

in generale, del nuovo assetto istituzionale delle competenze tra Stato e regioni e tra organi regionali, introdotto dalla successiva L.C. n. 3/2001.

Sulla discussa questione lo scrivente era intervenuto in più occasioni per esprimere forti dubbi su una lettura della riforma del '99 che desse come implicitamente avvenuto il passaggio alla Giunta regionale del potere di normazione secondaria, apparendo più verosimile la tesi che il legislatore si fosse invece limitato a rimuovere dall'ordinamento il previgente limite costituzionale (che imponeva alle regioni di cumulare nel Consiglio sia la potestà legislativa che quella regolamentare); anche se questa tesi appariva allora in netta controtendenza, sia rispetto alla dottrina prevalente che alle posizioni espresse nelle sedi istituzionali (riunione del Dipartimento affari regionali con i Commissari di Governo e intesa della Conferenza Stato/Regioni del 16.03.2002).

Tuttavia, segnali nella direzione espressa da questo Ufficio erano successivamente giunti anche dall'Ordinanza della Corte Costituzionale n. 87 del 21-30 marzo 2001, ispirata ad una più lineare interpretazione dei rapporti tra fonti statali e fonti

regionali e a maggiore garanzia dell'autonomia statutaria delle regioni ordinarie.

A far ulteriore chiarezza sulla questione è poi intervenuta la III Sezione del TAR Lombardia (sent. n. 868 del 28/02/2002), la quale ha ritenuto che – in presenza di norme di rango statutario o legislativo che assegnino al Consiglio regionale la funzione regolamentare (o quella relativa ad atti amministrativi generali) – tale competenza non possa essere considerata automaticamente trasferita all'organo esecutivo, per effetto della modifica del medesimo art. 121. Nel senso cioè che la novella costituzionale si è limitata a rimuovere la riserva di potestà regolamentare che la precedente formulazione dell'articolo sopra menzionato aveva allocato in capo al Consiglio regionale.

Al di là del suo ambito di efficacia, la sentenza del TAR meritava attenzione e avrebbe comunque dovuto spingere alla ricerca di presidi normativi atti a prevenire il rischio che la stessa facesse da battistrada per i giudici che fossero chiamati a interessarsi di eventuali contenziosi all'interno della nostra Regione (tanto più che, sotto tale profilo, l'assetto statutario della regione Lombardia è del tutto analogo a quello abruzzese).

In questo quadro – ed in attesa che il tema delle fonti e delle competenze degli organi istituzionali della Regione trovi nel nuovo Statuto la sua naturale sede di disciplina – il Difensore civico ha ritenuto conveniente suggerire ai Presidenti del Consiglio e della Giunta l'opportunità che, ove possibile, il riconoscimento alla Giunta regionale della disciplina di rango secondario promani comunque, in modo esplicito, dalla legge regionale di settore; in modo da conferire ai regolamenti (oltre che agli atti di programmazione e generali, ricadenti nella previsione dell'art. 31 dello Statuto attuale) quella copertura legislativa di cui essi abbisognavano, in ossequio al generale principio di legalità.

11.15.3. Nomina dei consiglieri nelle Comunità

Montane – Il “voto separato” è superato?

Una problematica di viva attualità che l'Ufficio ha dovuto affrontare in più occasioni è stata quella riguardante l'elezione dei rappresentanti dei Comuni in seno alle Comunità Montane, alla luce delle innovazioni introdotte, dapprima con la legge n. 265/99 (art.7) e, successivamente, dal D.Lgs. 267/2000 (art.27), nonché degli orientamenti giurisprudenziale più recenti.

Una questione al centro di molte polemiche è stata posta da due Consiglieri di minoranza di un Comune nel quale si era provveduto a sostituire il rappresentante della stessa minoranza facendo partecipare alla votazione l'intero Consiglio comunale, anziché procedere col voto separato (secondo le norme dettate dalla L.R. n. 101/96).

Lo scrivente ha ritenuto corretto ricordare gli ultimi sviluppi giurisprudenziali sulla controversa materia, richiamando in particolare una recentissima sentenza del Consiglio di Stato (Sez. VI n. 2586/2002), secondo la quale il sistema di "votazione separata" - introdotto in alcuni ordinamenti regionali - deve ritenersi superato dalla successiva disciplina della materia dettata dall'art. 27 del D.Lgs. n. 267/2000, in base alla quale l'elezione deve avvenire con voto limitato, garantendo la rappresentanza della minoranza.

In questa direzione è stato anche sottolineato che il sistema del voto separato verrebbe a spezzare il concetto di unitarietà del Consiglio comunale, che è alla base del voto limitato voluto dal legislatore nazionale; sicché le operazioni di voto dovrebbero essere effettuate in un unico contesto temporale da

parte di tutti i componenti, presenti e votanti, del Consiglio comunale (in questo senso anche TAR Marche n. 746/2000, TAR Campania Sez. I n. 3046/2001, TAR Abruzzo n. 444/2001, TAR Calabria n. 782/2001).

Quanto al profilo dell'individuazione degli strumenti atti a garantire che l'eletto impersoni effettivamente la volontà del gruppo rappresentato, il Difensore civico ha dato atto che, in passato, si era affermato il principio che gli schieramenti di maggioranza e minoranza avessero il diritto di esprimere - in modo autonomo e senza reciproci inquinamenti - le rispettive rappresentanze (TAR Puglia Bari, Sez. II n. 3055/2001; Consiglio di Stato, Sez. V n. 354/2001); ma che tale indirizzo è stato poi ribaltato dalla citata sentenza del Consiglio di Stato n. 2586/02, la quale ha riconosciuto la piena legittimità di reciproche interferenze, tra maggioranza e minoranza, nell'individuazione delle rappresentanze.

Secondo quest'ultima ricostruzione, il nuovo regime elettorale individuato dal predetto art. 27 del D.lgs. 267/2000 sarebbe infatti di per sé idoneo e completo per essere immediatamente applicabile e per far venir meno tutte le

contrastanti discipline regionali (quale quelle riguardanti la presenza di diritto dei Sindaci o le modalità di riunione, discussione e votazione connesse al voto separato).

Tra l'altro, nel caso di specie – stando al tenore del verbale della contestata deliberazione consiliare – non risultava neppure che i consiglieri di minoranza avessero espresso (nonostante l'invito formulato dal Presidente del Consiglio) una designazione unitaria.

Tale parere è stato fortemente contestato dagli interessati, i quali hanno pure ottenuto dal TAR Abruzzo una decisione di annullamento della delibera comunale (che, per la verità, è apparsa tutt'altro che convincente e non priva di qualche elemento di contraddittorietà con una precedente pronuncia dello stesso TAR).

Ma la soddisfazione dei ricorrenti è stata di breve durata visto che, dopo qualche mese, il Consiglio di Stato ha accolto la richiesta di sospensiva avanzata dal Comune.

**11.15.4. E' ammessa la revoca del Consigliere
comunale eletto nella Comunità Montana?**

Il caso è stato sollevato da un Consigliere comunale il quale ha contestato la legittimità della deliberazione con la quale il Consiglio comunale aveva deciso di revocargli l'incarico di rappresentante del gruppo di maggioranza del Comune in seno al Consiglio della Comunità Montana, in quanto si sarebbe discostato dall'orientamento politico del suo gruppo.

Lo scrivente ha fatto presente che la questione della revocabilità del Consigliere eletto in seno ad organismi elettivi di secondo grado (come nel caso della Comunità Montana) è al centro di opinioni diverse, sia in sede dottrinale che giurisprudenziale.

E' peraltro emerso il comune orientamento ad escludere la possibilità di una revoca basata sul semplice venir meno del rapporto fiduciario; mentre a diversa conclusione si è pervenuti quando tra la maggioranza (o minoranza) e l'eletto sia venuto a cessare il rapporto di rappresentatività (così Cons. di Stato – Sez. V, 6 settembre 1999 n. 1017).

Tale ricostruzione è stata confermata, e meglio sviluppata, dalla stessa Sezione del Consiglio di Stato (n. 3072/02) che, riformando la decisione del TAR Abruzzo – L'Aquila, ha stabilito che nelle elezioni di secondo grado sia legittimo il ricorso, in via eccezionale, allo strumento della revoca per assicurare l'equilibrio tra rappresentanti della maggioranza e della minoranza, allorché l'interessato – pur non uscendo dallo schieramento che l'ha espresso – ponga tuttavia in essere “ condotte “ difformi, a seconda del suo operare come consigliere comunale o consigliere comunitario (nel caso di specie, il consigliere eletto dalla maggioranza comunale e collocato nel gruppo di minoranza della C.M. si era, tra l'altro, rifiutato di sottoscrivere una mozione di sfiducia costruttiva alla Giunta esecutiva della Comunità, votando a favore della maggioranza comunitaria).

Dalla disamina della documentazione acquisita e dalle motivazioni poste a fondamento della deliberazione che avevano portato alla revoca del consigliere, non sembravano tuttavia emergere elementi e comportamenti univoci che potessero configurare il venir meno del rapporto di rappresentatività (inteso come dichiarata dissociazione dal gruppo, ovvero come mancato

allineamento alle direttive fornite dal gruppo di maggioranza del Comune in ordine all'atteggiamento da assumere in seno al Consiglio della Comunità Montana).

E ciò per la considerazione – desumibile dalla sentenza n. 3072/02 – che, mentre nella veste di rappresentante nella Comunità Montana il consigliere deve essere sempre espressione della parte consiliare che lo ha eletto (e non può quindi avere in seno agli organi comunitari comportamenti difformi dagli indirizzi ricevuti dal suo schieramento politico) viceversa, quale consigliere eletto direttamente dal corpo elettorale deve poter svolgere il suo mandato in assoluta libertà ed autonomia.

In questa logica, la mera astensione dalla votazione del bilancio preventivo del Comune, unitamente al fatto che non vi era stata alcuna formalizzazione dell'uscita dallo schieramento di maggioranza che aveva vinto le elezioni, lasciava ampi margini di dubbio sulla legittimità della contestata revoca.

**11.15.5. Contrastata la concessione del documento
d'identità a cittadini argentini in possesso
anche di cittadinanza italiana**

Un nucleo familiare rimpatriato dall'Argentina - a seguito della nota crisi economica che ha investito il Paese - si è lamentato che, nonostante tutti i componenti risiedessero in Italia e fossero da diverso tempo in possesso della cittadinanza italiana, non riuscivano ad ottenere dal Comune la carta d'identità.

L'Ufficio anagrafico aveva infatti mostrato dubbi sul mantenimento della cittadinanza italiana, per il fatto che gli stessi avevano soggiornato in Argentina per oltre dieci anni ed erano in possesso del passaporto argentino.

Nel suo intervento, il Difensore civico ha rappresentato non solo il grave disagio che tale situazione stava producendo sotto il profilo umano ma, altresì, il fatto che gli stessi avevano prodotto una documentazione, rilasciata anche dal Consolato d'Italia in Argentina, comprovante la fondatezza di quanto sostenuto.

Tanto più che sulla questione si era favorevolmente espresso il competente Ufficio del Ministero dell'Interno.

Alla fine è prevalso il buon senso ed il Comune ha acconsentito al rilascio del documento.

11.15.6. Come identificare la maggioranza e la minoranza nel Consiglio comunale.

Il Sindaco di un Comune ha chiesto di conoscere l'avviso dell'Ufficio in merito al criterio di identificazione dei concetti di "maggioranza" e di "minoranza" all'interno delle forze politiche che compongono il Consiglio comunale.

Sul punto è stato ricordato che la questione dell'esatta delimitazione degli schieramenti di maggioranza e minoranza negli organi collegiali è passata attraverso un non facile processo interpretativo che ha visto confrontarsi due tesi:

- una di carattere "statico", che identifica la maggioranza con il partito o la coalizione di partiti che hanno vinto le elezioni, a prescindere da eventuali successivi mutamenti del quadro politico;
- l'altra, più attenta agli aspetti evolutivi della

conformazione politica dell'organo assembleare, che ricomprende nello schieramento di maggioranza tutte quelle componenti che abbiano assunto responsabilità, dirette o indirette, di governo.

La seconda tesi appare tuttavia accreditarsi di maggior pregio, sia in dottrina che in giurisprudenza, anche perché garantisce meglio l'effettività della rappresentanza politica degli schieramenti stessi in seno ad altri organi interni o esterni all'Ente.

Sicché il dato differenziante tra maggioranza e minoranza dovrebbe cogliersi nella partecipazione o meno di una forza politica a responsabilità di governo, sia che si concretizzi in una partecipazione diretta al momento gestionale sia che si limiti ad un sostegno esterno.

Per quest'ultima ipotesi, tuttavia, è ragionevole ritenere che l'inserimento nella maggioranza presupponga che il gruppo politico si presenti ufficialmente come componente della relativa coalizione e ne assuma, in modo non equivoco, le responsabilità d'ordine politico, attraverso il consenso al programma e all'esecutivo.

**11.15.7. Cittadinanza italiana ai rimpatriati
dall'Argentina - La burocrazia blocca il
riconoscimento**

E' finita sul tavolo del Difensore civico la travagliata vicenda di una famiglia argentina, la quale chiedeva da tempo all'Ufficio anagrafe del Comune la trascrizione della cittadinanza italiana, acquisita iure sanguinis (grazie all'origine italiana di un suo avo).

L'Ufficio comunale si rifiutava di effettuare la trascrizione nei propri registri in quanto il predetto avo non risultava tra gli italiani residenti all'estero.

Attraverso una serie di interventi è stato possibile far attestare dall'Autorità consolare che l'avo non aveva mai rinunciato alla cittadinanza italiana, eppertanto la famiglia poteva beneficiare del regime di favore previsto dalle norme sull'immigrazione.

Con tale documento il Comune, sia pure con 9 anni di ritardo, ha inserito tra i cittadini residenti la nuova famiglia italo-argentina.

**11.15.8. Incontro a L'Aquila tra il Difensore civico e
una delegazione della Commissione Giustizia
del Senato sul tema della tutela dei diritti
dei carcerati.**

L'Abruzzo è stata una delle poche regioni italiane scelte dalla Delegazione per condurre approfondimenti nell'ambito del dibattito politico sulla realtà carceraria, che avrebbe dovuto portare all'approvazione di una legge sulla tutela dei diritti delle persone private della libertà personale, attraverso l'istituzione di un Difensore civico nazionale (che si sarebbe avvalso sul territorio dei difensori civici regionali).

Il tema, com'è noto, è tornato di attualità in questi ultimi mesi, grazie ad un convegno organizzato a livello parlamentare dove, sull'istituzione di questa nuova figura, si è registrata una convergenza pressoché unanime delle forze politiche.

Nell'incontro, svoltosi il 31 gennaio 2002 presso la sede aquilana del Difensore civico, lo scrivente ha ricordato che quello della tutela dei diritti delle persone detenute è un settore nel

quale l'unico garante delle condizioni di detenzione nelle carceri è il Magistrato di sorveglianza e dove le strutture abilitate a ricevere i reclami o a monitorare il disagio e la protesta sono generalmente interne all'apparato penitenziario o appartengono alle Amministrazioni della giustizia, degli interni o della difesa.

E' invece preclusa ogni possibilità di intervento dei difensori civili, in quanto la legge Bassanini n. 127/97 (art. 16) preclude loro di interferire con le predette Amministrazioni statali, le quali sono quelle più strettamente coinvolte con le misure di detenzione nelle carceri e negli altri luoghi di detenzione (caserme dei carabinieri, stazioni di polizia, camere di sicurezza).

Nondimeno, in alcune realtà regionali, i difensori civili si sono variamente occupati di promuovere progetti obiettivi di medicina penitenziaria, corsi di formazione professionale, volontariato giovanile all'interno delle strutture carcerarie o di assistere i detenuti nelle difficoltà di reinserimento nel mondo del lavoro e nella vita sociale.

Il nostro Paese resta comunque ancora molto distante da quel modello di tutela delle condizioni di detenzione cui si ispirano sia larga parte delle democrazie nord europee

(Danimarca, Finlandia, Norvegia, Olanda, Austria) sia Paesi dell'area mediterranea (Spagna, Portogallo).

In questi ordinamenti, alle strutture interne all'Amministrazione penitenziaria si affianca un organo esterno, caratterizzato per la sua indipendenza e terzietà (normalmente identificato nel difensore civico o in altro organo si avvale soprattutto della collaborazione dei vari Ombudsman), cui spetta un penetrante potere ispettivo all'interno delle realtà carcerarie e, talvolta, anche negli altri luoghi di restrizione della libertà personale, con il compito di garantire il rispetto degli standard minimi delle condizioni di detenzione.

Non si tratta ovviamente di aggiungere nuovi soggetti che vadano ad interferire con l'attività degli organi istituzionali e, segnamamente, con quella del Magistrato di sorveglianza, oggi gravato da un cumulo di funzioni e costretto ad occuparsi sempre più delle misure alternative e sempre meno del controllo della ordinarietà della vita quotidiana dei detenuti e delle persone comunque private della libertà personale.

Si tratta piuttosto di affidare ad un soggetto che - per la particolare cultura giuridica e per la posizione di terzietà nel