

CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA

PROPOSTA DI LEGGE

N. 214

presentata dai Consiglieri regionali

DERIU - CORRIAS - FUNDONI - PIANO - PILURZU - PISCEDDA - SAU - SOLINAS Antonio - SORU

il 25 giugno 2026

Norme sulla partecipazione alle sedute degli organi dei comuni, delle province
e delle città metropolitane della Sardegna e sul collegamento da remoto dei loro componenti

RELAZIONE DEI PROPONENTI

La partecipazione dei rappresentanti eletti alle sedute degli organi dei comuni, delle province e delle città metropolitane è oggi affidata, quanto alle modalità del suo svolgimento, a una disciplina incerta e disomogenea. La facoltà di riunirsi in videoconferenza nacque come misura eccezionale dell'emergenza pandemica: l'articolo 73, comma 1, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), cosiddetto «Cura Italia», convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, consentì ai consigli dei comuni, delle province e delle città metropolitane e alle giunte comunali di riunirsi a distanza, anche in assenza di una previsione regolamentare, fino alla cessazione dello stato di emergenza. Cessata l'emergenza il 31 marzo 2022, quella facoltà è venuta meno: il Ministero dell'interno, con la circolare n. 33 del 19 aprile 2022 e acquisito il parere dell'Avvocatura generale dello Stato, ha chiarito che da allora le sedute da remoto sono ammesse soltanto se l'ente le disciplina con un proprio regolamento. Ne è derivato un quadro a geometria variabile: enti locali che hanno adottato regolamenti, con soluzioni difformi; altri che ne sono privi, o dove il collegamento da remoto non è consentito; e, dove il regolamento tace, un'ampia discrezionalità di chi convoca la seduta.

È a questa incertezza che la presente proposta intende porre rimedio, muovendo da un principio che merita di essere riaffermato con chiarezza: nelle assemblee elettive si è presenti. La presenza nella sede pubblica non è una formalità organizzativa, ma una parte del mandato. Chi si è candidato e si è fatto eleggere ha promesso impegno e dedizione e ha giurato di servire le istituzioni con disciplina e onore: lo svolgimento ordinario delle sedute in presenza garantisce la pienezza del confronto, la pubblicità dei lavori, il controllo reciproco tra le forze politiche e la trasparenza verso i cittadini. Non a caso le massime assemblee rappresentative custodiscono questo principio. La Camera e il Senato, persino nel momento più acuto della pandemia, non hanno mai introdotto il voto a distanza dei propri membri; e dove il collegamento da remoto è stato ammesso - dal Parlamento europeo in via straordinaria, dal Congresso spagnolo per i soli casi tassativi di gravidanza, maternità o malattia - lo è stato sempre come eccezione, mai come regola. La stessa scelta hanno compiuto i Consigli regionali

che hanno disciplinato la materia, dall'Emilia-Romagna alla Toscana, ammettendo la seduta telematica solo per situazioni tipizzate e documentate.

La proposta non vieta il collegamento da remoto: lo riconduce alla sua funzione propria, quella di strumento eccezionale a tutela di chi, per gravi e comprovati motivi, sarebbe altrimenti impossibilitato a partecipare. A tal fine essa afferma, per tutti i comuni e le province della Sardegna, la presenza fisica come modalità ordinaria di svolgimento delle sedute, riserva alla presenza gli atti a più alto valore costitutivo - la prima seduta, la convalida degli eletti, il giuramento, le elezioni interne - e ammette il collegamento da remoto soltanto per gravi e comprovati motivi, rimettendone la specificazione al regolamento di ciascun ente, nel rispetto dell'autonomia normativa che la Costituzione riconosce agli enti locali.

La limitazione del collegamento da remoto non si volge contro le persone più esposte: al contrario, ne riserva l'uso proprio a chi ne ha effettivo bisogno. I «gravi e comprovati motivi» sono destinati a comprendere le situazioni di reale impedimento - la maternità e la genitorialità, le gravi condizioni di salute, le esigenze di cura dei familiari - che il regolamento dell'ente è chiamato a riconoscere, restituendo allo strumento la sua funzione di garanzia. È fatta comunque salva, per i componenti impediti per tali motivi, la partecipazione da remoto anche alle sedute riservate alla presenza, ove tecnicamente compatibile con l'adempimento da compiere.

La Regione può intervenire in questa materia in forza della competenza legislativa primaria che lo Statuto speciale le riconosce sull'«ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni» (articolo 3, primo comma, lettera b), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3), la medesima base su cui si fonda la legge regionale 4 febbraio 2016, n. 2 (Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna). È una possibilità preclusa alle Regioni a statuto ordinario, per le quali la disciplina degli organi di governo degli enti locali è riservata allo Stato dall'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione: allo stato non risultano leggi regionali che abbiano disciplinato la partecipazione a distanza dei componenti degli organi degli enti locali, sicché la Sardegna sarebbe la prima a farlo. Tale competenza si esercita in armonia con la Costituzione e nel rispetto dell'autonomia normativa degli enti locali: per questo la legge fissa la cornice di principio e rimette al regolamento di ciascun ente la disciplina concreta delle modalità del collegamento e del voto. Trattandosi di materia di ordinamento degli enti locali, sul testo licenziato dalla Commissione sarà acquisito il parere obbligatorio del Consiglio delle autonomie locali, ai sensi dell'articolo 9 della legge regionale 17 gennaio 2005, n. 1 (Istituzione del Consiglio delle autonomie locali e della Conferenza permanente Regione-enti locali).

La proposta si compone di sei articoli.

L'articolo 1 enuncia le finalità e l'oggetto della legge, ne indica il fondamento statutario e afferma la presenza fisica dei componenti come modalità ordinaria di svolgimento delle sedute.

L'articolo 2 fissa il principio della presenza fisica, qualifica il collegamento da remoto come eccezione e riserva in ogni caso alla presenza la prima seduta, la convalida degli eletti, il giuramento e le elezioni interne, facendo salva la partecipazione da remoto dei componenti impediti per gravi e comprovati motivi ove tecnicamente compatibile.

L'articolo 3 individua l'ambito di applicazione nei consigli dei comuni, delle province e delle città metropolitane e impegna gli enti a disciplinare, con apposito regolamento ed entro novanta giorni, la partecipazione e il voto da remoto alle sedute delle giunte comunali, degli altri organi esecutivi e delle commissioni.

L'articolo 4 circoscrive il collegamento da remoto ai gravi e comprovati motivi, rimettendone la specificazione al regolamento dell'ente, che può ricomprendervi ulteriori situazioni oggettive di impedimento non riconducibili alla volontà del componente.

L'articolo 5 reca la clausola di invarianza finanziaria e l'articolo 6 disciplina l'entrata in vigore.

RELAZIONE TECNICA FINANZIARIA

La presente relazione è resa ai sensi dell'articolo 72, comma 1, lettera c), del Regolamento interno del Consiglio regionale, al fine di fornire i dati e gli elementi necessari a dimostrare l'invarianza finanziaria delle disposizioni della proposta di legge.

La proposta ha natura ordinamentale. Essa afferma, per i comuni, le province e le città metropolitane della Sardegna, la presenza fisica come modalità ordinaria di svolgimento delle sedute degli organi e ammette il collegamento da remoto dei componenti soltanto per gravi e comprovati motivi, rimettendone la disciplina al regolamento di ciascun ente. Nessuna disposizione istituisce organismi, prevede assunzioni, contributi, trasferimenti o spese di investimento, né dispone nuove o maggiori entrate. Gli articoli 1 e 2 (finalità, oggetto e principio della presenza fisica) hanno contenuto di principio e ordinamentale: non determinano entrate né oneri. L'articolo 3 individua l'ambito di applicazione e impegna gli enti a disciplinare, entro novanta giorni e con apposito regolamento, la partecipazione e il voto da remoto. L'adozione del regolamento rientra nell'ordinario esercizio della potestà regolamentare e delle funzioni degli organi, svolto con le risorse umane, strumentali e finanziarie già disponibili a legislazione vigente: non determina nuovi o maggiori oneri. L'articolo 4 circoscrive il collegamento da remoto ai gravi e comprovati motivi: ha contenuto organizzativo. Gli strumenti di videoconferenza eventualmente impiegati per i casi ammessi sono di uso corrente, già nella disponibilità degli enti o reperibili a titolo gratuito, e la legge è diretta a ridurre, non ad ampliare, il ricorso al collegamento da remoto: non derivano nuovi o maggiori oneri né obblighi di dotazione tecnologica aggiuntiva. L'articolo 5 reca la clausola di invarianza finanziaria; l'articolo 6 disciplina l'entrata in vigore: non determinano entrate né oneri.

Dall'analisi che precede risulta che da nessuna disposizione della proposta derivino nuove o maggiori entrate, né nuovi o maggiori oneri, a carico del bilancio della Regione o dei bilanci degli enti locali: gli adempimenti previsti sono assolti nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente. Non sussistono pertanto oneri da quantificare né coperture finanziarie da indicare ai sensi dell'articolo 72, comma 1, lettera b), del Regolamento interno.

TESTO DEL PROPONENTE

Art. 1

Finalità e oggetto

1. La Regione, nell'esercizio della competenza legislativa in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni di cui all'articolo 3, primo comma, lettera b), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), e in armonia con la Costituzione e con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, disciplina l'effettiva partecipazione degli eletti negli organi dei comuni, delle province e delle città metropolitane.

2. A tal fine la presente legge afferma la presenza fisica dei componenti come modalità ordinaria di svolgimento delle sedute degli organi degli enti locali.

Art. 2

Principio della presenza fisica

1. Le sedute dei consigli dei comuni, delle province e delle città metropolitane si svolgono di norma con la presenza fisica dei componenti nella sede dell'ente.

2. La partecipazione mediante collegamento da remoto è ammessa in via eccezionale, nei soli casi e con le modalità previsti dalla presente legge e dal regolamento dell'ente.

3. Si svolgono in ogni caso con la presenza fisica dei componenti la prima seduta del consiglio, la convalida degli eletti, il giuramento del sindaco o del presidente, nonché le elezioni di competenza degli organi collegiali. È fatta salva, per i soli componenti che versano nelle condizioni previste nell'articolo 4, la partecipazione da remoto ove tecnicamente compatibile con l'adempimento da compiere e secondo le modalità stabilite dal regolamento.

Art. 3

Ambito di applicazione

1. La presente legge si applica ai comu-

ni, alle province e alle città metropolitane della Regione, con riferimento ai rispettivi consigli.

2. Gli enti di cui al comma 1 disciplinano con il medesimo regolamento, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, la partecipazione e il voto da remoto alle sedute delle giunte comunali, degli altri organi esecutivi e delle commissioni costituite presso i predetti organi.

Art. 4

Gravi e comprovati motivi

1. Il collegamento da remoto è ammesso esclusivamente quando il componente sia impossibilitato a partecipare in presenza per gravi e comprovati motivi. Il regolamento dell'ente specifica i gravi e comprovati motivi e può ricomprendervi ulteriori situazioni oggettive di impedimento non riconducibili alla volontà del componente.

Art. 5

Norma finanziaria

1. All'attuazione delle disposizioni della presente legge si fa fronte con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e comunque senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale e della finanza pubblica.

Art. 6

Entrata in vigore

1. La presente legge entra in vigore il giorno della sua pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione autonoma della Sardegna (BURAS).