

queste istituzioni

**Le riunioni a distanza
di Consiglio comunale e Giunta
nel post emergenza pandemica**

Alfio Tommaso Zacco

**Numero 4/2022
31 dicembre 2022**

Le riunioni a distanza di Consiglio comunale e Giunta nel post emergenza pandemica

di Alfio Tommaso Zacco*

Sommario

1. La riunione in videoconferenza degli organi assembleari durante l'emergenza pandemica – 2. Lo scenario post emergenziale – 3. Risvolti operativi: riflessioni in merito alla possibile modifica dello statuto per disciplinare le riunioni in videoconferenza – 4. Risvolti operativi: il regolamento della Giunta comunale – 5. Possibili evoluzioni: focus sulla tecnologia blockchain – 6. Considerazioni conclusive.

Sintesi

Il diffondersi del virus SARS-CoV-2, e la sua estrema contagiosità, in pochi mesi hanno cambiato lo scenario nazionale, con delle ricadute e degli stravolgimenti non solo sulla vita dei cittadini, ma anche della pubblica amministrazione e degli enti locali, portando all'adozione di misure straordinarie volte a consentire agli stessi di operare durante la pandemia. A tal fine, è stato introdotto il D.L. n. 18/2020, c.d. "Cura Italia", il cui articolo 73 ha ammesso, in via emergenziale e transitoria, la facoltà di ricorrere allo strumento delle riunioni in videoconferenza per Giunta e Consiglio anche per gli enti che non si fossero già dotati di apposite norme interne atte a consentire questa possibilità. Il 31 marzo 2022 lo stato di emergenza sanitaria si è infine concluso, e di conseguenza anche la vigenza dell'art. 73 del D.L., c.d. "Cura Italia" è venuta meno. Quale futuro per le riunioni a distanza degli organi collegiali dunque? Pur essendo la digitalizzazione della pubblica amministrazione un processo in corso già da molti anni, la crisi pandemica, per molti aspetti non ancora conclusa, ha senza dubbio accelerato il suo corso, rendendo adesso necessario valorizzare i risultati ottenuti e proseguire in un percorso di costante innovazione.

Abstract

The spread of the SARS-CoV-2 virus, and its extreme contagiousness, in a few months have changed the national scenario, with effects on the lives of citizens, but also of public administration and municipalities, leading to the adoption of extraordinary measures aimed at allowing them to operate during the pandemic. For this purpose, the L.D. 18/2020, so-called "Cura Italia", has been introduced, whose art. 73 admitted, on an emergency and temporary basis, the right to resort to the instrument of videoconference meetings for the municipal council and the town council also for municipalities that had not already equipped themselves with specific internal rules to allow this possibility. On 31.03.2022 the state of emergency met its end, and consequently also the validity of art. 73 of the D.L. Cura Italia has failed. What future for the remote meetings of the collegial bodies then? Although the digitalization of the

* Segretario comunale.

Contributo sottoposto a referaggio redazionale.

public administration has been an ongoing process for many years, the pandemic crisis, in many respects not yet completed, has undoubtedly accelerated its course, making it now necessary to enhance the results obtained and continue on a path of constant innovation.

Parole chiave

Videoconferenza; Consiglio comunale; Giunta; Regolamento; Digitalizzazione.

1. La riunione in videoconferenza degli organi assembleari durante l'emergenza pandemica.

L'emergenza sanitaria, che ha interessato l'intera comunità mondiale da fine 2019 a oggi, ha imposto alla pubblica amministrazione ed in particolare agli enti locali, una rapida evoluzione delle forme con cui realizzare le attività che a essi pertengono.

Il Decreto "Cura Italia" (D.L. n. 18/2020 del 17.03.2020), convertito con modificazioni dalla Legge n. 27/2020, recante *Misure di potenziamento del servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*, sulla spinta di una necessaria riorganizzazione del funzionamento degli organi delle pubbliche amministrazioni diretta a contenere il diffondersi del virus SARS-CoV-2, ha introdotto una norma di carattere emergenziale volta a consentire a Giunte e Consigli comunali di riunirsi in videoconferenza anche in assenza di esplicite previsioni statutarie e regolamentari.

Tale norma, l'art. 73, co. 1, del D.L. "Cura Italia", testualmente stabiliva che: «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».

Gli effetti del suddetto precetto venivano poi prorogati dall'art. 19 del decreto legge n. 183 del 31 dicembre 2020 «fino alla data di cessazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19 e comunque non oltre il 31 marzo 2021», e con successive ulteriori proroghe infine estesi fino alla data del 31 marzo 2022.

Sulla base di ciò, anche i Comuni in cui previsioni statutarie e regolamentari deputate a consentire le riunioni degli organi assembleari per mezzo di strumenti telematici non sono state mai introdotte (ossia la stragrande maggioranza degli enti locali presenti sul territorio nazionale), durante la fase emergenziale, hanno potuto effettuare le riunioni del Consiglio

comunale, delle Commissioni consiliari e della Giunta in videoconferenza.

Questo in concreto è stato realizzato per mezzo di un sistema informatico settato in modo tale da garantire la piena validità e tracciabilità delle sedute, la partecipazione di ciascuno degli attori coinvolti e, per le assemblee consiliari aperte, la possibilità di seguire la riunione da parte del pubblico¹.

La scelta del software tramite cui realizzare le sedute online operata da parte dei Comuni è stata di grande importanza, dovendo il programma individuato assicurare: l'utilizzo di spazi dedicati nonché la possibilità di organizzare riunioni differenziate a seconda delle esigenze dell'organo; la condivisione dello schermo e di documenti informatici tra i partecipanti alla seduta; la possibilità di effettuare la registrazione della sessione, facendo attenzione a preservare i diritti dei partecipanti alla riunione e apprestando idonee garanzie che il contenuto della stessa non venga poi distorto e strumentalizzato, tramite ad esempio la condivisione via web di frammenti dell'assemblea al fine di diffondere messaggi decontestualizzati o alterati; affidabilità, funzionalità e garanzia di tracciabilità delle sedute; la pubblicità delle sedute consiliari, consentendone la visione a tutti coloro che ne abbiano interesse, tramite la pubblicazione del link per accedere allostreaming della seduta sul sito istituzionale del Comune. A tal proposito, fondamentale per l'ente scegliere di utilizzare servizi di streaming tarati in base alla popolazione del Comune e di quanti saranno i presunti spettatori della riunione, che se in numero troppo elevato potrebbero portare al crash alcune piattaforme. Oggi inoltre, per un'amministrazione al passo con l'era dei social e vicina ai cittadini, appare di certo opportuno che la condivisione del link attraverso cui poter visionare lo streaming venga realizzata anche attraverso i social network più utilizzati, quali ad esempio Facebook e Twitter, sui quali l'ente è presente attraverso una propria pagina istituzionale². Questi canali sono spesso più apprezzati e utilizzati dai cittadini rispetto al sito ufficiale del Comune, e diffondendo il link dello streaming mediante gli stessi viene garantita a pieno la massima pubblicità della riunione consiliare.

Vi è poi la titolarità dell'accesso alla piattaforma tramite un account direttamente intestato al Comune e l'immediata identificazione di colui che organizza la seduta.

Nelle more dello stato di emergenza pandemica, le riunioni in videoconferenza sono state

¹ In condizioni ordinarie, la pubblicità delle sedute del Consiglio comunale è garantita con l'ammissione del pubblico nella sala ove si svolgono le riunioni. Nel caso di riunioni in videoconferenza e in modalità mista, al fine di garantire il diritto dei cittadini ad assistere alle riunioni del Consiglio, è opportuno ricorrere alla trasmissione in diretta streaming della seduta.

² L'uso dei social network da parte degli enti locali è strategico e funzionale a efficientare il processo comunicativo verso i cittadini, per quanto tali strumenti non possano oggi considerarsi sostitutivi di alcuno dei canali istituzionali preposti attraverso cui la pubblica amministrazione comunica all'esterno. «Il ricorso a forme di comunicazione “non tradizionale”, come quelle social, non è idoneo a produrre in capo alla pubblica amministrazione i medesimi vincoli che sorgono dall'attività provvedimentale della PA né produce i medesimi effetti nella sfera giuridica dei destinatari»: Corecom Emilia Romagna, *Studio inerente l'utilizzo e la gestione delle pagine istituzionali dei siti di social network delle PP.AA. e i riflessi sulla tutela della par condicio*, 2020.

da molti enti normate senza utilizzare dei veri e propri regolamenti, spesso tramite disciplinari volti a dare attuazione a quanto contenuto nell'art. 73 del D.L. Cura Italia, redatti seguendo le indicazioni dell'ANCI³.

Le sedute a distanza sono state svolte secondo due distinte forme: in videoconferenza e in modalità mista.

La prima di queste ha visto gli organi assembleari riunirsi online nella loro interezza, attribuendo «valore legale ad un evento che si svolge in un “non luogo”, contemperando la tutela di diversi interessi, sia pubblici che privati, ed ottenendo, di fatto, una netta accelerazione al percorso di transizione verso il digitale»⁴.

I consiglieri e gli assessori coinvolti hanno partecipato a distanza per mezzo dei propri dispositivi personali (tablet, smartphone e pc) connessi tramite appositi software.

La seconda modalità di riunione a distanza utilizzata è stata invece la c.d. forma mista, con alcuni componenti dell'assemblea riuniti in presenza nei luoghi istituzionali a ciò preposti (sala consiliare e sala riunioni della Giunta), e altri collegati da remoto in videoconferenza.

In entrambi i casi, lo strumento delle riunioni telematiche è stato comunque largamente apprezzato dalle amministrazioni, comportando un notevole incremento dell'efficienza degli organi assembleari, che in assenza di queste nuove possibilità operative sarebbero rimasti pressoché paralizzati durante la pandemia⁵.

Per quanto attiene alle modalità di convocazione del Consiglio comunale, il Sindaco, ovvero il Presidente del Consiglio, sono tenuti a trasmettere a tutti i membri del Collegio l'avviso di convocazione alla riunione, con espressa indicazione del possibile ricorso alla modalità telematica⁶.

³ Rispetto alle modalità attraverso cui sviluppare le norme volte a disciplinare le riunioni a distanza degli organi collegiali durante l'emergenza pandemica, si segnalano le indicazioni del 25° quaderno operativo ANCI, pubblicato in data 25.03.2021: «Il D.L. n. 18/2020, al fine di contrastare l'epidemia da Covid-19, prevede la possibilità che le sedute dei Consigli e delle Giunte comunali possano svolgersi con la modalità della videoconferenza anche nel caso in cui non sia prevista e disciplinata dal Regolamento sul funzionamento dell'organo assembleare. Viene, quindi, lasciata all'autonomia degli Enti la “facoltà” di scegliere, per lo svolgimento delle sedute degli organi collegiali – e, per analogia, anche degli organismi interni ai Consigli quali le Commissioni e le Conferenze dei capigruppo – il sistema della videoconferenza in luogo della presenza fisica, nel rispetto di alcune misure minime a garanzia della regolarità della riunione. Tale facoltà è stata poi ribadita anche nei successivi provvedimenti legislativi di modifica della normativa citata. Lo schema di Regolamento oggetto del presente Quaderno, inoltre, fornisce utili indicazioni circa lo svolgimento delle sedute degli organi in modalità mista (in presenza e “da remoto”) e le votazioni a scrutinio segreto per le riunioni in videoconferenza».

⁴ F.M. BATTISTA, C. BUE, M. SASSO, *La Digitalizzazione dell'attività degli organi collegiali negli enti locali*, Gazzetta Amministrativa, 2022.

⁵ I purtroppo frequenti casi di contagio anche all'interno delle amministrazioni e i conseguenti isolamenti forzati cui sono inevitabilmente andati incontro assessori e consiglieri, avrebbero infatti spesso impedito alle assemblee di avere un numero sufficiente di partecipanti riuniti in aula tale da consentire agli organi di operare.

⁶ È ormai estremamente diffusa la prassi della convocazione delle riunioni degli organi collegiali attraverso mezzi telematici, in particolare attraverso l'invio di posta elettronica certificata o e-mail agli indirizzi indicati dai componenti delle assemblee. La funzione della convocazione è quella di rendere noti la data, l'orario e gli argomenti che verranno trattati all'interno della seduta. Per quanto riguarda la riunione del Consiglio comunale, gli argomenti

Naturalmente, a differenza di quanto accade per il Consiglio, la convocazione della Giunta attraversa un procedimento più snello e caratterizzato da minor formalismo. Ciò accade principalmente per due fattori: in primo luogo, le riunioni della Giunta sono riservate e vengono svolte in assenza di pubblico. Le norme legate alla partecipazione dei cittadini alle riunioni del consiglio comunale non trovano per le riunioni giuntali alcun analogo corrispettivo. In secondo luogo, all'interno di questo organo è assente il rapporto tra maggioranza e opposizione e viene quindi meno l'esigenza di garantire la tutela delle minoranze.

Il Sindaco, nella sua qualità di Presidente della giunta, potrà effettuare la convocazione attraverso la modalità che ritiene più opportuna e idonea, mettendo a disposizione degli assessori le proposte da iscrivere all'ordine del giorno e i documenti ad esse relativi.

L'utilizzo di strumenti e software informatici non ha pregiudicato in alcun modo le prerogative dei partecipanti alle riunioni, dando modo ai membri delle assemblee di dibattere gli argomenti delle sedute e votare⁷ le proposte presentate a distanza, esattamente come avrebbero fatto se la riunione fosse stata svolta in presenza.

È stato inoltre rilevato come, rispetto al passato, grazie a queste nuove modalità operative si sia notevolmente ridotto il numero di assenti e conseguentemente anche la frequenza con cui

che verranno in essa trattati sono racchiusi all'interno dell'ordine del giorno, trasmesso ai consiglieri unitamente alla convocazione. Esso è costituito da un'elencazione delle materie che verranno discusse durante la riunione, redatto in maniera sintetica. Le specifiche rispetto a come l'ordine del giorno debba essere predisposto e le tempistiche entro cui esso debba essere portato a conoscenza dei consiglieri sono racchiuse all'interno del regolamento del Consiglio comunale di cui ciascun Comune è dotato, e possono variare tra i diversi enti. In ogni caso, punto fermo della disciplina è che esso presupponga già l'acquisizione del parere di regolarità tecnica ed eventualmente anche di regolarità contabile, e che debba essere sottoscritto dal Presidente della seduta (Sindaco o Presidente del Consiglio comunale) e pubblicato sull'albo pretorio.

Sempre per quanto riguarda il Consiglio comunale, è bene ricordare che, in base a quanto stabilito dal TAR Napoli con sentenza n. 6129/2018, non è sufficiente che l'avviso di convocazione ed il relativo ordine del giorno siano stati trasmessi ai consiglieri in maniera regolare, ma è anche necessario che tra il momento della ricezione della convocazione e quello della seduta consiliare trascorra un ragionevole lasso di tempo, funzionale a che il consigliere possa poi partecipare alla riunione in maniera informata e possa al meglio svolgere le funzioni cui è chiamato.

I giorni che devono trascorrere tra la notificazione dell'avviso di convocazione e la riunione del Consiglio devono intendersi liberi, non va computato né il giorno di notifica né quello in cui l'assemblea sarà riunita.

Laddove l'Organo venga convocato con urgenza, la convocazione dovrà avvenire almeno 24 ore prima della seduta, che potrà essere differita al giorno successivo laddove la maggioranza dei consiglieri lo richieda.

Il TAR Emilia – Romagna, Sez. Parma, nella sentenza n.292/2022, con specifico riguardo alla convocazione del consiglio comunale in videoconferenza, ha stabilito come il mancato invio dei codici di accesso alla riunione al consigliere sia nei fatti equivalente al mancato invio della convocazione.

⁷ Anche durante le riunioni a distanza è possibile utilizzare lo strumento del voto segreto utilizzando appositi software, come ad esempio Eligo, WeVote, Polyas.

Il TAR Liguria, con sentenza n. 476/2021, ha inoltre indicato come legittima la seguente modalità di voto segreto, laddove stabilita nel provvedimento del presidente del consiglio: invio via mail del voto, recepito da un collegio di garanti e da questi inserito anonimo nell'urna elettorale: «una modalità che, pur con inevitabili limiti, consente un adeguato compromesso tra esigenza di segretezza e esigenza di espressione del voto da remoto» V. A. SCARSELLA, *Le sedute degli organi collegiali a distanza: indicazioni operative*, La Gazzetta degli Enti Locali, 2022.

le assemblee non hanno raggiunto il numero minimo di partecipanti per essere valide⁸, obbligando il Segretario comunale a certificare la seduta come deserta e il Presidente dell'organo ad effettuare una nuova convocazione.

2. Lo scenario post emergenziale.

A partire dal 31 marzo 2022, la disciplina transitoria dettata dal D.L. c.d. "Cura Italia" non risulta essere più applicabile, stante l'assenza di ulteriori proroghe dello stato di emergenza da parte del Governo e il suo conseguente cessare⁹.

La possibilità di proseguire nell'utilizzo delle riunioni in videoconferenza per Consiglio e Giunta non sembra essere tuttavia venuta meno, sebbene si siano registrate anche alcune opinioni contrarie¹⁰.

Tra queste, la più rilevante è senza dubbio il parere del 10 giugno 2021 del Ministero dell'Interno, Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali, per cui «la norma statutaria che consentirebbe lo svolgimento delle riunioni della giunta in modalità mista, anche dopo il superamento della fase emergenziale (disciplinata dall'art. 73, c. 1, del d.l. n. 18/2020), potrà trovare applicazione solo nel momento dell'eventuale esplicita previsione legislativa» impedendo quindi l'utilizzo dei nuovi strumenti da parte degli enti locali in assenza di una specifica norma di legge, a tutt'oggi non ancora emanata.

Tale lettura non risulta essere condivisibile: a parere di chi scrive, l'art. 73, co. 1, del D.L. "Cura Italia" ha avuto il solo scopo di consentire le assemblee online anche nei Comuni sprovvisti di statuti e regolamenti già attrezzati allo scopo¹¹.

⁸ Perché le sedute del Consiglio siano valide, è richiesta la presenza di un quorum strutturale che deve non solo sussistere al momento iniziale della riunione, ma deve anche essere mantenuto durante tutta la durata della stessa. In caso il numero legale non venga raggiunto o venga a mancare durante la seduta, il Segretario comunale redige il verbale di seduta deserta e la stessa viene rinviata ad un altro giorno, in seconda convocazione.

Anche per le riunioni della giunta è necessario che il quorum strutturale venga mantenuto per tutta la durata della riunione.

⁹ L'assenza di una ulteriore proroga dello stato di emergenza dopo la scadenza del 31 marzo 2022 è stata annunciata dal Presidente del Consiglio Mario Draghi al termine della riunione del Consiglio dei Ministri del 17 marzo 2022, con l'obiettivo del governo di traghettare il paese verso una "nuova normalità".

¹⁰ Nonostante non facciano espresso riferimento al contesto post emergenza pandemica, vanno menzionate le critiche rispetto all'utilizzo delle riunioni a distanza degli organi politici espresse dal Presidente emerito della Consulta, Gaetano Silvestri, secondo cui «appare problematico poter garantire nella votazione da remoto la sussistenza delle condizioni della sua genuinità ai sensi dell'art. 48 Cost.; il che vale per tutte le forme di "democrazia digitale", che prescindono dalle condizioni ambientali in cui si trova chi esprime la sua volontà democratica. A costo di apparire troppo sospettoso e tradizionalista *démodé*, mi sento più tranquillo se elettori e rappresentanti esprimono il loro voto nelle cabine poste nei seggi elettorali e su schede di Stato (elettori) o nelle sedi parlamentari, con le tecniche allo scopo predisposte e lontani da possibili interferenze e pressioni (rappresentanti). L'entusiasmo per la tecnologia non dovrebbe far diminuire l'entusiasmo per la libertà».

¹¹ Tra le voci critiche rispetto al parere del 10.06.2021 del Ministero dell'Interno, si ha quella del Segretario Comunale Amedeo Scarsella, che sul punto si è così espresso sulle pagine della Gazzetta degli Enti Locali: «Con riferimento alle sedute a distanza personalmente ho sperimentato, soprattutto per quel che riguarda la giunta comunale e le commissioni consiliari (per il consiglio le considerazioni possono essere diverse), la maggiore

In assenza di tale disposizione emergenziale infatti, la quasi totalità degli enti locali sarebbero rimasti impossibilitati dallo svolgere le riunioni dei propri organi assembleari, non avendo il tempo di introdurre norme adeguate a consentire le riunioni a distanza a causa del repentino svilupparsi dell'emergenza sanitaria e del costante aumento dei contagi.

La possibilità per Consiglio e Giunta di operare per il tramite di riunioni telematiche nel post-emergenza pandemica trova legittimazione nelle disposizioni contenute nel Testo Unico per Enti Locali, in particolare agli articoli 6 co.2¹²,7¹³ e 38 co. 2 e 3¹⁴ D. Lgs. 267/2000, aventi rispettivamente la funzione di: individuare le linee generali per l'organizzazione e il funzionamento degli organismi comunali all'interno dello statuto dell'ente; tracciare, all'interno dei regolamenti comunali, le modalità concrete con cui i collegi possono operare, nel rispetto delle indicazioni statutarie; definire la disciplina relativa al funzionamento del Consiglio comunale, da individuarsi all'interno di apposito regolamento sul funzionamento del Consiglio.

Nello specifico caso della Regione Sicilia, il potere di auto organizzazione degli organi assembleari trova inoltre dei richiami normativi anche nell'ordinamento regionale, c.d. l'Ordinamento delle Autonomie degli Enti locali della Regione Siciliana, e in particolare negli

disponibilità a partecipare da parte di tutti i componenti, che anche con il telefono e da qualunque posizione possono garantire la loro presenza ed il loro contributo. Gli elementi positivi di tale modalità flessibile di riunione non si esauriscono con la maggiore snellezza nell'organizzazione, ma occorre tener presente che in molti casi le amministrazioni non sono tenute a pagare permessi per il tempo necessario a raggiungere la sede comunale e il rientro presso la sede di lavoro dell'amministratore. Del pari, la partecipazione del segretario comunale è resa molto più agevole laddove lo stesso abbia la responsabilità di assistere a sedute di organi collegiali in diversi Comuni. L'innovazione delle amministrazioni passa, ad avviso di chi scrive, non solo (e forse non tanto) attraverso modifiche normative, ma richiede un diverso atteggiamento di tutti coloro che hanno ruoli di responsabilità nelle amministrazioni, che devono passare da letture rigide ed estremamente rigorose di norme (la cd. amministrazione difensiva), a letture orientate all'efficienza della Pubblica Amministrazione e al buon senso. Il parere del Ministero dell'Interno oggetto di commento, oltre ad essere difficilmente condivisibile dal punto di vista giuridico, appare anche poco comprensibile nell'ottica dell'efficienza e dell'economicità dell'attività degli Enti locali» (A. SCARSELLA, *Le sedute degli organi collegiali a distanza: indicazioni operative*, La Gazzetta degli Enti Locali, 2022).

¹² «Lo statuto, nell'ambito dei principi fissati dal presente testo unico, stabilisce le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente e, in particolare, specifica le attribuzioni degli organi e le forme di garanzia e di partecipazione delle minoranze, i modi di esercizio della rappresentanza legale dell'ente, anche in giudizio. Lo Statuto stabilisce, altresì, i criteri generali in materia di organizzazione dell'ente, le forme di collaborazione fra comuni e province, della partecipazione popolare, del decentramento, dell'accesso dei cittadini, alle informazioni e ai procedimenti amministrativi, lo stemma e il gonfalone e quanto ulteriormente previsto dal presente testo unico.»

¹³ «Nel rispetto dei principi fissati dalla legge e dello statuto, il comune e la provincia adottano regolamenti nelle materie di propria competenza ed in particolare per l'organizzazione e il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione, per il funzionamento degli organi e degli uffici e per l'esercizio delle funzioni.»

¹⁴ «2. Il funzionamento dei consigli, nel quadro dei principi stabiliti dallo statuto, è disciplinato dal regolamento, approvato a maggioranza assoluta, che prevede, in particolare, le modalità per la convocazione e per la presentazione e la discussione delle proposte. Il regolamento indica altresì il numero dei consiglieri necessario per la validità delle sedute, prevedendo che in ogni caso debba esservi la presenza di almeno un terzo dei consiglieri assegnati per legge all'ente, senza computare a tale fine il sindaco e il presidente della provincia.

I consigli sono dotati di autonomia funzionale e organizzativa. Con norme regolamentari i comuni e le province fissano le modalità per fornire ai consigli servizi, attrezzature e risorse finanziarie. Nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti e nelle province possono essere previste strutture apposite per il funzionamento dei consigli. Con il regolamento di cui al comma 2 i consigli disciplinano la gestione di tutte le risorse attribuite per il proprio funzionamento e per quello dei gruppi consiliari regolarmente costituiti.»

art. 4 co.1 e 2¹⁵, 5¹⁶, 32¹⁷, e 35¹⁸, della L. 142/90, come recepita dalla L. Reg. Sic. n. 48/91, con riferimento rispettivamente alla potestà statutaria degli enti comunali, alla potestà regolamentare, alle competenze del Consiglio comunale e alle competenze della Giunta.

Quale ulteriore indice della possibilità di individuare negli strumenti normativi dell'ente locale delle previsioni volte ad ammettere le sedute assembleari da remoto, vi sono poi l'art. 3-*bis* della legge 241/1990¹⁹ e le norme del Codice dell'Amministrazione Digitale, c.d. CAD²⁰.

¹⁵ «1. I comuni e le province adottano il proprio statuto.

2. Lo statuto, nell'ambito dei principi fissati dalla legge, stabilisce le norme fondamentali per l'organizzazione dell'ente ed in particolare determina le attribuzioni degli organi, l'ordinamento degli uffici e dei servizi pubblici, le forme della collaborazione fra comuni e province, della partecipazione popolare, del decentramento, dell'accesso dei cittadini alle informazioni ed ai procedimenti amministrativi.»

¹⁶ «Nel rispetto della legge e dello statuto, il comune e la provincia adottano regolamenti per l'organizzazione ed il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione, per il funzionamento degli organi e degli uffici e per l'esercizio delle funzioni.»

¹⁷ «1. Il consiglio è l'organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo.

2. Il consiglio ha competenza limitatamente ai seguenti atti fondamentali:

a) gli statuti dell'ente e delle aziende speciali, i regolamenti, l'ordinamento degli uffici e dei servizi;
b) i programmi, le relazioni previsionali e programmatiche, i piani finanziari ed i programmi di opere pubbliche, i bilanci annuali e pluriennali e relative variazioni, i conti consuntivi, i piani territoriali e urbanistici, i programmi annuali e pluriennali per la loro attuazione, le eventuali deroghe ad essi, i pareri da rendere nelle dette materie;

c) la disciplina dello stato giuridico e delle assunzioni del personale; le piante organiche e le relative variazioni;

d) le convenzioni tra i comuni e quelle tra comuni e provincia, la costituzione e la modificazione di forme associative;

e) l'istituzione, i compiti e le norme sul funzionamento degli organismi di decentramento e di partecipazione;

f) l'assunzione diretta dei pubblici servizi, la costituzione di istituzioni e di aziende speciali, la concessione dei pubblici servizi, la partecipazione dell'ente locale a società di capitali, l'affidamento di attività o servizi mediante convenzione;

g) l'istituzione e l'ordinamento dei tributi, la disciplina generale delle tariffe per la fruizione dei beni e dei servizi;

h) gli indirizzi da osservare da parte delle aziende pubbliche e degli enti dipendenti, sovvenzionati o sottoposti a vigilanza;

i) la contrazione dei mutui e l'emissione dei prestiti obbligazionari;

l) le spese che impegnino i bilanci per gli esercizi successivi, escluse quelle relative alle locazioni di immobili ed alla somministrazione e fornitura di beni e servizi a carattere continuativo;

m) gli acquisti e le alienazioni immobiliari, relative permuta, gli appalti e le concessioni che non siano previsti espressamente in atti fondamentali del consiglio o che non ne costituiscano mera esecuzione e che, comunque, non rientrino nella ordinaria amministrazione di funzioni e servizi di competenza della giunta, del segretario o di altri funzionari;

n) la nomina, la designazione e la revoca dei propri rappresentanti presso enti, aziende ed istituzioni operanti nell'ambito del comune o della provincia ovvero da essi dipendenti o controllati. Le nomine e le designazioni devono essere effettuate entro quarantacinque giorni dalla elezione della giunta o entro i termini di scadenza del precedente incarico. In caso di mancata deliberazione si provvede ai sensi dell'articolo 36, comma 5.»

¹⁸ «1. La giunta compie tutti gli atti di amministrazione che non siano riservati dalla legge al consiglio e che non rientrino nelle competenze, previste dalla legge o dallo statuto, del sindaco o del presidente della provincia, degli organi del decentramento, del segretario o dei funzionari dirigenti; riferisce annualmente al consiglio sulla propria attività, ne attua gli indirizzi generali e svolge attività propositiva e di impulso nei confronti dello stesso.»

¹⁹ «Per conseguire maggiore efficienza nella loro attività, le amministrazioni pubbliche incentivano l'uso della telematica, nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati.»

L'art. 12 del CAD²¹, nello specifico, è decisamente orientato a favorire all'interno delle pubbliche amministrazioni l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione per la realizzazione degli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza, semplificazione e partecipazione.

Le suddette considerazioni risultano condivise dalla più accreditata dottrina²² e sono state

L'articolo in questione costituisce una norma di natura programmatica il cui scopo è incentivare l'uso degli strumenti telematici da parte della pubblica amministrazione, sia nei rapporti tra pubbliche amministrazioni, sia nei rapporti con i privati. La *ratio* della disposizione è volta, da un lato, alla semplificazione dell'attività delle amministrazioni pubbliche attraverso l'utilizzo delle tecnologie informatiche, dall'altro, a rafforzare l'attuazione dei principi di pubblicità e trasparenza.

In questo ambito, è stato elaborato il concetto di *e-government*, termine derivato analogicamente da *e-business*, con cui viene identificato il contesto relativo alle attività delle amministrazioni pubbliche realizzate grazie all'ausilio degli strumenti digitali.

²⁰ Il Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) è un testo unico che riunisce e organizza le norme riguardanti l'informatizzazione della Pubblica Amministrazione nei rapporti con i cittadini e le imprese. Istituito con decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, ha subito molteplici modifiche nel corso degli anni e rappresenta uno dei principali testi normativi in vigore per quanto riguarda la digitalizzazione e la semplificazione della pubblica amministrazione.

²¹ «1. 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 nel rispetto dei principi di uguaglianza e di non discriminazione, nonché per l'effettivo riconoscimento dei diritti dei cittadini e delle imprese di cui al presente Codice in conformità agli obiettivi indicati nel Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione di cui all'articolo 14-bis, comma 2, lettera b).

1-bis. Gli organi di Governo nell'esercizio delle funzioni di indirizzo politico ed in particolare nell'emanazione delle direttive generali per l'attività amministrativa e per la gestione ai sensi del comma 1 dell'articolo 14 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e le amministrazioni pubbliche nella redazione del piano di performance di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, dettano disposizioni per l'attuazione delle disposizioni del presente Codice.

1-ter. I dirigenti rispondono dell'osservanza ed attuazione delle disposizioni di cui al presente Codice ai sensi e nei limiti degli articoli 21 e 55 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ferme restando le eventuali responsabilità penali, civili e contabili previste dalle norme vigenti. L'attuazione delle disposizioni del presente Codice è comunque rilevante ai fini della misurazione e valutazione della performance organizzativa ed individuale dei dirigenti.

2. Le pubbliche amministrazioni utilizzano, nei rapporti interni, in quelli con altre amministrazioni e con i privati, le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, garantendo l'interoperabilità dei sistemi e l'integrazione dei processi di servizio fra le diverse amministrazioni nel rispetto delle regole tecniche di cui all'articolo 71. (28)

3. Le pubbliche amministrazioni operano per assicurare l'uniformità e la graduale integrazione delle modalità di interazione degli utenti con i servizi informatici, ivi comprese le reti di telefonia fissa e mobile in tutte le loro articolazioni, da esse erogati, qualunque sia il canale di erogazione, nel rispetto della autonomia e della specificità di ciascun erogatore di servizi.

3-bis. I soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, favoriscono l'uso da parte dei lavoratori di dispositivi elettronici personali o, se di proprietà dei predetti soggetti, personalizzabili, al fine di ottimizzare la prestazione lavorativa, nel rispetto delle condizioni di sicurezza nell'utilizzo».

²² Si segnala sul punto L. OLIVERI, *Consigli e giunte da remoto anche dopo il 31 marzo*, in ItaliaOggi, Numero 59, p. 36, dell'11 marzo 2022, per cui: «l'indicazione ministeriale non è in alcun modo condivisibile. Essa travisa lo scopo dell'articolo 73, comma 1, del dl 18/2020 che non è consistito affatto nell'attribuire un potere temporaneo e legato all'emergenza pandemica di disciplinare le sedute da remoto; la norma ha avuto la sola funzione di permettere di tenere on line le riunioni di consiglio e giunta anche in assenza di un regolamento adottato allo scopo, vista l'oggettiva mancanza di tempo per adottare quei regolamenti, in particolare nell'acutissima fase del lock down del 2020. La regolazione delle sedute da remoto non deve trarre la propria legittimazione da una legge di dettaglio. Sono più che sufficienti, invece, le disposizioni del codice dell'amministrazione digitale (d.lgs 82/2005), che

oggetto anche di diversi autorevoli e recenti pareri e circolari.

Va anzitutto segnalato il parere del 25 marzo 2022, protocollo n. 13721, espresso dal Sistema Autonomie Locali e Funzione Pubblica del Friuli Venezia Giulia, il quale testualmente recita che: «in previsione della prossima cessazione dello stato emergenziale, rientra nell'autonomia di ciascun ente locale prevedere in sede regolamentare la possibilità di utilizzare, in via ordinaria, la modalità di svolgimento delle sedute degli organi collegiali dell'ente da remoto oppure in modalità mista (in presenza e online)».

Sulla medesima posizione si è collocata anche l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI), che tramite la propria nota di marzo 2022, Prot. N. 28/VSG/SD, intitolata «sullo svolgimento delle sedute degli organi collegiali da remoto o in modalità c.d. mista, anche dopo la cessazione dello stato di emergenza, indica come tutti i regolamenti adottati dagli enti locali prima e durante lo stato emergenziale, per disciplinare lo svolgimento delle sedute dei propri organi da remoto o in modalità mista, continuano ad essere efficaci anche successivamente al termine di cessazione dello stato emergenziale (31 marzo u.s.). Ovviamente, stesso ragionamento vale per gli enti che, dopo il 31 marzo, vorranno dotarsi di tale strumento regolamentare della materia “de qua”».

Da ultimo, quale ulteriore e decisivo segnale in senso favorevole all'uso dello strumento della videoconferenza per le riunioni di Giunta e Consiglio comunale, va citata la circolare n. 33/2022 del Ministero dell'Interno, in cui l'Avvocatura Generale dello Stato conclude come: «gli Enti locali possano, nell'ambito della propria potestà regolamentare, disciplinare lo svolgimento delle proprie riunioni in videoconferenza o in modalità mista, nel rispetto della legge, dello Statuto e dei criteri di trasparenza e tracciabilità, identificabilità con certezza dei partecipanti, sicurezza e protezione dei dati personali, nonché adeguata pubblicità delle sedute e regolare svolgimento delle stesse: criteri richiamati nell'art.73 del D.L. n.18/2020 succitato, come condizioni per il ricorso alle modalità non in presenza, che si ritiene valgano anche al di là del periodo emergenziale. A tal fine si ritiene necessaria l'adozione di un apposito regolamento, ai sensi e per gli effetti dell'art. 7 TUEL succitato (che tenga conto anche delle peculiarità dei diversi organi degli Enti locali), in quanto la possibilità di utilizzare la modalità di riunione in videoconferenza, in assenza di una specifica disciplina regolamentare, che ne preveda e disciplini l'impiego anche in via ordinaria, era consentita e giustificata solo dalla disciplina normativa emergenziale, ora non più in vigore».

Tutto ciò considerato, complici anche gli investimenti già sostenuti durante l'emergenza

riguardano ogni aspetto del funzionamento delle p.a., comprese le sedute degli organi collegiali e, soprattutto, le indicazioni contenute negli articoli 6, 7 e 38 del d.lgs 267/2000 [...] in un sistema nel quale l'utilizzo di piattaforme informatiche capaci di accertare l'identità dei componenti degli organi collegiali in modo sicuro e di gestire le votazioni anche da remoto, è del tutto anacronistico immaginare un divieto alla prosecuzione delle sedute on line anche da remoto».

pandemica in termini di tempo e risorse per introdurre l'utilizzo delle riunioni online, appaiono senz'altro condivisibili gli orientamenti volti a non vanificare gli sforzi fatti dai Comuni, avviando un processo volto a disciplinare l'utilizzo dei nuovi strumenti operativi in maniera stabile e definitiva.

3. Risvolti operativi: riflessioni in merito alla possibile modifica dello statuto per disciplinare le riunioni in videoconferenza.

L'art. 114 della Costituzione, come modificato in seguito alla riforma costituzionale avvenuta con legge n. 3/2001, riconosce come «I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione».

Lo statuto è l'atto normativo che detta le linee fondamentali dell'organizzazione dell'ente e all'interno della quale sono fissati dei principi generali che vengono poi declinati nei regolamenti comunali.

L'art. 4 della legge 131/2003²³, c.d. legge La Loggia, individua la potestà statutaria degli enti locali, rientrando nel più ampio concetto di potestà normativa, da intendersi quale potere di dettare norme capaci di innovare l'ordinamento giuridico. Sia la potestà statutaria che la potestà regolamentare dell'ente devono essere considerate come l'espressione più qualificante della condizione istituzionale degli enti locali in sensocoerente con l'assetto pluralistico e democratico dei pubblici poteri nel sistema repubblicano²⁴, in quanto è proprio attraverso questi atti che l'ente locale manifesta la propria specificità culturale, economica e civile.

L'art. 6 TUEL, l'art. 4 della legge 131/2003 e, per la Regione Sicilia, l'art. 4 della L. 142/90, come recepita dalla L. Reg. Sic. n. 48/91, delineano il contenuto dello Statuto, distinguendo un contenuto obbligatorio, di carattere essenziale, ed un contenuto facoltativo, tramite il quale l'ente locale esprime la propria autonomia in maniera più marcata.

²³ «1. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà normativa secondo i principi fissati dalla Costituzione. La potestà normativa consiste nella potestà statutaria e in quella regolamentare.

2. Lo statuto, in armonia con la Costituzione e con i principi generali in materia di organizzazione pubblica, nel rispetto di quanto stabilito dalla legge statale in attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, stabilisce i principi di organizzazione e funzionamento dell'ente, le forme di controllo, anche sostitutivo, nonché le garanzie delle minoranze e le forme di partecipazione popolare.

3. L'organizzazione degli enti locali è disciplinata dai regolamenti nel rispetto delle norme statutarie.

4. La disciplina dell'organizzazione, dello svolgimento e della gestione delle funzioni dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane è riservata alla potestà regolamentare dell'ente locale, nell'ambito della legislazione dello Stato o della Regione, che ne assicura i requisiti minimi di uniformità, secondo le rispettive competenze, conformemente a quanto previsto dagli articoli 114, 117, sesto comma, e 118 della Costituzione.

5. Il potere normativo è esercitato anche dalle unioni di Comuni, dalle Comunità montane e isolane.

6. Fino all'adozione dei regolamenti degli enti locali, si applicano le vigenti norme statali e regionali, fermo restando quanto previsto dal presente articolo.»

²⁴ Si vedano sul punto testi di manualistica.

Tra gli elementi che devono inderogabilmente essere disciplinati dallo Statuto vi sono le attribuzioni degli organi dell'ente locale e i principi generali in materia di organizzazione del Comune. All'interno di questa ampia formula, sicuramente rientra la possibilità di disciplinare le modalità con cui gli organi collegiali comunali possono riunirsi e svolgere le proprie attività, anche a distanza.

Tutto ciò premesso, sebbene sia indubbio come all'interno dello Statuto possano trovare spazio specifiche disposizioni volte a normare le riunioni in videoconferenza di Giunta e Consiglio, delle norme statutarie di questo tipo non sembrano in realtà rappresentare parte necessaria dell'iter volto a introdurre lo strumento delle riunioni a distanza nell'ente locale.

Le indicazioni contenute nella Circolare 33/2022 del Ministero dell'Interno non individuano infatti la modifica statutaria come passaggio necessario all'introduzione della nuova disciplina, limitandosi a indicare che i regolamenti introdotti non debbano porsi in contrasto con lo statuto²⁵.

4. Risvolti operativi: il regolamento della Giunta comunale.

Particolari dubbi sono stati sollevati in dottrina rispetto all'approvazione del regolamento della Giunta comunale relativo allo svolgimento delle sedute in videoconferenza e in modalità mista. Da un lato si è ritenuto che la competenza in merito all'approvazione di tale atto spettasse al Consiglio, nel rispetto del principio generale per cui l'approvazione dei regolamenti, ad eccezione del regolamento per l'organizzazione degli uffici e dei servizi, sia materia di competenza consiliare²⁶. Dall'altro, si è ipotizzato che la competenza rispetto all'approvazione di questo specifico regolamento potesse anche essere della Giunta, sulla base di un potere di auto-organizzazione a essa immanente.

A sostegno di quest'ultima interpretazione è intervenuto il parere del 25.03.2022, n. di protocollo 13721, espresso dal Sistema Autonomie Locali e Funzione Pubblica del Friuli Venezia Giulia, già precedentemente richiamato, che sul punto si è così pronunciato: «si ritiene che gli enti locali possano far approvare il regolamento, contenente le sole disposizioni afferenti le modalità di funzionamento delle sedute della Giunta, dall'organo stesso (sulla base del potere di autoregolazione che ciascun organo collegiale possiede) o dal Consiglio (in stretta aderenza al dettato normativo)».

Nei fatti, la strada dell'approvazione del regolamento giuntale direttamente attraverso

²⁵ In caso di contrasto tra Statuto e Regolamento, sulla base del principio di gerarchia delle fonti ed in conformità all'articolo 7 TUEL che disciplina l'adozione dei regolamenti comunali «nel rispetto dei principi fissati dalla legge e dallo statuto» (Cfr. sentenza TAR Lombardia, Brescia, n. 2625 del 28 dicembre 2009) prevale la normativa statutaria.

²⁶ Art. 42, co. 2, lett. a) del D. lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

delibera di giunta è stata seguita da un grande numero di enti²⁷, e a parere di chi scrive è certamente preferibile ad una approvazione del Regolamento effettuata da parte del Consiglio.

Laddove l'approvazione avvenisse tramite il Consiglio comunale, la Giunta rischierebbe di vedere la propria autonomia operativa e organizzativa in parte compromessa.

Nella sfortunata eventualità in cui le disposizioni regolamentari risultassero addirittura indigeste per l'organo, compromettendone l'efficienza e rendendo difficoltoso il suo operare, si potrebbe arrivare alla conseguenza di dover poi riconvocare il Consiglio per discutere, votare e deliberare nuove modifiche al regolamento richieste da parte degli assessori o dal sindaco, con tutte le lungaggini temporali che ciò comporterebbe.

Sebbene quindi la strada dell'approvazione del regolamento giuntale da parte del Consiglio si presenti come percorribile e certamente aderente al dettato normativo, attraverso la deliberazione dello stesso direttamente da parte della Giunta comunale si può evitare qualunque possibile complicazione non necessaria, lasciando la massima libertà in termini operativi alla stessa.

I contenuti delle norme introdotte nel Regolamento dovranno in ogni caso essere volti ad assicurare la massima efficienza e flessibilità organizzativa all'organo, ripercorrendo i principi già espressi per quanto attiene alle riunioni in videoconferenza del Consiglio, tenendo tuttavia naturalmente conto delle particolarità della Giunta, del minor formalismo che le riunioni della stessa richiedono e dell'assenza del pubblico.

5. Possibili evoluzioni: *focus* sulla tecnologia *blockchain*.

È auspicabile che nel prossimo futuro gli enti locali proseguano sulla via dell'innovazione e compiano un ulteriore step in ottica digitalizzazione, avvalendosi della tecnologia *blockchain* per dare maggiore certezza dell'archiviazione di tutti i contenuti delle sedute online di Consiglio e Giunta, nonché dell'originalità dei documenti informatici che vengono approvati e trasmessi durante le stesse.

²⁷ Si richiama, tra gli altri, l'esempio del Comune di Isnello (PA), piccolo centro di 1329 abitanti situato nel Parco delle Madonie, primo in Sicilia a dotarsi di un Regolamento volto a consentire le riunioni della Giunta in videoconferenza (deliberato dalla Giunta stessa, fra l'altro, in epoca antecedente la dichiarazione dello stato di emergenza), sulla scorta del parere n. 6233/2019 della Regione Sicilia. «Come Isnello solo pochi altri Comuni nel resto d'Italia: Arezzo, unico capoluogo, e Lacchiarella, piccolo centro della Lombardia, per quel che ci ha confermato l'Anci nazionale. Si tratta di un'integrazione importante e significativa che permette di razionalizzare i costi – dice Catanzaro – e di utilizzare le nuove tecnologie di comunicazione in funzione delle esigenze amministrative: se un assessore per qualche motivo, che sia di lavoro, di trasferta o altro, non può essere fisicamente presente in seduta di giunta, potrà parteciparvi e votare a distanza, purché abbia avuto visione della documentazione utile». Queste le parole di Marcello Catanzaro, Sindaco di Isnello, pubblicate il 4 febbraio 2020, su www.pippogaliponews.it.

La *blockchain*²⁸ (che può essere definita letteralmente come “catena di blocchi”) è una struttura costituita da un insieme di dati condivisi e “immutabili”; si tratta di un registro digitale le cui voci sono raggruppate in “blocchi”, cronologicamente coordinati, connotato da una integrità che viene garantita dall’uso della crittografia.

Il suo contenuto, una volta definito tramite un processo, non risulta essere più modificabile o cancellabile in alcun modo, a meno di non invalidare l’intera struttura. I più moderni servizi offerti verso gli enti locali dalle aziende operanti nel settore, propongono una soluzione che comprende la fornitura del software per realizzare le riunioni a distanza in abbinamento alla “notarizzazione” su *blockchain*.

Questa consiste in «un procedimento che impiega il registro distribuito di una blockchain esistente per certificare la data di un documento (in questo caso, di un video) e la sua integrità, cioè l’assenza di modifiche apportate nel corso del tempo»²⁹. L’attività di notarizzazione rende il dato non modificabile e quindi maggiormente sicuro e al riparo da tentativi di contraffazione, semplificando notevolmente l’eventuale prova di autenticità dello stesso.

Nel nostro ordinamento sono state recentemente introdotte le prime definizioni normative di *blockchain* e *smart contract* dall’art. 8-ter della legge 11 febbraio n. 12 del 2019 (c.d., D.L. Semplificazioni 2019)³⁰, a testimonianza della sempre maggiore rilevanza che questi strumenti hanno per il mondo giuridico.

Il 3° comma dell’art. 8-ter, in particolare, riconoscendo l’effetto di prova piena e

²⁸ La tecnologia *blockchain* fa parte della più ampia famiglia dei *Distributed Ledger*. Si tratta di sistemi «che si basano su un registro distribuito, che può essere letto e modificato da più nodi di una rete. Non è richiesto che i nodi coinvolti conoscano l’identità reciproca o si fidino l’uno dell’altro perché, per garantire la coerenza tra le varie copie, l’aggiunta di un nuovo blocco è globalmente regolata da un protocollo condiviso. Una volta autorizzata l’aggiunta del nuovo blocco, ogni nodo aggiorna la propria copia privata. La natura stessa della struttura dati garantisce l’assenza di una sua manipolazione futura» (*La Blockchain spiegata in maniera semplice*, da https://blog.osservatori.net/it_it).

Questi strumenti sono i più sicuri al momento disponibili per salvaguardare la tracciabilità e l’autenticità delle informazioni che vengono inviati tra diversi soggetti, rappresentando una evoluzione rispetto ai processi di archiviazione dati fino ad oggi utilizzati dagli enti pubblici.

²⁹ *Videoconferenza e blockchain: l’incontro che rende il dato “autentico”*, pubblicato su www.ictbusiness.it, 2020.

³⁰ «1. si definiscono “tecnologie basate su registri distribuiti” le tecnologie e i protocolli informatici che usano un registro condiviso, distribuito, replicabile, accessibile simultaneamente, architetture decentralizzate su basi crittografiche, tali da consentire la registrazione, la convalida, l’aggiornamento e l’archiviazione di dati sia in chiaro che ulteriormente protetti da crittografia verificabili da ciascun partecipante, non alterabili e non modificabili. 2. Si definisce “smart contract” un programma per elaboratore che opera su tecnologie basate su registri distribuiti e la cui esecuzione vincola automaticamente due o più parti sulla base di effetti predefiniti dalle stesse. Gli smart contract soddisfano il requisito della forma scritta previa identificazione informatica delle parti interessate, attraverso un processo avente i requisiti fissati dall’Agenzia per l’Italia digitale con linee guida da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto. 3. La memorizzazione di un documento informatico attraverso l’uso di tecnologie basate su registri distribuiti produce gli effetti giuridici della validazione temporale elettronica di cui all’articolo 41 del regolamento (UE) n. 910/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 2014. 4. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, l’Agenzia per l’Italia digitale individua gli standard tecnici che le tecnologie basate su registri distribuiti debbono possedere ai fini della produzione degli effetti di cui al comma 3».

validazione temporale certificata, *ex art. 41* Regolamento eIDAS (acronimo che sta per Electronic IDentification Authentication and Signature, ossia il Regolamento UE sull'identità digitale), ai documenti informatici salvati su *blockchain*³¹, apre le porte a un largo utilizzo di queste tecnologie nel prossimo futuro, sia da parte sia dei privati che delle pubbliche amministrazioni.

L'utilizzo di un sistema di videoconferenza agganciato a un servizio di notarizzazione su *blockchain*³² da parte degli organi collegiali comunali comporterebbe notevoli vantaggi per diversi soggetti.

In primo luogo, per i partecipanti alla riunione, i quali avrebbero la certezza che nientedi quanto discusso, trasmesso e realizzato durante la seduta potrebbe mai essere alterato; in secondo luogo, per i cittadini, che potrebbero risalire a qualunque evento accaduto durante le assemblee online aperte al pubblico semplicemente consultando la *blockchain (open source*, quindi accessibile a tutti) e le informazioni sulla stessa registrate; in terzo luogo, per il Segretario comunale, che vedrebbe i propri compiti di verbalizzazione notevolmente semplificati.

Infatti, è bene precisare che qualsiasi sia la tecnologia di cui le amministrazioni si avvalgono per supportare le sedute online degli organi collegiali, permane in capo al Segretario il compito di procedere alla stesura del verbale della riunione, che rimane necessaria. Ciò è stato recentemente ribadito dal parere del Ministero dell'Interno del 3 marzo 2021, per cui: «la verbalizzazione delle riunioni degli organi collegiali, in quanto attività propria del segretario

³¹ Il Regolamento eIDAS, Regolamento UE n° 910/2014 sull'identità digitale, si pone l'obiettivo di fornire una base normativa a livello comunitario per i servizi fiduciari e i mezzi di identificazione elettronica degli stati membri, agevolando le interazioni elettroniche sicure fra cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni e incrementando la sicurezza e l'efficacia dei servizi elettronici e delle transazioni di e-business e commercio elettronico nell'Unione Europea.

L'art. 41 del Regolamento, rubricato “*effetti giuridici della validazione temporale elettronica*” così recita:

«1. Alla validazione temporanea elettronica non possono essere negati gli effetti giuridici e l'ammissibilità come prova in procedimenti giudiziari per il solo motivo della sua forma elettronica o perché non soddisfa i requisiti della validazione temporanea elettronica qualificata.

2. Una validazione temporale elettronica qualificata gode della presunzione di accuratezza della data e dell'ora che indica e di integrità dei dati ai quali tale data e ora sono associate.

3. Una validazione temporale elettronica rilasciata in uno Stato membro è riconosciuta quale validazione temporale elettronica qualificata in tutti gli Stati membri».

³² Tra i servizi maggiormente all'avanguardia in materia spicca quello derivante dall'accordo tra Natlive, startup con sedi in Italia, Stati Uniti e Inghilterra, e BlockchainItalia.io. Il risultato di questa partnership è costituito da una piattaforma che consente di “notarizzare” direttamente su Algorand, cioè sulla blockchain pubblica sviluppata da Silvio Micali, professore del MIT di Boston. Avvantaggiandosi delle caratteristiche di eccellenza in termini di scalabilità, sicurezza e velocità della blockchain di Algorand, i costi e le tempistiche di notarizzazione dei file si riducono al minimo. Citando le dichiarazioni di Fabio Porcellini, Ceo di Natlive, la partnership tra le due aziende «permetterà di realizzare la prima piattaforma video multiservizi al mondo in grado di abilitare automaticamente la notarizzazione su blockchain pubblica e la custodia in cloud delle registrazioni video dei meeting e delle riunioni, dei verbali e ogni documento riferito, dotandoli di marcatura temporale, prova di esistenza e immutabilità e certificato di paternità». Tale sistema, se utilizzato da parte degli enti locali per supportare le riunioni in videoconferenza dei propri organi, renderebbe l'attività di verbalizzazione del Segretario comunale molto più rapida, sicura e semplice.

Cfr. A. DE CANDIA, *La notarizzazione dei video è su Algorand*, 2022.

comunale, dovrebbe essere resa in forma scritta al fine di segnalare anche fatti e circostanze che non emergano dalla registrazione vocale»³³.

6. Considerazioni conclusive.

La spinta verso una pubblica amministrazione capace di utilizzare gli strumenti digitali moderni, avviata dall'art.73 del D.L. Cura Italia, non può ammettere, nella futura fase post-emergenziale, alcun passo indietro.

La semplificazione e l'efficienza degli enti locali, e in un orizzonte più ampio anche il complessivo buon andamento raccolto nell'art. 97 co. 2 della Costituzione e dall'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, non possono che passare attraverso il digitale e la crescente informatizzazione degli enti pubblici, che devono essere in grado di sfruttare al meglio le nuove tecnologie messe a disposizione dal mercato in ogni procedimento dove esse possono trovare applicazione³⁴. Questo dato rappresenta una realtà alla quale sottrarsi

³³ A seguire un estratto particolarmente interessante del parere citato, volto ad analizzare il rapporto tra registrazione audio-video della seduta consiliare e la verbalizzazione della seduta: «si osserva che il consiglio comunale nell'esercizio della propria autonomia funzionale ed organizzativa di cui al richiamato art. 38, comma 3, T.U.O.E.L., ha la possibilità anche di regolamentare la registrazione del dibattito e delle votazioni con mezzi audiovisivi, sia da parte degli uffici di supporto all'attività di verbalizzazione del segretario comunale, che da parte dei consiglieri, nonché dagli organi di informazione e dei cittadini che assistono alla sedute pubbliche. La registrazione può essere utilizzata come brogliaccio – a disposizione del segretario “che cura la verbalizzazione” ai sensi dell'articolo 97, comma 4, del decreto legislativo n. 267/00 – non ancora tradotto in atti, che secondo il T.A.R. Veneto (sent. n.60 del 2002) ed il T.A.R. Lombardia-Milano (sent. n. 1914 del 2009) non assurge alla qualificazione di documento amministrativo. Nel senso della piena accessibilità della registrazione audio, si è invece pronunciato il T.A.R. Lombardia – Milano, con la decisione n. 1914/2009. Peraltro, proprio lo svolgimento delle sedute da remoto consentite nell'attuale fase pandemica dalla legge, ha favorito la possibilità di registrazione integrale degli interventi ad uso anche del segretario verbalizzante. Nonostante la legislazione (art. 300 del T.U. del 1915) che prevedeva la lettura, approvazione e sottoscrizione dei verbali sia stata abrogata, è consuetudine di tutti gli organi collegiali operare in tal senso, in quanto il verbale, in definitiva, non attiene al procedimento deliberativo che si esaurisce e si perfeziona con la proclamazione del risultato della votazione, ma assolve ad una funzione di mera certificazione dell'attività dell'organo deliberante (T.A.R. Lazio, I, 10 ottobre 1991, n.1703). Con la sentenza n.1311 del 14.07.2009 il T.A.R. Sicilia – Sez. di Catania – ha precisato che il verbale della seduta costituisce l'elemento essenziale dell'esternazione e della documentazione delle determinazioni amministrative degli organi collegiali, nonché la condizione necessaria perché le determinazioni stesse acquistino valore di espressione di potestà amministrative. Pertanto, considerato che la verbalizzazione è attività propria del segretario comunale, il quale, oltre al mero riporto degli interventi dei singoli consiglieri e degli altri partecipanti alla seduta, può segnalare fatti e circostanze avvenuti che non emergano dalla registrazione vocale, si ritiene che la forma scritta sia preferibile in quanto fornisce certezza in ordine alla modalità della deliberazione maturata in sede di riunioni degli organi collegiali».

³⁴ D.-U. GALETTA, *Digitalizzazione e diritto ad una buona amministrazione (il procedimento amministrativo, fra diritto ue e tecnologie ict)*, in www.air.unimi.it, 2021, per cui: «A partire dagli anni Novanta ha iniziato peraltro ad affermarsi una lettura orientata dei principi di imparzialità e buon andamento, strettamente connessa alla più generale esigenza di rimodernare la “macchina amministrativa”, anche allo scopo di operare una adeguata riorganizzazione dell'apparato amministrativo. Anche in questa prospettiva appare evidente il ruolo fondamentale che possono svolgere, oggi, le ICT (acronimo di Information and Communications Technology, dall'inglese tecnologie dell'informazione e della comunicazione). Sia, dunque, nell'ottica della previsione di cui all'art. 97 della nostra Costituzione, che nell'ottica di quel diritto ad una buona amministrazione enunciato all'art. 41 della Carta dei diritti dell'Unione Europea, appare perciò evidente il ruolo cruciale delle ICT. Si tratta di un ruolo che esse in parte già svolgono, ma che sempre di più saranno chiamate a svolgere negli anni a venire».

è, oggi, impossibile.

Le riunioni online e in modalità mista degli organi collegiali comunali non rappresentano altro che uno dei nuovi strumenti di cui la pubblica amministrazione necessita al fine di operare in maniera ottimale.

Queste contemperano esigenze sia di carattere pubblicistico (disciplinare il funzionamento delle attività istituzionali e assicurarne l'operatività anche laddove la riunione in presenza di consiglieri assessori risulti troppo complessa o impossibile da realizzare) che privatistico (quali la tutela della salute e della vita dei membri dei collegi, ma anche il maggior risparmio di denaro e di tempo spesi per partecipare alle riunioni, nonché il minor sacrificio della loro vita familiare e lavorativa); il loro utilizzo peraltro non pregiudica in alcun modo il funzionamento degli organi dell'ente o delle esigenze dei cittadini, essendo per il Comune solo un valore aggiunto.

La crisi pandemica iniziata a fine 2019, per molti aspetti non ancora conclusa nonostante l'ormai sopraggiunta scadenza dello stato di emergenza, ha comportato la presa di coscienza di come l'implementazione delle nuove tecnologie nei processi amministrativi non possa essere più rinviata.

In attesa che il legislatore emani apposite previsioni volte a disciplinare in maniera chiara la possibilità per gli enti di proseguire nell'impiego delle riunioni a distanza di Consiglio e Giunta, è dunque necessario preservare i risultati ottenuti dalla digitalizzazione e costruire sugli stessi in una prospettiva di costante progresso, verso una pubblica amministrazione innovativa e il più efficiente possibile.