

# LA DIGITALIZZAZIONE DELL'ATTIVITÀ DEGLI ORGANI COLLEGIALI NEGLI ENTI LOCALI

*di Fabio, Martino Battista, Segretario Generale della Provincia di Frosinone*

*di Carla Bue, Segretario Generale dell'Unione Montana Alta Langa (Cn)*

*di Maurizio Sasso, Segretario Comunale del Comune di Roccasecca (Fr)*

*La situazione di emergenza sanitaria, il bisogno di mitigare il rischio di contagio e, al tempo stesso, la necessità di garantire la continuità dell'azione amministrativa e politica hanno indotto gli Enti Locali ad una netta accelerazione al percorso di transizione verso il digitale.*

*La rivoluzione silenziosa, innescata dall'art.73 del D.L. n. 18/2020, sarà ricordata, infatti, per la forte spinta propulsiva nell'accrescimento tecnologico della Pubblica Amministrazione.*

*È necessario avere il coraggio di semplificare l'azione amministrativa, mantenendo i principi di garanzia nei confronti dei cittadini, istituendo procedure che possano pienamente sfruttare le nuove tecnologie, tanto da rendere l'agire amministrativo più agile e snello.*

The emergency health situation, the need to mitigate the risk of contagion and, at the same time, the need to ensure continuity of administrative and political action have led Local Authorities to sharply accelerate the transition to digital.

The silent revolution, triggered by article 73 of the Legislative Decree n. 18/2020, will be remembered, in fact, for the strong thrust in the technological growth of the Public Administration.

It is necessary to have the courage to simplify administrative action while maintaining the principles of guarantee for citizens, establishing procedures that can fully exploit new technologies so as to make administrative action more agile and streamlined.

*Sommario: 1. Introduzione. 2. L'emergenza sanitaria da Covid-19 e la rivoluzione tecnologica negli Enti Locali. 3. La digitalizzazione dell'attività degli Organi collegiali. 3.1 La convocazione e lo svolgimento delle sedute in videoconferenza. 4. Gli strumenti digitali per lo svolgimento delle sedute. 4.1 Trasparenza e tracciabilità. 4.2 La pubblicità delle sedute. 4.2.1 La pubblicità delle sedute e la protezione dei dati personali. 4.3. Problemi tecnici legati alla connessione. 5. Conclusioni - La digitalizzazione come cambio di paradigma tecnologico e svolta culturale. Bibliografia.*

## **1. Introduzione.**

L'emergenza sanitaria indotta dalla pandemia da COVID-19, senza precedenti per imprevedibilità degli esiti, per gravità, durata e dimensioni, ha aperto scenari inimmaginabili per tutta la Pubblica Amministrazione e, per quanto di nostro interesse, per gli Enti Locali. Infatti, quest'ultimi hanno dovuto fronteggiare situazioni nuove ed imprevedute continuando a garantire, comunque, la regolarità dell'azione amministrativa e l'ottimale funzionamento degli organi collegiali, dovendo anche di mitigare il rischio di contagio.

In particolare, le misure adottate si sono inserite nel contesto di un tema noto, qual è la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione: obiettivo trasversale e strumentale all'incremento dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa.

Nella realtà, tuttavia, non tutti gli Enti Locali avevano mai affrontato la vera sfida di riorganizzare, in via digitale, processi ed attività concernenti gli Organi collegiali. Non deve sorprenderci, quindi, che, al fine di affrontare la complessità e le criticità di tale situazione emergenziale e di ridurre il rischio di

contagio, l'art.73 del D.L. n. 18/2020, convertito, con modificazioni, nella L. n. 27/2020<sup>1</sup>, abbia introdotto una disciplina transitoria, per poter assicurare, anche agli Enti non dotati di apposito Regolamento, l'ottimale svolgimento delle relative sedute degli Organi collegiali, mediante la possibilità di utilizzare strumenti telematici, con una totale dematerializzazione della seduta e prescindendo dalla presenza fisica dei componenti che risultano collegati da luoghi diversi. Viene attribuito, così, valore legale ad un evento che si svolge in un "non luogo", contenendo la tutela di diversi interessi, sia pubblici che privati, ed ottenendo, di fatto, una netta accelerazione al percorso di transizione verso il digitale.

Le dinamiche di svolgimento delle sedute in videoconferenza sono, in sostanza, le stesse previste per quelle in presenza, con talune differenze legate alla gestione in digitale.

Di seguito, verranno analizzate le componenti del processo di formazione della volontà degli Organi collegiali degli Enti locali in videoconferenza, soffermandosi su alcuni aspetti che, nella spasmodica necessità di dare attuazione alla citata disposizione, hanno creato "*un pandemonio applicativo in mezzo alla pandemia*".

Emergeranno, aspetti che dovrebbero essere regolamentati, dato che tale modalità digitale sarà senz'altro utilizzata, perlomeno come alternativa, anche in periodi non emergenziali in quanto utile a migliorare i presupposti di partecipazione e a semplificare le attività decisionali degli Enti Locali.

Per far sì che tutto ciò trovi applicazione concreta, appare necessario, altresì, che le strutture si dotino di adeguati strumenti organizzativi, informatici e metodologici.

## **2. L'emergenza sanitaria da Codiv-19 e la rivoluzione tecnologica degli Enti Locali.**

<sup>1</sup> "Misure di potenziamento del Sistema Sanitario Nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19. Proroga dei termini per l'adozione dei decreti legislativi".

La pandemia da Covid-19<sup>2</sup> ha messo in rilievo la necessità di dare un'accelerazione alla conversione digitale della Pubblica Amministrazione, considerando anche che il CAD è entrato in vigore nel 2005.

Avrebbe dovuto costituire un argomento già noto, soprattutto, dopo che l'Unione Europea aveva definito, tra i punti chiave della Strategia "Europa 2020", "l'Agenda europea del Digitale", la quale prevede non solo che i dati delle Pubbliche Amministrazioni debbano essere liberamente accessibili da parte dei cittadini attraverso un'interoperabilità delle banche dati delle singole amministrazioni, ma anche che tali dati dovranno essere archiviati ed elaborati in terminali virtuali.

Sicché non resta che prendere atto che la digitalizzazione sia già da tempo un obiettivo trasversale in seno alle politiche di sviluppo dell'Unione Europea e dell'Italia in quanto teso a garantire una maggiore efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa nei confronti di cittadini ed operatori economici.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Il Consiglio dei Ministri, il 31 gennaio 2020, ha dichiarato lo stato di emergenza sul territorio nazionale a causa dell'epidemia da Covid-19. L'Organizzazione Mondiale della Sanità, il 30 gennaio 2020, aveva dichiarato l'epidemia un'emergenza di "rilevanza internazionale". L'11 marzo 2020, l'OMS ha dichiarato lo stato di "pandemia". Nell'intento di arginare il diffondersi del contagio, il Governo della Repubblica ha prima varato il D.L. 23 febbraio 2020 n. 6, poi numerosi decreti attuativi. Oltre alle necessarie prescrizioni restrittive delle libertà personali il cui scopo è limitare il contatto tra persone fisiche, il DPCM 8 marzo 2020 ha previsto che "siano adottate, in tutti i casi possibili, nello svolgimento di riunioni, modalità di collegamento da remoto con particolare riferimento a strutture sanitarie e socio-sanitarie, servizi di pubblica utilità e coordinamento attivati nell'ambito dell'emergenza Covid-19, comunque garantendo il rispetto della distanza di sicurezza interpersonale di un metro [...] ed evitando assembramenti" (art. 1, comma 1, lett. q) del DPCM 8 marzo 2020).

La normativa si è ulteriormente evoluta disciplinando la preferenza verso modalità di riunione a distanza, anziché in presenza, salvo comprovate ragioni.

<sup>3</sup> Come è noto, la legge 11 agosto 2014 n. 114, di conversione del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, recante misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari, ha introdotto, all'art. 24 comma 3-bis, l'obbligo per gli Enti Locali di approvare un Piano di Informatizzazione delle procedure, che permetta a cittadini e imprese la compilazione e presentazione online, mediante procedure guidate, di istanze, dichiara-

La Pubblica Amministrazione, nella realtà, non ha mai affrontato la sfida di riorganizzare processi ed attività, riferiti agli Organi collegiali.

Non stupisce, perciò, che la maggior parte degli Enti non si sia mai dotata di una disciplina regolamentare per lo svolgimento dell'attività degli Organi collegiali in modalità remota tanto da rendere necessario, in un periodo di grave crisi emergenziale, l'intervento del Legislatore.

Difatti, il citato art. 73<sup>4</sup> del D.L. n. 18/2020 e successive modifiche ed integrazioni, introduce una disciplina, avente natura del tutto transitoria, per lo svolgimento delle sedute degli Organi collegiali delle autonomie locali, sebbene non dotate di apposito Regolamento, affinché potessero affrontare con immediatezza l'emergenza evitando gli assembramenti in occasione delle sedute del Consiglio Comunale (o Provinciale), di norma aperte al

---

zioni e segnalazioni, con una completa informatizzazione del relativo procedimento.

La previsione di un'attività di pianificazione sembrava avere finalmente introdotto la digitalizzazione quale elemento strategico ed organizzativo, ma, nella realtà, tale disposizione è stata vissuta dalle Amministrazioni come uno dei tanti adempimenti e non come reale revisione organizzativa.

<sup>4</sup> L'art.73 del D.L. n. 18/2020, al comma 1, prevede: *“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”*.

Al comma 2: *“Per lo stesso tempo previsto dal comma 1, i presidenti degli organi collegiali degli enti pubblici nazionali, anche articolati su base territoriale, nonché degli enti e degli organismi del sistema camerale, possono disporre lo svolgimento delle sedute dei predetti organi in videoconferenza, anche ove tale modalità non sia prevista negli atti regolamentari interni, garantendo comunque la certezza nell'identificazione dei partecipanti e la sicurezza delle comunicazioni”*

pubblico, o delle Giunte, e, comunque, al fine di osservare le disposizioni normative che limitano gli spostamenti sui territori, per tutto il periodo emergenziale<sup>5</sup>. Mediante tale norma, pertanto, i Consigli e le Giunte dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane possono svolgersi in videoconferenza, teleconferenza o altra modalità telematica al fine di consentire a tutti gli Amministratori di espletare il proprio mandato.

La situazione di emergenza sanitaria, il bisogno di mitigare il rischio di contagio e, al tempo stesso, la necessità di garantire la continuità dell'azione amministrativa e politica hanno imposto, pertanto, agli Enti Locali una netta accelerazione al percorso di transizione verso il digitale.

Al fine di non pregiudicare l'efficacia e la tempestività dell'azione amministrativa degli Enti Locali, la norma in esame ha previsto la possibilità di svolgimento a distanza delle sedute degli Organi collegiali mediante collegamento da sedi (anche differenti tra loro e non istituzionali) da dove è possibile, comunque, riunirsi per deliberare.

Vengono così contemperati diversi interessi, pubblici (regolare funzionamento delle attività istituzionali) e privati (tutela della salute), individuati tramite specifici provvedimenti.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> *“e fino alla data di cessazione dello stato di emergenza deliberato dal Consiglio dei Ministri il 31 gennaio 2020”*.

<sup>6</sup> Ovvero:

- il rispetto delle disposizioni per la limitazione degli spostamenti di cui al D.P.C.M. 11 marzo 2020, sebbene la partecipazione alle sedute di un Organo collegiale possa ben rientrare nelle cause di “necessità” che consentono, in ogni caso, lo spostamento fisico delle persone;
- il rispetto delle misure di sicurezza, relativamente alla distanza di sicurezza interpersonale di almeno un metro, misura sanitaria a cui tutte le persone presenti sul territorio nazionale debbono attenersi;
- l'osservanza di quanto previsto dalla direttiva n. 2/2020 del Ministro per la Pubblica Amministrazione (*“Indicazioni in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 nelle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165”*) ove, al punto 4 (Eventi aggregativi), si prevede che: *“Fermo restando quanto previsto dai provvedimenti adottati in attuazione del decreto-legge n. 6 del 2020, le amministrazioni, nell'ambito delle attività indifferibili, svolgono ogni forma di riunione con modalità telematiche”*

In particolare, al fine di evitare che l'impossibilità della presenza congiunta del Sindaco, degli Assessori, dei Consiglieri comunali (o provinciali), del Segretario Comu-

---

*o tali da assicurare, nei casi residuali, un adeguato distanziamento come misura precauzionale, al fine di evitare lo spostamento delle persone fisiche e comunque forme di assembramento".*

D'altro canto, occorre dare attuazione alle previsioni volte a garantire il regolare svolgimento delle sedute degli Organi al fine di consentire a tutti gli Amministratori di espletare il proprio mandato e, pertanto, armonizzare la disciplina transitoria derivante dal combinato disposto delle seguenti disposizioni:

- Art.38, co. 2, D.Lgs. n. 267/2000 (*"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"*) comma 7 che dispone *"Le sedute del consiglio e delle commissioni sono pubbliche salvi i casi previsti dal regolamento"* - Regolamento per il funzionamento del Consiglio: soprattutto con riferimento alla durata degli interventi, verbalizzazione, dichiarazioni di voto, etc.

- Il comma 2 dell'art. 38 *«Consigli comunali e provinciali»* del D.lgs. n. 267/2000 stabilisce che *«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»*.

Mentre il comma 3, del citato art. 38 del T.U.EE.LL., precisa che *"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"*.

I due commi nella loro descrizione portano ad alcune considerazioni sotto il profilo della legittimità delle norme sul funzionamento degli Organi:

- serve una norma regolamentare per definire le modalità delle sedute, sicché gli eventuali provvedimenti di Giunta o atti sindacali d'urgenza adottati risultano illegittimi;
- di converso, i Regolamenti del Consiglio che disciplinano le modalità di seduta in videoconferenza sono legittimi (cioè quelli già adottati);
- la strumentazione per realizzare la funzionalità del Consiglio possono attingere a risorse finanziarie dell'Ente.)

nale o Provinciale e dei dipendenti presso la sede istituzionale possa pregiudicare l'efficacia e la tempestività dell'azione amministrativa del Comune, la norma in esame ha previsto la possibilità di svolgimento *"a distanza"* delle sedute degli Organi collegiali (Giunte e Consigli) mediante collegamento dalle sedi (anche differenti tra loro e anche non istituzionali) in cui si trovano gli Amministratori, il Segretario dell'Ente ed eventuali dipendenti.

Il complesso normativo individua, così, alcuni requisiti basilari da utilizzare per i processi deliberativi collegiali da tenersi a distanza.

A tal fine, la piena legittimità delle deliberazioni dipende dagli strumenti e dalle metodologie che permettano di rispettare i seguenti principi fondamentali:

- la trasparenza;
- la tracciabilità;
- l'identificazione dei partecipanti;
- la sicurezza;
- la protezione dei dati personali;
- l'accessibilità.

Una volta individuati i sistemi che consentano di identificare con certezza i partecipanti, occorre, altresì, assicurare la regolarità dello svolgimento delle sedute garantendo al Segretario l'esercizio delle funzioni di cui all'art.97 del D.Lgs. n. 267/2000. È fondamentale, inoltre, che sia data adeguata pubblicità alle sedute, ove previsto, secondo le modalità individuate da ciascun Ente Locale e senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, ma con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili, a legislazione vigente, sui propri bilanci.

Sia gli Organi collegiali quanto il Segretario dell'Ente, devono essere posti nella condizione di poter partecipare tanto alla discussione quanto alla votazione degli argomenti iscritti all'ordine del giorno. Affinché ciò si verifichi, è necessaria la trasformazione dei tradizionali processi deliberativi mediante l'utilizzo di strumenti telematici che permettano di prescindere dalla presenza fisica dei singoli componenti in un unico luogo, con la garanzia che gli stessi possano godere delle relative prerogative.

Al fine di esaminare l'impatto della digitalizzazione sull'attività degli Organi collegiali nel suo complesso, si rende opportuno esaminare alcune componenti del processo di formazione della volontà dell'Organo in videoconferenza-

### **3. La digitalizzazione dell'attività degli Organi collegiali.**

#### **3.1 Lo svolgimento delle sedute in videoconferenza.**

La modalità di svolgimento delle sedute degli Organi collegiali in videoconferenza potrebbe essere utile, perlomeno come alternativa, anche in periodi non emergenziali, attraverso l'adozione di una norma regolamentare che preveda, in via permanente, tale possibilità e che tenga conto anche dei principi generali stabiliti dal citato D.L. n. 18/2020, andando a disciplinare lo svolgimento delle sedute degli Organi, l'attuazione dei diritti e delle prerogative degli Amministratori avuto riguardo al rispetto dei principi di pubblicità e trasparenza delle medesime.

Qualora l'attività degli Organi collegiali si svolga in videoconferenza, ad ogni componente, legittimato a prenderne parte, dovranno essere fornite le istruzioni ed il supporto necessario per l'accreditamento e l'accesso al sistema utilizzato.

Le dinamiche di svolgimento dovrebbero essere le stesse previste per le sedute in presenza, sia pur con le ovvie differenze derivanti dalla gestione in digitale.

La convocazione delle Adunanze degli Organi collegiali, seguono le medesime modalità utilizzate per le riunioni in presenza<sup>7</sup>,

<sup>7</sup> La convocazione deve essere inviata, a cura del Sindaco ovvero del Presidente del Consiglio Comunale o Provinciale, a tutti i componenti dell'Organo secondo le modalità previste dal Regolamento, con l'indicazione espressa del possibile ricorso alla modalità telematica.

A differenza delle modalità di convocazione del Consiglio, che trova dettagliate e precise previsioni per la relativa convocazione, la Giunta segue un procedimento piuttosto agile. Questo dipende da alcuni fattori abbastanza evidenti: in primo luogo, la Giunta è un Organo di governo non fondato sul rapporto tra maggioranza e minoranza e, pertanto, non necessita di garantire adeguate tutele verso le minoranze; inoltre, la natura riservata e non pubblica delle sedute dell'Organo, nel senso che esse non sono obbligatoriamente aperte al

ma con l'indicazione espressa del ricorso alla modalità telematica e l'inserimento, all'interno dell'avviso e nella convocazione, del link e degli ulteriori elementi utili per il collegamento, al fine sia di assicurare la pubblicità della seduta e consentire così ai cittadini, il libero accesso alla piattaforma, sia di garantire la partecipazione dei componenti dell'Organo collegiale.

Occorre che sia disciplinato anche il deposito delle proposte di deliberazione, le modalità di espressione dei pareri da parte dei Responsabili dei Servizi e di eventuali altri soggetti, affinché i componenti dell'Organo collegiale abbiano piena contezza della proposta per la corretta formazione della loro volontà.<sup>8</sup>

pubblico, ma questo non le rende "segrete, consente di coinvolgere, quantomeno a livello generale, nella comunicazione delle stesse unicamente i componenti e chi deve assistervi.

Il Sindaco, nella sua qualità di Presidente della Giunta, potrà utilizzare le modalità ritenute più idonee per la convocazione degli Assessori, mettendo a loro disposizione le proposte da iscrivere all'ordine del giorno corredate dai rispettivi documenti.

Con l'avvento della digitalizzazione, è divenuta ormai prassi consolidata la convocazione delle riunioni degli Organi Collegiali attraverso mezzi telematici (quali PEC ed e-mail indicati dal Sindaco, dagli Assessori e dai Consiglieri). In particolare, la convocazione consente di rendere noti la data, l'orario e, soprattutto, gli argomenti che verranno trattati nelle sedute.

La convocazione non ha valore di notifica-notizia ma è una mera consegna che, pertanto, non necessita obbligatoriamente della notifica al domicilio/residenza del Consigliere ma è sufficiente che la stessa venga inoltrata mediante strumenti telematici.

<sup>8</sup> La documentazione relativa agli argomenti posti all'o.d.g. della seduta viene messa a disposizione dei Amministratori nelle modalità previste dal Regolamento del Consiglio dell'Ente.

In tale fase, vengono specialmente in rilievo i seguenti aspetti:

- per quanto attiene alla visione delle proposte, si rende opportuno istituire un'area riservata sul sito istituzionale ove gli stessi possano prenderne visione e depositare eventuali emendamenti;
- i pareri devono essere depositati con sottoscrizione effettuata mediante firma digitale oppure con firma autografa, per poi essere scannerizzati e resi disponibili su formato digitale;
- gli allegati, qualora non siano documenti informatici, devono essere scansionati di originali cartacei conservati in atti;

Un elemento di assoluta novità è, senz'altro, la totale dematerializzazione dello svolgimento della seduta, in quanto si attribuisce valore legale ad un evento che si svolge in un "non luogo", in una sede virtuale, condivisa in presenza digitale da tutti i partecipanti, i quali si collegano alla riunione da luoghi diversi ed anche senza la necessità che alcun componente sia presente presso la sede dell'Amministrazione. Non è, altresì, richiesta la compresenza del Sindaco e del Segretario ed entrambi possono partecipare in videoconferenza da luoghi diversi.

In via preliminare, si procede con la verifica, mediante appello nominale, della sussistenza del numero legale dei partecipanti da parte del Segretario, il quale dovrà specificare, nel verbale, che la seduta si è svolta in videoconferenza indicando la piattaforma utilizzata dall'Ente.

Detto art. 73 del D.L. n. 18/2020, al comma 2, prevede che, nello svolgimento delle sedute in videoconferenza, debba essere garantita la certezza nell'identificazione dei partecipanti e la sicurezza delle comunicazioni. L'identificazione avviene con la risposta all'appello nominale e la personale conoscenza da parte del Presidente dell'Organo e del Segretario, nello stesso modo in cui avviene in presenza. Non si esclude che in futuro possa essere anche disciplinato il riconoscimento mediante l'analisi di dati biometrici attraverso la webcam utilizzata per il collegamento.

Il Segretario dell'Ente attesta la presenza dei componenti, mediante appello nominale, anche al momento del voto per coloro che sono collegati in via telematica, in funzione delle competenze che ricopre, ex art.97, comma 4, lettera a) del D.lgs. n. 267/2000.

La seduta, dopo l'appello nominale, il controllo del collegamento simultaneo di tutti i presenti e la verifica della sussistenza del numero legale, è dichiarata valida dal Presidente.

- 
- in ogni caso, le proposte di deliberazione e gli allegati potranno essere inviati, tramite mail, unitamente all'avviso di convocazione.

Il deposito di proposte ed emendamenti dovrà osservare, per quanto attiene ai tempi e ai contenuti, la disciplina prevista dall'apposito Regolamento.

Ai fini della validità della seduta, è necessario che il collegamento audio-video garantisca costantemente al Presidente e al Segretario dell'Ente la possibilità di accertare l'identità dei componenti che intervengono in audio e video, di regolare lo svolgimento della discussione, di constatare e proclamare i risultati della votazione, consentendo a tutti i componenti di poter intervenire alla seduta, alla discussione, di presentare eventuali documenti ed esprimere il proprio voto, che avverrà in modo palese, per appello nominale, mediante affermazione audio-vocale.

Dopo la verbalizzazione del voto, il Presidente dichiara l'esito.

Durante le sedute, i partecipanti potranno presentare documenti, tramite lettura in diretta audio/video e deposito mediante successivo invio degli stessi alla e-mail del protocollo e del Segretario dell'Ente.

Durante lo svolgimento della seduta, è fatto obbligo a ciascun Consigliere di comunicare al Segretario sia la necessità di allontanamento temporaneo, sia l'uscita definitiva della seduta, in modo che sia costantemente verificabile il numero dei presenti ed aggiornata la verbalizzazione. L'interruzione volontaria del collegamento o il momentaneo allontanamento dal raggio di ripresa della *cam* equivale ad abbandono dell'aula virtuale.

Per quanto attiene ai requisiti tecnici minimi, necessari alla salvaguardia delle regole, è evidentemente necessaria la disponibilità di strumenti telematici idonei a garantire:

- che la seduta non sia pubblica (qualora ricorra tale necessità);
- l'identificazione degli intervenuti;
- la reciproca percezione audiovisiva tra tutti i membri, che consenta ai componenti dell'Organo di partecipare al dibattito in tempo reale a due vie e, dunque, il collegamento simultaneo tra tutti i partecipanti su un piano di perfetta parità;
- la visione degli atti della riunione;
- lo scambio di documenti;
- la visione dei documenti mostrati dal Presidente e oggetto di votazione;
- la discussione, l'intervento e il diritto di voto in tempo reale degli argomenti affrontati.

In sintesi, vanno identificati i partecipanti ed adottate le misure atte a garantire la pubblicità o la segretezza della seduta (rispettivamente nelle ipotesi in cui si riunisca il Consiglio ovvero la Giunta). Riveste importanza la circostanza che, per tutta la durata delle sedute, ci sia reciproca percezione audiovisiva ed il collegamento simultaneo tra tutti i membri, in modo tale che gli stessi possano partecipare in tempo reale al dibattito. Durante lo svolgimento, sarà garantita, tramite condivisione dello schermo del Presidente, la visione degli atti nonché lo scambio e la consegna di documenti ed emendamenti.

In ogni momento, dovranno essere garantiti la discussione e la possibilità di fare interventi o dichiarazioni di voto<sup>9</sup>; sarà cura del Presidente “dar voce” a chi ne faccia richiesta, nei tempi e modi stabiliti dal Regolamento.

Al fine di avere la certezza del corretto collegamento, prima di ogni votazione, è opportuno che il Presidente chieda ai presenti se, durante la discussione, ci siano state interruzioni del segnale. Prima di iniziare la discussione sul punto successivo, è consigliabile, al fine di avere contezza della simultanea presenza, verificare, attraverso appello nominale, la presenza in remoto degli iniziali partecipanti.

Come di consueto, la modalità ordinaria di espressione del voto è quella palese, per alzata di mano o per appello nominale, che appare preferibile<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Le dichiarazioni rese dai Consiglieri comunali nel corso della discussione sono riportati in sintesi esprimendo, con la massima chiarezza possibile, i concetti di ciascuno degli intervenuti. Qualora gli interessati intendessero chiedere l’inserimento dei propri interventi in forma integrale e completa, essi devono essere già dotati del proprio testo scritto da consegnare al Segretario dell’Ente, oppure chiedere che l’intervento sia acquisito sotto dettatura.

<sup>10</sup> La dottrina che si è occupata del voto elettronico ha da sempre focalizzato la sua attenzione sul voto elettronico di tipo elettivo, tralasciando per lo più l’esperienza del voto elettronico di tipo deliberativo, pur essendo, invece, quest’ultimo quello che ha più interazione, in concreto, con tutto l’assetto e il sistema politico istituzionale; insomma, è quello che dà corpo e consente alla sovranità popolare, nel continuum rappresentativo tra eletti ed elettori, di esprimersi poi, successivamente, nel momento elettivo.

Nelle ipotesi di votazione a scrutinio segreto, disciplinate dal Regolamento, potrà essere utilizzata una specifica piattaforma (ad esempio Eligo, piattaforma per il voto on line certificata anche dal Garante per la protezione dei dati personali) che consenta la partecipazione solo ai soggetti legittimati attraverso l’attribuzione di credenziali e l’anonimato del voto singolo, con raccolta dei voti in modalità aggregata.

E’ facoltà degli Amministratori, ed in particolare del capogruppo, di intervenire alle sedute presentando la propria dichiarazione di voto in forma scritta, che verrà letta prima della votazione, al fine di evitare ogni possibile errore di travisamento della propria volontà.

Per quanto concerne il Consiglio Comunale o Provinciale, dietro esplicita dichiarazione, ogni Consigliere può richiedere che il proprio intervento, rispettoso dei principi di inerenza, pertinenza e continenza<sup>11</sup>, sia verbalizzato integralmente<sup>12</sup>; viceversa, ogni Con-

<sup>11</sup> Cfr. Fabio, Martino Battista, L’ordinamento degli Enti Locali in Sicilia, Caparrini - Ed. Grafiche E. Gaspari.

<sup>12</sup> In via generale, si ricorda che il verbale, quale atto giuridico annoverabile nella più ampia categoria degli atti certificativi, è un documento finalizzato alla descrizione di atti e/o fatti rilevanti per il diritto, compiuti alla presenza di un soggetto verbalizzante, al fine di garantire la certezza della descrizione degli accadimenti constatati, documentandone l’esistenza (Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza del 18 luglio 2018, n. 4373). Anche la giurisprudenza, intervenuta sull’argomento, ha affermato che il verbale ha l’onere di attestare il compimento dei fatti svoltisi al fine di verificare il corretto iter di formazione della volontà collegiale e di permettere il controllo delle attività svolte, non avendo al riguardo alcuna rilevanza l’eventuale difetto di una minuziosa descrizione delle singole attività compiute o delle singole opinioni espresse (Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza del 25 luglio 2001, n. 4074. Nello stesso senso, Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza del 2 marzo 2001, n. 1189 e T.A.R. Lazio - Roma, sez. I, sentenza del 12 marzo 2001, n. 1835. In questo senso, si veda, anche il parere del Ministero dell’Interno del 20 gennaio 2015).

Pertanto, il verbale, non deve contenere la descrizione minuta di ogni singola modalità di svolgimento dell’azione (finendo ciò per appesantire notevolmente la funzione verbalizzatrice senza una seria giustificazione) ne’ tutta la discussione ne’ tutti gli atti o fatti devono essere necessariamente documentati nel verbale, ma solo gli aspetti salienti e significativi che, secondo un criterio di ragionevole individuazione, assu-

sigliere ha la facoltà di consegnare una nota scritta contenente la propria dichiarazione.

Per quanto attiene alla sottoscrizione e conservazione del verbale, non rileva che lo stesso derivi da seduta in presenza o videoconferenza, trovando piena applicazione la disciplina in materia di gestione documentale.

#### **4. Gli strumenti digitali per lo svolgimento delle sedute.**

La scelta della piattaforma da utilizzare deve ricadere su soluzioni che assicurino:

- affidabilità, funzionalità, garanzia di tracciabilità;
- possibilità di acquistare una “utenza” che consenta l’utilizzo di spazi dedi-

mono rilevanza proprio in relazione alle finalità cui l’attività di verbalizzazione è preposta essendo sufficiente una succinta, ma inequivoca indicazione degli argomenti svolti dai consiglieri intervenuti nel dibattito e delle relative conclusioni, in particolare, quelli necessari per consentire la verifica della correttezza delle operazioni eseguite dall’Organo collegiale (Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza del 14 aprile 2008, n. 1575). 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 Sez. con sentenza 10 ottobre 1991, n. 1703).

Il verbale ha un suo contenuto indefettibile e necessario: l’indicazione dell’Organo; il luogo della riunione, la data e ora di inizio e fine lavori, l’indicazione del tipo di seduta (prima o seconda convocazione), la sessione (ordinaria, straordinaria, urgente), la verifica in ordine all’avvenuto riscontro della regolarità del procedimento di convocazione dei componenti l’Organo, l’indicazione dei componenti presenti e degli assenti, l’appello e verifica del numero legale, l’indicazione di chi presiede i lavori, le dichiarazioni di voto rese, la modalità della votazione (palese, segreta, per appello nominale, per alzata o seduta, per alzata di mano, per divisione nell’aula), l’esito della votazione degli emendamenti oltre all’esito della votazione finale, distinguendo tra voti a favore, contrari ed astenuti, l’eventuale votazione per consentire l’immediata eseguibilità, la decisione di approvare o respingere la proposta iscritta all’ordine del giorno. Compito del Segretario dell’Ente è, inoltre, quello di ricevere la volontà del Consiglio, non dei singoli consiglieri, dei quali, giuridicamente, rileva solo l’assenza o la presenza, la dichiarazione di voto resa ed il voto espresso.

Secondo numerose pronunce giurisprudenziali, non è richiesta la redazione del verbale durante la seduta, essendo sufficiente che avvenga in un tempo successivo e non sia protratta a tempo indefinito (Si veda, in particolare, Consiglio di Stato, sez. IV, 28 gennaio 1975, n. 60.).

cati nonché la possibilità di organizzare specifiche riunioni;

- la condivisione di documenti, mediante la comune visione dello schermo;
- la registrazione della seduta;
- la pubblicità della stessa.

Altro aspetto rilevante, è la titolarità dell’accesso alla piattaforma, che deve consentire l’acquisizione di un *account* direttamente da parte del Comune, in modo tale da assicurare l’immediata identificazione del soggetto che organizza la *conference-seduta*. In pratica, viene creato un evento digitale sulla piattaforma prescelta ed a tale evento vengono inviati tutti coloro che legittimamente devono prendervi parte.

Il Presidente, soggetto deputato a presiedere la seduta, dirige la seduta e potrà consentire, parallelamente a quanto avviene in presenza, interventi, discussioni e condividere lo schermo per esibire documenti, così come potrà “dare e togliere la parola” abilitando o disabilitando l’audio del singolo partecipante.

Occorre considerare la necessità di regolamentare lo svolgimento da remoto anche delle sedute delle Commissioni comunali, che potranno avvalersi degli stessi strumenti tecnologici.

Nelle riunioni degli Organi collegiali in videoconferenza, vi è la possibilità che altri soggetti, oltre a quelli istituzionali, possano parteciparvi: Collegio dei Revisori dei Conti, Responsabili dei Servizi, professionisti incaricati, ecc. .<sup>13</sup>

#### **4.1 Trasparenza e tracciabilità.**

Com’è noto, il citato art.73 del D.L. n. 18/2020 richiama, nello svolgimento delle

<sup>13</sup> L’audizione del funzionario può avvenire anche senza che lo stesso prenda parte alla riunione di Giunta, in quanto si può procedere a sospendere i lavori per poi riprenderli dopo che il Sindaco e gli assessori abbiano sentito il funzionario. Un corretto iter procedimentale potrebbe essere quello secondo cui, anziché impigliarsi in cavillosi tecnicismi, se l’Organo deliberante modifica la originaria proposta di deliberazione, nell’impossibilità di acquisire in tempo reale la conferma di un prescritto parere di regolarità tecnica sulla proposta di deliberazione così emendata, procede direttamente al rinvio del provvedimento a successiva seduta.

sedute in videoconferenza, pure il rispetto di criteri di trasparenza e tracciabilità.

Riguardo alla nozione di trasparenza, non si può che far riferimento alla definizione offerta dall'art. 1 del D.Lgs. n. 33/2013<sup>14</sup>; manca, viceversa, una precisa definizione giuridica di tracciabilità.

Al fine di individuare il concetto di tracciabilità, elemento rilevante per lo svolgimento delle sedute in remoto, occorre prendere le mosse dalla definizione di tracciabilità in informatica, che è intesa come la disponibilità di tutti i log di sistema, laddove il *log* è la registrazione sequenziale e cronologica delle operazioni effettuate da un sistema informatico, che consente di riferire dette operazioni al soggetto che si è “loggato”, utilizzando, di fatto, la firma elettronica semplice.

Tracciabile è, dunque, tutto ciò che lascia tracce delle operazioni avvenute e, pertanto, va intesa come verifica del processo; infatti, l'utilizzo degli applicativi di videoconferenza lascia inevitabili tracce delle attività eseguite. La tracciabilità va individuata nella possibilità che, una volta conclusa la seduta, gli utenti abilitati possano conservarne memoria tramite “traccia” della medesima sulla piattaforma, allo scopo di comprovarne, senza ombra di dubbio, il giorno, l'ora e la durata.

Nelle sedute collegiali in videoconferenza, dunque, la tracciabilità è assicurata dall'applicativo utilizzato, idoneo a lasciar traccia informatica della data e dell'ora di inizio e fine lavori, dei soggetti che hanno partecipato attraverso i propri strumenti informatici e che si sono “loggati”. Come per la seduta in presenza, le ulteriori “notizie” vengono esplicitate nel verbale redatto dal Segretario.

La tracciabilità deve essere distinta dalla registrazione della seduta, che ha sempre trovato la sua disciplina nei Regolamenti per il funzionamento dell'Organo collegiale, e che, a differenza della prima, non costituisce,

nell'assetto normativo, condizione di legittimità.

Pur riconoscendo che le sedute consiliari sono “pubbliche”, in quanto aperte alla partecipazione dei cittadini, si è evidenziata la necessità che, laddove si ricorra all'utilizzo di sistemi di registrazione o videoregistrazione, ciò venga regolamentato, soprattutto in ragione del rischio che i temi oggetto del confronto possano essere decontestualizzati.

Si è portati, erroneamente, a credere che la tracciabilità di una videoconferenza possa essere garantita attraverso una videoregistrazione integrale oppure tramite foto dello schermo (c.d. *screenshot*), da firmare digitalmente per poi essere conservate.

La registrazione della conferenza assolve, invece, ad altre finalità (tra le quali garantire il supporto al Segretario nella stesura dei verbali), ma non è, come da qualcuno ritenuto, uno strumento di controllo e garanzia di quanto accaduto nella seduta. Tale effetto continua, difatti, ad essere assolto dal verbale, che, in quanto atto pubblico, fa prova fino a querela di falso.

Occorre avvisare i partecipanti circa l'illegittimità di registrare la seduta personalmente, cioè senza il consenso degli altri, ricordando loro che la diffusione della registrazione può avvenire solo sulla base del principio di liceità di cui all'art. 5 del GDPR (Reg. U.E. 2016/679), pena la violazione del trattamento di dati personali.

Considerato che la registrazione non è obbligatoria<sup>15</sup>, qualora venisse effettuata, “il documento informatico che la contiene dovrà essere “versato in conservazione” per la sua archiviazione legale. Diversamente, verrà conservato soltanto il documento informatico relativo alla verbalizzazione della seduta.

Alla base della rivoluzione digitale c'è il riconoscimento della preminenza del documento informatico: i documenti formati, gestiti e conservati dalla Pubblica Amministrazione sono, in primis, documenti informatici, intesi come rappresentazione informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti e, solo ove non sia possibile, analogici.

<sup>15</sup> Il fatto che le sedute avvengano in modalità in videoconferenza non implica che le stesse debbano essere registrate.

<sup>14</sup> D.Lgs.33/2013, Art. 1 (Principio generale di trasparenza) recita: “La trasparenza è intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche” (comma così modificato dall'art. 2, comma 1, d.lgs. n. 97 del 2016).

La validità e la rilevanza legale del documento sono fortemente legate all'applicazione delle linee guida dell'Agid che governano il processo e, pertanto, solo i documenti informatici formati, gestiti e conservati in conformità alle regole sono validi e produttivi di effetti legali.

Affinché il *bit* (inteso come unità fondamentale di ogni informazione digitale) abbia lo stesso valore legale della “parola scritta”, occorre che sia formato, gestito e conservato secondo tali regole, che costituiscono le “istruzioni” per formare, gestire e conservare con piena efficacia i documenti informatici e iniziare il processo di digitalizzazione nei Comuni e, più in generale, nelle Pubbliche Amministrazioni.

Una volta creato l'atto digitale, la successiva acquisizione delle caratteristiche di immodificabilità ed integrità per la validità del documento è determinata, alternativamente, da una o più delle seguenti operazioni:

a) la sottoscrizione con firma digitale, ovvero con firma elettronica qualificata; in tal caso, il documento, per acquisire il requisito dell'immodificabilità, deve essere privo di macroistruzioni e codici eseguibili;

b) l'apposizione di una validazione temporale (c.d. marca temporale);

c) il trasferimento a soggetti terzi con posta elettronica certificata con prova di completa ricevuta;

d) la memorizzazione su sistemi di gestione documentale che adottino idonee politiche di sicurezza;

e) il versamento ad un sistema di conservazione;

f) inoltre, in particolare per i documenti amministrativi, la registrazione in ulteriori registri, repertori, albi, elenchi, archivi e raccolte di dati contenuti nel sistema di gestione documentale.”<sup>16</sup>

Al documento divenuto immodificabile deve essere associato l'insieme minimo dei metadati previsto dall'art. 53 del CAD.

Le necessità rappresentate dagli artt.73 e 106 del D.L. n. 18/20 e la finalità di garantire l'immutabilità delle deliberazioni potrebbero

spingere con ancor più forza verso l'estensione di applicativi già esistenti su tecnologia *Distributed Ledger* (DLT) per l'identificazione su *blockchain* dei partecipanti ad un Organo collegiale<sup>17</sup>.

#### 4.2 La pubblicità delle sedute.

Le Giunte operano, di consueto e con le dovute eccezioni, “al chiuso”, cioè senza che siano accessibili a soggetti estranei.

I Consigli, invece, eccezion fatta per le ipotesi in cui sia previsto diversamente, sono di norma “aperti al pubblico”, proprio allo scopo di consentire la più ampia conoscenza delle decisioni assunte e del dibattito politico; la pubblicità deve essere garantita anche alle riunioni che avvengono in modalità digitale.

L'Ente deve individuare la modalità e gli strumenti telematici più idonei per assicurare la necessaria pubblicità, consentendo la partecipazione a chiunque vi abbia interesse.

In via preliminare, occorre tenere distinti due aspetti che, a prima vista, potrebbero apparire simili ma, che, nella sostanza, differiscono profondamente: pubblicità e diffusione.

La pubblicità è volta a consentire a chiunque di assistere alla seduta durante il suo svolgimento, senza che sia richiesta legittimazione alcuna e senza poter prendere la parola. In altri termini, occorre “*lasciare aperta*” la porta della seduta digitale. Situazione assolutamente diversa è quella del Consiglio cosiddetto “*aperto*”, nel quale è consentito al pubblico non solo di assistere ma anche di intervenire. A tale proposito si rende necessaria l'adozione di una disciplina specifica per consentire e regolamentare gli interventi del pubblico nonché la protezione dei dati in casi di registrazione e successiva diffusione.

La diffusione, diversamente, può prescindere dalla partecipazione “in tempo reale” e perdurare nel tempo, ben dopo che la seduta si è svolta, andando ad impattare con la nor-

<sup>17</sup> La *blockchain* (letteralmente “*catena di blocchi*”) è una struttura dati condivisa e immutabile. Per tali caratteristiche, la *blockchain* è considerata pertanto un'alternativa in termini di sicurezza, affidabilità, trasparenza e costi alle banche dati e ai registri gestiti in maniera centralizzata da autorità riconosciute e regolamentate (pubbliche amministrazioni, banche, assicurazioni, intermediari di pagamento, ecc.).

<sup>16</sup> Cfr. Carla Bue, *Il Comune digitale*, Ed. Grafiche E. Gaspari, 2016.

mativa sulla protezione dei dati personali, relativi alla tutela dell'immagine (per i quali è riconosciuto il diritto all'oblio) una volta che il dato abbia assolto alla sua funzione. Naturalmente la diffusione, in quanto ultronea rispetto ai requisiti essenziali per la validità della seduta, dovrà essere oggetto di specifica previsione regolamentare, che disponga anche in merito a quanto necessario per la protezione dell'immagine.

Da tale distinzione, emerge come sia opportuno utilizzare le seguenti modalità per garantire la pubblicità:

1) rendere noto, all'interno del manifesto di convocazione del Consiglio, debitamente pubblicato all'albo pretorio on-line, il link per l'accesso alla piattaforma, completo di tutti gli ulteriori elementi per collegarsi in autonomia e seguire la seduta in diretta.<sup>18</sup> Anche sotto quest'ultimo profilo risulta opportuno che sia l'Ente il titolare dell'*account*;

2) ricorrere alla videoregistrazione e alla pubblicazione "in contemporanea" sul sito istituzionale, ma non in "streaming"<sup>19</sup>, prevedendo che, in caso di problemi tecnici che ne impediscano la trasmissione, il tracciato audio-video venga reso disponibile successivamente in modalità asincrona sul sito istituzionale.

Inoltre, proprio in ragione della contemporaneità della trasmissione, l'Ente può decidere, a conclusione della seduta, di sospendere la trasmissione e rimuovere la registrazione dal sito, proprio per evitare un'eventuale "decontestualizzazione" delle affermazioni rilasciate durante la seduta.

Tali soluzioni permettono, innanzitutto, il libero accesso ai cittadini, ma, soprattutto, aggiungono il valore della formalità istituzionale evitando, altresì, eventuali utilizzi indebiti o commenti inopportuni, e non richiedono alcuna condizione di accesso.

<sup>18</sup> A tal proposito, si sottolinea che le piattaforme consentono accessi gratuiti indicando, ad esempio, il numero identificativo della riunione o comunque elementi di individuazione.

<sup>19</sup> Il termine streaming o flusso multimediale nel campo delle telecomunicazioni identifica un flusso di dati audio/video trasmessi da una sorgente a una o più destinazioni tramite una rete telematica. Questi dati vengono riprodotti man mano che arrivano a destinazione.

Se, invece, l'Ente opta per la condivisione *in streaming*, si verificherà la diffusione sulla rete e, pertanto, il filmato, una volta diffuso, potrà essere utilizzato da chiunque senza la possibilità di controllo. Si renderà, pertanto, opportuno informare i Consiglieri e gli eventuali partecipanti alle sedute circa l'inevitabile diffusione e "decontestualizzazione", che dovrà richiedere l'adozione di maggiore responsabilità nella scelta del registro linguistico e dei riferimenti a persone o fatti.

La diffusione attraverso i *social network*<sup>20</sup> incontra, inoltre, alcuni problemi non trascurabili:

1) consente, in generale, di assistere solo a quei cittadini che abbiano un proprio *account* personale (situazione diversa si avrebbe qualora si utilizzasse un canale *YouTube* in quanto non è richiesto alcun *account* per la visione dei filmati).

Permette, inoltre, di lasciare commenti, da parte degli spettatori, trasformando la mera possibilità di assistere nella concreta partecipazione, con la conseguenza di veder pubblicati messaggi, anche polemici, con linguaggio a volte inappropriato, e, finalizzati ad inasprire le situazioni.

Del resto, la pubblicità della seduta non è finalizzata alla partecipazione attiva del pubblico, quanto, invece, alla conoscenza delle decisioni assunte e delle modalità in cui si articola il confronto dialettico e politico.

Si potrebbe, addirittura, verificare un'alterazione del libero processo di formazione della volontà del Collegio, che potrebbe essere influenzato da commenti espressi da soggetti terzi, influenti e/o portatori di propri interessi privati, distanti da quelli pubblici, generando così un vero e proprio inquinamento della volontà dell'Organo.

2) la diffusione delle registrazioni sui *social network* (così come la trasmissione in *streaming*) può avere la conseguenza di fare permanere all'infinito le registrazioni, con il risultato di decontestualizzare il confronto e mantenere, senza limiti temporali, ogni traccia della seduta.

<sup>20</sup> *Facebook* è uno dei più diffusi *social network* che più si presta alle trasmissioni di video anche in diretta.

Laddove si ritenga di assicurare la pubblicità mediante la trasmissione della registrazione dell'intera seduta, sia che la stessa avvenga mediante i *social network*, sia sul proprio sito istituzionale o *in streaming*, sarà sufficiente disciplinare tale possibilità in apposito Regolamento e informare preventivamente i partecipanti, individuando il Responsabile della conservazione del "documento" che, inevitabilmente, potrà essere oggetto di accesso nei casi in cui ciò sia consentito.

In tale ultima circostanza, i partecipanti saranno responsabili di eventuali affermazioni inopportune. È chiaro il riferimento ad eventuali frasi ingiuriose, allusioni o dichiarazioni offensive o diffamatorie che resterebbero impresse nelle registrazioni benché non riportate nel verbale.

La seduta del Consiglio dell'Ente, che tratti di questioni personali o di apprezzamenti su qualità personali, attitudini, meriti e demeriti di individui o questioni che rivestano il carattere di riservatezza e, pertanto, soggetti a tutela, potrà essere riservata ed accessibile esclusivamente ai componenti del Consiglio e al Segretario; durante la trattazione di tali argomenti, si procederà alla sospensione della trasmissione e/o della registrazione della seduta per tutta la durata della discussione relativa agli stessi.

#### **4.2.1 La pubblicità delle sedute e la protezione dei dati personali.**

In riferimento alle modalità di pubblicità e di registrazione delle sedute in videoconferenza, sopra riportate, l'Ente non è "titolare" di alcun trattamento dei dati personali, così come, d'altronde, non lo è quando le sedute sono aperte alla presenza fisica dei cittadini.

La Pubblica Amministrazione, piuttosto, si configura come "utente" e, pertanto, non potrà garantire la tutela di diritti dei singoli partecipanti qualora i filmati venissero utilizzati in modo inopportuno o diffusi sui *social network* e sulla rete: dovrà, invece, pretendere il corretto trattamento dei dati da parte dell'operatore che fornisce il servizio o la piattaforma.

La trasmissione della registrazione, come sopra detto, deve essere oggetto di una specifica disposizione regolamentare che stabilisca

anche il divieto dei "visitatori" di utilizzare eventuali loro riproduzioni della seduta per finalità che non siano consentite o che comportino la violazione del trattamento di dati personali.

Pertanto, la P.A. non deve produrre alcuna informativa. Eventuali violazioni del trattamento, come l'indebita diffusione di dati al di fuori del contesto, sono oggetto di tutela da parte dei singoli interessati nei confronti di chi si sia reso diretto responsabile della violazione.

Con l'utilizzo delle videoconferenze, inevitabilmente, si ha la diffusione delle immagini dei partecipanti, ma si tratta di questioni che non richiedono l'utilizzo di informative da parte dell'Ente, come molti hanno ritenuto. La gestione delle riprese dovrà essere attentamente disciplinata nel citato Regolamento.

A tal riguardo, è necessario operare una sostanziale differenza relativamente alla scelta della piattaforma informatica utilizzata:

- è possibile ricorrere ad una piattaforma che consenta al Comune di creare una propria utenza istituzionale, per poi fornire la possibilità ai componenti dell'Organo di accedere alla riunione tramite un "invito" (es. *GoToMeeting*, *Zoom*) nonché consentire alla cittadinanza di assistere rendendo pubbliche le modalità di collegamento;

- oppure, si può usare una piattaforma che richieda un personale *account* degli amministratori (es. *Skype*, *WhatsApp*, ecc), e ciò solo quando non sia necessaria la pubblicità della seduta in quanto può accedere solo chi è invitato o videochiamato.

In quest'ultimo caso, eventuali obblighi riguardo al trattamento dei dati attengono esclusivamente al rapporto tra l'utente e l'operatore che fornisce il servizio o la piattaforma. È evidente, quindi, che l'Ente Locale non ha alcun onere di tipo informativo, se non (come qualsiasi utente) l'obbligo di astenersi dalla divulgazione di eventuali filmati e, nel caso in cui vengano registrate le conversazioni, di informare sull'uso, sulla responsabilità, sui tempi e sulle modalità di conservazione delle stesse.

Laddove, invece, l'Ente propenda per una piattaforma che richieda la stipula di un contratto di fornitura di un servizio, l'informativa

dovrà essere rilasciata dall'operatore (e non dal Comune). È infatti colui che gestisce ogni informazione (dati sull'accesso, e-mail, credenziali, ecc.) a detenere le registrazioni dei video e, pertanto, sarà l'unico titolare e responsabile del trattamento dei dati. Infatti, è opportuno evidenziare che ciascuno dei partecipanti riveste la condizione di "utente".

Il Comune, perciò, nel rispetto di quanto previsto dal Regolamento e informando sulle modalità di conservazione e utilizzo delle stesse, qualora decida di registrare le sedute, lo farà come semplice "utente" della piattaforma (e non come "gestore") e non potrà, in nessun caso, intervenire direttamente sul sistema per organizzarne la fruizione o per assicurare la tutela di diritti dei partecipanti.

All'atto dell'iscrizione, la piattaforma deve fornire a ciascun utente ogni informazione utile in ordine al trattamento dei dati, assicurando così che quelli acquisiti non saranno accessibili da parte di terzi, né utilizzati per finalità non consentite. Si tratta, dunque, di un adempimento a carico del gestore del servizio e non dell'Ente che, in quanto "utente", ha il diritto di pretendere ogni garanzia da parte dell'operatore che gestisce il servizio, compresa l'informativa sul trattamento dei dati personali, la quale, per maggiore trasparenza, potrà essere resa nota sul sito istituzionale senza necessità di predisporre una propria. Considerato il contesto della videoconferenza, che spesso coincide con le mura domestiche, è opportuno garantire la massima tutela dell'immagine dei minori e dei soggetti terzi che potrebbero, a loro insaputa, essere ripresi senza un loro esplicito consenso.

#### **4.3 Problemi tecnici legati alla connessione.**

Qualora, nell'ora prevista per l'inizio delle riunioni o durante lo svolgimento delle stesse, vi siano dei problemi tecnici di collegamento, per uno o più Amministratori, si darà ugualmente corso all'Assemblea, purché sia garantito il numero legale, considerando assente giustificato il componente che sia impossibilitato a collegarsi. Se il numero legale non è garantito, si procederà secondo quanto stabilito dalla disciplina.

Nel caso in cui tali interruzioni o più generici problemi di connessione si verificano durante lo svolgimento della videoconferenza o durante la votazione, compromettendo così il regolare svolgimento o la chiarezza degli interventi, nonché minando la possibilità di intervenire alla discussione o alla votazione, il Presidente dovrà sospendere temporaneamente la seduta e sarà la disciplina regolamentare a stabilire il periodo di sospensione. Qualora non sia possibile ripristinare il collegamento in tempi brevi (stabiliti dal Regolamento), la seduta riapre e si prosegue nella discussione e/o nella votazione dopo aver ricalcolato il quorum di validità della stessa, tenuto conto che i componenti che, per motivi tecnici, non risultano connessi, sono considerati assenti giustificati.

Nell'ipotesi in cui il disagio tecnico riguardi un numero di partecipanti tale da pregiudicare il quorum strutturale o qualora non sia possibile ripristinare il collegamento per tutti i partecipanti, la seduta è da intendersi rinviata e potrà essere riconvocata. È ovvio che rimangono valide le deliberazioni adottate fino al momento di ottimale funzionamento della seduta.

Al tal fine, è consigliabile che, prima di ogni votazione, il Presidente chieda ai presenti in videoconferenza se, durante la seduta, abbiano avuto interruzioni o interferenze audio-video nel collegamento, tali da pregiudicare la percezione di quanto accaduto e che, ad inizio della trattazione di ogni nuovo punto all'ordine del giorno, venga ripetuto l'appello nominale.

#### **5. Conclusioni - la digitalizzazione come cambio di paradigma tecnologico e svolta culturale.**

La rivoluzione silenziosa, innescata dal più volte citato art.73 del D.L. n. 18/2020, sarà ricordata anche per la forte spinta propulsiva nell'accrescimento tecnologico della Pubblica Amministrazione.

Oggi ci rendiamo conto, più che mai, che le previsioni del legislatore in materia di "transizione digitale" della Pubblica Amministrazione rappresentano l'architrave della costruzione di una nuova macchina amministrativa.

Il procedimento amministrativo, così come disegnato negli anni Novanta del secolo scorso, necessita di ulteriori rimaneggiamenti ed adeguamenti, dovendo raffrontarsi con il dinamismo della tecnologia, che propone sempre più velocemente soluzioni innovative ed agili per la gestione dei processi.

È necessario avere il coraggio di semplificare l'azione amministrativa mantenendo i principi di garanzia nei confronti dei cittadini, istituendo procedure che possano pienamente sfruttare le nuove tecnologie tanto da rendere così l'agire amministrativo più agile e snello.

Le deliberazioni adottate in videoconferenza non sono altro che lo strumento di una modernità che bussa alla porta e che, sia pur con tutte le perplessità del caso<sup>21</sup>, intercetta esigenze e richieste utili a migliorare i presupposti di partecipazione e di espressione della sovranità popolare, in quanto contribuiscono a potenziare, razionalizzare e semplificare gli strumenti decisionali all'interno degli Enti Locali.

L'emergenza epidemiologica da Coronavirus ha, per certi aspetti, contribuito a far prendere coscienza al legislatore ed agli Amministratori che ci troviamo dinnanzi ad una sfida non più rinviabile.

<sup>21</sup> Gaetano Silvestri, Presidente emerito della Consulta, si è schierato nettamente contro le adunanze virtuali degli organi politici (ovviamente facendo riferimento alle Camere) e ciò "non tanto per una interpretazione letterale delle parole «presente» o «presenti» contenute nell'art.64 della Costituzione, quanto piuttosto perché 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. E se, fianco con le garanzie di cui sopra, si sono verificate, dentro e fuori le Camere, violazioni scandalose dell'art. 48 Costituzione, possiamo figurarci cosa potrebbe accadere se il voto fosse espresso in luoghi privati, alla presenza eventuale di terzi estranei o con modalità, volute o non, tali da non garantirne la segretezza, quando richiesta."

## Bibliografia.

- Battista Fabio, Martino, *L'ordinamento degli Enti Locali in Sicilia*, Caparrini - Ed. Grafiche E. Gaspari;
- Bue Carla, *Il Comune digitale*, Ed. Grafiche E. Gaspari, 2016;
- Eggers William D. e Bellman Joel, *La trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione*, indagine a cura di, Deloitte University Press, 2015;
- Eggers William D., *Pubblica Amministrazione digitale. Innovazioni e tecnologie al servizio del cittadino*", HOEPLI, Milano, 2017;
- Franchini Carla, Minazzi Francesco, *Dalla carta al digitale. La nuova gestione documentale nella P.A. dopo la riforma del CAD. (D.Lgs 179/2016)*, Maggioli editore, Santarcangelo di Romagna, 2016;
- Gratteri Andrea, *Il voto elettronico nelle democrazie contemporanee*, Padova, Cleup, 2015;
- Masucci Alfonso, *Procedimento amministrativo e nuove tecnologie: il procedimento amministrativo elettronico ad istanza di parte*, G.Giappichelli, Torino, 2011;
- Nobile Riccardo, *Verbalizzazione e verbali delle sedute degli organi e degli organismi collegiali negli enti locali*, ne "La Gazzetta degli enti locali", 2015;
- Bracci Daniele e Cicchinelli Alessio, *Decreto "Cura Italia": i processi decisionali a distanza negli organi collegiali pubblici e nelle assemblee di società private*, approfondimento a cura di, - in [www.piselliandpartners.com](http://www.piselliandpartners.com);
- Clementi Francesco, *Proteggere la democrazia rappresentativa tramite il voto elettronico: problemi, esperienze e prospettive (anche nel tempo del coronavirus). Una prima introduzione*, 18 marzo 2020 - in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it);
- Dematerializzazione e innovazioni tecnologiche nell'attività notatile*, in [www.optime.it](http://www.optime.it);
- Fabiano Santo, *PA, privacy ed organi collegiali: alcuni chiarimenti*, 3 maggio 2020 - in [www.lentepubblica.it](http://www.lentepubblica.it);
- Licini Cesare, *Chi ha paura dell'atto notarile in videoconferenza*, approfondimento a cu-

ra di, 24 aprile 2020 – in [www.quotidianogiuridico.it](http://www.quotidianogiuridico.it);  
Lucca Maurizio, *Riunioni degli organi in videoconferenza ai tempi del COVID-19*, 20 marzo 2020 - in [www.mauriziolucca.com](http://www.mauriziolucca.com);  
Lupo Nicola, *Perché non è l'art.64 Cost. a impedire il voto "a distanza" dei parlamentari. E perché ammettere tale voto richiede una "re-ingegnerizzazione" dei procedimenti parlamentari*, Fasc.3/2020 del 31 marzo 2020 – in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it);

Nicotra Massimo e Titomanlio Raffaele, *Digitalizzare la PA con la "scusa" del coronavirus: lo scenario futuro*, approfondimento a cura di, 21 aprile 2020 - in [www.agendadigitale.eu](http://www.agendadigitale.eu);  
*Notarizzazione delle decisioni assunte dagli organi collegiali in videoconferenze*, 21 marzo 2020 – in [www.aliautonomie.it](http://www.aliautonomie.it);  
Pellecchia Francesco, *La Blockchain applicata alle previsioni di cui all'art.73 del D.L.18/2020: breve guida* – in [www.blockchainitalia.io](http://www.blockchainitalia.io).

«.....GA:.....»