

L'organizzazione dei lavori dei Consigli regionali durante l'emergenza sanitaria causata dal Covid-19. Riflessioni a margine delle c.d. "sedute telematiche"

FRANCESCO DRAGO*

Data della pubblicazione sul sito: 1 dicembre 2020

Suggerimento di citazione

F. DRAGO, *L'organizzazione dei lavori dei Consigli regionali durante l'emergenza sanitaria causata dal Covid-19. Riflessioni a margine delle c.d. "sedute telematiche"*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it

* Dottore di ricerca in Teoria dello Stato e istituzioni politiche comparate nell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza"; dirigente del Consiglio regionale del Lazio. Le opinioni espresse in questo articolo sono strettamente personali e non vincolano in alcun modo l'amministrazione di appartenenza. Indirizzo mail: francescodrago@regione.lazio.it.

L'emergenza sanitaria causata dal diffondersi del Covid-19 ha posto i Consigli regionali di fronte all'esigenza di salvaguardare il funzionamento e l'operatività dell'Assemblea e degli altri organi interni consiliari garantendo, al contempo, la salute dei consiglieri regionali e di coloro che prestano la propria attività lavorativa a supporto dell'istituzione. In altri termini, l'emergenza epidemiologica ha imposto ai Consigli regionali un difficile bilanciamento tra la tutela della salute del corpo politico e burocratico regionale e la necessità di assicurare la continuità delle assemblee elettive.

Com'è noto, la questione è stata affrontata anche a livello parlamentare ed ha suscitato immediatamente un largo interesse¹ alla luce del ruolo nevralgico che le Camere rivestono nell'architettura costituzionale, “*centro del sistema di democrazia rappresentativa e della forma di governo parlamentare*” (Corte cost., sent. n. 1/2014²). Sebbene i Consigli regionali non rivestano un ruolo altrettanto centrale nell'attuale forma di governo regionale e non possano essere messi sullo stesso piano delle Camere, le soluzioni adottate dalle assemblee elettive regionali alle sfide poste dall'emergenza sanitaria assumono comunque un rilievo costituzionale che merita di essere approfondito. Inoltre, l'interesse nei confronti dell'organizzazione dei lavori dei Consigli regionali durante l'emergenza sanitaria trova giustificazione proprio in considerazione del fatto che gli stessi si sono sensibilmente allontanati dal modello parlamentare e, nella gran parte dei casi, sembra essere mancato quell'approccio gradualistico che ha caratterizzato l'agire delle Camere e che ha evitato strappi e deroghe regolamentari troppo marcati.

¹ V., tra gli altri, F. CLEMENTI, *Parlamento difeso con il voto a distanza*, in *Il Sole 24 Ore*, 16 marzo 2020; C. FUSARO, *Coronavirus, meglio niente Parlamento o un Parlamento smart?*, in *libertaeguale.it*, 15 marzo 2020; S. CASSESE, *Il Parlamento può combattere il virus a distanza di sicurezza*, in *Il Foglio*, 17 marzo 2020; B. CARAVITA, *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in *federalismi.it*, n. 6/2020, pp. VII e VIII; E. CATELANI, *La tecnologia può aiutare a far funzionare il Parlamento e i prefetti ascoltino le regioni*, in *Il Dubbio*, 26 marzo 2020; M. AINIS, *Meglio distante che latitante*, in *La Repubblica*, 19 marzo 2020; M. CALAMO SPECCHIA, *Ri-bilanciare i poteri tra Governo e Parlamento quando il virus sparirà*, in *La Gazzetta del Mezzogiorno*, 21 marzo 2020; G. AZZARITI, *I pieni e solitati poteri del capo del governo extra ordinem*, in *il Manifesto*, 19 marzo 2020.

² “Le assemblee parlamentari sono sedi esclusive della «rappresentanza politica nazionale» (art. 67 Cost.), si fondano sull'espressione del voto e quindi della sovranità popolare, ed in virtù di ciò ad esse sono affidate funzioni fondamentali, dotate di «una caratterizzazione tipica ed infungibile» (sentenza n. 106 del 2002), fra le quali vi sono, accanto a quelle di indirizzo e controllo del governo, anche le delicate funzioni connesse alla stessa garanzia della Costituzione (art. 138 Cost.): ciò che peraltro distingue il Parlamento da altre assemblee rappresentative di enti territoriali.”

Ed infatti, nonostante le Camere godano di un'ampia sfera di autonomia in merito agli *interna corporis* - tra cui l'insindacabilità delle procedure che non si riverberano sul piano costituzionale (cfr., tra le altre, Corte cost. ordinanze nn. 17 e 149 del 2019) - l'atteggiamento delle stesse sembra essere stato ispirato da criteri di prudenza e cautela³. Attraverso una serie di limitate innovazioni è stato dato vita ad un "diritto parlamentare dell'emergenza", temporaneo e condiviso da tutti i gruppi⁴, frutto di quell'approccio gradualistico poc' anzi richiamato⁵.

Soffermando l'attenzione sul tema oggetto del presente contributo - le c.d. "sedute telematiche" - la Giunta per il regolamento della Camera dei Deputati nella seduta del 31 marzo 2020⁶ ha aperto alla possibilità di partecipazione "da remoto" ai lavori parlamentari - tramite sistemi di videoconferenza - solo ad alcune e limitate attività degli organi parlamentari come le audizioni informali e le altre

³ Così N. LUPO, *L'attività parlamentare in tempi di coronavirus*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2/2020, p. 131.

⁴ Cfr. S. CURRERI, *Il Parlamento nell'emergenza*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2020, p. 4; C. MELZI D'ERIL, G.E. VIGEVANI, *Il Parlamento non sia assente durante la pandemia*, in *Il Sole 24 Ore*, 15 marzo 2020, p. 6; S. CECCANTI, *Coronavirus, una giornata parlamentare anomala*, in *libertaeguale.it*, 12 marzo 2020.

⁵ Tra le misure introdotte possono essere ricordate le seguenti:

- inclusione tra parlamentari in missione dei parlamentari impossibilitati a raggiungere la sede (perché residenti all'interno di quelle "zone rosse" istituite all'inizio dell'emergenza nazionale o sottoposti a "quarantena precauzionale");

- implementazione della digitalizzazione dei lavori parlamentari, favorendo la dematerializzazione degli atti parlamentari e la presentazione degli atti a distanza in formato digitale;

- riduzione del numero delle sedute limitando i lavori delle commissioni e dell'Aula all'esame dei provvedimenti indifferibili e urgenti e allo svolgimento di interrogazioni a risposta immediata e interpellanze urgenti;

- al fine di ridurre la presenza dei parlamentari, ogni gruppo ha autorizzato, in proporzione al proprio "peso", un numero limitato di parlamentari ad essere presenti in Aula creando una sorta di "contingentamento dei parlamentari" (N. LUPO, *L'attività parlamentare in tempi di coronavirus*, cit., p. 125). Si è trattato di una misura non codificata e che ha suscitato non poche polemiche;

- adozione di misure organizzative volte a favorire il distanziamento tra i parlamentari consentendo agli stessi di prendere posto anche presso le tribune e autorizzazione alle commissioni a riunirsi in aule di maggiori dimensioni;

- ricorso a forme di votazione per appello nominale scaglionate in fasce orarie prestabilite;

- creazione di postazioni adiacenti all'Aula in cui poter esprimere il voto.

⁶ Tracce della discussione si rinvengono già nella riunione della Giunta per il regolamento della Camera del 4 marzo 2020.

attività svolte in sedi informali⁷. Mentre per le riunioni in sede formale è stata ribadita l'impossibilità della partecipazione “da remoto”, restando escluso *a fortiori* ogni processo deliberativo da parte delle commissioni e dell'Aula.

Pertanto, per quel che concerne il tema più dibattuto e che ha suscitato il maggior interesse, va sottolineato come le Camere si siano mosse con grande cautela. Nonostante alcune aperture in dottrina⁸, le Camere hanno, almeno per il momento, ritenuto non compatibile con l'attuale assetto costituzionale (art. 64, terzo comma, Cost.) e con le tradizioni parlamentari, la partecipazione “da remoto” ai lavori parlamentari svolti in sede formale⁹.

L'approccio che ha caratterizzato i Consigli regionali (salvo alcune eccezioni¹⁰) sembra, invece, essere stato fatalmente influenzato dal decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 che, all'articolo 73, ha previsto per i consigli comunali, provinciali e delle Città metropolitane la possibilità ricorrere alle “sedute telematiche”, tramite sistemi di videoconferenza. Sulla scia di questa previsione (e se ne trova traccia negli atti consiliari) la gran parte dei Consigli regionali - nonostante non godano, com'è noto, di alcuno scudo di insindacabilità relativo agli *interna corporis* - hanno optato, da subito, per scelte drastiche che, come vedremo, suscitano più di una perplessità.

Una presa di posizione chiara a favore del ricorso alle sedute in modalità telematica è giunta dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali, prima tramite delle apposite linee guida approvate dal Tavolo dei Segretari generali adottate in data 12 marzo 2020 e poi con l'ordine del giorno n.

⁷ Si svolgono in sede informale quelle attività che, pur riconducibili all'attività istituzionale dell'organo, non sono soggette a resocontazione.

⁸ Non è possibile in questa sede ripercorrere il dibattito che ha visto contrapporsi un'interpretazione restrittiva che nega la possibilità di interpretare l'art. 64, terzo comma, Cost. sganciato dalla presenza fisica dei parlamentari e una interpretazione evolutiva che apre alla possibilità di una presenza non fisica. Si rinvia a F. BIONDI, P. VILLASCHI, *Il funzionamento delle Camere durante l'emergenza sanitaria. Riflessioni sulla difficile praticabilità di un Parlamento “telematico”*, in *federalismi.it*, n. 18/2020, pp. 42 ss.

⁹ Per una disamina delle soluzioni adottate dai Parlamenti dei principali Paesi europei v., ancora, F. BIONDI, P. VILLASCHI, *Il funzionamento delle Camere durante l'emergenza sanitaria. Riflessioni sulla difficile praticabilità di un Parlamento “telematico”*, cit., pp. 33 ss.

¹⁰ Si tratta, in particolare, delle Regioni Abruzzo, Sardegna e Sicilia dove il ricorso alle videoconferenze è rimasto confinato alle audizioni svolte in Commissione o alle riunioni della Conferenza dei Capigruppo e dell'Ufficio di Presidenza (v. deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale dell'Abruzzo n. 62/2020). Anche il Consiglio regionale della Calabria ha assunto una posizione più prudente rispetto a quella generalmente adottata dalle altre Assemblee regionali, limitando la partecipazione in modalità telematica ai lavori consiliari solo ai consiglieri sottoposti a “quarantena precauzionale” o positivi a Covid 19 (v. Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 1/2020).

1/2020, approvato dai Presidenti in data 24 marzo 2020, intitolato: “Orientamenti in merito al possibile svolgimento dell’attività istituzionale in modalità telematica in casi di emergenza e individuazione delle “attività indifferibili da svolgere in presenza” ai sensi del dpcm 11 marzo 2020 e del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 “Cura Italia”. In particolare, l’ordine del giorno reca, al punto 1, le seguenti indicazioni: *“In caso di comprovate situazioni di gravità ed emergenza nazionale decretata dal Presidente del Consiglio dei Ministri e/o regionale/provinciale decretata dal Presidente della Giunta, che rendono temporaneamente impossibile al Consiglio regionale/provinciale di riunirsi secondo le modalità ordinarie, previa adozione di apposita deliberazione dell’Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale/provinciale, nel rispetto dei rispettivi regolamenti consiliari, è consentito lo svolgimento delle sedute anche in modalità telematica mediante collegamento in videoconferenza.”*¹¹

Sulla base del citato orientamento espresso dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali, i Consigli regionali hanno introdotto disposizioni che, sia pur con significative differenze, consentono oggi all’Aula e alle Commissioni (e agli altri organi consiliari, tra cui l’Ufficio di presidenza e la Conferenza dei Presidenti dei gruppi consiliari) di riunirsi in via telematica procedendo finanche a deliberare a distanza sugli atti al loro esame e aprendo, con ciò, alla possibilità che anche la funzione legislativa sia esercitata “da remoto”.

In alcuni casi non si tratta nemmeno di regole provvisorie, frutto di uno stato di eccezione, ma di regole a regime che potranno essere utilizzate - così come auspicato dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee in base al già citato ordine del giorno n. 1/2020 - anche al di là dell’attuale emergenza sanitaria causata

¹¹ “2. *Svolgimento delle sedute in modalità telematica*

Per “sedute in modalità telematica” si intendono le sedute dell’organo collegiale con partecipazione a distanza dei componenti attraverso l’utilizzo di strumenti telematici idonei a consentire l’identificazione certa di ogni partecipante, la comunicazione in tempo reale a due vie e, quindi, il collegamento simultaneo fra tutti i partecipanti. La documentazione funzionale allo svolgimento delle sedute è resa disponibile nelle forme e con le modalità previste dal Regolamento del Consiglio.

Le votazioni si effettuano per appello nominale e, ove possibile, con alzata di mano o chiamata del Presidente. Nei casi in cui sussistano le condizioni tecniche per farlo, è altresì possibile procedere con votazione elettronica.

3. *Svolgimento sedute Commissioni consiliari*

Le sedute delle Commissioni consiliari possono svolgersi in modalità telematica alle medesime condizioni di cui ai punti 1 e 2 del presente documento.

4. *Svolgimento sedute Ufficio di Presidenza e Conferenza dei Presidenti dei Gruppi consiliari*

Le sedute dell’Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale/provinciale e della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi consiliari possono svolgersi in modalità telematica alle condizioni di cui ai punti 1 e 2 del presente documento.”

da Covid-19¹², in occasione di future emergenze (non necessariamente sanitarie) di carattere nazionale e regionale. Inoltre, non può non essere rilevato che (con l’eccezione di alcune Regioni¹³) la possibilità di collegarsi “da remoto” ai lavori consiliari non si rivolge solo a quei consiglieri impossibilitati a presenziare fisicamente alle sedute (perché positivi a Covid-19 o sottoposti a “quarantena precauzionale”), ma potenzialmente a ogni consigliere regionale. Peraltro, lì dove manca una forma di modalità “mista” della seduta aperta anche alla presenza fisica dei consiglieri che liberamente vogliono presenziare ai lavori rispettando le regole di distanziamento necessarie, la “seduta telematica”, una volta convocata, finisce per tramutarsi in una imposizione che impedisce al consigliere regionale di prender parte ai lavori in sede¹⁴, nonostante il diritto di spostarsi per recarsi presso la sede del Consiglio ad esercitare le proprie funzioni non sia stato messo in discussione nemmeno dai noti provvedimenti limitativi della libertà di circolazione (salvo i casi di quarantena o di positività al virus)¹⁵. Al riguardo sembra utile richiamare proprio la citata riunione della Giunta per il regolamento del 31 marzo 2020, in cui il Presidente della Camera dei Deputati, nell’ammettere la partecipazione “da

¹² Così hanno previsto, ad esempio, la Basilicata (Deliberazione consiliare n. 106/2020), il Molise (Deliberazione consiliare n. 88/2020) e la Valle d’Aosta (Deliberazione dell’Ufficio di Presidenza n. 33/2020). Altre Regioni, come l’Emilia-Romagna, hanno invece limitato l’utilizzo “delle sedute telematiche” all’attuale emergenza in corso (vedi Deliberazione assembleare n. 3/2020). Una soluzione mediana è stata accolta dal Consiglio regionale del Lazio che, con la Deliberazione consiliare n. 1/2020, ha previsto la possibilità di utilizzare la “modalità telematica” solo in occasione di emergenze di carattere nazionale. Il Consiglio provinciale di Trento (Deliberazione dell’Ufficio di Presidenza n. 28/2020) ha, invece, previsto una fattispecie molto ampia che rimanda a “condizioni eccezionali di particolare gravità” che solo in sede di prima applicazione includono l’attuale emergenza sanitaria.

¹³ Calabria (Deliberazione dell’Ufficio di Presidenza n. 1/2020) e, ora, anche Veneto (Deliberazione dell’Ufficio di Presidenza n. 38/2020).

¹⁴ Questo sembra emergere, perlomeno per le sedute dell’Aula, da alcune deliberazioni regionali che limitano la presenza fisica ad alcune cariche specificamente indicate e non è prevista espressamente la possibilità di partecipazione per gli altri componenti del Consiglio (v. Deliberazione consiliare della Basilicata n. 106/2020; Deliberazione consiliare del Lazio n. 1/2020; Deliberazione dell’Ufficio di Presidenza della Puglia n. 278/2020; Deliberazione dell’Ufficio di Presidenza del Piemonte n. 55/2020; Deliberazione Ufficio di Presidenza della Toscana n. 25/2020).

¹⁵ Il decreto-legge n. 19 del 25 marzo 2020, all’articolo 1, comma 2, lettera a), consentiva espressamente «spostamenti individuali limitati nel tempo e nello spazio o motivati da esigenze lavorative, da situazioni di necessità o urgenza, da motivi di salute o da altre specifiche ragioni». Nell’ambito delle predette fattispecie, ancorché non espressamente richiamati, sembravano poter rientrare anche gli spostamenti compiuti dai consiglieri regionali per l’esercizio delle loro funzioni.

remoto” sia pur le sole attività degli organi parlamentari svolte in sede informale, ha precisato che la riunione debba svolgersi presso la sede della Camera alla presenza del Presidente o del Vicepresidente e del segretario funzionario, nonché “dei deputati che intendano assicurare la loro presenza in sede”¹⁶.

Ciò premesso, la proliferazione di atti consiliari regolatori delle “sedute telematiche” pone l’interprete di fronte a due principali questioni problematiche: una di metodo, l’altra di merito. La prima questione di metodo attiene all’individuazione della fonte abilitata a dare l’avvio a quella che è stata definita la “re-ingegnerizzazione” dei lavori assembleari¹⁷, l’altra, di merito, attiene invece alla compatibilità delle “sedute telematiche” con l’assetto delineato dagli Statuti regionali che, com’è noto, costituiscono norme interposte nel giudizio di costituzionalità delle leggi regionali.

Relativamente alla fonte abilitata a prevedere le “sedute telematiche” va rilevato che il quadro che emerge dalle Regioni è quanto mai frastagliato. La maggior parte dei Consigli regionali (tra cui quelli della Puglia¹⁸, del Veneto¹⁹, della Calabria²⁰, della Toscana²¹, delle Marche²², del Piemonte²³ e dell’Umbria²⁴) - facendo leva sugli orientamenti espressi dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee²⁵, - hanno dato avvio alla “re-ingegnerizzazione” dei lavori consiliari direttamente con deliberazioni dei rispettivi Uffici di presidenza, senza metter mano ai regolamenti interni. Una Regione (il Friuli-Venezia Giulia) è intervenuta con legge regionale²⁶, “la cui costituzionalità pare dubbia poiché si tratta di una disposizione legislativa lesiva dell’autonomia regolamentare del Consiglio regionale [...], come tale approvata a maggioranza semplice, anziché assoluta, così come l’art. 21 St. richiede per le modifiche regolamentari”²⁷. Un’altra Regione (la Valle d’Aosta²⁸), in un

¹⁶ Resoconto della seduta del 31 marzo 2020 della Giunta per il regolamento, p.7-8 (<https://www.camera.it/leg18/824?tipo=C&anno=2020&mese=03&giorno=31&view=&commissione=15&pagina=#data.20200331.com15.bollettino.sede00010.rit00010>)

¹⁷ N. LUPO, *L’attività parlamentare in tempi di coronavirus*, cit., p. 131.

¹⁸ Deliberazione dell’Ufficio di Presidenza n. 278/2020.

¹⁹ Tra cui v. Deliberazione dell’Ufficio di Presidenza n. 36/2020.

²⁰ Deliberazione dell’Ufficio di Presidenza n. 1/2020.

²¹ Tra cui v. Deliberazione dell’Ufficio di Presidenza n. 25/2020.

²² Deliberazione dell’Ufficio di Presidenza n. 897/2020.

²³ Deliberazione dell’Ufficio di Presidenza n. 55/2020.

²⁴ Deliberazione dell’Ufficio di Presidenza n. 60/2020.

²⁵ “*previa adozione di apposita deliberazione dell’Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale/provinciale, nel rispetto dei rispettivi regolamenti consiliari.*”

²⁶ Si tratta della Legge regionale Friuli-Venezia Giulia 12 marzo 2020, n. 3, art. 11.

²⁷ S. CURRERI, *Il Parlamento nell’emergenza*, cit., p. 33 (nota 127).

²⁸ Decreto del Presidente del Consiglio regionale 19 marzo 2020. Successivamente è stata adotta la Deliberazione dell’Ufficio di Presidenza n. 33/2020.

primo momento, è addirittura intervenuta con un semplice decreto del Presidente del Consiglio regionale. La minoranza dei Consigli regionali ha preferito, invece, investire direttamente l’Aula della questione sottoponendo al suo esame specifiche modifiche al regolamento interno (Emilia-Romagna²⁹, Basilicata³⁰, Lazio³¹ e Molise³²), anche se tali modifiche (eccezion fatta per la Basilicata) sono intervenute dopo l’adozione di provvedimenti adottati in via d’urgenza dagli Uffici di Presidenza.

Sebbene ogni ordinamento regionale conservi le sue specificità, il funzionamento delle assemblee elettive è regolato per grandi linee dalle medesime regole (che spesso traggono ispirazione proprio dai regolamenti parlamentari) e sembra ragionevole ritenere che l’utilizzo delle “sedute telematiche”, rappresentando una rivoluzione copernicana delle procedure consiliari, necessiti quantomeno di “copertura” regolamentare³³. In altre parole, le deliberazioni degli Uffici di Presidenza che disciplinano le “sedute telematiche” andrebbero adottate non a monte ma a valle del procedimento normativo, vale a dire in attuazione di precise previsioni regolamentari. L’organizzazione dei lavori del Consiglio è, del resto, materia che gli Statuti regionali rimettono ai regolamenti dalle Assemblee e quest’ultimi non potrebbero, dunque, subire deroghe ad opera di altre fonti. Infine, non può nemmeno essere ignorato che i regolamenti contengono in più parti regole che presuppongono la presenza fisica dei consiglieri e ciò sembrerebbe sconsigliare “fughe” dal regolamento³⁴.

La seconda questione, più propriamente di merito, ci pone di fronte ad un altro interrogativo. Quand’anche l’introduzione delle “sedute telematiche” avvenisse per via regolamentare, le deliberazioni “da remoto” sarebbero comunque compatibili con l’attuale assetto costituzionale e statutario regionale?

²⁹ Deliberazione assembleare n. 3/2020.

³⁰ Deliberazione consiliare n. 106/2020.

³¹ Deliberazione consiliare n. 1/2020.

³² Deliberazione consiliare n. 88/2020.

³³ “[...] una modifica di tale portata non può avvenire con meri strumenti interpretativi ovvero atti, anche all’unanimità, della Giunta per il regolamento o degli uffici di Presidenza [...]”; così B. CARAVITA, *L’Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, cit., p. VIII, con riferimento al voto a distanza dei parlamentari.

³⁴ Si pensi, solo per fare alcuni esempi, alle disposizioni che disciplinano: il tumulto in Aula o lo sgombero dei settori dove è ammesso il pubblico; il divieto per gli estranei di introdursi dove siedono i consiglieri; il voto per alzata e seduta o per divisione dei consiglieri; l’espulsione dall’Aula del consigliere che sia stato richiamato più volte all’ordine; il ritiro degli emendamenti nel caso in cui il proponente non sia presente in Aula; le modalità di intervento in Aula (il consigliere parla in piedi e rivolto verso la presidenza); le modalità di votazione a scrutinio segreto (il consigliere “depone” nelle urne la pallina bianca o la pallina nera ovvero la scheda in caso di elezioni).

Con riferimento all'organizzazione dei lavori del Consiglio regionale gli Statuti regionali contengono, in alcuni casi, norme più dettagliate di quante la Costituzione ne preveda per l'organizzazione delle Camere. Le disposizioni statutarie che si occupano dei *quorum* (strutturale e funzionale) per la validità delle deliberazioni consiliari sono tal volta più penetranti dell'equivalente articolo 64, terzo comma, della Costituzione ed è noto che è sull'interpretazione da riservare a tale articolo che prevalentemente la dottrina si è divisa tra favorevoli e contrari alle "sedute telematiche". Sul fronte degli Statuti regionali va rilevato che alcuni di essi non si limitano a parlare genericamente di "presenza" (come l'art. 64, terzo comma, Cost.), ma specificano "presenza in Aula" della maggioranza dei componenti del Consiglio (Veneto: art. 50, comma 3; Lazio: art. 27, comma 3; Puglia: art. 35, comma 3). Inoltre, in alcuni casi, alcune regole relative al computo dei consiglieri in congedo e in missione ai fini del numero legale sono contenute direttamente negli Statuti, i quali non operano un mero rinvio in bianco alla fonte regolamentare³⁵. Ebbene le disposizioni statutarie sulla "finzione di presenza" dei consiglieri giustificati potrebbero essere interpretate a contrario come negazione della possibilità di partecipazione "da remoto", giacché il consigliere in missione è considerato solo figurativamente presente alla riunione dell'organo consiliare e non rileva se egli possa o meno collegarsi "da remoto"³⁶.

Inoltre, occorre chiedersi se nelle votazioni a distanza possa essere rispettata in maniera piena la previsione dell'articolo 48, secondo comma, Cost. e, in particolare, la garanzia della personalità, della libertà e, laddove richiesto, della segretezza del voto³⁷. Se la personalità del voto sembra poter essere salvaguardata attraverso accorte procedure informatiche di identificazione del consigliere, più problematico appare il profilo legato alla tutela della libertà di voto. A garanzia di quest'ultima, i regolamenti dettano regole volte ad escludere forme di condizionamento o interferenza da parte di soggetti terzi nei confronti del consigliere regionale (che potrebbero arrivare finanche a forme di minaccia o costrizione). Sebbene i Consigli regionali non godano di una vera e propria immunità della sede come accade a livello parlamentare, esistono comunque una serie di regole poste a garanzia del libero esercizio del mandato consiliare, ma la cui efficacia sembra presupporre la presenza fisica dell'eletto all'interno della sede.

³⁵ V., tra gli altri, St. Veneto: art. 50, comma 3; St. e Lazio: art. 27, comma 3.

³⁶ L'obiezione, peraltro, potrebbe riguardare anche quelle Regioni in cui le "sedute telematiche" sono state introdotte con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza senza modificare le norme regolamentari sul computo dei consiglieri in congedo o in missione ai fini del numero legale.

³⁷ Cfr. A. MALASCHINI, *Procedure parlamentari e legislazione d'emergenza*, Working Papers Series della School of Government della Luiss, n. 57, marzo 2020, p. 7, nonché B. CARAVITA, *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, cit., p. VIII.

Si pensi, solo per fare alcuni esempi, alle disposizioni, mutate dai regolamenti parlamentari, che vietano alle persone estranee di introdursi in Aula o nelle commissioni (anche ai collaboratori è vietato sedere accanto ai consiglieri) o alle disposizioni che vietano al pubblico presente nei settori riservati di esprimere segni approvazione o disapprovazione. La *ratio* di tali previsioni risiede, ancora una volta, nell'esigenza di preservare il consigliere da forme di condizionamento o interferenza da parte di soggetti terzi che potrebbero minare la sua autodeterminazione e la libertà delle opinioni e dei voti espressi nell'esercizio delle sue funzioni. Di contro, il consigliere che partecipa “da remoto” ai lavori potrebbe non essere solo nel luogo prescelto per “collegarsi” (ad esempio una stanza della sua abitazione) e non si può escludere *a priori* che lo stesso possa subire condizionamenti e/o pressioni da parte di soggetti terzi³⁸. Potrebbe darsi anche il caso in cui i manifestanti, anziché protestare come accade oggi davanti alla sede del Consiglio regionale, decidano di manifestare nei pressi delle abitazioni dei consiglieri proprio per influenzarne il voto “da remoto” su un determinato provvedimento all'ordine del giorno dell'organo.

Altra questione di non facile soluzione sulla quale bisognerà attendere anche gli sviluppi informatici è quella della segretezza del voto. È noto, infatti, che le votazioni sono di norma palesi, ma gli Statuti³⁹ e i regolamenti prevedono in alcuni casi il ricorso al voto segreto. Alcune votazioni poi presuppongono lo scrutinio segreto, come nel caso delle procedure elettive. Sul punto, alcune disposizioni regionali adottate in materia stabiliscono che in caso di ricorso alle “sedute telematiche” il voto sia necessariamente palese e debba esprimersi per appello nominale (vedi, ad esempio, Basilicata⁴⁰, Puglia⁴¹, Toscana⁴² ed Emilia-Romagna⁴³). Si tratta in realtà della codificazione di un orientamento espresso dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee nel citato ordine del giorno n. 1/2020 (“*Le votazioni si effettuano per appello nominale e, ove possibile, con alzata di mano o chiamata del*

³⁸ Con riferimento al voto dei parlamentari “a distanza” v. le riflessioni sviluppate da M. BOZZAOTRE, *Alcune considerazioni su voto parlamentare a distanza, corpi del sovrano e metafisica costituzionale della presenza*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2/2020, p. 37.

³⁹ V., ad esempio, art. 24 St. Liguria: “*Il voto è palese salvo per le votazioni riguardanti le persone e negli altri casi previsti dal Regolamento Interno*” o art. 27, comma 4, St. Lazio: “*Le votazioni concernenti persone si svolgono a scrutinio segreto, salvo i casi in cui il regolamento dei lavori stabilisca altrimenti.*”

⁴⁰ Deliberazione consiliare n. 106/2020.

⁴¹ Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 278/2020.

⁴² Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 25/2020.

⁴³ Deliberazione assembleare n. 3/2020.

*Presidente*⁴⁴). Peraltro, le votazioni segrete non sono sempre preventivabili, potendo essere richieste anche in corso di seduta (laddove ricorrano i presupposti statutari e regolamentari), ne consegue che l'obbligatorietà del voto palese nega in radice la possibilità di richiedere lo scrutinio segreto e ciò potrebbe rappresentare un *vulnus* alle prerogative dei consiglieri. In altri termini, in base ad alcune discipline regionali, è la tipologia di seduta (quella telematica) a non contemplare lo scrutinio segreto e non già il merito della votazione, sicché qualora si dovesse procedere ad una votazione concernente persone il voto resterebbe sempre e comunque palese.

Un ulteriore aspetto su cui sembra poter impattare negativamente l'utilizzo della "seduta telematica" è quello relativo alle prerogative delle opposizioni e, in particolare, all'esercizio dell'ostruzionismo che, com'è noto, costituisce un'arma legittima nelle mani delle opposizioni per ritardare i processi decisionali. È evidente, infatti, che per ragioni strutturali una qualunque forma di ostruzionismo messa in campo nel corso di una "seduta telematica" risulterebbe assai meno efficace di quella esercitata in presenza. Basti pensare che al Presidente di turno potrebbe essere sufficiente premere un bottone per silenziare il consigliere irrequieto.

Infine, va pure considerato un tema che non può essere sottovalutato da chi ha un poco di dimestichezza con le assemblee elettive: il ruolo che assume la negoziazione e il confronto svolto anche a margine delle sedute formali. Frequentemente nei corridoi adiacenti le aule (come accade a Montecitorio e a Palazzo Madama⁴⁵) sono prese decisioni tra le più rilevanti, quelle in grado di sbloccare magari l'*impasse* venutasi a creare. Spesso ciò accade durante le sospensioni dei lavori e si comprende facilmente come le negoziazioni informali risulterebbero quantomeno più difficili da svolgere parallelamente o a margine di una "seduta telematica". Ma anche volendo limitare l'attenzione a ciò che accade durante le sedute formali, chi conosce il funzionamento delle Assemblee legislative

⁴⁴ Anche se il periodo seguente potrebbe essere interpretato con riferimento al voto segreto: "*Nei casi in cui sussistano le condizioni tecniche per farlo, è altresì possibile procedere con votazione elettronica*". Le votazioni elettroniche sono uno strumento che può essere utilizzato sia per le votazioni palesi sia per quelle segrete.

⁴⁵ "Vengono in rilievo anche gli spazi di passaggio, come i corridoi: il famoso Transatlantico di palazzo Montecitorio, al pari dei "corridoi dei passi perduti" che esistono in tutti i parlamenti del mondo, e che sono spesso considerati per certi aspetti persino più importanti rispetto all'aula. Insomma, è lo stare assieme, nello stesso tempo e nello stesso luogo, che rafforza la capacità decisionale del Parlamento e che costituisce elemento essenziale della sua legittimazione." N. LUPO, *L'attività parlamentare in tempi di coronavirus*, cit., p. 124. V. anche M. PIGNATARO, *Come preservare la continuità dell'attività parlamentare ai tempi del COVID 19? Alcune riflessioni sul voto "a distanza" e le vie percorribili a normative vigente*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n.2/2020, p. 503.

“[...] sa bene quanto sia intricata la fase della votazione: elevato numero degli emendamenti, testi che si sovrappongono, presentazioni spesso irrituali e fuori dai termini, complessità nelle decisioni sull’ammissibilità, interventi estemporanei, proposte di modifiche ed integrazioni avanzate oralmente e a volte pochi secondi prima della votazione, necessità di sospensione dei lavori per acquisire i pareri obbligatori, a cominciare da quelli della commissione bilancio. Sono tutte questioni che vanno armonizzate con l’eventuale possibilità di un voto a distanza, anche per porre chi deve ricorrere a tale sistema in condizioni non deteriori rispetto a chi partecipa fisicamente. Da qui la necessità che ove si decida di procedere su questa strada vengano disciplinate *ex novo*, ed eventualmente semplificate, le procedure di esame in commissione e in assemblea di articoli ed emendamenti rendendole compatibili con il voto a distanza; ciò quantomeno nelle situazioni di emergenza”⁴⁶.

Naturalmente non vi è chi non veda che i Consigli regionali si siano trovati ad affrontare una situazione di emergenza che non aveva precedenti nella storia e la necessità di fronteggiare con rapidità la situazione potrebbe aver spinto verso l’adozione di misure non convenzionali. Le riflessioni di questo breve scritto non hanno alcuna pretesa di esaustività, ma rappresentano un contributo e uno stimolo a sviluppare, passata la prima fase emergenziale, una riflessione più serena su un argomento che per la delicatezza delle sue implicazioni merita di essere affrontato in tutte le sue angolazioni con il dovuto approfondimento.

Non si tratta, infatti, com’è stato correttamente rilevato con riferimento ai procedimenti parlamentari, di difendere meri formalismi “sacrificabili sull’altare dell’esigenza di forti decisori operativi”⁴⁷, ma di salvaguardare l’autonomia delle attribuzioni dei Consigli regionali e le prerogative dei singoli consiglieri.

⁴⁶ A. MALASCHINI, *Sulle concrete misure adottate dal Parlamento in occasione dell'emergenza covid-19*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2/2020, p. 280.

⁴⁷ R. DICKMANN, *Alcune questioni di costituzionalità in tema di voto parlamentare a distanza*, in *federalismi.it*, p. 10.