

FEDERICO FURLAN\*

## I Consigli regionali nella transizione digitale\*\*

ABSTRACT (EN): The paper is divided into two parts: the first part offers a diachronic analysis of the digitalization processes that have affected Regional Councils since the 1990s, processes which were accelerated by the Covid-19 pandemic emergency and funded through the National Recovery and Resilience Plan (NRRP). The second part examines the current state of progress in the digital transition, with particular attention to aspects concerning the conduct of council sessions, the voting procedures of council members, and the tools enabling citizen participation in the political life of the Region.

ABSTRACT (IT): L'intervento è diviso in due parti: nella prima sono oggetto di analisi in chiave diacronica i processi di digitalizzazione che hanno interessato i Consigli regionali a partire dagli anni Novanta del secolo scorso, sono stati sollecitati dall'emergenza pandemica Covid19 e finanziati dal PNRR. Nella seconda parte si esamina, invece, lo stato di avanzamento attuale della transizione digitale, rivolgendo particolare attenzione agli aspetti che coinvolgono lo svolgimento delle sedute, le modalità di voto dei consiglieri e gli strumenti di partecipazione dei cittadini alla vita politica della Regione.

SOMMARIO: 1. I Consigli regionali e la sfida della transizione digitale: dagli anni Novanta del secolo scorso al PNRR. – 1.1. Prima del Covid: dalla legimatica alla dematerializzazione e l'esperimento referendario lombardo di voto elettronico. – 1.2. L'emergenza pandemica: lo svolgimento delle sedute consiliari da remoto e le votazioni deliberative elettroniche. – 1.3. Dopo il Covid: le assemblee legislative regionali e il PNRR. – 2. Lo stato dell'arte. – 2.1. Le sedute in modalità telematica: provvisorietà o persistenza. – 2.2. Il voto dei consiglieri da remoto: implicazioni e disciplina. – 2.3. La presentazione di atti ed emendamenti: il caso trentino. – 2.4. Elezioni, referendum ed altri strumenti di partecipazione al livello regionale. – 3. Note conclusive.

## 1. I Consigli regionali e la sfida della transizione digitale: dagli anni Novanta del secolo scorso al PNRR

### 1.1. Prima del Covid: dalla legimatica alla dematerializzazione e l'esperimento referendario lombardo di voto elettronico

L'informatica giuridica ha fatto il proprio ingresso negli apparati legislativi regionali, dapprima, alla fine degli anni Ottanta del secolo scorso, come supporto al *drafting*, per uniformare (e migliorare) la scrittura degli atti normativi dei ventidue legislatori: le tecniche normative, definite in formulari e atti di indirizzo, sono state recepite e riproposte in *software* e sistemi ICT per esse appositamente sviluppati<sup>1</sup>; si parla, a tal proposito, di “*legimatica*” intesa

\* Professore associato di Diritto costituzionale – Università degli Studi di Milano-Bicocca.

\*\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> M. PIETRANGELO, *Tecniche normative e informatizzazione nelle assemblee legislative regionali*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2022. Si v., inoltre, P. COSTANZO (a cura di), *Codice di Drafting, Libro III, Il drafting regionale e “locale”*, in [www.tecnichenormative.it](http://www.tecnichenormative.it).

come la disciplina che integra gli strumenti informatici nelle fasi di redazione, gestione ed applicazione delle leggi<sup>2</sup>.

I lavori per la redazione del primo manuale di legimatica per il *drafting* regionale (*Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi*, documento meglio noto come *Manuale Rescigno*) furono avviati nel 1989 e terminarono nel 1991 mentre l'approvazione da parte della Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative regionali giunse l'anno successivo. L'ultimo aggiornamento del Manuale – che si propone di fornire regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi, fissando standard necessari a garantire la qualità della legislazione e la certezza del diritto – risale al 2007.

In un secondo momento, sul finire degli anni Novanta, l'informatizzazione si è allargata da questo ruolo solo "interno" alle attività istituzionali con ricadute all'esterno, portando alla digitalizzazione degli archivi pubblici, compresi quelli regionali.

La necessità per i Consigli regionali (al pari dell'altre Pubbliche amministrazioni) di provvedere ad un'opera di digitalizzazione delle proprie attività, abbandonando quanto più possibile depositi ed archivi cartacei, è divenuta impellente nel primo decennio del nuovo secolo, spingendo la gran parte delle assemblee regionali in una duplice direzione:

a) da un lato, a provvedere alla progressiva dematerializzazione dei lavori d'aula e di commissione;

b) d'altro lato, a consentire una crescente condivisione con la cittadinanza di tali lavori e degli atti (legislativi e di indirizzo) prodotti attraverso banche dati *open access*<sup>3</sup>. Sono state, così, rese disponibili sui siti web dei Consigli le raccolte delle fonti normative (a titolo di pubblicazione legale o notiziale); dei progetti di legge e dei connessi lavori preparatori, compresi i resoconti delle sedute; dei documenti non legislativi, come gli atti di sindacato ispettivo: dati di fonte pubblica, prodotti o detenuti dai soggetti pubblici, rilasciati *online* in formati aperti e riutilizzabili<sup>4</sup>.

In assenza di coordinamento sul punto, le esperienze regionali si sono diversificate e alcune assemblee hanno implementato sistemi molto evoluti: tra questi va segnalato il sistema informativo *Arianna* del Consiglio regionale del Piemonte, che gestisce i *software* per la redazione automatica dei testi e per la simulazione dell'impatto normativo e quelli per la pubblicazione notiziale dei testi coordinati, tanto che anche le basi di dati accessibili dal web sono integrate nel sistema. Il sistema piemontese è stato oggetto di *restyling* nel 2016 integrandolo con un dossier virtuale, che raccoglie tutti i documenti dell'iter legislativo, dalla proposta all'adozione, con un motore che consente la navigazione trasversalmente all'interno di tutta l'attività consiliare (compresi gli atti di sindacato ispettivo).

---

<sup>2</sup> Le quali, a propria volta, sono oggetto di studio da parte della legistica; per approfondimenti si v. R. PAGANO, *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, Milano, 1999.

<sup>3</sup> Per condividere in un'unica piattaforma tutta la normativa regionale (leggi statutarie, leggi e regolamenti) è in fase di ultimazione (mancano le regioni a statuto speciale e la Campania) un progetto del portale pubblico "*Normattiva*" denominato *Motore Federato Regionale* «che ha lo scopo di proporre agli utenti un unico punto di ricerca per l'intero corpus normativo regionale con il puntamento diretto agli atti memorizzati sui sistemi informativi delle singole Regioni/Province autonome». Invero, alcune Regioni (molte a statuto speciale) ancora non hanno completato il collegamento a detto motore di ricerca.

<sup>4</sup> M. PIETRANGELO, *Tecniche normative*, cit.

Altri esempi virtuosi sono rappresentati dai sistemi di legimatica dei consigli regionali di Emilia-Romagna (*Demetra*) e Friuli-Venezia Giulia. Ma il medesimo percorso non è stato ancora completato in alcune realtà regionali che evidenziano forti ritardi anche legati agli scarsi investimenti sulle professionalità necessarie per gestire questi processi.

Molte altre Regioni si sono dotate, a partire dalla seconda metà dello scorso decennio, di *software* per gestire il processo di dematerializzazione/digitalizzazione dei lavori (aula e commissioni) che consentono ai consiglieri di gestire telematicamente il deposito di tutti gli atti di loro competenza<sup>5</sup>:

- in Lombardia il portale PEM-DASI (operativo dal 2017) è stato realizzato per digitalizzare e gestire a distanza la fase di presentazioni degli Atti di iniziativa dei consiglieri regionali ed automatizzare alcune fasi del loro iter. Il suo sviluppo è stato inizialmente studiato per digitalizzare la presentazione degli emendamenti/subemendamenti ai progetti di legge (modulo PEM) e, a seguito del riscontro positivo da parte degli utilizzatori, è stato esteso (nel 2020) alla presentazione degli atti di indirizzo e di sindacato ispettivo (interrogazioni/interpellanze), realizzando il modulo DASI. Va, peraltro, evidenziato, che la presentazione degli emendamenti in commissione è ancora cartacea ed anche nella fase d'aula è consentito il deposito cartaceo.

- nel Lazio il processo si è concluso nel dicembre 2019. In sede di presentazione dell'iniziativa il Presidente del Consiglio Buschini affermava: «i documenti saranno redatti e consultati tramite un tablet, dato in dotazione a ciascun consigliere, e dotato di una *web application* con cui sarà possibile gestire tutto l'iter degli atti, dalla loro presentazione agli uffici fino alla discussione in Aula»;

- anche il Consiglio regionale pugliese, sempre nel 2019, si è dotato di un sistema evoluto di gestione degli atti consiliari (GIAC), che consente ai consiglieri di inserire i propri atti firmati digitalmente (PDL, mozioni, interrogazioni, interpellanze) e di poter inserire anche gli emendamenti ai testi di legge che, in automatico, vengono ordinati per la votazione. Ma la gentile dirigente che si occupa di transizione digitale nel Consiglio ha tenuto a specificarmi che pochi consiglieri utilizzano questa modalità, perché, in linea generale, preferiscono inviare gli atti via mail o depositarli di persona in modalità cartacea.

In altra direzione, sempre prima del 2020, si deve registrare un esperimento, sempre al livello regionale, di voto elettronico (*e-voting*<sup>6</sup>): in occasione del referendum regionale sul “regionalismo differenziato”, svoltosi in Lombardia il 22 ottobre 2017, si è votato, in presenza, su supporti

---

<sup>5</sup> Nella legislazione nazionale questo principio si trova sancito nell'articolo 12 del d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 (Codice dell'amministrazione digitale - CAD), il quale prevedeva, al comma 1, che «Le pubbliche amministrazioni nell'organizzare autonomamente la propria attività utilizzano le tecnologie dell'informazione e della comunicazione per la realizzazione degli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza, semplificazione e partecipazione». Il comma 2 stabilisce, invece, che «le pubbliche amministrazioni adottano le tecnologie dell'informazione e della comunicazione nei rapporti interni».

<sup>6</sup> Si deve osservare che, inizialmente, la nozione di *e-voting* aveva un significato ristretto all'espressione del voto; così, la raccomandazione 2004 (11) del Consiglio d'Europa, con il termine di *e-voting* intendeva riferirsi a “an e-election or e-referendum that involves the use of electronic means in at least the casting of the vote”. In seguito, la nozione è stata ampliata fino a comprendere, nella Raccomandazione 2017(5) della stessa organizzazione, il conteggio dei voti: «the use of electronic means to cast and/or count the vote». Si v., sul tema, M. ROSINI, *Il voto elettronico tra standard europei e principi costituzionali. Prime riflessioni sulle difficoltà di implementazione dell'e-voting nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Rivista AIC*, 1, 2021.

elettronici (*tablet*) denominati “*voting machine*” e lo scrutinio si è svolto sempre in modalità digitale.

Il referendum era stato previsto dalla L.r. n. 3 del 2015 (poi abrogata dalla L.r. n. 5 del 2018) mentre le modalità operative per il voto erano state disciplinate da un Regolamento di Giunta regionale (*Regolamento per lo svolgimento del referendum consultivo mediante voto elettronico*, 10 febbraio 2016, n. 3).

Detto regolamento disciplinava le modalità e gli adempimenti per lo svolgimento del referendum consultivo mediante voto elettronico, con riferimento: a) agli standard tecnici utili per il corretto funzionamento e per impedire qualsiasi contraffazione o manipolazione del sistema integrato di voto; b) alle istruzioni relative all'installazione del sistema di voto presso le sezioni elettorali, alle operazioni relative allo spoglio del risultato di voto e alla verifica dello stesso; c) alla procedura e alle modalità di effettuazione del sorteggio delle sezioni per la stampa del voto elettronico; d) alle modalità di voto elettronico a domicilio per gli elettori in particolari condizioni di infermità ai sensi dell'articolo 1, del decreto-legge 3 gennaio 2006, n. 1 (recante: *Disposizioni urgenti per l'esercizio domiciliare del voto per taluni elettori, per la rilevazione informatizzata dello scrutinio e per l'ammissione ai seggi di osservatori OSCE, in occasione delle prossime elezioni politiche*), convertito con modificazioni dalla legge 27 gennaio 2006, n. 22, ovvero per gli elettori che si trovano presso i luoghi di cura e di detenzione; e) alle modalità della formazione dei componenti delle sezioni elettorali in cui lo svolgimento del voto avviene con modalità elettronica; f) alle modalità di accesso presso l'ufficio elettorale di sezione dei tecnici informatici individuati dalla Regione; g) alle modalità di trasmissione dei risultati delle votazioni; h) alle modalità di conservazione dei documenti e dei verbali prodotti, nonché delle memorie elettroniche.

È condivisa, tra i commentatori, l'opinione che l'esperienza lombarda di voto elettronico si sia dimostrato un fallimento in termini di costi, tempi e affidabilità: gli scrutatori sono rimasti bloccati ai seggi fino alle tre del mattino di lunedì in attesa che le operazioni di controllo delle chiavette Usb - contenenti i dati di voto dei singoli tablet utilizzati - venissero ultimate dall'Ufficio elettorale centrale; inoltre, i risultati definitivi hanno tardato a giungere tanto che, il lunedì, il presidente della Regione Roberto Maroni è stato costretto a rinviare più volte la conferenza stampa di commento dei dati<sup>7</sup>.

### **1.2. L'emergenza pandemica: lo svolgimento delle sedute consiliari da remoto e le votazioni deliberative elettroniche**

È stato osservato, da recente dottrina, che: «Il contesto pandemico, per quanto drammatico e insidioso, ha sicuramente fatto sì che i Governi e i Parlamenti di tutti gli ordinamenti *meno hi-tech* si soffermassero a correggere le proprie “debolezze digitali”, giungendo alla conclusione

---

<sup>7</sup> Cfr. E. CATERINA – M. GIANNELLI, *Il voto ai tempi del blockchain: per una rinnovata valutazione costituzionale del voto elettronico*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2021 (28.9.2021).

che una “rivoluzione tecnologica”, se fatta responsabilmente, potrebbe solo giovare allo svolgimento della vita istituzionale del proprio paese»<sup>8</sup>.

E tale rivoluzione tecnologica ha riguardato - prioritariamente ma non esclusivamente, come vedremo nel prosieguo - le modalità di partecipazione ai lavori assembleari.

E, mentre le Camere escludevano (con l’avallo della dottrina maggioritaria<sup>9</sup>) la partecipazione da remoto ai lavori parlamentari ritenendola incompatibile con l’attuale assetto costituzionale (art. 64, terzo comma, Cost.) e con le tradizioni parlamentari, la gran parte dei Consigli regionali (seguendo l’opposto esempio del Parlamento europeo, presieduto in quel momento da David Sassoli, che ha anche assunto alcune delibere con gli europarlamentari in seduta da remoto<sup>10</sup>) ha mostrato un diverso approccio, aprendo in maniera decisa allo svolgimento delle proprie sedute in videoconferenza.

Un segnale di apertura in tale direzione era giunto dal DL 18/2020 del 17 marzo (convertito nella legge 24 aprile 2020, n. 27) il quale aveva abilitato (art. 73, comma 1) i consiglieri comunali, provinciali e metropolitani (lo stesso dicasi per i membri delle rispettive Giunte) a partecipare alle sedute dei rispettivi organi dalle proprie residenze ove la quasi totalità della popolazione era confinata<sup>11</sup>.

Quanto alle Regioni il via libera è giunto dalla Conferenza dei Presidenti delle assemblee regionali che, con l’ordine del giorno 1/2020 del 24 marzo 2020, ha previsto, al punto 1, che: «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». Lo stesso ordine del giorno, al punto 2, ha previsto che: «Le votazioni si

<sup>8</sup> A. CALAFATO, *Il voto digitale: tra assenteismo parlamentare e astensionismo popolare. Problemi e prospettive*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1, 2023.

<sup>9</sup> Tra gli scettici, si vedano, *ex multis*, A. PERTICI, *Riunirsi e votare in via telematica? Una soluzione che non convince*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2, 2020, p. 382 ss.; 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; R. CALVANO, *Brevi note su emergenza COVID e voto dei parlamentari a distanza. Rappresentanza politica, tra effettività e realtà virtuale*, in *Federalismi.it*, n. 21, 2020, p. 45 ss.

<sup>10</sup> Si v. in proposito L. SCIANNELLA, *La crisi pandemica da Covid-19 e la “trasformazione digitale” dei Parlamenti. Un’analisi comparata*, in *DPCE Online*, n. 2, 2020, p. 2514 ss. Si noti che, a seguito della Decisione dell’Ufficio di presidenza del PE del 20 marzo 2020, è stato autorizzato un (criticato) sistema di voto a distanza prevedente l’invio della scheda di voto tramite posta elettronica.

<sup>11</sup> Art. 73, c. 1, D.L. 18/2020: «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».

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».

Dando seguito all'ordine del giorno, i Consigli regionali hanno introdotto disposizioni che, sia pure con significative differenze, hanno consentito «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 apprendo, con ciò, alla possibilità che anche la funzione legislativa sia esercitata “da remoto”»<sup>12</sup>.

Cercherò, ora, di rispondere alle principali questioni legate allo svolgimento in modalità videoconferenza o mista delle sedute consiliari (nonché delle commissioni) e della successiva adozione di deliberazioni con il voto digitale.

I) *Attraverso quale fonte del diritto regionale è stato consentito l'utilizzo di questa innovativa modalità di partecipazione ai lavori?*

a) La maggior parte dei Consigli regionali (Calabria, Marche, Piemonte, Puglia, Veneto e Umbria), dando seguito agli orientamenti espressi dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee, ha dato avvio alla “re-ingegnerizzazione” (il *copyright* del termine è di Nicola Lupo) dei lavori consiliari con deliberazioni degli Uffici di presidenza, senza ritenere di dover modificare i propri regolamenti interni (cosa più complessa dal punto di vista procedurale, invero);

b) una minoranza di Consigli (Emilia-Romagna, Basilicata, Lazio, Molise, Toscana), ha, invece, ritenuto di intervenire sul proprio regolamento interno mandando a regime i provvedimenti d'urgenza degli uffici di presidenza. Questa scelta mi pare la più corretta perché, come affermato anche da F. Drago: «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»; tornerò *infra* su queste modifiche regolamentari;

c) il Friuli-Venezia Giulia ha fatto ricorso allo strumento della legge regionale ma questa scelta è stata ritenuta (direi a giusto avviso) di dubbia costituzionalità dai commentatori perché invasiva della sfera di autonomia regolamentare dei Consigli<sup>13</sup>;

d) in Valle d'Aosta in un primo momento la fonte abilitante è stata un decreto del Presidente del Consiglio regionale (19 marzo 2020) ma, successivamente è stata adottata una deliberazione dell'Ufficio di Presidenza (n. 33/2020).

II) *Quale l'estensione?*

La maggioranza dei Consigli ha ammesso l'uso della videoconferenza (non obbligatoria ma facoltativa) sia per le sedute delle commissioni che per l'aula; poche le eccezioni a questo *modus operandi*: in Abruzzo, Sardegna e Sicilia le sedute da remoto sono state ammesse solo per le audizioni svolte in Commissione o per le riunioni della Conferenza dei Capigruppo e dell'Ufficio di Presidenza mentre in Calabria la partecipazione in modalità telematica ai lavori

<sup>12</sup> 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*, n. 4, 2020.

<sup>13</sup> Così S. CURRERI, *Il Parlamento nell'emergenza*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3, 2020, p. 246, nota 127.

è stata consentita solo ai consiglieri sottoposti a “quarantena precauzionale” o positivi a Covid 19 (delib. Uff. Pres. 1/2020).

*III) Quali i profili di problematicità con il quadro costituzionale e statutario?*

Si osserva, preliminarmente, che lo svolgimento di sedute delle assemblee legislative da remoto e le deliberazioni con voto digitale delle medesime risultano meno problematiche di quanto lo sia l'*e-voting*.

In merito ai profili di incostituzionalità di quest'ultimo, infatti, si possono rammentare le osservazioni svolte dal Tribunale costituzionale tedesco che, con una nota decisione del 3 marzo 2009, ha dichiarato il contrasto con l'art. 38 del *Grundgesetz* dell'utilizzo delle macchine per il voto elettronico (allora fornite da una società olandese, la Nedap) per il fatto che non era garantito «un controllo che corrisponda al principio costituzionale del voto pubblico» e veniva lesa la fiducia degli elettori nel controllo pubblico del voto, nell'affidabilità complessiva delle elezioni, e nella verificabilità processo elettorale<sup>14</sup>. Per il BVG non vi erano ostacoli ad un futuro uso dell'*e-voting* a condizione di garantire il controllo costituzionale di correttezza delle operazioni, per esempio attraverso macchinari che, oltre a registrare elettronicamente il voto, stampino anche una ricevuta cartacea a fini di verifica.

Per quanto riguarda il testo costituzionale italiano ritengo preferibile l'approccio di quella parte di dottrina (Clementi<sup>15</sup>, Cassese<sup>16</sup>, Fusaro<sup>17</sup>, Lupo<sup>18</sup>) che non ha ravvisato ostacoli insormontabili di natura costituzionale allo svolgimento di sedute da remoto e il voto deliberativo delle Assemblee legislative (sia nazionali che regionali): il testo dell'art. 64 Cost. può, infatti, essere interpretato in modo estensivo, ritenendo presenti coloro che sono collegati da remoto. La sola condizione necessaria, ritengo, è che la videocamera del parlamentare sia sempre aperta consentendo la necessaria pubblicità della seduta.

Che, poi, invece, la presenza nelle aule consiliari sia imprescindibile per i rappresentanti del corpo elettorale regionale ci pare, nel contesto tecnologico attuale, un falso mito cui si possono opporre le (condivisibili) considerazioni di Salvatore Curreri: «Se il Parlamento deve essere il luogo di confronto dialettico tra diverse visioni politiche, ritenere che esso debba sempre e comunque presupporre la presenza fisica, significa dare decisiva importanza non ad esse ma alle «modalità» con cui vengono espresse e cioè, in definitiva, alla fisicità del rappresentante anziché alla politicità di ciò che rappresenta»<sup>19</sup>.

Si deve, peraltro, ricordare che in un ordinamento costituzionale assai vicino al nostro quale quello spagnolo la possibilità di tenere le sedute delle assemblee legislative da remoto (con le

<sup>14</sup> Per un commento a tale decisione si legga M. SCHIRRIPIA, *Il voto elettronico nell'esperienza europea tra pregi e criticità*, in *Federalismi.it*, n. 6, 2020, p. 245 ss.

<sup>15</sup> F. CLEMENTI, *Proteggere la democrazia rappresentativa tramite il voto elettronico: problemi, esperienze e prospettive (anche nel tempo del coronavirus). Una prima introduzione*, in *Federalismi.it*, n. 6, 2020, p. 221 ss.

<sup>16</sup> S. CASSESE, *Il Parlamento può combattere il virus a distanza di sicurezza*, in *Il Foglio*, 17 marzo 2020.

<sup>17</sup> C. FUSARO, *Coronavirus, meglio niente Parlamento o un Parlamento smart?* in *Libertàeguale*, 15 marzo 2020

<sup>18</sup> 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 A.I.C.*, n. 3, 2020 (31 marzo 2020).

<sup>19</sup> S. CURRERI, *Il Parlamento nell'emergenza*, cit., p. 245.

annesse deliberazioni) è ammessa e disciplinata da molti anni sia per le Cortes sia per i parlamenti delle Comunità autonome<sup>20</sup>.

Sul fronte degli Statuti regionali va rilevato, peraltro, che alcuni di essi non si limitano a parlare genericamente di “presenza” (come l’art. 64, terzo comma, Cost.), ma richiedono la specifica “*presenza in Aula*” della maggioranza dei componenti del Consiglio (Lazio: art. 27, comma 3; Puglia: art. 35, comma 3; Veneto: art. 50, comma 3). Rispetto a disposizioni siffatte ritengo che, qualora si vogliano introdurre in modo duraturo forme telematiche di partecipazione alle sedute, sarebbe necessario procedere a revisioni del testo statutario.

Altri Statuti si limitano a parlare (al pari dell’art. 64 Cost.) di una generica “presenza” e, quindi, non sono ostativi a prevedere che la presenza dei consiglieri sia quella telematica. Su questo punto torneremo infra (§ 2.3).

### 1.3. Dopo il Covid: le assemblee legislative regionali e il PNRR

Un ulteriore impulso alla digitalizzazione delle attività svolte dai Consigli regionali è stata la messa a terra del piano *NextGenerationEU*, strumento finanziario lanciato dall’Unione europea del valore complessivo di oltre 800 miliardi di euro, ideato per rispondere ai devastanti danni socio-economici causati dalla pandemia Covid-19 e destinato a diventare «un’opportunità unica per emergere più forti dalla pandemia, trasformare le nostre economie e società e realizzare un’Europa che funzioni per tutti»<sup>21</sup>.

L’Italia, avendo ricevuto la disponibilità di risorse per 191,5 miliardi di euro (di cui 68,9 a fondo perduto), risulta essere il primo beneficiario di Next Generation UE ed è stata chiamata ad impiegare questi fondi attraverso il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

La digitalizzazione e l’innovazione sono rientrate nella Missione 1 del piano e per esse sono stati stanziati complessivamente oltre 30 mld di euro, ripartiti in due aree di intervento:

- 1) digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella Pubblica Amministrazione (€ 9,75 mld);
- 2) digitalizzazione, innovazione e capacità di comunicazione del sistema produttivo (€ 23,89 mld).

Per quanto riguarda la gestione di questa enorme mole di finanziamenti, il PNRR italiano è stato caratterizzato (ma forse non poteva essere diversamente), sin dalla fase preparatoria, da un’impostazione essenzialmente *top-down* e dall’accentramento del potere decisionale sulla maggior parte dei processi al livello del governo centrale (più specificamente all’interno della Presidenza del Consiglio); tale impianto ha caratterizzato, a dire il vero, quasi tutti gli stati europei<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> Si vedano, sul punto, S. CURRERI – C. MARCHESE, *Il “voto telematico no presencial” nell’esperienza delle assemblee rappresentative spagnole: le Cortes Generales e i Parlamenti delle Comunità Autonome*, in *Federalismi.it*, n. 12, 2020, p. 76 ss., i quali ricordano che il voto elettronico a distanza è stato introdotto nel regolamento del *Congreso de los Diputados* nel 2011 (riforma del 21 luglio 2011) e, successivamente, nel regolamento del *Senado* nel 2013 (riforma del 21 novembre 2013) e che esso è previsto nei regolamenti delle assemblee legislative di 12 comunità autonome (prima ad averlo introdotto l’Andalusia, nel 2009).

<sup>21</sup> Citazione tratta dalla *home page* del sito dedicato, [next-generation-eu.europa.eu](https://next-generation-eu.europa.eu).

<sup>22</sup> Si v., sul punto, N. LUPO, *I poteri dello Stato italiano alla luce del PNRR: prime indicazioni*, in *Federalismi.it* (7.9.2022).

All'interno di questa strutturazione verticistica le Regioni (al pari delle Province autonome e degli enti locali) sono state considerate solo nella veste di soggetti secondari/attuatori, unitamente alle amministrazioni centrali. Invero, il coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali nella realizzazione operativa degli interventi previsti dal Piano, pur previsto in linea generale dall'art. 9 del D.L. 77/2021, è stato, nei fatti, depotenziato dall'attribuzione alla Cabina di Regia di tutti i «poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi del PNRR» (art. 2).

Un ulteriore fattore che esprime in modo particolarmente evidente l'impostazione *top-down* propria della fase di implementazione del Piano nazionale è senza dubbio rinvenibile nella previsione di procedimenti *ad hoc* di sostituzione (art. 12) e di meccanismi per il superamento del dissenso (art. 13).

E, rispetto alle dinamiche interne alle autonomie territoriali, l'impianto complessivo della *governance* del PNRR ha fatto una precisa scelta a favore degli Esecutivi regionali, a scapito delle Assemblee rappresentative; come si è correttamente osservato: «In effetti, anche nella limitata misura in cui, in seno ai processi decisionali legati all'*enforcement* del Piano di ripresa, prevale la ricerca del coinvolgimento regionale (si pensi ai tavoli tecnici settoriali), l'assetto organizzativo promosso dal D.L. n. 77/2021 predilige, quanto al funzionamento della Cabina di regia, l'interlocuzione con i Presidenti delle Regioni singolarmente considerati o al più con il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome. Inoltre, privilegia, quanto alla possibile avocazione di poteri sostitutivi, il rapporto diretto con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome»<sup>23</sup>.

All'interno di questo quadro, già penalizzante strutturalmente e *ab origine* per le assemblee legislative regionali, si evidenzia che i consigli (ormai totalmente piegati alla volontà degli esecutivi) non hanno saputo (o non hanno avuto la forza di) implementare e/o rimodulare i poteri di indirizzo e controllo in relazione a quella parte di risorse gestibili a livello regionale.

E, così facendo, non hanno tenuto nel debito conto le (sagge) previsioni dell'ordine del giorno (n. 2/2021), approvato il 20 dicembre 2021 dalla Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative, il quale impegnava i legislatori regionali: «ad adottare provvedimenti per attivare l'informativa da parte della Giunta regionale in merito alla programmazione regionale all'interno della quale vanno ad inserirsi gli interventi previsti dal PNRR ed alla attuazione degli interventi che saranno gestiti a livello regionale; a dedicare delle sedute ai contenuti del PNRR, anche al fine di predisporre eventuali atti di indirizzo rivolti alla Giunta regionale; ad avviare un monitoraggio degli interventi posti in essere dalla Giunta regionale per dare attuazione ai contenuti del PNRR che saranno gestiti a livello regionale, prevedendo forme di consultazione con gli Enti locali e/o le parti sociali ed economiche; ad adottare, all'interno dell'ordinamento regionale, disposizioni che disciplinano le funzioni dell'Assemblea legislativa nelle procedure di attuazione degli atti di programmazione che utilizzano risorse europee, anche estese alla programmazione del PNRR; ad attivare piani di concertazione per individuare gli interventi rientranti nel PNR ed allineare il percorso regionale con quello previsto dal PNRR; ad istituire

---

<sup>23</sup> P. GIANGASPERO-A. CONZUTTI, *La c.d. "Sessione Europea" dei Consigli Regionali: un passaggio importante per le Assemblee legislative*, in *Queste istituzioni*, n. 2, 2022, p. 28 ss.

Commissioni speciali con funzioni di studio e ricerca, che offrano una sede permanente di confronto ed approfondimento sulle tematiche del Piano nazionale di Ripresa e Resilienza e sulla sua concreta attuazione».

Non si nega che alcune di queste indicazioni abbiano avuto un seguito e che i Consigli abbiano adottato numerosi atti di indirizzo (mozioni/risoluzioni) più o meno riferibili al PNRR (sia nella fase di programmazione che nella fase di attuazione del piano).

Ma, in linea generale, si ha l'impressione che le assemblee regionali abbiano sprecato una ghiotta occasione rinunciando, ancora una volta, ad implementare le funzioni di indirizzo che sempre di più dovrebbero caratterizzare organi che, pur essendo formalmente titolari della potestà legislativa, si limitano, nella prassi, a ratificare (con lievi modifiche) progetti di legge confezionati dall'esecutivo regionale.

Si è notato, in proposito, in dottrina, quanto all'attività di indirizzo che, pur non essendo mancata, «tuttavia, nel complesso, essa appare esercitata – salvo alcuni casi – con modalità piuttosto frammentarie, talora collegate all'emersione di esigenze contingenti e pertanto non facilmente riconducibili ad un quadro coordinato e sistematico di azioni e interventi»<sup>24</sup>.

In relazione alla funzione di controllo, invece, i Consigli sono stati un po' più attivi; queste le *best practices* segnalate:

- l'introduzione di obblighi di comunicazione/rendicontazione periodica a carico della Giunta sullo stato di attuazione dei progetti di competenza regionale;
- in Lombardia, Lazio e Liguria è stata istituita una Commissione speciale PNRR mentre in altre Regioni sono state attivate delle task Force con il coinvolgimento di consiglieri;
- il Consiglio regionale del Piemonte ha approvato, all'unanimità, il 13 dicembre 2021, un ordine del giorno (n. 709) che ha impegnato il Presidente del Consiglio regionale e il Presidente della Regione a convocare una Conferenza dei capigruppo almeno una volta al mese e alla presenza di un delegato della Giunta, al fine di svolgere un coordinamento e una informativa legata agli aggiornamenti sulla gestione del PNRR, con l'obiettivo di svolgere un efficace confronto tra Giunta e Consiglio;
- la Regione Puglia ha attivato un Tavolo interistituzionale, in collaborazione con la Giunta, per l'individuazione dei temi prioritari regionali da inserire nel PNRR.

## 2. Lo stato dell'arte

### 2.1. Le sedute in modalità telematica: provvisorietà o persistenza

La necessità di individuare, durante il periodo più buio della pandemia, modalità di partecipazione all'attività consiliare e/o delle commissioni che non prevedessero la presenza fisica nella sede consiliare o comunque ibride ha posto le assemblee legislative regionali di fronte ad uno strumento di lavoro che ha presentato (quantomeno per i consiglieri) indubbi vantaggi.

---

<sup>24</sup> Così G. M. SALERNO – A. G. ARABIA – A. IACOVIELLO, *Le assemblee legislative regionali e il PNRR*, in *Il PNRR e le assemblee legislative*, a cura dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati, 2022, p. 25 ss.

D'altronde, nell'opinione pubblica ciò ha ingenerato il dubbio che il consigliere da remoto (in casa, in macchina, in aeroporto) si stia prendendo cura più dei propri affari che del bene comune e che l'attività legislativa sia nel complesso svilita dalla mancata partecipazione dei rappresentanti della comunità regionale di persona alle sedute (si v. in tal senso gli articoli contenuti in alcuni quotidiani<sup>25</sup>).

Invero, alcuni Consigli regionali hanno ritenuto, ad emergenza finita, non solo di istituzionalizzare la modalità di seduta telematica all'interno dei propri regolamenti interni ma anche di estenderne l'uso al di là delle ipotesi di emergenza nazionale che avevano portato alla sperimentazione nel periodo epidemico.

Così, alcune assemblee (Umbria, Basilicata) hanno deciso di lasciare agli organi competenti la scelta se consentire la partecipazione in modalità telematica (remoto/mista) come alternativa alla in presenza, mentre altre (Emilia, Toscana, Puglia), hanno scelto di venire incontro ad esigenze personali e/o di ridotta mobilità dei propri membri, da autorizzare volta per volta.

L'esame dei provvedimenti adottati vede, a regime, un quadro non omogeneo:

a) per alcune Regioni, l'attività istituzionale (d'aula/di commissione/di altri organi) svolta in modalità telematiche ha rappresentato una misura straordinaria, concepita come strumento volto a far fronte all'emergenza pandemica e, dunque, i regolamenti interni e le delibere dell'UP lo hanno disciplinato ma hanno previsto l'utilizzabilità futura solo in situazioni simili e a seguito di emergenza nazionale deliberata dal CdM. È questo il caso del Lazio [art. 50-bis Reg. interno Cons.: «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»] e del Molise (Art. 32-bis Reg. int. - testo uguale al Lazio);

b) in Toscana, da un lato l'art. 186 bis del Regolamento interno (nov. 2020) ha autorizzato l'ufficio di presidenza in generiche situazioni di particolare gravità a derogare alle norme del regolamento stesso anche prevedendo lo svolgimento di 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

---

<sup>25</sup> Si legga, come esempio, un articolo di Umbriadomani.it dell'8 maggio 2024, intitolato *Consiglio Regionale dell'Umbria, storia di una legislatura tra cambi di casacca e collegamenti da remoto (senza Covid)* che si conclude così: "Lo stato di emergenza è finito, il Covid non c'è più, tutti gli italiani sono rientrati nei luoghi di lavoro ma a palazzo Cesaroni si continua a privilegiare la presenza da remoto. Il tutto senza distinzione: la telematica appassiona consiglieri di maggioranza e opposizione. C'è chi si collega dall'auto, chi dalla cucina di casa e chi si connette dall'altra parte del mondo. Molte volte lo schermo è anche oscurato. Solo il presidente della seconda Commissione, il leghista Valerio Mancini, pretende la presenza fisica del consigliere e non intende ragione. Il resto è una specie fai da te. La conseguenza di tutto questo? Un vero e proprio svilimento dell'attività legislativa e del ruolo di rappresentanti del popolo umbro".

ed organismi consiliari)], dall'altro, l'art. 186 ter del Reg. int. (Partecipazione da remoto alle sedute, introdotto a maggio 2022) consente ai soli «consiglieri portatori di handicap in situazione di gravità» e solo «qualora tale condizione costituisca grave impedimento alla partecipazione continuativa ai lavori consiliari» di essere autorizzati dall'Ufficio di presidenza a partecipare da remoto alle sedute;

c) in Emilia-Romagna l'art. 102 bis (aggiunto nel maggio 2022), oltre ad autorizzare le sedute generalizzate da remoto/mista nei casi di emergenza nazionale ovvero regionale ha individuato tutta una serie di ipotesi riguardanti lo stato personale (missioni, malattia certificata propria o di un figlio minore convivente, congedo maternità/parentale, adozione) versando nelle quali il consigliere può partecipare in via telematica alle sedute di aula e commissioni<sup>26</sup>;

d) per altre Regioni, all'opposto, l'emergenza pandemica sembra avere prodotto effetti strutturali sull'organizzazione ed il funzionamento delle sedute degli organi consiliari, sollecitando l'introduzione di modifiche regolamentari destinate a trovare applicazione in una molteplicità di fattispecie.

La Regione Umbria, fra queste ultime, ha introdotto (ottobre 2020), nel Regolamento interno dell'assemblea legislativa, un nuovo capo (VIII ter) dedicato allo "Svolgimento delle sedute degli organi in modalità telematica". L'art. 104-sexies stabilisce che le sedute degli organi dell'assemblea legislativa si svolgono di norma in presenza ma possono avere luogo in modalità telematica su "decisione assunta dall'organo competente" indipendentemente dallo stato emergenziale o dalla situazione di urgenza [«Gli organi di cui all'articolo 104 quinquies, comma 1, si riuniscono in presenza, salva diversa decisione assunta dall'organo competente ai sensi del comma 2, che disponga lo svolgimento della seduta in modalità telematica»].

Allo stesso modo, il nuovo regolamento interno del Consiglio regionale della Basilicata (approvato nel febbraio 2024) pare consentire sempre lo svolgimento del Consiglio in modalità

---

<sup>26</sup> Art. 102 bis «1. In caso di emergenza nazionale, deliberata dal Consiglio dei ministri, o regionale, decretata dal Presidente della Giunta regionale, su decisione dell'Ufficio di Presidenza, sentiti i Presidenti dei gruppi assembleari, le sedute dell'Assemblea legislativa e delle Commissioni assembleari possono tenersi in modalità telematica, con identificazione certa di tutti i partecipanti, per garantire la continuità nell'esercizio delle funzioni assembleari. Le sedute possono altresì essere convocate in forma mista, ovvero con la partecipazione di una parte dei componenti in collegamento telematico e una parte in presenza fisica. 2. Fuori dai casi di cui al comma 1, ciascun consigliere o componente della Giunta può, altresì, partecipare alle sedute dell'Assemblea legislativa o delle Commissioni assembleari in modalità telematica nei seguenti casi: a) partecipazione a missioni istituzionali a norma dell' articolo 9 della legge regionale 26 luglio 2013, n. 11 (Testo unico sul funzionamento e l'organizzazione dell'Assemblea legislativa: stato giuridico ed economico dei consiglieri regionali e dei gruppi assembleari e norme per la semplificazione burocratica e la riduzione dei costi dell'Assemblea) e dell' articolo 4 della legge regionale 5 maggio 2016, n. 6 [...]; b) stato di malattia certificato da un medico di persona convivente ai sensi dell'articolo 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate); c) stato di malattia del figlio convivente minore di anni 14, certificato da un medico abilitato e iscritto all'albo del Servizio sanitario nazionale; d) disabilità [...]; e) assenza durante il periodo di congedo di maternità previsto dagli articoli 16 Sito esterno e 20 del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell' articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53 Sito esterno), o comunque per un periodo corrispondente; f) assenza durante il periodo di congedo parentale previsto dall' art. 32 del d.lgs. 151 del 2001 o comunque per un periodo corrispondente; g) nel caso di adozione o affidamento, durante il periodo ed alle condizioni previsti dall' articolo 26 del d.lgs. 151 del 2001; h) nei casi di congedo di paternità previsto dall' articolo 28 del d. lgs. 151 del 2001».

telematica purché siano rispettate alcune condizioni [art. 53, comma 10: «Il Consiglio regionale si può riunire in modalità telematica, mediante collegamento in audio-videoconferenza, purché siano rispettate le seguenti condizioni: a) che siano presenti nell'aula consiliare il Presidente del Consiglio ed almeno i due Consiglieri Segretari; b) che sia possibile identificare con certezza tutti i Consiglieri partecipanti ai quali deve essere possibile intervenire nella discussione, ricevere, visionare o trasmettere documenti; c) che le votazioni siano effettuate in forma palese»].

Nel Consiglio di Regione Lombardia, invece, è stata prorogata (fino al 30 giugno 2024) la possibilità di partecipare in modalità telematica ma solo per le sedute delle Commissioni.

## 2.2. Il voto dei consiglieri da remoto: implicazioni

All'interno della dottrina, diversi Autori hanno sollevato problemi di compatibilità costituzionale del voto “*deliberativo*” a distanza (Dickmann<sup>27</sup>, Marsocci<sup>28</sup>, A. Randazzo<sup>29</sup>), il quale presenterebbe soverchie differenze con il voto “*elettivo*” a distanza, che soprattutto nella versione cartacea (sotto le spoglie del voto per corrispondenza) è ammesso in molti ordinamenti costituzionali ed anche in Italia per raccogliere l'espressione del voto dei cittadini italiani residenti all'estero (art. 1, comma 1, L. 459/2001).

La domanda cui si deve dare risposta è la seguente: può un organo di tipo parlamentare come il Consiglio regionale (e, in caso positivo a quali condizioni) deliberare senza la presenza nella sede istituzionale di tutti i componenti al momento del voto? Molteplici sono le questioni problematiche da affrontare per rispondere a detto interrogativo.

Problema n. 1: come assicurare la pubblicità delle sedute, requisito richiesto da tutti gli Statuti regionali (es. art. 25.3 Statuto della Calabria: «Le sedute del Consiglio sono pubbliche. Il Consiglio può deliberare di riunirsi in seduta non pubblica»)? Questo pare un problema superabile dal momento che nulla esclude che la seduta che si deve svolgere in modalità remoto/mista sia videotrasmissa (ad esempio sul canale web del Consiglio).

Problema n. 2: come risolvere il profilo della necessaria presenza in aula dei consiglieri (art. 35.3 Statuto Puglia: «Le deliberazioni del Consiglio regionale sono valide se adottate con la presenza in aula della maggioranza dei consiglieri assegnati alla Regione e con il voto favorevole della maggioranza dei presenti»)? In relazione a questo punto si è già chiarito, *supra*, che una revisione statutaria di testi che presentino questa specificazione appare necessaria.

Problema n. 3: come garantire il confronto e il dialogo dentro e fuori le aule, soprattutto tra maggioranza e minoranze? È noto che la negoziazione e il confronto tra i rappresentanti, svolti nelle aule parlamentari e nei corridoi a margine delle sedute formali, sono fondamentali per la salubrità democratica. Ha osservato, correttamente, Massimo Villone che «un parlamento degno del nome non si limita ad alzare le mani o pigiare un tasto per votare. Il voto è solo il punto terminale e visibile di un *political process* complesso che lo precede»<sup>30</sup>. Vero; peraltro, l'esperienza di questi anni post Covid credo abbia mostrato che, in sé e per sé, lo svolgimento

<sup>27</sup> R. DICKMANN, *Alcune questioni di costituzionalità in tema di voto parlamentare a distanza*, in *Federalismi.it* (1.4.2020).

<sup>28</sup> P. MARSOCCI, *Lo spazio digitale dei lavori parlamentari e l'emergenza sanitaria Covid*, in *Consulta online* (6.5.2020).

<sup>29</sup> A. RANDAZZO, *Voto elettronico e Costituzione (note sparse su una questione ad oggi controversa)*, in *Media Laws*, n. 2, 2022.

<sup>30</sup> M. VILLONE, *La rappresentanza non si pratica a distanza*, *Il Manifesto*, 31 marzo 2020.

di un'assemblea in videoconferenza (da quella condominiale a quelle di altri organi collegiali) non impedisce lo sviluppo dialogico delle discussioni e lo svolgimento di vibranti dibattiti. Ciò che manca, al più, nelle sedute da remoto, è la capacità, propria delle riunioni in presenza, di consentire (se i toni non si sono alzati in modo eccessivo) il recupero di un rapporto tra i componenti del collegio al di fuori del momento deliberativo quando le contrapposizioni si stemperano e, nel caso delle assemblee politiche, si possono abbandonare (*off the record*) le posizioni ideologiche.

Problema n. 4: come assicurare, nelle votazioni a distanza dei consiglieri regionali, il rispetto delle garanzie poste dall'articolo 48, comma II, Cost.<sup>31</sup>? Seppur personalmente poco convinti dell'applicabilità *de plano* di questi principi costituzionali alle votazioni nelle aule parlamentari/consiliari, stanti le rilevanti peculiarità che presentano le delibere delle assemblee legislative, esaminiamo i diversi profili coinvolti.

a) *Personalità del voto*: pare salvaguardabile attraverso accorte procedure informatiche di identificazione del consigliere di secondo livello.

b) *Libertà di voto*: anche se per i Consigli non si configura l'immunità della sede come accade a livello parlamentare, nei Regolamenti interni sono contenute regole poste a garanzia del libero esercizio del mandato consiliare (mutuate dai regolamenti parlamentari), la cui efficacia sembra presupporre la presenza fisica dell'eletto all'interno della sede. Si pensi alle disposizioni 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. Il consigliere che partecipa "da remoto" ai lavori potrebbe, inoltre, non essere solo nel luogo prescelto per "collegarsi" e subire condizionamenti e/o pressioni da parte di soggetti terzi al momento di esprimere il voto. La risposta a questi timori sta nel prendere consapevolezza del fatto che la presenza in aula non è, da sola, in grado di garantire l'autonomia di un eletto e l'assenza di condizionamenti provenienti da vari attori (finanziatori, lobby, la disciplina di partito).

c) *Segretezza del voto*: nei Consigli regionali il voto di norma è palese e le disposizioni in materia di ricorso alle "sedute telematiche" stabiliscono che il voto, in tali casi, deve essere necessariamente palese ed essere espresso per appello nominale (vedi le delibere degli uffici di presidenza di Basilicata, Puglia, Toscana ed Emilia-Romagna). Ma gli Statuti (ed i regolamenti) prevedono, talvolta, ipotesi di voto segreto quando si vota su persone [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»]. Come procedere in questi casi? In realtà vi sono piattaforme (come *Votafacile*) che consentono di votare mantenendo la segretezza (così si sostiene) e in modo rapidissimo.

Problema n. 5: come garantire i diritti delle opposizioni? Qui il *punctum dolens* potrebbe essere rappresentato dalla difficoltà di esercitare, da remoto, l'ostruzionismo che, com'è noto, costituisce una delle armi di cui si serve l'opposizione per ritardare i processi decisionali ovvero

---

<sup>31</sup> Questa necessità è stata sostenuta da F. DRAGO, *L'organizzazione dei lavori dei Consigli regionali durante l'emergenza sanitaria*, cit.

nella maggiore possibilità di silenziare le voci consiglieri di opposizione. Credo, tuttavia, che la migliore risposta a questa obiezione sia la lettura dell'art. 10 dello Statuto della Toscana, uno dei pochi ad essersi preoccupato in modo serio dei diritti delle minoranze: «Il ruolo delle minoranze è garantito nella programmazione dei lavori consiliari, nella disciplina dei tempi per l'esame nel merito delle proposte e per le risposte agli atti di sindacato ispettivo, nella normativa relativa alla costituzione delle commissioni d'inchiesta, alle nomine di competenza consiliare, alla composizione degli organismi con funzioni di vigilanza e controllo». Invero, non sembra sussistano motivi ostativi ad assicurare queste garanzie anche nel caso i cui si debbano affrontare i lavori collegandosi da remoto.

Per concludere, sono dell'avviso che nessuna delle problematiche sopra affrontate si ponga come inibente per un utilizzo dello strumento delle videoconferenze come modalità di svolgimento delle sedute dei Consigli regionali qualora situazioni di tipo emergenziale (come il contesto epidemico o lo stato di guerra) impediscano ovvero rendano pericolose le sedute in presenza per un periodo che si spera determinato. Si tratta solo di disciplinare, all'interno degli Statuti e dei regolamenti interni delle assemblee regionali, in quali ipotesi sia possibile effettuare le sedute da remoto, quali siano i soggetti che possono deciderne l'attivazione e le modalità operative.

### **2.3. La presentazione di atti ed emendamenti: il caso trentino**

Un esempio virtuoso di digitalizzazione dei processi deliberativi è rappresentato dall'*app* "PAtti" (è l'acronimo di "Presentazione atti e emendamenti"), che, dal 1 marzo 2024, consente ai componenti del Consiglio provinciale di Trento di gestire l'intero processo di creazione, firma e deposito degli atti politici, sotto forma di documenti informatici firmati digitalmente o elettronicamente.

L'applicativo è sviluppato in linea con le indicazioni del Codice dell'amministrazione digitale, ed è interconnesso con gli altri applicativi del Consiglio (in particolare con il protocollo informatico PiTre, il gestionale degli atti politici Idap e la sezione di pubblicazione dei fascicoli elettronici sul sito consiliare Gdoc) e rappresenta uno strumento di produttività individuale, tramite il quale ogni consigliere può creare e depositare atti interagendo digitalmente con i propri collaboratori delegati e con gli altri consiglieri (nel caso di più firmatari di un atto).

Per gli uffici, invece, l'*app* rappresenta una nuova modalità di digitalizzazione dei processi che consente una migliore agilità operativa e un maggior ordine nella gestione documentale: gli atti politici depositati con PAtti sono protocollati e registrati nei gestionali interni del Consiglio con procedure automatizzate, abbreviando così i tempi di gestione degli atti stessi e della loro pubblicazione sul sito web istituzionale.

Un limite è rappresentato dall'impossibilità di utilizzare l'*app* per creare e depositare di emendamenti ma questa funzione, non gestita allo stato attuale di sviluppo, dovrebbe essere abilitata nel prossimo futuro.

#### 2.4. Elezioni, referendum ed altri strumenti di partecipazione al livello regionale

I principali meccanismi di *e-voting* - inteso nel significato basilico di modalità di espressione del voto - sono quattro, caratterizzati da diverse modalità di registrazione e trasmissione:

a) il voto elettronico semplice (o voto in loco), espresso tramite un elaboratore elettronico o altra macchina al seggio, privo di connessione alla rete internet;

b) il voto *online* (*Internet Voting* o *i-Voting*), espresso in tempo reale attraverso la rete, a prescindere dal luogo in cui ci si collega;

c) il voto tramite dispositivi mobili (*mobile Voting* o *m-Voting*), espresso tramite telefono cellulare;

d) il voto tramite telecomando, espresso mediante l'utilizzo di una televisione interattiva o digitale.<sup>32</sup>

Al livello nazionale già il Codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. 82 del 2005) prevedeva, all'art. 9 (rubricato *Partecipazione democratica elettronica*), che: «1. Le pubbliche amministrazioni favoriscono ogni forma di uso delle nuove tecnologie per promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini, anche residenti all'estero, al processo democratico e per facilitare l'esercizio dei diritti politici e civili sia individuali che collettivi» e, in attuazione di questa disposizione, negli ultimi anni, sono state introdotte disposizioni tese a:

a) sperimentare il voto elettronico nelle consultazioni elettorali (l'art. 38-bis, comma 10, del DL 77/2021 ha esteso la sperimentazione, partita nel 2020, anche alle elezioni regionali e amministrative; essa è comunque limitata a due specifiche categorie di elettori: italiani all'estero ed elettori che, per motivi di lavoro, studio o cure mediche, si trovino in un comune di una regione diversa da quella del comune nelle cui liste elettorali risultano iscritti)<sup>33</sup>;

b) digitalizzare alcuni adempimenti del procedimento elettorale preparatorio (l'art. 38-bis, commi 1-9, DL 77/2021: l'atto di designazione dei rappresentanti della lista può essere presentato anche mediante posta elettronica certificata; il certificato di iscrizione alle liste elettorali, necessario per la sottoscrizione a sostegno di liste di candidati per le elezioni politiche, europee ed amministrative può essere richiesto in formato digitale tramite posta elettronica certificata);

c) consentire la sottoscrizione digitale delle firme per i referendum abrogativi (art. 38 bis L. n. 108 del 2021, in base ai quali la raccolta digitale delle firme può avvenire anche tramite SPID, CIE e carta nazionale dei servizi);

d) consentire procedure digitalizzate per le proposte di legge di iniziativa popolare.

<sup>32</sup> Così M. MANCARELLA, *Il voto elettronico*, in G. Cassano - S. Previti (a cura di), *Il diritto di internet nell'era digitale*, Milano, 2020, p. 35. Si v., inoltre, M. ROSINI, *Il voto elettronico tra standard europei e principi costituzionali. Prime riflessioni sulle difficoltà di implementazione dell'e-voting nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Rivista AIC*, 1, 2021 (22.12.2020).

<sup>33</sup> Invero, alcune sperimentazioni di modalità elettroniche nell'espressione del voto si sono avute già dalla fine del secolo scorso. Una di queste ha avuto come luogo di svolgimento quattro piccoli comuni sardi (Serri, Escolca, Guamaggiore e Ortacesus) e come occasione le elezioni politiche nazionali del 13 maggio 2001. Nelle sezioni elettorali di questi comuni si è previsto l'allestimento di un seggio informatizzato, nel quale lo spoglio delle schede è stato effettuato per mezzo di un software denominato "e-Voto" in grado di leggere codici a barre presenti nelle schede. Ne riferiscono F. GRASSI ORSINI - G. NICOLOSI, *Luci Ed Ombre Della Cyber Politica: I Governi Online, Il Partito Telematico*, in *Storia e Futuro*, n. 1, 2002, p. 49 ss.

Ma nessuna di queste possibili strade ci risulta essere stata, fino ad oggi, percorsa a livello regionale. Quali le motivazioni alla base di queste mancate opportunità? Se ne possono elencare alcune: legislazione (soprattutto quella relativa agli istituti di partecipazione ed ai referendum) risalente nel tempo; scarso interesse per gli istituti di partecipazione popolare a livello regionale; timore che la digitalizzazione possa portare ad un uso massivo di tali strumenti.

Si deve segnalare che solo alcune Regioni (quasi tutte speciali) hanno introdotto delle previsioni, a carattere per lo più sperimentale, volte a valutare l'impiego di tali tecniche per le votazioni di tipo elettivo. Si ricordano:

- la legge regionale della Valle d'Aosta 24 ottobre 1997, n. 34, che ha previsto che, per i turni di elezione diretta del Sindaco, del Vicesindaco e del Consiglio comunale, le operazioni di votazione e scrutinio negli uffici elettorali di sezione debbano svolgersi mediante l'uso di apparecchiature elettroniche, presso l'"*urna elettronica*". Invero, detta legge sembra essere la codificazione di una sperimentazione svoltasi in Valle in quello stesso anno, quando il Ministero dell'Interno aveva promosso, in occasione delle consultazioni amministrative nei comuni di Arnad, Courmayeur, Issime, La Salle e Valsavaranche, l'utilizzo di dispositivi informatici (postazioni elettroniche per l'espressione del voto ed urne elettroniche) in sostituzione agli ordinari strumenti materiali di espressione del voto. Non risultano, peraltro, successive sperimentazioni;

- la Provincia Autonoma di Trento, la quale ha inserito nella legge provinciale sull'elezione del Consiglio Provinciale e del Presidente della Provincia (LP 2/2003, art. 84) l'espressa previsione della sperimentazione del voto elettronico. Sulla base di tale norma è stato attuato un progetto relativo alle procedure informatizzate di voto e di registrazione, denominato *ProVotE*. La prima applicazione di tale progetto si è avuta in occasione delle elezioni amministrative del marzo 2005 in cinque comuni (Trento, Coredò, Fondo, Baselga di Pinè e Lomaso) e ha coinvolto circa 7.300 elettori. La stessa sperimentazione è, poi, proseguita nel novembre 2005 nel comune di Daiano e nel 2006 nei comuni di Peio e Cavedine. Infine, nel 2008, in occasione delle elezioni provinciali, la sperimentazione ha riguardato 55 sezioni con circa 17.000 elettori. Successivamente, il progetto sembra essere stato abbandonato;

- il Friuli-Venezia Giulia che, con legge regionale 27 luglio 2007, n. 18 (Norme sullo svolgimento dei referendum consultivi in materia di circoscrizioni comunali. Voto e scrutinio elettronico) ha disciplinato l'introduzione di sistemi elettronici di procedure automatiche nell'espressione del voto e nello scrutinio per lo svolgimento dei referendum consultivi in materia di circoscrizioni comunali, mediante l'inserimento, in ogni seggio elettorale, di almeno una macchina elettronica collocata in modo da garantire i requisiti della segretezza e personalità del voto<sup>34</sup>;

- è stata, invece, abrogata (con LR n. 5 del 2018) la Lr Lombardia 23 febbraio 2015, n. 3 (recante *Introduzione del voto elettronico per il referendum consultivo. Modifiche alla legge regionale 28 aprile 1983, n. 34*) che, in particolare, prevedeva, al fine della verifica da parte dell'elettore del voto espresso, la possibilità di stamparne una copia cartacea, da riporre all'interno dell'urna al momento della conclusione dell'operazione di voto.

<sup>34</sup> C. CHIARIELLO, *Voto elettronico e principio di segretezza tra regola ed eccezioni*, in *Consultaonline*, n. 1, 2023, 23.1.2023.

Da ultimo vorrei fare un accenno al tema della c.d. *democrazia partecipativa* perché le Regioni che maggiormente hanno percorso questa strada e si sono dotate di leggi sulla partecipazione dei cittadini all'elaborazione delle politiche regionali (Emilia-Romagna 2018, Puglia 2017, Toscana 2013, prov. Trento 2006 e di Bolzano 2014) hanno creato piattaforme digitali per l'accesso trasparente a tali forme partecipative<sup>35</sup>, alcune delle quali hanno riscosso una buona risposta da parte della cittadinanza.

In dottrina si è evidenziato che: «Queste PDP [piattaforme di partecipazione, ndr] si sono mostrate in grado di raccogliere, mediante sezioni dedicate, le differenti funzioni rispettivamente presenti in ogni sistema partecipativo regionale: informazione, consultazione, dibattito pubblico, raccolta di idee e suggerimenti provenienti da cittadini, partecipazione a processi partecipativi digitali e in presenza, sussidiarietà sociale e amministrazione condivisa con i cittadini».<sup>36</sup>

### 3. Note conclusive

Quali osservazioni conclusive si possono trarre da quanto esposto? Pare di potersi affermare che i processi di digitalizzazione dei Consigli regionali si siano attestati su un duplice binario:

a) da un lato, sono stati compiuti (e si stanno compiendo) cospicui sforzi per rendere anche i Consigli regionali degli “*smart Parliament*”<sup>37</sup> nei quali tutti gli atti ed i processi di competenza delle assemblee (legislativi, di indirizzo e di controllo) nascono digitali e possono essere posti subito a disposizione anche all'esterno delle istituzioni, rendendo più veloce e più immediata la condivisione e la consultazione dei dati. Questo comporta, per altro verso, la necessaria implementazione dei dipartimenti IT (*information technology*) all'interno dei consigli e la giusta dose di investimenti per mantenere efficienti le componenti *hardware* e *software* (anche nella *cybersecurity*) che assumeranno un ruolo sempre più preponderante rispetto all'apparato amministrativo;

b) dall'altro lato, invece, si registra, di pari passo con il superamento dell'emergenza sanitaria, un arretramento rispetto all'informatizzazione dei processi di deliberazione digitale al di fuori delle aule legislative (da remoto) e a quella che l'art. 9 del Codice dell'amministrazione digitale (risalente al 2006...) chiama “*Partecipazione democratica elettronica*” ovvero sia l'utilizzo delle nuove tecnologie informatiche per facilitare l'accesso e la partecipazione dei cittadini alla

---

<sup>35</sup> Tra esse si ricordano: [partecipa.Toscana.it](http://partecipa.Toscana.it); [partecipazione.regione.emilia-romagna.it](http://partecipazione.regione.emilia-romagna.it); [partecipazione.regione.puglia.it](http://partecipazione.regione.puglia.it); [iomap.partecipa.tn.it](http://iomap.partecipa.tn.it).

<sup>36</sup> Hanno sostenuto ANTONUCCI-VOLTERRANI, *Le piattaforme per la partecipazione digitale dei cittadini. Un'analisi basata sul modello di UE e Italia*, in *DeEuropa*, n. 2, 2022 che: «Gli studiosi della democrazia partecipativa (Nylen, Dodd 2003; Pateman 2012; Barber 2014; Della Porta 2019; Baiocchi, Hellr, De Silva 2020; Dacombe, Parvin 2021) sostengono l'importanza dei supporti digitali come leva per costruire un ambiente ulteriore di dialogo, confronto e condivisione dei processi decisionali tra cittadini e istituzioni (reti sociali come piattaforme generali, siti, app e dispositivi dedicati a specifici strumenti proposti dalle istituzioni), associando la dimensione digitale e fisica di questi processi (phygital, acronimo che prevede che i comportamenti di cittadini ed istituzioni siano integrati nelle azioni e relazioni all'interno delle due dimensioni: fisica e digitale, costruendo processi complessi grazie al sostegno reciproco di reale e digitale - Mazali 2017)».

<sup>37</sup> Si v., sul tema, F. FITSILIS - G. MIKROS, *Smart Parliaments. Data-Driven Democracy*, ELF, 2022.



vita politica della Regione. Soprattutto, in relazione alle ipotesi di partecipazione che esulano dall'espressione pura e semplice del voto elettivo, mi sembra evidente che le preoccupazioni relative alle carenze dei sistemi informatici in tali processi siano oggi in gran parte superate e forse celano altre paure che inducono i legislatori regionali all'inazione. Ma la digitalizzazione delle nostre vite sta procedendo così rapidamente che anche questi ambiti dovranno presto soggiacere all'ineludibile trasformazione.