IL PIEMONTE DELLE AUTONOMIE
Rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione
ISSN 2385-085X Registrazione Tribunale di Torino n.4 del 18 febbraio 2014

L’attività del Consiglio regionale del Piemonte durante l’emergenza sanitaria

EDOARDO SORRENTINO[1]

Sommario: 1. Il diritto delle assemblee parlamentari durante l’emergenza coronavirus. – 2. L’approccio prudente e progressivo adottato dalle Camere. – 3. La soluzione innovativa del Consiglio regionale piemontese. – 4. I rapporti fra le forze politiche piemontesi durante la pandemia. – 5. Conclusioni.

1. Il diritto delle assemblee parlamentari durante l’emergenza coronavirus.

L’emergenza sanitaria che ha stravolto la nostra vita quotidiana, sia privata che lavorativa, non poteva che costituire una sfida anche per le istituzioni democratiche. La diffusione del Covid costituisce, infatti e senza dubbio, un fatto costituzionalmente rilevante[2]. E fra le diverse questioni di rilievo costituzionale che sono emerse in questi mesi una delle più interessanti è stata garantire la continuità di funzionamento delle assemblee elettive senza violare le misure di contenimento della diffusione del virus, consistenti nell’evitare il contatto fisico e gli assembramenti per interrompere la catena di trasmissione del contagio. Contatti fisici e assembramenti che tutti sappiamo essere nella natura delle cose all’interno delle assemblee parlamentari. Appare evidente che garantire la continuità delle attività del Parlamento e dei Consigli regionali non può che essere fondamentale anche per porre un contraltare, sia fattuale che simbolico, all’inevitabile protagonismo degli esecutivi, regionali e nazionale, destinati ad assumere, per così dire, il “comando delle operazioni” nella gestione della situazione emergenziale, sia sanitaria che economica.

La diffusione del virus e le conseguenti emergenze, sanitaria ed economica, pongono sotto scacco le istituzioni democratiche e spingono ad interrogarci sulla natura e le funzioni del diritto costituzionale[3]. Interrogativi fondamentali anche alla luce del fatto che trattasi di una situazione senza precedenti, intesa in senso letterale: non esiste alcun precedente che i giuristi, e in particolare gli studiosi del diritto delle assemblee parlamentari, possano

utilizzare come riferimento per orientarsi nell'individuazione della disciplina più adatta da applicare a questo nuovo fatto costituzionalmente rilevante[4]. In questi mesi non sono, infatti, mancate le produzioni della dottrina più autorevole nonché le occasioni di confronto fra i giuristi, tenute rigorosamente in via telematica[5]. L'attenzione si è concentrata, e non poteva che essere così, sull'attività dell'esecutivo nazionale e sulla sua quantomeno dubbia legittimità costituzionale[6]. Analogo interesse si è registrato, appunto, sulle modalità adottate dalle Camere per tutelare la continuità delle loro funzioni. Forse minore interesse ha suscitato l'analogo problema affrontato dai Consigli regionali.

Il presente lavoro si propone, pertanto, di illustrare le soluzioni adottate dal Consiglio regionale del Piemonte per assicurare la continuità dei suoi lavori. Va subito anticipato che quella piemontese è stata una delle prime assemblee legislative in Italia a deliberare di riunirsi in via telematica. Come è noto, lo stesso non è avvenuto a livello nazionale: le Camere hanno continuato a riunirsi in presenza assumendo soluzioni alternative per assicurare il rispetto delle misure di contrasto alla diffusione del virus. Sarà, perciò, opportuno mettere a confronto tali scelte e indagare le motivazioni, di natura politica o normativa, che ne sono alla base. Altrettanto importante sarà verificare come ha lavorato il Consiglio in questi mesi, quali sono stati i rapporti fra i Gruppi consiliari e i rapporti fra la Giunta e il Consiglio. Un'indagine necessaria per valutare il grado di salute delle istituzioni piemontesi, senza dimenticare che sono state chiamate ad operare in un regime emergenziale inedito.

2. L'approccio prudente e progressivo adottato dalle Camere.

Sulle Camere va subito fatta una premessa: la discussione sviluppatasi sulla possibilità di garantire il voto a distanza a deputati e senatori tramite mezzi telematici e la sua compatibilità con le disposizioni costituzionali e regolamentari ha avuto solo natura teorica. Come poco fa accennato, infatti, è quasi subito maturata la scelta di proseguire nell'attività parlamentare in via ordinaria. Va detto, tuttavia, che vi è stato un confronto fra le forze politiche alla Camera sulla possibilità di predisporre strumenti telematici per la partecipazione da remoto alle attività parlamentari per quei deputati impossibilitati a raggiungere Roma perché sottoposti alle misure di quarantena predisposte dal Governo tramite i d.P.C.M., ormai familiari anche ai non addetti ai lavori. Non si può dire che lo stesso sia avvenuto al Senato, che sul punto prosegue in una non encomiabile inerzia[7]. Una prima occasione di discussione si è avuta il 4 marzo presso la Giunta per il regolamento della Camera. Ad essa era stato sottoposto il caso del deputato Guidesi, residente a Codogno e, pertanto, impossibilitato a lasciare la propria abitazione per giungere a Roma[8]. Va detto che in quei giorni non era ancora stato chiarito se deputati e senatori rientrassero fra le categorie professionali escluse dal divieto di circolazione imposto ai residenti delle zone rosse, ai sensi del d.P.C.M. 1° marzo 2020.

In tale occasione, il Presidente della Camera, Roberto Fico, ha espresso la sua contrarietà a consentire la partecipazione in via telematica ai lavori della Camera per il deputato in questione, facendo appello ad un'interpretazione rigorosamente letterale dell'articolo 64, terzo comma, Cost. per cui "*Le deliberazioni di ciascuna Camera e del Parlamento non sono*

valide se non è presente la maggioranza dei loro componenti, e se non sono adottate a maggioranza dei presenti". La questione è stata risolta considerando il deputato Guidesi in missione e, dunque, presente ai fini del computo del numero legale, adottando un'interpretazione estensiva del regolamento analoga a quella assunta per le deputate in maternità a partire dalla XVI legislatura[9]. Tuttavia, il Presidente Fico ha precisato che "*l'istituto della missione non appare idoneo a dare una risposta esaustiva alle diverse e complesse questioni che sono state poste*" e che, nel caso in cui le misure limitative della libertà personale fossero state estese sia in senso temporale che spaziale, sarebbe stata "*necessaria una riflessione approfondita*" sulle contromisure da adottare[10].

Come è noto, le misure limitative della libertà personale sarebbero di lì a qualche giorno state estese al resto del Paese, tramite il d.P.C.M. 11 marzo 2020, rendendo necessaria tale approfondita riflessione, tenutasi poi il 31 marzo presso la Giunta per il regolamento. In tale occasione, il Presidente Fico ha, tuttavia, sempre ribadito la tesi per cui l'articolo 64, terzo comma Cost. avrebbe costituito un ostacolo insormontabile all'elaborazione di dispositivi di voto telematici dato il suo riferimento alla presenza "fisica" dei Parlamentari in ordine alla validità delle sedute e delle deliberazioni dell'Aula. Il Presidente ha, poi, rammentato che deputati e senatori erano in grado raggiungere le Camere, pur con tutti i disagi del caso, rientrando nelle professioni lavorative escluse dal divieto di circolazione sul territorio nazionale[11]. Solo il deputato Fiano ha espresso un'opinione contraria, sostenendo che l'argomento letterale avrebbe "fossilizzato" la Costituzione, impedendole di adattarsi al mutato contesto storico e sociale del Paese[12]. I restanti membri della Giunta hanno, invece, convenuto che l'adozione di strumenti telematici avrebbe reso necessaria una modifica per lo meno dei regolamenti, chiedendo, piuttosto la predisposizione di misure capaci di garantire il distanziamento interpersonale e diminuire, così, le occasioni di diffusione del virus.

La seduta è così terminata con l'auspicio del Presidente Fico di prossima apertura di un dibattito sull'eventuale riforma del regolamento, pur ribadendo l'impossibilità di adottare strumenti telematici per l'insieme delle attività delle Camere[13]. La predisposizione di strumenti di partecipazione da remoto è stata, però, consentita per i lavori informali delle Commissioni, definiti come "*quelle attività che, pur riconducibili all'attività istituzionale dell'organo, non sono soggette a resocontazione*"[14]. Tali sedute si sono così potute tenere nelle sedi istituzionali con la presenza del Presidente della Commissione, o di un vicepresidente, e di tutti i deputati che abbiano inteso partecipare. A tutti gli altri è stato concesso di partecipare in videoconferenza. In tutte le altre ipotesi, l'attività delle Commissioni è proseguita secondo le vie ordinarie. La Giunta per il regolamento si è riunita un'ultima volta il 7 maggio. Tuttavia, va soltanto segnalato che il Presidente Fico ha esortato i deputati che partecipano da remoto ai lavori informali delle Commissioni di avere cura di trovarsi in luoghi isolati da interferenze di terzi in conformità al divieto di partecipazione di estranei ai lavori delle Camere, inclusi i loro collaboratori[15]. A parte tale precisazione, la seduta si è conclusa con l'auspicio, il terzo, che potesse aprirsi una fase di discussione per la futura predisposizione di strumenti di partecipazione a distanza per "affrontare eventuali future situazioni di emergenza"[16].

In altre parole, le misure predisposte in questi mesi per garantire la continuità dei lavori parlamentari sono state di natura politica e caratterizzate da un approccio gradualistico[17]. Mentre l'emergenza andava aggravandosi le forze politiche si sono accordate per continuare i lavori in Aula e nelle Commissioni, cercando di garantire le misure di contrasto alla

diffusione del virus[18]. Due di queste sono già state viste: deputati e senatori posti in quarantena sono stati considerati in missione, mentre si è provveduto all'ampliamento delle attività svolte da remoto dalle Commissioni. In secondo luogo, le Conferenze dei Presidenti dei Gruppi hanno rimodulato i calendari dei lavori di modo che fossero esaminati solo disegni di legge indifferibili e urgenti, quali i disegni di legge di conversione dei decreti-legge assunti dal Governo in quei giorni, e lo svolgimento di interrogazioni a risposta immediata e di interpellanze urgenti[19]. Scelta nella piena disponibilità delle Camere che, tuttavia, si è tradotta in una sorta di *capitis deminutio* del legislatore rispetto al potere esecutivo[20]. Sono state poi assunte le misure necessarie ad assicurare il distanziamento interpersonale fra deputati e senatori sfruttando tutti gli spazi disponibili. Per quanto riguarda l'Aula, sono state predisposte postazioni di voto nelle tribune riservate al pubblico e alla stampa e persino nel Salone del Transatlantico[21]. Le Commissioni, invece, si sono riunite nelle aule di maggiori dimensioni[22].

Non vanno poi dimenticate le intese raggiunte fra i Gruppi. La prima ha impegnato le forze politiche ad esaminare gli emendamenti soltanto nelle Commissioni, riservando all'Aula la votazione articolo per articolo e la votazione finale. Si è trattato di una sorta di generalizzazione del procedimento in sede redigente per tutti i disegni di legge. Va tenuto presente, tuttavia, che un'intesa di questo genere non può mai essere vincolante per i singoli parlamentari, ai sensi dell'articolo 67 sul divieto di mandato imperativo. Lo stesso Presidente Fico, illustrando le contromisure prese nella seduta della Giunta per il regolamento della Camera del 31 marzo, si è premurato di ricordare che il regolamento della Camera impone che i disegni di legge di conversione dei decreti-legge, gli unici in esame in quei giorni, potessero essere assegnati solo alle commissioni in sede referente[23]. Peraltro, va detto che sul punto la Costituzione tace: fra l'elenco dei disegni di legge sempre destinati alla procedura normale di approvazione ex articolo 72, quarto comma, Cost. non compaiono le leggi di conversione, ma solo le leggi di delegazione legislativa. Comunque sia, non deve, perciò, stupire che l'intesa abbia retto per poco tempo. Non fidandosi probabilmente della tenuta degli accordi l'esecutivo ha così depositato in Aula, durante la conversione del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, un maxi-emendamento ponendovi la questione di fiducia[24]. Durante la conversione del successivo decreto sono stati presentati emendamenti anche in Aula[25].

In secondo luogo, i Gruppi hanno convenuto che in Aula potessero essere presenti un numero di deputati e senatori non superiore al 55 per cento del totale, di modo da assicurare il distanziamento interpersonale pur garantendo la piena funzionalità delle Camere, grazie al rispetto del numero legale[26]. Qualcuno ha fatto riferimento alla tradizione anglosassone del *pairing*, nata per evitare che le opposizioni potessero approfittare dell'assenza in Aula dei membri della maggioranza[27]. Anche in questo caso l'intesa mette a rischio la libertà di mandato del parlamentare[28]. Il *pairing* potrebbe anche essere utilizzato come mezzo per escludere dall'Aula deputati e senatori che si sono mostrati non del tutto allineati al Gruppo di appartenenza[29]. Tali pericoli sembrano, tuttavia, meno minacciosi ricordando che le intese politiche sono prive di vincolatività per i parlamentari. Anche l'accordo sul "contingentamento dei parlamentari"[30] è, quindi, venuto subito meno. Già al momento del voto per l'autorizzazione al Governo allo scostamento di bilancio *ex* articolo 81, secondo comma Cost. al Senato erano presenti 222 parlamentari[31], nonostante tutte le forze politiche fossero concordi nel conferire l'autorizzazione al maggior indebitamento. Era

già evidente, pertanto, che in votazioni nelle quali non ci sarebbe stata alcuna convergenza fra maggioranza e opposizione l'intesa non sarebbe mai stata rispettata. La situazione ha raggiunto la massima evidenza durante la votazione di una mozione, presentata dalla deputata Meloni il 24 aprile, volta ad impegnare il Parlamento a non aderire alle linee di credito del Meccanismo europeo di stabilità (MES). A seguito della mancata approvazione, esponenti di maggioranza e opposizione si sono accusati reciprocamente per il mancato rispetto degli accordi presi[32].

In sintesi, si può dire che il rifiuto di prendere in considerazione modalità telematiche di partecipazione ai lavori del Parlamento sia stato giustificato dall'interpretazione letterale dell'articolo 64, terzo comma, Cost., il quale, si sostiene, impone la presenza fisica di deputati e senatori. Peraltro, altre disposizioni costituzionali e gli stessi regolamenti fanno frequente riferimento alla presenza fisica dei parlamentari[33]. Sul punto la dottrina è divisa. Parte di essa perora la causa di una maggiore digitalizzazione e dematerializzazione dei lavori parlamentari[34]. Va detto che rifarsi al criterio letterale per l'interpretazione di una disposizione scritta in un momento storico nel quale non era neppure lontanamente immaginabile la partecipazione da remoto ai lavori parlamentari può essere fuorviante. Non a caso, coloro che si oppongono alla predisposizione di strumenti telematici in Parlamento non fanno tanto riferimento all'articolo 64, terzo comma, Cost., quanto al rischio che corre la libera e corretta formazione della volontà parlamentare derivante dall'eliminazione delle relazioni interpersonali fra deputati e senatori, nonché al messaggio di "sospensione della democrazia rappresentativa" che viene dato, nel momento, peraltro, di massimo protagonismo del Governo[35]. A tali posizioni viene risposto che la partecipazione a distanza alle attività delle Camere servirebbe proprio allo scopo di controbilanciare lo "strapotere" dell'esecutivo. Un Parlamento che si riunisca "a ranghi ridotti" non sembra offrire un'immagine migliore di uno che si riunisca da remoto[36].

3. La soluzione innovativa del Consiglio regionale piemontese.

I sostenitori della predisposizione di strumenti per la partecipazione a distanza ai lavori delle Camere segnalano che questi sono stati introdotti a livello regionale ed è stata consentita per gli enti locali dallo stesso decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18. Sebbene non si possano paragonare assemblee locali e assemblee legislative a causa dell'estrema diversità di ruolo e funzioni, una riflessione va, invece, fatta sulla decisione di diversi Consigli regionali di riunirsi in videoconferenza[37]. Prima di tutto è opportuno verificare la compatibilità di tali decisioni con le disposizioni costituzionali, sebbene vada ricordato che il ricorso al criterio di interpretazione letterale delle stesse non sia condiviso dalla dottrina in modo pacifico, come si è appena visto. Va subito detto, ma è cosa nota, che il Titolo V non possiede una disposizione analoga all'articolo 64, terzo comma, Cost. L'articolo 121 Cost. si limita a indicare il Consiglio regionale fra gli organi necessari della Regione, attribuendogli primariamente la funzione legislativa e, in secondo luogo, tutte "*le altre funzioni conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi*". L'unica disposizione in cui si parla di deliberazioni è l'articolo 123 Cost. Al secondo comma viene spiegato che lo statuto regionale viene approvato dal Consiglio "*a maggioranza assoluta dei suoi componenti*". Né per l'approvazione di leggi ordinarie né per lo Statuto, quindi, la Costituzione fa esplicito

riferimento alla presenza fisica in Aula dei consiglieri. L'interpretazione letterale delle disposizioni costituzionali non avrebbe potuto impedire ai Consigli regionali di riunirsi in videoconferenza.

Abbandonando il livello costituzionale e approcciandosi alle disposizioni statutarie e regolamentari della Regione Piemonte qualche dubbio può, invece, sorgere. L'articolo 43 dello Statuto piemontese, infatti, al primo comma dispone che "*Il Consiglio regionale delibera con l'intervento di almeno la metà più uno dei Consiglieri in carica e a maggioranza dei presenti, salvo diversa previsione dello Statuto o del Regolamento*". Un altro rinvio al regolamento consiliare si rinviene all'articolo 39, terzo comma, St.: "*I lavori del Consiglio sono organizzati secondo le modalità indicate dal Regolamento*". Per il resto, l'articolo 45, primo comma, St. aggiunge solo che le leggi regionali debbono essere approvate mediante appello nominale. In sintesi, lo Statuto fa riferimento alla riunione fisica dei consiglieri, ma rinvia al regolamento la previsione di modalità alternative per l'organizzazione dei lavori. In effetti, l'articolo 59 del regolamento consiliare, al primo comma, riproduce quanto previsto all'articolo 43 St., senza fare, tuttavia, riferimento al concetto di presenza fisica: "*Il Consiglio delibera con l'intervento di almeno la metà più uno dei Consiglieri in carica e a maggioranza dei Consiglieri che partecipano alla votazione*". Soprattutto, l'articolo 51, quarto comma del regolamento spiega che il Consiglio può riunirsi al di fuori della propria sede "*con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza adottata all'unanimità o del Consiglio a maggioranza assoluta dei suoi componenti*". È il combinato fra le due disposizioni ad aver fornito la base regolamentare per l'approvazione, il 19 marzo 2020, della delibera n. 55 da parte dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale del Piemonte.

In altre parole, non vi è stato alcun approccio gradualistico come a livello nazionale. Non vi è stato alcun dibattito sull'opportunità o meno di fissare modalità di partecipazione da remoto per le attività formali e informali delle Commissioni e dell'Aula. A una settimana dal d.P.C.M. che ha esteso le misure di quarantena a tutto il territorio nazionale, all'unanimità i membri dell'Ufficio di Presidenza hanno convenuto di dare al Presidente del Consiglio la facoltà, estesa all'intero periodo di emergenza sanitaria, di disporre la convocazione delle sedute del Consiglio regionale in via telematica. Si evince, pertanto, che le forze politiche piemontesi siano state concordi nel fare un "balzo in avanti" verso la partecipazione a distanza ai lavori consiliari. Come si è visto, questa unanimità di intenti non si è registrata a livello nazionale. Non deve, perciò, stupire che non vi siano state riunioni della Giunta per il regolamento del Consiglio per discutere della questione. Del resto, va sempre ricordato che la videoconferenza è stata considerata una sede alternativa nella quale disporre la riunione dell'assemblea, *ex* articolo 51, quarto comma, del regolamento. L'intera delibera si è occupata così di adattare alla particolare situazione in essere le procedure parlamentari tradizionali, legislative, di indirizzo e di controllo. È, pertanto, necessaria una breve descrizione dei contenuti della delibera prima di procedere oltre.

Come anticipato, l'articolo 1 della delibera dà facoltà al Presidente di convocare il Consiglio in videoconferenza "*secondo le modalità e i tempi previsti dal Regolamento*". Descrive, poi, che cosa si intende per seduta in modalità telematica: una seduta nella quale i componenti del Consiglio partecipano a distanza utilizzando "*strumenti telematici idonei a consentire la comunicazione in tempo reale a due vie e, quindi, il collegamento simultaneo fra tutti i partecipanti*". La piattaforma telematica deve consentire l'identificazione di tutti i consiglieri partecipanti. Allo scopo, durante l'appello nominale di inizio seduta effettuato dal Presidente, tutti i consiglieri partecipanti sono tenuti a tenere la telecamera del proprio

dispositivo attiva. Non viene, tuttavia, detto nulla sui luoghi dai quali i consiglieri dovranno effettuare l'accesso alla videoconferenza. Sarebbe stata opportuna una raccomandazione ai consiglieri, simile a quella fatta dal Presidente Fico ai deputati, di assicurarsi di essere in luoghi isolati da interferenze di terzi. La delibera tace anche sulla piattaforma scelta. Dalla visione delle sedute sembra che sia stata adottata la struttura *Cisco Webex Meetings* della *Cisco System*. Affidarsi ad una piattaforma privata non è certo garanzia di impenetrabilità dall'esterno del sistema di voto. Tuttavia, va ricordato che l'allestimento di un'infrastruttura informatica interna al Consiglio avrebbe richiesto un lasso di tempo non indifferente. Tempo che non sembrava fosse disponibile in quei primi giorni di emergenza. Segue l'articolo 2, che si limita a estendere le modalità telematiche previste per l'Aula anche alle sedute delle Commissioni consiliari.

L'articolo 3 disciplina le modalità di votazione, che nel regolamento interno sono oggetto dell'articolo 74. Di norma, le votazioni possono avvenire a scrutinio segreto o per voto palese. Inoltre, il voto palese non deve necessariamente essere effettuato mediante appello nominale, a meno che non sia richiesto da almeno tre consiglieri o da un Presidente di Gruppo. Invece, lo scrutinio segreto è obbligatorio quando la votazione abbia ad oggetto nomine o qualsiasi altra questione riguardante persone. L'Ufficio di Presidenza ha deciso che le votazioni palesi possano avvenire esclusivamente per appello nominale. Si tratta, in effetti, di una scelta necessaria a tutelare la libertà e la personalità del voto dei consiglieri. Il voto palese manifestato attraverso strumenti elettronici *ex* articolo 74, terzo comma, del regolamento avrebbe posto seri problemi in merito alla sicurezza della trasmissione via internet del voto stesso. A maggior ragione ricordando che la struttura informatica scelta per la riunione in videoconferenza appartiene a una società privata. Per questi motivi, l'articolo 3 ha specificato che, oltre a manifestare a voce il proprio voto una volta chiamati a farlo dal Presidente, i consiglieri sono tenuti a mantenere attiva la telecamera durante le operazioni e a confermare il proprio voto sulla chat interna della piattaforma. Dato il non elevato numero di membri del Consiglio il voto palese per appello nominale assicura il riconoscimento facciale dei consiglieri votanti, ma anche il riconoscimento vocale nel caso in cui rallentamenti della linea non permettano la trasmissione corretta del video. E la conferma del voto sulla chat interna serve ai fini di prova, nel caso in cui i verbalizzanti siano incorsi in errori durante la conta dei voti.

Della presentazione di emendamenti e subemendamenti si è occupato l'articolo 4 della delibera. L'articolo 84 del regolamento si limita a disporre che i consiglieri sono tenuti alla presentazione fino al giorno precedente la "*seduta consiliare nella quale è iscritto all'ordine del giorno il provvedimento e comunque prima dell'inizio dell'esame degli articoli*". I commi successivi prevedono eccezioni a questa regola generale. In ogni caso, la disposizione tace sulle modalità del deposito di emendamenti e subemendamenti. L'articolo 4 ha, quindi, previsto il deposito tramite l'invio di una mail dal profilo istituzionale del consigliere a entrambi gli indirizzi di posta elettronica del Segretario generale del Consiglio e dell'Ufficio consiliare, a pena di irricevibilità. Il primo firmatario è tenuto, tra l'altro, ad indicare i nominativi degli altri sottoscrittori. La delibera non tratta il deposito degli altri atti consiliari, quali le interrogazioni, le interrogazioni a risposta immediata, le interpellanze, le mozioni e gli ordini del giorno. Per la presentazione delle proposte di legge, degli atti di indirizzo e degli atti di controllo, infatti, è già esistente un'apposita piattaforma telematica, predisposta all'inizio della legislatura. Essa si serve di un sistema di autenticazione personalizzata a garanzia dell'identità del consigliere proponente. Per emendamenti e subemendamenti tale piattaforma non è ancora stata istituita, per cui si è scelto di

comunicare mediante i profili istituzionali dei consiglieri, assicurando comunque l'identità dei proponenti.

L'articolo 5 della delibera dispone le modalità di determinazione del rimborso spese per l'esercizio del mandato. Ai sensi dell'articolo 1.3, primo comma, della legge 13 ottobre 1972, n. 10, ad ogni consigliere è corrisposto un rimborso pari a 3.500 euro. Tale ammontare, prosegue il secondo comma, diminuisce fino ad una somma pari a 150 euro per ogni mancata presenza alle sedute del Consiglio. La delibera precisa, quindi, che, ai fini del calcolo del rimborso, si considerano presenti alle sedute in via telematica i consiglieri che partecipino ad almeno la metà delle votazioni delle sedute stesse. Infine, gli articoli 6 e 7 hanno ad oggetto la pubblicità delle sedute e la verbalizzazione delle votazioni. Il primo dispone la trasmissione, ove possibile, delle sedute in videoconferenza sul sito istituzionale del Consiglio. È lo stesso articolo 51, quinto comma, del regolamento interno a imporre la trasmissione delle sedute dell'Aula, nonché delle Commissioni in sede legislativa, sul sito internet istituzionale dell'ente. L'obbligo di pubblicazione sul sito del Consiglio regionale si estende ai processi verbali e ai resoconti stenografici, ma anche questa è una pratica che era già stata adottata per le sedute in presenza, a garanzia della loro pubblicità. L'articolo 7 della delibera si limita ad aggiungere che la chat interna, quella su cui i consiglieri confermano il proprio voto espresso a voce durante l'appello nominale, rimane agli atti del Consiglio così come i verbali relativi all'appello nominale e alle singole votazioni. Pertanto, deve anch'essa essere sottoscritta dal funzionario del Consiglio incaricato della verbalizzazione, ai sensi dell'articolo 57, primo comma, del regolamento.

Un'ulteriore delibera è stata necessaria in vista della nomina di un membro del Consiglio generale della Compagnia di San Paolo[38]. Si è accennato al fatto che l'articolo 74, secondo comma, impone lo scrutinio segreto per le votazioni inerenti nomine o qualsiasi questione riguardante persone. Il terzo comma aggiunge che le votazioni inerenti nomine possono essere effettuate non solo mediante strumenti elettronici, ma anche tramite il deposito di una scheda. Tale modalità di voto consiste, semplicemente, nella consegna ai consiglieri regionali di una scheda nella quale dovranno indicare il candidato di proprio gradimento e che dovranno depositare in un'urna posta in Aula *ex* articolo 76. Chiusa la votazione sono i segretari a procedere allo spoglio delle schede che termina con la proclamazione del risultato da parte del Presidente. Va ricordato che, in vista della nomina, non era possibile adottare procedimenti elettronici di voto, per i motivi illustrati precedentemente inerenti all'impossibilità di garantire con certezza la sicurezza della trasmissione dei voti da remoto contro infiltrazioni esterne o semplici malfunzionamenti del collegamento internet. Restava l'ipotesi della nomina con deposito della scheda che, tuttavia, non poteva certo essere svolta in videoconferenza. Comunicare il candidato prescelto sulla chat interna non avrebbe potuto assicurare la segretezza del voto dei consiglieri.

Pertanto, l'Ufficio di Presidenza si è riunito, sempre in videoconferenza, appositamente il 16 aprile, licenziando la delibera n. 66. Essa ha statuito che anche le riunioni dell'Aula inerenti alle nomine avvengano in videoconferenza. La segretezza della votazione viene garantita consentendo l'accesso dei consiglieri in aula per il deposito della scheda con modalità tali da assicurare la tutela della salute di questi e dei dipendenti del Consiglio. In sintesi, la delibera ha disposto che il Presidente, aperta la seduta in videoconferenza, procede sempre all'appello nominale dei consiglieri e li invita a recarsi in aula per il deposito della propria scheda di voto, consegnata al momento dell'ingresso in aula, secondo gli orari di accesso fissati in accordo fra i Presidenti dei Gruppi consiliari. Lo "scaglionamento" dei consiglieri è

naturalmente disposto per evitare assembramenti e contatti non necessari. Inoltre, agli stessi viene misurata la temperatura prima di poter entrare in Aula e sono forniti loro i dispositivi di protezione individuale con i quali abbiamo tutti acquistato familiarità. Una volta depositata la scheda i consiglieri devono dichiarare a microfono di aver reso il proprio voto, mentre una telecamera, collegata alla videoconferenza, riprende le operazioni. Al termine, il Presidente procede allo spoglio delle schede e alla proclamazione del candidato vincente.

Una soluzione diversa è stata adottata per la convalida dell'elezione del consigliere Nicco, il primo dei non eletti della lista di Fratelli d'Italia alle elezioni del 26 maggio 2019. Nicco è subentrato al consigliere Rosso a seguito delle dimissioni da quest'ultimo presentate il 20 dicembre 2019, poche ore dopo essere stato sottoposto a custodia cautelare in carcere nell'ambito di un'indagine per voto di scambio della Procura di Torino. Nicco era stato proclamato consigliere il 14 gennaio 2020[39], mentre la Giunta per le elezioni si era riunita il 3 marzo successivo certificando l'assenza di cause di ineleggibilità, incompatibilità e incandidabilità in capo al nuovo membro del Consiglio, chiedendo, di conseguenza, la convalida dell'elezione. Ai sensi dell'articolo 18, terzo comma, del regolamento interno la convalida sarebbe dovuta avvenire entro 120 giorni dalla proclamazione, un termine che, tuttavia, è stato ritenuto ordinatorio. Pertanto, in sede di programmazione dei lavori si è deciso di dare priorità all'approvazione delle proposte di legge, di cui si dirà. La convalida dell'elezione del consigliere Nicco è così stata approvata dal Consiglio soltanto il 21 luglio 2020[40], quando sia l'Aula, sia le Commissioni erano già tornate a riunirsi in presenza. Si tratta di una scelta che rientra nella piena disponibilità delle forze politiche in sede di programmazione dei lavori, ma che suscita qualche perplessità. Sarebbe, infatti, stato possibile procedere al voto segreto con deposito di scheda ai sensi della delibera n. 66 del 2020.

Tuttavia, non va dimenticato che tale modalità di voto avrebbe richiesto un giorno intero a causa dell'accesso dei consiglieri all'Aula solo in fasce orarie prestabilite, in un momento nel quale il Consiglio era chiamato ad approvare proposte di legge di contrasto alla crisi economica derivante dalla pandemia, nonché a sottoporre a controllo l'operato della Giunta attraverso interrogazioni e interpellanze. Una volta tornati a riunirsi in presenza, i consiglieri hanno così potuto procedere alla convalida tramite la normale procedura di voto segreto con deposito della scheda ex articolo 76 del regolamento interno. Si potrebbe avere l'impressione che sia stata accantonata per diversi mesi una questione non secondaria quale la definitiva proclamazione di un membro di un'assemblea legislativa. Si tratta di una questione che non è meno importante rispetto alla nomina di un consigliere della Compagnia di San Paolo. Va, però, precisato che il mancato rispetto del termine per l'elezione di un membro del Consiglio generale della Compagnia di San Paolo avrebbe determinato la perdita del diritto di nomina in capo al Consiglio regionale e la conseguente cooptazione del consigliere[41]. Tutt'altra conseguenza rispetto al termine ordinatorio previsto per la convalida di un membro del Consiglio regionale stesso.

4. I rapporti fra le forze politiche piemontesi durante la

pandemia.

La prima seduta a svolgersi in videoconferenza è stata la n. 64 del 24 marzo 2020. In essa il Consiglio ha provveduto all'approvazione del DEFR[42], il documento economico finanziario regionale, della Nota di aggiornamento al DEFR[43], della legge di stabilità regionale 2020[44], e, infine, del bilancio di previsione finanziario 2020-2022[45]. L'approvazione è potuta avvenire così velocemente grazie ad un'intesa fra maggioranza e opposizioni, simile a quelle poste in essere dalle forze politiche presenti nel Parlamento nazionale, al fine di sbloccare subito diverse centinaia di milioni di euro di risorse per fronteggiare la crisi economica derivante dal virus. Gran parte degli emendamenti e subemendamenti al disegno di legge di bilancio di previsione sono stati convertiti dalle opposizioni in ordini del giorno, discussi nelle sedute successive[46], ai sensi dell'articolo 87 del regolamento interno, oppure spostati in sede di approvazione del disegno di legge collegato alla legge di stabilità, come si vedrà fra poco. Sono stati discussi e approvati quasi soltanto gli emendamenti presentati dalla Giunta regionale[47]. Inoltre, lo stesso disegno di legge di bilancio è stato richiamato in Aula senza alcun relatore, ai sensi dell'articolo 37, quarto comma, del regolamento interno, in quanto non era ancora stato licenziato dalla Commissione e, nonostante la discussione generale fosse aperta, nessun consigliere ha ritenuto opportuno intervenire: si è proceduto direttamente alla votazione articolo per articolo[48]. Il disegno di legge e i relativi emendamenti presentati dalla Giunta sono stati illustrati dall'Assessore al Bilancio Tronzano ad inizio seduta[49].

E, come a livello nazionale, gli accordi hanno avuto vita molto breve. Del resto, la libertà di mandato è una delle prerogative dei consiglieri regionali, ai sensi dell'articolo 18, secondo comma, dello Statuto. Si può dire che la concordia fra le forze politiche piemontesi sia venuta meno già in sede di approvazione del bilancio. Le opposizioni hanno, infatti, lamentato la violazione, da parte della maggioranza, degli accordi presi in Conferenza dei Presidenti dei Gruppi[50]. Tali accordi consistevano nella chiusura della seduta entro le 18.00 a bilancio di previsione approvato. Non essendo stata rispettata la scadenza, alcuni consiglieri di opposizione si sono lamentati del fatto che fossero in precedenza intervenuti in Aula anche alcuni membri della Giunta per illustrare gli emendamenti – pratica da questi considerata inusuale – allungando i tempi della seduta. Tempi che, hanno sostenuto, avrebbero potuto essere utilizzati per l'illustrazione e la votazione dei pochi emendamenti e subemendamenti presentati dalle opposizioni. La notizia giunta in Aula della pubblicazione di un comunicato stampa annunciante l'approvazione del bilancio quando ancora ciò non era avvenuto non ha fatto altro che aumentare la tensione. Alla fine, a seguito dell'accusa, da parte dei consiglieri della maggioranza e degli assessori della Giunta, di voler fare ostruzionismo in un momento così delicato, i consiglieri di opposizione hanno ritirato quasi tutti i loro emendamenti e subemendamenti[51], mentre i pochi rimanenti sono stati dati per illustrati[52]. La maggioranza ha così preferito procedere fino all'approvazione finale della proposta di legge anziché chiedere la convocazione straordinaria dell'Aula nelle 24 ore successive per il tramite del Presidente del Consiglio, ai sensi dell'articolo 41 dello Statuto, come chiedevano i consiglieri di opposizione.

L'urgenza di approvare misure di contrasto alla crisi sanitaria ed economica ha caratterizzato anche le successive sedute del Consiglio. Prevedibilmente, non è stato ristabilito quel clima di concordia e collaborazione fra maggioranza e opposizione che aveva caratterizzato l'inizio della seduta del 24 marzo. Il 5 maggio la Giunta ha presentato la

richiesta di dichiarazione di urgenza, ai sensi dell'articolo 83, primo comma, del regolamento interno per la proposta di legge n. 95 del 2020, dal titolo "*Interventi di sostegno finanziario e semplificazione per contrastare l'emergenza da COVID-19*", il cosiddetto Riparti Piemonte. La dichiarazione di urgenza è stata approvata non solo per tale proposta di legge, ma anche per le altre presentate dalle opposizioni: le proposte di legge n. 33, n. 91 e n. 94[53]. Essa ha comportato il dimezzamento dei tempi del procedimento di approvazione della legge, sia in Commissione che in Aula *ex* articolo 83, terzo comma, del regolamento interno. Il 22 maggio il "Riparti Piemonte" è stato licenziato dalla I Commissione insieme ai soli emendamenti della Giunta e dei consiglieri della maggioranza, circa settanta in tutto. Le opposizioni hanno, infatti, ritirato le loro proposte di modifica del testo[54]. La proposta è approdata in Aula tre giorni dopo[55]. In Aula le opposizioni hanno presentato più di cento emendamenti, che, sommandosi a quelli depositati dalla maggioranza, sono arrivati al totale di 183. Il 26 maggio la Giunta ha reagito presentando richiesta di contingentamento dei tempi, ai sensi dell'articolo 69, sesto comma, del regolamento, al fine di approvare il disegno di legge entro il giorno successivo[56]. L'approvazione finale del testo è avvenuta il 27 maggio, come era stato previsto dalla Giunta[57].

Dopo la discussione e approvazione degli ordini del giorno collegati alla proposta di legge n. 95[58] e il respingimento della proposta di legge n. 94, presentata dall'opposizione, il Consiglio ha cominciato la discussione generale sul disegno di legge n. 83, recante il titolo "*Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale del 2020*", anch'esso richiamato in Aula privo di relatore ai sensi dell'articolo 37, quarto comma, del regolamento interno[59]. Durante la discussione generale sono intervenuti solo consiglieri di minoranza, criticando l'estrema eterogeneità delle disposizioni contenute nella proposta e, in particolare, l'incremento delle specie animali cacciabili e la revisione delle modalità estrattive dei materiali delle cave. Disposizioni ritenute del tutto estranee al collegato e meritevoli di essere discusse in separata sede mediante la presentazione di apposite proposte di legge da parte della Giunta[60]. Nella seduta successiva sono stati depositati ben 1942 emendamenti al testo, di cui circa 1900 dalle minoranze[61], il numero più alto mai registrato in cinquant'anni di storia del Consiglio regionale. Come era prevedibile, dopo aver rinunciato alla discussione generale e alla presentazione di emendamenti durante il procedimento di approvazione del bilancio previsionale, i consiglieri di opposizione hanno depositato un numero impressionante di emendamenti in sede di approvazione del collegato alla legge di bilancio, anche sfruttando la nuova modalità di deposito tramite email istituzionale vista in precedenza.

È probabile che questo sia stato il risultato della volontà della Giunta di imporre la propria agenda, sfruttando gli strumenti allo scopo messi a disposizione dal regolamento consiliare[62]. È noto che il concreto dispiegarsi della forma di governo regionale, dopo la legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, abbia determinato il passaggio della funzione di indirizzo politico dal Consiglio regionale alla Giunta[63]. E ciò sia a causa dell'elezione diretta del Presidente della Giunta sia di una legge elettorale maggioritaria, approvata a livello nazionale e mai ridiscussa a livello regionale[64]. Sia lo Statuto sia il regolamento consiliare, tuttavia, non prevedono strumenti adeguati contro la proliferazione degli emendamenti per cui il loro deposito diventa un efficace mezzo ostruzionistico per le minoranze. Il nuovo assetto istituzionale neo-parlamentare elaborato nel 1999 si è, infatti, innestato su una struttura consiliare ancorata al principio assembleare tipico delle Regioni a statuto ordinario precedenti la riforma[65]. Ciò determina la mancanza di efficaci strumenti di

indirizzo e di controllo sull'operato della Giunta, sempre più necessari per controbilanciare un Presidente della Regione che trova legittimazione diretta nel corpo elettorale. La situazione di emergenza venuta in essere in questi mesi ha sicuramente "legittimato in via di fatto" un ancor più incisivo ruolo della Giunta e del suo Presidente. La reazione a questo protagonismo è stata individuata dalle opposizioni proprio nel ricorso smodato agli emendamenti alle proposte di legge presentate dalla Giunta.

Il 16 giugno 2020 la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi ha deciso di apporre il contingentamento dei tempi. Il giorno successivo, il Presidente del Consiglio ha fatto discendere da tale decisione il divieto di depositare di ulteriori modifiche al testo, che nel frattempo avevano quasi raggiunto la soglia di 6000[66]. In una nota, il Presidente ha spiegato che la prassi consolidata intende i limiti di tempo assegnati a ciascun gruppo come comprensivi delle varie fasi della discussione in aula, compresa l'illustrazione degli emendamenti e la loro votazione. Consentire il deposito di ulteriori emendamenti, rispetto ai circa 2800 depositati dopo la decisione della Conferenza dei Presidente dei Gruppi, dilaterebbe enormemente il tempo necessario per le votazioni, andando a minacciare quello che è il fine ultimo del contingentamento: consentire l'approvazione in tempi certi del provvedimento per il quale è stato richiesto. Il Presidente ha così annunciato che, dal 17 giugno, avrebbe considerato ricevibili solo gli emendamenti su parti del testo sulle quali vi fosse un'ampia convergenza politica e quelli volti a precisare il contenuto tecnico-giuridico di uno o più articoli[67]. Tale posizione ha incontrato, tuttavia, la forte contrarietà delle opposizioni e sulla stessa si è discusso per ben due sedute[68]. Il 23 giugno è cominciata l'approvazione del collegato al bilancio proseguita nelle successive[69], fino a quando non è stato trovato un accordo fra le forze politiche sullo stralcio dal testo della proposta di alcune delle disposizioni più contestate dalle minoranze[70]. Le opposizioni hanno così gradualmente ritirato gran parte dei loro emendamenti. La proposta di legge è stata, infine, approvata il 2 luglio[71].

Il motivo di tanta animosità risiede nel fatto che il divieto di deposito di emendamenti non è presente nel regolamento consiliare. L'articolo 69 ha ad oggetto la durata dei dibattiti e degli interventi dei consiglieri. Il sesto comma concede alla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi la possibilità di fissare preventivamente la durata del dibattito e i tempi riservati ad ogni singolo Gruppo, a condizione che un terzo del tempo totale sia riservato alle opposizioni. Si tratta di uno degli strumenti, di cui si è fatto cenno poco fa, messi a disposizione della maggioranza consiliare per assicurare la realizzazione dell'indirizzo politico della Giunta. Tuttavia, il contingentamento dei tempi non comporta il divieto di depositare di ulteriori emendamenti al momento della sua dichiarazione. Resta valida la regola generale, prevista all'articolo 84, primo comma, del regolamento, per cui le modifiche al testo possono essere depositate sino a 24 ore prima della seduta consiliare nella quale è iscritto all'ordine del giorno il provvedimento e comunque prima dell'inizio dell'esame degli articoli. Il contingentamento comporta solo che ogni consigliere non avrà più a disposizione tre minuti per illustrare ogni suo emendamento, ai sensi dell'articolo 85 del regolamento, ma dovrà "auto-regolarsi", restando all'interno del tempo concesso al Gruppo di appartenenza, fissato preventivamente dalla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi. Del resto, pochi giorni prima la stessa applicazione del contingentamento dei tempi durante l'approvazione del Riparti Piemonte non aveva comportato il divieto di depositare ulteriori emendamenti. E lo stesso Presidente del Consiglio si è riservato di rinviare ad una specifica seduta della Giunta del regolamento la trattazione generale del tema, ribadendo, in ogni caso, che da quel momento la futura applicazione del contingentamento dei tempi

comporterà il divieto di depositare emendamenti[72].

5. Conclusioni.

Le delibere licenziate dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale piemontese rientrano, a pieno titolo, in ciò che si potrebbe chiamare "diritto dell'emergenza". Di conseguenza, le lenti attraverso cui ne valutiamo la compatibilità con le disposizioni costituzionali, statutarie e persino regolamentari non possono essere le stesse che utilizziamo per valutare una situazione ordinaria[73]. Fatta questa necessaria premessa, tuttavia, sembra che l'Ufficio di Presidenza sia stato piuttosto attento ad evitare deviazioni da quanto disposto dallo Statuto regionale e dal regolamento interno del Consiglio. Si è visto in precedenza che sia lo Statuto che il regolamento interno lasciano un certo grado di flessibilità agli organi consiliari, e nello specifico al Presidente e all'Ufficio di Presidenza, nell'organizzazione dei lavori dell'Aula e delle Commissioni. Tale spazio discrezionale è stato sfruttato al fine di considerare la videoconferenza una delle altre sedi in cui l'Ufficio può deliberare che si riunisca il Consiglio. La riunione in via telematica, anche per adempiere funzioni deliberative, pone diversi problemi in relazione alla sicurezza dell'espressione del voto. Le piattaforme, infatti, dovrebbero essere dotate delle necessarie misure di contrasto contro eventuali infiltrazioni esterne, come viene riconosciuto dagli stessi giuristi che parteggiano per il "voto a distanza"[74]. Il Consiglio ha adottato l'uso di una struttura telematica privata, lasciando irrisolta tale problematica. Tuttavia, va ripetuto che l'allestimento di un'infrastruttura on line interna al Consiglio avrebbe richiesto dei tempi non trascurabili, di certo non pochi giorni o settimane.

Va, comunque, riconosciuto all'Ufficio di Presidenza di aver tenuto conto del rischio di affidarsi ad una società privata per garantire la continuità dei lavori del Consiglio. Le deliberazioni, infatti, sono sempre avvenute per voto palese e appello nominale, evitando, in questo modo, di ricorrere al voto mediante dispositivi elettronici da remoto. In altre parole, si è cercato di riprodurre il più fedelmente possibile le riunioni fisiche in Aula nelle quali i consiglieri esprimono il proprio orientamento a voce dopo essere stati chiamati dal Presidente. Una soluzione magari "artigianale", ma necessaria. In tal senso depone il numero non consistente del collegio: il Consiglio è, infatti, formato da 51 membri. Un numero di poco superiore a quello delle Commissioni della Camera dei deputati, per le quali, si è visto, è stata concessa l'adozione di strumenti telematici, ma solo per le sedute informali. L'esiguità del numero dei consiglieri ha agevolato le operazioni di voto per appello nominale rendendo possibile il riconoscimento del consigliere al momento dell'espressione del voto. La stessa sensibilità verso la sicurezza delle deliberazioni ha caratterizzato la decisione del Consiglio di consentire l'accesso fisico a Palazzo Lascaris, con le dovute misure di distanziamento, in occasione della nomina di un consigliere della Compagnia di San Paolo. Il voto segreto con deposito della scheda è avvenuto così come normalmente avviene, ma con l'accesso all'Aula dei consiglieri diviso per fasce orarie.

Un discorso differente va fatto per la direzione dei lavori del Consiglio in videoconferenza. Quasi subito le minoranze hanno lamentato una scarsa collaborazione da parte delle forze politiche che sostengono la Giunta, le quali hanno imposto unilateralmente la propria agenda. L'episodio più controverso è stato quello dell'applicazione del contingentamento dei tempi *ex* articolo 69, sesto comma, durante la procedura di approvazione della proposta di

legge n. 83, con relativo divieto di depositare ulteriori emendamenti. La maggioranza ha interpretato tale disposizione come un diritto della Giunta a poter vedere approvata la propria proposta entro un periodo di tempo determinato. Le minoranze, ovviamente, hanno fatto perno sul fatto che l'articolo 69, sesto comma, pone un limite di tempo per gli interventi dei consiglieri, non per il deposito di emendamenti. Sarebbe ardito, tuttavia, ritenere responsabile, anche solo in parte, della condotta tenuta dalla Giunta la decisione di riunirsi da remoto. I detrattori dell'adozione di strumenti telematici potrebbero facilmente puntare il dito sul fatto che incontrarsi davanti ad uno schermo riduca le reciproche capacità delle forze politiche, di maggioranza e di opposizione, di raggiungere un compromesso per un agevole andamento dei lavori. Va, tuttavia, sempre tenuto presente che la forma di governo regionale piemontese privilegia la governabilità sulla rappresentatività per cui "*di fatto, per la durata della legislatura le opposizioni consiliari si trovano schiacciate in una posizione che le esclude dal gioco politico, e la stessa maggioranza opera più come sostegno che come impulso del governo regionale*"[75]. E non deve stupire che tale dinamica si sia aggravata in un momento emergenziale come questo.

In sintesi, le delibere n. 55 e n. 66 dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale piemontese sono state due esempi di gestione dell'emergenza alternativi rispetto a quello adottato a livello nazionale dalle Camere. A distanza di qualche mese dalle prime sedute in videoconferenza si può dire, con tutta la prudenza del caso, che le riunioni in via telematica non abbiano pregiudicato né la libertà, la personalità e la segretezza del voto dei consiglieri né l'ordinaria dinamica politica fra maggioranza e opposizione all'interno dell'assemblea. La scelta di affidarsi ad una piattaforma privata, sebbene del tutto giustificata dalla situazione emergenziale, pone alcuni interrogativi sulla tutela del diritto di voto dei consiglieri. Tuttavia, oltre alle accortezze assunte dall'Ufficio di Presidenza in tal senso, non si deve dimenticare che la delibera n. 55 rimane un provvedimento temporaneo. E il vero discrimine fra un diritto dell'emergenza e una rottura vera e propria dell'ordine costituzionale è la temporaneità dei provvedimenti assunti[76]. Ciò vale per i provvedimenti assunti dal Governo centrale in questi mesi, ma anche per le delibere in esame. È notizia di pochi giorni fa che il Consiglio regionale tornerà a riunirsi in presenza a partire dal 14 luglio per l'esame di alcune proposte di legge[77]. Questa esperienza può, tuttavia, rivelarsi utile per una futura ed eventuale predisposizione di una piattaforma informatica interna al Consiglio di cui i suoi membri possano servirsi a determinate e tassative condizioni. Si pensi, ad esempio, ai consiglieri assenti per paternità e alle consigliere assenti per maternità. Oggi il tempo per una seria riflessione sul tema esiste, a patto che l'informatica venga considerata un mezzo ausiliario e non sostitutivo della partecipazione fisica ai lavori delle assemblee legislative.

1 Dottorando di ricerca in Diritto pubblico, internazionale ed europeo, Università Statale di Milano.

2 Grosso E. (2020), *Legalità ed effettività negli spazi e nei tempi del diritto costituzionale dell'emergenza. È proprio vero che "nulla potrà più essere come prima"?*, in *Federalismi*, fasc. 16, p. 1.

3 Grosso E. (2020), *Legalità ed effettività negli spazi e nei tempi del diritto costituzionale dell'emergenza*, cit., p. 5, nel quale l'autore ribadisce che la democrazia costituzionale è "*un sistema intrinsecamente fragile nella sua pretesa di controllare il potere attraverso la sua sottoposizione al diritto*". E, in quanto tale, "*scommette sulla capacità di quel sistema di non andare in pezzi nel momento in cui l'emergenza lo mette alla prova*".

4 Lupo N. (2020), *L'attività parlamentare in tempi di coronavirus*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, fasc. 2, p. 122.

5 Si pensi anche solo al Web Academic Seminar *L'attività parlamentare ai tempi del Coronavirus*,organizzato dalla LUISS School of Government, tenutosi il 30 marzo 2020. Oppure il dibattito *Parlamento aperto: a distanza o in presenza?*, organizzato su Facebook dal Presidente della Commissione affari costituzionali della Camera, l'onorevole Brescia, tenutosi il 3 aprile 2020

6 La letteratura sul tema è già molto copiosa. I temi dibattuti vanno dalla presunta illegittimità costituzionale dei provvedimenti assunti dall'esecutivo a causa dell'intollerabile restrizione dei diritti fondamentali fino all'aggiramento della gerarchia delle fonti del diritto, passando attraverso la mancanza di proporzionalità dell'attività del Governo. Su tutti si vedano Azzariti G. (2020), *Editoriale. Il diritto costituzionale d'eccezione*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1; Caravita B. (2020), *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in *Federalismi*, n. 6; Cavino M. (2020), *COVID-19. Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo*, in *Federalismi*, *Osservatorio emergenza COVID-19*; Cintioli F. (2020), *Sul regime del lockdown in Italia (note sul decreto legge n. 19 del 25 marzo 2020)*, in *ivi*; Dickmann R. (2020), *Alcune questioni di costituzionalità in tema di voto parlamentare a distanza*, in *Federalismi*, n. 8; Grosso E. (2020), *Legalità ed effettività negli spazi e nei tempi del diritto costituzionale dell'emergenza*, cit.; Licciardello S. (2020), *I poteri necessitati al tempo della pandemia*, in *Federalismi*, *Osservatorio emergenza COVID-19*; Lucarelli A. (2020), *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, in *Rivista AIC*, fasc. 2; Luciani M. (2020), *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Consulta Online*, 11 aprile; Lupo N. (2020), *L'attività parlamentare in tempi di coronavirus*, cit.; Marini F. S. (2020), *Le deroghe costituzionali da parte dei decreti legge*, in *Federalismi*, *Osservatorio emergenza COVID-19*; Mazzaroli L. (2020), *«Riserva di legge» e «principio di legalità» in tempo di emergenza nazionale. Di un parlamentarismo che non regge e cede il passo a una sorta di presidenzialismo extra ordinem, con ovvio, conseguente strapotere delle pp.aa. La reiterata e prolungata violazione degli artt. 16, 70 ss., 77 Cost., per tacer d'altri*, in *ivi*; Sorrentino F. (2020), *Riflessioni minime sull'emergenza coronavirus*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1; Staiano S. (2020), *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto dell'epidemia*, in *Rivista AIC*, fasc. 2; Tripodina C. (2020),

La Costituzione ai tempi del coronavirus, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1; Vernata A. (2020), *L'ircocervo normativo. Il decreto "Cura Italia" quale prototipo di una nuova legislazione emergenziale*, in *Osservatorio AIC*, fasc. 3.

7 Si veda Curreri S. (2020), *Il Parlamento nell'emergenza*, in *Osservatorio AIC*, fasc. 3, pp. 217-219. La Giunta per il regolamento del Senato si è riunita soltanto il 9 giugno scorso e soltanto per uniformarsi a quanto era già stato deciso dalla omologa Giunta della Camera del 31 marzo, che sarà fra poco illustrato.

8 Resoconto sommario della seduta della Giunta per il regolamento della Camera del 4 marzo 2020, p. 10.

9 Ibidem, p. 9.

10 Ibidem, pp. 10-11.

11 Resoconto sommario della seduta della Giunta per il regolamento della Camera del 31 marzo 2020, p. 6.

12 Ibidem, p. 8.

13 Ibidem, p. 17.

14 Ibidem, p. 7.

15 Resoconto sommario della seduta della Giunta per il regolamento della Camera del 7

maggio 2020, p. 5.

16 Ibidem, p. 13

17 Curreri S. (2020), *Il Parlamento nell'emergenza*, cit., p. 217

18 Per una esauriente descrizione dell'attività parlamentare di questi ultimi mesi si rinvia a Biondi F., Villaschi P. (2020), *Il funzionamento delle Camere durante l'emergenza sanitaria. Riflessioni sulla difficile praticabilità di un Parlamento "telematico"*, in *Federalismi*, n. 18, nonché Curreri S. (2020), *Il Parlamento nell'emergenza*, cit.

19 Si vedano il resoconto della seduta della Camera dei deputati del 5 marzo 2020, pp. 25-26, e il resoconto della seduta del Senato della Repubblica del 10 marzo 2020, p. 6.

20 Biondi F., Villaschi P. (2020), *Il funzionamento delle Camere durante l'emergenza sanitaria*, cit., pp. 39-40.

21 Resoconto della seduta della Giunta per il regolamento della Camera del 7 maggio 2020, p. 3.

22 Resoconto della seduta della Giunta per il regolamento della Camera del 31 marzo 2020, p. 4.

23 Ibidem, p. 7.

24 Si vedano il resoconto stenografico della seduta del Senato della Repubblica del 9 aprile

2020, pp. 67-68 e il resoconto stenografico della seduta della Camera dei deputati del 22 aprile 2020, pp. 111-112.

25 Si veda, a titolo esemplificativo, il resoconto stenografico della seduta della Camera dei deputati del 6 maggio 2020 in occasione della conversione in legge del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19.

26 Resoconto della seduta della Giunta per il regolamento della Camera del 31 marzo 2020, p. 5.

27 Curreri S. (2020), *Il Parlamento nell'emergenza*, cit., p. 228

28 Biondi F., Villaschi P. (2020), *Il funzionamento delle Camere durante l'emergenza sanitaria*, cit., p. 41.

29 Curreri S. (2020), *Il Parlamento nell'emergenza*, cit., p. 229

30 Lupo N. (2020), *L'attività parlamentare in tempi di coronavirus*, cit., p. 125.

31 Resoconto stenografico della seduta del Senato della Repubblica dell'11 marzo 2020, p. 48.

32 Resoconto stenografico della seduta della Camera dei deputati del 24 aprile 2020, pp. 66-70.

33 Dickmann R. (2020), *Alcune questioni di costituzionalità in tema di voto parlamentare a distanza*, in *Federalismi*, *Osservatorio emergenza COVID-19*, pp. 5-6.

34 Fra questi si vedano Caravita B. (2020), *L'Italia ai tempi del coronavirus*, cit.; Clementi F. (2020), *Il lascito della gestione normativa dell'emergenza: tre riforme ormai ineludibili*, in *Osservatorio AIC*, fasc. 3;Curreri S. (2020), *Il Parlamento nell'emergenza*, cit. Si mostra possibilista sull'adozione di strumenti telematici, ma con alcune perplessità sulla loro applicazione in sede legislativa Lupo N. (2020), *L'attività parlamentare in tempi di coronavirus*, cit.

35 Fra questi si faccia riferimento a Biondi F., Villaschi P. (2020), *Il funzionamento delle Camere durante l'emergenza sanitaria*, cit.; Buzzaotre M. (2020), *Alcune considerazioni su voto parlamentare a distanza, corpi del sovrano e metafisica costituzionale della presenza*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 2; Calvano R. (2020), *Brevi note su emergenza COVID e voto dei parlamentari a distanza. Rappresentanza politica, tra effettività e realtà virtuale*, in *Federalismi*, fasc. 21; Dickmann R. (2020), *Alcune questioni di costituzionalità in tema di voto parlamentare a distanza*, cit.; Tripodina C. (2020), *La Costituzione al tempo del coronavirus*, cit.

36 Curreri S. (2020), *Il Parlamento nell'emergenza*, cit., p. 241.

37 Si facciano gli esempi del Consiglio regionale della Lombardia, con delibera dell'Ufficio di Presidenza 6 aprile 2020, n. 77, del Consiglio regionale della Toscana, con delibera dell'Ufficio di Presidenza 25 marzo 2020, n. 25, del Consiglio regionale del Lazio, con delibera 27 maggio 2020, n. 62, e del Consiglio regionale della Campania, con delibera dell'Ufficio di Presidenza 2 aprile 2020, n. 223.

38 Si veda il resoconto stenografico della seduta n. 67 del Consiglio regionale del Piemonte del 20 aprile 2020.

39 Resoconto stenografico della seduta n. 53 del Consiglio regionale del Piemonte del 14 gennaio 2020, pp. 8-9.

40 http://www.cr.piemonte.it/web/comunicati-stampa/comunicati-stampa-2020/503-luglio-2020/9504-il-consiglio-convalida-l-elezione-di-davide-nicco.

41 Come si evince da quanto disposto all'articolo 8, commi quarto, quinto, sesto e settimo, dello Statuto della Compagni di San Paolo, consultabile al seguente link https://www.compagniadisanpaolo.it/wp-content/uploads/Statuto-della-Compagnia-di-San-Paolo.pdf

42 Resoconto stenografico della seduta n. 64 del Consiglio regionale del Piemonte del 24 marzo 2020, p. 62.

43 Ibidem, p. 62.

44 Ibidem, p. 76.

45 Ibidem, p. 124.

46 Si vedano i resoconti stenografici delle sedute del Consiglio n. 65 del 31 marzo 2020 e n. 66 del 7 aprile 2020.

47 Resoconto stenografico della seduta n. 64 del Consiglio regionale del Piemonte del 24 marzo 2020, pp. 80-82.

48 Ibidem, p. 76.

49 Ibidem, pp. 4-10.

50 Ibidem, pp. 77-79, pp. 82-86 e pp. 89-97.

51 Ibidem, pp. 105-106.

52 Ibidem, pp. 106-109.

53 Resoconto stenografico della seduta n. 71 del Consiglio regionale del Piemonte del 5 maggio 2020, pp. 65-67.

54 Resoconto sommario della seduta della I Commissione consiliare del 22 maggio 2020, pp. 2-3.

55 Resoconto stenografico della seduta n. 72 del Consiglio regionale del Piemonte del 25 maggio 2020, p. 17.

56 Resoconto stenografico della seduta n. 74 del Consiglio regionale del Piemonte del 26 maggio 2020, reperibile al link http://www.cr.piemonte.it/resocrpfoweb/dettaglioSeduta.do?from=ricercaArchivio&numeroLegislatura=XI&seduta=74.

57 Sintesi della seduta n. 75 del Consiglio regionale del Piemonte del 27 maggio 2020.

58 Resoconto stenografico della seduta n. 76 del Consiglio regionale del Piemonte del 4 giugno 2020, reperibile al link

http://www.cr.piemonte.it/resocrpfoweb/dettaglioSeduta.do?from=ricercaArchivio&numeroLegislatura=XI&seduta=76.

59 Resoconto stenografico della seduta n. 78 del Consiglio regionale del Piemonte del 10 giugno 2020, p. 20.

60 Ibidem, pp. 22-36

61 Resoconto stenografico della seduta n. 79 del Consiglio regionale del Piemonte del 16 giugno 2020, reperibile al link http://www.cr.piemonte.it/resocrpfoweb/dettaglioSeduta.do?from=ricercaArchivio&numeroLegislatura=XI&seduta=79.

62 Bertini S. (2018), *La Giunta regionale*, in Dogliani M., Luther J., Poggi A. M. (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Piemonte*, Torino, Giappichelli, pp. 225-228.

63 Pallante F. (2018), *L'equilibrio generale della forma di governo*, in Dogliani M., Luther J., Poggi A. M. (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Piemonte*, Torino, Giappichelli, p. 193.

64 Un'illustrazione approfondita del sistema elettorale regionale piemontese si trova in Grosso E. (2018), *Il Consiglio regionale e la legge elettorale*, in Dogliani M., Luther J., Poggi A. M. (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Piemonte*, Torino, Giappichelli, pp. 199-205.

65 Grosso E. (2018), *Il Consiglio regionale e la legge elettorale*, cit., p. 212.

66

http://www.cr.piemonte.it/web/comunicati-stampa/comunicati-stampa-2020/501-giugno-2020/9430-stop-agli-emendamenti-sull-omnibus.

67 Nota dal titolo "Interpretazione in merito alla presentazione di emendamenti successivamente alla disposizione del cosiddetto "contingentamento" dei tempi ai sensi degli articoli 6, comma 4 e 19, del Regolamento" emessa dal Presidente del Consiglio Allasia il 17 giugno 2020, pp. 1-3

68 Si vedano la sintesi della seduta n. 80 del Consiglio regionale del Piemonte del 17 giugno 2020 e la sintesi della seduta n. 81 del Consiglio regionale del Piemonte del 18 giugno 2020.

69 http://www.cr.piemonte.it/web/comunicati-stampa/comunicati-stampa-2020/501-giugno-2020/9439-primi-voti-sull-omnibus-in-aula e http://www.cr.piemonte.it/web/comunicati-stampa/comunicati-stampa-2020/501-giugno-2020/9441-omnibus.

70 http://www.cr.piemonte.it/web/comunicati-stampa/comunicati-stampa-2020/501-giugno-2020/9443-omnibus-raggiunto-un-accordo-tra-maggioranza-e-opposizione.

71 Sintesi della seduta n. 87 del Consiglio regionale del Piemonte del 2 luglio 2020.

72 Nota dal titolo "Interpretazione in merito alla presentazione di emendamenti successivamente alla disposizione del cosiddetto "contingentamento" dei tempi ai sensi degli articoli 6, comma 4 e 19, del Regolamento" emessa dal Presidente del Consiglio Allasia il 17 giugno 2020, p. 4

73 *Il processo, luogo della tutela dei diritti anche e soprattutto nell'emergenza. Dialogando con il Presidente Patroni Griffi sulla giustizia amministrativa*, in *Federalismi*, 2020, n. 14, p. 2.

74 Fra tutti si veda Curreri S. (2020), *Il Parlamento nell'emergenza*, cit., pp. 248-249

75 Pallante F. (2018), *L'equilibrio generale della forma di governo*, cit., p. 195.

76 Grosso E. (2020), *Legalità ed effettività negli spazi e nei tempi del diritto costituzionale dell'emergenza*, cit., p. 6.

77 Si veda la delibera dell'Ufficio di Presidenza n. 105 del 10 luglio 2020 che consente il ritorno dei consiglieri di riunirsi nuovamente nella loro sede naturale predisponendo di diverse misure di distanziamento, quali la capienza massima dell'Aula fissata a 60 persone e il limite di permanenza nella stessa pari a 3 ore. La delibera dà anche mandato al Presidente del Consiglio di disporre il ritorno alle riunioni in videoconferenza in caso di recrudescenza dell'emergenza sanitaria.