

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Luogo e data: Roma, 18.2.2021</p> <p>Autore: Chiara Cordova</p> <p>Titolo relazione: <i>“Funzionalità delle Assemblee legislative regionali e del Parlamento e uso degli strumenti telematici. Come si sono organizzate le Assemblee legislative? Un quadro di sintesi.”</i></p>
---	--	---

La presente relazione verte sul funzionamento delle Assemblee legislative regionali nel periodo dell'emergenza sanitaria da Covid-19 ed in particolare sul lavoro che la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome ha realizzato nel corso del 2020 - e di cui tuttora continua ad occuparsi - al fine di contenere e contrastare l'impatto del Covid-19 anche sul fronte del funzionamento istituzionale ed amministrativo.

Come da più parti è stato evidenziato¹, tra i tanti effetti prodotti dalla pandemia, occorre considerare anche quelli che hanno inciso sul funzionamento degli Organi istituzionali ed in particolare delle Assemblee elettive, comportando, tra l'altro, una decisa accelerazione del processo di digitalizzazione e di dematerializzazione del procedimento legislativo, che ha avuto ovviamente riflessi anche sui Consigli regionali.

È indubbio, infatti, che, al pari di quanto avvenuto in ambito europeo e nazionale, specie nella prima fase dell'emergenza sanitaria, il Covid-19 abbia colpito anche le Istituzioni regionali, le quali, sia pur in maniera differente, hanno però saputo reagire, accettando la sfida del cambiamento imposta dalla situazione emergenziale e la conseguente necessità di ricorrere a soluzioni nuove ed alternative, nella maggior parte dei casi straordinarie e temporanee, a cui si sono accostate consapevoli dell'importanza, avvertita soprattutto in ambito territoriale, di fornire risposte efficaci a sostegno dei cittadini e del tessuto produttivo.

Partendo, dunque, da tali presupposti, in sede di Conferenza da subito si è ritenuto di dover avviare un percorso costruttivo, quanto più possibile condiviso, volto all'individuazione di misure capaci di contemperare l'esigenza primaria della salute individuale e collettiva con il regolare svolgimento delle attività istituzionali ed il buon andamento degli uffici, pur in un contesto di oggettiva difficoltà operativa che ha riguardato tutte le amministrazioni.

Ciò ha consentito alle Assemblee legislative ed alle amministrazioni regionali, così come alla stessa Conferenza, di continuare a svolgere le proprie funzioni ed attività – che non si sono mai interrotte - muovendosi anzitutto nel perimetro tracciato dalle specifiche misure da osservare all'interno delle sedi istituzionali in modo da tutelare gli organi politici ed il personale (e, quindi, utilizzo di DPI, plexigas, rilevamento della temperatura con il termoscanner, ingressi ed uscite scaglionati, più di recente effettuazione dei test rapidi antigenici, turnazione e rotazione del personale in presenza e così via).

Al contempo, è stata altresì oggetto di analisi ed approfondimento la possibilità di usufruire del supporto offerto dalla tecnologia attraverso la previsione per i Consiglieri regionali della partecipazione da remoto ai lavori degli Organi consiliari, alla stregua di quanto avvenuto in altri contesti (primo fra tutti il Parlamento europeo²).

¹ Ex multis S. CURRERI, *Il Parlamento nell'emergenza*, in Osservatorio AIC, fasc. 3/2020 del 12 maggio 2020, pag. 215 ss, disponibile all'indirizzo: https://www.osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/2020_3_14_Curreri.pdf.

² Per un approfondimento v. *Come il Parlamento europeo ha adeguato le sue funzioni durante la pandemia*, disponibile all'indirizzo: <https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/eu-affairs/20200408STO76807/come-il-parlamento-europeo-ha-adequato-le-sue-funzioni-durante-la-pandemia>.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Luogo e data: Roma, 18.2.2021</p> <p>Autore: Chiara Cordova</p> <p>Titolo relazione: <i>“Funzionalità delle Assemblee legislative regionali e del Parlamento e uso degli strumenti telematici. Come si sono organizzate le Assemblee legislative? Un quadro di sintesi.”</i></p>
---	--	---

Come è noto, quest’ultima previsione è stata tra le più dibattute misure prospettate per fronteggiare la situazione d’emergenza sanitaria per ragioni conosciute su cui gli studiosi, ma non solo, si sono in più occasioni confrontati, facendo emergere posizioni discordanti. Al riguardo è stato, ad esempio, affermato che le Assemblee legislative per loro stessa natura devono riunirsi in presenza al fine di testimoniare l’esistenza democratica della sovranità popolare definita dall’articolo 1 della Costituzione.

Per tale ragione, dunque, *“devono riunirsi in presenza”*; tuttavia, in questo frangente, tenuto conto dell’eccezionalità della situazione, in ambito regionale è stata presa in considerazione anche l’opportunità di dire *“dovrebbero riunirsi in presenza”*, quando sussistono le condizioni per poterlo (ma anche per volerlo) fare, in ogni caso individuando adeguate misure di sicurezza per la tutela della salute.

Sulla base allora di quest’ultimo assunto, in seno alla Conferenza – organo rappresentativo del sistema dei Consigli regionali – si è valutata l’opportunità di non escludere a priori le sedute con modalità telematiche, ritenendo che il bene primario da dover tutelare, oltre al diritto alla salute, fosse il diritto ad essere riuniti più che a potersi riunire in un certo luogo o in un certo modo, ben potendo quindi considerare a tutti gli effetti riunioni anche quelle che si svolgono in via telematica in uno stesso luogo digitale, quando non sia possibile riunirsi fisicamente in presenza di circostanze eccezionali.

Ciò ha portato, grazie ad un complesso ed articolato lavoro di coordinamento, all’individuazione di modalità atte a garantire in ogni caso il diritto dei Consiglieri regionali di continuare a svolgere la propria attività pure da remoto, in condizioni di sicurezza, anche a livello informatico.

Una scelta quest’ultima non convenzionale, che si discosta sensibilmente da quella operata in ambito parlamentare, ma che è apparsa necessaria per affrontare una situazione senza precedenti, che richiedeva interventi rapidi e flessibili a garanzia del buon funzionamento e dell’efficacia delle Istituzioni regionali.

Il ricorso a piattaforme digitali ha, difatti, consentito a diversi organi collegiali (compresi molti Consigli regionali) di riunirsi e di continuare a deliberare anche a distanza, in collegamento da remoto, mediante sistemi di audio-videoconferenza, con tutto quello che ciò comporta sul piano della sicurezza, della trasparenza e della pubblicità dei lavori, tutti aspetti tecnici che hanno richiesto approfondimenti ulteriori, anche successivi, da parte della Conferenza.

Sul punto, come risaputo, è intervenuto con una specifica previsione il Decreto-legge 17 marzo 2020, n.18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, (il Decreto cd. “Cura Italia”), che, al fine di contrastare e contenere la diffusione del virus Covid-19, all’art. 73 ha introdotto misure di semplificazione degli Organi collegiali, prevedendo in particolare al primo comma per Comuni, Province e Città metropolitane, la facoltà, laddove non già prevista, di riunirsi in videoconferenza fino alla cessazione dello stato di emergenza deliberato dal Consiglio dei ministri il 31 gennaio 2020, attraverso il ricorso a sistemi in grado di assicurare comunque criteri di trasparenza e tracciabilità, di pubblicità delle sedute, oltre che di identificazione certa dei partecipanti³.

³ Art. 73 (*Semplificazioni in materia di organi collegiali*), Decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27:

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Luogo e data: Roma, 18.2.2021</p> <p>Autore: Chiara Cordova</p> <p>Titolo relazione: <i>“Funzionalità delle Assemblee legislative regionali e del Parlamento e uso degli strumenti telematici. Come si sono organizzate le Assemblee legislative? Un quadro di sintesi.”</i></p>
---	--	---

La disposizione, dunque, è stata la prima “norma statale” a disciplinare specificamente la fattispecie delle sedute degli organi collegiali effettuate da remoto, mediante videoconferenza, non includendovi però le Regioni, sebbene in una prima bozza del decreto – di cui è stato seguito l’iter - fosse presente una analoga previsione anche per i Consigli regionali, poi espunta dal testo finale, poiché, come successivamente è stato rilevato, si è intesa garantire l’autonomia di ciascuna Regione nel decidere come organizzarsi ed eventualmente a quali strumenti ricorrere per assicurare la continuità delle funzioni istituzionali.

Ciò nonostante, la norma richiamata si è comunque collocata alla base delle riflessioni sviluppate non solo all’interno della Conferenza, ma anche di molti Consigli regionali, alcuni dei quali, invero, ancor prima dell’adozione del decreto cd. Cura Italia, avevano già deliberato sulla possibilità di svolgimento delle sedute da remoto (è il caso del Friuli Venezia Giulia, intervenuto con la legge regionale 12 marzo 2020, n. 3, poi modificata dalla l.r. n. 6/2020, che all’articolo 11 disciplina le “Modalità di svolgimento delle sedute della Giunta regionale e del Consiglio regionale in casi di emergenza”⁴, ovvero della

*“1. Al fine di contrastare e contenere la diffusione del virus COVID-19 e fino alla data di cessazione dello stato di emergenza deliberato dal Consiglio dei ministri il 31 gennaio 2020, i **Consigli dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane e le Giunte comunali, che non abbiano regolamentato modalità di svolgimento delle sedute in videoconferenza, possono riunirsi secondo tali modalità, nel rispetto di criteri di trasparenza e tracciabilità** previamente fissati dal presidente del consiglio, ove previsto, o dal sindaco, purché siano individuati **sistemi che consentano di identificare con certezza i partecipanti, sia assicurata la regolarità dello svolgimento delle sedute** e vengano garantiti lo svolgimento delle funzioni di cui all'articolo 97 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, **nonché adeguata pubblicità delle sedute**, ove previsto, secondo le modalità individuate da ciascun ente.*

⁴Legge regionale 12 marzo 2020, n. 3 Friuli Venezia Giulia:

Art. 11

(Modalità di svolgimento delle sedute della Giunta regionale e del Consiglio regionale in casi di emergenza)

1. In caso di situazione di particolare gravità e urgenza, riconosciuta con provvedimento del Consiglio dei Ministri o del Presidente del Consiglio dei Ministri, che renda temporaneamente impossibile o particolarmente difficile al Consiglio regionale, alle Commissioni consiliari, alla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi consiliari, agli altri organi collegiali operanti presso il Consiglio regionale, ivi compresi gli organi di garanzia, o alla Giunta regionale riunirsi secondo le ordinarie modalità stabilite dalla normativa vigente, è consentito lo svolgimento delle sedute in modalità telematica.(1)

2. Ai fini della presente legge, per seduta in modalità telematica si intendono le sedute degli organi collegiali di cui al comma 1 con partecipazione a distanza dei componenti dell'organo stesso attraverso l'utilizzo di strumenti telematici idonei a consentire la comunicazione in tempo reale a due vie e, quindi, il collegamento simultaneo fra tutti i partecipanti ed idonei, per quanto riguarda il Consiglio regionale, a permettere l'espressione del voto anche a scrutinio segreto.

3. La sussistenza delle condizioni di cui al comma 1 è riconosciuta:

a) per il Consiglio regionale e per le Commissioni consiliari, dal Presidente del Consiglio, sentita la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi consiliari;

a bis) per gli altri organi collegiali operanti presso il Consiglio regionale dal rispettivo Presidente;

b) per la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi consiliari, dalla Conferenza stessa;

c) per la Giunta regionale, dal Presidente della Regione. (2)

4. Con gli atti di rispettiva competenza gli organi di cui al comma 1 adottano le necessarie disposizioni attuative di quanto disposto dal presente articolo.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Luogo e data: Roma, 18.2.2021</p> <p>Autore: Chiara Cordova</p> <p>Titolo relazione: <i>“Funzionalità delle Assemblee legislative regionali e del Parlamento e uso degli strumenti telematici. Come si sono organizzate le Assemblee legislative? Un quadro di sintesi.”</i></p>
---	--	---

Basilicata, intervenuta nella medesima data con integrazioni al Regolamento Interno del Consiglio regionale, che hanno portato all'introduzione degli artt. 53-bis e 54-bis, che permettono lo svolgimento delle sedute consiliari in situazioni di emergenza in modalità telematica, assicurando in ogni caso la presenza del Presidente del Consiglio regionale e dei due Consiglieri Segretari, nonché garantendo la corretta e puntuale trasmissione degli atti a tutti i Consiglieri⁵. Modifiche regolamentari alle quali ha fatto seguito l'adozione di uno specifico “Disciplinare sulle modalità di svolgimento delle sedute del Consiglio regionale da svolgersi con procedura telematica⁶”.

In questo contesto, pertanto, si è posta la necessità di regolamentare tutti quei casi in cui, per varie ragioni ad ogni modo riconducibili alle scelte autonome di ciascuna Regione (scelte talvolta legate a situazioni di inagibilità delle sedi istituzionali), si è preferito evitare le riunioni in presenza e ricorrere a soluzioni alternative.

Per cui, pur in mancanza di una espressa previsione normativa, la Conferenza, di concerto con il Tavolo dei Segretari generali dei Consigli regionali, ha avviato un lavoro di coordinamento tecnico-istruttorio, volto, come già precisato, all'individuazione di soluzioni idonee ad evitare che, all'interno delle Assemblee elettive, si venissero a creare situazioni di blocco dell'attività legislativa a causa della impossibilità o comunque della difficoltà di riunirsi in presenza e deliberare.

Gli esiti di questa attività hanno successivamente condotto all'approvazione, in data 24 marzo 2020, dell'ordine del giorno n.1/2020 della Conferenza, recante “Orientamenti per il possibile svolgimento dell'attività istituzionale in modalità telematica in casi di emergenza”⁷, un atto non vincolante, da intendere piuttosto quale orientamento

5. Le disposizioni di cui ai commi da 1 a 4 possono trovare applicazione anche agli enti locali della regione, in quanto compatibili con il loro ordinamento e nel rispetto della propria autonomia.

Note:

1 Parole aggiunte al comma 1 da art. 11, comma 1, lettera a), L. R. 6/2020

2 Lettera a bis) del comma 3 aggiunta da art. 11, comma 1, lettera b), L. R. 6/2020

⁵ **Regolamento Interno Consiglio regionale Basilicata:**

art. 53-bis

Convocazione sedute in situazioni di emergenza

1. *In caso di situazioni di emergenza nazionale o regionale il Presidente del Consiglio può disporre la convocazione urgente del Consiglio regionale richiedendo che la seduta si svolga in modalità telematica, mediante collegamento in audio-videoconferenza.*

Art. 54-bis

Sedute in modalità telematica

1. *Il Consiglio regionale si può riunire in modalità telematica, mediante collegamento in audio-videoconferenza, purchè siano rispettate le seguenti condizioni:*
 - *Che siano presenti nell'aula consiliare il Presidente del Consiglio e i due Consiglieri- Segretari;*
 - *Che sia possibile identificare con certezza tutti i Consiglieri partecipanti ai quali deve essere possibile intervenire nella discussione, ricevere, visionare o trasmettere documenti;*
 - *Che le votazioni siano effettuate in forma palese.*

Tutte le disposizioni interne del Regolamento interno del Consiglio regionale si applicano anche alle sedute che si tengono in modalità telematica.

⁶ Consultabile alla pagina <https://www.consiglio.basilicata.it/consiglio-api/file/1092/231216>.

⁷ Si veda al riguardo la pagina [https://www.parlamentiregionali.it/dbdata/documenti/\[5e7a08c578154\]01-20_orientamenti_att_ist_24.03.20.pdf](https://www.parlamentiregionali.it/dbdata/documenti/[5e7a08c578154]01-20_orientamenti_att_ist_24.03.20.pdf).

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Luogo e data: Roma, 18.2.2021</p> <p>Autore: Chiara Cordova</p> <p>Titolo relazione: <i>“Funzionalità delle Assemblee legislative regionali e del Parlamento e uso degli strumenti telematici. Come si sono organizzate le Assemblee legislative? Un quadro di sintesi.”</i></p>
---	--	---

istituzionale condiviso, con cui, in via di prima analisi, si offrono delle indicazioni tali da consentire la gestione delle sedute degli Organi consiliari regionali durante l'emergenza sanitaria determinata dal Covid-19, nel rispetto della autonomia costituzionalmente garantita a ciascuna Regione, delle fonti statutarie di ciascuna Regione, nonché dei Regolamenti consiliari (aspetto quest'ultimo non di poco conto, se si considera che nessun Regolamento consiliare, prima dell'inizio dell'emergenza sanitaria da Covid-19, prevedeva la possibilità di ricorrere a modalità telematiche per lo svolgimento delle sedute degli Organi consiliari).

Un documento in seguito recepito da quasi tutti i Consigli regionali, anche solo in misura parziale (come avvenuto e come avviene, ad esempio, in Sicilia e in Sardegna, dove il ricorso a modalità telematiche per lo svolgimento dei lavori è stato limitato alle audizioni svolte in Commissione o alle riunioni della Conferenza dei Capigruppo e dell'Ufficio di Presidenza. Analoga possibilità è stata, inoltre, inizialmente prevista in Abruzzo, dove però a partire dal 15 ottobre 2020 è stata estesa anche alle sedute d'aula. Una scelta ancora diversa, infine, è stata assunta in Calabria, ove sin dalla prima fase dell'emergenza sanitaria, tale possibilità è stata circoscritta alle sole ipotesi di Consiglieri sottoposti a “quarantena precauzionale” o positivi al Covid-19).

Nel dettaglio, il richiamato ordine del giorno della Conferenza si compone di due parti: una dedicata alla organizzazione amministrativa e nello specifico alla disciplina del lavoro agile (che esula però dall'oggetto della presente relazione); l'altra, invece, specificamente rivolta all'individuazione di soluzioni in grado di consentire l'esercizio delle attività degli Organi consiliari anche da remoto, a sua volta strutturata in quattro punti di seguito brevemente illustrati.

In particolare, il punto 1 disciplina la Convocazione delle sedute in modalità telematica, per cui anzitutto vengono definite le condizioni in presenza delle quali si ammette il ricorso a sistemi di videoconferenza, disponendo in particolare che ciò è possibile: *“In caso di comprovate situazioni di gravità ed emergenza nazionale decretata dal Presidente del Consiglio dei ministri e/o di emergenza regionale/provinciale decretata dal Presidente della Giunta, che rendono temporaneamente impossibile al Consiglio regionale/provinciale di riunirsi secondo le modalità ordinarie”*. Naturalmente, ciò non significa che allo stato d'emergenza consegue automaticamente lo svolgimento della seduta in modalità telematica, ma semplicemente che se ne ammette la facoltà. Una volta definite le condizioni in presenza delle quali è possibile ricorrere alle sedute telematiche, il punto 1 dell'ordine del giorno disciplina la procedura da dover seguire, soffermandosi in particolar modo sull'organo deputato a farlo e sulla tipologia di atto da adottare (ciò tenuto conto anche della duplice esigenza di agire celermente, ma con soluzioni idonee ad evitare che qualcuno, un domani, possa impugnare decisioni e atti assunti da remoto). Al riguardo, all'esito delle riflessioni sviluppate con il Tavolo dei Segretari generali, si è ritenuto di indicare, come orientamento di massima, la previa adozione di una apposita delibera dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale. Indicazione quest'ultima che è stata poi recepita nella maggior parte dei Consigli

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Luogo e data: Roma, 18.2.2021</p> <p>Autore: Chiara Cordova</p> <p>Titolo relazione: <i>“Funzionalità delle Assemblee legislative regionali e del Parlamento e uso degli strumenti telematici. Come si sono organizzate le Assemblee legislative? Un quadro di sintesi.”</i></p>
---	--	---

regionali, i quali hanno dato vita a quella che in dottrina Nicola Lupo ha definito come “re-ingegnerizzazione” dei lavori consiliari⁸ adottando Deliberazioni dei rispettivi Uffici di Presidenza⁹. Nondimeno, vi sono stati altresì casi in cui sono state compiute scelte differenti, che, *ut supra* evidenziato, hanno portato all’adozione di una legge regionale¹⁰ o di un Decreto del Presidente del Consiglio regionale¹¹ o ancora a modifiche regolamentari¹².

⁸ N. LUPO, *Perché non è l’art.64 Cost. a impedire il voto a distanza dei parlamentari. E perché ammettere tale voto richiede una “re-ingegnerizzazione dei procedimenti parlamentari*, in Osservatorio Costituzionale, fasc. 3/2020 e ID., *L’attività parlamentare in tempi di coronavirus*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2020, disponibile in www.forumcostituzionale.it.

⁹ *Ex plurimis* Consiglio regionale Liguria, Marche, Piemonte, Puglia, Veneto.

¹⁰ V. nota 2. Al riguardo si precisa che in seguito è stata anche adottata una Deliberazione della Conferenza dei Capigruppo, confermata con Decreto del Presidente del Consiglio regionale n. 181 del 24.03.2020.

¹¹ Così è avvenuto in Valle D’Aosta, ove in un primo momento l’intervento è avvenuto con un Decreto del Presidente del Consiglio regionale, poi sostituito dalle Deliberazioni dell’Ufficio di Presidenza n. 33/2020 e n. 47/2020.

¹² Oltre alla Basilicata (per la quale si rinvia alla nota n. 3), sia pur muovendosi in tempi differenti, hanno apportato modifiche ai propri Regolamenti interni anche il Molise (art. 32-bis), il Lazio (artt. 50 bis-50 ter) e la Toscana (art.186-bis). La riflessione è inoltre in corso anche in altri Consigli regionali. Nello specifico:

Regolamento consiliare interno del Consiglio regionale del Molise:

Art. 32-bis

(Modalità di svolgimento delle sedute degli organi consiliari in caso di emergenza)

1. In caso di situazioni di particolare gravità ed emergenza nazionale, decretata dal Presidente del Consiglio dei ministri, o regionale, decretata dal Presidente della Giunta regionale, che rendono temporaneamente impossibile o particolarmente difficile all’Assemblea, alle Commissioni consiliari, alla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi consiliari e all’Ufficio di Presidenza, di riunirsi secondo le ordinarie modalità, è consentito lo svolgimento delle sedute dei menzionati organi in modalità telematica.

2. Ai fini del presente regolamento, per sedute in modalità telematica si intendono le sedute degli organi collegiali di cui al comma 1, con partecipazione a distanza dei componenti dell’organo stesso 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 tra tutti i partecipanti ed a permettere l’espressione del voto.

3. La sussistenza delle condizioni di cui al comma 1 è riconosciuta dal Presidente del Consiglio regionale, per tutti gli organi, sentita la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi consiliari.

4. Nelle sedute che si svolgono in modalità telematica, l’espressione di voto per alzata di mano avviene mediante risposta dell’avente diritto alla chiamata del Presidente. Durante la votazione tutti i Consiglieri e i componenti della Giunta regionale sono tenuti a mantenere attiva la telecamera del proprio dispositivo.

5. Per le sedute di Commissione e dell’Ufficio di Presidenza, l’espressione del voto avviene con le modalità di cui al comma 4.

6. Le votazioni possono effettuarsi con appello nominale o per scrutinio segreto a richiesta di tre Consiglieri. La domanda di votazione per appello nominale prevale su quella per scrutinio segreto.

7. La richiesta, anche verbale, deve essere presentata dopo la chiusura della discussione e prima che il Presidente inviti il Consiglio a votare.

8. Il Presidente, qualora la richiesta di votazione venga fatta verbalmente, invita i richiedenti ad alzare la mano per accertarne il numero, e a fornire risposta alla chiamata.

9. Ogni Consigliere ha facoltà di intervenire su qualsiasi argomento in discussione, salvo nei casi previsti dal presente Regolamento.

10. La durata degli interventi non può eccedere i seguenti limiti temporali:

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Luogo e data: Roma, 18.2.2021</p> <p>Autore: Chiara Cordova</p> <p>Titolo relazione: <i>“Funzionalità delle Assemblee legislative regionali e del Parlamento e uso degli strumenti telematici. Come si sono organizzate le Assemblee legislative? Un quadro di sintesi.”</i></p>
---	--	---

•20 minuti: interventi per illustrare relazioni, mozioni ed interventi durante la discussione generale sui disegni di legge e sulle questioni ed affari comunque sottoposti all'esame del Consiglio;

•10 minuti: interventi per dichiarazioni di voto finale;

•5 minuti: interventi per illustrare emendamenti al testo in discussione o questioni pregiudiziali o sospensive. Lo stesso limite di tempo si applica allo svolgimento di ordini del giorno e di interpellanze. Si applica altresì alle dichiarazioni di voto sulle mozioni e su ordini del giorno;

•5 minuti: dichiarazioni di voto, diverse da quelle finali fatte a nome di un Gruppo Consiliare. Interventi sugli emendamenti e sulle questioni pregiudiziali e sospensive Interventi per illustrare richiami al Regolamento, ordine del giorno, all'ordine delle votazioni e illustrare una richiesta di chiusura della discussione;

•5 minuti: replica degli interpellanti e degli interroganti alla risposta della Giunta; esposizione del dissenso sul programma dei lavori e sull'ordine del giorno della seduta proposto dal Presidente. Ogni altra dichiarazione non indicata nel presente comma.

11.L'Ufficio di Presidenza approva, ove ritenuto necessario, disposizioni attuative di quanto previsto dal presente articolo.

12.Per quanto non disposto dal presente articolo si applicano, in quanto compatibili, le norme del presente Regolamento.

Regolamento interno Consiglio regionale del Lazio:

CAPO XIII-BIS

SEDUTE DELL'AULA, DELLE COMMISSIONI CONSILIARI E DEGLI ORGANI INTERNI DEL CONSIGLIO IN MODALITÀ TELEMATICA

Art. 50-bis

(Convocazione e svolgimento delle sedute dell'Aula e delle commissioni consiliari in modalità telematica)

1. Nel caso in cui l'Aula, per comprovate situazioni di gravità ed emergenza nazionale, deliberata dal Consiglio dei ministri, non possa riunirsi secondo le modalità ordinarie, il Presidente del Consiglio regionale, sentito l'Ufficio di presidenza, convoca la relativa seduta in modalità telematica. 2. Per "seduta in modalità telematica" si intende la seduta 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 attraverso il collegamento audiovideo simultaneo fra tutti i partecipanti nonché idonei a permettere l'espressione del voto anche a scrutinio segreto. 3. La convocazione della seduta e la documentazione funzionale allo svolgimento della stessa sono trasmesse nei termini previsti dal presente regolamento con strumenti informatici e telematici che garantiscano la provenienza e l'integrità dei testi e, laddove necessario, la data e l'orario della relativa trasmissione. 4. La seduta in modalità telematica dell'Aula si svolge con la partecipazione in presenza, presso la sede del Consiglio, del Presidente del Consiglio regionale e di almeno un Vicepresidente e due consiglieri segretari, uno dei quali in rappresentanza della minoranza, nonché di un componente della Giunta regionale. 5. La votazione nel corso delle sedute in modalità telematica ha luogo, di norma, per appello nominale. 6. Ai fini dello svolgimento della seduta dell'Aula in modalità telematica occorre assicurare, in particolare: a) che sia accertata l'identità dei consiglieri regionali e dei componenti della Giunta regionale e garantita la continua interazione tra gli stessi nelle fasi di discussione e di votazione; b) che siano verificate le maggioranze richieste dal presente regolamento per la validità delle deliberazioni; c) la possibilità effettiva e continua da parte dei consiglieri regionali, con riferimento agli argomenti iscritti all'ordine del giorno, di intervenire nella discussione e di votare; d) la possibilità effettiva e continua da parte dei consiglieri regionali e dei componenti della Giunta regionale di esercitare le proprie funzioni; e) adeguate forme di tracciabilità e di pubblicità delle sedute; 6 f) il rispetto dei principi e delle disposizioni vigenti in materia di protezione dei dati personali. 7. Nel caso in cui le commissioni consiliari, per comprovate situazioni di gravità ed emergenza nazionale, deliberata dal Consiglio dei ministri, non possano riunirsi secondo le modalità ordinarie, il Presidente della commissione consiliare, sentito il Presidente del Consiglio regionale, convoca la relativa seduta in modalità telematica con la partecipazione a distanza dei componenti, compreso il Presidente, fatto salvo quanto previsto al comma 8. 8. Nel caso in cui ricorrano le medesime situazioni di cui al comma 7, il Presidente della commissione

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Luogo e data: Roma, 18.2.2021</p> <p>Autore: Chiara Cordova</p> <p>Titolo relazione: <i>“Funzionalità delle Assemblee legislative regionali e del Parlamento e uso degli strumenti telematici. Come si sono organizzate le Assemblee legislative? Un quadro di sintesi.”</i></p>
---	--	---

Ovviamente scegliere di ricorrere a strumenti digitali vuol dire anche affrontare una serie di specifiche tecniche, di cui si occupa il punto 2 dell’ordine del giorno, concernente lo Svolgimento delle sedute in modalità telematica, che si apre con una definizione di *“sedute in modalità telematica”*, con ciò intendendo *“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”*. Oltre a ciò, il punto 2 fornisce una serie di prime indicazioni su uno dei punti più controversi, in

consigliare, sentiti il Presidente del Consiglio regionale e l’Ufficio di presidenza della commissione, può convocare la relativa seduta in modalità telematica in forma mista con la partecipazione a distanza di una parte dei componenti e in presenza, presso la sede del Consiglio regionale, di un’altra parte tra cui almeno il Presidente e un componente dell’Ufficio di presidenza della commissione. 9. La seduta in modalità telematica delle commissioni consiliari, anche in forma mista, si svolge secondo le modalità previste per l’Aula dal presente articolo, in quanto compatibili. 10. La seduta in modalità telematica delle commissioni consiliari si considera svolta, in via convenzionale, nella sede istituzionale del Consiglio regionale.

11. L’Ufficio di presidenza del Consiglio regionale detta, con propria deliberazione, le disposizioni attuative del presente Capo e, in particolare, individua: a) i sistemi che rendono possibile il regolare svolgimento della seduta in modalità telematica dell’Aula e delle commissioni consiliari nel rispetto di quanto previsto dai commi 4, 5, 6, 7, 8 e 9; b) i sistemi che consentano il rispetto delle forme di tracciabilità e di pubblicità di cui al comma 6, lettera e); c) le modalità di trasmissione della convocazione della seduta dell’Aula e delle commissioni consiliari nonché della documentazione funzionale al loro svolgimento.

Art. 50- ter

(Sedute degli organi interni del Consiglio regionale in modalità telematica anche in forma mista. Rinvio)

1. Le disposizioni del presente Capo si applicano, altresì, alle sedute dell’Ufficio di presidenza del Consiglio regionale, della Giunta delle elezioni, della Giunta per il regolamento, della Conferenza dei Presidenti dei gruppi consiliari, del Comitato regionale di controllo contabile e degli altri organi interni del Consiglio regionale, in quanto compatibili. 2. Per quanto non espressamente previsto nel presente Capo si rinvia alle ulteriori disposizioni del regolamento.

Regolamento interno Consiglio regionale Toscana.

Art. 186-bis

(Disposizioni derogatorie. Sedute in modalità telematica)

1. In caso di situazioni di particolare gravità, anche dovute alla dichiarazione di stato di emergenza nazionale o regionale, l’ufficio di presidenza, sentiti i presidenti dei gruppi consiliari e il portavoce dell’opposizione, può, con propria deliberazione emanare norme derogatorie al presente regolamento. Tali disposizioni, immediatamente applicabili, con efficacia temporale limitata e, comunque, con validità non superiore a sei mesi, eventualmente rinnovabili al perdurare della situazione che ne ha determinato l’emanazione, possono prevedere lo svolgimento di sedute in modalità telematica per il Consiglio regionale, le commissioni consiliari, la conferenza dei presidenti dei gruppi consiliari, l’ufficio di presidenza ed altri organi ed organismi consiliari.

2. Per sedute in modalità telematica si intendono le sedute con partecipazione a distanza dei consiglieri regionali, in tutto o in parte, attraverso l’utilizzo di idonei strumenti telematici atti a garantire l’identificazione certa del partecipante, la comunicazione in tempo reale a due vie, il collegamento simultaneo di tutti i componenti e l’espressione del voto a scrutinio palese e segreto.

3. Le sedute delle commissioni consiliari, della conferenza dei presidenti dei gruppi consiliari e dell’ufficio di presidenza possono svolgersi in modalità telematica in tutto o in parte anche al di fuori delle situazioni di cui al comma 1. In tal caso si applicano le modalità di svolgimento stabilite con la deliberazione dell’ufficio di presidenza di cui al comma 1.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Luogo e data: Roma, 18.2.2021</p> <p>Autore: Chiara Cordova</p> <p>Titolo relazione: <i>“Funzionalità delle Assemblee legislative regionali e del Parlamento e uso degli strumenti telematici. Come si sono organizzate le Assemblee legislative? Un quadro di sintesi.”</i></p>
---	--	---

relazione al quale si è aperto anche un confronto con il Senato, vale a dire quello relativo alla modalità di espressione certa del voto al fine di rispettare in ogni caso la personalità e non ripudiabilità dello stesso, per cui viene specificato che *“Le votazioni si effettuano per appello nominale e, ove possibile, con alzata di mano o chiamata del Presidente. Nei casi in cui sussistono le condizioni tecniche per farlo, è altresì possibile procedere con votazione elettronica”*.

Ai punti 3 e 4, infine, è prevista l’applicazione delle medesime misure, in presenza di analoghe condizioni, anche per lo Svolgimento delle sedute delle Commissioni consiliari, nonché delle sedute dell’Ufficio di Presidenza e della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi consiliari.

All’approvazione di tale atto ha fatto seguito un’attività di monitoraggio da parte della Conferenza (l’ultimo risale al 25 novembre 2020), attività che ha consentito di verificare in che modo l’ordine del giorno sia stato recepito all’interno delle Assemblee legislative e, quindi, come si siano svolte – o comunque si svolgano - le sedute degli Organi consiliari (se in presenza, da remoto o in modalità ibrida), nonché quali misure siano state adottate per tutelare la salute degli organi politici e del personale di supporto in ipotesi di riunioni in presenza (uso del plexiglas, DPI, termoscanner, ecc.).

Dai dati sinottici così raccolti dalla Conferenza emerge che, in generale, le soluzioni adottate dai Consigli regionali sono state abbastanza condivise, seppur in alcuni casi, tanto nella prima quanto nella fase “autunnale” dell’emergenza, è possibile riscontrare delle differenze a livello organizzativo: ci sono stati infatti contesti in cui, sin dal principio, si è preferito optare comunque per le riunioni in presenza (ad es. in Lombardia, dove si è pure tentata in un primo momento la strada del cd. *pairing*, ossia la riduzione del numero dei Consiglieri in maniera equa e proporzionale così da rappresentare le percentuali di maggioranza e minoranza, e del voto per delega, sulla base di un previo accordo politico tra i Presidenti dei Gruppi consiliari¹³), anche ricorrendo nella fase iniziale dell’emergenza all’utilizzo di spazi più ampi come Auditorium (ad esempio, come è accaduto in Friuli Venezia Giulia, dove si sono svolte completamente da remoto solo le due sedute del 30 marzo 2020 e del 29 aprile 2020); altri in cui, al contrario, da subito si è svolto tutto da remoto (es. Piemonte), con un breve periodo di ripresa dei lavori in presenza dopo la pausa estiva, ripresa poi interrotta in autunno a causa del nuovo aumento dei contagi. In generale, ad ogni modo, laddove si è scelto di ricorrere alle sedute telematiche, sebbene prevalentemente in via di prassi, è stata in ogni caso garantita la presenza presso la sede istituzionale del Presidente del Consiglio regionale e dei membri dell’Ufficio di Presidenza o quantomeno dei due Consiglieri segretari, oltre che del Segretario generale e del personale tecnico di supporto.

Alla luce di tali dati, pertanto, appare possibile affermare che soprattutto durante la prima fase dell’emergenza si è fatto un ricorso più massiccio alle sedute telematiche. Già

¹³ Soluzione quest’ultima di cui si è avvalso il Parlamento francese, per il cui approfondimento si rinvia al dossier del Servizio studi del Senato della repubblica, *Emergenza da Covid-19 e attività parlamentare: i casi di Francia, Germania e Spagna*, disponibile all’indirizzo: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01149312.pdf>.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Luogo e data: Roma, 18.2.2021</p> <p>Autore: Chiara Cordova</p> <p>Titolo relazione: <i>“Funzionalità delle Assemblee legislative regionali e del Parlamento e uso degli strumenti telematici. Come si sono organizzate le Assemblee legislative? Un quadro di sintesi.”</i></p>
---	--	---

in autunno sono intervenuti alcuni mutamenti, a fronte dei quali la tendenza sembra essere attualmente quella di svolgere sedute ibride, in modalità mista.

Naturalmente, la Conferenza ha cercato di garantire un’attività di coordinamento anche a livello informatico, andando ad analizzare più da vicino alcuni aspetti, verificando in particolare quali software sono stati utilizzati per il sistema di videoconferenza (es. Cisco webex, Zoom, Microsoft Teams), quali applicativi per la gestione del voto, palese e segreto (es. Concilium, Eligo), nonché per la consultazione del fascicolo, se sono stati adottati dei codici comportamentali (ad es. per quanto concerne l’utilizzo del microfono, la durata e la prenotazione degli interventi), se nel corso della seduta è ammessa la presentazione di emendamenti, subemendamenti ed eventualmente attraverso quali procedure e strumenti informatici¹⁴, aspetti che saranno affrontati nella relazione che segue.

¹⁴Possibilità questa in alcuni Consigli preesistente, ad es. in Campania ed ER, ove l’aula si presenta già dematerializzata, ma altrove non ancora regolamentata.