

## Osservazioni sulle prime esperienze della Commissione di garanzia della Regione Piemonte (\*)

*Jörg Luther*

### *Sommario*

*1. Un problema di identità – 2. Le professionalità richieste e le incompatibilità pretese – 3. I criteri informali: equilibrio territoriale e sensibilità politica – 4. (segue): anzianità ed intergenerazionalità – 5. Le funzioni: finora nessun controllo preventivo su leggi e regolamenti – 6. (segue): i conflitti di attribuzione in una forma di governo da consolidare – 7. (segue): pareri per la difesa dell'autonomia regionale nello Stato – 8. (segue): giudizi e pareri per la democrazia regionale diretta – 9. (segue): la domanda che promuove il procedimento consultivo – 10. Il potere e la subordinazione del “consulatore” – 11. L'autonomia della Commissione di garanzia – 12. L'indipendenza della Commissione di garanzia – 13. La scelta del primo Presidente della Commissione – 14. Le dimissioni del secondo Presidente della Commissione – 15. L'indipendenza del Presidente della Commissione – 16. La prospettata cooperazione interregionale degli organi di garanzia.*

### *1. Un problema di identità*

Sono state spese finora tante parole sugli organi di garanzia. Da un punto di vista interno rischiano di essere forse più d'intralcio che non di aiuto, soprattutto di impostare le pratiche in modo troppo teorico ed ideologico. Il primo e principale problema è un problema di identità che si presenta innanzitutto come questione di denominazione. “Chi siamo?” Non sappiamo come presentarci perché non sappiamo

---

(\*) Rielaborazione dell'intervento al convegno su “Gli organi di garanzia delle Regioni italiane”, organizzato il 4 dicembre 2009 a Bologna presso la sede dell'Assemblea legislativa regionale dalla Consulta di garanzia statutaria dell'Emilia-Romagna e dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome.

come qualificarci. In un incontro di studio tenuto nel 2008 a Barcellona, i colleghi del Consejo de Garantías Estatutarias de la Generalidad de Cataluña hanno cercato di proporre la definizione di “organi di garanzia politica”. Certo gli organismi di garanzia statutaria non offrono garanzie politiche, ma possono allora essere definiti “garanti della politica”? Certo sarebbe bello che fossero definiti “garanti”, ma un garante che dà solo pareri non rischia di ingannare il pubblico? Sarebbe anche bello fosse solo un “consigliere”, ma si tratta di un organo la cui sede è stata stabilita presso il Consiglio regionale e suonerebbe quindi stonata la denominazione “Consigliere dei Consiglieri”. Forse si tratta di una sorta di “commissari”, ma anche questo suona tanto statale che alla fine è sembrato preferibile l’etichetta “membri della Commissione di garanzia”. Il che ovviamente rischia di farci confondere con le altre commissioni del Consiglio o addirittura con le commissioni di garanzia dei partiti politici ed è comunque tanto preciso ed altisonante quanto privo di sangue e nulladicente per il cittadino. Non risolve il problema dell’identità.

## *2. Le professionalità richieste e le incompatibilità pretese*

Il problema dell’identità comporta peraltro che i sette membri della Commissione sono percepiti innanzitutto come quel che sono stati prima di essere stati eletti e che resta la loro qualifica principale, cioè professori (2), avvocati (2), ex p.m. o ex magistrati (1) ed ex consiglieri (2). Sono questi i criteri di composizione indicati dallo Statuto, criteri che sottintendono una certa esperienza e competenza tecnica e/o politica, almeno in capo a chi è stato politico di professione.

La legge istitutiva richiede tali professionalità come requisito permanente, ma dispone anche una radicale incompatibilità dell’ufficio di componente della Commissione con “qualunque attività professionale, imprenditoriale, commerciale o di pubblica funzione che possa costituire conflitto di interessi con la Regione” (art. 4 l.r. 25/2006), non prevedendo tuttavia alcun meccanismo specifico per la verifica e sanzione di simili attività, applicandosi quindi quello generale della diffida ad opera della Commissione consultiva per le nomine (art. 14 l.r. 29/1995). L’ufficio di componente della Commissione viceversa non è incompatibile con attività politiche all’interno dei partiti politici

e a nessuno dei membri della Commissione è vietato (ri-)candidarsi alle elezioni. Il problema di identità può diventare allora un problema di comportamento concreto, ad es. quando un componente non può partecipare a una riunione della Commissione per il motivo di dover fare campagna elettorale. Se si ricordano infine le maggioranze qualificate richieste per l'elezione, non è affatto preclusa una colorazione politica dell'identità dei componenti la Commissione.

### ***3. I criteri informali: equilibrio territoriale e sensibilità politica***

L'identità dipende non solo dai requisiti, ma anche dai criteri di selezione applicati, criteri la cui individuazione ed applicazione spetta alla Commissione consultiva per le nomine di cui fanno parte tutte le forze politiche presenti in Consiglio "in relazione alla loro consistenza" (art. 37). Uno dei criteri più importanti sembra essere a questo riguardo quello territoriale, cioè l'obiettivo di ottenere un buon equilibrio nell'estrazione territoriale dei componenti, evitando ad es. una sovra-rappresentazione del capoluogo della Regione. Questo criterio di territorialità potrebbe risultare perfino più importante, anche per la Commissione stessa, rispetto al criterio dell'appartenenza ad un'area politica o, addirittura, ad un'organizzazione partitica. Sotto quest'ultimo profilo, i componenti sono certamente percepiti come appartenenti a o rappresentativi di sette culture politiche di riferimento diverse, ma i legami degli ex consiglieri e degli avvocati con i partiti sono inevitabilmente più forti di quelli degli altri componenti. Non sorprende che i membri della Commissione sono stati eletti effettivamente in base ad una convenzione di ripartizione dei diritti di proposta tra i partiti rappresentati in Consiglio regionale. La legge ammette questo condizionamento partitico della composizione che può dare luogo anche ad attese ad es. in merito alla scelta del Presidente, ma mette i criteri tecnici di competenza in primo piano e vieta con un precetto di imparzialità ogni condizionamento politico dei pareri della Commissione di garanzia. Pertanto è vietato preconstituire rapporti di maggioranza e opposizione politica tali da prevalere sui ragionamenti tecnici e non posso non testimoniare che nella realtà della Commissione non esistono maggioranze precostituite.

#### 4. (segue): *anzianità ed intergenerazionalità*

Un altro criterio informale, desumibile anche dai requisiti, è l'anzianità come indicatore di esperienza. Se da un punto di vista funzionale conviene essere *ancien maître* della politica regionale ed esperto colaudato del diritto regionale, l'anzianità diventa un fattore di autorevolezza del parere, ragione per cui la Commissione assomiglia anche a una sorta di "Consiglio degli anziani" o "Senato". Tuttavia, vi possono anche essere buone ragioni per scegliere soprattutto dei professori e avvocati più giovani, purché non troppo dipendenti dalle proprie ambizioni. Infatti, questi potrebbero concorrere con particolari capacità culturali, ad es., all'interpretazione del favore statutario per gli interessi delle generazioni future (art. 5 dello Statuto) e garantire un dialogo intergenerazionale utile per attenuare il peso delle tradizioni in un'istituzione ancora giovane e in fase di sperimentazione e consolidamento. La stessa democrazia regionale è del resto una democrazia giovane e i pareri devono saper cogliere il linguaggio di committenti chiamati ad affrontare nuove situazioni e nuovi problemi.

#### 5. *Le funzioni: finora nessun controllo preventivo su leggi e regolamenti*

La riflessione sui criteri informali dimostra che la questione dell'identità non si esaurisce in un "da dove veniamo", ma è collegata anche alle funzioni della Commissione. Non pochi politici regionali, infatti, considerano la Commissione di garanzia una "piccola Corte costituzionale", ragione per cui si pensava anche di dover soprattutto controllare leggi e regolamenti regionali. Tuttavia, della legislazione regionale *in itinere* la Commissione non si è finora mai occupata, nonostante la legge istitutiva abbia allargato le vie di accesso designate dallo Statuto, prevedendo accanto alla *saisine parlementaire* delle minoranze e quella esterna del CAL anche una forma di promozione da parte delle commissioni consiliari. Una causa culturale possono essere le gelosie dei giuristi dell'amministrazione consiliare che vogliono dimostrare la propria competenza e i timori delle stesse commissioni consiliari e dell'ufficio di presidenza che resistono alla tentazione di derubricare questioni politiche in questioni tecniche. Un'altra causa politica può essere anche il dimensionamento di un premio di mag-

gioranza che non promuove la coesione della maggioranza né quella delle opposizioni. Una causa burocratica può essere l'assenza di una disciplina specifica del sub-procedimento all'interno delle commissioni in base al quale possono essere avviate le richieste di parere delle commissioni consiliari. Sembra in ogni caso prematuro e affrettato il giudizio di quanti ritengono lo Statuto regionale privo di significato per la produzione delle fonti del diritto regionale.

**6. (segue): i conflitti di attribuzione in una forma di governo da consolidare**

Se si legge invece attentamente il catalogo statutario delle competenze della Commissione (art. 92), la prima funzione indicata sono i conflitti di attribuzione e questa è stata anche la prima funzione che la Commissione ha assolto nella sua breve storia. Si è trattato di una questione di interpretazione che riguardava solo indirettamente lo Statuto, vertendo innanzitutto sulla locuzione “sentita la competente commissione consiliare” in una legge regionale (l. r.n. 15/2007), che attribuisce alla Giunta la competenza di stabilire “indicatori economici, sociali, territoriali, ambientali e demografici” per le situazioni di marginalità di detti Comuni e di disciplinare “i termini e le modalità di attuazione degli interventi previsti dalla legge”. In sostanza, l'opposizione lamentava che la Giunta avrebbe deliberato, non avendo “sentita” ma unicamente “informata” la commissione consiliare. Era stata lasciata alla Commissione l'individuazione dei parametri statutari, consentendo una reinterpretazione della locuzione “sentita la competente commissione consiliare” soprattutto alla luce delle funzioni di indirizzo e di controllo del Consiglio nei confronti della Giunta. Il parere (n. 1/2009) ha quindi affermato che di fronte a un dovere di informazione completa e tempestiva della Giunta, il Consiglio deve considerarsi libero di esprimere una posizione, cercando di indicare con questa interpretazione una norma e un modello di comportamento riconducibile a un dovere di cooperazione tra Giunta e Consiglio, dovere che è implicito nella forma di governo designata dallo Statuto e dal quale ne dipende il consolidamento.

*7. (segue): pareri per la difesa dell'autonomia regionale nello Stato*

La seconda competenza della Commissione è una specialità piemontese nel panorama nazionale ed europeo degli organi di garanzia, si potrebbe dire un modo tutto piemontese di concepire e di difendere l'autonomia regionale. Si tratta del compito di esprimere un parere "sul carattere invasivo e lesivo delle attribuzioni regionali da parte di leggi o atti aventi forza di legge dello Stato". Questa competenza rischia di collidere con le funzioni della Corte costituzionale, ma ovviamente non spetta alla Commissione dare consigli alla Consulta. Il parere può essere dato solo alla Giunta e al suo Presidente, quando non sa come difendere nella Conferenza Stato-Regioni o davanti alla Corte costituzionale l'autonomia della Regione, adempiendo in tali sedi a un proprio dovere statutario. Serve alla preparazione di atti politici o giurisdizionali coperti dalla propria responsabilità politica di fronte al Consiglio, atti che assumono quindi rilievo non esclusivamente nel processo costituzionale o nell'ordinamento statale, ma anche all'interno dell'ordinamento regionale.

Tale strumento, ad oggi, non è stato utilizzato né da parte del Presidente della Giunta, né da parte del Presidente del Consiglio o delle minoranze. Forse l'avvocatura regionale non ritiene di avere bisogno di altri consigli, forse l'assessore preferisce chiedere il parere solo se è sicuro che vada in una certa direzione e non nell'altra, ma una simile assicurazione nessuno della Commissione può dare prima della richiesta del parere. Non vi è dubbio che un parere della Commissione rischia di contraddire quello degli avvocati consulenti e di pesare su quelli che patrocinano in Corte costituzionale, ma ad es. evitare di promuovere giudizi manifestamente inammissibili o infondati può avere anche dei vantaggi di risparmio economico rilevanti per la responsabilità contabile. Solo alla fine della legislatura, la Presidente della Giunta ha infine richiesto due pareri di notevole rilevanza, peraltro in una situazione problematica non solo per l'imminenza della campagna elettorale, ma anche perché in quella fase è ovviamente più vulnerabile l'autonomia e non era stata nemmeno convocata la Conferenza Stato-Regioni (cfr. i pareri 1 e 2/2010). Il primo riguardava il c.d. decreto-legge "salva elezioni", dalla Regione impugnato davanti alla Corte costituzionale e dopo il parere decaduto per mancata

conversione in legge. Il secondo aveva per oggetto un decreto-legge convertito in legge in materia di interventi urgenti di prevenzione del dissesto idrogeologico per un ammontare di complessivamente 1.000 miliardi di euro e rispetto al quale si è poi deciso di non impugnare.

**8. (segue): giudizi e pareri per la democrazia regionale diretta**

Le funzioni fin qui presentate possono essere ricondotte al denominatore comune di garanzie dell'autonomia politica della Regione, peraltro garanzie "consultive". Si tratta di una specie particolare di attività di consulenza che a differenza di quella confidenziale del "consulente" deve svolgersi in pubblico, nel rispetto di regole procedurali e sotto un'eventuale controllo del giudice amministrativo. I pareri servono ad interpretare le fonti giuridiche dell'autonomia della Regione, fonti che da un lato discendono dallo Statuto che determina la forma di governo, i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento e l'esercizio dei diritti politici (art. 123 Cost.), dall'altro dalla Costituzione che determina le attribuzioni e gli organi costituzionali della Regione nonché ulteriori "forme e limiti" della democrazia (art. 1). Sul piano delle fonti vanno accuratamente distinti questi aspetti. Tuttavia, la stessa Costituzione prescrive agli organi statali e regionali di leggere gli Statuti sempre "in armonia con la Costituzione" e gli Statuti si auto-integrano con rinvii alle fonti della Costituzione, vietando quindi di isolare un profilo dall'altro. Questo vale anche per il quarto compito o gruppo di funzioni della Commissione piemontese: il "giudizio" sulla ricevibilità e sull'ammissibilità delle proposte di referendum e i pareri sulle "questioni tecnico-giuridiche che concernono l'interpretazione e l'applicazione al caso concreto delle norme statutarie e delle leggi regionali in materia di istituti di partecipazione di cui al Titolo IV dello Statuto, nonché delle altre leggi nazionali e regionali di cui si renda necessaria l'interpretazione o l'applicazione nel corso dei predetti procedimenti" (art. 8 l.r. 25/2006). Si tratta di una funzione consultiva (e di consulenza) già in passato affidata ad un'apposita Commissione ed espletata per la prima volta nel secondo parere della Commissione (n. 2/2009) che aveva per oggetto un'iniziativa popolare che mirava ad escludere come obiettivo del piano energetico regionale la produzione di energia nucleare. L'ammissibilità dell'iniziativa

popolare presuppone una competenza legislativa regionale e la piena coerenza delle disposizioni proposte con lo Statuto nonché armonia con la Costituzione e in questo caso era evidente che il profilo della competenza e dei contenuti coinvolgeva addirittura profili di diritto dell'Unione europea. Il parere non può garantire l'autonomia politica della democrazia regionale, se non verifica tutti i limiti legittimi posti a tale autonomia. Proprio il caso dell'iniziativa popolare, una specie privilegiata del diritto di petizione, dimostra peraltro che la garanzia non si limita al diritto oggettivo o al potere di autonomia, ma si estende anche ai diritti politici e, nella misura in cui le iniziative si propongono di rafforzare la tutela di altri diritti fondamentali, di libertà o sociali, indirettamente perfino a questi ultimi.

**9. (segue): la domanda che promuove il procedimento consultivo**

Se il parere svolge una funzione di garanzia non solo del diritto oggettivo, ma almeno indirettamente anche di poteri e diritti soggettivi, alla domanda "che cosa" deve aggiungersi "chi" viene garantito. Vediamo innanzitutto quali soggetti dell'amministrazione politica attiva possono chiedere il parere alla Commissione, perché certamente non può attivarsi d'ufficio e nemmeno chiedere di chiedere determinati pareri. La Commissione si era presentata in due incontri sia alla Presidente della Giunta sia al Presidente del Consiglio. Solo alla fine della scorsa legislatura la prima ha firmato due richieste di parere, mentre il secondo si è limitato a trasmettere i pareri richiesti dall'opposizione e le iniziative popolari ricevute dall'amministrazione consiliare. Alle *saisines présidentielles* dovrebbero aggiungersi tuttavia non solo quelle delle opposizioni e del popolo, perché le fonti ammettono a chiedere pareri anche le commissioni consiliari e il Consiglio delle autonomie locali. La prima ipotesi è stata tuttavia ignorata dai lavori di revisione del regolamento interno del Consiglio, mentre il CAL è tuttora in attesa del completamento della sua legge elettorale. In caso di conflitti di attribuzione che coinvolgono organi della Regione diversi da quelli elencati nello Statuto (art. 16: Consiglio, Presidente della Giunta, Giunta), ad es. il (futuro) Consiglio regionale dell'economia e del lavoro (art. 87), l'Ufficio del Difensore civico (art. 90) e la Commissione per le pari opportunità (art. 93), gli organi ammessi potreb-



bero chiedere inoltre pareri dietro interpellanze di questi ultimi. In un incontro della Commissione con la conferenza dei capigruppo del Consiglio regionale è emersa infine la possibilità di concordare in una logica *bipartisan* una norma convenzionale al fine di instaurare una prassi interpretativa che chieda per tutte le leggi organiche dell'organizzazione regionale previste dallo Statuto un parere della Commissione. Nella prassi consiliare è prevalso invece l'interesse ad arrivare ad un'intesa sulla riforma del regolamento del Consiglio che arginasse l'ostruzionismo. In questo quadro di sviluppo piuttosto prudente della "domanda" di pareri, la Commissione ha avuto finora poco lavoro. In ogni caso, non può ritenersi un organo di garanzia soltanto al servizio delle istituzioni, cioè della maggioranza e delle opposizioni, del Consiglio e della Giunta, della Regione e degli enti locali, ecc. Anche quando le istituzioni richiedono pareri, rappresentano in ultima istanza una domanda di garanzia dei cittadini, *in primis* del loro diritto ad una democrazia regionale autonoma, rappresentativa e diretta.

### 10. Il potere e la subordinazione del "consultore"

In un testo bellissimo del 1963 dal titolo *Comandi e consigli* (negli scritti in onore di Arturo Carlo Jemolo), Norberto Bobbio ha cercato di distinguere il mondo crudo dei comandi o imperativi giuridici, della *dura lex*, dal mondo più elaborato, persuasivo e mite dei consigli del diritto. La storia delle idee politiche, a partire da Suarez, Hobbes e Tomasius ha insegnato al costituzionalismo moderno che vanno distinti questi due ruoli. Innanzitutto, a differenza di colui che comanda, colui che consiglia non può avere un potere di sanzione. A differenza della sentenza di un giudice, il consultore decide "sulle" parole, ma "per mezzo" delle parole, essendo le sue non vincolanti. Al di là dei doveri di riconsiderazione, ulteriori vincoli discendono solo dalle fonti parametro del parere e, come tali, possono essere fatte valere solo davanti a giudici, ordinari, amministrativi o costituzionali. La sanzione del consiglio violato consiste semmai in una incertezza su conseguenze che non dipendono dalla volontà di chi consiglia. Norberto Bobbio ha insistito su questa ambiguità del potere consultivo, essendo il parere qualcosa di meno di un "precetto" e qualcosa di più di un "avviso" relativo ad una sanzione altrui. Infatti, chi non chiede o non rispetta

un parere giusto si assume una maggiore responsabilità, mentre colui che chiede e rispetta un parere errato, invece, può vedersela attenuata o fare valere una responsabilità da parte di chi lo ha mal consigliato. In questo si riflette l'autorevolezza del parere, ma anche una necessità di subordinazione del consultore. In effetti, chiunque consiglia sarà sempre subordinato a colui che riceve il consiglio, mentre chiunque comanda sarà sempre superiore a colui che deve obbedire al comando ricevuto. Colui che comanda esercita pertanto diritti e può esortare all'obbedienza. Colui che esprime un parere adempie solo a doveri e sperare che trovino ascolto.

### **11. *L'autonomia della Commissione di garanzia***

Il consultore può quindi essere superiore nell'autorevolezza del proprio sapere tecnico rispetto a colui che chiede il suo parere, ma non deve dimenticare che il parere viene "richiesto", ossia comandato. Bobbio osserva che "se il consigliare non può essere mai, in base alla sua stessa definizione, fonte di regole giuridiche, nulla vieta che possa essere esso stesso attività regolata dal diritto". A questo punto si pone il problema dell'autonomia della funzione consultiva. In che misura i consultori possono dare a se stessi delle regole su come svolgere tale funzione. Forse non godono di un'autonomia paragonabile a quella della funzione di giurisdizione costituzionale della Corte costituzionale, ma il problema delle fonti non è meno complicato. Lo Statuto della Regione Piemonte stabilisce con riguardo alla Commissione di garanzia che la legge regionale detta le "norme per la sua costituzione e il suo funzionamento" (art. 91, comma 3). La legge regionale 26 luglio 2006, n. 25 dispone: "L'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale definisce le ulteriori modalità di funzionamento e organizzazione della Commissione" (art. 4, comma 4). L'Ufficio di Presidenza del Consiglio ha infine deliberato che "la Commissione disciplina ulteriori modalità di organizzazione e funzionamento con proprio regolamento interno". Forse in questa cascata si è perso il fondamento normativo del potere regolamentare della Commissione che non potrebbe derivare da una fonte non prevista dallo Statuto. Ma di fronte a una delibera dell'Ufficio di Presidenza che comanda l'emanazione di un regolamento interno, la Commissione ha il dovere di dare seguito,

dovere tutt'al più attenuabile da un'interpretazione della delibera tale da consentire l'esternazione dei dubbi relativi al fondamento dello stesso potere normativo. Pertanto il verbale della seduta nella quale è stato infine adottato il regolamento contiene un'osservazione del sottoscritto spiegata anche al nuovo Ufficio di Presidenza dell'attuale legislatura che conclude: "La Commissione è pertanto tenuta a dare esecuzione alla delibera dell'Ufficio di Presidenza 35/2008 e a deliberare il regolamento demandato. Nulla vieta tuttavia alla Commissione di esternare i propri dubbi sulla coerenza statutaria del potere regolamentare così attribuiti, rimettendosi alle valutazioni e determinazioni degli organi regionali competenti".

### ***12. L'indipendenza della Commissione di garanzia***

La dialettica degli organi della Regione è ben diversa da quella dei poteri dello Stato, anche se autorevole dottrina pone il potere consultivo degli organi di garanzia sotto l'idea dei "contrappesi", termine che sembra sottintendere una qualificazione dell'organo di garanzia come un fattore di "equilibrio fra poteri". Ma la Commissione non è certo né un terzo o quarto potere, offrendo tutt'al più qualche *check* ma non anche una *balance*. Il primo problema dogmatico che ne deriva è piuttosto se questa funzione di controllo *sui generis*, come quella svolta dalla Corte costituzionale, consente di qualificare la stessa Commissione come "organo della Regione" ai sensi delle norme sui pareri sui conflitti di attribuzione, con il rischio di dover dare pareri non disinteressati. Il secondo problema che ne deriva è quello di definire il tipo di indipendenza che l'ordinamento riconosce alla Commissione. Se dipende dalla richiesta di pareri, deve non di meno essere indipendente nel merito, cioè rendere pareri imparziali. Questa indipendenza funzionale non significa che i pareri non possono essere discussi in Consiglio, né che diano luogo ad una immunità. A differenza di consiglieri e giudici i membri di un organo consultivo possono infatti incorrere in tutte le responsabilità giuridiche, incluse quelle contabili. Essendo anche le parole della Commissione non gratuite – anche se meno costose di pareri *pro veritate* di parte – la responsabilità dei suoi membri probabilmente non si limiterà al valore dei gettoni di indennità percepiti.

### ***13. La scelta del primo Presidente della Commissione***

Nella sua prima seduta, la Commissione ha eletto all'unanimità a primo Presidente della Commissione il più anziano dei componenti eletti in Consiglio, già partigiano ed assessore regionale alla sanità. In quanto leader politico anziano di un partito di minoranza, era stato indicato da un gruppo non appartenente alla maggioranza, ma nemmeno sempre allineato alle altre opposizioni. Poteva pertanto identificarsi ed essere identificato, per alcuni in modo ambiguo, per altri in modo politicamente conveniente, tanto con la minoranza che lo aveva designato quanto con una posizione di equidistanza tra opposizioni e maggioranza. Forte di questo ragionamento condiviso dall'Ufficio di Presidenza, il Presidente del Consiglio regionale comunicò pertanto nella prima riunione, da lui presieduta, della Commissione eletta una raccomandazione informale ad eleggere a Presidente della Commissione questa persona che più di tutti sembrava idonea a rappresentare anche l'insieme dei commissari eletti dal Consiglio stesso. Questa raccomandazione riuscì ad influenzare la scelta della Commissione che ribadiva peraltro che non poteva trattarsi di un indirizzo politico giuridicamente vincolante. Infatti, lo Statuto disegna la Commissione come un "organismo indipendente della Regione" che "elege al proprio interno" il Presidente (art. 91), locuzione che significa non solo "tra i propri componenti", ma anche senza mandati imperativi o ingerenze di soggetti esterni. L'art. 4, comma 3, l.r. 25/2006, stabilendo che il Presidente del Consiglio regionale convoca la Commissione per la prima elezione del Presidente e "ogni qualvolta si debba procedere all'elezione del Presidente per scadenza del mandato, dimissioni, decadenza, impedimento permanente o morte" (comma 1) è stato interpretato come norma che ammette queste indicazioni informali da parte del Consiglio, ma non consente di considerarle giuridicamente vincolanti. Il dovere di imparzialità (art. 1 l.r. 25/2006) vieta invece ai membri della Commissione di rappresentare all'interno della Commissione, quindi anche nel procedimento elettorale, gli interessi di un singolo partito o anche solo gli interessi della maggioranza politica o delle opposizioni in Consiglio. Il Consiglio regionale può pertanto appellarsi alla sensibilità degli eletti per mezzo del suo Presidente ed esprimere un'indicazione – con o senza motivazione – non vincolante

su quale dei membri eletti può essere considerato più idoneo a rappresentare l'equilibrio politico e la terzietà sottesa a tale scelta iniziale. In questo modo non si instaura un rapporto di fiducia politica tra il Presidente della Commissione e il Consiglio, ma si avvia un rapporto di leale collaborazione e si crea un canale di comunicazione e dialogo tra l'organo politico attivo e quello tecnico di garanzia. Il rispetto dell'indipendenza dell'organismo e i doveri dell'imparzialità vietano poi di usare tale canale di comunicazione per anticipare orientamenti o per condizionare la scelta del relatore al momento della richiesta del parere.

#### ***14. Le dimissioni del secondo Presidente della Commissione***

In seguito alla morte del primo Presidente della Commissione di garanzia della Regione Piemonte (27 agosto 2009) e all'elezione suppletiva del membro subentrante (22 ottobre 2009), la Commissione di garanzia, convocata dal Presidente del Consiglio regionale, ha eletto con la maggioranza assoluta dei suoi membri a Presidente nuovo il decano della Commissione, peraltro a suo tempo eletto su indicazione di un altro gruppo di minoranza e già delegato a svolgere una funzione vicaria da parte del Presidente defunto (10 dicembre 2009). Nella seduta plenaria del Consiglio regionale del 15 dicembre 2009, il consigliere e rappresentante unico del gruppo consiliare che a suo tempo aveva indicato il membro deceduto e ora quello subentrante eccepì la violazione di una regola convenzionale secondo cui la presidenza della Commissione di garanzia spetterebbe al componente indicato dalla sua minoranza. Il nuovo Presidente della Commissione sarebbe stato eletto da una maggioranza politica nella Commissione senza attendere un'indicazione da parte delle opposizioni del Consiglio. Con questa motivazione, il consigliere presentò una richiesta di inversione dell'ordine del giorno, iniziando una pratica di ostruzionismo, peraltro basata su una disposizione del regolamento del Consiglio appena abrogata da una riforma ma considerata ancora applicabile fino alla fine della legislatura. Di fatto fu bloccata l'approvazione del bilancio della Regione. La Commissione, convocata d'urgenza con un ordine del giorno che prevedeva delle comunicazioni del Presidente del Consiglio regionale, decise di accettare le dimissioni del proprio

Presidente: “rilevato che le dimissioni non dipendono da alcun vizio di procedura della nomina; riaffermati nella loro pienezza i principi di indipendenza ed autonomia della Commissione di garanzia, che ne rappresentano i fondamenti legislativi e statutari di operatività;” e “ritenuto che le eventuali indicazioni, purché tempestive, dei gruppi consiliari di minoranza comunicate dal Presidente del Consiglio regionale potranno essere liberamente tenute presenti ai fini della nomina del Presidente della Commissione di garanzia”. Nella seduta successiva, il Presidente del Consiglio comunicò un orientamento dei gruppi del consiglio a favore del membro subentrato che fu poi effettivamente eletto. Il capogruppo presentò alle elezioni successive una lista alleata con la Presidente uscente che tuttavia perse le elezioni, con il risultato che il Presidente della Commissione risulta anche nella nuova legislatura essere “espressione” più delle opposizioni che della maggioranza.

### *15. L'indipendenza del Presidente della Commissione*

Ai fini di una corretta valutazione di questi fatti va innanzitutto ricordato che la Commissione di garanzia non è soggetta a un potere di indirizzo e controllo del Consiglio paragonabile a quello esercitato sulla Giunta regionale (art. 26, comma 2, Statuto). Qualora l'elezione “al proprio interno” fosse effettivamente controllata dalla maggioranza politica che regge la Giunta, dalle opposizioni nel Consiglio regionale o da altre coalizioni partitiche all'interno della Commissione, sarebbero compromessi i principi di imparzialità e di indipendenza della stessa. La garanzia statutaria dell'indipendenza, tuttavia, non impone di considerare i membri della Commissione di garanzia esenti da ogni responsabilità diffusa per l'elezione del proprio Presidente. Non sono sfiduciabili o suscettibili di sanzioni disciplinari, ma come tutti i titolari di cariche pubbliche create con procedure democratiche sono soggetti al diritto di critica degli organi rappresentativi della cittadinanza. Pertanto rientra anche nei poteri del Consiglio regionale discutere l'effettiva indipendenza e imparzialità dei membri della Commissione nella scelta del proprio Presidente, senza poter pretendere con questo un rapporto di fiducia, indirizzo e controllo. Il Presidente del Consiglio è anche legittimato a comunicare eventuali

critiche alla Commissione, purché non implicino richieste di dimissioni. Una violazione dell'indipendenza si ha invece nel caso in cui si passi dalla persuasione alla minaccia di un male come la mancata approvazione del bilancio. L'uso dell'ostruzionismo come minaccia per ottenere una decisione non già dallo stesso Consiglio, ma da organi non soggetti ai poteri di indirizzo e controllo del Consiglio potrebbe costituire un caso di lesione dell'attribuzioni di quest'altro organo. Tuttavia, la Commissione non poteva respingere le dimissioni adducendo a motivo una situazione di fatto sindacabile innanzitutto da parte del Consiglio regionale. Si può riflettere se era possibile e utile richiedere un parere su conflitto di attribuzione, parere che avrebbe dovuto affrontare innanzitutto la questione se per "organi della Regione" si intendono solo quelli individuati dalla Costituzione o anche quelli individuati dallo Statuto. Nel merito di questo conflitto, si sarebbe dovuto poi discutere se la facoltà del Presidente del Consiglio di comunicare una raccomandazione per la scelta del nuovo Presidente avrebbe potuto consentire un rinvio della seduta elettorale per la mancanza di un consenso politico in Consiglio o se invece era dovere della Commissione procedere ad un'elezione anche in assenza di una tale raccomandazione. Altro scenario ipotizzabile era che il Consiglio regionale riformasse la legge istitutiva per disporre che il mandato del Presidente della Commissione terminasse in ogni caso con la fine della legislatura. Altro ancora che si procedesse a una revisione dello Statuto per sostituire il modello dell'elezione interna del Presidente con uno di elezione esterna. Simili riforme avrebbero forse garantito una maggiore efficacia alla regola convenzionale *in fieri* secondo cui il Presidente della Commissione deve essere il più possibile espressione di una convergenza tra maggioranza ed opposizioni e, nel dubbio, più vicino alle opposizioni che non alla maggioranza, ma avrebbero ridotto maggiormente l'indipendenza della Commissione. La prudenza comune sembra insegnare che in futuro il potere del Consiglio di esprimere un'indicazione tempestiva e non giuridicamente vincolante garantirà al meglio l'indipendenza del Presidente e l'imparzialità dei pareri della Commissione.

### ***16. La prospettata cooperazione interregionale degli organi di garanzia***

L'idea di avviare una cooperazione interregionale tra gli organi di garanzia, pur apprezzabile sotto vari profili, pone qualche problema ulteriore. L'art. 117, penultimo comma, della Costituzione stabilisce una riserva di legge regionale per le intese della Regione con altre Regioni finalizzate "al migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con l'individuazione di organi comuni". L'istituzione di una conferenza non necessariamente significherebbe l'istituzione di un organo comune, ma per rispettare l'indipendenza della Commissione piemontese potrebbe prendere decisioni e risoluzioni sempre solo all'unanimità. Per creare invece semplicemente una rete di comunicazione e di scambio delle esperienze, ad es. attraverso convegni annuali o biennali a rotazione, potrebbe essere sufficiente anche solo un'attività della conferenza dei Presidenti dei Consigli dei cui uffici si avvalgono gli organi di garanzia. Una tale domiciliazione potrebbe anche non collidere con la competenza del Presidente della Giunta di rappresentare la Regione verso l'esterno. In ogni caso, la cooperazione non deve sminuire le differenze tra gli ordinamenti regionali, né l'indipendenza e imparzialità dei consultori. Per quanto riguarda il pericolo di omologazione, sono da considerarsi principi di un diritto regionale comune, e quindi destinati a convergenze giurisprudenziali, le basi costituzionali ad es. delle attribuzioni, del compito di garanzia degli Statuti e dei diritti fondamentali, mentre maggiori differenziazioni potranno delinearci nell'ambito della forma di governo, dei principi di organizzazione e nelle procedure. Uno scambio di esperienze tra attività consultive può quindi migliorare i profili tecnici e formali dei pareri, ma potrebbe anche interessare quegli aspetti informali che caratterizzano gli organi di garanzia piuttosto come mediatori e arbitri della politica. Come in ogni attività di giureconsulto, anche nella cooperazione vi saranno sempre dei momenti in cui si sentirà il bisogno di sviluppare maggiormente questo profilo accanto ad altri momenti in cui si preferirebbe lavorare esclusivamente con i mezzi e la mentalità della tecnica giurisprudenziale.