

Presidente Anna Mastromarino
Componenti Marco Bellion
Antonio Caputo
Laura Caramello
Riccardo de Caria
Monica Odello
Deodato Scanderebech

PARERE n. 7/2025

La Commissione di garanzia, nella seduta del 28 novembre 2025, presenti i commissari Anna Mastromarino (Presidente), Marco Bellion, Antonio Caputo, Laura Caramello, Riccardo de Caria, Monica Odello e Deodato Scanderebech, sentita la relatrice Anna Mastromarino, ha espresso il seguente parere.

1. Con richiesta sottoscritta da n. 20 su 50 consiglieri regionali, depositata il 28 ottobre 2025 (prot. n. 22802/2025), e comunicata al Presidente del Consiglio regionale, è stata adita questa Commissione per un parere sull’*“Interpretazione dell’art. 23, comma 1, del Regolamento interno del Consiglio regionale del Piemonte in relazione al diritto di parola dei consiglieri non membri delle Commissioni permanenti, alla luce dei principi di rappresentatività e pluralismo sanciti dallo Statuto regionale”*.

I consiglieri regionali chiedono alla Commissione di esprimere parere circa l’interpretazione alla luce dei principi statutari dell’espressione “partecipare ai lavori”, contenuta nell’articolo 23, comma 1, del Regolamento interno, con riferimento ai consiglieri non componenti delle Commissioni permanenti, per sapere, in particolare, se tale espressione debba essere intesa in senso attivo, comprensiva del diritto di parola e di intervento nel dibattito, pur in assenza del diritto di voto.

2. In data 6 novembre 2025 il Presidente del Consiglio regionale, Davide Nicco, ha trasmesso alla Commissione di garanzia una memoria (prot. 23634 del 6.11.2025) in cui esprime alcune considerazioni in merito alle attribuzioni del Presidente del Consiglio regionale e della Giunta per il regolamento sull’interpretazione del Regolamento interno e sulle competenze della Commissione di garanzia, osservando *“come il Regolamento, in attuazione dello Statuto, attribuisca al solo Presidente del Consiglio regionale il compito di garantire l’applicazione del Regolamento, consultando la Giunta per il Regolamento, ovvero di darne interpretazione, sentita la stessa. Peraltro, la natura stessa del Regolamento interno quale interna corporis non avrebbe potuto che demandare tale competenza al soggetto statutariamente deputato a rappresentare il Consiglio regionale, a presiederlo e a dirigerne i lavori”*.

3. Premesso che la richiesta di parere è ricevibile in quanto proviene da più di un terzo dei Consiglieri, come previsto dall’art. 92, co. 1, dello Statuto, la Commissione di Garanzia è, in primo luogo, chiamata a pronunciarsi sull’ammissibilità della richiesta: in questo senso deve essere letta la memoria del Presidente del Consiglio Nicco, ossia come invito a chiarire la competenza dell’organo di garanzia in merito a quanto lamentato dagli istanti.

Orbene, preliminarmente, in riferimento alla dottrina degli *interna corporis* richiamata nella memoria presidenziale, è necessario far notare che, alla luce di giurisprudenza costituzionale costante, il principio di insindacabilità di tali atti non esclude un controllo di legittimità sul procedimento legislativo nel suo complesso. Tale legittimità in ambito regionale trova quale parametro non solo la Costituzione, ma anche lo Statuto in quanto atto interposto.

4. Liberato il campo da questo primo dubbio, si può proseguire ritenendo fondato l'agire consultivo di questo organo.

Come recita l'oggetto dell'istanza, infatti, la Commissione è chiamata non già a sostituirsi alla potestà del Presidente quale titolare con la Giunta per il regolamento dell'interpretazione delle regole per il funzionamento dell'organo legislativo regionale, bensì a emettere parere in merito all'applicazione di tale regolamento *“alla luce dei principi di rappresentatività e pluralismo sanciti dallo Statuto regionale”*.

In tal senso, pare che nulla osti.

Come esposto nella stessa istanza introduttiva, essa è stata ritenuta necessaria dagli istanti in quanto *“nel corso della seduta della Prima Commissione consiliare del 29 luglio 2025 ... alcuni Consiglieri regionali non membri della Commissione, pur presenti alla seduta, hanno richiesto di intervenire nel dibattito”*, ma *“tale facoltà è stata loro negata dalla Presidenza della Commissione, sulla base di una interpretazione restrittiva dell'art. 23 comma 1 del Regolamento interno secondo la quale il termine “partecipare ai lavori” si limiterebbe a consentire la mera presenza, senza diritto di parola”*. Lamentano, pertanto, i consiglieri regionali istanti che l'interpretazione della Presidenza della Commissione sia contraria al Regolamento e lesiva delle prerogative statutarie dei consiglieri regionali, anche evidenziando che in altra Commissione permanente, la II, è stato concesso il diritto di parola al Consigliere regionale Domenico Rossi nel corso delle sue sedute.

Confortata dai precedenti di questa Commissione (*ex pluribus* si veda il parere 1/2009) e tenuto conto, altresì, della natura di “organi del Consiglio regionale” delle Commissioni consiliari, *ex art. 21 dello Statuto regionale*, la Commissione ritiene che spetti a quest'organo chiarire eventuali incertezze sull'applicazione dello Statuto regionale e dunque, conseguentemente, sulla conformità a Statuto dell'interpretazione data ad altre norme.

Non si tratta, dunque, di sostituirsi ai poteri conferiti al Presidente e alla Giunta per il regolamento, che non sono messi in dubbio in questa sede, ma di fornire ai consiglieri che lo hanno richiesto un parere solo in termini di legittimità statutaria, che possa avallare o meno in ipotesi la loro intenzione di rivolgersi alla Giunta per il regolamento o, in caso di sua contestata applicazione, al Presidente del Consiglio, e in tale modo contribuire alla valutazione che questi saranno eventualmente chiamati a fornire.

Non si dimentichi, d'altra parte, che il parere che la adita Commissione di garanzia sta ora rilasciando non ha natura vincolante. Non ha, dunque, né pretese, né potere di condizionare la decisione che gli organi cui è affidata l'ultima parola in seno al sistema regionale vorranno prendere, se aditi.

5. Per quanto riguarda il merito della richiesta avanzata a questa Commissione, pur non avendo l'obbligo di individuare un parametro statutario, va detto che gli istanti radicano chiaramente le loro richieste al principio di tutela delle opposizioni e al significato pratico che, alla luce di tale precetto, debba essere dato alla prerogativa di partecipazione alla commissione permanente riconosciuta ai consiglieri presenti alla seduta.

Sono condivisibili le considerazioni svolte nell'istanza quando si fa notare che è prima di tutto una *ratio* letterale a far propendere per includere nella prerogativa del partecipare il diritto a prendere parola, dal momento che “partecipare” implica necessariamente un coinvolgimento attivo nei lavori. Ma vi è anche una ragione, sottolineata dagli stessi istanti, per così dire sistemica: una lettura restrittiva del verbo partecipare, infatti, porterebbe a una indebita assimilazione della figura dei consiglieri a quella di uditori e collaboratori, svilendone il ruolo rappresentativo.

Del resto, proprio questa interpretazione del dato letterale e di quello sistemico pare essere l'unica possibile se contestualizzata nel panorama più ampio del diritto pubblico, non solo italiano ma anche straniero.

Solo questa lettura, infatti, risulta compatibile con la previsione statutaria dell'opposizione quale elemento strutturale del costituzionalismo democratico, traguardo ineludibile nell'ordinaria gestione della forma di governo, a ogni livello.

Che sia o meno espressamente disciplinato, resta certo che il modello di democrazia cui gli ordinamenti costituzionali contemporanei si ispirano prevede un costante impegno di garanzia rivolto alle minoranze nella convinzione che solo questo atteggiamento contro-maggioritario nella pratica politica è in grado di preservare le potenzialità di una alternanza che compete interamente agli elettori. Tale esigenza assume ancora più rilevanza oggi, in corrispondenza di società caratterizzate da un pluralismo ad alta intensità cui si accompagnano formule di organizzazione del potere che, come nel sistema regionale tendono a verticalizzare il potere e a stabilizzarlo attraverso istituti quali il premio di maggioranza.

In questo senso, l'espressione “diritto a partecipare” non può che essere intesa nel suo più esteso significato, comprendendo anche il “diritto di parola”, ossia quel diritto capace di dare spessore a una democrazia in cui non ci si limita “a contarsi” ma “si conta” anche quando si è minoranza. Solo in questi termini la decisione può dirsi davvero frutto della volontà di un organo che non coincide perfettamente con i soli membri della maggioranza (come può accadere nell'organo esecutivo) ma accoglie anche le forze di minoranza per rendere piena la vocazione rappresentativa dell'attività legislativa e il principio della separazione dei poteri.

D'altro canto, in ottica sistematica, la presente Commissione osserva in ultima analisi che l'interesse della maggioranza a poter attuare in modo efficace e spedito il proprio indirizzo politico trovi già ampia e adeguata garanzia in altri istituti del procedimento legislativo, senza che la concessione del diritto di parola in seno alle commissioni permanenti a singoli consiglieri non membri delle stesse possa inficiare in maniera sostanziale tale garanzia.

Ai sensi degli articoli 92, comma 3, dello Statuto della Regione Piemonte e 7, comma 1, della legge regionale n. 25/2006, il parere è trasmesso al Consiglio regionale.

Così deciso in Torino, nella sede del Consiglio regionale del Piemonte, il 28 novembre 2025.

Anna Mastromarino
(Presidente ed estensore)
(Firmato in originale)