

## La tormentata approvazione della legge regionale sul gioco legale

Edoardo Sorrentino <sup>[1]</sup>

(ABSTRACT)

*L'iter di approvazione del disegno di legge collegato alla legge di stabilità regionale del 2020, prima, e del disegno di legge di riforma della disciplina di contrasto al gioco d'azzardo, poi, hanno innalzato il livello dello scontro fra le forze politiche consiliari che sostengono la Giunta e i gruppi di minoranza. Il ricorso agli emendamenti con intenti ostruzionistici, da un lato, e l'interpretazione evolutiva di strumenti regolamentari a garanzia dell'indirizzo politico scelto dalla Giunta, dall'altro, impongono alcune riflessioni sull'evoluzione della forma di governo piemontese.*

### Sommario:

**1. Introduzione - 2. Le nuove modalità di deposito degli emendamenti - 3. L'approvazione del d.d.l. collegato alla legge di stabilità 2020 - 4. La nuova legge sul gioco legale - 5. Conclusioni.**

### 1. Introduzione.

L'8 luglio 2021 il Consiglio regionale del Piemonte ha approvato la nuova legge regionale sul gioco legale e il contrasto alla ludopatia. Si tratta della legge regionale n. 19 del 15 luglio 2021 che ha esplicitamente abrogato la precedente legge regionale n. 9 del 2 maggio 2016, per sostituirla con una nuova disciplina del fenomeno del gioco legale. In particolare, la nuova legge ha previsto, nei Comuni con popolazione superiore ai 5 mila abitanti, la possibilità di autorizzare l'apertura di nuove sale da gioco e sale scommesse ad una distanza non inferiore a 400 metri da una serie di luoghi considerati sensibili. La legge n. 9 del 2016 aveva, invece, fissato una distanza minima dai suddetti luoghi pari a 500 metri, concedendo un termine di cinque anni alle sale gioco e sale scommesse già autorizzate per adeguarsi a tale limite spaziale. La nuova normativa è, pertanto, intervenuta a "sanare" la posizione di alcune di queste attività. In secondo luogo, la riforma ha disciplinato in via generale le fasce orarie nelle quali non è consentito il gioco. Sono state, pertanto, uniformate su tutto il territorio regionale, mentre la disciplina precedente concedeva ai Comuni la facoltà di individuare le suddette fasce orarie tramite ordinanza<sup>[2]</sup>.

L'iter di approvazione della riforma è stato tormentato a causa della netta contrarietà dei

gruppi di minoranza alla riforma di una legge approvata nella legislatura precedente all'unanimità e considerata uno strumento imprescindibile nella lotta alla ludopatia. In origine, il gruppo consiliare della Lega - Salvini Piemonte aveva presentato una propria p.d.l., cui le opposizioni avevano reagito tramite la presentazione di circa 65 mila emendamenti al testo, paralizzando, di fatto, l'iter di approvazione. Di conseguenza, la maggioranza ha presentato una richiesta di sospensione sulla p.d.l. cui ha fatto seguito la presentazione di un nuovo disegno di legge da parte della Giunta, il d.d.l. n. 144 del 21 maggio 2021, che sostanzialmente riproduceva il contenuto della precedente p.d.l. La risposta delle opposizioni è consistita nell'adozione della medesima strategia dilatoria, con il deposito di circa 900 mila emendamenti. Al fine di pervenire all'approvazione del d.d.l. la Giunta ha, dunque, presentato dei propri emendamenti conclusivi, facendo decadere la maggior parte di quelli depositati, e posto il contingentamento dei tempi. In questo lavoro si prenderà spunto da tale vicenda - e da alcune vicende precedenti - per fare alcune riflessioni sull'evoluzione della forma di governo piemontese in quest'ultimo anno e mezzo.

## **2. Le nuove modalità di deposito degli emendamenti.**

A dare il via a questo processo evolutivo è stata, come accaduto ad ogni livello, la pandemia. A seguito della diffusione della Covid-19 nel nostro Paese, a livello nazionale si è continuata a privilegiare la riunione in presenza dei due rami del Parlamento, anche a causa di un'interpretazione letterale data all'art. 64, terzo comma, Cost. dalle forze politiche presenti nelle Camere<sup>[3]</sup>. Al contrario, numerosi Consigli regionali hanno quasi subito optato per l'adozione di modalità a distanza per la prosecuzione dei lavori. A giustificare una tale divergenza, per le assemblee legislative regionali non sussisteva alcun vincolo analogo a quello previsto per le assemblee nazionali. L'art. 121 Cost., infatti, si limita a indicare il Consiglio regionale fra gli organi necessari della Regione. L'unica disposizione in cui si parla di deliberazioni è l'art. 123, secondo comma, Cost.: lo Statuto regionale viene approvato dal Consiglio "a maggioranza assoluta dei suoi componenti". Né per l'approvazione di leggi ordinarie né per lo Statuto, quindi, la Costituzione fa esplicito riferimento alla presenza fisica in aula dei consiglieri.

Fra le assemblee regionali che hanno adottato la modalità a distanza figura anche il Consiglio regionale del Piemonte<sup>[4]</sup>. Tale possibilità, in effetti, è concessa all'Ufficio di Presidenza dal combinato disposto fra l'art. 43, primo comma, dello Statuto regionale piemontese<sup>[5]</sup> e l'art. 51, quarto comma, del Regolamento interno del Consiglio regionale del Piemonte<sup>[6]</sup>. In sintesi, lo Statuto fa riferimento alla riunione fisica dei consiglieri come modalità ordinaria di riunione, ma rinvia al Regolamento l'adozione di modalità alternative per l'organizzazione dei lavori, dietro votazione unanime dell'Ufficio di Presidenza. Da qui l'approvazione, il 19 marzo 2020, della delibera n. 55. L'art. 1 ha dato facoltà al Presidente di convocare il Consiglio in videoconferenza "secondo le modalità e i tempi previsti dal Regolamento", nei periodi di emergenza epidemiologica, precisando che per seduta in modalità telematica si intende una seduta nella quale i componenti del Consiglio partecipano a distanza utilizzando "strumenti telematici idonei a consentire la comunicazione in tempo reale a due vie e, quindi, il collegamento simultaneo fra tutti i partecipanti".

Fondamentale, ai fini di tali riflessioni, è l'articolo 4 sulle modalità di presentazione degli emendamenti e sub-emendamenti. L'art. 84, primo comma, Reg. si limita, infatti, a disporre che i consiglieri sono tenuti al deposito entro le 24 ore precedenti la "seduta consiliare nella quale è iscritto all'ordine del giorno il provvedimento e comunque prima dell'inizio

dell'esame degli articoli". Il suddetto limite temporale è ridotto nei casi specificati nei commi successivi, ma, al di là di ciò, la disposizione tace sulle modalità di deposito di emendamenti e subemendamenti. L'art. 4 ha, quindi, previsto il deposito tramite l'invio di una mail dal profilo istituzionale del Consigliere a entrambi gli indirizzi di posta elettronica del Segretario generale del Consiglio e dell'Ufficio consiliare, a pena di irricevibilità e pur sempre "nei termini previsti dal Regolamento". Per il deposito degli altri atti consiliari, come le proposte di legge, e gli atti di indirizzo e gli atti di controllo era già esistente un'apposita piattaforma telematica, predisposta all'inizio della legislatura, basata su un sistema di autenticazione personalizzata a garanzia dell'identità del consigliere proponente. Per emendamenti e subemendamenti tale piattaforma non era ancora stata istituita, per cui si è scelto di comunicare mediante i profili istituzionali dei consiglieri, assicurando, dunque, l'identità dei proponenti.

La decisione di consentire il deposito degli emendamenti tramite piattaforma telematica rientrava logicamente fra le misure volte a garantire il distanziamento interpersonale, rispondendo alla finalità di ridurre al minimo i contatti fra i consiglieri e il personale amministrativo del Consiglio. Questa stessa decisione, tuttavia, ha consegnato ai consiglieri regionali il potere di paralizzare i lavori dell'assemblea. Fino ad allora, infatti, il deposito poteva avvenire esclusivamente in formato cartaceo: il consigliere doveva stampare il testo dell'emendamento e consegnarlo agli uffici della Segreteria generale del Consiglio o, in alternativa, direttamente in Aula. Tale modalità "analogica" costituiva un limite alla produzione degli emendamenti da parte dei consiglieri. È intuitivo, infatti, che risulterebbe piuttosto difficile per un consigliere, seppur coadiuvato dai propri collaboratori, produrre in formato cartaceo migliaia di emendamenti e consegnare i relativi faldoni agli uffici competenti.

Il deposito telematico ha rimosso tale ostacolo, aprendo la strada all'utilizzo di programmi di redazione automatica degli emendamenti. Si tratta di specifici programmi informatici che consentono a chi li utilizza di produrre un numero potenzialmente infinito di emendamenti in un tempo relativamente breve. È sufficiente redigere manualmente un emendamento specifico, che funga da modello base, da cui il programma ne potrà generare migliaia, eliminando o aggiungendo punteggiatura e singole parole. E non si tratta di un fenomeno nuovo. È noto che nel settembre del 2015, in occasione dell'iter di approvazione del d.d.l. di revisione costituzionale Renzi-Boschi<sup>[7]</sup>, il senatore dell'allora Lega Nord, Roberto Calderoli, riuscì a depositare, su supporto telematico, circa 85 milioni di emendamenti<sup>[8]</sup>, con il chiaro intento di paralizzare i lavori. La questione venne risolta dal Presidente del Senato, Piero Grasso, dichiarando irricevibili tali emendamenti in forza dell'impossibilità di procedere ad una valutazione di ammissibilità per ciascuno di essi, la quale avrebbe richiesto - secondo lo stesso Presidente - circa 17 anni<sup>[9]</sup>.

### **3. L'approvazione del d.d.l. collegato alla legge di stabilità 2020.**

I rischi appena accennati si sono materializzati in Consiglio regionale già nel giugno del 2020. È necessario premettere che negli stessi giorni in cui l'Ufficio di Presidenza decideva la riunione del Consiglio in via telematica era in corso la sessione di bilancio regionale. Nella prima seduta a svolgersi in videoconferenza, la n. 64 del 24 marzo 2020, il Consiglio ha provveduto all'approvazione del Defr, della relativa Nota di aggiornamento, della legge di stabilità regionale per l'anno 2020, e, infine, del bilancio di previsione per il triennio

2020-2022<sup>[10]</sup>. Un'approvazione così repentina è potuta avvenire grazie ad un'intesa fra maggioranza e opposizioni. I consiglieri di minoranza, in particolare, hanno provveduto alla conversione in o.d.g. dei propri emendamenti e subemendamenti al d.d.l. di bilancio di previsione oppure al loro spostamento in sede di approvazione del d.d.l. collegato alla legge di stabilità, il cosiddetto *omnibus*. Sono stati discussi e approvati, quindi, quasi esclusivamente gli emendamenti presentati dalla Giunta regionale. Inoltre, nonostante la discussione generale fosse aperta, nessun consigliere è intervenuto: si è proceduto direttamente alla votazione articolo per articolo e alla votazione finale dei d.d.l.

Le opposizioni hanno, tuttavia, lamentato la violazione, da parte della maggioranza, degli accordi presi<sup>[11]</sup>. La rottura di tali accordi si è riverberata sull'*iter* di approvazione del d.d.l. n. 83, recante il titolo "*Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale del 2020*". Durante la discussione generale sono intervenuti solo consiglieri di minoranza, criticando l'estrema eterogeneità delle disposizioni contenute nel disegno. Disposizioni ritenute del tutto estranee al collegato e meritevoli di essere discusse in separata sede mediante la presentazione di appositi d.d.l. da parte della Giunta<sup>[12]</sup>. Nella seduta successiva è stato rilevato il deposito di quasi 2000 emendamenti al testo, la quasi totalità da parte delle minoranze<sup>[13]</sup>. All'epoca si è trattato del numero più alto mai registrato in cinquant'anni di storia del Consiglio regionale. Dopo aver rinunciato alla presentazione di emendamenti durante il procedimento di approvazione della legge di stabilità e del bilancio, dunque, i consiglieri di opposizione hanno depositato un numero impressionante di modifiche al testo in sede di approvazione del collegato alla legge di bilancio, sfruttando sia la nuova modalità di deposito sia, probabilmente, gli anzidetti programmi di scrittura automatica.

In risposta all'ostruzionismo delle minoranze, il Presidente del Consiglio ha convocato la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi<sup>[14]</sup>, su proposta dei consiglieri di maggioranza. Dalla riunione è discesa la volontà di questi ultimi di apporre il cosiddetto "contingentamento dei tempi", al fine di garantire una celere discussione sugli emendamenti depositati. Tale posizione ha incontrato, naturalmente, la forte contrarietà delle opposizioni e sulla stessa si è discusso per ben due sedute. Le motivazioni di tale animosità sono dovute a contrasti sull'interpretazione da dare al contingentamento relativamente a due aspetti particolari. A questo riguardo è necessario premettere che l'art. 69 Reg. disciplina in via generale la durata degli interventi in Aula, rimandando all'art. 85 Reg. la durata - tre minuti - concessa ai consiglieri per l'illustrazione dei propri emendamenti. Il sesto comma concede alla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi la possibilità di fissare preventivamente la durata del dibattito e i tempi riservati ad ogni singolo Gruppo, a condizione che un terzo del tempo totale sia riservato alle opposizioni. Tale facoltà è concessa "*quando è in discussione la legge finanziaria, il bilancio, il rendiconto, l'assestamento o altro argomento di rilevante importanza*".

I consiglieri di opposizione hanno messo in dubbio che il disegno di legge in esame potesse rientrare fra i provvedimenti di rilevante importanza, proprio adducendo l'estrema eterogeneità delle disposizioni in esso contenute e richiedendo un chiarimento sul tema in sede di Giunta per il Regolamento<sup>[15]</sup>. Allo stesso tempo, hanno continuato a depositare emendamenti che hanno superato il totale di 5000<sup>[16]</sup>. Il Presidente del Consiglio ha, quindi, convocato la Giunta per il Regolamento al fine di discutere sulla possibilità di apporre il contingentamento sul d.d.l. in esame<sup>[17]</sup>. La Giunta, così come illustrato dal Presidente del Consiglio il giorno successivo<sup>[18]</sup>, ha ritenuto di far discendere dall'apposizione del

contingentamento dei tempi il divieto di depositare ulteriori emendamenti, dato che *“la prosecuzione dell’attività emendativa e il considerevole numero degli emendamenti pervenuti comporta un’ indefinibile dilatazione dei tempi [...] tale da rendere imponderabile il termine ultimo di approvazione del provvedimento”* e richiamando il fatto che, nelle occasioni precedenti in cui si è fatto ricorso all’art. 69, sesto comma, Reg., non si è registrata più alcuna attività emendativa dopo il riparto dei tempi della discussione fra maggioranza e opposizioni.

Il Presidente del Consiglio ha, poi, annunciato che, da quel momento, sarebbero stati dichiarati ricevibili solo gli emendamenti su parti del testo sui quali vi fosse un’ampia convergenza politica e quelli volti a precisare il contenuto tecnico-giuridico di uno o più articoli. E ha aggiunto che in futuro *“non sarà più possibile presentare emendamenti successivamente alla decisione della Conferenza dei Presidenti di Gruppo di disporre i tempi del contingentamento”*. Alla dichiarazione è seguito un dibattito acceso che ha contrapposto i consiglieri di maggioranza, intervenuti a difesa della decisione presa e, dunque, del diritto della Giunta di vedere realizzato il proprio indirizzo politico, ai consiglieri di minoranza, scagliatisi contro un’interpretazione non condivisa dell’art. 69, sesto comma, Reg.<sup>[19]</sup>. Va detto, infatti, che la disposizione non prevede in maniera esplicita il divieto di depositare emendamenti, per cui parrebbe restare valida la regola generale *ex art. 84, primo comma, Reg.*<sup>[20]</sup>. Comunque sia, il 23 giugno è cominciata la discussione sul d.d.l., proseguita nelle sedute successive, fino a quando non è stato trovato un accordo fra le forze politiche sullo stralcio di alcune delle disposizioni più contestate dalle minoranze<sup>[21]</sup>. Le opposizioni hanno così ritirato gran parte dei loro emendamenti e la proposta di legge è stata, infine, approvata il 2 luglio<sup>[22]</sup>.

#### **4. La nuova legge sul gioco legale.**

Nonostante il ritorno alle ordinarie forme di organizzazione dei lavori, decretato dalla delibera n. 105 del 10 luglio 2020 dell’Ufficio di Presidenza, le modalità di deposito di emendamenti e subemendamenti introdotte a marzo sono state mantenute<sup>[23]</sup>. È probabile che, nella generale convinzione che le vicende relative all’*iter* di approvazione del d.d.l. collegato alla legge di stabilità regionale costituissero un *unicum*, le forze politiche consiliari abbiano deciso di non affrontare la questione della riforma complessiva di un Regolamento che presenta i segni del tempo. A ciò ha sicuramente contribuito il fatto che la maggioranza, forte di un’interpretazione innovativa in merito all’apposizione del contingentamento dei tempi, non abbia l’interesse a cimentarsi in una tale revisione. Anche perché un tentativo del genere potrebbe quasi sicuramente trovare la forte opposizione dei gruppi di minoranza. Tuttavia, l’*iter* di approvazione della nuova legge sul contrasto alla ludopatia ha dimostrato quanto le previsioni sull’irripetibilità di quanto accaduto in sede di approvazione del d.d.l. n. 83 fossero quantomeno affrettate.

Negli stessi giorni in cui si discuteva l’approvazione del collegato alla legge di stabilità, è stata presentata una proposta di legge<sup>[24]</sup>, firmata dai consiglieri della Lega - Salvini Piemonte, mirante a riformare *in toto* la disciplina generale sul gioco legale, approvata con la legge regionale n. 9 del 2 maggio 2016. Si è accennato al fatto che la legge aveva previsto, all’art. 5, il divieto di collocare apparecchi per il gioco a breve distanza da obiettivi considerati sensibili - quali gli istituti scolastici, gli impianti sportivi e gli sportelli bancomat. E l’art. 13 concedeva ai titolari di sale gioco e sale scommesse già esistenti un

termine di cinque anni per adeguarsi alla disciplina sulle distanze, nel caso in cui avessero ricevuto l'autorizzazione dal 1° gennaio 2014. La proposta di legge, analogamente ad un'altra<sup>[25]</sup>, presentata sempre dai membri del medesimo gruppo consiliare, mirava all'esenzione del rispetto della disciplina sulle distanze dai luoghi sensibili per tutte le sale gioco e sale scommesse già autorizzate al momento dell'entrata in vigore della legge regionale 9 del 2016<sup>[26]</sup>. Tale proposito trovava fin da subito la contrarietà delle opposizioni, che stigmatizzavano il tentativo di aggirare disposizioni di un testo di legge approvato all'unanimità nella precedente legislatura e considerato dalle stesse un mezzo fondamentale nel contrasto alla ludopatia.

Non deve stupire, pertanto, che la proposta - richiamata in Aula ad aprile senza relatore *ex art. 37*, quarto comma, Reg. - sia stata oggetto di decine di migliaia di emendamenti, circa 65 mila, presumibilmente generati sempre mediante il ricorso ai programmi di cui si è fatto cenno precedentemente. Si è manifestato così nuovamente il potere ostruzionistico delle minoranze di fronte ad un'attività della maggioranza considerata prevaricante. Il che non ha, tuttavia, spinto la maggioranza consiliare a richiedere subito il contingentamento dei tempi, come avvenuto l'anno precedente in merito al d.d.l. collegato alla legge di stabilità regionale. Piuttosto, i consiglieri della Lega - Salvini Piemonte hanno optato per la presentazione di una richiesta di sospensiva dell'esame della p.d.l. n. 99, approvata dal Consiglio il 22 aprile<sup>[27]</sup>. A essa è seguita la presentazione, nel mese successivo, di un disegno di legge da parte della Giunta<sup>[28]</sup>, sempre con l'obiettivo di "sanare" la posizione di sale gioco e sale scommesse autorizzate prima del 2016. Questa volta, tuttavia, riducendo le distanze minime necessarie dai cosiddetti luoghi sensibili.

Prevedibilmente, il nuovo d.d.l. ha incontrato ulteriore resistenza nel corso dell'*iter* di discussione e approvazione. Va, anzitutto, segnalato che il testo ha ricevuto parere negativo da parte del Consiglio delle autonomie locali<sup>[29]</sup> durante il suo esame in Commissione. Poi, a seguito del relativo approdo in Aula, sempre senza relatore *ex art. 37*, quarto comma<sup>[30]</sup>, sono state discusse con grande animosità diverse questioni pregiudiziali, sospensive e preliminari, proseguite anche nella seduta successiva<sup>[31]</sup>. La forte contrapposizione fra maggioranza e minoranze nel Consiglio si è protratta nella discussione generale, con i consiglieri di minoranza che hanno continuato a sostenere l'inopportunità di riformare una disciplina come quella contenuta nella legge n. 9 del 2016, mentre i consiglieri di maggioranza hanno rimarcato la necessità di intervenire al fine di salvaguardare i posti di lavoro minacciati dalla chiusura di sale gioco e sale scommesse vicine ai luoghi sensibili<sup>[32]</sup>. Come accennato in precedenza, alcuni consiglieri di opposizione - precisamente Grimaldi, Sacco, Giaccone e Magliano - hanno depositato più di 800 mila emendamenti<sup>[33]</sup>, i quali si sono aggiunti ai circa 90 mila emendamenti già depositati da tutti i gruppi<sup>[34]</sup>.

A dimostrazione dell'evidente intento ostruzionistico della manovra, il consigliere Grimaldi ha promesso il ritiro dei propri emendamenti se la maggioranza avesse accolto favorevolmente alcune proposte delle minoranze. Richiesta che si è mostrato disponibile ad accogliere il consigliere di maggioranza Preioni<sup>[35]</sup>. Nella seduta successiva, l'assessore regionale Ricca ha chiesto una nuova convocazione della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi, al termine della quale il Presidente del Consiglio ha annunciato la decisione della Giunta di ricorrere all'art. 84, sesto comma, Reg., provocando la forte reazione dei consiglieri di minoranza, degenerata in tumulti e conseguente sospensione della seduta<sup>[36]</sup>. Secondo tale disposizione, la Giunta, quando ritenga necessaria e urgente l'approvazione di

un proprio d.d.l., può proporre degli emendamenti conclusivi. Ciò che interessa è che tali emendamenti devono essere sottoposti a votazione per primi e, nel caso in cui siano approvati, fanno decadere tutti le altre riforme al testo.

Quello previsto all'art. 84, sesto comma, è, dunque, lo strumento più efficace in mano alla Giunta per realizzare il proprio indirizzo politico, consentendo di aggirare la manovra ostruzionistica delle minoranze. Alla ripresa della seduta, i consiglieri di minoranza hanno contestato che vi fossero motivi di urgenza e necessità per l'approvazione del d.d.l. e chiesto la convocazione della Giunta per il Regolamento. Richiesta accolta dal Presidente del Consiglio<sup>[37]</sup>. Quest'ultimo ha, quindi, illustrato le conclusioni della Giunta, specificando che sugli emendamenti conclusivi non sarebbe stato possibile presentare subemendamenti e comunicando l'apposizione del contingentamento dei tempi *ex art. 69*, sesto comma, Reg.<sup>[38]</sup>. La Giunta ha, quindi, depositato 19 emendamenti conclusivi che hanno sostituito quasi interamente l'articolato del disegno di legge, accogliendo alcune delle modifiche richieste dalle opposizioni. Solo circa 160 degli emendamenti depositati in precedenza sono sfuggiti alla dichiarazione di urgenza. Gli emendamenti conclusivi sono stati, dunque, approvati nelle sedute successive, fino alla votazione finale sul d.d.l., avvenuta l'8 luglio 2021<sup>[39]</sup>, come accennato nell'introduzione.

## 5. Conclusioni.

Nel corso dell'ultimo anno e mezzo vi sono state, dunque, diverse occasioni di frizione fra la maggioranza e le opposizioni. L'origine di tale questione è risalente nel tempo. La l. cost. n. 1 del 22 novembre 1999 ha determinato il passaggio della funzione di indirizzo politico dal Consiglio regionale alla Giunta<sup>[40]</sup>. E ciò sia a causa dell'elezione diretta del Presidente della Giunta sia di una legge elettorale maggioritaria, approvata precedentemente a livello nazionale e mai ridiscussa a livello regionale. Tuttavia, il nuovo assetto istituzionale "neoparlamentare" elaborato nel 1999 si è innestato su una struttura consiliare ancora improntata al principio assembleare tipico delle Regioni a Statuto ordinario precedenti la riforma<sup>[41]</sup>. Ciò ha comportato due conseguenze opposte. Da un lato, ai consiglieri mancano efficaci strumenti di indirizzo e di controllo sull'operato della Giunta. Dall'altro, né lo Statuto né il regolamento consiliare prevedono rimedi adeguati contro la proliferazione degli emendamenti in modo da consentire alla Giunta di realizzare il proprio indirizzo politico. Di conseguenza, il deposito di migliaia di modifiche ai d.d.l. è divenuto un efficace mezzo ostruzionistico per le minoranze, prive di altri strumenti che possano condizionare un Presidente della Regione che trova legittimazione diretta nel corpo elettorale.

La risposta della maggioranza consiliare è stata, in primis, il ricorso a un'interpretazione "innovativa" del contingentamento dei tempi *ex art. 69*, sesto comma, Reg. in sede di approvazione del d.d.l. collegato alla legge di stabilità. Ad essa è, poi, seguita la dichiarazione di urgenza *ex art. 84*, sesto comma, Reg. apposta sul d.d.l. di riforma della disciplina sul gioco legale con conseguente decadimento di quasi tutti i circa 900 mila emendamenti depositati. Sebbene si possa discutere sull'opportunità politica di ricorrere agli strumenti appena visti, non sembra si possa parimenti affermare che la maggioranza consiliare abbia operato uno stravolgimento del Regolamento. Vero è che l'art. 69, sesto comma, Reg. non fa discendere esplicitamente il divieto di depositare emendamenti dal momento dell'apposizione del contingentamento. Tuttavia, può apparire ragionevole l'argomentazione, fatta propria dal Presidente del Consiglio, secondo cui se il

contingentamento serve a ridurre l'*iter* di approvazione di un provvedimento legislativo sarebbe contraddittorio consentire ai consiglieri di continuare a depositare migliaia o centinaia di migliaia di emendamenti. Ne deriverebbe una dilatazione potenzialmente indefinita del procedimento perché, in ogni caso, le modifiche al testo andrebbero sottoposte a votazione.

Risibile, in secondo luogo, è la diatriba sull'art. 84, sesto comma, Reg.: la valutazione sull'urgenza e la necessità di approvare un d.d.l. è di natura squisitamente politica. È logico che la maggioranza possa discrezionalmente ritenere urgente e necessaria l'approvazione del d.d.l. sul gioco legale. Ed è altrettanto naturale che le opposizioni possano non condividere tale valutazione. Certo è che i due episodi hanno segnato un inasprimento dei rapporti fra i gruppi consiliari e non è neppure certo che costituiscano una soluzione efficace contro l'ostruzionismo delle minoranze. Lo proverebbe il fatto che si è riusciti a pervenire ad una veloce approvazione del d.d.l. n. 83 non tanto grazie all'apposizione del contingentamento, ma a seguito dell'accordo fra i gruppi consiliari, in forza del quale le opposizioni hanno ritirato gran parte degli oltre 5 mila emendamenti depositati. Da questo punto di vista, la dichiarazione di urgenza ex art. 84, sesto comma, Reg. sembra costituire una soluzione migliore. Tuttavia, anche in occasione dell'approvazione del d.d.l. n. 144 la Giunta ha mostrato una certa volontà di riconciliazione inserendo, nei propri emendamenti conclusivi, alcune delle richieste fatte dai consiglieri di opposizione.

Ciò dovrebbe spingere a riflettere sul fatto che buone relazioni fra i gruppi consentirebbero un migliore andamento dei lavori rispetto al ricorso a strumenti regolamentari sicuramente legittimi, ma che hanno come risultato quello di esasperare le contrapposizioni. D'altro canto, il deposito di centinaia di migliaia di emendamenti generati da programmi informatici potrebbe considerarsi altrettanto pericoloso per il mantenimento di un rapporto di reciproco rispetto istituzionale nella dinamica fra maggioranza e opposizioni. È probabile che, ogni qual volta la Giunta o i consiglieri di maggioranza presentino proposte o disegni di legge fortemente divisivi, si inneschi quel circolo vizioso visto una prima volta nel giugno del 2020 e - manifestatosi all'ennesima potenza - nel luglio del 2021. Al fine di evitare il ripetersi di tali episodi appare, tuttavia, improbabile la riforma del Regolamento. Vero è che l'art. 35, quarto comma, St. prescrive la maggioranza assoluta per l'approvazione del Regolamento e, dunque, anche per la sua revisione. Tuttavia, in tale clima una proposta di revisione verrebbe percepita dalle opposizioni come un tentativo di legittimare *a posteriori* prassi evolutive non così pacifiche.

Più facile, e forse più ragionevole politicamente, potrebbe essere il ricorso ad una delibera dell'Ufficio di Presidenza che ristabilisca le originarie modalità di deposito degli emendamenti. Il deposito tramite email istituzionale poteva avere un senso quando vi era la necessità di ridurre, se non azzerare, i contatti interpersonali. Tuttavia, dal 15 ottobre e fino al termine dello stato di emergenza, l'accesso fisico alle aule e uffici del Consiglio regionale è subordinato al possesso e all'esibizione della certificazione verde<sup>[42]</sup>. Stando alla *ratio* della sua introduzione, la misura dovrebbe ridurre le possibilità di diffusione della Covid-19 garantendo, perciò, una ripresa delle normali attività consiliari. Sembra contraddittorio, allora, che i consiglieri debbano partecipare alle sedute dell'Aula e delle Commissioni in presenza, ma possano continuare a depositare gli emendamenti in via telematica.

Allo stesso tempo, tuttavia, il ritorno alle ordinarie modalità di deposito dovrebbe accompagnarsi a una "moderazione" della Giunta nel ricorso a strumenti come il richiamo in



Aula senza relatore, il contingentamento dei tempi o la dichiarazione d'urgenza con presentazione degli emendamenti conclusivi. Se, invece, alla "stretta" sugli emendamenti si sommasse anche una continua adozione di tali strumenti, il Consiglio diverrebbe definitivamente un soggetto tenuto, in maniera quasi esclusiva, a ratificare l'indirizzo politico della Giunta, a danno non solo delle prerogative dei gruppi di minoranza, ma degli stessi consiglieri di maggioranza, a danno della libertà di mandato così come sancita dall'art. 18, secondo comma, St. Di fronte a questa prospettiva, dunque, sarebbe preferibile una riforma del Regolamento, concordata per quanto possibile fra tutti i gruppi consiliari. Una riforma che specifichi in maniera approfondita le modalità e i casi in cui si può ricorrere al contingentamento e alla dichiarazione di urgenza, lasciando uno spazio esiguo alle valutazioni discrezionali della maggioranza.

1. Dottorando in Diritto pubblico, internazionale ed europeo, Università degli Studi di Milano. [↑](#)
2. Per approfondire il tema si rimanda a Cerruti T. (2021), [Il difficile temperamento degli interessi nella disciplina piemontese del gioco d'azzardo, in questa Rivista](#), fasc. 3. [↑](#)
3. Sull'attività parlamentare durante i primi mesi della pandemia e sulle ipotesi di "voto parlamentare a distanza" si rimanda, fra gli altri, a Biondi F., Villaschi P. (2020), *Il funzionamento delle Camere durante l'emergenza sanitaria. Riflessioni sulla difficile praticabilità di un Parlamento "telematico"*, in *Federalismi*, fasc. 18, pp. 26-48; Calvano R. (2020), *Brevi note su emergenza COVID e voto dei parlamentari a distanza. Rappresentanza politica, tra effettività e realtà virtuale*, in *Federalismi*, fasc. 21, pp. 45-61; Clementi F. (2020), *Il lascito della gestione normativa dell'emergenza: tre riforme ormai ineludibili*, in *Osservatorio AIC*, fasc. 3, pp. 33-47; Curreri S. (2020), *Il Parlamento nell'emergenza*, in *Osservatorio AIC*, fasc. 3, pp. 214-252; Lupo N. (2020), *L'attività parlamentare in tempi di coronavirus*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, fasc. 2, pp. 121-142. [↑](#)
4. Sul tema sia consentito rinviare a Sorrentino E. (2020), [L'attività del Consiglio regionale del Piemonte durante l'emergenza sanitaria, in questa Rivista](#), fasc. 2. [↑](#)
5. Secondo cui "Il Consiglio regionale delibera con l'intervento di almeno la metà più uno dei Consiglieri in carica e a maggioranza dei presenti, salvo diversa previsione dello Statuto o del Regolamento". [↑](#)
6. Secondo cui il Consiglio può riunirsi al di fuori della propria sede "con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza adottata all'unanimità o del Consiglio a maggioranza assoluta dei suoi componenti". [↑](#)
7. Si tratta del noto disegno di legge n. 1429-B dal titolo "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione". [↑](#)
8. È possibile consultare una parte degli emendamenti prodotti in serie dal senatore Calderoli al seguente link: [https://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/testi/45358\\_testi.htm](https://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/testi/45358_testi.htm). Da una lettura anche poco attenta degli emendamenti allegati appare evidente che la maggior parte di questi è stata generata da un programma di scrittura automatica. [↑](#)
9. Resoconto stenografico della seduta n. 512 del Senato della Repubblica del 29 settembre 2015, pp. 23-44. Come si evince dalla lettura del resoconto, la decisione del Presidente ha dato luogo ad un'aspra discussione fra i gruppi parlamentari. [↑](#)
10. Resoconto stenografico della seduta n. 64 del Consiglio regionale del Piemonte del 24 marzo 2020, p. 62, p. 76 e p. 124. [↑](#)
11. Ibidem, pp. 77-79, pp. 82-86 e pp. 89-97. In particolare, alcuni consiglieri di minoranza hanno stigmatizzato l'intervento in Aula di alcuni membri della Giunta e il conseguente prolungamento della seduta, la quale, secondo gli accordi, doveva terminare alle ore 18.00 a bilancio di previsione approvato. La notizia giunta in Aula della pubblicazione di un comunicato stampa annunciante l'approvazione del bilancio quando ancora ciò non era avvenuto non ha fatto altro che aumentare la tensione. La maggioranza ha, comunque, preferito procedere fino all'approvazione finale del d.d.l. anziché chiedere la convocazione straordinaria dell'Aula nelle 24 ore successive ex art. 41 St., come chiedevano i consiglieri di opposizione (pp. 106-109). [↑](#)
12. Resoconto stenografico della seduta n. 78 del Consiglio regionale del Piemonte del 10 giugno 2020, pp. 22-36. [↑](#)
13. Resoconto stenografico della seduta n. 79 del Consiglio regionale del Piemonte del 16 giugno 2020, pp. 97-98. [↑](#)

14. Ibidem, pp. 122-123. [↑](#)
15. Resoconto stenografico della seduta n. 80 del Consiglio regionale del Piemonte del 17 giugno 2020, pp. 20-33 e pp. 39-48. [↑](#)
16. Ibidem, p. 49. [↑](#)
17. Ibidem, p. 50. [↑](#)
18. Resoconto stenografico della seduta n. 81 del Consiglio regionale del Piemonte del 18 giugno 2020, pp. 15-16. [↑](#)
19. Ibidem, pp. 16-33. [↑](#)
20. In proposito, va aggiunto che lo stesso Presidente del Consiglio, nella propria illustrazione, ha fatto riferimento a quanto avvenuto poco prima, relativamente all'iter di approvazione del d.d.l. n. 95 dal titolo *"Interventi di sostegno finanziario e di semplificazione per contrastare l'emergenza da Covid-19"*, durante il quale, nonostante l'apposizione del contingentamento, l'attività emendativa era proseguita. Secondo il Presidente del Consiglio ciò è potuto avvenire *"in quanto il numero circoscritto di emendamenti presentati dalla maggioranza e conseguentemente anche dall'opposizione successivamente all'apposizione del contingentamento, non alterava in maniera significativa la tempistica di approvazione definitiva del testo"* (ibidem, p. 15). [↑](#)
21. La notizia dell'accordo è disponibile qui: <http://www.cr.piemonte.it/web/comunicati-stampa/comunicati-stampa-2020/501-giugno-2020/9443-omni-bus-raggiunto-un-accordo-tra-maggioranza-e-opposizione>. [↑](#)
22. Resoconto stenografico della seduta n. 87 del Consiglio regionale del Piemonte del 2 luglio 2020, p. 94. Si tratta della legge regionale n. 15 del 9 luglio 2020. [↑](#)
23. Lo afferma l'art. 9 dell'Allegato A alla delibera, secondo cui *"gli emendamenti e i subemendamenti sono presentati nei termini previsti dal Regolamento interno e sono inviati, a pena di irricevibilità, dalla mail istituzionale del primo firmatario agli indirizzi di posta elettronica segretario.generale@cr.piemonte.it, ufficio.aula@cr.piemonte.it e settore.commissioni@cr.piemonte.it"*. [↑](#)
24. Si tratta della proposta di legge regionale n. 99 dal titolo *"Contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico (GAP)"*, depositata il 22 giugno 2020. [↑](#)
25. Si tratta della proposta di legge regionale n. 56 dal titolo *"Ulteriori modifiche alla legge regionale 2 maggio 2016, n. 9 «Norme per la prevenzione e il contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico»"*, depositata l'11 novembre 2019. [↑](#)
26. Va aggiunto che un tentativo della maggioranza consiliare di esentare dal rispetto della disciplina sulle distanze dai luoghi sensibili le sale giochi e le sale scommesse già autorizzate prima dell'entrata in vigore della legge n. 9 del 2016 era già stato fatto tramite la presentazione di un emendamento in sede di approvazione del d.d.l. collegato alla legge di stabilità del 2020. Il che non aveva fatto altro che acuire le rimostranze delle opposizioni in tale sede. Si veda, in proposito, il resoconto stenografico della seduta n. 80 del Consiglio regionale del Piemonte del 17 giugno 2020, spec. pp. 2-5. [↑](#)
27. Resoconto stenografico della seduta n. 129 del Consiglio regionale del Piemonte del 22 aprile 2021, p. 23. [↑](#)
28. Si tratta del disegno di legge regionale n. 144 dal titolo *"Contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico (GAP)"*, depositato il 21 maggio 2021. [↑](#)
29. Deliberazione n. 40 del 16 giugno 2021 del Consiglio delle autonomie locali. Il Consiglio ha rilevato la compressione delle prerogative del Sindaco, in veste di autorità sanitaria locale, nel contrasto ai profili sanitari della ludopatia. Tale compressione sarebbe derivata dalla circostanza per cui ai Sindaci non è più consentito individuare, tramite ordinanza, ulteriori luoghi sensibili rispetto a quelli individuati dal d.d.l. né estendere le fasce orarie nelle quali è vietato l'esercizio del gioco. Al parere negativo seguirà, ai primi di luglio, la richiesta dei Sindaci dei più importanti Comuni piemontesi di revisionare il testo del d.d.l. al fine di restituire ai Sindaci un potere di ordinanza in materia. La notizia è disponibile qui: <http://www.cr.piemonte.it/web/comunicati-stampa/comunicati-stampa-2021/518-luglio-2021/10239-ddl-gioco-d-azzardo-appello-di-diversi-sindaci>. [↑](#)
30. Resoconto stenografico della seduta n. 138 del Consiglio regionale del Piemonte del 22 giugno 2021, p. 56. Il d.d.l. è stato richiamato in Aula senza relatore, così come consentito dall'art. 37, quarto comma, Reg.. [↑](#)
31. Si veda il resoconto stenografico della seduta n. 139 del Consiglio regionale del Piemonte del 23 giugno 2021. [↑](#)
32. Resoconto stenografico della seduta n. 140 del Consiglio regionale del Piemonte del 29 giugno 2021, pp. 20-47. [↑](#)
33. Ibidem, p. 35. [↑](#)
34. Resoconto stenografico della seduta n. 140 del Consiglio regionale del Piemonte del 29 giugno 2021, p.

18. [↑](#)
35. Ibidem, pp. 67-69. [↑](#)
36. Resoconto stenografico della seduta n. 141 del Consiglio regionale del Piemonte del 6 luglio 2021, pp. 9-11. [↑](#)
37. Ibidem, pp. 11-16. [↑](#)
38. Ibidem, p. 35. [↑](#)
39. Resoconto stenografico della seduta n. 143 del Consiglio regionale del Piemonte dell'8 luglio 2021, p. 43. [↑](#)
40. Si veda Pallante F. (2018), *L'equilibrio generale della forma di governo*, in Dogliani M., Luther J., Poggi A. M. (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Piemonte*, Torino, Giappichelli, p. 187-195. [↑](#)
41. Sul tema si rimanda a Grosso E. (2018), *Il Consiglio regionale e la legge elettorale*, in Dogliani M., Luther J., Poggi A. M. (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Piemonte*, Torino, Giappichelli, pp. 196-212. [↑](#)
42. <http://www.consiglioregionale.piemonte.it/web/comunicazione/newsletter/323-footer/10370-green-pass-modalita-di-accesso-in-consiglio-regionale>. [↑](#)