

Progetto  
GovernaTI-VA

# Lo svolgimento a distanza delle sedute degli organi collegiali nei Comuni

a cura di  
Maurizio Piazza  
Massimo Simonetta



Progetto  
GovernaTI-VA

**Rafforzamento  
della governance  
transfrontaliera**

ATTRAVERSO LO SVILUPPO  
DI COMPETENZE E MODELLI  
DI GOVERNO LOCALE

**Lo svolgimento  
a distanza delle  
sedute degli  
organi collegiali  
nei Comuni**

*Progetto editoriale*

Lucio Franco

Massimo Simonetta

*Gruppo di lavoro coinvolto nell'elaborazione dei contenuti del volume  
(in ordine alfabetico)*

Luca Bramati

Luigi Cristiano

Aldo Lupi

Maurizio Piazza

Sandro Rizzoni

Massimo Simonetta

Stefano Toselli

**AnciLab Editore**

Via Rovello, 2 Milano

[www.ancilab.it](http://www.ancilab.it)

ISBN 978-88-945724-3-8



*Quest'opera è stata rilasciata con licenza Creative Commons  
Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 3.0 Italia  
(CC BY-NC-ND 3.0 IT)*

*Per leggere una copia della licenza visita il sito web*

*<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/it/deed.it>*

# Sommario

<b>Prefazione</b> .....	<b>7</b>
<b>1. Le sedute a distanza degli organi collegiali comunali: un caso di smart government</b> .....	<b>13</b>
1. Le soluzioni smart nei comuni in occasione della pandemia .....	14
2. Inquadramento normativo e regolamentare per le sedute degli organi comunali .....	18
<b>2. Caratteristiche delle sedute in modalità remota</b> .....	<b>23</b>
1. Differenti tipologie di seduta .....	24
2. Differenti modalità di svolgimento delle sedute .....	29
3. Aspetti legati all'utilizzo dei sistemi tecnologici nelle differenti tipologie di sedute .....	31
4. Aspetti organizzativi per le diverse tipologie di sedute .....	47
5. Aspetti regolamentari .....	62
<b>3. Le fasi della seduta</b> .....	<b>65</b>
1. Le fasi principali delle sedute in modalità telematica .....	66
2. Gestione della seduta del Consiglio comunale .....	68
3. Le sedute della Giunta comunale .....	86
<b>4. Prima e durante l'emergenza Covid-19</b> .....	<b>89</b>
1. Fase antecedente all'entrata in vigore del dpcm - 8 marzo 2020 .....	91
2. Fase successiva all'entrata in vigore del dpcm - 8 marzo 2020 .....	93



# Prefazione

L'esplosione dell'emergenza Covid-19, determinando la necessità di mantenere il distanziamento sociale, ha imposto di affrontare il tema di garantire la continuità di governo locale, quale conseguenza delle limitazioni nello svolgimento in presenza delle sedute degli organi collegiali degli enti locali.

L'assicurazione della continuità di governo ha richiesto interventi di profilo organizzativo e il ricorso a strumenti e supporti, informatici e telematici.

Per quanto riguarda le soluzioni tecnologiche sono state utilizzate soluzioni audio/video per la videoconferenza già disponibili sul mercato, ma fino ad allora impiegate in altri ambiti e in maniera di gran lunga inferiore<sup>1</sup>.

Nella fase di *lockdown*, era pressante la necessità di fornire le prime indicazioni su come garantire il regolare svolgimento a distanza delle sedute degli organi collegiali, contribuendo a risolvere evidenti difficoltà di agevolazione sia della partecipazione remota degli amministratori sia, per le sedute pubbliche, della possibilità per i cittadini di assistere ai lavori<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> In quel periodo, parliamo dei primi mesi del 2020, il ricorso a tali sistemi ha subito una crescita esponenziale, tanto che termini come Zoom o Skype sono diventati sinonimi di tale modalità di comunicazione.

<sup>2</sup> Il tema è stato affrontato tempestivamente da Anci Lombardia, con il supporto di Anci-Lab, con articoli e *webinar* per fornire un supporto alle amministrazioni locali. Per esempio nell'articolo "Emergenza (e) digitale" pubblicato il 24 marzo 2020 sulla versione online della rivista Strategie Amministrative di Anci Lombardia a seguito dell'emanazione qualche giorno dopo l'emanazione decreto denominato "Cura Italia" e in particolare dell'Articolo 73 "Semplificazioni in materia di organi collegiali" si affrontavano temi ancor oggi validi e che qui trovano una più ampia e dettagliata trattazione. Nello stesso periodo venne anche predisposto, nell'ambito delle attività di Anci Lombardia, un documento che raccoglieva una serie

Il volume intende collocarsi quale polo di riflessione di quel solco di esperienze. In una prospettiva, però, non più di sola risposta emergenziale, ma di sollecitazione allo sviluppo di sperimentazioni di nuovi modelli operativi adottabili ordinariamente dalla pubblica amministrazione. Infatti, è ormai evidente che il ricorso a strumenti digitali e telematici per lo svolgimento delle sedute si è legittimata sul campo come un'opportunità, anche in un ambito, come quello della gestione degli organi di governo locale, dove la partecipazione "in presenza" storicamente viene vissuta come parte integrante dell'esercizio democratico. L'impiego di sistemi sempre più evoluti e meglio adeguati, anche solo su alcune delle attività di funzionamento degli organi, consentirà di beneficiare dell'apporto che la tecnologia digitale può offrire nella tracciabilità, trasparenza, legalità, partecipazione, efficacia delle attività di governo, sempre richiamati nei passaggi di innovazione e riorganizzazione dell'amministrazione pubblica.

A complemento e a supporto delle argomentazioni esposte, nel capitolo conclusivo "I Comuni lombardi e la gestione degli organi collegiali prima e durante l'emergenza Covid-19" si riporta la sintesi di una ricerca condotta sul campo<sup>3</sup> nel periodo fra ottobre e dicembre 2020 in cui sono state rilevate e messe a confronto le modalità operative adottate e le modifiche organizzative intercorse nella fase emergenziale, rispetto alla precedente "normalità".

Il presente lavoro è la ricapitolazione di un percorso collettivo che ha coinvolto esperti e amministratori, cui porgiamo, come curatori del volume, un sentito ringraziamento per la disponibilità e la dedizione mostrata, anche in presenza di difficoltà da tutti noi vissute che, speriamo, siano in rapido dissolvimento.

---

di "Raccomandazioni per i Comuni", per rispondere alle numerose sollecitazioni e richieste di chiarimenti che giungevano dai territori.

<sup>3</sup> "La gestione degli organi collegiali prima e durante l'emergenza Covid-19" indagine quantitativa sui Comuni lombardi condotta nell'ambito delle attività di collaborazione fra Regione Lombardia e Anci Lombardia, con il supporto di AnciLab, a cura di Luca Bramati, Maurizio Piazza e Massimo Simonetta.







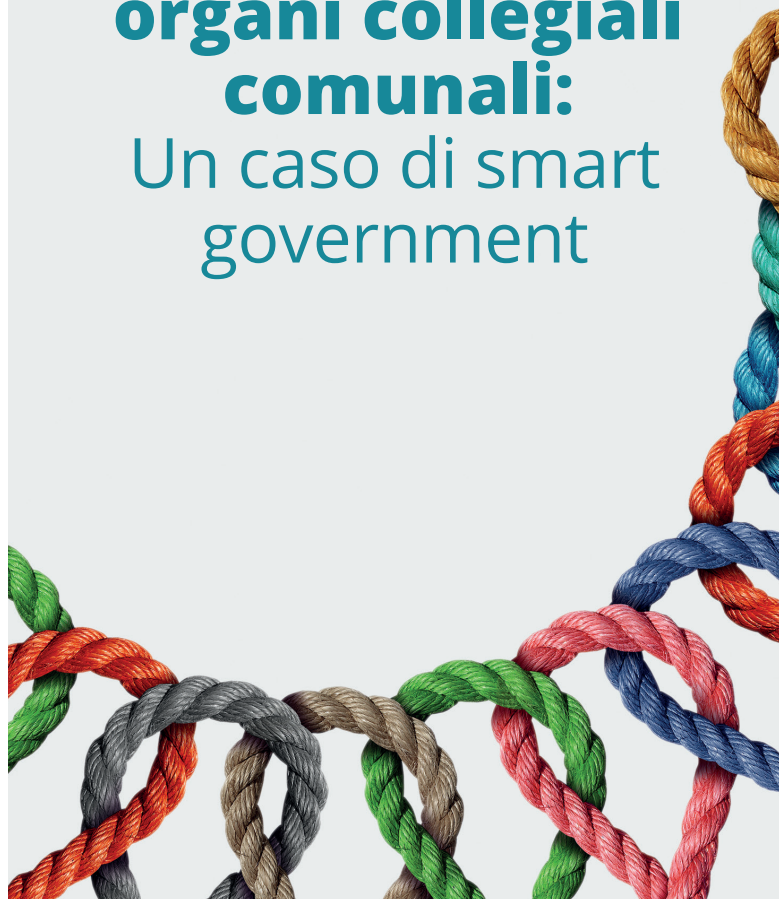




1

# **Le sedute a distanza degli organi collegiali comunali:**

Un caso di smart  
government



## **1. LE SOLUZIONI SMART NEI COMUNI IN OCCASIONE DELLA PANDEMIA**

L'emergenza pandemica Covid-19 ha generato la necessità di riorganizzare le attività operative attorno a un modello definito "smart" (vedi per esempio lo "smart working" o lavoro agile). In pratica la necessità di garantire un distanziamento sociale per contenere la diffusione del contagio e tutelare la salute, sia dei lavoratori, sia dei cittadini utilizzatori dei servizi Comunali.

In linea generale, le soluzioni *smart* sono riconducibili allo svolgimento di attività che devono consentire: la possibilità di operare da remoto per: svolgere le funzioni amministrative assegnate ai dipendenti dell'amministrazione; consentire la partecipazione dei cittadini alle decisioni di governo in percorsi di *governance* dove sono presenti soggetti pubblici e privati; svolgere attività istituzionali riconducibili agli organi e organismi, anche non elettivi, che costituiscono gli ambiti nei quali si esplica la rappresentanza democratica;

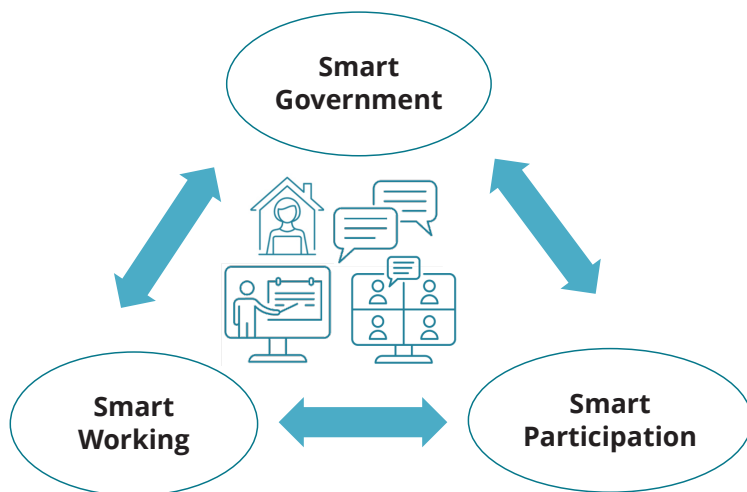
Queste tre necessità che potremmo definire "smart working", "smart government" e "smart participation" sono sintetizzate nella Figura 1.

Un'evidenza emersa durante il primo periodo emergenziale nel periodo di *lockdown* in particolare, ma che ancora oggi al momento della stesura del presente documento risulta centrale, è che le possibilità di organizzazione e operatività "smart" dipendono strettamente dal livello di digitalizzazione dell'Ente.

Un esempio su tutti è il tema *cloud*. Le amministrazioni che avevano già migrato in *cloud* le applicazioni a supporto delle principali

**Figura 1**

L'ORGANIZZAZIONE "SMART" DELL'AMMINISTRAZIONE LOCALE



funzioni amministrative, così come la posta elettronica, gli strumenti di *office automation*, le agende o i calendari condivisi, hanno beneficiato di una maggior flessibilità nel passaggio a un'organizzazione agile del lavoro.

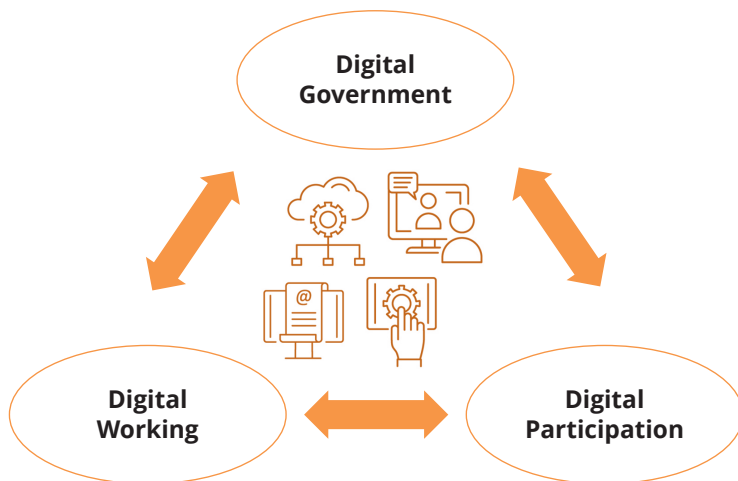
Così come, per fare un altro esempio, quelle amministrazioni che già avevano adottato sistemi di comunicazione elettronica per convocare le sedute degli organi collegiali e per rendere disponibili in formato digitale atti e documenti oggetto dei lavori, hanno più facilmente e compiutamente potuto organizzare sedute in videoconferenza anziché in presenza, come previsto dal Decreto dell'8 marzo 2020 cosiddetto "Cura Italia" per il periodo emergenziale.

E per concludere con gli esempi, quelle amministrazioni che, per vocazione o per opportunità, avevano già attivato canali e strumenti digitali per interagire con i cittadini, le associazioni e le imprese, hanno potuto utilizzare tali mezzi per informare, ascoltare e raccogliere le esigenze del territorio e per meglio rispondere alle necessità

delle persone e delle attività produttive, per programmare interventi e azioni e utilizzare al meglio le risorse disponibili.

**Figura 2**

LA DIGITALIZZAZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE E DEI SERVIZI  
A SUPPORTO DELL'ORGANIZZAZIONE "SMART"



Il presente rapporto intende fornire indicazioni sulle modalità attraverso cui sviluppare forme di *smart government*, prendendo in considerazione le sedute degli organi collegiali comunali, Giunta e Consiglio, individuando gli aspetti comuni alle differenti tipologie di sedute, senza entrare nello specifico

L'emergenza sanitaria derivante dalla diffusione del virus COVID-19 ha introdotto l'obbligo – durante la prima fase emergenziale - di ricorrere alle sedute degli organi collegiali in modalità telematica, da una parte fornendo una base normativa ad una pratica che alcune amministrazioni avevano già sperimentato, dall'altra scardinando un impianto organizzativo e documentale consolidato.

Il periodo straordinario in cui il ricorso alla modalità telemati-



ca era sostanzialmente obbligatorio è ormai passato, ma ha lasciato in eredità questa nuova opportunità, suffragata da *best practice* e apprendimento sul campo. Sono esperienze preziosissime, che devono costituire un punto di riferimento per fornire un efficace supporto alle decisioni a tutte quelle amministrazioni che vogliono introdurre queste metodologie in pianta stabile e sfruttarne al massimo le potenzialità.

### **Il modello generale di inquadramento dello smart government**

Il presente lavoro si inquadra in un percorso condotto negli anni da Anci Lombardia e AnciLab che ha portato ad affrontare temi legati all'innovazione ed all'organizzazione dei Comuni sia in forma singola che in forma associata per accompagnare gli enti nei processi di trasformazione in essere, prima di tutto quello digitale.

Amministrazione e Cittadinanza digitale, eGovernment e Semplificazione, Open Government e Partecipazione sono state alcune delle parole chiave che nel tempo hanno caratterizzato le varie fasi di evoluzione e di applicazione. In quest'ambito sono stati sviluppati diversi modelli a supporto dei processi di riorganizzazione, per esempio per le gestioni associate e le fusioni di Comuni, e per la transizione digitale, a partire dai modelli sistema informativo per la PA Locale.

In questo contesto, si fa riferimento ad un modello generale a sviluppo "multilivello" che mette in relazione tre ambiti (o campi) di applicazione; *"government"*, *"work"* e *"participation"* e tre livelli di attuazione identificati dai termini; *"smart"*, *"digital"* e *"open"*.

In pratica, prendendo per esempio in considerazione l'ambito *"government"*, il modello si sviluppa su tre piani: quello dello smart government, del digital government e dell'open government, ciascuno con le proprie peculiarità (ancorché non esclusive) e con le possibili relazioni con gli altri livelli a seconda del caso di applicazione (nel caso presente, per esempio, sono coinvolti i livelli *smart* e *digital*).

Considerando invece una visione per singolo livello, per esempio il livello *smart*, si prefigura un campo di applicazione ed una visione a 360 gradi: *smart government*, *smart work(ing)* e *smart*

*participation*, che nel loro insieme consentono, per un aspetto un supporto per leggere la complessità, elemento essenziale per mettere in atto processi di adattamento e semplificazione, e dall'altro forniscono un quadro d'insieme coerente ed equilibrato quale utile strumento di supporto, sia strategico che pratico, nella progettazione degli interventi.

## **2. INQUADRAMENTO NORMATIVO E REGOLAMENTARE PER LE SEDUTE DEGLI ORGANI COMUNALI**

### **NORME E REGOLE DEFINITE PER LE SEDUTE IN MODALITÀ TELEMATICA**

Il Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo Unico degli Enti Locali, di seguito anche solo TUEL) stabilisce, all'articolo 38, 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.

Nell'ambito delle proprie funzioni autoregolatorie, il consiglio può liberamente disciplinare le modalità di svolgimento delle riunioni, anche con modalità "telematica" (mediante collegamento in videoconferenza) o "ibrida" (con partecipazione di alcuni membri dal vivo e di altri da remoto), da considerarsi alternative alla classica modalità "in presenza".

Nel contesto emergenziale da Covid-19, l'esecutivo è intervenuto per legittimare, in via straordinaria, modalità di svolgimento in videoconferenza non preventivamente regolamentate, in deroga alle disposizioni del TUEL e alle singole disposizioni degli enti, anche intervenendo – più in generale – su tutte le riunioni tenute dalle

pubbliche amministrazioni.<sup>1</sup>

Il Decreto Legge 17 marzo 2020, n. 18 (convertito con modificazioni con la Legge 24 aprile 2020, n. 27) dispone<sup>2</sup> che i consigli dei comuni, delle province e delle città metropolitane e le giunte comunali, possano riunirsi in videoconferenza anche in assenza di una regolamentazione sulle modalità di svolgimento a distanza, fino alla cessazione dello stato di emergenza.<sup>3</sup>

È doveroso precisare che tale possibilità è espressamente qualificata come facoltà dell'ente e non come obbligo: infatti, quando il DPCM 18 ottobre 2020 stabilisce che “nell'ambito delle pubbliche amministrazioni le riunioni si svolgono in modalità a distanza, salvo la sussistenza di motivate ragioni”, non sembra estendere tale obbligo alle riunioni degli organi collegiali elettivi. Infatti, vanno tenuti presenti, ai fini della individuazione del perimetro applicativo della disposizione introdotta dal menzionato DPCM, i principi di separazione tra le funzioni di indirizzo politico-amministrativo e quelle di gestione attraverso cui si svolge l'azione della pubblica amministrazione degli enti locali. Ai consigli e alle giunte di questi ultimi sono, evidentemente, attribuite esclusivamente funzioni deliberative nonché di indirizzo e di controllo. Conseguentemente, la disciplina emergenziale cui deve farsi riferimento al fine di stabilire le modalità con le quali possono svolgersi tali riunioni, resta quella recata nella disposizione del menzionato art. 73, che dà facoltà agli enti locali di tenere le sedute con la modalità della videoconferenza, anche laddove ciò non sia previsto dal relativo regolamento di funzionamento dell'organo collegiale, purché sia assicurata l'osservanza delle misure tecniche indicate nella medesima disposizione, idonee a garantire la trasparenza, la tracciabilità, la pubblicità e la regolarità della riunione, attraverso la regolamentazione provvisoria deman-

---

<sup>1</sup> Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 13 ottobre 2020, art. 1, co. 6, lett. n-bis, come modificato dal Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 18 ottobre 2020.

<sup>2</sup> Decreto Legge 17 marzo 2020, n. 18, art. 73, comma 1

<sup>3</sup> Al momento in cui si scrive, lo stato di emergenza è stato prorogato al 31 dicembre 2021 dal Decreto-Legge 23 luglio 2021, n. 105 “Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e per l'esercizio in sicurezza di attività sociali ed economiche” (21G00117) (GU Serie Generale n.175 del 23-07-2021)

data al presidente del consiglio, ove previsto, o al sindaco.<sup>4</sup>

Infatti, il Decreto fissa al comma 1 dell'art. 73 i cardini entro cui è consentito riunire gli organi collegiali in videoconferenza, stabilendo che debbano essere in ogni caso rispettati i seguenti requisiti:

- **Trasparenza:** il presidente del consiglio o il sindaco ha facoltà di individuare i criteri minimi necessari a garantire che la seduta si svolga in maniera trasparente nei confronti di tutti i partecipanti, sia con riguardo agli argomenti che saranno trattati, sia assicurando il corretto accesso di tutti i soggetti.
- **Tracciabilità:** il presidente del consiglio o il sindaco ha facoltà di individuare i criteri minimi necessari a garantire che la seduta sia rendicontata e documentata, sia tramite la verbalizzazione, sia mediante strumenti di registrazione, archiviazione e conservazione della seduta.
- **Identificazione:** dovrà essere garantita la corretta e certa identificazione dei soggetti partecipanti, da assicurare mediante strumenti ottici, analogici o informatici.
- **Regolarità:** dovranno essere adottati strumenti che consentano di impedire accessi non autorizzati, intromissioni non consentite o interventi atti a disturbare e/o interrompere la seduta.
- **Pubblicità:** restano immutati gli obblighi di pubblicità e/o segretezza della seduta; nel caso in cui l'ente abbia già disposto in materia di pubblicità delle sedute – anche mediante trasmissione in *streaming* – si dovrà cercare di assicurare, per quanto possibile, il medesimo strumento.
- **Partecipazione del segretario:** dovrà essere garantita la partecipazione del segretario con funzioni consultive, referenti e di assistenza, oltre che per la verbalizzazione della seduta.

La riunione, è bene precisarlo, potrà svolgersi completamente da remoto, senza la necessità che né il presidente o il sindaco, né il segretario debbano trovarsi nello stesso luogo, tanto meno presso la sede dell'ente.

---

<sup>4</sup> Ministero dell'Interno, Circolare 27 ottobre 2020

Il Decreto Legge, infatti, disciplina compiutamente – al già citato art. 73 – la facoltà di riunire gli organi collegiali in videoconferenza, senza preoccuparsi di stabilire obblighi o deroghe circa la contemporanea presenza di chi presiede e di chi verbalizza; nello stesso provvedimento, affrontando il tema delle assemblee delle società, la normativa stabilisce una espressa deroga all'obbligo di contemporanea presenza – ove previsti – di presidente e segretario o notaio.<sup>5</sup> Appare quindi difficile ritenere che, pur avendo ben chiare le problematiche in tema di contemporaneità dei verbalizzanti, si sia scelto di stabilire una deroga solo per le società e non per le pubbliche amministrazioni, mantenendo questa scelta anche in sede di conversione. In verità, il legislatore ha ritenuto non necessario prevedere una deroga per gli enti locali, posto che tale obbligo è espressamente previsto solo per le società e non già per le pubbliche amministrazioni. D'altronde, sulla spinta degli ultimi anni all'informatizzazione, le pubbliche amministrazioni sono perfettamente in grado – tramite gli strumenti informatici dell'ente e utilizzando strumenti di firma elettronica – di concludere l'iter procedimentale da remoto, anche sottoscrivendo il verbale senza la contemporanea presenza di presidente e segretario.

Da ciò deriva che la possibilità di riunirsi da remoto sia sempre concessa sia agli organi elettivi e di indirizzo, sia agli organi di gestione, purché adeguatamente regolamentata: viene quindi rimesso alle singole amministrazioni, sulla base anche di valutazioni correlate alla situazione del proprio territorio rispetto al rischio specifico, la facoltà di prevedere le riunioni in videoconferenza o, eventualmente, la facoltà di effettuare sedute in modalità ibrida (ossia con alcuni componenti in presenza e altri in collegamento a distanza).

---

<sup>5</sup> D. L. 17 marzo 2020, n. 18, art. 106, co. 2

### **Esempio 1 – Sintesi delle fonti**

## **Sintesi di ricostruzione della successione delle norme in materia di partecipazione remota alle sedute degli organi collegiali in modalità telematica.**

Di seguito si riporta un esempio di riferimento alle norme emanate in materia di partecipazione remota alle sedute degli organi collegiali in modalità telematica, tratto dal “Disciplinare per lo svolgimento delle sedute del Consiglio Comunale in videoconferenza” del Comune di Padova “Ai sensi di quanto disposto dall’art. 73 (*Semplificazioni in materia di organi collegiali*) del D.L. 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, al fine di contrastare la diffusione del virus COVID-19 sino alla data di cessazione dello stato di emergenza deliberato dal Consiglio dei Ministri il 31/01/2020.

*Il successivo DL 30/07/2020, n. 83 (convertito, con modificazioni, in L. 124/2020) ha prorogato fino al 15/10/2020 i termini previsti dalle disposizioni legislative di cui all'allegato 1 del medesimo Decreto fra le quali, al n. 16, rientra il sopra richiamato art. 73.*

*Successivamente il DL 7/10/2020, n. 125 (pubblicato in G.U. n. 248 del 7/10/2020) all'art. 1, comma 3, lettera a) ha ulteriormente prorogato fino al 31/12/2020 i termini previsti dal citato D.L. 83/2020. Il Decreto Legge n. 183 del 31/12/2020 (pubblicato in G.U. n. 323 del 31/12/2020) all'art. 19 ha nuovamente prorogato il termine di cui all'art. 73 del suddetto D.L. 17.03.2020, n. 18 fino alla data di cessazione dello stato di emergenza epidemiologica da Covid-19 e comunque non oltre il 31 marzo 2021.*

*A seguire la legge di conversione del precitato DL 183, Legge 26 febbraio 2021, n. 21 (pubblicata in G.U. n. 51 del 01/03/2021) ha prorogato il predetto termine fino al 30 aprile 2021. Il D.L. 22 aprile 2021, n. 52 (pubblicato in G.U. n. 96 del 22/04/2021) ha poi prorogato il suddetto termine fino al 31 luglio 2021 (combinato disposto art. 11 e punto 6 del relativo Allegato 2).*

*Il D.L. 23 luglio 2021, n. 105 (pubblicato in G.U. n. 175 del 23/07/2021) ha ulteriormente prorogato il suddetto termine fino al 31 dicembre 2021 (combinato disposto art. 6 e punto 2 del relativo Allegato A)”.  
A*

# 2

## **Caratteristiche delle sedute in modalità remota** degli organi collegiali comunali



Le sedute dei diversi organi collegiali, oltre che per le peculiarità proprie previste da norme e regolamenti, si differenziano per tipologia e per modalità di svolgimento. Scopo di questo capitolo è definire i punti essenziali e comuni alle sedute, individuando i principali requisiti organizzativi in modo che possano essere applicati alle differenti casistiche.

A conclusione si richiamano alcune raccomandazioni in ordine alla necessità di adeguare i regolamenti e le disposizioni per svolgere le sedute in modalità telematica con l'ausilio di sistemi di videoconferenza e di strumenti audiovisivi per la partecipazione remota.

## **1. DIFFERENTI TIPOLOGIE DI SEDUTA**

Le sedute degli organi collegiali possono essere di differenti tipologie. In sintesi, possiamo definirle sulla base di alcune loro caratteristiche e peculiarità.

Le prime caratteristiche riguardano le modalità di svolgimento:

- *sedute pubbliche*: che prevedono la pubblicità dei lavori, dei contenuti, degli atti e la partecipazione del pubblico che può assistere all'evento;
- *sedute non pubbliche*: che al contrario si svolgono in modalità protetta riservata o segreta.



## Esempio 2

### **Sedute aperte** (un esempio di applicazione regolamentare)

Esempio tratto dal “Regolamento per il funzionamento del consiglio comunale” di Cerro al Lambro, un comune di 5.000 abitanti della Città metropolitana di Milano.

#### **Consiglio Comunale “aperto”**

Il Sindaco, di propria iniziativa o su richiesta di almeno 5 Consiglieri, per rilevanti motivi di interesse per la comunità, può disporre la convocazione del Consiglio Comunale “aperto”.

1. Tali adunanze hanno carattere speciale. Alle stesse possono essere invitati Parlamentari, rappresentanti della Regione, della Provincia, di altri Comuni, degli organismi di partecipazione popolare e delle associazioni sociali e politiche interessate agli argomenti in discussione, perché portino il loro contributo di opinioni e conoscenze e precisino al Consiglio gli orientamenti delle parti sociali da loro rappresentate.
2. L'intervento e la partecipazione al dibattito è garantita dal Sindaco anche ad ogni singolo cittadino.
3. Le riunioni del Consiglio Comunale “aperto” non necessitano della presenza del Segretario Comunale; in tal caso il Sindaco cura personalmente, avvalendosi di un Consigliere, il verbale della seduta.
4. Durante le sedute “aperte” possono essere presentate e sottoposte alla discussione del Consiglio mozioni, ordini del giorno e risoluzioni che saranno iscritte all'ordine del giorno del primo Consiglio Comunale successivo al Consiglio Comunale “aperto” per la discussione e l'eventuale votazione.

A queste due tipologie principali, si aggiungono le *sedute aperte* che sono sedute pubbliche di tipo particolare dove, per esempio, sono espressamente invitati a intervenire e partecipare allo svolgi-

mento dei lavori soggetti non componenti degli organi.

Il funzionamento delle sedute è normalmente regolamentato. Esiste anche la possibilità che chi presiede tale organo emani delle disposizioni, aggiuntive o integrative al regolamento, per chiarire modalità di funzionamento in condizioni particolari (per esempio, in modalità remota con il ricorso a sistemi di videoconferenza) o per esplicitare specifici aspetti.

## SEDUTE PUBBLICHE E NON PUBBLICHE (RISERVATE, SEGRETE)

La partecipazione del pubblico, in un contesto telematico, può esplicarsi sia contestualmente allo svolgimento della seduta, sia attraverso la disponibilità a visionare liberamente la registrazione audio/video della seduta (vedi di seguito il paragrafo “Pubblicità della seduta e partecipazione dei cittadini”). Diciamo che il termine “porte aperte” o “porte chiuse”, derivato dalle sedute che si svolgono in presenza, potrebbe anche aiutare a leggere queste peculiarità.

Le sedute di Consiglio sono normalmente pubbliche e quelle di Giunta sono usualmente riservate e non pubbliche, ma esistono eccezioni e casi particolari.

Nei Consigli comunali, ma vale in analoghe condizioni in altri organi di governo, qualora si affrontino discussioni particolari, normalmente relative a singole persone o aspetti disciplinari, si può passare a una seduta “a porte chiuse”, sospendendo la partecipazione del pubblico che riprenderà regolarmente al termine della discussione riservata.

Alcune amministrazioni per regolamento hanno previsto lo svolgimento della parte riservata della seduta a conclusione della fase pubblica in modo da consentire un ordinato svolgimento della partecipazione del pubblico. Tuttavia, in alcuni casi, per esempio a fronte di episodi che coinvolgono l'ordine pubblico, si può interrompere la partecipazione del pubblico anche in corso di seduta, per poi riprendere la fase pubblica al ripristino delle condizioni di partecipazione o all'esaurimento dell'argomento riservato da trattare.

La riservatezza della seduta, infatti, non preclude né la pubblicità legale per la validità degli atti, né gli obblighi di trasparenza dell'attività amministrativa che vanno assolti nei modi e nei tempi stabiliti per norma o regolamento.

### **Pubblicità della seduta e partecipazione dei cittadini**

Il tema “pubblicità” di una seduta, per esempio di Consiglio comunale, non si esaurisce con l'annuncio (pubblico) della sua convocazione e dell'ordine del giorno, ma si concretizza nella disponibilità di accesso pubblico per assistere alle riunioni, naturalmente ad esclusione di quelle convocate “a porte chiuse”.

Per meglio inquadrare il caso prendiamo a modello le riunioni dei Consigli comunali pubblici, cui il cittadino può assistere, e quindi “partecipare”, sostanzialmente in tre modi:

1. *in presenza* durante lo svolgimento della seduta nello spazio riservato al pubblico (o in altro luogo deputato collegato tramite circuito interno audio/video);
2. *in diretta*, se prevista la trasmissione in via telematica (in *streaming live*) della seduta;
3. *in differita*, tramite registrazione audio/video resa disponibile (in *streaming*) a conclusione della seduta.

Gli ultimi due casi sono attuabili anche nel caso di riunioni di Consiglio in via telematica, ma per il punto 2 bisogna sapere che non tutti i sistemi di videoconferenza hanno funzionalità integrate per trasmettere “in diretta” (*streaming live*) a un pubblico che assiste telematicamente dall'esterno (via web o tramite app mobile, ma senza connettersi al sistema di videoconferenza in uso per la riunione).

In riferimento al punto 3, normalmente tutti i sistemi di videoconferenza prevedono la possibilità di registrare audio e video della sessione.

La registrazione ottenuta potrà poi essere resa disponibile e pubblicata in *cloud*, su canali social (per esempio *YouTube*) oppure sul sito dell'amministrazione comunale per la fruizione pubblica. La pubblicazione della registrazione audio/video assolve, oltre ai requisiti di trasparenza, anche a quelli di pubblicità nel caso non sia praticabile la trasmissione in diretta della seduta.

Come ulteriore annotazione possiamo ipotizzare che, anche nel caso di riunioni tenute completamente in videoconferenza, si può comunque ricorrere all'allestimento di uno o più luoghi "fisici" dove i cittadini possano recarsi per assistere alla seduta tramite schermo o altro sistema di videoproiezione.

## QUADRO DI SINTESI DELLE PRINCIPALI ANALOGIE E DIFFERENZE FRA LE DIFFERENTI TIPOLOGIE DI SEDUTA

Di seguito un quadro che sintetizza quanto sopra descritto per le differenti tipologie di sedute degli organi collegiali.

**Tabella 1**  
DIFFERENTI TIPOLOGIE DI SEDUTA E RELATIVE CARATTERISTICHE

TIPO DI SEDUTA	INVITO ALLA SEDUTA		CREDENZIALI DI ACCESSO		IDENTIFICAZIONE	
	Partecipare	Assistere	Partecipare	Assistere	Partecipare	Assistere
PUBBLICA E APERTA	Individuale nominale	Collettivo avviso pubblico	Nominale non cedibile	No link accesso pubblico (*)	Si	No
RISERVATA (SEGRETA)	Individuale nominale	No	Nominale riservata	Escluso controllo accessi	Si e controllo riservatezza	Non applicabile

\* In alcuni casi potrebbe essere richiesta una preregistrazione per poter ottenere il link necessario per accedere ed assistere. Se la seduta è pubblica, la partecipazione deve intendersi comunque libera.

## 2. DIFFERENTI MODALITÀ DI SVOLGIMENTO DELLE SEDUTE

In sintesi, si possono considerare tre modalità di svolgimento delle sedute, siano esse di tipo pubblico o riservato:

- *in presenza*: i componenti si riuniscono presso la sede “fisica” dell’ente;
- *remota*: i componenti riuniscono tramite sistemi di comunicazione telematica partecipando da remoto;
- *ibrida (o mista)*: un mix delle prime due modalità, parte dei componenti si riunisce in presenza e parte partecipa da remoto.

### | SEDUTE TELEMATICHE IN MODALITÀ REMOTA

Per *modalità remota* si intendono le sedute che si svolgono con la partecipazione prevalentemente da remoto degli aventi diritto attraverso l’ausilio di sistemi informatici e telematici, tipicamente sistemi di videoconferenza o simili.

Le riunioni in modalità remota possono tenersi con la partecipazione in videoconferenza di tutti i partecipanti, compreso il pubblico che assiste nel caso di sedute pubbliche, oppure con la presenza in sede di alcuni membri, per esempio il Presidente o il Sindaco e il Segretario per consentire o facilitare lo svolgimento delle operazioni e la verbalizzazione dei lavori, e con la partecipazione remota in videoconferenza degli altri membri e del pubblico che assiste, ove previsto.

### | SEDUTE TELEMATICHE IN MODALITÀ IBRIDA

Per *modalità ibrida* si intende invece sedute organizzate nella sede istituzionale cui si può partecipare, e assistere, se sedute pubbliche,

in presenza oppure da remoto tramite sistemi informatici e telematici (videoconferenza) che garantiscono l'operatività a tutti i membri dell'organo secondo la propria funzione.

La modalità ibrida comporta la necessità di dotazioni adeguate per consentire la partecipazione ai lavori e la trasmissione delle sedute pubbliche sia dalla sede fisica che da remoto tramite sistemi telematici.

### Esempio 3

#### **Sedute in modalità ibrida (esempio di applicazione regolamentare)**

Un esempio di richiamo specifico alle sedute in modalità ibrida (o mista), è quello proposto da Anci nello *"Schema di regolamento per lo svolgimento delle sedute degli organi in modalità telematica"*, pubblicato nel "Volume 25 Quaderno Anci sulle riunioni in videoconferenza di consigli, giunte e commissioni(\*)" del Marzo 2021.

#### **Sedute in forma mista**

1. Le sedute del Consiglio comunale possono svolgersi anche in forma mista con la simultanea e contestuale partecipazione sia in presenza fisica, negli ambienti a tal fine dedicati, che mediante collegamento alla piattaforma informatica.
2. In questo caso occorre dare atto della contestualità della partecipazione tra i Consiglieri presenti e quelli che intervengono da remoto, per l'intera durata della seduta, evidenziando a verbale eventuali assenze e relative conseguenze sullo svolgimento dei lavori dell'Assemblea.

(\*) *Quaderno operativo Anci* a cura di Stefania Dota – Vice Segretario Generale, con la collaborazione di Daniele Formiconi – Responsabile Area Riforme Istituzionali, Status Amministratori; Maria Rosaria Di Cecca – Responsabile Ufficio Affari istituzionali; Giusy Vitale – Responsabile Ufficio Conferenza dei Consigli Comunali e di Riccardo Narducci – Studio Narducci

### **3. ASPETTI LEGATI ALL'UTILIZZO DEI SISTEMI TECNOLOGICI NELLE DIFFERENTI TIPOLOGIE DI SEDUTE**

Nel considerare gli aspetti tecnologici è fondamentale ricordare che la tecnologia è un mezzo e non un fine: l'azione amministrativa è soggetta a vincoli di legge e per garantire sicurezza e protezione dei dati, tutela della privacy, trasparenza e legalità. Ed anche i principi di efficienza, efficacia ed economicità, così spesso richiamati, in questo caso sono intimamente correlati alla corretta gestione delle sedute degli organi collegiali, un elemento fondamentale attraverso il quale si esplicita il confronto e il contraddittorio fra i partecipanti e si finalizza una decisione vincolante per l'amministrazione. Va inoltre evidenziato che gli strumenti tecnologici utilizzati - così come i criteri operativi definiti per il loro utilizzo - devono essere finalizzati a garantire la validità, la misurabilità e l'opponibilità verso terzi di tale processo.

Le tecnologie impiegate per la gestione delle sedute telematiche degli organi collegiali non sempre sono state appositamente progettate per lo svolgimento di tali eventi. Nella stragrande maggioranza dei casi gli strumenti, per esempio i sistemi di videoconferenza, sono stati adattati all'utilizzo per le sedute degli organi della pubblica amministrazione. Sistemi le cui caratteristiche tecniche e la cui adeguatezza funzionale deve essere valutata in relazione agli obiettivi ed alle finalità. Valutazione che deve toccare differenti aspetti, a volte molto diversi quali per esempio la riservatezza, in alcune tipologie di sedute, oppure al contrario la capacità di consentire la partecipazione dei cittadini, in altri.

Naturalmente sul mercato esistono differenti tipologie di soluzioni tecnologiche e fra queste alcune pensate espressamente per gestire sedute di tipo collegiale (assemblee, consigli, direttivi, commissioni, ecc.). Nello specifico degli organi collegiali pubblici, sono disponibili soluzioni per la gestione del Consiglio comunale che ha una sua complessità organizzativa nella gestione e nella conduzione delle sedute. Tali soluzioni forniscono normalmente gli aspetti preparatori (organizzazione, convocazione, condivisione documenti,

ecc.) e un'efficiente gestione dell'aula per le sedute in presenza ed anche per consentire ai cittadini di assistere anche da remoto via web. Ma anche queste soluzioni non sempre riescono a gestire con uguale efficienza ed efficacia le sedute di tipo telematico, con la partecipazione remota di tutti i consiglieri o con una gestione ibrida, parte in sede e parte in remoto, delle presenze

Altro elemento da considerare è che tali strumenti evolvono, in generale per rispondere alle sollecitazioni del mercato anche sulla spinta di eventi o condizioni particolari, vedi il caso della fase di emergenza sanitaria. In questo contesto, gli strumenti di *web meeting* in particolare hanno più o meno rapidamente sviluppato nuove funzionalità finalizzate a migliorare la *user experience*. Tali migliorie hanno riguardato anche alcuni aspetti tipici dell'utilizzo in ambito pubblico, vedi per esempio la sicurezza, la privacy, la trasparenza o la tracciabilità, quindi è necessario rimanere sempre aggiornati.

Infine, non si può che prendere atto di una evidenza inconfutabile: il contesto normativo non contempla ancora del tutto le sedute degli organi collegiali in modalità telematica, rimandando ai regolamenti le modalità di utilizzo e di integrazione delle tecnologiche nelle procedure organizzative, amministrative ed operative delle sedute.

## DOTAZIONI TECNOLOGICHE PER LE SEDUTE IN MODALITÀ REMOTA

Il cuore delle sedute telematiche degli organi collegiali è il *web meeting* (sistema di videoconferenza o simili), cioè una riunione collegiale presso un luogo virtuale in cui i soggetti collaborano in modo relativamente simmetrico, pur con la possibilità di un moderatore/organizzatore che possa coordinare, controllare e nel caso limitare, le funzionalità degli altri partecipanti.

Mentre tutte le altre componenti del processo sono opzionali (cioè possono non essere necessarie o essere surrogate con metodi alternativi), il ricorso ad uno strumento di *web meeting* per organizzare una seduta degli organi collegiali è una condizione imprescindibile.



## Piattaforma di web meeting

In generale, non si può affermare che uno strumento oggi disponibile sul mercato sia in assoluto migliore degli altri, per dei motivi evidenti:

- a seconda della tipologia di seduta (es. consiglio comunale, giunta comunale, commissione, ecc.) possono emergere esigenze differenti, che possono spingere a privilegiare l'utilizzo di uno strumento al posto di un altro;
- anche per la stessa tipologia di seduta, l'ente può optare per scelte organizzative differenti, che anche in questo caso possono portare a favorire soluzioni tecnologiche diverse;
- ci sono poi variabili tipicamente locali (per esempio la numerosità dei partecipanti), di natura tecnica (per esempio per limitazioni e nella connettività), ma anche legati ad altri fattori (per esempio i partecipanti sono spesso in condizioni di mobilità e necessitano di partecipare tramite telefono cellulare) che possono incidere sulle scelte della soluzione da adottare.

Fare un confronto fra le principali soluzioni sul mercato è un'impresa complessa ed anche inefficace, poiché le soluzioni evolvono molto velocemente per cercare di migliorare la propria *user-experience* a discapito dei prodotti di aziende concorrenti. Se nei primi mesi dell'emergenza epidemiologica le soluzioni avevano alcune funzionalità che le distinguevano dalle altre, in poco tempo i fornitori hanno compiuto un grande sforzo per implementare nelle proprie proposte tecniche nuove funzionalità – talvolta già sviluppate in soluzioni concorrenti - percepite come migliorative.

Nella valutazione delle soluzioni tecnologiche da adottare, in particolare per quelle non espressamente pensate per le sedute degli organi collegiali, è necessario prendere in considerazione alcuni punti di attenzione.

I sistemi di videoconferenza possono avere funzionalità aggiuntive o avanzate attivabili su richiesta (normalmente onerosa) oppure essere affiancati da strumenti complementari (plug in o simili) a integrazione dell'operatività del sistema di base o anche utilizzabili

esternamente per espletare le funzioni richieste durante lo svolgimento delle attività.

Assumendo che tutti i sistemi del tipo “*web meeting*” hanno caratteristiche di base che consentono di svolgere sedute in videoconferenza, di seguito si individuano alcune caratteristiche generali da considerare.

- *Modalità di funzionamento con personal computer (browser, applicazione)* – alcuni strumenti funzionano direttamente tramite browser, per cui non si rende necessaria alcuna installazione aggiuntiva, mentre altre soluzioni richiedono l’installazione di una applicazione sulla postazione di lavoro. In altri casi invece la piattaforma funziona semplicemente con un browser, ma l’installazione di una specifica applicazione rende le funzionalità più performanti.
- *Modalità di funzionamento con dispositivi mobili* – in generale il funzionamento di tali soluzioni sugli smartphone richiede l’installazione di app specifiche, in alcuni casi è inoltre espressamente richiesto un account (anche privato) sulla piattaforma, per cui possono esservi delle limitazioni di utilizzo tramite dispositivi mobili.
- *Numero di partecipanti contemporanei* – normalmente tutte le piattaforme più diffuse superano ampiamente il centinaio, pertanto le dimensioni di partecipazione contemporanea risultano adeguate.
- *Programmazione delle sedute* – generalmente è possibile pianificare preventivamente le sedute, permettendo quindi di perfezionare specifici inviti. Tale funzionalità è molto importante per impostare una corretta convocazione delle sedute, per cui è necessario verificarne la presenza sulla piattaforma di interesse.
- *Performance trasmissive* – alcune piattaforme utilizzano una risoluzione video molto alta, che chiaramente genera una rilevan-

te occupazione di banda. Chiaramente in caso di disponibilità bassa la risoluzione si adatta alle performance disponibili, ma l'applicazione cerca sempre di massimizzare la qualità della trasmissione e questo può andare a discapito di altre applicazioni sulla stessa rete che condividono la risorsa di banda, limitandone le prestazioni.

## Ricerca sugli strumenti di comunicazione, collaborazione e condivisione per le riunioni virtuali

*Fonte: Magic Quadrant for Meeting Solutions, by Mike Fasciani, Tom Eagle, Brian Doherty, Christopher Trueman, (7 October 2021)*

Nel tipico contesto aziendale, le soluzioni per riunioni sono definite come strumenti di collaborazione che supportano le interazioni tra i partecipanti per lavoro di squadra quotidiano, presentazioni, formazione e *webinar*. Gartner vede la domanda di soluzioni per riunioni da applicare sempre più spesso a casi d'uso come **riunioni del consiglio comunale online**, aule di tribunale virtuali, scenari di telemedicina e di banca remota (solo per citarne alcuni). Man mano che i casi d'uso si espandono, i fornitori di soluzioni per riunioni dovranno espandere i propri set di funzionalità o stabilire partnership tecnologiche tramite programmi di supporto API e kit di sviluppo software (SDK) per adattarsi ai flussi di lavoro integrati e alla condivisione dei dati per supportare questi scenari.

Alcuni dei fornitori in questo mercato stanno adattando le loro offerte, rendendole più modulari e consumabili attraverso diversi canali di consegna, punti di contatto e modalità. Questa strategia risponde al desiderio di un'organizzazione di offrire esperienze applicative più contestualizzate e personalizzate per i propri dipendenti e clienti. Gartner fa riferimento a questo modello emergente di distribuzione delle applicazioni come "impresa componibile", che definisce le organizzazioni in grado di innovare e adattarsi alle mutevoli esigenze aziendali attraverso l'assemblag-

gio e la combinazione di funzionalità aziendali preconfezionate. La visione di Gartner del mercato delle soluzioni per riunioni è focalizzata su tecnologie o approcci di trasformazione che soddisfano le esigenze future degli utenti finali e non sul mercato così com'è oggi. Il risultato della ricerca è sintetizzato in un "quadrante magico" che rappresenta il posizionamento dei maggiori produttori mondiali.



Fonte: Gartner (ottobre 2021)

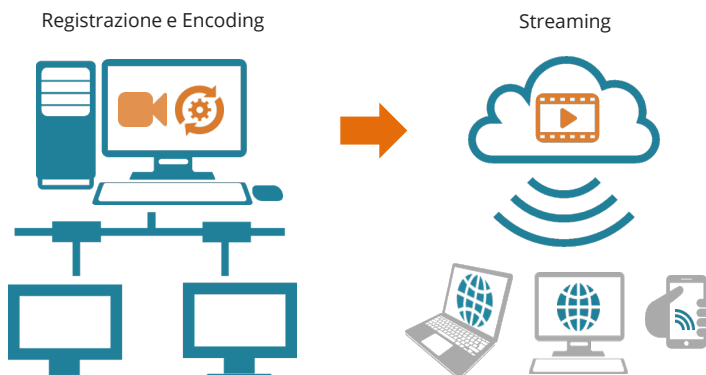
## Piattaforma di streaming

Ai fini della pubblicità legale della seduta, si può ricorrere allo *streaming* della stessa. Tale funzionalità è prevista nativamente in alcune soluzioni di mercato, che effettuano lo *streaming* direttamente su proprie piattaforme o consentono di collegare lo *streaming* su canali social dell'ente (di solito Facebook o YouTube): va espressamente verificato se le soluzioni selezionate offrano tale opportunità.

Nei casi in cui le piattaforme di *web meeting* non supportino lo *streaming* della riunione, è possibile attivare tale funzionalità attraverso soluzioni alternative. Una delle modalità più diffuse è l'utilizzo di OBS (acronimo di Open Broadcaster Software), un programma che acquisisce il video in tempo reale e lo invia in *streaming* su una piattaforma utilizzata dall'ente (di solito Facebook o YouTube). Il programma si installa su una postazione di lavoro che è collegata alla riunione come partecipante, acquisisce il video della riunione e lo manda in *streaming*, come rappresentato nell'immagine seguente:

**Figura 3**

UTILIZZO DI SOFTWARE AGGIUNTIVO PER LA REGISTRAZIONE E LO STREAMING DELLE SEDUTE PUBBLICHE



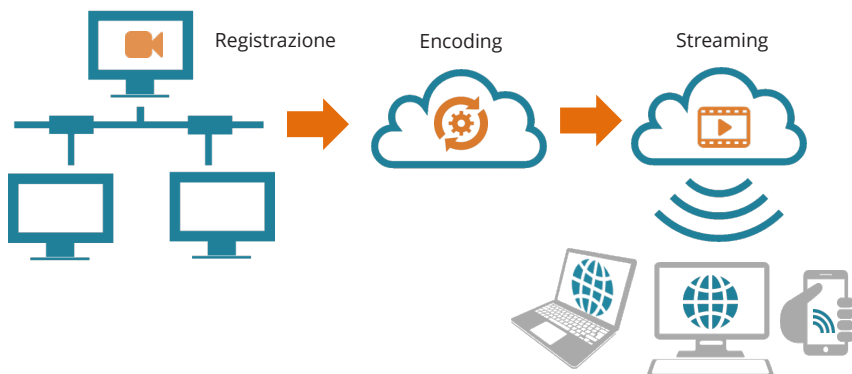
Nella rappresentazione precedente si evidenziano in arancione le attività svolte dal programma OBS: l'acquisizione video, denominata *encoding*, e l'upload dello stesso sul portale che trasmetterà in *streaming* la riunione. Tali funzionalità sono caratterizzate da due potenziali criticità:

- l'attività di *encoding* richiede delle prestazioni computazionali rilevanti, per cui la dotazione hardware della postazione su cui si effettua deve essere performante per garantire il corretto funzionamento;
- la banda trasmissiva necessaria per fare l'*upload* del flusso video sulla piattaforma di *streaming* è elevata, per cui la postazione deve poter disporre di un accesso ad internet di portata significativa, altrimenti il segnale video sarà trasmesso a scatti.

Per ovviare a tali controindicazioni, si può predisporre una macchina virtuale in *cloud* con installata la piattaforma OBS che acquisisce il flusso video della riunione e lo trasmette alla piattaforma di *streaming*, come nella figura seguente:

**Figura 4**

UTILIZZO DI UN SERVIZIO CLOUD PER L'ENCODING E LO STREAMING DELLE SEDUTE PUBBLICHE



In questo modo, la macchina virtuale è equipaggiata di dotazioni computazionali adeguate alle necessità di encoding. Inoltre, la banda necessaria per la partecipazione alla riunione (indicata con le frecce bidirezionali blu) è più contenuta, demandando il carico della banda per l'attività di upload direttamente dalla postazione in *cloud*. Questa segmentazione delle funzioni riduce l'impiego di banda per i partecipanti, migliorando le qualità video della riunione.

In generale, quando si progetta un'architettura di *streaming* si devono considerare diversi aspetti:

- le risorse prestazionali della postazione che acquisirà il flusso video;
- la connettività disponibile tra il nodo che trasmetterà il segnale video e la piattaforma di *streaming*;
- l'affidabilità delle dotazioni tecnologiche che svolgeranno le azioni necessarie;
- il rischio di blocco da parte della piattaforma di *streaming* in caso di atteggiamenti giudicati inopportuni dei partecipanti.

In caso di ricorso alle piattaforme di *web meeting* con *streaming* integrato i primi due punti vengono gestiti direttamente dal fornitore del servizio.

Un altro tema su cui ragionare è il ricorso allo *streaming* tramite canali social: qualora l'accesso al canale sia consentito solo a soggetti autenticati sulla piattaforma social, questo costituirebbe un fattore limitante; pertanto, è bene verificare eventuali vincoli della piattaforma.

## | DOTAZIONI INFRASTRUTTURALI PER SEDUTE IBRIDE

Le sedute ibride sono delle sedute in cui parte dei partecipanti si trova nella sede fisica in cui si tiene la seduta, mentre altri sono collegati telematicamente da un altro luogo. In questo caso, oltre al rispetto degli obblighi di legge - garantito dalle metodologie viste

#### Esempio 4

### Requisiti tecnici (esempio di applicazione regolamentare)

Un esempio di richiamo ai requisiti tecnici del sistema tecnologico utilizzato per le sedute telematiche con partecipazione remota, è quello proposto nello *"Schema di regolamento per lo svolgimento delle sedute degli organi in modalità telematica"*, pubblicato nel Quaderno operativo Anci "Volume 25 Quaderno Anci sulle riunioni in videoconferenza di consigli, giunte e commissioni(\*)" del Marzo 2021.

#### Requisiti tecnici

1. La piattaforma telematica utilizzata deve garantire il rispetto delle seguenti condizioni:
  - verifica della identità dei soggetti che intervengono in videoconferenza;
  - possibilità a tutti i componenti dell'organo collegiale di partecipare alla discussione e alla votazione su ogni argomento;
  - reciproca percezione audiovisiva degli interventi e dichiarazioni da parte di tutti i componenti, in modo da consentire un collegamento simultaneo su un piano di parità del dibattito;
  - visione e condivisione tra i partecipanti della documentazione relativa agli argomenti in discussione;
  - constatazione e proclamazione dei risultati della votazione, comunque delle posizioni assunte dai singoli consiglieri;
  - completezza del verbale sulla base di quanto discusso e deliberato;
  - garanzia della segretezza delle sedute della Giunta e ove necessario del Consiglio comunale;
  - sicurezza dei dati e delle informazioni;
  - tracciabilità mediante verbalizzazione delle riunioni, acquisizione e conservazione dei file dei lavori.
2. La piattaforma deve garantire che il Segretario comunale abbia sempre la completa visione e percezione dell'andamento



della seduta e di quanto viene deliberato, anche con riguardo ad eventuali questioni incidentali.

(\*) *Quaderno operativo Anci* a cura di Stefania Dota – Vice Segretario Generale, con la collaborazione di Daniele Formiconi – Responsabile Area Riforme Istituzionali, Status Amministratori; Maria Rosaria Di Cecca – Responsabile Ufficio Affari istituzionali; Giusy Vitale – Responsabile Ufficio Conferenza dei Consigli Comunali e di Riccardo Narducci – Studio Narducci

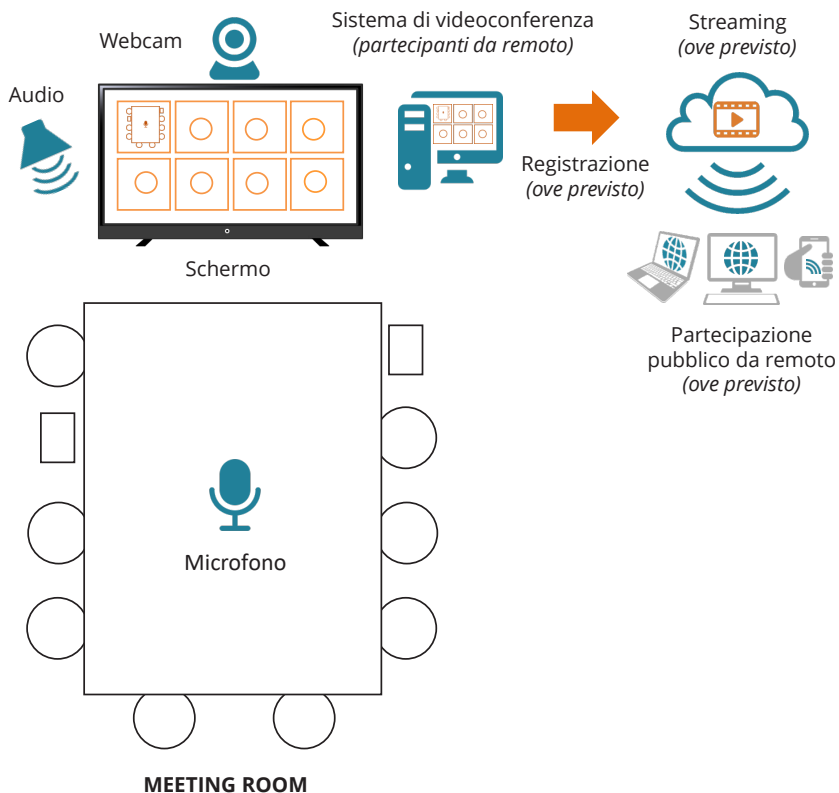
precedentemente (per i partecipanti da remoto) e dalla normativa pregressa (per i partecipanti in loco) – che viene adeguatamente documentato dal soggetto verbalizzante, si possono allestire delle dotazioni specifiche per rendere più efficace la fruibilità della seduta stessa. Può ad esempio essere opportuno disporre di una rappresentazione audio/video dei soggetti collegati ad uso e consumo dei partecipanti, analogamente per i soggetti collegati da remoto (non solo i partecipanti, ma anche gli spettatori che assistono ai lavori della seduta) può essere utile poter vedere come si sviluppano i lavori presso il luogo di adunanza.

Al fine di individuare le soluzioni tecniche più idonee, possiamo distinguere due scenari ricorrenti a cui ricondurre i vari contesti reali:

1. *meeting room*: una sala riunioni per un ristretto numero di partecipanti (senza spettatori) predisposta per il collegamento con alcuni spettatori remoti. La geometria più opportuna per una *meeting room* è quella di un tavolo rettangolare in cui all'estremità di uno dei lati più stretti sia posizionata una grande televisione in cui vengano trasmessi i partecipanti remoti, oltre che una telecamera che acquisisca il video dei partecipanti seduti intorno al tavolo. In mezzo al tavolo dovrà poi essere allestito un microfono per conferenze: questo dispositivo è cruciale, deve essere di buona qualità altrimenti i partecipanti remoti non potranno ascoltare efficacemente i partecipanti localizzati intorno al tavolo. I dispositivi potranno essere collegati ad una

postazione che potrà essere utilizzata anche per il collegamento al sistema di *web meeting* e la verbalizzazione della seduta, oppure ad un'altra postazione che funga da regia (sempre collegata al sistema di *web meeting*). L'audio dei partecipanti remoti potrà essere diffuso nella stanza tramite la postazione di lavoro, che trasmetterà l'output sonoro su un impianto audio o sulla televisione stessa.

**Figura 5**  
ESEMPIO DI DOTAZIONE PER MEETING ROOM PER LE SEDUTE IBRIDE

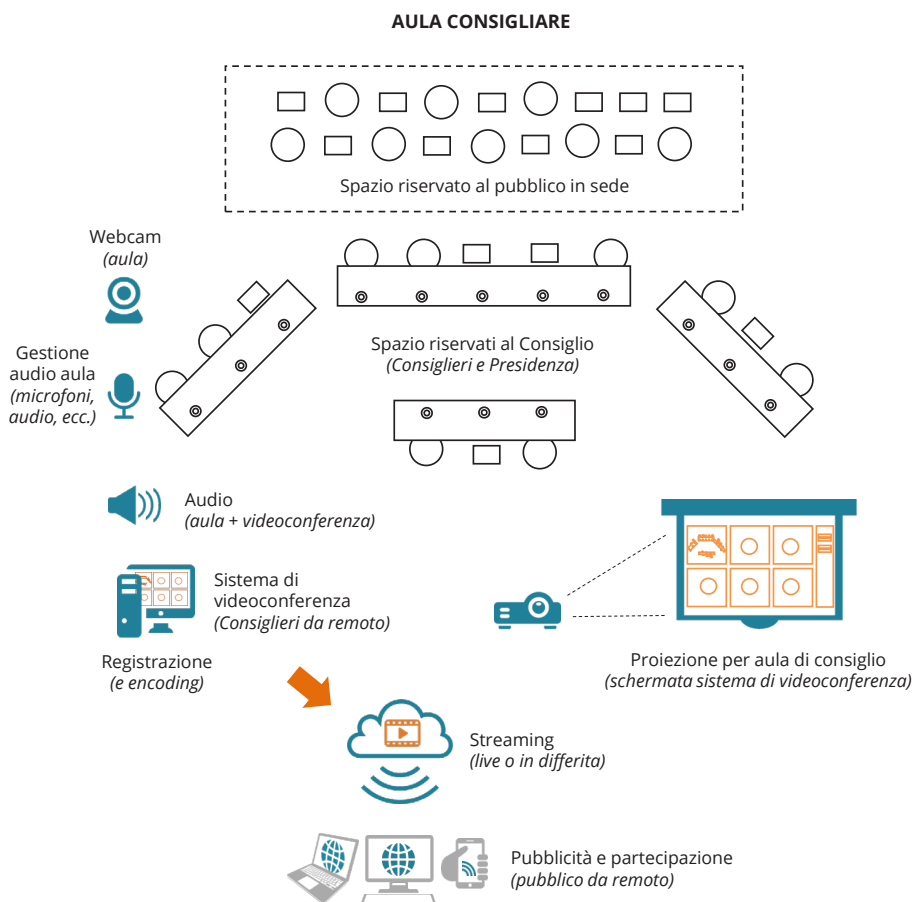


2. *aula assembleare*: un luogo ampio distinto in due parti (la sezione dedicata ai partecipanti, di solito provvista di microfoni e altri dispositivi di interazione, e la sezione dedicata agli spettatori che assistono alla seduta), per cui vi è la necessità di un impianto in grado di acquisire e rappresentare i vari interventi. Spesso negli ambienti predisposti per le sedute assembleari è già presente un impianto audio per i partecipanti e una cabina di regia, anche se non sempre. In una situazione del genere, oltre alla postazione di lavoro del verbalizzante/moderatore, per una efficace gestione della seduta è opportuno allestire una postazione di regia, la quale:

- sia collegata con un suo account specifico al *web meeting*, in modo da poter visualizzare tramite il software della piattaforma i partecipanti collegati da remoto,
- sia equipaggiata di una telecamera in grado di inquadrare i partecipanti intervenuti presso la sede fisica, restituendo la rappresentazione video insieme a quella degli altri partecipanti;
- sia in grado di acquisire l'audio degli interventi in loco, tramite collegamento diretto all'impianto audio preesistente, acquisizione ambientale posizionandosi in prossimità di altoparlanti/casse collegate all'impianto audio preesistente o acquisizione ambientale diretta. L'interazione con un impianto audio preesistente è la più performante, potendo essere supportata anche da altre dotazioni come microfoni a gelato, in grado di favorire quindi anche l'intervento degli spettatori in caso di necessità;
- sia collegata ad uno schermo gigante o ad un videoproiettore in grado di trasmettere, su una parete o un telone, le immagini derivanti dalla rappresentazione software della riunione (la soluzione migliore è la trasmissione del *grid* della riunione, che rappresenterà sia l'inquadratura dei partecipanti in loco sia le immagini video dei partecipanti da remoto);
- acquisisca i segnali audio/video per la registrazione e la trasmissione in *streaming* della seduta.

Nell'immagine successiva si schematizza una tipica organizzazione funzionale del sistema.

**Figura 6**  
ESEMPIO DI DOTAZIONI TECNOLOGICHE PER LE SEDUTE IBRIDE  
IN UN'AULA CONSIGLIARE



Per lo specifico delle dotazioni tecnologiche atte a riprendere le immagini dello svolgimento della seduta (telecamere, *webcam*, ecc.), il loro posizionamento e utilizzo dovrà in ogni caso garantire il rispetto delle norme in materia di protezione dei dati personali.

In particolare, le riprese video, e per quanto tecnicamente praticabile anche audio, dovranno essere circoscritte all'area riservata ai partecipanti (consiglieri, presidente, segretario, tecnici e personale dell'ente), oltre a eventuali postazioni dedicate agli interventi esterni, senza inquadrare l'area destinata al pubblico che assiste ai lavori.

Nell'esempio che segue sono proposte alcune specifiche disposizioni da inserire nel regolamento per le sedute pubbliche.

### Esempio 5

#### **Protezione dei dati personali nelle riprese audio/video (un esempio di applicazione regolamentare)**

Al fine di assicurare il rispetto delle norme in materia di protezione dei dati personali, si riporta a titolo esemplificativo quanto proposto nello *"Schema di regolamento per lo svolgimento delle sedute degli organi in modalità telematica"*, pubblicato nel Quaderno operativo Anci "Volume 25 Quaderno Anci sulle riunioni in videoconferenza di consigli, giunte e commissioni (\*)" del Marzo 2021.

#### **Protezione dei dati personali**

1. Le riprese audio/video in corso di seduta possono riguardare esclusivamente i componenti del Consiglio comunale, gli Assessori, i dipendenti dell'Ente e gli altri soggetti (come i componenti di organismi dell'Ente stesso) che partecipano alle sedute del Consiglio comunale ed in particolare coloro che propongono o intervengono sugli argomenti iscritti all'ordine del giorno nel corso della seduta.
2. Al fine di assicurare la sola ripresa di tali soggetti, le telecamere per la ripresa delle sedute consiliari sono orientate in modo

tale da non inquadrare il pubblico eventualmente presente in sala né altri soggetti, salvo il personale dipendente in servizio, limitandosi ad inquadrare esclusivamente lo spazio (emiciclo) riservato ai componenti del Consiglio comunale.

(\*) *Quaderno operativo Anci* a cura di Stefania Dota – Vice Segretario Generale, con la collaborazione di Daniele Formiconi – Responsabile Area Riforme Istituzionali, Status Amministratori; Maria Rosaria Di Cecca – Responsabile Ufficio Affari istituzionali; Giusy Vitale – Responsabile Ufficio Conferenza dei Consigli Comunali e di Riccardo Narducci – Studio Narducci

## DOTAZIONI TECNOLOGICHE DEI PARTECIPANTI DA REMOTO

Quando si allestisce un'architettura tecnologica per le sedute telematiche degli organi collegiali, si deve anche ragionare sulle dotazioni necessarie per i partecipanti, specie in quei casi in cui devono essere fornite dall'amministrazione.

Occorre verificare, in primo luogo, con quali dispositivi ci si può collegare alla piattaforma in uso:

- postazioni di lavoro informatiche (desktop o notebook);
- smartphone;
- tablet.

In secondo luogo, si tratta d'identificare quali sono i sistemi operativi sono supportati (IOS, Android, Microsoft Windows, ecc).

Occorre inoltre verificare se, a seconda del dispositivo scelto, sia sufficiente collegarsi via browser o se occorra installare un software (per i computer) o una App (per smartphone e tablet).

Se vi dovessero essere delle limitazioni, sulle tipologie di dispositivi abilitati, dovranno essere preventivamente segnalate ai partecipanti affinché si possano organizzare di conseguenza. Non è

da escludere, in casi particolari, la possibilità di fornire ai membri dell'organo collegiale adeguati strumenti, per esempio per garantire di operare in sicurezza e riservatezza.

È consigliabile invitare i partecipanti all'utilizzo di cuffie (o auricolari) per ottimizzare l'ascolto, ridurre i disturbi e attenuare l'eco fra microfono e casse o speaker. Sempre per attenuare i disturbi, è consigliabile che i partecipanti disabilitino i microfoni quando non hanno la necessità di intervenire.

Qualora siano consentiti collegamenti audio tramite telefonata, è necessario segnalare, in fase di convocazione, anche il numero telefonico da chiamare e il codice identificativo della seduta, da digitare alla risposta, per accedere al sistema.

Infine, una nota sulla logistica: in caso di sedute segrete, il moderatore dovrà richiedere espressamente ai partecipanti connessi da remoto di mostrare il locale in cui si trovano, in modo da riscontrare l'assenza di soggetti non autorizzati.

Nel caso di partecipazione solo in modalità audio, per esempio nel caso di ricorso alla chiamata telefonica, non potendo essere riscontrata visivamente dal moderatore la condizione di riservatezza del luogo da cui è effettuato il collegamento, deve essere raccolta e verbalizzata la dichiarazione esplicita del partecipante sul sussistere di tali condizioni.

## **4. ASPETTI ORGANIZZATIVI PER LE DIVERSE TIPOLOGIE DI SEDUTE**

### **| SOGLIE DI REGOLARITÀ**

La regolamentazione del funzionamento degli organi dispone le soglie minime previste per la regolarità della seduta sia con riguardo alla presenza che con riferimento al voto: le medesime prescrizioni restano valide anche per le sedute in videoconferenza e per le convocazioni in modalità ibrida, con l'ulteriore necessità di stabilire la

corrispondenza tra le assenze temporanee e le uscite dall'aula (anche mediante strumenti informatici).

Un agevole strumento di verifica del numero legale potrebbe essere la chiama per appello nominale, valido anche per la votazione.

L'impiego degli strumenti telematici introduce nel processo gestionale della seduta un margine di incertezza non irrilevante, che può andare a inficiare la regolarità della stessa. Per questo motivo, si deve tener conto dei vari fattori che possono compromettere in tutto o in parte la continuità della seduta, definendo delle soglie di tolleranza e resilienza ai fattori di discontinuità, oltre le quali la seduta non può essere considerata valida o deve essere sospesa.

In primo luogo, vanno considerati alcune tipologie di malfunzionamenti che possono risultare bloccanti e non bloccanti, in cui l'interruzione di alcune componenti dell'infrastruttura tecnologica implementata per le sedute telematiche può costituire un malfunzionamento parzialmente o completamente bloccante. Sarà quindi necessario distinguere le situazioni in cui la seduta può proseguire tramite strumenti alternativi o con modalità ridotte da quelle in cui è possibile almeno una sospensione dei lavori, in attesa del ripristino delle funzionalità bloccate. Si devono pertanto definire gli scenari, parzialmente o totalmente bloccanti, per quanto riguarda:

- piattaforma di *web meeting*;
- sistema di acquisizione immagini e *streaming*;
- piattaforma di pubblicazione dello *streaming* della seduta;
- dispositivi di connessione dei singoli partecipanti;
- strumenti di espressione del voto;
- sistemi di registrazione;
- dotazioni infrastrutturali utilizzate per lo svolgimento delle sedute ibride.

Nei casi di malfunzionamenti bloccanti senza soluzione di continuità si devono programmare tempistiche di ripristino al di là delle quali la seduta deve considerarsi sospesa o annullata.

Poi ci sono alcuni fattori da considerare al fine di garantire l'inopugnabile regolarità della seduta.



- *certezza dell'identificazione*, a seconda della modalità di identificazione predefinita devono essere garantiti gli elementi informativi necessari per il riconoscimento dei partecipanti (video, audio o altri elementi personali associati ai soggetti);
- *valore probatorio della presenza* tenendo conto che normalmente una seduta è strutturata per punti e argomenti definiti all'ordine del giorno, nelle fasi istruttorie della stessa vanno determinati i parametri secondo i quali un partecipante possa essere considerato presente, tenuto conto di possibili interruzioni di comunicazione con lo stesso. Tali parametri possono essere l'espressione del voto, ove ricorra il caso, oppure la verifica della partecipazione alla fase di discussione di un determinato argomento tramite interpello esplicito da parte del moderatore, ecc.,. Nei casi in cui sia da considerare efficace l'espressione del voto, è necessario che in caso di discontinuità nella comunicazione il partecipante confermi inequivocabilmente di disporre del contenuto conoscitivo adeguato affinché possa manifestare in modo completo e consapevole la propria espressione di volontà, altrimenti questa potrebbe risultare viziata da una carenza informativa. Per questo motivo, in caso di parziale interruzione nella comunicazione, il partecipante dovrà confermare l'adeguata conoscenza delle circostanze su cui si debba pronunciare, altrimenti per poter recepire validamente il suo voto sarà necessario fornirgli le informazioni essenziali per esprimere senza riserve la sua volontà. In caso contrario, il suo voto non potrà essere acquisito. Nei casi in cui, invece, si debba considerare rilevante la fase di partecipazione alla discussione (ad esempio per fornire un parere, esporre una relazione descrittiva ad uso dei partecipanti, rispondere ad una interpellanza o qualsiasi altro intervento necessario per consentire l'esauritivo e corretto svolgimento dei lavori della seduta), si dovrà determinare la validità della presenza sulla base della capacità di esprimere efficacemente, e in maniera esauriente rispetto alle finalità, il contributo richiesto al partecipante;

- *manifestazione della volontà* – occorre determinare gli strumenti e i metodi implementati per garantire l'espressione del voto in modo inequivocabile sia dal punto di vista della sua corretta attribuzione ai partecipanti sia del suo esito manifesto. In caso di discontinuità dei sistemi tecnologici previsti, si devono definire delle modalità alternative per assicurare l'esito dei lavori;
- *interferenza da parte di soggetti non autorizzati* – qualora durante la seduta si riscontri la presenza di soggetti non autorizzati, si deve valutare la possibilità di escluderli dai lavori, allestire un'istanza alternativa della seduta riservata ai soli partecipanti oppure procedere alla sospensione o all'annullamento della seduta stessa, con la facoltà di riprenderla quando si siano ripristinate adeguate condizioni di regolarità.

Nella selezione della soluzione tecnologica da utilizzare per lo svolgimento dei lavori si dovrà porre particolare attenzione al rispetto dei requisiti necessari a garantire la regolarità dell'interazione fra i partecipanti e l'espressione della loro volontà.

## IDENTIFICABILITÀ E IDENTIFICAZIONE DEI PARTECIPANTI IN MODALITÀ TELEMATICA

Il Decreto Legge n. 18 del 17 marzo 2020 stabilisce che le riunioni di Giunta e Consiglio da tenersi con sistemi di videoconferenza debbano garantire l'identificazione con certezza dei partecipanti, senza specificare dettagliatamente quali modalità sia necessario adottare per assicurare la corretta identificazione dei soggetti. Per analogia, tale principio andrà esteso a tutte le tipologie di sedute che prevedono l'individuazione certa dei partecipanti aventi diritto.

Non esiste previsione normativa esplicita che stabilisca i requisiti cogenti a cui deve sottostare la fase di identificazione dei partecipanti, posto che il TUEL attribuisce all'organo la facoltà di determinazione delle modalità di svolgimento, in completa autonomia.

È significativo rilevare che neanche l'art. 40 TUEL – che discipli-

na la convocazione della prima seduta del Consiglio – preveda specifici obblighi di identificazione e/o di svolgimento.

Parimenti, l'art. 38 TUEL, co. 8, nel disciplinare le dimissioni dei consiglieri, prevede che queste siano presentate personalmente oppure autenticate. Se persino per un atto così importante non è prevista l'identificazione con forme o riti, l'identificazione può essere effettuata nell'assoluta libertà dei mezzi.

Nel rispetto degli obblighi previsti per la verbalizzazione, però, il Segretario dovrà procedere ad appello nominale per valutare la sussistenza del numero legale. Si dovrà pertanto allestire un impianto regolamentare e organizzativo adeguato per garantire la presenza dei soggetti componenti dell'organo.

Pertanto, al fine di poter documentare correttamente i lavori e gli esiti della seduta, è fondamentale identificare inequivocabilmente i partecipanti alla stessa, in modo da poterne comprovare la presenza e dare consistenza inoppugnabile ai loro contributi e manifestazioni di volontà espressi durante la seduta stessa.

La modalità di identificazione dei partecipanti va definita, formalizzata e comunicata agli stessi prima della seduta, in modo da consentire loro di dotarsi di eventuali equipaggiamenti adeguati e di verificare preventivamente se le conseguenti modalità di partecipazione possano essere soddisfatte.

Le modalità di identificazione possono essere:

- *riconoscimento visivo*, per cui si procede all'identificazione tramite il supporto video del dispositivo remoto del partecipante. In tal caso, oltre alla disponibilità di una videocamera sul dispositivo è necessario disporre anche di adeguata banda trasmissiva, specie se il contributo video sarà determinante anche nelle fasi successive della seduta;
- *riconoscimento sonoro*, per cui l'identificazione del partecipante può essere garantita anche con una connessione di tipo telefonico. È necessaria quando la risorsa trasmissiva è limitata e sufficiente in caso di *audio meeting*. In tal caso, si può chiedere al soggetto di declinare

le proprie generalità e altre informazioni di circostanza – come la funzione di indirizzo politico o il ruolo professionale strumentale allo svolgimento della seduta – utili a definire funzioni, compiti e responsabilità a vantaggio di tutti i partecipanti alla seduta;

- *riconoscimento tramite riscontro di risorse tecnologiche specificamente associate ai partecipanti.* In questo caso l'identificazione può essere fatta anche tramite associazione dei soggetti a risorse di carattere tecnologico di cui si possa documentare l'esclusiva e inequivocabile disponibilità da parte dei soggetti stessi, come l'indirizzo di email, il numero di telefono o specifiche credenziali di accesso (preventivamente comunicati dal partecipante). In tali circostanze cui si rende necessaria una fase preventiva di organizzazione della seduta, in cui si registra e verifica la sussistenza di tali dotazioni esclusive in capo ai partecipanti; a tale fase seguirà un'azione di riscontro al momento dell'identificazione e registrazione dei partecipanti.

## | TRACCIABILITÀ DELLO SVOLGIMENTO DELLA SEDUTA

Nel rispetto dell'art. 73 del Decreto Cura Italia, è necessario stabilire dei criteri utili ad assicurare la tracciabilità della seduta, ulteriori rispetto alla normale verbalizzazione della seduta, per esempio attraverso l'acquisizione e conservazione dei file dei lavori (registrazioni, log, report, ecc.) prodotti dal sistema di *web meeting*.

Il mezzo tecnologico permette infatti un aumento notevole delle possibilità di tracciamento, ben potendo tenere traccia di ciò che viene scritto in chat, delle richieste di intervento, delle interruzioni e degli interventi non autorizzati, oltre che della discussione e dell'iter procedimentale.

Pertanto, ad integrazione della verbalizzazione a cura del segretario, potranno essere utilizzate registrazioni audio e video, trascrizione delle chat, log di accesso, report delle attività ed ogni altro strumento ritenuto idoneo. In ogni caso, nessuno dei suddetti strumenti può sostituire la verbalizzazione della seduta.

A tal proposito si veda anche il parere del Ministero dell'interno - Dipartimento per gli Affari interni e Territoriali sul *“Regolamento del consiglio comunale. Sedute da remoto in fase emergenziale. Verbale di riunione”* (3 marzo 2021) che, quale Sintesi/Massima, recita: *“La verbalizzazione delle riunioni degli organi collegiali, in quanto attività propria del segretario comunale, dovrebbe essere resa in forma scritta al fine di segnalare anche fatti e circostanze che non emergano dalla registrazione vocale”*.

### Esempio 6

#### Verbalizzazione delle sedute (esempio di applicazione regolamentare)

Un esempio utile, in riferimenti al verbale delle adunanze, è quello proposto nello *“Schema di regolamento per lo svolgimento delle sedute degli organi in modalità telematica”*, pubblicato nel Quaderno operativo Anci citato.

#### Verbali

1. Il verbale delle adunanze dà atto della circostanza che la seduta è svolta in videoconferenza, od in forma mista, e di coloro che vi partecipano in videoconferenza, in presenza ovvero sono assenti.
2. Il verbale contiene inoltre:
  - la dichiarazione della sussistenza del numero legale;
  - la dichiarazione (espressa anche verbalmente) con la quale ciascun partecipante in videoconferenza assicura che il collegamento garantisce la qualità adeguata a comprendere gli interventi e le dichiarazioni dei componenti il consesso;
  - l'esito delle votazioni e le modalità in cui sono state espresse e accertate;
  - la dichiarazione di immediata eseguibilità della deliberazione, richiesta dal Presidente, e l'esito della relativa votazione.
3. La registrazione della seduta sostituisce la trascrizione a verbale degli interventi in essa contenuti; sarà conservata agli atti della Segreteria Generale per la durata prevista dalle norme in vigore. Resta ferma la possibilità per il singolo Consigliere di chiedere successivamente la trascrizione integrale degli interventi.

## | PUBBLICITÀ DELLA SEDUTA

Il Decreto Legge n. 18 del 17 marzo 2020 individua nella adeguata pubblicità della seduta del consiglio comunale uno dei requisiti indispensabili per assicurare la validità della riunione.

Pertanto, se il regolamento già esistente prevede la pubblicazione dell'avviso di convocazione all'albo pretorio, lo stesso dovrà essere pubblicato con indicazione del giorno, dell'ora e del luogo – da indicarsi mediante link – ove la seduta sarà tenuta. In assenza di tale prescrizione regolamentare, la pubblicazione dell'avviso di convocazione non è obbligatorio.

Una volta convocata la seduta, sarà necessario assicurare la possibilità, per la cittadinanza presente, di osservare e di ascoltare l'incontro, senza però avere possibilità di intervenire. In tal senso, lo strumento informatico rende più agevole la gestione dell'aula, ben potendo prevedere forme di trasmissione senza interazione. La seduta, infatti, potrà essere trasmessa in diretta *streaming*, oppure registrata e pubblicata successivamente.

Restano in ogni caso immutati gli obblighi di segretezza previsti per le sedute consiliari, le quali dovranno essere rese inaccessibili ai soggetti non autorizzati.

In una visione più ampia che si estende a tutte le sedute di organi collegiali – ben oltre quindi consigli e giunte comunali previste dal Decreto Legge n. 18 del 17 marzo 2020 - a seconda della necessità di pubblicità della seduta, si possono distinguere:

- *sedute non pubbliche* - si tratta di eventi per cui non vige l'obbligo di pubblicità, per cui non si deve organizzarne la diffusione. L'organizzatore/moderatore deve verificare che i partecipanti non si colleghino da remoto in presenza di altri soggetti non autorizzati alla partecipazione, per evitare che la validità della seduta venga inficiata. La verifica durante la fase di connessione può essere solamente sommaria, potendo il moderatore solo verificare che il partecipante si sia collegato alla seduta da un luogo non affollato, mentre invece non potrà avere la certez-

za che nel locale da cui il partecipante si sta collegando non vi sia un'altra persona. L'unica forma di tutela programmata è l'espresso invito, nella convocazione;

- *sedute pubbliche* - la loro pubblicità è un requisito fondamentale per garantire la validità delle stesse. Per tale motivo, nelle fasi di organizzazione della seduta si dovrà considerare tale circostanza, allestendo l'infrastruttura tecnologica necessaria e rendendo pubblica nei tempi previsti dalla norma la modalità di pubblicità della seduta. Tale modalità va espressamente comunicata ai partecipanti in forma preventiva, affinché possano effettuare i loro interventi in maniera consona rispetto a tale situazione.

È importante rilevare che la pubblicità delle sedute degli organi collegiali non è generalmente finalizzata alla partecipazione attiva dei soggetti esterni, quanto, invece, alla conoscenza delle decisioni assunte e delle modalità in cui si articola il confronto politico. Per tale motivo, la forma di pubblicità prevista può essere:

- *streaming live* – in cui la pubblicazione dell'evento è in diretta. In tal caso, potendo solo istantaneamente agire per moderare gli interventi dei partecipanti, è essenziale che questi siano resi edotti della necessità di segnalare preventivamente le circostanze per cui si debbano trattare dati personali, consentendo la temporanea sospensione della pubblicazione della seduta per il tempo necessario a trattare tale situazione;
- *pubblicazione differita* – in cui la pubblicazione della registrazione audio/video della seduta viene resa disponibile in un secondo momento. In tal caso, oltre a dare adeguata pubblicità alla modalità di diffusione della seduta, è necessario che i partecipanti siano resi edotti della registrazione della stessa e del tempo per cui tale registrazione verrà resa pubblica.

La pubblicazione differita, rispetto al caso della trasmissione in diretta, consente di intervenire sulla registrazione della seduta per

rimuovere parti della discussione (ove non fosse stato possibile interrompere la registrazione durante lo svolgimento in aula) o per “anonimizzare” specifici passaggi (per esempio cancellando solo l’audio se si tratta di brevi i momenti) in cui sono stati trattati dati personali<sup>1</sup>.

## | REGISTRAZIONE DELLA SEDUTA

La modalità di partecipazione in videoconferenza, pur consentendo un’agevole registrazione audiovisiva, non comporta alcun obbligo di registrazione: sarà quindi libera scelta dell’ente, da adottarsi con misure regolamentari ordinari, stabilire se e in che modo registrare la seduta.

Qualora si dovesse procedere alla registrazione della seduta, è importante tenere conto che tale modalità implica uno specifico trattamento di dati personali dei partecipanti, per cui è necessario che essi siano informati sulle finalità e sulle modalità dello stesso. In merito alle finalità, la registrazione della seduta potrà essere effettuata per finalità di:

- *verbalizzazione della stessa*, per cui la registrazione costituisce un “brogliaccio” a supporto delle attività del verbalizzatore. Poiché l’atto di verbalizzazione costituisce il documento ufficiale a testimonianza dei lavori e degli esiti della seduta, e la registrazione soddisfa i requisiti di legge che definiscono un documento informatico, si dovrà tenere conto del fatto che qualche soggetto potrebbe richiederne l’accesso in consultazione come riscontro di quanto verbalizzato;

---

<sup>1</sup> Normalmente, la trattazione di argomenti che comportano dati o fatti personali sono da svolgersi a “porte chiuse”, interrompendo la seduta pubblica e conseguentemente la registrazione audio/video e/o lo *streaming live*. La necessità di intervento sulla registrazione è da ritenersi quindi occasionale e per certi versi eccezionale, al solo fine di sanare eventuali casi estemporanei verificatesi nel corso della discussione o per erronea gestione nella trattazione degli argomenti nello svolgimento della seduta.



- *pubblicità*, per cui la registrazione verrà diffusa on line per ottemperare ad obblighi di legge. Questa circostanza va esplicitamente comunicata ai partecipanti e definita nel suo perimetro temporale: non esistendo una specifica diffusione di legge che preveda la pubblicazione on line dei lavori di una seduta di organo collegiale, tale modalità va espressamente regolamentata, attraverso l'impianto documentale.

Come visto precedentemente, la registrazione dell'evento, una volta acquisita, ha tutti i requisiti del documento informatico. In quanto tale, l'amministrazione deve organizzarne tutte le fasi di gestione documentale, dalla sua archiviazione all'eventuale conservazione fino ad arrivare a definire le condizioni per lo scarto. Deve poter essere garantita la riservatezza (una volta conclusasi la fase di pubblicità della seduta) e l'integrità dello stesso, per cui tali supporti devono essere adeguatamente gestiti sotto il profilo archivistico.

Oltre a questo aspetto, è importante ricordare che tali contenuti, essendo nelle disponibilità dell'amministrazione, potrebbero in futuro essere soggetti a diverse forme di accesso:

- accesso agli atti, ai sensi della L. 241/1990;
- accesso civico generalizzato, ai sensi del D. Lgs. 33/2013 novellato dal D. Lgs. 97/2016;
- accesso ai dati personali da parte dell'interessato, ai sensi del Regolamento UE 2016/679 e del D. Lgs. 196/2003 novellato dal D. Lgs. 101/2018;
- accesso ambientale, ai sensi del D. Lgs. 195/2005.

Ogni istanza di accesso dovrà essere espressamente valutata tenendo conto delle circostanze; tuttavia, si renderà necessario dotarsi di un criterio oggettivo per la gestione di tali occorrenze.

### **Aspetti legati alla pubblicazione della registrazione della seduta**

In generale, con l'utilizzo dei sistemi di videoconferenza per la gestione delle sedute pubbliche, si utilizza la funzione di registrazione

audio/video per consentire sia la pubblicazione della stessa a conclusione della seduta, sia lo *streaming* in diretta della seduta stessa per consentire la partecipazione remota del pubblico anche ricorrendo a soluzioni esterne ove tale funzionalità non sia disponibile nel sistema di videoconferenza utilizzato.

La pubblicità di alcune tipologie di sedute (per esempio le sedute Consiglio Comunale) è un obbligo di legge finalizzato alla esposizione dello svolgimento dei lavori e delle decisioni assunte nonché dell'articolazione del dibattito politico. Non essendo finalizzata alla partecipazione attiva dei soggetti esterni, può espletarsi anche tramite la pubblicazione on line, a conclusione della seduta, della registrazione dei lavori del Consiglio.

Qualora si sia optato per lo *streaming*<sup>2</sup> in diretta delle sedute attraverso i canali social dell'ente, tali luoghi virtuali possono essere deputati alla custodia delle registrazioni. Nel caso invece non si sia provveduto allo *streaming* in diretta della seduta, le registrazioni possono essere localizzate in una zona di archivio on line, anche sul sito internet istituzionale dell'ente.

La presenza di un *repository* delle registrazioni – sia esso su un canale social che su un altro luogo virtuale associato ed imputabile all'ente – è subordinato all'allestimento di una zona ad accesso riservato di cui occorre gestire gli accessi. Di fatto tale *repository* è a tutti gli effetti un archivio di dati personali dell'ente di cui occorre garantire la disponibilità secondo le tempistiche definite dall'ente stesso, per cui è necessario tenere traccia di chi dispone delle credenziali di accesso per finalità di carattere amministrativo.

Infine, è importante fare una valutazione sulla persistenza delle registrazioni. Partendo dal presupposto che la registrazione delle sedute sia un supporto che contiene dati personali (basti pensare, ad esempio, al confronto ideologico che si sviluppa tra i partecipanti di un organo di indirizzo politico), la sua pubblicazione soggiace a precisi vincoli sulla diffusione, la quale è ammessa se espressamente

---

<sup>2</sup> Per gli aspetti legati allo *streaming* in diretta, vedi capitolo "Aspetti legati all'utilizzo dei sistemi tecnologici"

prevista da una norma di legge o di regolamento.

La normativa italiana prevede la pubblicità per alcune tipologie di sedute degli organi collegiali, ma non prevede espressamente la persistenza delle sue registrazioni. È quindi necessario regolamentare tale aspetto, valutando se sia adeguata una diffusione *sine die* o ricorrere alla rimozione dopo un certo periodo di tempo, preventivamente definito.

L'eventuale rimozione dalla pubblicazione on line non comporta la cancellazione della registrazione. Infatti, può essere conservata agli atti e trattata conformemente ai vincoli normativi ed archivistici della documentazione amministrativa. Per cui si rende necessario stabilire una modalità di gestione documentale procedendo, ad esempio, all'estrazione dell'*hash* del file e all'attribuzione ad esso di un riferimento temporale (ad esempio con la registrazione di protocollo o l'archiviazione nel repertorio della seduta) al fine di garantire l'integrità e validità nel tempo alla registrazione audiovisiva in quanto documento informatico, come abbiamo già visto nel paragrafo precedente.

## PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI

Il ricorso agli strumenti telematici per la gestione delle sedute degli organi collegiali introduce nel processo nuovi trattamenti di dati personali, riferiti sia ai partecipanti sia ai soggetti menzionati durante i lavori. Si tratta di un terreno molto delicato, poiché è fortemente condizionato dalle caratteristiche tecniche degli strumenti utilizzati (ad esempio strumenti di trasmissione e condivisione della documentazione, programmi di *web meeting*, piattaforme di pubblicazione, modalità di registrazione), dalla presenza di altri titolari del trattamento (ad esempio piattaforme social di *streaming*) e di altri soggetti coinvolti (i partecipanti stessi) che potrebbero avere scarsa sensibilità in tema di protezione dei dati personali.

Per questi motivi oltre che garantire la dovuta sicurezza dei contesti in cui si trattano dati personali, si devono fornire adeguate informazioni sul trattamento affinché i soggetti interessati siano resi

informati sulle sue modalità, e gli altri soggetti siano resi consapevoli delle regole esistenti e delle responsabilità derivanti da un illecito trattamento dei dati.

Occorre quindi avere una opportuna conoscenza di tutte le fasi del processo e degli strumenti specificamente utilizzati in ognuna di esse, per garantire dei livelli di sicurezza adeguata e informare gli interessati delle modalità di trattamento.

Nelle fasi di convocazione della seduta, occorre predisporre adeguata documentazione informativa per i partecipanti, che svolgono un doppio ruolo di soggetti interessati al trattamento e nel contempo di soggetti che tratteranno dati nel corso della seduta stessa.

Tra le regole di comportamento da tenere, i partecipanti devono essere espressamente esortati a:

- non condividere con soggetti terzi il codice identificativo della seduta telematica, al fine di evitare la partecipazione di soggetti non titolati a farlo;
- non condividere con soggetti non partecipanti alla seduta la documentazione condivisa durante la seduta o inviata precedentemente, garantendo la riservatezza delle informazioni ivi contenute. Tale limitazione vale anche dopo la seduta;
- garantire che tramite i dispositivi utilizzati non siano presenti soggetti non invitati a partecipare, nei casi in cui la seduta sia in forma segreta;
- non menzionare durante la seduta informazioni o situazioni che siano riconducibili a soggetti identificati o identificabili, senza aver preventivamente informato il moderatore che dovrà intervenire in maniera tale da tutelare i dati personali;
- non trasmettere immagini di altri soggetti – soprattutto minori - durante la seduta, nei casi in cui la seduta sia pubblica e diffusa;
- non acquisire in alcun modo registrazioni della seduta a meno che non siano stati espressamente autorizzati da parte dell'organizzatore o del moderatore della stessa;
- non trasmettere immagini, prodotti o riproduzioni di contenuti soggetti alle norme sul diritto d'autore.

Oltre alle regole di comportamento, dovrà essere fornita ai partecipanti idonea informativa scritta sul trattamento dei dati personali in cui sia riportata, fra le altre informazioni, l'eventuale circostanza di registrazione della seduta e della sua pubblicazione, con specifica indicazione dei tempi di persistenza della pubblicazione on line.

All'inizio della seduta è doveroso un richiamo ai punti principali dell'informativa conferita – con la sintesi sugli aspetti più salienti del trattamento dei loro dati personali - e sui comportamenti che i partecipanti dovranno tenere per tutelare i dati personali altrui.

Un altro aspetto importante da considerare è la corretta gestione delle piattaforme tecnologiche: l'utilizzo di soluzioni di terze parti per la gestione della seduta comporta il ricorso a fornitori esterni che tratteranno dati in nome e per conto dell'ente, di cui si avvale ai sensi dell'art. 28 Regolamento UE 2016/679. È quindi necessario verificare che le soluzioni tecnologiche implementate abbiano adeguate misure di sicurezza atte a garantire la protezione dei dati trattati e che gli obblighi in capo ai fornitori siano stati adeguatamente regolamentati con un contratto. Spesso la contrattualistica di questi servizi è predefinita dal fornitore, tuttavia, è compito dell'ente, in quanto titolare del trattamento, verificare che siano tutelati i dati trattati.

La situazione emergenziale ha comportato, specialmente in fase di prima applicazione, il ricorso a strumenti non sempre adeguati e poco sicuri, con limitazioni nelle funzioni anche per la loro gratuità. Limitazioni che, per esempio, non prevedevano un adeguato controllo degli accessi o la criptazione nella trasmissione delle informazioni, esponendo l'ente a rischi di accesso illegittimo ai dati non essendo in grado di prevenire l'intrusione da parte di soggetti non autorizzati. A tal proposito va sottolineato che la responsabilità derivante da violazioni causate dall'utilizzo di strumenti non idonei resta in capo al titolare del trattamento.

Stesso discorso vale per i soggetti terzi che svolgono operazioni di supporto tecnologico alla gestione delle sedute, le cui responsabilità vanno opportunamente regolamentate da un contratto o atto giuridico equipollente.

Diverso è invece il tema delle piattaforme social tramite le quali viene veicolato lo *streaming* delle sedute: in tal caso, i fornitori di tali

piattaforme agiscono in qualità di titolari e non hanno un legame con l'ente. È sufficiente descrivere tale circostanza nell'informativa sul trattamento dei dati e pianificare il tempo di persistenza del video sulla piattaforma.

Infine, è necessario trattare il tema degli amministratori di sistema, identificando i soggetti (interni ed esterni all'ente) che svolgono attività di carattere tecnico-operativo sulle infrastrutture tecnologiche utilizzate e definendone mansioni, responsabilità e perimetri operativi associati ai loro profili. All'identificazione degli amministratori di sistema va affiancato il tracciamento dei log di accesso ai sistemi da parte di tali soggetti, che può essere effettuato dall'ente o direttamente attraverso le piattaforme dei fornitori.

## **5. ASPETTI REGOLAMENTARI**

Il ricorso obbligato alla modalità telematica per le sedute degli organi collegiali comunali durante il periodo di emergenza epidemiologica ha introdotto nell'azione amministrativa degli strumenti che, da straordinari, sono entrati a far parte delle dotazioni ordinarie della macchina pubblica.

Considerando il disallineamento tra ciò che è tecnicamente possibile e ciò che è normativamente previsto e consentito, e tenendo conto dell'ampio spazio di manovra delle amministrazioni nella selezione e nell'utilizzo di tali dotazioni, diventa indispensabile regolamentare adeguatamente il ricorso a tali strumenti per garantire un approccio uniforme, cui tutti gli uffici e gli organi dell'ente possano conformarsi nei casi di necessità.

Tramite un adeguato impianto regolamentare, infatti, si predefiniscono degli standard di utilizzo e di comportamento che possano assicurare il rispetto delle norme e la conseguente validità ed opponibilità verso terzi delle sedute.

## | REGOLAMENTI E DISPOSIZIONI

La frenetica evoluzione tecnologica delle dotazioni hardware e software rende però necessario un impianto regolamentare stratificato. Si deve prevedere un primario insieme di regole che governeranno la gestione delle sedute degli organi, con un livello di astrazione finalizzato a mantenere saldi i principi anche al variare delle condizioni al contorno e delle dotazioni utilizzate. Basandosi su tale impianto, va poi redatta adeguata documentazione che traduce in applicazione pratica i principi e le basi regolamentari, istanzinandoli sulle soluzioni tecnologiche e organizzative adottate.

In questo modo, sarà possibile mantenere invariato il primo strato dell'impianto regolamentare che detterà le regole e i principi, ricorrendo ad un secondo livello disciplinare che si adatterà alle variazioni del contesto tecnologico.

È opportuno pertanto approntare:

- un *regolamento* sull'impiego di strumenti informatici e telematici per le sedute degli organi collegiali, in cui siano definiti i principi generali immutabili a cui ogni regolamentazione di rango secondario farà riferimento;
- un *disciplinare* che, richiamando i principi sanciti nel regolamento, determini le modalità di utilizzo degli strumenti telematici. Tale documento è un atto di natura organizzativa e viene adottato tramite delibera di giunta o, nei casi più specifici, per determinazione dirigenziale. Al variare delle condizioni tecnologiche di contesto, il disciplinare potrà essere prontamente adattato al nuovo contesto senza dover ricorrere ad una variazione del regolamento consiliare. Si possono prevedere inoltre specifici disciplinari qualora si debbano regolamentare particolari tipologie di sedute, il cui funzionamento esuli dagli standard predeterminati per le altre tipologie.

Da tale impianto può derivare un prontuario per i partecipanti,

che fungerà sia da raccolta di istruzioni di comportamento, sia da informativa sul trattamento dei dati che verrà comunicata nelle fasi di convocazione della seduta.

Le prescrizioni del disciplinare faranno da base per qualsiasi tipologia di informativa sul trattamento dei dati personali che verrà conferita nelle varie fasi della seduta. Il rispetto del disciplinare garantirà la validità giuridica dei lavori e costituirà una misura organizzativa finalizzata alla trasparenza e alla tutela dei dati personali.

Il disciplinare potrà altresì costituire una condizione contrattuale nelle fasi di designazione dei responsabili del trattamento.

## LO SCHEMA DI REGOLAMENTO PER LE SEDUTE TELEMATICHE PREDISPOSTO DA ANCI

Nell'ambito dei suoi Quaderni Operativi, Anci ha pubblicato nel marzo 2021 quello dedicato al *“Regolamento per lo svolgimento in modalità telematica del Consiglio comunale, delle Commissioni consiliari e della Giunta”* cui abbiamo fatto riferimento in questo documento, per esemplificare alcuni ambiti di applicazione regolamentare.

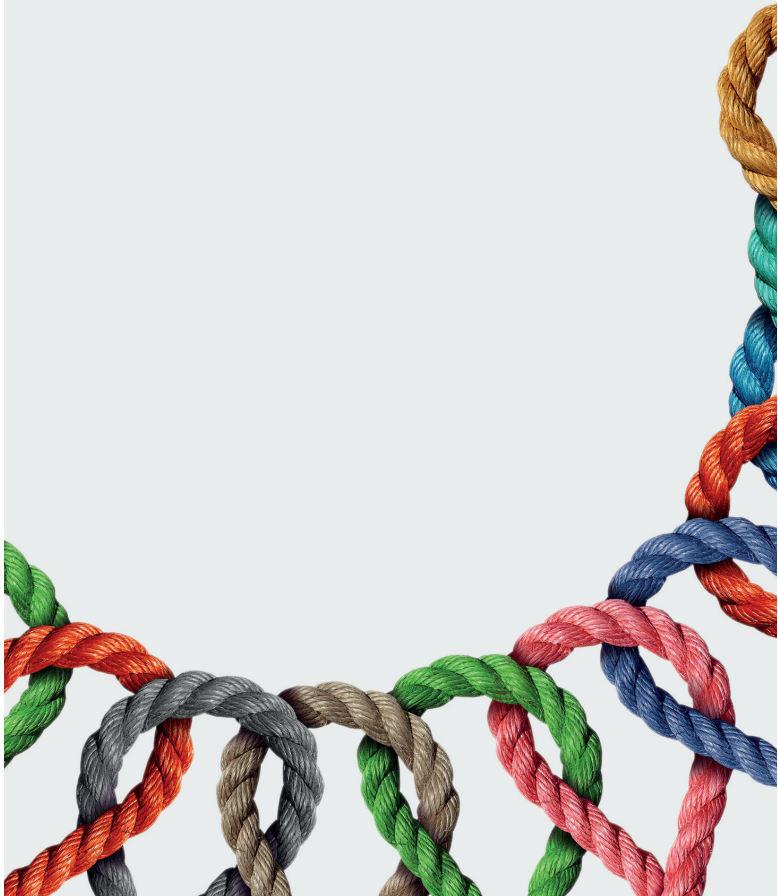
Infatti, nel quaderno viene presentato uno *“Schema di regolamento per lo Svolgimento delle sedute degli organi in modalità telematica”* che può essere un'utile base di riferimento per quelle amministrazioni che intendono adottare un regolamento specifico per le sedute degli organi collegiali in modalità telematica oppure per aggiornare ed adeguare i regolamenti in essere per il Consiglio comunale, le Commissioni consiliari e la Giunta.

Per leggere e scaricare il documento completo, visita il sito dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani alla pagina dedicata ai *Quaderni Operativi Anci*.



# 3

## Le fasi della seduta



In questa sezione si affrontano le fasi delle sedute in modalità telematica degli organi collegiali. Le sedute si articolano normalmente in due momenti (macro-fasi) chiaramente distinte:

1. *1a fase di organizzazione*, che comporta gli aspetti legati alla pianificazione (individuazione della data e dell'ora, del luogo, dei partecipanti, ecc.) ed alla predisposizione (della sede o della modalità, della documentazione, degli strumenti, ecc.) perché possano avvenire efficacemente e con regolarità;
2. *la fase di svolgimento* che comporta gli aspetti legati alla gestione ed alla conduzione della seduta al momento del suo svolgimento. Questi aspetti si attuano concretamente nell'articolazione dello svolgimento che si differenzia secondo la tipologia di seduta (per esempio, Consiglio, Giunta, Assemblea, ecc.). Ciascuna tipologia di seduta richiede proprie e specifiche attività gestionali e modalità di conduzione per garantire la regolarità dello svolgimento e la legittimità degli esiti.

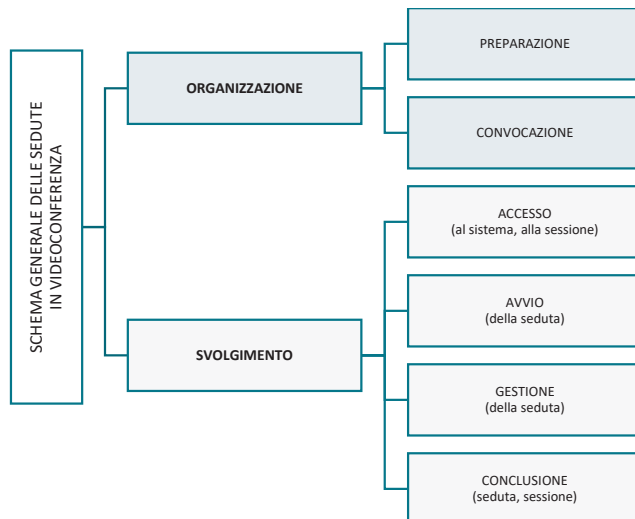
## **1. LE FASI PRINCIPALI DELLE SEDUTE IN MODALITÀ TELEMATICA**

Queste macro-fasi si articolano a loro volta in fasi principali che si possono ritenere sostanzialmente comuni a tutte le sedute degli organi collegiali che si svolgono in modalità telematica.

Di seguito un esempio che indentifica l'articolazione delle principali fasi.

**Figura 7**

LE PRINCIPALI FASI PER LE SEDUTE DEGLI ORGANI COLLEGIALI



Nella macro-fase di organizzazione si individuano quindi due fasi principali:

3. *Preparazione*;
4. *Convocazione*.

Nella macro-fase per lo svolgimento della seduta, sono individuabili invece quattro fasi principali:

1. *Accesso* al sistema e alla sessione;
2. *Avvio* della seduta;
3. *Gestione* della seduta;
4. *Conclusione* della seduta (e della sessione).

Pur nell'articolazione, a questo livello, sostanzialmente comune fra le sedute dei diversi organi collegiali, le stesse si svolgeranno sotto il profilo operativo in conformità agli aspetti amministrativi e regolamentari dello specifico organo di governo.

## **2. GESTIONE DELLA SEDUTA DEL CONSIGLIO COMUNALE**

Il funzionamento del consiglio comunale viene disciplinato dal regolamento, che prevede anche le modalità di convocazione nonché modi e tempi stabiliti per la presentazione e per la discussione delle proposte. Tali prescrizioni restano invariate proprio al fine di garantire la massima trasparenza interna.

La *figura 8* sintetizza le fasi di svolgimento del consiglio comunale.

### **| ORGANIZZAZIONE DELLA SEDUTA**

#### **Preparazione della seduta**

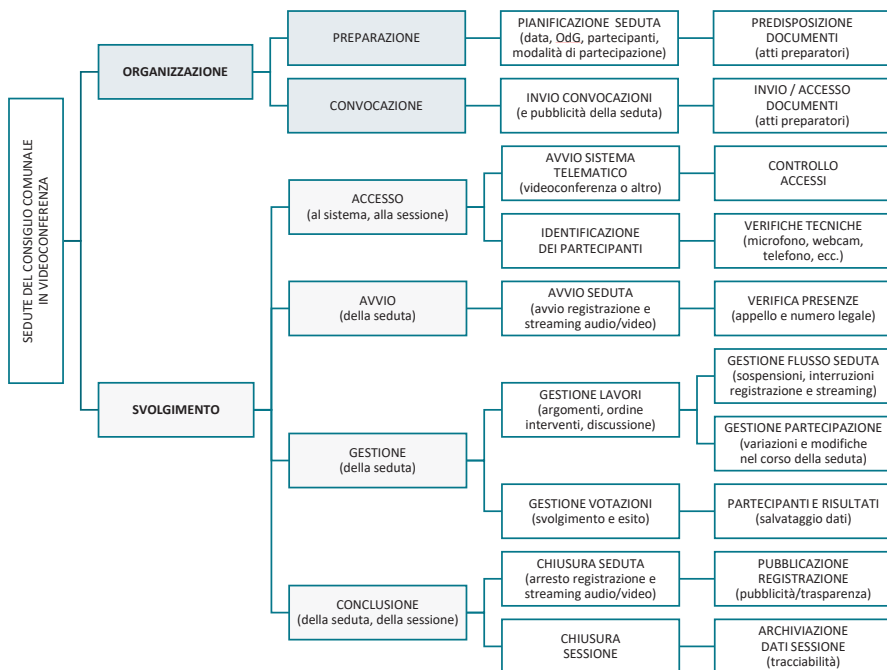
Nell'organizzare le sedute, sarà utile raccogliere alcune informazioni al fine di gestire le procedure richieste per l'identificazione dei partecipanti, la conduzione della seduta compreso le votazioni, la tracciabilità delle operazioni e, più in generale, attivare procedure e controlli per la sicurezza del sistema e delle operazioni.

Informazioni minime di identificazione e contatto dei partecipanti:

- nome e cognome (da utilizzare per esteso anche nella fase di accesso al sistema di videoconferenza);
- ruolo (per es.: presidente, consigliere, sindaco, segretario, esperto, assistente tecnico, ecc.);
- email/PEC (per inviare la convocazione e per ogni altra necessità di comunicazione o di identificazione);
- numero di cellulare (quale canale di comunicazione alternativo

Figura 8

## LE FASI DI SVOLGIMENTO DEL CONSIGLIO COMUNALE



alla mail e per eventuali procedure di verifica e di controllo dell'identità e dell'operatività).

Nelle fasi di organizzazione della seduta, si deve considerare la modalità di comunicazione dell'evento ai partecipanti, che deve essere sicura e inoppugnabile: oltre alle tradizionali forme di convocazione tramite notifica via messo o raccomandata A/R, è possibile ricorrere all'invio tramite Posta Elettronica Certificata.

È importante rilevare che, in particolari tipologie di seduta (es. consigli comunali) deve essere comunque garantito un preavviso secondo termini di legge, per consentire ai partecipanti di visionare gli atti che saranno oggetto di discussione e conseguentemente di esercitare regolarmente il mandato consiliare. Per tali motivi, la do-

cumentazione deve essere resa disponibile ai partecipanti non solo senza limitazioni, ma anche in modalità tale da garantire l'integrità e la non modificabilità dei documenti durante l'intervallo temporale dedicato alla loro consultazione.

Nelle fasi di coinvolgimento dei partecipanti devono essere fornite loro adeguate informazioni di tipo organizzativo al fine di garantire la loro efficace partecipazione alla seduta: in particolare, oltre alle coordinate fisiche e/o digitali di accesso, devono essere specificamente indicati i requisiti delle dotazioni tecnologiche di cui i partecipanti dovranno disporre ai fini della validità della loro partecipazione, come ad esempio l'impiego di particolari software, specifiche credenziali di accesso o equipaggiamenti hardware (videocamera in caso di connessioni video).

Per il buon esito della riunione in videoconferenza, dovrà essere verificato che i partecipanti siano informati sugli strumenti da utilizzare e dispongano delle credenziali per:

- ricevere comunicazioni in merito alla convocazione;
- accedere e partecipare alla videoconferenza;
- ricevere o accedere ai documenti ed agli atti preparatori alla seduta.

Nel caso le dotazioni tecnologiche non siano fornite dall'amministrazione, è buona norma far conoscere ai partecipanti i requisiti minimi per poter accedere e partecipare alla riunione in videoconferenza.

### **Convocazione (e pubblicità) della seduta**

La convocazione dovrà essere inviata con un congruo anticipo per consentire ai partecipanti di prendere visione della documentazione relativa ai lavori della seduta ed esercitare consapevolmente le proprie funzioni. In alcune tipologie di sedute, tale termine deve soggiacere a specifiche tempistiche rispetto al momento in cui la seduta avrà luogo.

La comunicazione di convocazione della seduta, quando obbligatoria, deve normalmente recare adeguate informazioni, in particolare quelle relative a:

- la data e l'orario della seduta, il luogo (se prevista presenza in sede) e la modalità di connessione (se prevista partecipazione telematica);
- la documentazione relativa agli argomenti che verranno trattati ed eventuali modalità di accesso sicuro nel caso fossero resi disponibili online (*cloud*, portale web, ecc.);
- le modalità di partecipazione, di identificazione dei soggetti e le dotazioni idonee alla connessione;
- eventuali dettagli operativi sul funzionamento della strumentazione (ricorso all'alzata di mano, chat, sistemi di voto, ecc.);
- le regole di comportamento da tenere durante la seduta (modalità di richiesta della parola, tutela dei dati personali di soggetti terzi, ecc.);
- le condizioni di continuità della seduta;
- l'informativa sul trattamento dei dati personali dei partecipanti.

L'invio della convocazione tramite Posta Elettronica Certificata risulta essere una modalità idonea a soddisfare tutti i requisiti.

Se per la partecipazione alla riunione in videoconferenza è previsto un processo di registrazione/iscrizione all'evento, le informazioni di identificazione e contatto potranno essere raccolte in questa fase. Altrimenti sarà necessario raccoglierle o comunque confermarle con altra procedura.

### **Invio del materiale documentale**

L'invio del materiale documentale tramite Posta Elettronica Certificata risulta essere una modalità idonea a soddisfare tutti i requisiti di disponibilità, integrità e riservatezza delle comunicazioni, considerando però che, in caso di invio di dati personali di tipo particolare o sanitario è vivamente consigliato il ricorso a sistemi di cifratura delle informazioni, poiché una imprevista diffusione di tali informazioni potrebbe comportare un concreto rischio per i diritti e le libertà delle persone fisiche coinvolte.

È possibile rendere disponibile la documentazione amministrativa anche attraverso altre modalità, come ad esempio sistemi *cloud* o

portali web ad accesso riservato o pubblico secondo la tipologia di seduta e di attività (per esempio riservato per giunta comunale o in generale organi istituzionali, pubblico in caso di assemblee aperte con libera partecipazione).

Nel caso sia necessario garantire la riservatezza della consultazione alla documentazione relativa ai lavori della seduta solo ai soggetti titolati, sarà necessario predisporre modalità di accesso controllato e adeguata tracciabilità degli accessi effettuati. In ogni caso dovrà essere assicurata l'integrità e la non modificabilità della documentazione resa disponibile.

## UTILIZZO DI STRUMENTI INFORMATICI E TELEMATICI NELLA FASE DI ORGANIZZAZIONE E CONVOCAZIONE DELLE SEDUTE

Come abbiamo visto, nelle fasi di organizzazione della seduta si ricorre sempre più a strumenti informatici e telematici in sostituzione della tradizionale modalità operativa "analogica", ormai residuale. Di seguito si ripercorrono i principali strumenti in uso evidenziando le precauzioni e le attenzioni da prestare nei singoli passaggi della fase organizzativa delle sedute in particolare per le fasi di convocazione e di condivisione dei materiali documentali.

### **Strumenti di comunicazione telematica**

Da anni gli enti più lungimiranti hanno introdotto la Posta Elettronica Certificata<sup>1</sup> (di seguito PEC) per le convocazioni di Consiglio. Essendo uno strumento abilitante ma non ancora diffuso fra i cittadini, la spesa di acquisizione normalmente è in capo all'amministrazione. D'altro canto, il costo annuo è decisamente più esiguo del ricorso

---

<sup>1</sup> Con l'entrata in vigore del regolamento europeo eIDAS il servizio di Posta Elettronica Certificata (PEC) in uso in Italia si colloca nell'ambito dei "Servizi di recapito certificato qualificato" normati per tutti i paesi dell'Unione Europea.



al messo o alle raccomandate RR, garantisce una consegna istantanea e non vi sono rischi di non reperibilità del destinatario. E' importante inoltre rilevare che la dotazione di una casella di PEC da parte dell'ente può essere sostituita dalla segnalazione, da parte del consigliere, di un indirizzo di PEC alternativo presso cui recapitare i messaggi di convocazione: è necessaria comunicazione formale se tale indirizzo non è ufficialmente registrato come domicilio informatico.

La posta elettronica semplice, non certificata, non garantisce la stessa proprietà di non disconoscimento da parte del ricevente, per cui si intende correttamente ricevuta solo in caso il destinatario confermi espressamente la ricezione.

La scarsa attitudine verso gli strumenti informatici di alcuni consiglieri viene talvolta sopperita da comunicazioni alternative che accompagnano la comunicazione ufficiale (notifiche su altri indirizzi email usualmente utilizzati, SMS, ecc.), ma la ricezione di consegna sull'indirizzo di PEC fa fede di ricezione della convocazione. Giova ricordare che le credenziali di accesso debbano essere nell'esclusiva disponibilità del destinatario e che l'amministrazione non ne possa disporre, riservando al massimo strumenti di supporto per garantire il recupero delle credenziali in caso di necessità.

Infine, uno sguardo in prospettiva: al momento la comunicazione elettronica viene effettuata attraverso sistemi di posta elettronica, ma i sistemi di gestione documentale degli enti pubblici convergeranno in poco tempo verso le piattaforme abilitanti della PA; pertanto, è plausibile che in un tempo ragionevole le convocazioni potranno avvenire attraverso notifiche *push* sulla APP IO.

### **Strumenti per la condivisione dei documenti**

Un altro aspetto importante da considerare è la messa a disposizione dei partecipanti della documentazione idonea all'esercizio consapevole delle loro funzioni e delle conseguenti manifestazioni di volontà. L'invio della documentazione può essere effettuato in allegato dell'atto di convocazione o tramite messa a disposizione di supporti alternativi di consultazione, l'importante è che sia garantita la riservatezza delle comunicazioni. A tal proposito, se le comunica-

zioni contenessero informazioni foriere di un rischio concreto per i diritti e le libertà delle persone fisiche, si renderebbe necessario ricorrere a misure di sicurezza adeguate, come ad esempio la cifratura delle stesse: in tal caso, al fine di rendere le informazioni fruibili ai soggetti interessati, si dovrebbero fornire loro le chiavi abilitanti per la consultazione.

Qualora si ricorra a piattaforme di condivisione, queste devono garantire un accesso riservato ai dati e non una diffusione incontrollata. Inoltre, occorre tenere conto che il ricorso a piattaforme open source di condivisione (es. ownCloud) richiede un costante aggiornamento delle stesse, per assicurare una protezione continua dalle vulnerabilità.

Molta cautela va prestata anche nell'utilizzo delle versioni gratuite di piattaforme commerciali di *cloud storage*: il loro impiego è previsto per finalità private, in cui gli utenti condividono propri dati personali, mentre il ricorso per finalità istituzionali non è contemplato. In caso di violazione della piattaforma in cui siano presenti dati personali di cittadini, l'amministrazione non potrebbe esercitare alcuna forma di tutela contrattuale nei confronti del gestore.

## | SVOLGIMENTO DELLA SEDUTA

### **Avvio del sistema ed accesso dei partecipanti**

Il sistema tecnologico sarà avviato con congruo anticipo in modo da consentire l'accesso dei partecipanti esterni entro l'orario previsto per l'inizio dei lavori.

Nelle fasi di accesso al sistema dei vari partecipanti, il moderatore accetta gli stessi (se previsto dallo strumento), consentendo loro la partecipazione.

Nella fase di gestione degli accessi al sistema di *web meeting* e di avvio della seduta in modalità telematica, è utile individuare alcune semplici funzioni di supporto e di controllo, preliminari alla successiva fase di gestione procedurale della seduta stessa.

Di seguito un elenco delle funzioni minime normalmente richieste.

- *Password di accesso o sala di attesa* – una funzionalità importante è quella di limitare l'accesso alla seduta, tramite la possibilità di impostare una password o di accettare i partecipanti che in attesa di conferma restano in una sorta di sala di attesa. Questo riduce i rischi sulla riservatezza dei temi trattati durante la seduta ed impedisce la partecipazione alla seduta ad elementi di disturbo.
- *Partecipazione di soggetti non autenticati* – la maggior parte delle piattaforme consentono di partecipare alle sedute senza essere dotate di specifici account di registrazione a domini o gruppi di lavoro, ma alcune hanno invece tale restrizione, pertanto in questi casi diventa un po' più complesso organizzare sedute con membri esterni all'organizzazione.
- *Accesso tramite telefonate* – nei casi in cui le prestazioni trasmissive di un partecipante siano limitate, alcune piattaforme hanno la possibilità di collegarsi telefonicamente alla riunione, tramite la messa a disposizione di un numero telefonico a cui ricorrere. La funzionalità è sicuramente valida, ma nei casi in cui sia richiesta l'identificazione inequivocabile (vedi seguito) o la partecipazione in modalità video non sia utile.

### **Identificazione dei partecipanti**

Si passa poi all'identificazione dei partecipanti, che può avvenire attraverso le fasi di:

1. *invito* dei partecipanti alla riunione in videoconferenza (se il processo prevede l'invito a partecipare);
2. *accesso* dei partecipanti alla sessione in videoconferenza;
3. *apertura ed avvio* della seduta (per esempio nel caso delle sedute di Giunta).

A questa procedura si affianca quella di verifica della presenza ogni qualvolta si renda necessaria per ragioni organizzative e regolamentari oppure su esplicita richiesta (per es.: richiesta di verifica del numero legale).

Strumento principale per l'identificazione è il riconoscimento *de visu* del soggetto connesso tramite l'immagine della *webcam* visibile a schermo. Nel caso di indisponibilità o di scarsa qualità dell'immagine della *webcam*, il riconoscimento può avvenire tramite la connessione audio, anche di tipo telefonico, chiedendo al soggetto di "farsi identificare", per esempio declinando le proprie generalità, il gruppo di appartenenza, il ruolo nel Consiglio, il luogo da cui si è connessi, ecc.

### **Verifiche tecniche e funzionali**

Nella stessa circostanza si verifica con i partecipanti il funzionamento degli strumenti telematici, controllando la possibilità da parte di tutti i partecipanti di intervenire durante la sessione e la modalità di moderazione dei loro interventi (attivazione del microfono, condivisione del monitor o di documenti se necessario, eventuale test degli strumenti di voto, ecc.), ricordando ai partecipanti le regole di comportamento da tenere durante gli interventi (richiesta della parola, astensione dal citare dati personali, ricorso alla chat, richiesta di sospensione delle registrazioni e pubblicazioni qualora si renda necessario, ecc.).

Allo stesso tempo si procede ad una verifica di contesto, riscontrando se i requisiti di soglia definiti (banda, visibilità dei soggetti se necessaria, ecc.) sono rispettati.

## **| AVVIO DELLA SEDUTA E VERIFICA DELLE PRESENZE**

Una volta completate le operazioni preparatorie, si avviano gli strumenti di registrazione audio/video (se la seduta non è riservata) e di *streaming live* (se la seduta prevede la partecipazione del pubblico) se tale funzione è disponibile.

Prima dell'effettivo inizio dei lavori, il soggetto che condurrà i lavori informa i partecipanti delle modalità di pubblicazione e di registrazione e pubblicazione della seduta (ove previsto), informandoli brevemente del trattamento dei dati correlato (richiamando eventualmente l'informativa conferita con la convocazione).

### **Avvio della registrazione (e dello streaming) audio/video**

Per le sedute in cui è prevista la registrazione audio/video, il sistema deve essere attivato prima dell'avvio dei lavori della seduta, in modo da documentare tutte le fasi della stessa. Dell'avvio del sistema, così come dell'interruzione, deve essere data comunicazione ai presenti.

Analogamente si procederà nel caso dell'eventuale trasmissione in *streaming live* (diretta video) della seduta, avviando il sistema e dandone comunicazione ai presenti.

### **Verifica delle presenze**

Nel caso di sedute che prevedano la verifica delle presenze e/o il numero legale per la validità delle stesse, si procede all'appello ufficiale dei partecipanti e dalla registrazione della presenza, per poi dare inizio ai lavori.

L'appello potrà svolgersi nella stessa forma del processo di identificazione, ma in forma semplificata. Valgono le precauzioni sopra previste nel caso di mancanza di immagine video per il riconoscimento.

### **Gestione e conduzione della seduta**

Durante lo svolgimento dei lavori, la regia della seduta coordina le attività, moderando gli interventi con gli strumenti predisposti e affrontando i punti all'ordine del giorno, anche tramite la condivisione di documenti a vantaggio dei partecipanti e degli spettatori esterni.

Durante tutte le fasi della seduta il conduttore verifica con continuità che siano mantenuti i valori delle soglie di funzionamento definiti (presenze/assenze, corretto funzionamento delle piattaforme di *web meeting*, *streaming* e registrazione, ecc.), attivando in caso di necessità strumenti alternativi o disponendo eventualmente la sospensione qualora non si possano garantire i valori di funzionamento.

Contestualmente, il conduttore registra tutti gli eventi significativi (interventi e contributi dei partecipanti, variazione di presenze/assenze, eventuali sospensioni ed interruzioni della sessione), racco-

gliando tutte le informazioni prodromiche alla verbalizzazione dei lavori della seduta.

### **Moderazione della seduta e degli interventi**

La seduta dell'organo segue la normale procedura organizzativa, nel rispetto dei poteri conferiti al presidente, al sindaco o al consigliere anziano.<sup>2</sup>

L'aumento delle possibilità tecnologiche e la difficoltà di confronto visivo potrebbero rendere necessario il supporto di una o più figure di coordinamento, dedicate alla gestione dell'aula virtuale, della chat o delle richieste di intervento: dette figure, facoltative, dovranno riferire direttamente a colui che presiede la seduta o eventualmente al segretario.

Infatti, se un sistema di prenotazione alternativo all'alzata di mano può essere la prenotazione in chat, è necessario che qualcuno monitori costantemente le richieste; parimenti, l'attivazione e disattivazione dei microfoni da parte dell'*host* potrà permettere il contingentamento dei tempi, dando a chi presiede – o al suo incaricato – il potere di conferire o togliere la possibilità di comunicare (con ciò assicurando anche l'assenza di interventi di disturbo).

La corretta moderazione della seduta potrà quindi essere svolta dal soggetto verbalizzante o da un suo delegato, attraverso le funzionalità offerte dagli strumenti utilizzati, al fine di garantire una gestione efficace dei lavori.

A questo scopo, occorre definire le funzionalità delle risorse tecnologiche impiegate per la moderazione degli interventi, tra cui

- l'invito o l'estromissione di soggetti dalla seduta;
- la possibilità di condividere monitor e documentazione, anche trasferendo temporaneamente il controllo ad altri soggetti per consentire presentazioni;
- la facoltà di bloccare o abilitare i microfoni dei partecipanti;

---

<sup>2</sup> D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 40

- il ricorso a strumenti di *collaboration* collegati, come chat e sistemi di editing on line di documenti.

Una volta chiarite le possibilità offerte dalle piattaforme impiegate per lo svolgimento della seduta, si potranno definire adeguate regole di intervento dei partecipanti (es. modalità di richiesta della parola, divieto di sovrapporsi agli interventi altrui, ecc.).

Tra le regole deve anche essere esplicitata ai partecipanti la necessità di una adeguata tutela dei dati personali, imponendo la dovuta riservatezza nel trattamento di informazioni di carattere personale durante la seduta, specie quando si tratti di una seduta soggetta a vincoli di pubblicità, per cui qualsiasi forma di divulgazione di informazioni costituisce una incontrollata forma di diffusione, con un rischio pregiudiziale concreto di tipo reputazionale per le persone menzionate.

La figura di coordinamento deve infine garantire – direttamente o tramite un supporto tecnico – un ausilio nella fase di verbalizzazione della seduta.

### **Funzioni di supporto allo svolgimento e alla conduzione delle sedute**

Di seguito alcune indicazioni utili, se non indispensabili, per supportare la fase di svolgimento della seduta e facilitare la gestione e la conduzione (sindaco, presidente, segretario, ecc.) nonché gli aspetti funzionali per la moderazione degli interventi.

- *visualizzazione (grid) dei partecipanti* – la griglia visiva con la rappresentazione di un certo numero di partecipanti è una funzionalità, introdotta solo di recente in alcune piattaforme, che può essere utile per supportare la verbalizzazione dei presenti facendo, per esempio, lo *screenshot* dei partecipanti;
- *moderazione con controllo del microfono dei partecipanti* - in generale tutte le principali applicazioni consentono agli organizzatori di “moderare” gli interventi, con la possibilità di attivare/disabilitare il microfono o la *webcam* dei partecipanti;

- *chat tra i partecipanti* – generalmente è disponibile una chat istantanea presente nell'interfaccia degli utenti. Questa funzionalità risulta utile per la condivisione veloce di informazioni tra partecipanti (es. condivisione di un link internet, richiesta di un riscontro diretto istantaneo, ecc.) e, se gestita con ragionevolezza, può essere un efficace supporto alla verbalizzazione delle attività. Normalmente, a conclusione della sessione, l'intero testo della chat viene restituito in un formato editabile, per cui non può essere utilizzato così com'è come documento opponibile a terzi<sup>3</sup>, ma solo quale utile supporto alla verbalizzazione;
- *condivisione dello schermo* – tale funzionalità è piuttosto diffusa, e consente di condividere ciò che viene rappresentato sul monitor di un partecipante, che può scegliere di condividere esattamente la finestra che sta vedendo oppure una specifica finestra aperta. In alcune applicazioni questa funzionalità è moderata dall'organizzatore o da un soggetto selezionato dall'organizzatore;
- *condivisione di file* – tramite questa funzionalità i partecipanti possono condividere con gli altri un file. Il file aperto da un partecipante è una copia dell'originale condiviso, che viene scaricata sulla postazione del partecipante una volta che questo la apre;
- *strumenti di collaboration* – questa è una modalità di condivisione più evoluta della precedente, poiché il file viene messo a disposizione da un partecipante attraverso un link (in consultazione o in modifica) ed è disponibile solo sulle piattaforme che integrano strumenti di *collaboration*. Ove questa funzionalità non sia disponibile internamente al sistema, si può affiancare alla

---

<sup>3</sup> Nel caso si intendesse necessario ricorrere allo strumento chat istantanea per svolgere parti della seduta che siano poi documentabili ai fini della validità della seduta stessa, il Presidente e/o il Segretario dovrà definire una procedura che consenta di rendere immodificabile il report generato dal sistema anche ai fini della garanzia di integrità (per esempio generando un PDF e sottoscrivendolo elettronicamente), trasformandolo in un documento amministrativo informatico a tutti gli effetti



piattaforma di videoconferenza una *collaboration suite* per utilizzare in maniera contemporanea entrambe le funzionalità, anche se non nativamente integrate. È importante rilevare che tali strumenti di *collaboration*, in alcuni casi consentono la modalità “modifica” solo se il partecipante dispone di un account – professionale o personale – per accedere alla piattaforma operando così all’interno della propria suite.

- *Utilizzo di dashboard* – la *dashboard* è una sorta di lavagna virtuale condivisa sul monitor, che consente di prendere appunti e riportare note visivamente efficaci durante la seduta. E’ una funzionalità utile nelle sedute in cui si sviluppano iniziative di brainstorming.

### **Continuità operativa della seduta, gestione degli incidenti**

Sulla base delle soglie di continuità determinate tramite i criteri definiti al capitolo “Soglie di regolarità”, si possono individuare modalità alternative a cui ricorrere in caso di blocchi parziali o totali del sistema, per consentire il regolare svolgimento della seduta.

Tra le modalità alternative di funzionamento si possono prevedere, in forma esemplificativa ma non esaustiva:

- il riconoscimento vocale qualora non funzioni la connessione video di un partecipante;
- la verbalizzazione dell’assenza di un partecipante qualora non si possa garantirne l’interconnessione con il sistema di *web meeting* in uso;
- l’acquisizione del voto in modalità “manuale” in caso di blocco del sistema automatizzato;
- la rinuncia alla registrazione della seduta in caso di indisponibilità degli strumenti di acquisizione del flusso audio/video;
- la pubblicazione differita, a conclusione della sessione in videoconferenza, della registrazione audio/video in caso di indisponibilità del sistema di trasmissione in diretta (*streaming live*) della seduta.

Al verificarsi delle situazioni bloccanti e della messa in atto di soluzioni alternative atte a garantire la continuità operativa della seduta, le problematiche riscontrate e le azioni correttive intraprese devono essere adeguatamente verbalizzate al fine di documentare le circostanze verificatesi e i conseguenti interventi.

## | GESTIONE DELLE MANIFESTAZIONI DI VOTO

Le fasi di acquisizione delle manifestazioni di voto sono differenti a seconda degli strumenti utilizzati.

Nel caso non siano disponibili apposite funzioni automatizzate, anche ricorrendo a strumenti specifici da affiancare al sistema in uso, le votazioni a scrutinio palese devono avvenire, di norma, per chiamata nominale.

Al momento della dichiarazione di voto, si ritiene importante la contestuale visualizzazione della persona interpellata. Pertanto, è da ritenersi appropriata la modalità di visualizzazione a schermo del “soggetto che parla” nelle fasi di svolgimento della chiamata nominale.

L'ordine di chiamata può essere effettuato con lo stesso criterio utilizzato nelle sedute in presenza (per esempio, in ordine alfabetico, per gruppo di appartenenza, ecc.) oppure utilizzando l'elenco dei partecipanti connessi al sistema di videoconferenza, normalmente disponibile a chi svolge il ruolo di “organizzatore” della sessione. Durante la chiamata nominale, i partecipanti al voto saranno invitati a farsi identificare tramite la *webcam* al momento della risposta all'appello.

In caso di indisponibilità della *webcam*, e quindi della possibilità di visualizzare a schermo il soggetto interpellato, può essere utile, per meglio identificare la persona rispondente, utilizzare una formula di risposta all'appello che comprenda le generalità del rispondente ed il gruppo politico di appartenenza, oltre alla dichiarazione del voto espresso.

Nel caso sia disponibile la funzionalità di griglia (*grid*) in grado di rappresentare in un'unica schermata tutti i partecipanti, si può ricorrere alla votazione per alzata di mano, con acquisizione dell'immagine (*screenshot*) di tutti i partecipanti.

Altre modalità potranno essere adottate sulla base delle funzionalità disponibili e delle garanzie di sicurezza fornite dei sistemi tecnologici in uso o dalle condizioni di operatività ricontrate al momento della votazione. In ogni caso è bene che tali modalità siano previste e contemplate dal regolamento dell'organo o dalle disposizioni emanate dal Presidente al fine di garantire la regolarità delle operazioni di voto ed evitare contestazioni e ricorsi.

Per gestire votazioni a scrutinio segreto, si dovrà ricorrere a soluzioni dedicate che possano garantire la regolarità del processo di votazione, assicurando la segretezza delle espressioni e al contempo la tracciabilità delle operazioni svolte.

### **Strumenti tecnologici a supporto delle operazioni di voto**

Nel caso di ricorso a funzionalità integrate nel sistema in uso per lo svolgimento telematico della seduta e/o si faccia ricorso a sistemi dedicati per svolgere le operazioni di voto, è necessario che siano garantite alcune caratteristiche.

Nel caso di *voto palese*:

- la certezza inequivocabile dell'espressione di volontà;
- la corretta attribuzione al soggetto che l'ha espressa;
- in caso di strumento di acquisizione automatizzato:
  - la richiesta di conferma all'utente del voto da lui espresso prima della sua acquisizione definitiva e la successiva notifica allo stesso del voto rilevato;
  - la possibilità da parte del moderatore di far ripetere ad un partecipante l'operazione di voto;
  - il tracciamento dell'operazione di voto in modalità tale da garantire l'integrità e la non modificabilità della scelta effettuata;
  - la rappresentazione in forma sintetica e non modificabile dell'esito delle operazioni di voto a disposizione del verbalizzante della seduta.

Nel caso di *voto segreto*, l'unica modalità di acquisizione nelle sedute telematiche è il ricorso ad uno strumento tecnologico specificamente

realizzato per garantire l'*e-voting*, con le seguenti caratteristiche:

- l'autenticazione sicura degli utenti;
- la richiesta di conferma all'utente del voto da lui espresso prima della sua acquisizione definitiva;
- la rilevazione dell'espressione del voto, in modo che un utente non possa votare più volte;
- la segmentazione delle operazioni di voto dalle scelte effettuate, in modo tale da garantire l'impossibilità di risalire al voto espresso dai partecipanti;
- la presenza di sistemi atti a garantire l'integrità, l'autenticità e la segretezza delle espressioni di voto anche in caso di interventi di carattere manutentivo sui sistemi;
- la rappresentazione in forma sintetica e non modificabile dell'esito delle operazioni di voto a disposizione del verbalizzante della seduta.

### **Non partecipazione alle votazioni**

Se uno o più partecipanti dichiarano di non voler effettuare una votazione (ma vale anche per la discussione di uno specifico argomento), sarà necessario che vengano disconnessi dalla sessione in videoconferenza per il tempo necessario allo svolgimento delle operazioni.

Per risultare "non partecipante" ad una sessione telematica a cui si stava partecipando (o a parti di essa) il partecipante dovrà disconnettersi per rendere esplicita l'uscita (in analogia con l'aula) per poi riconnettersi al termine delle attività a cui ha deciso di non prendere parte, anche al fine di consentire al sistema il tracciamento dell'evento e la contestuale verbalizzazione della circostanza.

## **| CONCLUSIONE DELLA SEDUTA**

Al termine della seduta il conduttore deve provvedere ad acquisire i dati ed i documenti funzionali ad attestare la validità della stessa. Quindi procederà alla raccolta dei dati della sessione (tra cui le risultanze della chat della seduta, che potranno essere richiamate nel

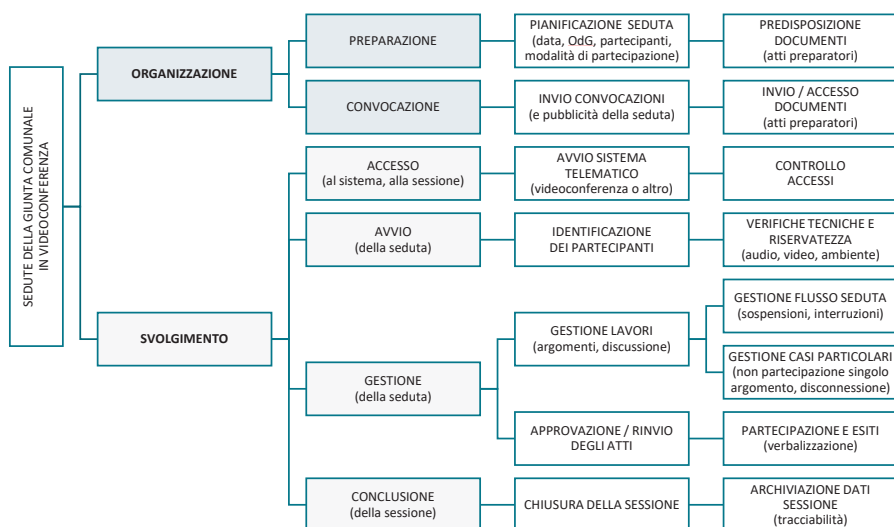
verbale ed eventuali altri log ritenuti significativi, come ad esempio il tracciamento della connessione/disconnessione dei partecipanti).

Inoltre, verrà acquisita agli atti la registrazione della stessa – se presente – e si predisporranno le evidenze opportune per la corretta gestione documentale (es. estrazione dell'hash della registrazione e conseguente messa agli atti, per dimostrare l'integrità del supporto video).

Infine, qualora si sia optato per la pubblicazione ex post della registrazione della seduta, si dovrà predisporre il sistema atto a garantire la pubblicità della stessa.

**Figura 9**

LE FASI DI SVOLGIMENTO DELLA GIUNTA COMUNALE



### **3. LE SEDUTE DELLA GIUNTA COMUNALE**

Le sedute della giunta comunale si svolgono con modalità analoghe a quelle previste per il consiglio comunale, utilizzando un sottoinsieme delle sottofasi previste per il consiglio. Sono semplicemente ridimensionate le attività di gestione della seduta in dipendenza, soprattutto, della minore complessità delle procedure di pubblicità da gestire.

Da sottolineare però alcune differenze dovute essenzialmente alla riservatezza (segretezza) della seduta, oltre che alle specificità nel funzionamento dell'organo stesso:

- a) la convocazione normalmente non prevede l'invio di documentazione (proposte di delibera, informative, ecc.) che è comunque disponibile ed accessibile tramite il sistema in uso alla segreteria che gestisce la presentazione delle proposte e gli atti preparatori per la seduta di Giunta;
- b) le sedute di Giunta sono riservate e quindi non vengono registrate, nemmeno per scopi di supporto alla verbalizzazione, onde evitare possibili diffusioni all'esterno anche di tipo fraudolento;
- c) nel caso di seduta in modalità ibrida, parte dei componenti in sede e parte in remoto, sarà cura del Segretario e/o del Sindaco verificare puntualmente e rigorosamente il rispetto della riservatezza dei partecipanti remoti (presenze nella stanza, gestione audio, registrazione audio/video, fotografie dello schermo, ecc.);
- d) il processo di approvazione di ciascun atto prevede l'assenso dei presenti o il rinvio dello stesso all'ufficio proponente per modifiche (e quindi da ripresentare successivamente), per diniego o con altra motivazione;
- e) deve essere altresì gestita la non partecipazione (tracciando l'evento e motivandola nel verbale) di uno o più componenti la Giunta alla discussione di un argomento e/o all'approvazione di un atto, sia per i presenti in sede, con l'uscita dalla stanza, sia per i partecipanti da remoto, con la disconnessione dal sistema (e successivo rientro ove la non partecipazione sia per uno specifico atto).

**Esempio 7****Disposizioni per le sedute  
della Giunta comunale  
(esempio di applicazione regolamentare)**

Nelle disposizioni e/o nei regolamenti che prevedono indicazioni per lo svolgimento telematico delle sedute di Giunta e Consiglio comunale, vengono normalmente privilegiati quest'ultimi nella definizione delle modalità organizzative ed operative delle sedute stesse, mentre vengono regolamentate per analogia o per differenza quelle della Giunta comunale, come nell'esempio seguente tratto dal *"Regolamento per lo svolgimento delle sedute degli organi del comune di Casalecchio di Reno da remoto in videoconferenza"*.

**Sedute della Giunta comunale**

- Le sedute della Giunta comunale sono segrete.
- Le sedute della Giunta possono svolgersi con collegamento da remoto in videoconferenza su decisione del Sindaco, con le modalità previste per le sedute del Consiglio comunale in quanto compatibili con la segretezza della seduta.

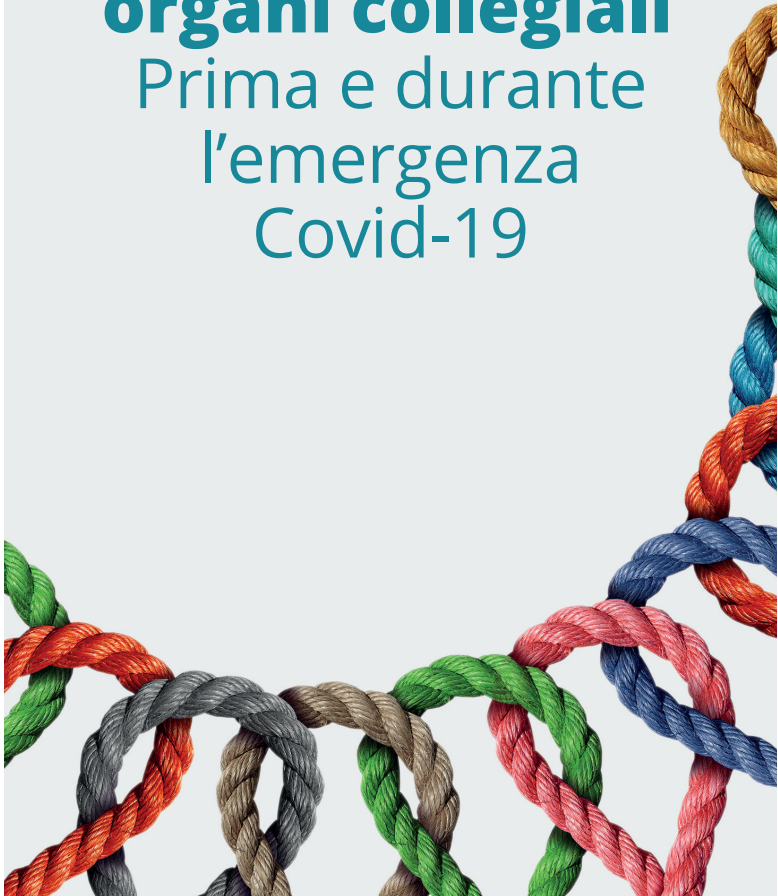




# 4

## **I Comuni lombardi e la gestione degli organi collegiali**

Prima e durante  
l'emergenza  
Covid-19



Il capitolo è una sintesi delle risultanze di un'indagine sulle modalità di organizzazione e gestione delle sedute degli organi e degli organismi collegiali nel periodo emergenziale svolta per conto della Regione Lombardia<sup>1</sup>.

La raccolta delle informazioni è stata effettuata tramite somministrazione di un questionario sociometrico on line indirizzato a Segretari comunali ed ai Responsabili dei Servizi di Segreteria o della gestione dei Sistemi Informativi, ma anche ai rappresentanti politici dell'ente (Sindaco, Presidente del Consiglio, ecc. o loro delegati) soprattutto nel caso dei piccoli Comuni. I dati raccolti riportano la situazione esistente al 30 ottobre 2020.

Strutturalmente il questionario è stato suddiviso in due parti:

1. la prima prende in esame alcuni specifici aspetti organizzativi e tecnici della fase che ha preceduto il periodo emergenziale che il Decreto dell'8 marzo 2020 ha introdotto, determinando limitazioni alle attività in presenza;
2. la seconda si riferisce sia al periodo in cui tale decreto era pienamente in vigore (periodo di *lockdown* da marzo a maggio) sia al successivo periodo (da giugno a ottobre) con limitazioni meno

---

<sup>1</sup> La ricerca è stata condotta da Luca Bramati, Maurizio Piazza e Massimo Simonetta nell'ambito del progetto Comuni Digitali 2020, iniziativa regolata da un accordo fra Regione Lombardia e Anci Lombardia, con la partecipazione, per lo svolgimento delle attività, di AnciLab.

stringenti, ma con raccomandazioni e specifiche limitazioni di ordine sanitario.

Al questionario di rilevazione hanno risposto 286 Comuni dei 1506 presenti sul territorio lombardo, per una percentuale pari al 19% del totale. Il numero di questionari utilizzati rappresenta il 14% del totale della popolazione di riferimento che, secondo le tabelle diramate dal Ministero per le Politiche Sociali "Qualità PA" garantisce un margine di errore del 5% con un livello di attendibilità del 90%.

## **1. FASE ANTECEDENTE ALL'ENTRATA IN VIGORE DEL DPCM - 8 MARZO 2020**

La ricerca ha mostrato che il 95,2% dei Comuni non utilizzava, antecedentemente all'entrata in vigore del DPCM 8 marzo 2020, sistemi di videoconferenza per la partecipazione da remoto agli organi o organismi collegiali.

Pochi Comuni, il 14,8%, utilizzavano modalità di trasmissione in diretta delle sedute del Consiglio Comunale. Risulta più frequente, invece, la pratica di registrare le sedute. Due Comuni su tre, il 37,4% usavano, per il Consiglio Comunale, sistemi di sola registrazione delle sedute prima dell'entrata in vigore delle misure di contenimento della pandemia Covid-19 (DPCM – 8 Marzo 2020). Il 44% dei Comuni pubblicava successivamente la seduta sul sito del Comune per la fruizione in differita.

La *Tabella 1* di pagina seguente mostra le modalità di pubblicazione delle registrazioni delle sedute dei Consigli comunali.

La posta elettronica e/o la PEC risultano essere, nelle fasi che ha preceduto il *lockdown*, le modalità di notifica delle convocazioni del Consiglio Comunale maggiormente utilizzate dai Comuni intervistati, l'86% di essi, infatti, si affida a questo strumento che risulta meno utilizzato per convocare i membri della Giunta (49%) e delle Commissioni (44%).



**Tabella 1**

**PUBBLICAZIONE DELLE SEDUTE DEL CONSIGLIO COMUNALE**

Fonte: elaborazione AnciLab

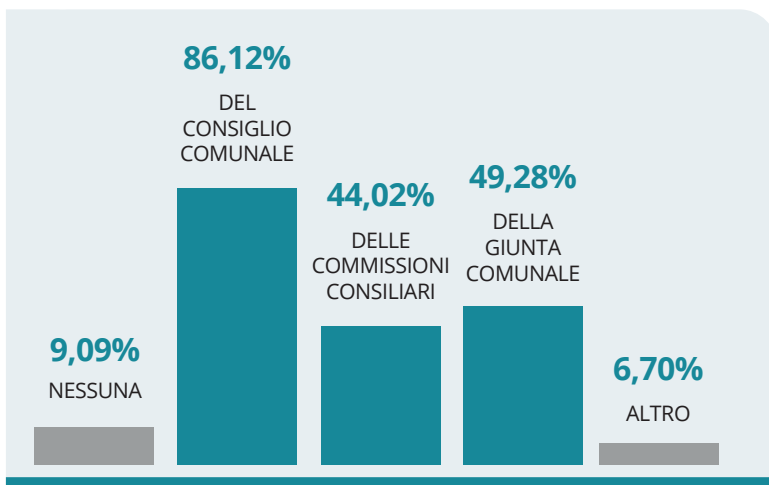
	<b>Risposte</b>
Sul sito web del Comune	44,33%
Su un sito pubblico di <i>streaming</i> video (es.: Youtube, Vimeo, ecc.) e mettevamo il link sul sito del Comune	20,62%
Sul canale social del Comune (per es.: Facebook, Twitter, ecc.)	10,31%
Non venivano pubblicate	37,11%
Altro	3,09%



**Grafico 1**

**UTILIZZO DELLA POSTA ELETTRONICA PER LE NOTIFICHE**

Fonte: elaborazione AnciLab



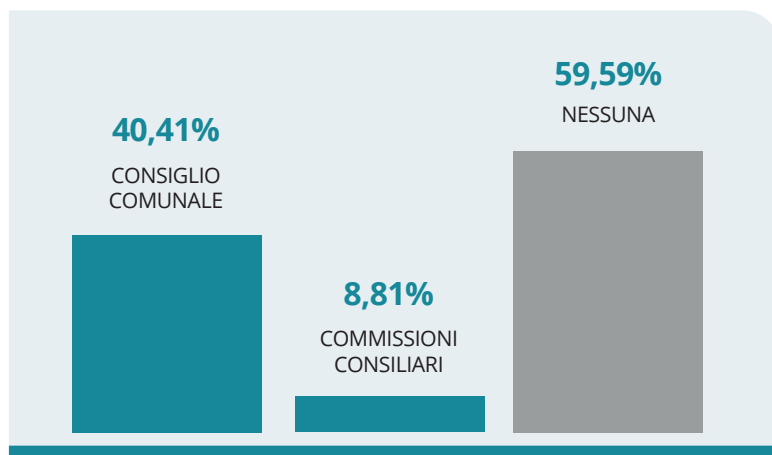
## 2. FASE SUCCESSIVA ALL'ENTRATA IN VIGORE DEL DPCM - 8 MARZO 2020

### TRASMISSIONE IN DIRETTA E/O PUBBLICAZIONE DELLE REGISTRAZIONI DELLE SEDUTE PUBBLICHE

Il 60% dei Comuni oggetto di indagine non ha trasmesso alcuna diretta di sedute pubbliche anche dopo la fase di contenimento dell'emergenza Covid-19. Il 40% ha trasmesso la diretta del Consiglio Comunale e un 9% circa di questi ultimi anche delle Commissioni Consiliari.



**Tabella 2**  
TRASMISSIONE DELLE DIRETTE  
*Fonte: elaborazione AnciLab*



Il canale di pubblicazione delle sedute per la fruizione in differita maggiormente utilizzata dai Comuni è sempre il sito web. Non si notano differenze sostanziali tra le modalità utilizzate di pubblicazione prima e dopo l'entrata in vigore delle misure di contenimento del Covid-19.

**Tabella 2**

PUBBLICAZIONE PER LA FRUIZIONE IN DIFFERITA

Fonte: elaborazione AncLab

	<b>Risposte</b>
Sul sito web del Comune	40,78%
Su un sito pubblico di <i>streaming</i> video (es.: YouTube, Vimeo, ecc.) e pubblicavamo il link sul sito del Comune	17,32%
Sul canale social del Comune (per es.: Facebook, Twitter, ecc.)	16,76%
Non vengono pubblicate	36,31%
Altro	3,35%

## MODALITÀ DI SVOLGIMENTO DELLE SEDUTE DI GIUNTA E DI CONSIGLIO

Dopo l'entrata del DPCM 8 – Marzo 2020 il 62% dei Comuni ha svolto le sedute delle rispettive Giunte Comunali o dei Consigli Comuni secondo differenti possibili modalità:

- con tutti i membri collegati da remoto;
- con conduzione in presenza (Sindaco/Presidente e/o Segretario) e gli altri membri collegati da remoto;
- in forma mista (ibrida) ovvero con alcuni membri collegati da remoto ed alcuni in presenza;
- con la partecipazione in presenza di tutti i membri.

### Modalità di svolgimento delle sedute di Giunta

La situazione in cui le sedute si sono svolte con conduzione in presenza e tutti i membri collegati da remoto è stata utilizzata almeno una

volta, durante l'emergenza Covid-19, dal 30% dei Comuni rispondenti.

Più della metà dei Comuni ha utilizzato una forma mista per lo svolgimento delle sedute delle Giunte Comunali durante il periodo Covid-19, ovvero con alcuni membri collegati da remoto ed alcuni in presenza.

Quasi l'80% dei Comuni ha svolto delle sedute delle Giunte Comunali con la partecipazione in presenza di tutti i membri.

### **Modalità di svolgimento delle sedute dei Consigli Comunali**

Nel periodo dall'entrata in vigore delle misure restrittive fino al 30 ottobre 2020, il 41% dei Comuni rispondenti ha svolto, almeno una volta sedute del Consiglio Comunale con tutti i partecipanti collegati.

Non sussiste una significativa evidenza del fatto che la dimensione del Comune abbia una qualche incidenza sulla tendenza ad aver svolto le sedute dei Consigli Comunali con modalità esclusivamente da remoto.<sup>2</sup>

La modalità in cui la conduzione dei Consigli Comunali viene tenuta in presenza mentre i consiglieri partecipano collegati da remoto è stata adotta dal 20% dei Comuni che hanno risposto all'indagine.

Sono molto simili le percentuali di Comuni che hanno utilizzato la formula mista per le sedute dei Consigli Comunali nel periodo di emergenza Covid-19. Il 20% dei Comuni che hanno risposto all'indagine ha optato per questa modalità almeno una volta.

Durante il periodo da marzo a ottobre 2020, quasi l'80% dei Consigli Comunali è stata tenuta con la modalità totalmente in presenza.

## **MODIFICHE AL REGOLAMENTO DEL FUNZIONAMENTO DEL CONSIGLIO**

In linea generale i Comuni non hanno apportato modifiche al regolamento al funzionamento del Consiglio in corrispondenza dell'u-

---

<sup>2</sup> V di Cramer: 0,23 – Sign. 0,09

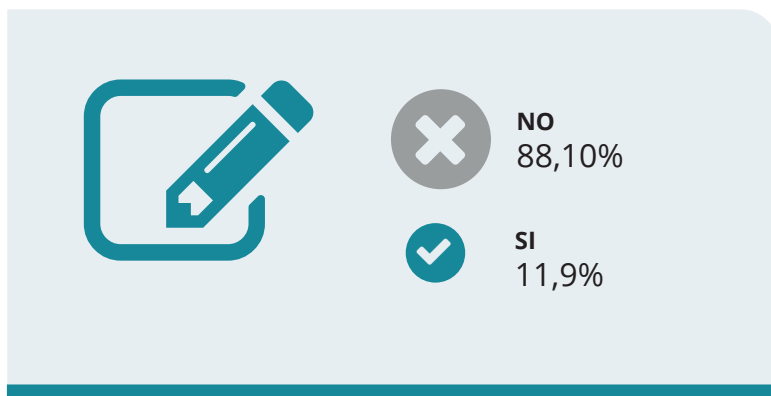
so di sistemi di comunicazione a distanza dopo l'entrata in vigore delle misure di contenimento della pandemia Covid-19 (DPCM - 8 Marzo 2020).

Poco più del 12% dei Comuni rispondenti ha effettuato modifiche regolamentari, contro circa l'88% che non ha ritenuto necessario o opportuno farlo.

### Grafico 3

MODIFICHE APPORTATE AL REGOLAMENTO  
PER USO DI SISTEMI DA REMOTO

Fonte: elaborazione AnciLab



## MODALITÀ DI ACCESSO ALLA DOCUMENTAZIONE DA PARTE DEI MEMBRI DEGLI ORGANI

La *tabella 3* mette in evidenza la modalità con cui i Comuni mettono a disposizione dei diversi membri la documentazione relativa alle sedute effettuate.

La posta elettronica/PEC risulta essere la modalità maggiormente utilizzata (82%) per distribuire atti e verbali delle sedute. Un comune su tre utilizza il formato cartaceo recapitato o reso disponibile ai membri delle sedute. Circa un Comune su quattro ha messo a dispo-



sizione il materiale in formato elettronico scaricabile da un sito protetto. Le *app* o sistemi informatici comunali sono meno utilizzate.

**Tabella 3**

CANALI DI ACCESSO ALLA DOCUMENTAZIONE

Fonte: elaborazione AnciLab

	<b>Risposte</b>
Inviata via posta elettronica/PEC	80,95%
Resa accessibile in formato elettronico tramite un link e/o un sito protetto dove scaricarla	23,33%
Tramite accesso diretto al sistema informatico del Comune oppure tramite una app	7,14%
Recapitata o resa disponibile in formato cartaceo	30,48%
Altro	3,81%

### SISTEMI O SERVIZI DI VIDEOCONFERENZA (GRATUITI O A PAGAMENTO) UTILIZZATI DALL'ENTRATA IN VIGORE DELLE MISURE DI CONTENIMENTO DELLA PANDEMIA COVID-19 (DPCM - 8 MARZO 2020)

La *tabella 4* propone l'elenco dei sistemi di videoconferenza maggiormente utilizzati dai Comuni con l'entrata in vigore dei decreti per il contenimento della pandemia. La maggioranza dei Comuni rispondenti dichiara di aver utilizzato GotoMeeting<sup>3</sup> (53%) e Skype (42%).

<sup>3</sup> Nel periodo aprile e giugno 2020 il sistema GoToMeeting venne messo a disposizione gratuitamente ai Comuni lombardi grazie ad un accordo fra Anci Lombardia e il distributore nazionale della soluzione.

Il ricorso alle diverse tali soluzioni disponibili è stato differenziato da diversi fattori, fra cui la disponibilità, la facilità d'uso, il costo. In molti casi è stato rilevato l'utilizzo di più sistemi all'interno del medesimo ente, adattando la scelta alle differenti situazioni di utilizzo, per esempio per numero di partecipanti o per consentire la trasmissione in diretta della seduta.

**Tabella 3**

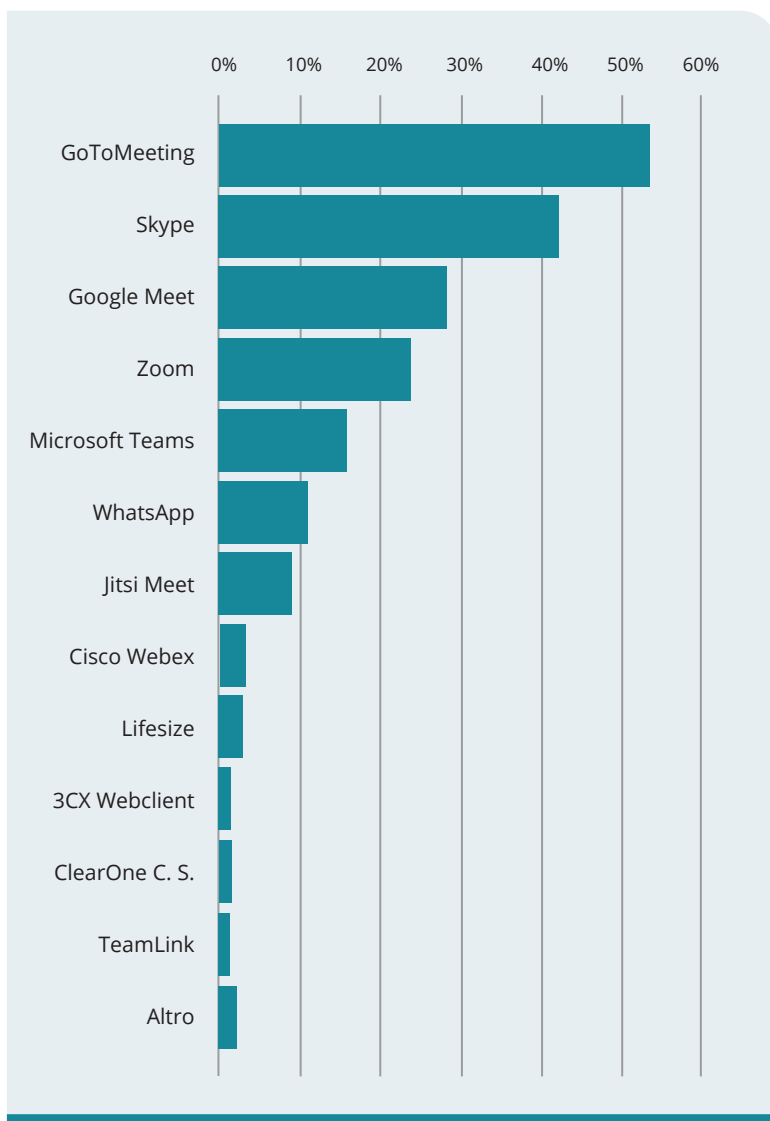
SISTEMI O SERVIZI DI VIDEOCONFERENZA  
(GRATUITI O A PAGAMENTO) UTILIZZATI

Fonte: elaborazione Maurizio Piazza

Denominazione	Tipologia	%
Altro sistema o servizio	Varie	2,46%
3CX Webclient	Videochiamate	1,5%
ClearOne Collaborate Space	Collaboration	1,5%
TeamLink	Meeting	1,5%
Lifesize	Meeting	3,0%
Cisco Webex	Meeting	3,4%
Jitsi Meet	Meeting	9,4%
WhatsApp	Videochiamate	11,3%
Microsoft Teams	Collaboration	16,3%
Zoom	Meeting	24,1%
Google Meet	Collaboration	28,6%
Skype	Videochiamate	42,4%
GoToMeeting	Meeting	53,7%

**Grafico 4**SISTEMI O SERVIZI DI VIDEOCONFERENZA  
(GRATUITI O A PAGAMENTO) UTILIZZATI

Fonte: elaborazione Maurizio Piazza





### Tabella 5

#### TIPOLOGIA DI SISTEMA UTILIZZATO PER SEDUTE E RIUNIONI

Fonte: elaborazione Maurizio Piazza

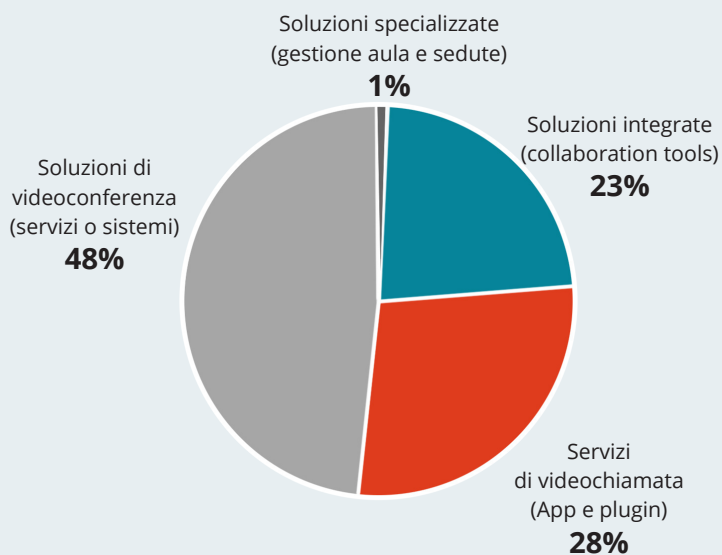
Tipologia	%
Soluzioni specializzate (gestione aula e sedute)	0,50%
Soluzioni integrate (collaboration tools)	23,27%
Servizi di videochiamata (App e plugin)	27,97%
Soluzioni di videoconferenza (servizi o sistemi)	48,27%



### Grafico 5

#### TIPOLOGIA DI SISTEMA UTILIZZATO PER SEDUTE E RIUNIONI

Fonte: elaborazione Maurizio Piazza



Nell'analisi dei dati (> vedi *Tabella 5* e *Grafico 5* a pagina precedente), sono altresì state individuate le differenti tipologie di soluzioni adottate, che vanno da:

- soluzioni commerciali di tipo “meeting” per le videoconferenze (vedi GoToMeeting, Zoom, Webex, Jitsi, ecc.);
- soluzione di comunicazione integrate in strumenti di *collaboration* (vedi Google Meet o Microsoft Teams);
- soluzioni dedicate e specializzate nella gestione dell'aula consigliare (vedi Concilium);
- soluzioni per le videochiamate (Skype, WhatsApp, 3CX, ecc.).

#### ACCERTAMENTO DELLE PRESENZE DEI CONSIGLIERI DURANTE LE SEDUTE DEI CONSIGLI COMUNALI TENUTE ATTRAVERSO SISTEMI DI VIDEOCONFERENZA

La totalità dei Comuni (100%) rispondenti ha provveduto ad accertare la presenza dei consiglieri comunali, nelle sedute del Consiglio Comunale tenute attraverso sistemi di videoconferenza, con un riconoscimento diretto da parte del presidente o del segretario che provveduto a effettuare verifica *de visu* via *webcam*, appello nominale e dichiarazione delle generalità.

#### SISTEMA UTILIZZATO PER GESTIRE LE VOTAZIONI CONSILIARI ATTRAVERSO IL VOTO PALESE

Le votazioni, con voto palese, dei consiglieri sono state gestite, nelle sedute effettate con modalità da remoto, principalmente per appello nominale dei presenti (circa 70%) e per alzata di mano dei presenti sullo schermo. Nel periodo di riferimento, marzo – ottobre 2020, sono stati poco utilizzati i sistemi di votazione presenti negli applicativi di videoconferenza utilizzati (> vedi *Grafico 6* a pagina seguente).

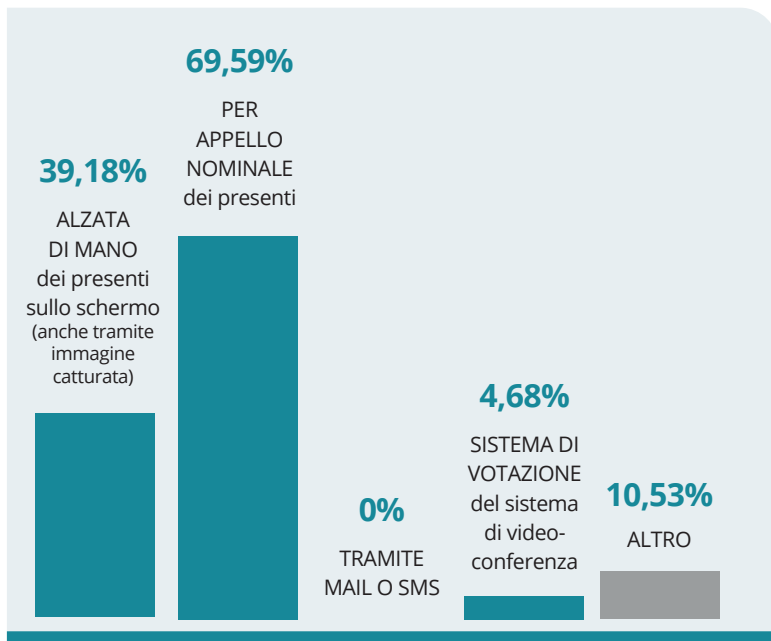
Votazioni a voto segreto non sono di fatto avvenute (99%). I 3 Comuni che hanno effettuato tale modalità di voto hanno utilizzato delle schede ad hoc o dei moduli di Google.



### Grafico 6

#### SISTEMA DI VOTAZIONE PALESE UTILIZZATO

Fonte: elaborazione AnciLab



## CRITICITÀ RIGURDANTI ASPETTI TECNICI EMERSE NELL'USO DEI SISTEMI DI VIDEOCONFERENZA

Le maggiori criticità riscontrate dai Comuni rispondenti riguardano i problemi di connessione e di banda. Il 45% circa dei Comuni ha indicato difficoltà nella trasmissione o ricezione del flusso dati. Il 34% dei Comuni, invece, non ha segnalato particolari problemi tecnici nell'uso dei sistemi tecnologici.



**Tabella 6**  
CRITICITÀ TECNICHE  
*Fonte: elaborazione AnciLab*

	<b>Risposte</b>
Non abbiamo rilevato alcuna criticità	34,00%
Difficoltà nell'utilizzo del sistema (problemi di accesso, di configurazione o di utilizzo da tutti o alcuni dispositivi)	20,50%
Problemi di connessione e di banda (difficoltà nella trasmissione o ricezione del flusso video o audio)	45,50%
Interruzioni o blocchi del sistema (con necessità di riavviare la seduta per alcuni o per tutti)	10,50%
Non so	8,50%
Altro	8,00%

## CRITICITÀ PROCEDURALI NELL'USO DEI SISTEMI DI VIDEOCONFERENZA

La maggior parte dei Comuni oggetto di indagine non ha riscontrato problemi inerenti alla gestione delle procedure da adottare durante le sedute tenute in videoconferenza. Alcune segnalazioni hanno riguardato la moderazione degli interventi e le modalità di partecipazione dei cittadini nelle sedute pubbliche.



**Tabella 7**  
CRITICITÀ PROCEDURALI  
Fonte: elaborazione AnciLab

	<b>Risposte</b>
Non abbiamo rilevato alcuna criticità	58,64%
Identificazione certa dei partecipanti	0,52%
Gestione della seduta e moderazione e degli interventi	10,99%
Votazioni palesi	1,57%
Verbalizzazione della seduta	2,09%
Partecipazione dei cittadini (se seduta pubblica)	7,85%
Registrazione della seduta	8,38%
Pubblicazione della seduta (se pubblica)	5,24%
Non so	14,14%
Altro	3,66%



## INTERVENTI MIGLIORATIVI

Circa il 40% dei Comuni rispondenti ha attuato o programmato interventi migliorativi o adeguativi dei sistemi utilizzati. Il 33% dei rispondenti afferma, che pur non avendoli ancora effettuati o programmati, sono ritenuti necessari.



### Tabella 6

#### 4.2.10 INTERVENTI MIGLIORATIVI

Fonte: elaborazione AnciLab

	<b>Risposte</b>
NO non abbiamo fatto interventi perché ERAVAMO GIÀ ADEGUATAMENTE ATTREZZATI	18,23%
SI abbiamo REALIZZATO INTERVENTI migliorativi e/o adeguativi	24,63%
ABBIAMO PROGRAMMATO interventi migliorativi e/o adeguativi	17,73%
NON ANCORA PREVISTO, anche se sarebbero necessari, interventi migliorativi e/o adeguativi	33,00%
Altro	6,40%



**Progetto GovernaTI-VA**  
**"Rafforzamento della governance transfrontaliera attraverso lo sviluppo di competenze e modelli di governo locale"**

*Acronimo di progetto: GovernaTI-VA*

*ID di progetto: 643893*

*Prodotto: P7 – A3.3 - WP 3 Analisi di Contesto*

Beneficiario capofila Comune di Varese (VA) e capofila svizzero  
USI- Università della Svizzera Italiana.

Fanno parte del partenariato del progetto i seguenti soggetti:

ANCI Lombardia - (Milano)

Associazione PPP Svizzera - Lugano (Ticino)

SEL – Sezione degli Enti Locali – Cantone Ticino (Bellinzona)

Il costo totale del progetto ammonta a 899.899,80 euro per parte italiana, e 85.150,00 CHF per parte svizzera; il contributo pubblico è pari a euro 899.899,80 di cui di cui 764.914,83 euro a valere sul FESR e 134.984,97 euro, a valere sul Fondo di Rotazione ex lege n.183/1987. Il contributo svizzero (federale e/o cantonale) è pari a 42.570,00 CHF.

*Durata del progetto: 36 mesi*

*Operazione co-finanziata dall'Unione Europea, Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, dallo Stato Italiano, dalla Confederazione elvetica e dai Cantoni nell'ambito del Programma di Cooperazione Interreg V-A Italia-Svizzera*

Illustrazione di copertina  
Business Unity (Adobe Stock © freshidea )

Dicembre 2021





**GovernaTI-VA**

**Operazione co-finanziata dall'Unione Europea, Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, dallo Stato Italiano, dalla Confederazione elvetica e dai Cantoni nell'ambito del Programma di Cooperazione Interreg V-A Italia-Svizzera**

**Maurizio Piazza**

*Esperto AnciLab*

**Massimo Simonetta**

*Direttore di AnciLab*



via Rovello, 2 - 20121 Milano

Telefono +39 02 72629601

[www.anci.lombardia.it](http://www.anci.lombardia.it)

