siefken, 30 marzo 2023. Si veda però l'art. 77(1) del regolamento parlamentare del Bundestag in cui si afferma che quella elettronica resta la modalità privilegiata per la distribuzione dei punti all'ordine del giorno ai parlamentari.

¹³³ Intervista a Sven Siefken, 30 marzo 2023.

commissioni, la regola, dunque, è quella della presenza in aula (e così è stato anche durante la pandemia).

Invero, in proposito, occorre precisare che, in passato, la Germania ha conosciuto un dibattito sulla necessità di introdurre o meno il voto elettronico¹³⁴, ma questa discussione è stata bruscamente troncata da una sentenza del Tribunale Costituzionale. Il Bundesverfassungsgericht, con la sentenza del 3 marzo 2009, ha decretato l'incostituzionalità dell'esercizio del diritto di voto da parte dei cittadini in modalità elettronica. Secondo l'argomentazione della corte, infatti, questa modalità andrebbe ad inficiare la natura pubblica del processo elettorale e la sua piena verificabilità¹³⁵. Il medesimo ragionamento è chiaramente trasponibile all'attività di voto dei parlamentari tedeschi. In tal modo, la questione dell'innovazione tecnologica nel Parlamento tedesco viene a caricarsi di un forte carattere costituzionale, attraendo a sé questioni centrali, come quella della rappresentanza o della sicurezza. Peraltro, in Germania, solo il 5% dei voti avviene sulla base di una votazione per appello nominale. Nella stragrande maggioranza dei casi, è il presidente del Parlamento che verifica se c'è o no una maggioranza¹³⁶.

Anche in ragione della povertà di innovazioni tecnologiche messe in campo, in Germania non sono state sollevate obiezioni procedurali o di costituzionalità rispetto alla politica governativa durante la pandemia, fatta eccezione per un ricorso a firma del partito di estrema destra AfD contro l'obbligo di indossare le mascherine all'interno del Bundestag, poi rigettato dal Tribunale amministrativo¹³⁷. Non sono mancate, però, delle voci critiche all'interno della dottrina che hanno contestato il mancato utilizzo di strumenti tecnologici che consentissero all'Assemblea di funzionare normalmente

¹³⁴ Sul dibattito in merito al voto elettronico svoltosi in Italia, e sui problemi di diritto costituzionale sollevati, si veda, tra gli altri: L. Califano, *Autodeterminazione vs. eterodeterminazione dell'elettore: voto, privacy e social network*, in *Federalismi*, 16, 2019; F. Clementi, *Proteggere la democrazia rappresentativa tramite il voto elettronico: problemi, esperienze e prospettive (anche nel tempo del coronavirus). Una prima introduzione*, in *Federalismi*, 6, 2020; T.E. Frosini, *Liberté égalité Internet*, Editoriale Scientifica, 2021.

¹³⁵ BVerfG, Judgment of the Second Senate of 3 March 2009 - 2 BvC 3/07 -, paras. 1-166, http://www.bverfg.de/e/cs20090303_2bvc000307en.html. La sentenza, invero, non preclude l'utilizzo di apparecchi elettronici per votare, purché si assicuri la verifica costituzionale di correttezza delle operazioni. Sul punto, si veda M. Schirripa, *Il voto elettronico nell'esperienza europea tra pregi e criticità*, in *Federalismi*, 6, 2020, in cui l'autore chiarisce: «i concetti che la Corte tedesca riprende più volte gravitano, quasi tutti, attorno al tema della «fiducia» che i cittadini devono riporre nel sistema di e-voting. E, quindi, «fiducia» nel controllo pubblico del voto, «fiducia» nell'affidabilità delle elezioni, «fiducia» nella verificabilità del processo elettorale, «fiducia» nel buon funzionamento e nella imparzialità degli apparecchi tecnologici che non possono archiviare i dati elettorali esclusivamente su una memoria elettronica» (p. 246).

¹³⁶ Intervista a Sven Siefken, 30 marzo 2023.

¹³⁷ A. B. Kaiser, R. Hensel, *Federal Republic of Germany: Legal Response to Covid-19* in J. King, O. LM Ferraz et al (eds), *The Oxford Compendium of National Legal Responses to Covid-19*, cit.

anche in tempo di coronavirus¹³⁸, operando nella sua composizione ordinaria e non in una composizione ristretta. In proposito, parte della dottrina ha sollecitato l'introduzione di una regolamentazione del funzionamento virtuale del Parlamento in casi di emergenza¹³⁹.

Vi sono state, poi, delle criticità che hanno riguardato la comunicazione interna al parlamento. Nello specifico, durante la pandemia, l'applicazione di messaggistica *Signal* è diventata il principale strumento di comunicazione tra i parlamentari e tra questi e lo staff amministrativo e di ricerca, con la creazione di diversi gruppi funzionali a coordinare il lavoro in modo più funzionale e veloce. Questo sistema ha certamente assicurato una maggiore efficienza, ma, al tempo stesso, ha presentato alcuni limiti, soprattutto rispetto alla sicurezza delle comunicazioni. Dal 2015, data in cui la rete informatica del Parlamento tedesco è stata oggetto di un pesante hackeraggio, si sono susseguiti una serie di attacchi cibernetici e virus che hanno colpito, tra gli altri target, anche la rete di comunicazione informatica interna alla camera (Parlacom). Peraltro, la vulnerabilità agli attacchi informatici ha avuto delle ripercussioni anche sulla stabilità del sistema e, in generale, sulla credibilità di cui godono i parlamentari. Così, eventi quali la fuga di notizie circa le difficili negoziazioni della coalizione durante la formazione del governo nel 2017¹⁴⁰, o la destituzione del capo dell'agenzia nazionale per la Sicurezza informatica (BSI) Arne Schönbohm, dopo che i media nazionali hanno denunciato i suoi legami con persone legate ai servizi segreti della Federazione Russa, avvenuta nell'ottobre del 2022¹⁴¹, hanno contribuito a smorzare gli slanci verso una trasformazione digitale dell'attività comunicativa delle istituzioni pubbliche.

Al tempo stesso, però, non si possono sottacere le accelerazioni che il covid ha impresso alla digitalizzazione del rapporto tra cittadini e parlamentari, anzi tra i cittadini e i candidati alle elezioni del parlamento. Se già la campagna elettorale del 2017 aveva conosciuto per la prima volta un uso massiccio dei social media, quella del 2021, a causa della pandemia, si è svolta quasi integralmente in modalità online. I partiti sono stati così costretti a convertire in modalità digitale le loro tradizionali modalità organizzative e strategie comunicative, ma non tutti si sono adattati allo stesso modo. Ad esempio, partiti più piccoli, con meno volontari e risorse finanziarie minori, quali l'AfD e il Die Linke, che già da tempo avevano puntato alla comunicazione attraverso

¹³⁸Intervista Kevin Settles, 4 aprile 2023.

¹³⁹ B. Weßels, W. Schroeder, *Gegen die Selbstverzweigung Digitalisierung kann die Corona-Krise zur Stunde des Parlamentsmachen* (<https://bibliothek.wzb.eu/artikel/2020/f-23081.pdf>)

¹⁴⁰ Si veda in proposito S. T. Siefken, *Regierungsbildung "wider Willen" - Dermühsame Weg zur Koalition nach der Bundestagswahl 2017*, in *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 49(2), 2018, p. 407ss., che fa riferimento alla pubblicazione da parte dei parlamentari sul loro profilo Twitter dei dettagli di accordi meramente provvisori della coalizione.

¹⁴¹L. Garofalo, *Germania, rimosso il capo della cybersecurity: "Legami con 007 russi"*, in *Cybersecitalia*, 19 ottobre 2022, <https://www.cybersecitalia.it/germania-rimosso-il-capo-della-cybersecurity-legami-con-007-russi/21472/>

In bilico tra continuità e innovazione. Osservazioni comparate sullo sviluppo delle tecniche di informazione e comunicazione applicate all'attività parlamentare in Regno Unito e Germania

i social, hanno mostrato un impiego maggiore e più efficace, ottenendo risultati importanti¹⁴².

Al di là di questi aspetti, tuttavia, se si concentra l'analisi all'istituzione parlamentare, si rileva come una strategia di *outreach activity* sostanziale, e realmente interattiva, richiede ancora di essere compiutamente strutturata e potenziata. Queste criticità nella comunicazione con la società civile sono emerse soprattutto durante la gestione della pandemia. Sebbene il Parlamento tedesco abbia fatto mostra di un'intensa attività, e di un'altrettanto intensa efficienza nell'assumere decisioni, una percezione opposta, di un parlamento inerte, si è diffusa in una parte della società tedesca. Non è un caso che il presidente del Bundestag abbia lanciato un appello chiaro: «the Bundestag must make clearer its role as legislator and public forum to avoid the perception that fighting the pandemic was only the duty of the executive and judicial branches»¹⁴³. Questo gap tra realtà e percezione sarebbe alla base anche di alcune decisioni controverse assunte dal parlamento tedesco, come la scelta di eliminare le misure restrittive della libertà individuale in concomitanza con l'aumento dei casi di infezione¹⁴⁴. Lo stesso può dirsi per il Bundesrat. Sebbene un rifacimento del sito web sia in cantiere, non sembra vi siano al momento strumenti (né progetti concreti) specificamente diretti ad implementare azioni di public engagement¹⁴⁵.

4. *L'esperienza del Parlamento britannico e tedesco a confronto: uno sviluppo tecnologico a geometria variabile. Quali differenze nel processo di digitalizzazione?*

Come già osservato, è ancora presto per fare una valutazione dell'uso del digitale all'interno del Parlamento nel Regno Unito così come in Germania. La vicinanza temporale all'oggetto di osservazione e le continue modifiche che lo interessano suggeriscono di astenersi da qualsiasi conclusione, in favore di più caute considerazioni. Accanto a questa difficoltà oggettiva, si aggiunge poi un ulteriore ostacolo: sono ancora limitati gli strumenti che consentono di misurare l'andamento di fenomeni complessi quali, ad esempio, la partecipazione politica da parte dell'elettorato, così da valutare su una solida base scientifica, l'impatto delle nuove tecnologie in punto di rappresentatività, comunicazione e legittimazione.

¹⁴² T. Saalfeld, D. Lutsenko, *The German party system since 1990: from incorporation to fragmentation Polarization and weaker ties*, in *The legacy and impact of German unification*, M. Oswald, J. Robertson (eds.), Palgrave, 2022, p. 103 ss., in particolare p. 123.

¹⁴³ Sven T. Siefken, *The Bundestag in the Pandemic Year 2020/21*, cit., p. 8.

¹⁴⁴ Sven T. Siefken, *The Bundestag in the Pandemic Year 2020/21*, cit., p. 16. Si veda pure L. Hering, *Covid-19 and constitutional law: the case of Germany*, in J.M. Serna de la Garza (ed.), *Covid-19 and Constitutional Law*, Universidad Nacional Autónoma de México, Mexico City, 2020, p. 149 ss.

¹⁴⁵ Intervista a Claus Koggel del 17 luglio 2024.

Si procederà, dunque, ad individuare affinità e divergenze tra le due esperienze, che poi saranno analizzate e approfondite per tentare delle sintesi, necessariamente provvisorie. In altre parole, senza ipotizzare correlazioni causa-effetto affrettate, gli strumenti tecnologici messi (o non messi) in campo dai due parlamenti selezionati offriranno una base, un utile indizio per riflettere sul contesto in cui lo specifico strumento tecnologico viene ad innestarsi e sulle dinamiche istituzionali che, in quel contesto, caratterizzano il Parlamento (anche nella relazione con gli altri poteri dello stato). Da qui si partirà poi per tracciare ulteriori possibili percorsi di ricerca.

Innanzitutto, sia nel Regno Unito che in Germania, è nel 2000 che l'innovazione tecnologica in Parlamento, sebbene già cominciata da tempo, conosce una sensibile accelerazione, complice l'esponenziale crescita del digitale. Tuttavia, come si illustrerà a breve nel dettaglio, questa accelerazione ha conosciuto velocità, obiettivi e aree molto diverse. Sul versante del procedimento legislativo, inclusa la fase di legislative drafting, sia nel Regno Unito che in Germania, le iniziative intraprese si rivolgono alla tecnologia per fronteggiare una criticità comune, particolarmente sentita all'interno dei parlamenti bicamerali¹⁴⁶: assicurare un maggiore coordinamento e superare la frammentazione che caratterizza molte sfere dell'attività parlamentare, tra cui quella legislativa. Come visto, Lawmaker e il Progetto per una legislazione federale elettronica mirano ad assicurare una collaborazione più fluida ed efficace tra tutti gli attori coinvolti nel processo legislativo, rispettivamente, del Parlamento britannico e di quello tedesco. Anche nell'ambito della divulgazione legislativa sono in cantiere diversi progetti. Qui, la tecnologia è chiamata al difficile compito di servire obiettivi di trasparenza e accessibilità dei testi legislativi e del procedimento di formazione della legge, rafforzando, così, la comunicazione con la società civile. Entrambi i parlamenti qui analizzati hanno annunciato delle azioni (in Germania i progetti in tal senso promessi dalla coalizione di governo, nel Regno Unito, tra gli altri, il progetto *Big Data for Law*). Tuttavia, sebbene le iniziative prolifichino, in queste aree, l'innovazione tecnologica sembra incontrare una certa difficoltà a permeare le assemblee parlamentari (non è un caso che molti degli strumenti e dei progetti menzionati non siano ancora stati finalizzati, pur con le dovute differenze e specificità).

Dinanzi a questo quadro, il metodo comparato si rivela estremamente prezioso ai fini dell'indagine – complessa e multidimensionale – delle ragioni sottese alle evidenze emerse. Viene in rilievo, ad esempio, come sia in Germania che nel Regno Unito, fattori che a primo acchito potrebbero essere considerati rilevanti, in realtà, non paiono esercitare alcun impatto significativo sulla maggiore o minore tecnologizzazione del Parlamento. Tra questi, spicca senza dubbio l'età. Sebbene tra i

¹⁴⁶ Per ulteriori dettagli, si veda E. Griglio, N. Lupo, *The administration of bicameral parliaments*, in T. Christiansen, E. Griglio, N. Lupo (eds.), *The Routledge Handbook of Parliamentary Administrations*, Routledge, 2023, p. 52 ss.

membri dei parlamenti analizzati non vi siano ancora «nativi digitali», una più giovane età potrebbe, in via di principio, giustificare, se non una maggiore propensione all'innovazione, quantomeno una maggiore familiarità con alcuni strumenti tecnologici. Le evidenze mostrano, invece, che, ad ora, nel parlamento tedesco e in quello britannico il dato anagrafico non risulta correlato al grado di innovazione digitale. A dispetto di una età media che si aggira attorno ai 70 anni, infatti, questa ricerca rivela come i membri della House of Lords abbiano in generale mostrato una maggiore permeabilità ad una modifica in senso tecnologico delle procedure atte a regolare le proprie attività. Lo stesso può dirsi con riferimento al parlamento tedesco, in cui uno studio realizzato su un campione sia pur ridotto di parlamentari ha mostrato la totale ininfluenza del fattore età¹⁴⁷.

Altri fattori risultano invece giocare un impatto, a cominciare dalla particolare funzione, tra quelle tradizionalmente ricondotte all'istituzione parlamentare, che un certo dispositivo tecnologico è chiamato a favorire e supportare. In proposito, emerge, ad esempio, come sia nel Parlamento britannico che in quello tedesco le resistenze di fronte all'innovazione tecnologica sono state minori quando hanno investito la funzione di scrutinio dell'operato del governo, e, più in generale, le attività delle commissioni. Le misure approvate in tempo di pandemia offrono un esempio eloquente. In Gran Bretagna, così come in Germania, le commissioni parlamentari sono passate da sessioni in presenza a sessioni online senza grandi stravolgimenti. V'è da dire, in proposito, che in UK, i *Select Committees*, come già illustrato, hanno mostrato da sempre, ancora prima della pandemia, una certa permeabilità alle riforme in senso tecnologico. Lo stesso vale in terra tedesca, dove le commissioni hanno continuato ad operare da remoto durante la crisi pandemica (e attualmente continuano a fare uso della modalità digitale nell'esercizio delle loro funzioni), sfruttando una prassi di utilizzo del digitale già da tempo adottata per le riunioni dei gruppi parlamentari¹⁴⁸.

La funzione di controllo, dunque, sembra mostrare una resistenza minore all'ingresso di dispositivi digitali, in entrambe le esperienze. Un primo fattore significativo che potrebbe contribuire a spiegare questo trend è rappresentato dagli stessi poteri delle commissioni che, nel sistema britannico, lavorano secondo modalità decisionali interne tendenzialmente consensuali (a differenza della natura conflittuale dei dibattiti in aula), mentre nel sistema tedesco non hanno poteri decisionali. Ciò, evidentemente, rende più agile introdurre dei cambiamenti che, al tempo stesso, risultano favoriti da una esposizione minore di fronte al corpo elettorale (si pensi, ad esempio, al fatto che in UK le commissioni sono composte prevalentemente da backbenchers).

¹⁴⁷ Lo studio è stato condotto da Sven Siefken. I risultati non sono ancora stati pubblicati ma questo finding è stato condiviso durante l'intervista del 30 marzo 2023.

¹⁴⁸ B. Ridard, *The German Parliament facing the pandemic. The pulsing heart of "combative democracy"*, in *The Parliament in the time of coronavirus. Germany*, Robert Shuman Foundation, 2020, p. 7.

In bilico tra continuità e innovazione. Osservazioni comparate sullo sviluppo delle tecniche di informazione e comunicazione applicate all'attività parlamentare in Regno Unito e Germania

Un'ulteriore ragione sottostante a questa apertura è da ricondurre, tra gli altri aspetti, alle dimensioni ridotte che caratterizzano le commissioni. Il profilo logistico/organizzativo, infatti, sebbene troppo spesso trascurato e ancora non adeguatamente approfondito, assume un certo rilievo ai fini delle domande di ricerca che attraversano questo lavoro. È innegabile, infatti, che la struttura amministrativa che lavora all'interno dell'istituzione parlamentare svolga un ruolo cruciale nel plasmare le procedure e il loro sviluppo¹⁴⁹. Così, non si possono ignorare le dimensioni dell'edificio parlamentare britannico che ospita, oltre al numero complessivo di Parlamentari più alto d'Europa, circa 4.000 funzionari amministrativi, oltre allo staff e agli assistenti parlamentari¹⁵⁰. Lo stesso vale per il Parlamento tedesco che conta circa 3.000 amministrativi che lavorano al suo interno¹⁵¹. Ciò rende complesso elaborare, nonché implementare e utilizzare, dei dispositivi tecnologici in modo rapido, sistematico e omogeneo, soprattutto quando mancano strumenti e strutture che assicurino un coordinamento e un'interazione efficace tra i vari compartimenti in cui si articola la pubblica amministrazione, come si può osservare soprattutto nel Bundestag, caratterizzato da una pesante burocrazia¹⁵². Inoltre, un parlamentare che

¹⁴⁹ Intervista a Thomas Zittel, 30 gennaio 2024. Simili considerazioni sono state avanzate anche da Sven Siedken nell'intervista del 30 marzo 2023 e da Claus Koggel nell'intervista del 17 luglio 2024.

¹⁵⁰ A. Meakin, B. Yong e C. Leston-Bandeira, *United Kingdom's Parliamentary Administration*, in T. Christiansen, E. Griglio, N. Lupo (eds.), *The Routledge Handbook of Parliamentary Administrations*, cit., p. 570 ss.

¹⁵¹ F. Arndt, A. Högenauer, C. Koggel, *Germany's Parliamentary Administration*, in T. Christiansen, E. Griglio, N. Lupo (eds.), *The Routledge Handbook of Parliamentary Administrations*, cit., p. 255 ss. Si veda in particolare per questo dato p. 256. Gli autori chiariscono sul punto che «as German MPs also benefit from generous allowances for personal assistants and political groups also receive financial support, the total number of people working in the Bundestag (as opposed to just the central administration) is around 7000 (<https://www.bundestag.de/parlament/verwaltung>)».

¹⁵² A fronte di questa osservazione, si potrebbe obiettare che vi sono esperienze, come quella del Parlamento europeo (PE), in cui le notevoli dimensioni della macchina parlamentare non hanno ostacolato uno sviluppo tecnologico di indubbia portata, soprattutto in tempo di pandemia. Sebbene il PE sia diverso per funzioni e posizione istituzionale rispetto ai parlamenti nazionali, può essere utile fare riferimento a questa esperienza. Il parlamento europeo, infatti, è stato il primo organo assembleare in Europa a introdurre una modalità ibrida di svolgimento dei lavori parlamentari attraverso il voto da remoto e la partecipazione a distanza (sul punto, *ex multis*, R. Calvano, *Brevi note su emergenza COVID e voto dei parlamentari a distanza. Rappresentanza politica, tra effettività e realtà virtuale*, in *Federalismi.it*, 21/2020, pp. 44 ss.; 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, pp. 26 ss.; G. Vilella, *The European Parliament Administration facing the challenge of eDemocracy*, European Press Academic Publishing, Firenze, 2021). Tuttavia, alcune considerazioni intervengono a limitare la portata di questa osservazione. Esse provengono, in gran parte, dalle considerazioni esternate da un'esperta, ex parlamentare europea, che preferisce rimanere anonima, in un contatto email del 26 giugno 2024. Innanzitutto, viene in rilievo la particolare composizione del Parlamento europeo, che, all'indomani della chiusura dei voli internazionali e dell'impossibilità per i parlamentari di raggiungere Strasburgo, ha richiesto un passaggio immediato e rapido allo strumento tecnologico per consentire la continuità dei lavori. Per altro verso,

In bilico tra continuità e innovazione. Osservazioni comparate sullo sviluppo delle tecniche di informazione e comunicazione applicate all'attività parlamentare in Regno Unito e Germania

può contare su uno staff particolarmente numeroso potrebbe tendere a delegare a quest'ultimo le questioni più tecniche, le ricerche e le attività amministrative, incluso lo sviluppo di strumenti tecnologici che possano facilitare queste operazioni¹⁵³.

Questo riferimento impone una riflessione più ampia su innovazioni digitali e procedure parlamentari, comprese quelle direttamente coinvolte nella funzione legislativa¹⁵⁴. Rispetto ad esse, sia il Parlamento britannico che quello tedesco hanno da sempre mostrato una certa resistenza, complice il tradizionale conservatorismo, che, in modo diverso, contraddistingue entrambe le culture giuridiche nonché la stessa istituzione parlamentare. Non v'è dubbio che vi sia stata una importante differenza di reazione tra i due parlamenti di fronte all'emergenza sanitaria da Covid-19. Come visto, se nel Regno Unito, dopo un prolungato periodo di chiusura delle attività parlamentari,

proprio questa composizione può spiegare il fatto che delle soluzioni fossero già in cantiere, pronte per essere utilizzate quando è scoppiata la crisi pandemica, come l'uso di una piattaforma con un servizio di traduzione multilingue da usare per le riunioni ibride. Dunque, in qualche misura, il Parlamento europeo si è mostrato da subito più equipaggiato rispetto ad altri parlamenti. Ma se si sposta l'attenzione ai dispositivi tecnologici che non sono direttamente funzionali ad assicurare la continuità dei lavori parlamentari, si può osservare una maggiore lentezza nello sviluppo tecnologico. Ciò, si può in parte spiegare con la difficoltà di trovare una sintesi, anche su un piano propriamente politico, tra le diverse esigenze e priorità, come quelle collegate, da un lato, alla funzionalità e, dall'altro lato alla sicurezza, soprattutto cibernetica. Si pensi ad esempio, a quanto è stato lento e problematico il passaggio ai servizi cloud, l'uso di strumenti proprietari (ad esempio Microsoft) e l'introduzione dell'automazione (e dell'IA). Le preoccupazioni sulla privacy in merito al luogo in cui i dati vengono conservati (non al di fuori dell'UE) e al modo in cui possono essere utilizzati sono in cima all'agenda politica e, di conseguenza, anche all'agenda amministrativa. Ciò ha reso estremamente complesso il lavoro dei funzionari preposti alla ricerca di soluzioni in ambito tecnologico in questo ambito, anche perché nel Parlamento europeo, i deputati partecipano direttamente alla governance sugli strumenti ICT (ad esempio, ai sensi dell'art. 25 (4) del Regolamento interno del Parlamento europeo, le questioni relative allo svolgimento delle sedute sono soggette all'approvazione dell'Ufficio di presidenza del Parlamento). Peraltro, una conferma dell'impatto dei profili logistico/organizzativi sul livello di sviluppo tecnologico viene anche da un altro dato. È possibile osservare un maggiore sviluppo tecnologico all'interno dei servizi che esulano dal lavoro parlamentare principale (ad esempio, comunicazione, ricerca, risorse umane) anche grazie al fatto che essi operano in gran parte in modalità decentrata, laddove invece, il coordinamento tra i vari dipartimenti risulta piuttosto impegnativo all'interno dei servizi ICT centralizzati. L'esperta intervistata ha altresì fatto riferimento ad un altro elemento cruciale, sempre afferente all'ambito logistico/organizzativo: la lunghezza dei periodi di sospensione dei lavori parlamentari (in concomitanza dell'estate o della pausa natalizia), utili a introdurre e testare nuovi strumenti tecnologici. Secondo l'esperta, nel Parlamento europeo, la pausa estiva di 4/5 settimane costituisce un periodo troppo breve per un Parlamento di 720 membri e 24 lingue.

¹⁵³ Intervista a Virpi Koykka, 15 gennaio 2024. Con riferimento in particolare alle attività di public engagement si veda D. Judge, C. Leston-Bandeira, *The Institutional Representation of Parliament*, in *Political Studies*, 66(1), 2018, pp. 154 ss. In cui gli autori evidenziano come siano principalmente i membri dello staff, piuttosto che i parlamentari, ad occuparsene.

¹⁵⁴ Sul tema, si veda R. Dickmann, A. Rinella, *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, Roma, Carocci, 2011.

il Parlamento ha sperimentato una breve parentesi di funzionamento in modalità ibrida - caratterizzato peraltro da accese contestazioni tra il governo, principale fautore di queste misure, e l'opposizione e il Procedure Committee - in Germania, il Parlamento ha preferito conservare la propria operatività in formato ridotto anziché convertirsi alla modalità virtuale. Questa differenza, tuttavia, sembra attenuarsi se letta alla luce di un contesto più ampio che tenga conto, innanzitutto, del fatto che la procedura ibrida ha riguardato principalmente la House of Lords, da sempre più aperta alle innovazioni tecnologiche rispetto alla House of Commons (oltre che al voto da remoto, si pensi, ad esempio anche alla disposizione verso le riprese televisive).

Se, come visto, il fattore anagrafico non risulta significativo, ve n'è un altro, invece, che contribuisce a spiegare questa differenza, ovvero, come già evidenziato, le funzioni differenti delle due camere. I membri della House of Lords, infatti, non hanno lo stesso potere decisionale dei membri della House of Commons; non sono eletti e, non dovendo gestire le *constituencies*, hanno anche molto più tempo a disposizione per apprendere nuovi sistemi e meccanismi. Ben diversa è la situazione per i membri della House of Commons. La loro responsabilità politica e il loro ruolo li rende sovraesposti e di conseguenza più cauti e, in qualche misura, ambivalenti di fronte alle nuove tecnologie¹⁵⁵. Inoltre, occorre tenere in considerazione le continue proposte di riforma che da tempo minacciano la stessa esistenza della House of Lords. Il bisogno di smarcarsi dalle accuse di essere un'istituzione obsoleta e inutile per il popolo inglese potrebbe contribuire a spiegare la particolare disposizione verso l'innovazione digitale dei membri di questa camera¹⁵⁶.

I dati raccolti ai fini di questo studio non consentono di trarre conclusioni sulla relazione tra bicameralismo asimmetrico e innovazione tecnologica (anche in ragione delle difficoltà, già menzionate, ad attribuire la natura di seconda camera tanto al Bundesrat quanto alla House of Lords). Le evidenze emerse sembrano però confermare il peso decisivo della funzione espletata quale fattore predittivo del grado di sviluppo tecnologico accolto e promosso. Così, ad esempio, come già illustrato, nel Bundesrat sono state attivate – soprattutto dalla pandemia – numerose misure di utilizzo del mezzo tecnologico, volte a facilitare e velocizzare il lavoro. Si registra una particolare attenzione all'introduzione di procedure e strumenti tecnologici, soprattutto nelle divisioni maggiormente coinvolte nel processo legislativo (il *core business* del Bundesrat), accompagnata dall'investimento di risorse umane ed economiche. Lo sviluppo tecnologico, peraltro, risulta agevolato da un'amministrazione snella, che assicura rapidità e flessibilità, e dal lavoro prezioso dello

¹⁵⁵ Intervista a Virpi Koykka, 15 gennaio 2024 che osserva come i MPs, in generale, appaiano divisi tra la necessaria adesione agli strumenti tecnologici e la difficoltà di gestirne l'uso, non solo per la mancanza di tempo e di abilità tecniche ma anche per i rischi che essi portano con sé (inclusa, ma non solo, la questione della cybersecurity).

¹⁵⁶ Intervista a Thomas Zittel, 30 gennaio 2024.

Steering Committee sulla digitalizzazione, che detta priorità e linee di indirizzo¹⁵⁷. Nonostante ciò, nel Bundesrat, le operazioni connesse alla digitalizzazione della procedura legislativa sono ancora in corso e richiedono ancora tempo per giungere a compimento. A spiegare questo dato, vengono in rilievo i poteri – cruciali – costituzionalmente attribuiti a quest'organo, soprattutto in ambito legislativo (da esercitarsi peraltro entro tempi stretti)¹⁵⁸, nonché la tradizionale funzione di «snodo dell'intero traffico costituzionale»¹⁵⁹ agita dal Bundesrat e il suo ruolo determinante ai fini della tenuta del peculiare sistema federale tedesco e dei suoi meccanismi cooperativi. Si tratta di funzioni che richiedono necessariamente tempi lenti, in ragione della loro importanza, nonché della vitale – e, inevitabilmente, *time-consuming* – operazione di «sintonizzazione» di molte voci. Oltre a ciò, può essere ulteriormente richiamato un tratto caratteristico della cultura istituzionale tedesca – di cui si vedono tracce anche altrove, come si vedrà – che risponde al diktat del «better safe than sorry»¹⁶⁰ e che impone di introdurre ufficialmente nuovi strumenti solo quando sono stati adeguatamente e lungamente testati.

Ciò consente di svolgere ulteriori osservazioni che chiamano in causa un'altra funzione, quella rappresentativa, e il rapporto che i Parlamenti intrattengono con la società civile. Se si osservano le due esperienze, infatti, è qui che emergono le differenze più profonde. Una precisazione preliminare è d'obbligo, al fine di assicurare la coerenza strutturale di questa ricerca e rimanere fedeli alla domanda che la muove. Sia il parlamento britannico che quello tedesco si dimostrano estremamente virtuosi nell'utilizzo delle tecnologie ICT a fini del public engagement (anzi i più virtuosi in Europa, stando ad un'analisi compiuta sui rispettivi website)¹⁶¹. Tuttavia, lo scenario cambia radicalmente se l'attività comunicativa del parlamento viene disaggregata sulla base delle attività realizzate. Nello specifico, è possibile osservare come il parlamento tedesco si distingue nella capacità di fornire un'altissima mole di informazioni (sulla sua attività, sull'organigramma, sull'amministrazione, sui singoli MPs), ma performa peggio quando si parla di strumenti partecipativi volti ad assicurare un'interazione e un coinvolgimento sostanziale dei cittadini. Il Parlamento britannico, invece, su questo terreno presenta importanti iniziative, supportate da altrettanto importanti investimenti: si parla di più di 10 milioni di sterline all'anno spese sotto la voce

¹⁵⁷ Intervista a Claus Koggel del 17 luglio 2024. Queste variazioni tra divisioni all'interno del Bundesrat nella maggiore o minore apertura alla digitalizzazione sono sottolineate anche da Lena Heldt nello scambio email del 15 luglio 2024.

¹⁵⁸ Si veda ad esempio l'art. 74 II 2 della Legge fondamentale per la Repubblica Federale di Germania.

¹⁵⁹ V. F. Palermo, J. Woelk, *Il Bundesrat tedesco tra continuità e ipotesi di riforma. Riflessioni a margine di un dibattito attuale*, in *Le regioni*, 1999, p. 1097, in particolare p. 1111.

¹⁶⁰ È quanto riporta Lena Heldt nello scambio email del 15 luglio 2024.

¹⁶¹ P. Theiner, J. Schwanholz, A. Busch, *Parliaments 2.0? Digital Media Use by National Parliaments in the EU*, in J. Schwanholz, T. Graham, PT Stoll, (eds), *Managing Democracy in the Digital Age*, 2018.

In bilico tra continuità e innovazione. Osservazioni comparate sullo sviluppo delle tecniche di informazione e comunicazione applicate all'attività parlamentare in Regno Unito e Germania

«education» e «outreach activity», che hanno consentito di raggiungere, tra il 2019 e il 2020, 1,891,738 persone¹⁶². Questa strategia di public engagement, iniziata intorno al 2011, individua come destinatari i cittadini più lontani dalla cosa pubblica, più *disengaged* (quali minoranze, giovani, persone con disabilità, disoccupati)¹⁶³. Essa prevede pagine web, ma soprattutto consultazioni online, dibattiti digitali e, in generale, un ampio uso dei social media, con il chiaro obiettivo di assicurare un maggiore dialogo con la società civile e una più stretta integrazione tra la partecipazione pubblica e i lavori parlamentari, anche al fine di aumentare l'impatto delle azioni messe in campo¹⁶⁴. Il Parlamento offre, inoltre, la possibilità di effettuare visite virtuali e interattive, attraverso l'utilizzo di tecnologie quali la realtà virtuale e la realtà aumentata. Nelle parole di Aileen Walker, il direttore dell'ufficio sul public engagement presso la House of Commons, questi strumenti digitali servono a spiegare «*the work and role of the House and the day to day work of Members through features, factual programming, and online*»¹⁶⁵. Lavora ai medesimi obiettivi anche il Select Committee Engagement Team che supporta le commissioni della House of Lords e della House of Commons nella realizzazione di eventi finalizzati a coinvolgere la cittadinanza, che vanno ben al di là delle ordinarie sessioni formali da questi tenute¹⁶⁶.

La Germania offre, invece, uno scenario diverso, in cui lo sviluppo di nuove tecnologie che assicurino un public engagement sostanziale e interattivo risulta ancora *in itinere*. Come già osservato, nel 2017, e ancor più nel 2021, gli accordi siglati dalla coalizione di governo sembrano puntare molto sull'innovazione tecnologica, soprattutto con riferimento all'attività della pubblica amministrazione, attraverso lo sviluppo di infrastrutture digitali e la digitalizzazione delle procedure¹⁶⁷. Se per un

¹⁶² IPU, *Global Parliamentary Report 2022*, p. 19, <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2022-03/global-parliamentary-report-2022>

¹⁶³ Hansard Society, *Connecting citizens to Parliament: How Parliament can engage more effectively with hard to-reach groups*, 2011, www.hansardsociety.org.uk/publications/reports/connecting-citizens-to-parliament-howparliament-can-engage-more

¹⁶⁴ P. Theiner, J. Schwanholz, A. Busch, *Parliaments 2.0? Digital Media Use by National Parliaments in the EU*, cit. Si veda in proposito la pagina web del Bundestag sull'utilizzo dei social media (https://www.bundestag.de/services/nutzungskonzept_som/nutzungskonzept-710190). Risulta che il Parlamento tedesco abbia deciso di utilizzare maggiormente Youtube e Twitter dal 2019 (in uso rispettivamente dal 2016 e dal 2020). Dal gennaio 2023, il Bundestag gestisce un canale anche su Instagram. Si veda anche C. Leston Bandeira, A. Walker, *Parliaments and public engagement*, cit., p. 313

¹⁶⁵ A. Walker, *Parliament and the public: Public information/engagement services in the House of Commons, Evidence to the Digital Democracy Commission*, 2014, available at:

<http://www.parliament.uk/documents/speaker/digital-democracy/Digi094AileenWalker.pdf>

¹⁶⁶ Si parla di circa 40 eventi annuali, il 60% dei quali viene svolto fuori dalla sede del parlamento. Per ulteriori dettagli IPU, *Global Parliamentary Report 2022*, cit., p. 21.

¹⁶⁷ Il programma è disponibile qui https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf

In bilico tra continuità e innovazione. Osservazioni comparate sullo sviluppo delle tecniche di informazione e comunicazione applicate all'attività parlamentare in Regno Unito e Germania

verso, queste promesse testimoniano il bisogno di potenziare quest'area, per altro verso, esse potrebbero far pensare ad un cambiamento di rotta nel prossimo futuro. Secondo alcune autorevoli voci, tuttavia, non si tratta che di slogan elettorali: nonostante la Germania sia leader europeo nel settore ICT e quarto al mondo¹⁶⁸, il contesto tedesco si presenta fortemente mancante di infrastrutture digitali in ambiti cruciali, quali la sanità o l'istruzione. Ciò inevitabilmente riduce l'urgenza di intervenire sulla digitalizzazione della politica¹⁶⁹.

D'altra parte, lo studio degli strumenti di public engagement richiede di prestare attenzione anche all'altro polo della relazione comunicativa: la cittadinanza, che in Germania conosce una certa resistenza per lo strumento digitale, prediligendo ancora mezzi quali lettere e fax. Secondo alcuni, dietro tutto ciò, vi sarebbe una cultura estremamente sospettosa rispetto a possibili minacce alla propria privacy, che troverebbe corrispondenza in un quadro giuridico particolarmente stringente in materia di dati personali¹⁷⁰. Questa tendenza, molto diffusa nella percezione pubblica tedesca, può essere ricollegata, tra gli altri aspetti, ad un'accesa campagna pubblica che nel 1983 si oppose ad una legge, approvata nel 1982, che prevedeva un censimento generale della popolazione tedesca¹⁷¹. Il tribunale costituzionale si esprime sul punto con una decisione emessa il 15 dicembre del 1983, dichiarando la parziale illegittimità costituzionale della legge e affermando il diritto alla privacy, come diretta emanazione del diritto alla personalità individuale (di cui all'art. 2 della Legge Fondamentale) e il diritto all'autodeterminazione circa la circolazione delle proprie informazioni¹⁷².

¹⁶⁸Servizio Studi Senato della Repubblica, *Disposizioni urgenti in materia di cybersicurezza, definizione dell'architettura nazionale di cybersicurezza e istituzione dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale*, 23 luglio 2021, p. 99.

¹⁶⁹ Intervista a Thomas Zittel, 30 gennaio 2024.

¹⁷⁰È stato affermato in proposito come la tutela dei dati personali in Germania «has a stronger constitutional base than in any other country». Così D. H. Flaherty, *Protecting privacy in surveillance societies: The Federal Republic of Germany, Sweden, France, Canada, and the United States*, Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1989, p. 22, richiamato da P. König, *Signs of convergence in party policies on digital technologies. A comparative analysis of party policy stances in Ireland and Germany*, in *Journal of Information Technology & Politics*, 16, 2, 2019, p. 137ss. Nello specifico intervengono a tutelare il trattamento dei dati personali la legge federale sui dati personali (BDSG) integrata dalla normativa europea (quali l'art. 8 della Carta di Nizza e il GDPR - Regolamento generale sulla protezione dei dati (UE 2016/679)). Con riferimento al primo, merita sottolineare che la legge federale proibisce la conservazione dei dati personali per un lungo periodo di tempo. I dati devono essere eliminati non appena si esaurisce il proposito che aveva portato alla loro raccolta (art. 35 (1) BDSG). Inoltre, i partiti politici non sono abilitati a raccogliere dati che coinvolgano razza, etnia, credo politico, religioso, filosofico (§35 (2) BDSG). Di conseguenza, in Germania non è possibile costruire grandi banche dati per il micro-targeting.

¹⁷¹Legge del 25 marzo 1983 (Volkszählungsgesetz del 1983).

¹⁷² Per ulteriori informazioni si veda G. Sartor, *Tutela della personalità e normativa per la "protezione dei dati". La sentenza della Corte costituzionale tedesca sul censimento del 1983 nel dibattito dottrinale sui profili costituzionalistici del "Datenschutz"*, in *Informatica e diritto*, XII Annata, Vol. XII, 1986, n. 3, pp. 95.

Questa cultura giuridica e politica affonda le proprie radici anche nella storia tedesca, e nel bisogno di ergere muri giuridici di contro a periodi, come quello nazifascista o della DDR, in cui questi beni hanno conosciuto una sistematica violazione¹⁷³. Peraltro, essa trova ulteriore testimonianza nella normativa in punto di sicurezza informatica e delle telecomunicazioni, rispetto alla quale la Germania è intervenuta in anticipo, in confronto ad altri stati europei, con una disciplina particolarmente stringente¹⁷⁴. È interessante osservare come, invece, nel Regno Unito sono numerose le carenze evidenziate in punto di cybersecurity, anche a fronte di un intervento dello stato in materia che fino al 2019 era parecchio limitato¹⁷⁵.

Un altro aspetto che può essere preso in considerazione per spiegare le differenze riscontrate tra il Parlamento tedesco e quello britannico concerne il grado di legittimazione di cui questi ultimi godono. In Germania, il parlamento sembra poter fare affidamento su un certo grado di fiducia tra i cittadini - che, stando agli ultimi dati, si assesta attorno al 43% - e questo potrebbe contribuire a spiegare perché non siano ancora state devolute risorse umane ed economiche ai profili del public engagement: mancherebbe la necessità di apportare cambiamenti significativi utili a potenziare la relazione tra parlamento e cittadinanza¹⁷⁶. Per contro, nel Regno Unito, le ragioni della particolare attenzione dedicata ai profili di c.d. public engagement potrebbero essere in parte ricondotte alla crisi di rappresentatività che da qualche tempo ha colpito il parlamento britannico. Il numero dei cittadini britannici che dichiara di avere fiducia nel parlamento risulta in caduta libera dagli anni '90 e, stando ad uno studio del 2023, si aggira attualmente intorno al 23%¹⁷⁷. Inoltre, a seguito dei cambiamenti istituzionali già menzionati, l'aumentare dei partiti e il moltiplicarsi dei punti di vista nella società inglese hanno contribuito a rendere il sistema elettorale del «first past the post» sempre

¹⁷³ Intervista a Sven Siedken, 30 marzo 2023.

¹⁷⁴ Si pensi in proposito all'Ufficio federale per la sicurezza informatica (Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik - BSI), che ha iniziato la sua attività il 1° gennaio 1991 e che è responsabile della sicurezza informatica a livello nazionale. Esso ha conosciuto un ampliamento delle proprie competenze con la Seconda legge per migliorare la sicurezza dei sistemi di informazione digitale (Zweites Gesetz zur Erhöhung der Sicherheit informationstechnischer Systeme) del 18 maggio 2021, che ha potenziato le funzioni del BSI, tra gli altri aspetti, nel rilevamento delle possibili criticità nella sicurezza e nella difesa dagli attacchi informatici. Per ulteriori dettagli si veda Servizio Studi Senato della Repubblica, *Disposizioni urgenti in materia di cybersicurezza, definizione dell'architettura nazionale di cybersicurezza e istituzione dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale*, 23 luglio 2021, p. 103.

¹⁷⁵ Ibidem, si veda nello specifico la relazione della House of Lords – House of Commons, Joint Committee on National Security Strategy, *Cyber security of the UK's Critical national Infrastructure* (Third Report of Session 2017-2019), 2018, [Cyber Security of the UK's Critical National Infrastructure \(parliament.uk\)](#)

¹⁷⁶ Intervista a Sven Siedken, 30 marzo 2023

¹⁷⁷ La ricerca è stata condotta dal Policy Institute del King's College London, come parte di uno studio più ampio del World Values Survey (WVS). I dati sono disponibili qui [confidence-in-institutions.pdf \(kcl.ac.uk\)](#)

più incapace di assicurare l'effettiva rappresentatività, e dunque, democraticità del sistema¹⁷⁸.

Ma se quest'ultimo profilo, come già anticipato, richiede studi empirici maggiori e più approfonditi (peraltro non manca chi mette in guardia circa l'ambivalenza e la dubbia efficacia dell'uso dei media a questi fini)¹⁷⁹, vi è un altro aspetto - decisivo - che occorre evidenziare, ovvero il modo in cui i parlamenti qui analizzati rappresentano sé stessi e il proprio stile di lavoro. In altre parole, la già citata distinzione tra «*debating parliament*» e «*working parliament*» risulta significativa e utile a spiegare la differente geometria di sviluppo della digitalizzazione nei Parlamenti di Gran Bretagna e Germania. In tal senso, come già anticipato, se la digitalizzazione richiede «enorme flessibilità»¹⁸⁰, il Parlamento tedesco risulta svantaggiato dalle meccaniche complicate del suo ipertrofico apparato burocratico-amministrativo¹⁸¹, in cui ogni nuovo progetto si accompagna alla creazione di una struttura ad esso dedicata, in cui un'articolazione amministrativa labirintica rende più difficili il dialogo tra i vari uffici e l'interoperatività, necessari a garantire efficienza, immediatezza e agilità. Emerge, così, come la presenza di risorse umane ed economiche abbia una significatività limitata nell'ambito dei processi di digitalizzazione in Parlamento, se strutture e staff non sono capaci di adattarsi e di evolversi rapidamente¹⁸². Il Regno Unito, invece, sembra poter contare su una maggiore flessibilità decisionale, e su una maggiore interoperatività, con diverse strutture bicamerali come il Parliamentary Digital Service. Peraltro, se si pensa al Parlamento britannico come ad un parlamento eminentemente proiettato verso la

¹⁷⁸ Intervista a John Zerilli del 23.12.2022.

¹⁷⁹ Infatti, se per un verso, i media contribuiscono alla trasparenza delle istituzioni parlamentari, essi pure ne rivelano gli aspetti negativi, riducendo, ad esempio, la fiducia nelle istituzioni. Ad esempio, nel Regno Unito «some MPs responded strategically to digital monitoring, increasing the quantity of certain visible activities on the floor of the chamber, including speeches and parliamentary questions. In some cases, however, this increased quantity of activities has been symbolic and not always added to the quality of representations». Ciò finisce inevitabilmente con il compromettere la coerenza delle informazioni offerte, intaccando l'immagine dell'istituzione. Così T. Saalfeld, D. Lutsenko, and M. Eklund, *The Digital Transformation of Parliaments and Implications for Democratic Representation*, in F. Fitsilis, G. Mikrosche, *Smart Parliaments. Data-Driven Democracy*, European Liberal Forum, 2022, p. 71 ss. Gli autori richiamano le osservazioni condotte da I. Korthagen, H. Dorst, *Parliamentary Monitoring*, in L. Hennen et al. (eds.), *European E-Democracy in Practice*, Cham: Springer Open, 2020, p. 151 ss. Si veda, infine, M. Asher, C. Leston-Bandeira, V. Spaiser, *Do Parliamentary Debates of e-Petitions Enhance Public Engagement With Parliament? An Analysis of Twitter Conversations*, cit., p. 157. Nello specifico, le autrici mettono in guardia rispetto alla costruzione, attraverso i media, di «bolle mediatiche» e, dunque, alla frammentazione e alla polarizzazione (citando qui P. Dahlgren, *The Internet, Public Spheres, and Political Communication*, in *Political Communication*, 22(2), 2005, pp.147, e L. H. Hoffman, *Participation or Communication? An Explication of Political Activity in the Internet Age*, in *Journal of Information Technology & Politics*, 9(3), 2012, pp.217).

¹⁸⁰ Intervista a Cristina Leston Bandeira, 31 gennaio 2024.

¹⁸¹ Intervista a Florian Glatz, 12 aprile 2023.

¹⁸² Intervista a Cristina Leston Bandeira, 31 gennaio 2024.

In bilico tra continuità e innovazione. Osservazioni comparate sullo sviluppo delle tecniche di informazione e comunicazione applicate all'attività parlamentare in Regno Unito e Germania

funzione comunicativa, «*debating*» appunto, si comprende anche la sensibilità dimostrata verso l'innovazione digitale in punto di public engagement. D'altra parte, questa peculiarità del parlamento britannico riflette un elemento centrale della cultura del paese. Si pensi, in generale, a come la pratica del dibattito pervada il contesto britannico con i suoi corsi, club e eventi¹⁸³. Questo spunto consente, inoltre, di spiegare come, nel Regno Unito, l'attivismo e lo slancio critico della società civile riesca a raggiungere anche Westminster, promuovendo e imprimendo nuovi input, strutture e modalità. Non si può ignorare, ad esempio, il ruolo di un attore che ha avuto e continua ad avere un peso significativo nel contesto, anche parlamentare, britannico: l'Hansard society¹⁸⁴. Per contro, nel Bundestag, la società civile ha un margine di azione e di innovazione ridotto, laddove i partiti, da sempre i veri protagonisti nell'arena politica tedesca, con le loro strutture risultano controllare gelosamente procedure e organizzazione del parlamento, accentuando la tendenza alla conservazione¹⁸⁵.

Quest'ultima notazione, peraltro, interviene a confermare quanto fin qui emerso: in assenza di un disegno complessivo e strutturale di digitalizzazione di tutte le procedure parlamentari (al momento assente sia in Germania che nel Regno Unito), la cultura giuridica e politica continua ad esercitare un condizionamento potente sui luoghi, i modi, le forme e le velocità con cui gli strumenti tecnologici fanno ingresso nell'aula parlamentare. Elementi istituzionali e culturali «influenzano il modo in cui le persone si comportano o i loro bisogni» e il modo in cui «gli strumenti tecnologici vengono usati»¹⁸⁶. Questo studio suggerisce, dunque, come, anche di fronte agli stimoli provenienti dal processo di digitalizzazione, il concetto di «*path dependency*»¹⁸⁷ mantenga una sua pregnanza quando si tratta di analizzare l'istituzione parlamentare, la sua organizzazione e le sue procedure, in linea, peraltro, con il tradizionale conservatorismo dei parlamenti, la tendenziale «*introvert response of parliaments against*

¹⁸³ Si ringrazia per quest'ultima suggestione Thomas Zittel.

¹⁸⁴ Intervista a Thomas Zittel del 30 gennaio 2024. Si veda sul punto il volume edito da S. Coleman, J. Taylor e W. Van de Donk, *Parliament in the age of the Internet*, Oxford University Press in Association with Hansard Society for Parliamentary Government, 1999. Sulla stessa linea anche Cristina Leston Bandeira che nell'intervista del 31 gennaio 2024 sottolinea la relazione tra attivismo della società civile e sviluppo delle attività di public engagement, anche attraverso lo strumento digitale, da parte dei parlamenti, menzionando gli esempi di Brasile e Sud Africa.

¹⁸⁵ Intervista a Cristina Leston Bandeira, 31 gennaio 2024.

¹⁸⁶ Intervista a Matt Lynch del 15.12.2022

¹⁸⁷ Il concetto di *path dependence* «originally arose in the field of economics before gaining currency with political scientists and historians. The essence of path dependency is that temporality matters: once a decision is made, it often becomes "locked-in" and persists despite the existence of more efficient or otherwise better alternatives that could become apparent later». Così in J. Patrick, *Path Dependency, the High Court, and the Constitution*, in S. McKibbin, J. Patrick, M.K. Harmes (eds), *The Impact of Law's History. Palgrave Modern Legal History*, Palgrave Macmillan, Cham, 2022.

*innovation*¹⁸⁸. In altre parole, sebbene il rapporto tra la tecnologia e il contesto giuridico-politico in cui si innesta non può che essere biunivoco, sembra potersi affermare che, per ora, nelle esperienze qui prese in considerazione, prevalga una certa tendenza alla continuità: in Germania e Regno Unito, infatti, lo sviluppo delle tecnologie IoT risulta ancora prevalentemente trainato dalla storia, e, nello specifico, da fattori istituzionali (quali le norme poste a tutela dei dati personali, la struttura e il funzionamento dell'istituzione parlamentare) e da aspetti propri della cultura politica e giuridica dei rispettivi parlamenti e contesti (si pensi, ad esempio, ai principi di stabilità e continuità propri della tradizione tedesca, al peculiare storicismo inglese e, come visto all'appartenenza ai modelli del «*working*» o «*debating parliament*»). Così, gli strumenti digitali osservati con riferimento alle procedure parlamentari sono pochi, e, quando riscontrati, essi risultano essere, per lo più, la traduzione in chiave digitale degli strumenti ordinari (si pensi, ad esempio, allo strumento delle *e-questions* o delle *e-petitions*). Non si registrano svolte creative o cambiamenti sostanziali, né nel Parlamento britannico né in quello tedesco, che rispetto a questi aspetti risultano abbastanza simili. La distanza maggiore emerge invece rispetto all'attività di public engagement. Qui, il Parlamento britannico, attraverso strumenti quali le consultazioni online o i *digital debates*, sperimenta effettivamente percorsi inediti e originali, volti a potenziare la sua funzione rappresentativa.

Le evidenze raccolte in questo studio offrono utili spunti anche sul piano metodologico. Esse suggeriscono come non si possa attribuire agli strumenti tecnologici la natura di variabili indipendenti. Così, ad esempio, l'ipotesi di un'equazione tra strumenti tecnologici e (stra)potere governativo può risultare fuorviante se estrapolata dal contesto di riferimento. Ad esempio, nel Regno Unito, l'asimmetria con cui il governo utilizza lo strumento tecnologico e ne promuove o ne impedisce l'ingresso in parlamento va letta alla luce di un più generale trend governocentrico che caratterizza da tempo quell'esperienza¹⁸⁹. Nel caso tedesco, invece,

¹⁸⁸F. Fitsilis, O. Costa, *Parliamentary Administration Facing the Digital Challenge*, in T. Christiansen, E. Griglio, N. Lupo, *The Routledge Handbook of Parliamentary Administrations*, cit., p. 105, in particolare p. 110. Si veda in proposito lo studio di D. Koryzis, A. Dalas, D. Spiliotopoulos, F. Fitsilis, *ParTech: Transformation Framework for the Digital Parliament*, in *Big Data Cogn. Comput.*, cit., in cui si evidenzia come «findings show that the organizational transformation process that goes along with digitalization is significantly hindered by a number of factors, the most recognized being bureaucratic culture (65.6%) and resistance to change (62.5%)», p. 6.

¹⁸⁹Particolarmente eloquente è la relazione del Select Committee on the Reform of the House of Commons (la c.d. Commissione Wright): «*There is a well-established concern (dating back many decades) that Government in general is too dominant over parliamentary proceedings. The House is notionally in charge but, partly because of difficulties of collective decision-making, partly due to imbalance of resources, and partly as a result of its own Standing Orders, the coordination of decisions often rests with the executives*». Reform of the House of Commons Select Committee, *Rebuilding the House (First Report of Session 2008–09)*, HC 1117 (London: House of

l'ombra del sospetto government-friendly della tecnologia sfuma del tutto. Qui, infatti, fin dalle prime fasi della pandemia, attraverso un approccio fortemente cooperativo con il governo, il Parlamento ha mostrato controllo e piena efficacia nella gestione, anche rispetto all'utilizzo degli strumenti digitali¹⁹⁰. Allo stesso modo, è opportuno evitare di costruire idealtipi che potrebbero rivelarsi validi solo con riferimento ad una specifica funzione della tecnologia e non ad altre. Si pensi in proposito al parlamento tedesco che risulta performare molto bene quando si tratta di informare, ma non altrettanto quando la comunicazione diventa interattiva e la partecipazione pubblica sostanziale. La stessa cautela metodologica va applicata anche rispetto ad un altro fattore: lo studio dell'innovazione tecnologica richiede di selezionare gli attori su cui si sceglie di appuntare l'attenzione, dal momento che i processi di digitalizzazione caratterizzano in modo diverso l'istituzione parlamentare, i partiti, i singoli parlamentari o lo staff amministrativo¹⁹¹.

Ovviamente ciò non vuol dire che non vi siano molteplici e fittissime interrelazioni e condizionamenti tra questi soggetti (al cui novero va necessariamente aggiunta anche la burocrazia parlamentare e, qualora presente, la società civile). Un esempio eloquente in tal senso è il livello di digitalizzazione che caratterizza la comunicazione che i singoli MPs rivolgono alle proprie constituencies, incentivato o meno dal modo in cui è strutturato il sistema elettorale. Così, nel Regno Unito, una serie di fattori istituzionali, tra cui il sistema elettorale, hanno favorito un trend di sempre maggiore personalizzazione politica¹⁹², che in Germania, per via del ruolo centrale dei partiti¹⁹³ e di un sistema elettorale di tipo misto, proporzionale-

Commons), 2009, p. 12, richiamata da M. Russell, D. Gover, *Taking back control. Why the House of Commons should govern its own time*, in *The Constitution Unit*, UCL, cit.

¹⁹⁰ Intervista a Sven Siefken, che spiega come abbiano contribuito a facilitare e a promuovere questo spirito di coesione elementi quali l'appello ad un decision-making non politicizzato e ad un «consenso razionale», ed elementi istituzionali, quali la forma di stato federale e la coeva necessità di sintonizzare la maggioranza federale con quella dei singoli Lander.

¹⁹¹ Su quest'ultimo punto, si veda estensivamente, F. Fitsilis, O. Costa, *Parliamentary Administration Facing the Digital Challenge*, in T. Christiansen, E. Griglio, N. Lupo, *The Routledge Handbook of Parliamentary Administrations*, cit., p. 105 ss.

¹⁹² P. Norton, D. M. Wood, *Back from Westminster: British Members of Parliament and Their Constituents*, University Press of Kentucky, 1993, gli autori affermano come a seguito di un trend iniziato ormai da diverso tempo, la House of Commons abbia conosciuto un progressivo passaggio «from a state of party cohesion and party leadership toward a more individualistic and active policy-making role».

¹⁹³ I partiti giocano un ruolo decisivo ai fini delle scelte di voto, se solo si considera la percentuale dei cittadini tedeschi per i quali l'identificazione con il partito è ancora alta (circa il 60%). Sono i partiti, poi, a fornire ai candidati contenuti e staff durante la campagna elettorale. Infine, sono sempre i partiti che, in buona misura, scelgono i candidati. Così in S. Siefken, *At the grassroots of representation: District work of MPs in Germany*, in *French Politics*, 14, 2016, p. 469 ss.

In bilico tra continuità e innovazione. Osservazioni comparate sullo sviluppo delle tecniche di informazione e comunicazione applicate all'attività parlamentare in Regno Unito e Germania

personalizzato¹⁹⁴, risulta molto attenuato¹⁹⁵. Ciò ha precise conseguenze rispetto al rapporto che i singoli parlamentari intrattengono con il proprio elettorato e alle modalità di comunicazione utilizzate (che, ovviamente, a loro volta, influiscono sul processo di progressiva individualizzazione)¹⁹⁶.

Nel Regno Unito sono numerosissimi i contatti, anche virtuali, tra i parlamentari e il proprio bacino elettorale. In Germania, invece, occorre distinguere: i parlamentari eletti all'interno delle liste dei partiti non hanno nessun incentivo ad impiegare risorse nell'attività comunicativa, soprattutto attraverso i social media (peraltro, anche gli stessi partiti in Germania mostrano un livello di digitalizzazione che è ancora «in its infancy»¹⁹⁷, anche in ragione della forte identificazione partitica ancora presente tra i cittadini tedeschi)¹⁹⁸. I parlamentari eletti nominalmente, o che, più in generale, non possono contare sull'appoggio del partito, invece, sono spinti a coltivare un legame più stretto con i propri elettori. Ciò ne condiziona il focus rappresentativo non solo in campagna elettorale, ma anche in seguito, nell'esercizio delle proprie funzioni e, in particolare, nell'attività comunicativa, soprattutto online¹⁹⁹. Ora, è ben possibile che tutto ciò abbia delle ripercussioni sull'istituzione parlamentare. Si pensi ad esempio alla pressione che quest'ultima potrebbe subire rispetto alle proprie performance comunicative di fronte ad un'intensa attività esercitata in tal senso da parte dei singoli parlamentari, e alle conseguenti aspettative così ingenerate nella società civile²⁰⁰. Si

¹⁹⁴G. Pasquino, *Sistemi politici comparati. Francia, Germania, Gran Bretagna, Italia, Stati Uniti*, Bologna, Bononia University Press, 2007. In Germania ogni elettore dispone di due voti. Il primo voto è per il candidato della circoscrizione elettorale (viene eletto chi prende più voti) mentre il secondo voto è per il partito, i cui candidati sono individuati in una lista per ciascun Land. È quest'ultimo voto che determina i rapporti di forza tra partiti all'interno del parlamento perché è quello che stabilisce concretamente la suddivisione dei seggi e dunque la formazione di possibili maggioranze di governo.

¹⁹⁵T. Zittel, *Digital Parliaments and Electronic Democracy*, cit., p. 70 ss.

¹⁹⁶S. S. Schüttemeyer, S. T. Siefken, *The German Bundestag: Core Institution in a Parliamentary Democracy*, in *The Oxford handbook of German Politics*, K. Larres (eds.), p. 166, che richiama P. Norris, *The Puzzle of Constituency Service*, *The Journal of Legislative Studies*, 3(2), 1997, pp. 29 ss.

¹⁹⁷ Ibidem, p. 124.

¹⁹⁸Si pensi, inoltre, tra gli altri aspetti, al fatto che i partiti godono di un finanziamento che si basa prevalentemente su fondi pubblici e sulle quote degli iscritti. S. Kruschinski, A. Haller, *Restrictions on data-driven political micro-targeting in Germany*, in *Internet Policy Review*, 2017, 23 Mar. 2023. Si veda E. Caterina, *Il finanziamento privato della politica. Problemi di diritto costituzionale*, Roma, 2022.

¹⁹⁹L. Schürmann, S. Stier, *Who Represents the Constituency? Online Political Communication by Members of Parliament in the German Mixed-Member Electoral System*, in *Legislative Studies Quarterly*, 48, 2023, p. 219. Vi è, tuttavia, chi spinge a smorzare gli effetti di questa correlazione tra elezione nominale e vicinanza ai cittadini di una specifica circoscrizione, anche alla luce dell'alto numero di candidature doppie (mandato diretto e lista). Così S. S. Schüttemeyer, S. T. Siefken, *The German Bundestag: Core Institution in a Parliamentary Democracy*, cit., che richiama lo studio di Zittel, D. Nyhuis, and M. Baumann, *Geographic Representation in Party-Dominated Legislatures: A Quantitative Text Analysis of Parliamentary Questions in the German Bundestag*, in *Legislative Studies Quarterly*, 2019, p. 681 ss.

²⁰⁰ Intervista a Cristina Leston Bandeira, 31 gennaio 2024.

tratta, però, di interrelazioni eventuali (il cui impatto effettivo richiede ancora di essere valutato attraverso accurati studi empirici), e, soprattutto di interrelazioni indirette che, lungi dal giustificare una trattazione congiunta, suggeriscono piuttosto di tenere ben separati i piani e gli attori che popolano l'arena parlamentare.

5. Parlamenti, nuove tecnologie e tempo digitale: una relazione che si intreccia (anche) ad una questione identitaria

I dati raccolti stimolano, infine, un ultimo gruppo di considerazioni. Le innovazioni tecnologiche, infatti, sembrano accendere i riflettori anche su un altro aspetto centrale che riguarda direttamente l'identità dei parlamenti, come essi concepiscono il proprio ruolo, come si rappresentano, si organizzano e la misura in cui sono orientati al cambiamento.

Quanto osservato in Regno Unito e Germania consente di intervenire nel dibattito relativo alle alterazioni e trasformazioni che gli strumenti IoT hanno impresso sugli equilibri maggioranza-minoranza, parlamento-governo all'interno di un determinato contesto²⁰¹. Alla luce dei risultati della ricerca non sembra che nelle esperienze studiate sia in atto una radicale trasformazione degli equilibri istituzionali e costituzionali. Ciò anche perché, se è vero che «*digital transformation goes hand-in-hand with organisational change*»²⁰², al momento, nessuno dei due paesi ha conosciuto una ristrutturazione delle procedure interne e delle unità amministrative. Questo risultato, tuttavia, richiede al tempo stesso di essere modulato, calibrato.

Se la continuità, la cultura e la variabile «storia» risultano ancora dominanti, occorre riconoscere al tempo stesso come l'istituzione parlamentare stia vivendo un momento di profonda crisi, che stimola aggiustamenti e innovazioni, complici anche le pressioni mediatiche, elettorali, nonché le complessità delle società globali, e i ritmi serrati imposti dal tempo digitale. In questa cornice, i Parlamenti tendono sempre più a «svolgere il ruolo di legittimazione di decisioni assunte da altri soggetti in contesti di urgenza che fanno della rapidità il carattere imprescindibile della procedura e della decisione parlamentare»²⁰³. In proposito, un funzionario pubblico dei National

²⁰¹ Sono queste alcune delle domande alla base del progetto di ricerca *Legitech* già menzionato nella nota 1.

²⁰² F. Fitsilis, O. Costa, *Parliamentary Administration Facing the Digital Challenge*, in T. Christiansen, E. Griglio, N. Lupo, *The Routledge Handbook of Parliamentary Administrations*, cit., p. 112. Si veda in generale per i riferimenti la nota 5.

²⁰³ Così G. Filippetta, *Governance plurale, controllo parlamentare e rappresentanza politica al tempo della globalizzazione*, in *DPCE*, 2, 2005, 791 ss., in particolare p. 795. Si veda sul punto anche R. Ibrido, *Evoluzioni tecnologiche o involuzioni costituzionali? La "reingegnerizzazione" del processo di decisione parlamentare*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2022. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>, in particolare pp. 306-307.

Archives osserva come le principali richieste di miglioramento, i suggerimenti, le proposte relative agli strumenti tecnologici e al procedimento legislativo non provengano tanto dai parlamentari (che sembrano avere altre preoccupazioni, come far sì che un certo disegno di legge venga adottato) ma dal terzo settore o da particolari *lobbies*, che svolgono un crescente lavoro quotidiano di monitoraggio e advocacy²⁰⁴. Le stesse criticità interessano anche la dimensione sostanziale delle decisioni assunte. Alcuni degli esperti contattati hanno osservato come, talvolta, gli stessi membri del Parlamento facciano fatica a comprendere la legislazione²⁰⁵. In questo contesto di sommovimenti profondi, velocissimi, difficili da comprendere e intercettare, i Parlamenti sembrano abdicare al proprio ruolo per trasformarsi in semplice megafono degli interessi del governo o di specifiche *lobbies*, più equipaggiate a comprendere il contenuto delle leggi in alcuni settori particolarmente tecnici²⁰⁶.

Così, nel processo che fa da sfondo a identità parlamentari sempre più incerte e instabili, è ben possibile che siano proprio gli strumenti tecnologici a traghettare l'istituzione parlamentare verso il cambiamento. Quanto osservato finora in questo studio, dunque, non può che essere un'istantanea, soggetta ad evoluzioni che, scandite dal tempo digitale, subiscono accelerazioni rapide e continue, stimulate anche dalle ragioni economiche che intervengono prepotentemente nello sviluppo delle tecnologie digitali. Peraltro, proprio gli economisti chiariscono come l'innovazione tecnologica conosca diversi stadi. Se, all'inizio, essa viene utilizzata solo per replicare processi e strumenti già esistenti (si pensi all'uso delle email o alle informazioni trasmesse attraverso i siti web del Parlamento), in un secondo momento, si realizza che essa è utile ad aumentare efficienza e rapidità, fino a che le procedure in essere non vengono ad essere completamente ripensate proprio a partire dalle risorse digitali, che ne diventano il cuore pulsante²⁰⁷.

Alcuni segni di questa tendenza, che potrà essere misurata solo tra qualche tempo, possono intravedersi già adesso. Risultano paradigmatiche alcune modifiche introdotte nel Regno Unito a seguito della crisi pandemica, e le ambiguità con cui sono state accolte dagli stessi parlamentari. In particolare, secondo alcuni, l'introduzione della procedura ibrida nella House of Lords avrebbe spuntato la funzione di controllo esercitata da quest'ultima sul governo, favorendo l'esecutivo²⁰⁸. In questo senso, vi è

²⁰⁴Intervista a Matt Lynch, 15 dicembre 2022.

²⁰⁵Ibidem. Queste considerazioni sono condivise anche da Helen Xanthaki che le ha espresse nell'intervista del 7 dicembre 2022.

²⁰⁶ Ibidem

²⁰⁷J. A. Schumpeter, *Capitalism, socialism and democracy*, Routledge, 1976, richiamato da A. Campbell MP, A. Harrop e B. Thompson, *Towards the virtual Parliament-What computers can do for MPs*, in S. Coleman, J. Taylor e W. Van de Donk, *Parliament in the age of the Internet*, cit., p. 27 ss.

²⁰⁸È quanto messo in evidenza da House of Lords, Select Committee on the Constitution, 1st Report of Session 2021–22, HL Paper 4, COVID-19 and Parliament, 2021, par. 70-71.

chi ha denunciato come la digitalizzazione delle procedure parlamentari abbia privato le discussioni, e soprattutto il voto, dell'accuratezza, teatralità e sacralità, che la tradizionale partecipazione in presenza assicurava²⁰⁹. Così, ad esempio, la pressione sui ministri, e più in generale sul governo, anche in sede di commissione (Bill's committee stage), è stata da sempre esercitata dai parlamentari anche attraverso reazioni spontanee, brusii e interiezioni collettive, espressive di un «mood della Camera»²¹⁰ che è impossibile cogliere da remoto. E ancora, l'introduzione di una lista di speaker, funzionale a raccogliere i nomi dei parlamentari intenzionati ad intervenire su una certa questione, ha ulteriormente inciso sul potere di scrutinio della House of Lords. La presenza di un numero elevato di speaker, infatti, ha automaticamente ridotto il tempo messo a disposizione di ognuno. Sebbene quello dei «tempi di parola» insufficienti fosse un problema già presente, esso è stato, così, ulteriormente esacerbato²¹¹.

Di contro a queste posizioni, vi è chi ha visto nella digitalizzazione introdotta sull'onda dell'emergenza pandemica un fenomeno positivo. Ad esempio, nella Camera dei Lord, l'introduzione di procedure virtuali o ibride è stata accompagnata da un aumento della partecipazione, soprattutto da parte delle donne, di coloro che vivono in luoghi geograficamente lontani da Westminster, e più in generale di coloro che in tempi normali, incontrano più difficoltà a contribuire alla discussione. A questo proposito, ad esempio, l'adozione di una *list of speakers* è stata accolta con favore da alcuni parlamentari: come registrato dalla Baroness Smith of Basildon, questo sistema, infatti, «gives more members a chance to get in, you do not have to have the loudest voice to come in on a question»²¹². Allo stesso modo, anche il voto da remoto risulta aver aumentato la partecipazione tra i parlamentari²¹³, mentre non risulta che la procedura virtuale abbia intaccato la qualità dei lavori delle Commissioni della House of Lords, anzi sembra averla in qualche modo aumentata, ad esempio allargando la platea dei soggetti ascoltati come esperti²¹⁴.

Più in generale, inoltre, questi aggiustamenti digitali hanno portato all'attenzione la condizione di vulnerabilità che può essere sperimentata dai parlamentari e gli accomodamenti necessari per consentire a tutti un più agile e adeguato esercizio delle

²⁰⁹ Lord Moore of Etchingham, *The strangeness of voting in the Lords from my bed*, in *The Spectator*, 14 November 2020, <https://www.spectator.co.uk/article/the-strangeness-of-voting-in-the-lords-from-my-bed>.

²¹⁰ Ibidem, p. 21

²¹¹ Così House of Lords, Select Committee on the Constitution, *1st Report of Session 2021–22*, HL Paper 4, COVID-19 and Parliament, 2021, par. 78 - 87.

²¹² Ibidem, p. 18. Per ulteriori approfondimenti si veda pure: House of Lords Library, *House of Lords: Impact of virtual and hybrid proceedings in 2020*, 25 February 2021: <https://lordslibrary.parliament.uk/house-of-lords-impact-of-virtual-and-hybrid-sittings-in-2020/>

²¹³ House of Lords, Select Committee on the Constitution, *1st Report of Session 2021–22*, cit., p. 19, 20.

²¹⁴ Ibidem, p. 26.

In bilico tra continuità e innovazione. Osservazioni comparate sullo sviluppo delle tecniche di informazione e comunicazione applicate all'attività parlamentare in Regno Unito e Germania

proprie funzioni. Così, ad esempio, lo SO 24A consente nella House of Lords ai parlamentari «*who may be physically unable to attend the House on grounds of long-term disability*» la possibilità di partecipare virtualmente ai dibattiti e di votare elettronicamente o per telefono. Rispetto a ciò, il 30 giugno 2022, il Procedure Committee della Camera dei Comuni ha presentato un report in cui ha proposto l'ampliamento dei casi in cui è possibile ricorrere al *proxy voting*. Lo Standing Order n. 39A è stato così modificato per includere, oltre al congedo parentale e alle ipotesi di «*care of an infant or newly adopted child; complications relating to childbirth, miscarriage or baby loss*» anche quelle di «*serious long-term illness or injury*»²¹⁵.

Nello stesso senso, può essere letto l'ampliamento del telelavoro all'interno dell'amministrazione parlamentare tedesca, all'indomani della pandemia. Dal luglio 2021, infatti, lo staff amministrativo del Bundestag può lavorare da remoto fino a due giorni a settimana, mentre nel Bundesrat, questa possibilità è estesa fino a metà del mese lavorativo (con il vincolo di due giorni a settimana in presenza)²¹⁶. Questa previsione se per un verso aumenta l'autonomia e la flessibilità dei lavoratori, per altro verso mette chiaramente in discussione l'idea tradizionale del Parlamento come hub spazio-temporale.

Tutto ciò fa emergere il ventaglio completo di sfumature che contraddistinguono un parlamento che vive al momento in una sorta di «terra di mezzo». Così, nel Regno Unito, c'è chi ritiene che il parlamento post-pandemia sia solo un simulacro della storica istituzione britannica, che ha perso il suo mordente nelle operazioni di dibattito e di controllo del governo, e, così, la sua più autentica funzione e identità²¹⁷. Allo stesso

²¹⁵ Procedure Committee, *Proxy voting and the presence of babies in the Chamber and Westminster Hall*, <https://publications.parliament.uk/pa/cm5803/cmselect/cmproced/383/report.html#heading-4>. Si afferma come «At present, Members with serious long-term illnesses only have access to informal voting mechanisms such as pairing. Pairing is an arrangement between two MPs of opposing parties to not vote in a particular division. This enables an MP to be absent without affecting the result of the vote as they effectively cancel each other out. However, there have been several cases in the recent past of Members feeling compelled or being required to vote in person while seriously unwell, which risks bringing the House into disrepute.» Lo standing order è disponibile alla seguente pagina web [Standing Orders: Public Business 2021 \(parliament.uk\)](https://publications.parliament.uk/pa/cm5901/cmstords/so_829_05072024/so-2024i.pdf), con la precisazione che l'ultima ipotesi di proxy voting ivi prevista «shall have effect for the duration of the present Parliament (Order of 28 June 2023)». Le ipotesi di proxy voting menzionate ricorrono anche nel testo che raccoglie gli standing orders in forza dal 24 maggio 2024 https://publications.parliament.uk/pa/cm5901/cmstords/so_829_05072024/so-2024i.pdf che aggiunge un caso ulteriore: quello della «risk-based exclusion from the Parliamentary estate».

²¹⁶ T. Christiansen, E. Griglio, N. Lupo (eds.), *The Routledge Handbook of Parliamentary Administrations*, cit., p. 226.

²¹⁷ Si veda in proposito l'articolo di A. Meakin, *Parliamentary design and spaces in a post-Pandemic world?*, in P. Evans, C. Salmon Percival, P. Silk, H. White (eds.), *Parliaments and the Pandemic*, 2021, p. 127, che dà conto di espressioni come «zombie Parliament» o «Coke-zero Parliament», rispettivamente p. 131 e p. 129

tempo, emergono però anche voci contrarie che sottolineano come la modernizzazione delle procedure parlamentari in senso tecnologico abbia aumentato l'efficienza, soprattutto nell'organizzazione del tempo, e un maggiore pluralismo nella partecipazione, migliorando nel complesso la rappresentatività dell'istituzione parlamentare²¹⁸.

Se e come i parlamenti siano destinati a trasformarsi a seguito della diffusa e capillare incursione delle tecnologie IoT nella vita politica e sociale è una domanda che giuristi e politologi non possono eludere. Si tratta di una questione destinata a diventare sempre più pressante e centrale, anche ai fini dell'assetto costituzionale. Richiede, dunque, che le si dedichino studi ed elaborazioni ulteriori attraverso metodologie creative e interdisciplinari, attente alle specificità dello strumento tecnologico e del contesto osservato, che sfruttino tutte le risorse offerte dall'approccio comparato e che non manchino di ascoltare la complessa polifonia di quel microcosmo vivace e brulicante che è il Parlamento.

ABSTRACT: This paper presents the results of a comparative research aimed at: a) analyzing information and communication techniques deployed by the UK and German Parliaments and measuring their impact; b) identifying differences and commonalities of digital development in the two case studies; c) understanding which legal factors may explain the emerging trends. In order to reach these goals, a mixed methodology combining desk research with 15 interviews with experts of UK and German parliaments is employed. Theoretically, the analysis is centered around the specific function of the technological tool under exam, rather than considering it within the false group of «technology». Evidence shows that digitalization still encounters difficulties, in both countries, to enter the parliamentary proceedings in a systematic and coherent way. Nonetheless, important technological innovations have taken place in specific area, such as the work of Committees. The main difference between the two countries is the digital development in the outreach activity, with the UK Parliament performing substantially better than the German counterpart. This evidence seems to confirm the hypothesis of the study: in the absence of a complete reengineering of parliamentary activities, the structures of the tradition (i.e. legal culture) are the main driver shaping elaboration, introduction, development and success of a specific technological tool within a specific country. Clearly, these results require a constant update, in the light of the accelerated modifications triggered by the digital time.

²¹⁸ P. Evans, P. Silk, H. White, *Afterwards*, in P. Evans, C. Salmon Percival, P. Silk, H. White (eds.), *Parliaments and the Pandemic*, cit., p. 207.

Paola Pannia

In bilico tra continuità e innovazione. Osservazioni comparate sullo sviluppo delle tecniche di informazione e comunicazione applicate all'attività parlamentare in Regno Unito e Germania

KEYWORDS: e-Parliament - tecnologie ICT - metodo comparato - public engagement - path-dependency.

Paola Pannia - Ricercatrice a tempo determinato di tipo A in Diritto pubblico comparato, Università degli Studi di Milano (paola.pannia@unimi.it)