

interessi regionali, ma, all'opposto, come il frutto della loro più genuina sintesi. Così, integrando concretamente le Regioni nel circuito decisionale dello Stato, anche l'eventuale introduzione di una "clausola di supremazia" potrebbe non rappresentare un nuovo motivo di scontro tra livelli di governo, ma limitarsi a realizzare il suo principale obiettivo, ossia razionalizzare il sistema dei rapporti Stato-Regioni nella gestione delle emergenze<sup>1047</sup>.

## 5. I CONSIGLI REGIONALI TRA EMARGINAZIONE E CONTINUITÀ DEI LAVORI ASSEMBLEARI

di *Elena Gucciardo e Beatrice Sboro*

Non è possibile esimersi, nell'ambito di questa trattazione, dall'analisi delle difficoltà connesse allo svolgimento dei lavori delle assemblee regionali causate dall'emergenza sanitaria. Non sarà sfuggito infatti, nel corso dell'analisi sin qui condotta, che il contrasto alla diffusione del virus da parte delle Regioni – così come, del resto, da parte dello Stato centrale – si sia mosso essenzialmente sul piano degli esecutivi, talvolta con un "eccesso di protagonismo" da più parti denunciato, lasciando sullo sfondo il ruolo dei Consigli regionali.

Se da un lato, infatti – com'è stato fatto notare dalla dottrina – lo Stato centrale ha adoperato tutti gli strumenti a propria disposizione per mantenere una gestione accentrata dell'epidemia, dall'altro colpisce senz'altro la grande assenza di legislazione ordinaria regionale soprattutto nella c.d. Fase 1 dell'emergenza, causata proprio dall'impossibilità delle assemblee di riunirsi<sup>1048</sup>.

I problemi relativi al bilanciamento tra tutela della salute dei Consiglieri regionali e garanzia della funzione legislativa delle Regioni sono sovrapponibili, da un punto di vista materiale e giuridico, a quelli variamente evidenziati dalla dottrina che s'è occupata dell'attività del Parlamento durante l'emergenza: si tratta, come è agevole rilevare, di problematiche connesse all'interruzione dei lavori nella sede preposta alla formazione della volontà generale, in cui le procedure "non sono né riti né formalismi"<sup>1049</sup>, rappresentando al contrario l'essenza della dimensione politica e democratica dell'*iter* legislativo.

Le ripercussioni delle riunioni a distanza sul ruolo istituzionale delle assemblee, da questo punto di vista, sono molteplici. Si pensi, ad esempio, alle difficoltà connesse con la garanzia della pubblicità dei lavori<sup>1050</sup> ed alle ricadute delle sedute telematiche sulle attività

---

<sup>1047</sup> Il riferimento ad una eventuale introduzione di una clausola di supremazia deriva dalla circostanza per cui, nell'attuale legislatura, è in corso di esame presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica il disegno di legge costituzionale sulla "Costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze e introduzione della clausola di supremazia statale nel titolo V della parte seconda della Costituzione" (A.S. 1825), di iniziativa dei senatori Parrini e Pinotti.

<sup>1048</sup> B. BALDI, S. PROFETI, *Le fatiche della collaborazione. Il rapporto stato-regioni in Italia ai tempi del COVID-19*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 3/2020, p. 291.

<sup>1049</sup> *Ivi*, 10 ss.

<sup>1050</sup> F. BIONDI, P. VILLASCHI, *Il funzionamento delle Camere durante l'emergenza sanitaria. Riflessioni sulla difficile praticabilità di un Parlamento "telematico"*, in *Federalismi*, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 18/2020, p. 42.

di negoziazione<sup>1051</sup> e di discussione<sup>1052</sup> che precedono le deliberazioni; alla necessità di assicurare la segretezza del voto ove richiesta<sup>1053</sup> e la libertà del componente dell'assemblea nell'esprimerlo in assenza di condizionamenti esterni<sup>1054</sup>; alle criticità connesse alle piattaforme da utilizzare (possibili interferenze esterne, potenziali malfunzionamenti del sistema o problemi di collegamento ad internet).

Com'è noto, ai problemi "pratici" appena rammentati connessi all'attività delle assemblee durante l'emergenza sanitaria si affianca un tema di non secondario rilievo: si tratta del fondamento giuridico idoneo a legittimare lo svolgimento telematico dei lavori assembleari. Relativamente all'attività parlamentare, il dibattito dottrinale si è imperniato essenzialmente sulla disposizione di cui all'art. 64 Cost., secondo cui "*Le deliberazioni di ciascuna Camera e del Parlamento non sono valide se non è presente la maggioranza dei loro componenti*"<sup>1055</sup>.

Ebbene: è agevole rilevare che il tema del fondamento giuridico dei lavori a distanza non può che interessare anche i lavori assembleari dei Consigli regionali. Come evidenziato dalla dottrina, in Costituzione non è presente per i Consigli regionali una disposizione "parallela" all'art. 64 per quanto riguarda le deliberazioni, essendo previsto esclusivamente il *quorum* della maggioranza assoluta dall'art. 123, c. 2<sup>1056</sup>.

Spostandosi dunque su fonti normative diverse dalla Costituzione, è anzitutto opportuno tener conto di un dato: la necessità di garantire la continuità dei lavori nonostante il riferimento operato dall'art. 64 Cost. alla "presenza" dei componenti dell'assemblea si ripropone per la quasi totalità degli statuti regionali. Ad eccezione di alcune Regioni<sup>1057</sup>, infatti, tutti gli Statuti regionali (quattordici su venti) prevedono che le deliberazioni delle rispettive assemblee legislative debbano essere adottate a maggioranza dei "*presenti*"<sup>1058</sup>, se non addirittura dei presenti "*in Aula*"<sup>1059</sup>.

Ciò nonostante, al fine di garantire l'esercizio delle funzioni proprie del Consiglio regionale, a decorrere dalla metà di marzo ha progressivamente preso piede la

---

<sup>1051</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, p. 300.

<sup>1052</sup> R. DICKMANN, *Alcune questioni di costituzionalità in tema di voto parlamentare a distanza*, in Federalismi, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 1 aprile 2020, p. 11.

<sup>1053</sup> Sul punto, si rimanda a R. CALVANO, *Brevi note su emergenza COVID e voto dei parlamentari a distanza. Rappresentanza politica, tra effettività e realtà virtuale*, in Federalismi, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 21/2020, p. 55 ss.

<sup>1054</sup> E. RINALDI, *La partecipazione 'da remoto' all'adozione delle deliberazioni parlamentari: paradossi di un'ipotesi recentemente formulata per rilanciare la centralità del Parlamento*, in Consulta OnLine, contributo Liber Amicorum per Pasquale Costanzo, [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 29 giugno 2020, p. 11; F. DRAGO, *L'organizzazione dei lavori dei Consigli regionali*, cit., p. 298.

<sup>1055</sup> Non è possibile in questa sede ripercorrere le tesi comparse in dottrina relativamente all'idoneità della dicitura "presenti" a rendere illegittima o meno qualsiasi forma di attività che non si svolga fisicamente in aula; si rinvia, a tal proposito, al paragrafo dedicato ai lavori a distanza del Parlamento italiano della presente ricerca.

<sup>1056</sup> E. SORRENTINO, *L'attività del Consiglio regionale del Piemonte durante l'emergenza sanitaria*, in Il Piemonte delle Autonomie, n. 2/2020, p. 1.

<sup>1057</sup> Le uniche Regioni i cui Statuti non contengono riferimenti alla "presenza" dei componenti dell'assemblea legislativa *ex se* ovvero operando rinvii ai rispettivi regolamenti sono infatti Lombardia, Trentino, Sicilia, Toscana, Friuli-Venezia Giulia e Liguria.

<sup>1058</sup> Art. 19 St. Reg. Abruzzo; art. 33 St. Reg. Basilicata; art. 25 St. Reg. Calabria; art. 39 St. Reg. Campania; art. 27 St. Reg. Emilia-Romagna; art. 27 St. Reg. Lazio; art. 27 St. Reg. Marche; art. 27 St. Reg. Marche; art. 19 St. Reg. Molise; art. 43 St. Reg. Piemonte; art. 35 St. Reg. Puglia; art. 21 St. Reg. Sardegna; art. 51 St. Reg. Umbria; art. 21 St. Reg. Valle d'Aosta; art. 50 St. Reg. Veneto.

<sup>1059</sup> F. DRAGO, *L'organizzazione dei lavori dei Consigli regionali*, cit., p. 298.

rimodulazione da parte delle Regioni dell'attività istituzionale delle Assemblee elettive che ha portato ad una vera e propria "re-ingegnerizzazione"<sup>1060</sup> delle procedure consiliari (tenuto conto che normalmente non solo gli Statuti, ma neppure i Regolamenti interni disciplinano la modalità telematica). Da questo punto di vista, occorre segnalare che il terreno su cui i Consigli si sono tendenzialmente mossi non è quello della modifica degli Statuti: piuttosto, le Regioni hanno fatto ricorso a strumenti diversi per adeguare le modalità di deliberazione all'emergenza pandemica.

Anzitutto, il ricorso agli strumenti digitali che hanno consentito lo svolgimento, seppur da remoto, delle attività istituzionali del Consiglio regionale sembrerebbe – secondo una lettura apparsa in dottrina<sup>1061</sup> – essersi inserito nello spiraglio lasciato aperto dalla normativa statale d'urgenza, introdotta per gli enti locali, in materia di semplificazione degli organi collegiali e, segnatamente, dall'art. 73 c. 1 del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, a mente del quale "(...) *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 (...) 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 (...)*". In particolare, il comma 2 della stessa disposizione ha previsto che – fino alla cessazione dello stato di emergenza – "*i presidenti degli organi collegiali degli enti pubblici nazionali, anche articolati su base territoriale, nonché degli enti e degli organismi del sistema camerale, possono disporre lo svolgimento delle sedute dei predetti organi in videoconferenza, anche ove tale modalità non sia prevista negli atti regolamentari interni*", secondo le medesime garanzie di cui al comma 1.

Sulla scorta di tali disposizioni, ma in realtà già all'indomani del d.P.C.M. dell'11 marzo 2020, si è assistito all'alluvionale adozione di atti consiliari "*regolatori delle sedute telematiche*"<sup>1062</sup> che, in forza dell'autonomia costituzionalmente garantita ai Consigli regionali<sup>1063</sup>, hanno assunto varie forme.

In ossequio alle linee guida della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, la gran parte delle Regioni ha rimodulato l'attività istituzionale del Consiglio regionale mediante l'approvazione di deliberazioni dei rispettivi Uffici di Presidenza<sup>1064</sup> (Calabria delib. n. 1/2020<sup>1065</sup>, Campania delib. n. 223/2020, Emilia-

---

<sup>1060</sup> L'espressione è mutuata da N. LUPO, *L'attività parlamentare in tempi di coronavirus*, in Forum di Quaderni Costituzionali, n. 2/2020, rinvenibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), p. 131, per la verità, riferita ai procedimenti parlamentari; F. DRAGO, cit., p. 296.

<sup>1061</sup> F. DRAGO, L'organizzazione dei lavori dei Consigli regionali, cit., p. 294.

<sup>1062</sup> F. DRAGO, cit.

<sup>1063</sup> Recentemente, C. Cost., n. 22/2020 (considerando 3.1).

<sup>1064</sup> F. DRAGO, cit., p. 296; E. SORRENTINO, cit., p. 14 (nota 37), S. CURRELLI, *Il Parlamento nell'emergenza*, in Riv. AIC, Osservatorio Costituzionale, n. 3/2020, p. 246 (note 128, 129); Vi sono Regioni, come la Sicilia e la Sardegna che hanno regolato lo svolgimento delle sedute mediante circolari, v. C. CORDOVA, *Funzionalità delle assemblee legislative regionali e del Parlamento e uso degli strumenti telematici. Come si sono organizzate le Assemblee legislative? Un quadro di sintesi*, in Osservatorio legislativo interregionale, [www.oli.consiglio.regione.toscana.it](http://www.oli.consiglio.regione.toscana.it).

<sup>1065</sup> Con tale delibera si predilige l'espletamento dell'attività consiliare in presenza, purché con adozione di misure di distanziamento e dei dispositivi di protezione individuale, che dovrà svolgersi "*a porte chiuse*", ossia viene inibito l'accesso in presenza del pubblico, dei visitatori, delegazioni, giornalisti e collaboratori. Il principio di pubblicità

Romagna delib. nn. 3 e 11 del 2020, Lazio delib. n. 62/2020, Liguria delib. n. 6/2020, Lombardia delib. n. 77/2020<sup>1066</sup>, Marche delib. n. 897/2020, Piemonte delib. nn. 55<sup>1067</sup> e 66 del 2020, Puglia delib. n. 277 e 278 del 2020, Provincia autonoma di Bolzano delib. n. 14/2020, Toscana delib. n. 25/2020, Umbria delib. nn. 60 e 104 del 2020, Valle d'Aosta delib. 33/2020<sup>1068</sup>, Veneto delib. nn. 24 e 36 del 2020).

Il Friuli-Venezia Giulia, invece, ha optato per l'approvazione della l. reg. n. 3/2020, che taluni hanno ritenuto di dubbia legittimità in quanto “lesiva dell'autonomia regolamentare del Consiglio regionale” e delle maggioranze previste dall'art. 21 dello Statuto<sup>1069</sup>.

In linea di massima, al di là degli strumenti normativi concretamente adottati, da una breve rassegna delle soluzioni adottate a livello regionale per garantire la continuità delle assemblee legislative è possibile rilevare un duplice dato: per alcune Regioni, l'attività da remoto ha rappresentato una misura *straordinaria*, concepita come strumento volto a far fronte all'emergenza pandemica e, dunque, utilizzabile solo in via *provvisoria*<sup>1070</sup>; per altre, al contrario, l'emergenza pandemica ha prodotto effetti, per così dire, *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. Più specificamente, in alcuni casi le modifiche introdotte risultano vevoli per circostanze equiparabili all'attuale stato di emergenza<sup>1071</sup>; in altri, la

---

delle sedute è salvaguardato dalla trasmissione in diretta *streaming*. In particolare, la seduta in via telematica è prevista nella residuale ipotesi di impossibilità di un consigliere di presenziarvi in quanto assoggettato a misure di contenimento del contagio previste dal dpcm 8 marzo 2020.

<sup>1066</sup> Che, per il periodo di emergenza sanitaria da Covid-19, approva le linee guida per lo svolgimento delle sedute delle Commissioni consiliari proponendo il collegamento da remoto quale alternativa (“[...] è consentita la partecipazione alle sedute anche mediante collegamento in videoconferenza di tutti o parte dei componenti [...]”), su base facoltativa del consigliere partecipante, alla seduta in presenza, quest'ultima definita “*sede ordinaria di svolgimento delle sedute delle Commissioni, ordinarie e speciali*”, pur nel rispetto del “*distanziamento tra i partecipanti*”.

<sup>1067</sup> Adottata sulla base del combinato disposto degli artt. 51 c. 4 del Regolamento del Consiglio regionale che consente lo svolgimento della seduta consiliare anche al di fuori della propria sede, previa deliberazione unanime dell'Ufficio di Presidenza ovvero della maggioranza assoluta dei membri del Consiglio stesso. E. SORRENTINO, cit., p. 5.

<sup>1068</sup> Singolare è peraltro apparsa la scelta operata dalla Valle d'Aosta di “anticipare” la sopramenzionata deliberazione dell'Ufficio di Presidenza disciplinando il fenomeno delle sedute telematiche con decreto del Presidente del Consiglio regionale del 19 marzo 2020: cfr. F. DRAGO, *L'organizzazione dei lavori dei Consigli regionali*, cit., p. 296 ss.

<sup>1069</sup> Così, s. CURRERI, cit., p. 33, nota 127.

<sup>1070</sup> Ne è un esempio l'Emilia-Romagna (deliberazione dell'Assemblea legislativa n. 3/2020), che ha tuttavia evidenziato le potenzialità degli strumenti digitali anche “in condizioni ordinarie non emergenziali” che possa “supportare lo svolgimento delle sedute di Assemblea e Commissione, nonché degli altri organi assembleari”, “in linea con gli obiettivi di ammodernamento degli impianti assembleari e di rendere gli stessi funzionali allo svolgimento e alla gestione da remoto delle sedute, specie qualora si verificassero particolari eventi o esigenze, eventualmente anche prospettando una specifica previsione regolamentare [...]”.

<sup>1071</sup> È il caso della Calabria (delibera n. 7/2020, che ha introdotto nel Regolamento interno del Consiglio regionale l'art. 8-*bis*), della Basilicata (Deliberazione del Consiglio della Regione Basilicata n. 106/2020 che ha introdotto gli artt. 53-*bis* e 54-*bis* del Regolamento interno), del Molise (deliberazione del Consiglio della Regione Molise n. 88/2020 che ha introdotto l'art. 32-*bis* del Regolamento interno) e della Valle d'Aosta (Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 33/2020).

seduta “telematica”, ora disciplinata dal Regolamento interno del Consiglio della Regione, è prevista quale modalità *ordinaria* alternativa alla seduta in presenza<sup>1072</sup>.

In definitiva, nonostante le incertezze talvolta sorte in relazione agli strumenti utilizzati per disciplinare lo svolgimento dell’attività assembleare a distanza, appare evidente dalla disamina qui brevemente operata lo sforzo posto in essere dai Consigli regionali per garantire la continuità dei propri lavori, necessaria, del resto, a bilanciare il rilievo rivestito dagli esecutivi posti al “comando delle operazioni”<sup>1073</sup> di contrasto alla pandemia.

La modalità “agile”, come s’è detto in apertura, non appare certo esente da problematiche<sup>1074</sup>; il carattere contingente dell’evento pandemico, tuttavia, può senz’altro dirsi in grado di rappresentare un’occasione per ripensare l’attività delle istituzioni valorizzando – con la dovuta copertura regolamentare e le opportune cautele e garanzie per assicurarne un utilizzo legittimo e consapevole – le potenzialità del digitale.

## **6. LE ARTICOLAZIONI ISTITUZIONALI DELLA LEALE COLLABORAZIONE: UNO STUDIO DELL’EVOLUZIONE DEL SISTEMA DELLE CONFERENZE ALLA LUCE DELL’ESPERIENZA PANDEMICA**

di *Antonino Cirillo*

SOMMARIO: 6.1. Introduzione: una prospettiva multidimensionale sui rapporti tra i diversi livelli di governo. – 6.2. Il principio di leale cooperazione: un imponente edificio dalle fragili fondamenta? – 6.3. I raccordi “verticali” tra Stato e Regioni: quadro d’analisi. – 6.4. Breve storia istituzionale del sistema delle

---

<sup>1072</sup> Ci si riferisce in tal senso alla Regione Umbria, che ha introdotto l’art. 104-*sexies* nel proprio Regolamento interno prevedendo che le sedute in modalità telematica possono avere luogo su “*decisione assunta dall’organo competente*” (i.e. l’Ufficio di Presidenza per le sedute dell’Assemblea legislativa, il Presidente della Commissione per le sedute della Commissione permanente, il Presidente del Comitato per il controllo e la valutazione per le sedute di quest’ultimo, il Presidente dell’Assemblea legislativa per le riunioni dell’Ufficio di Presidenza e della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi consiliari).

<sup>1073</sup> E. SORRENTINO, L’attività del Consiglio regionale del Piemonte durante l’emergenza sanitaria, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2, 2020, 1.

<sup>1074</sup> In tal senso, la generalità dei provvedimenti adottati dalle Regioni ha cercato di prevedere opportuni accorgimenti al fine di assicurare l’identificazione dei consiglieri partecipanti, la verbalizzazione e la tracciabilità delle votazioni espresse, la presentabilità degli emendamenti (generalmente, da inoltrare tramite e-mail, almeno entro 24 ore prima della seduta), la pubblicità e la trasparenza delle sedute: (cfr. art. 14 c. 1 Reg. del Consiglio della Regione Calabria, art. 74, c. 3 Reg. del Consiglio della Regione Campania, art. 80 c. 1 e 84 Reg. del Consiglio della Regione Emilia-Romagna, art. 78, c. 6 Reg. del Consiglio della Regione Friuli-Venezia Giulia, art. 37 Reg. del Consiglio della Regione Lazio, art. 63 Reg. del Consiglio della Regione Liguria, art. 79 Reg. del Consiglio della Regione Lombardia, art. 66, c. 3 Reg. del Consiglio della Regione Marche, art. 74 e 76 Reg. del Consiglio della Regione Piemonte, art. 35, c. 5 dello Statuto e art. 49 Reg. del Consiglio della Regione Puglia, art. 94 Reg. del Consiglio della Regione Sardegna, art. 127 Reg. dell’Assemblea della Regione Sicilia, art. 118, c. 3 e 122 Reg. del Consiglio della Regione Toscana, art. 86 Reg. del Consiglio della Regione Trentino Alto Adige, art. 62, c. 6 Reg. del Consiglio della Regione Umbria, art. 73 Reg. del Consiglio della Regione Valle d’Aosta, art. 86, c. 5 Reg. del Consiglio della Regione Veneto). Merita un cenno, a quest’ultimo proposito, la soluzione adottata dall’Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale del Piemonte che, con delibera n. 66 del 16 aprile 2020, ha previsto per le votazioni relative a nomine e persone l’espressione del voto di ciascun consigliere mediante deposito in Aula della scheda di voto. La votazione si è svolta, comunque, in modalità videoconferenza atteso che le operazioni di voto sono state riprese e registrate da una telecamera, E. SORRENTINO, cit., p. 7).