



REGIONE AUTONOMA
FRIULI VENEZIA GIULIA

Gli Istituti di garanzia nel Friuli Venezia Giulia

Edizione luglio 2008



Regione autonoma Friuli Venezia Giulia
Direzione centrale pianificazione territoriale,
autonomie locali e sicurezza

Servizio affari istituzionali e sistema autonomie locali

Direttore Gianfranco Spagnul

via Sabbadini 31 - 33100 Udine

tel. 0432 555 402 - fax 0432 555 475

e-mail biblioteca.aall@regione.fvg.it

sito internet <http://www.regione.fvg.it>

Pubblicazione a cura di Gabriella Gentile,

Valeria Ratini e Silvia Zossi

Copertina realizzata dalla Direzione della comunicazione

Foto copertina di Gabriella Gentile

INDICE

PRESENTAZIONE	5
Gli Istituti di Garanzia nel Friuli Venezia Giulia	
PREMESSA	7
LA DIFESA CIVICA NEL PANORAMA INTERNO E COMPARATO. IL CASO DEL FRIULI VENEZIA GIULIA	
Laura Montanari, Elena D'Olano e Marco Cucchini	9
IL GARANTE DEGLI AMMINISTRATORI LOCALI: UNA OPPORTUNITÀ PER LE ASSEMBLEE ELETTIVE	
Marco Cucchini	82
GLI INTERVENTI ESTERNI A GARANZIA DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA DEGLI ENTI LOCALI IN FRIULI VENEZIA GIULIA	
Dimitri Girotto	94
NORMATIVA COMUNITARIA	
CONSIGLIO D'EUROPA RACCOMANDAZIONI CONGRESSO DEI POTERI LOCALI E REGIONALI D'EUROPA	114
NORMATIVA STATALE	
DECRETO LEGISLATIVO 18 AGOSTO 2000 N. 267 TESTO UNICO DELLE LEGGI SULL'ORDINAMENTO DEGLI ENTI LOCALI. (ESTRATTO)	116
LEGGE 15 MAGGIO 1997 N. 127 MISURE URGENTI PER LO SNELLIMENTO DELL'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA E DEI PROCEDIMENTI DI DECISIONE E DI CONTROLLO. (ESTRATTO)	118
LEGGE 5 FEBBRAIO 1992 N. 104 LEGGE-QUADRO PER L'ASSISTENZA, L'INTEGRAZIONE SOCIALE E I DIRITTI DELLE PERSONE HANDICAPPATE. (ESTRATTO)	119
LEGGE 7 AGOSTO 1990, N. 241 NUOVE NORME IN MATERIA DI PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO E DI DIRITTO DI ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI. (ESTRATTO)	120
LEGGE 8 GIUGNO 1990, N. 142. ORDINAMENTO DELLE AUTONOMIE LOCALI. (ESTRATTO)	122
NORMATIVA REGIONALE	
LEGGE REGIONALE 9 GENNAIO 2006, N. 1 PRINCIPI E NORME FONDAMENTALI DEL SISTEMA REGIONE - AUTONOMIE LOCALI NEL FRIULI VENEZIA GIULIA. (ESTRATTO)	124
LEGGE REGIONALE 23 APRILE 1981, N. 20 ISTITUZIONE DELL'UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO	126
GIURISPRUDENZA	
CORTE COSTITUZIONALE - SENTENZA N. 173 DEL 15 GIUGNO 2004	130
CORTE COSTITUZIONALE - SENTENZA N. 112 DEL 6 APRILE 2004	136

CORTE COSTITUZIONALE - SENTENZA N. 43 DEL 27 GENNAIO 2004	140
CORTE COSTITUZIONALE - SENTENZA N. 313 DEL 21 OTTOBRE 2003	148
CIRCOLARI	
LEGGE REGIONALE 9 GENNAIO 2006, N. 1, "ISTITUTI DI GARANZIA" NOTA ESPLICATIVA DEL 7 GIUGNO 2006, PROT. N. 9502/1.10.....	166
STATUTI	
COMUNE DI ARTEGNA - STATUTO.....	170
COMUNE DI CANEVA - STATUTO.....	171
CITTÀ DI GEMONA DEL FRIULI - STATUTO	172
CONVENZIONI	
CONVENZIONE TRA IL CONSIGLIO REGIONALE DEL FRIULI VENEZIA GIULIA ED IL COMUNE DI ZUGLIO (UD), AI SENSI DELL'ARTICOLO 14, COMMA 3, DELLA L.R. 1 DEL 2006, PER L'AVVALIMENTO DEL DIFENSORE CIVICO REGIONALE.	174
UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO	
RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ DELL'UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO NELL'ANNO 2007 ART. 11 LETT. A) DELLA LEGGE REGIONALE 23 APRILE 1981, N. 20 ART. 16 II COMMA DELLA LEGGE 15 MAGGIO 1997, N. 127 ART. 4. III COMMA DELLA LEGGE REGIONALE 9 GENNAIO 2006, N. 1.....	176
INTRODUZIONE	180
AMBIENTE.....	199
SALUTE.....	206
ASSISTENZA	211
LA CASA.....	215
DIRITTI CIVILI	225
ACCESSO AGLI ATTI.....	227
ATTIVITÀ PRODUTTIVE.....	228
PERSONALE REGIONALE	230
CONCESSIONI E CONTRIBUTI REGIONALI	231
ENTI LOCALI (EX ART. 14 L.R. 1 DEL 2006).....	234
STATO, ENTI STATALI E SOCIETÀ STATALI CHE SVOLGONO SERVIZI ESSENZIALI.....	243
ELENCO DIFENSORI CIVICI COMUNALI NEL FRIULI VENEZIA GIULIA	248

PRESENTAZIONE

La pubblicazione che viene proposta all'attenzione degli operatori del sistema delle autonomie locali è il frutto di una ricerca, commissionata dalla Regione Friuli Venezia Giulia al Dipartimento di scienze giuridiche dell'Università degli Studi di Udine, nell'ambito delle iniziative volte a dare consistenza all'approfondimento dei fenomeni giuridici ed amministrativi in materia di ordinamento locale.

È noto infatti che la specialità regionale implica una peculiarità di assetti normativi che, per la limitata ampiezza della domanda, necessita di specifiche indagini che è compito dell'Amministrazione regionale incrementare per costituire un patrimonio di ricerche a favore dei decisori politici, degli operatori e degli studiosi.

In questo caso oggetto della ricerca sono stati gli istituti di garanzia vigenti nel sistema delle autonomie locali del Friuli Venezia Giulia, allo scopo di alimentare il dibattito, tuttora aperto, volto a delineare un più equilibrato assetto dei poteri locali fra esigenze di efficacia e di tutela delle varie componenti.

In questo campo non è pretesa di questo lavoro dare all'Amministrazione regionale strumenti per imporre scelte o sancire tendenze, ma la sua finalità è quella di contribuire a meglio conoscere la realtà per avvicinare i cittadini alle istituzioni.

Nel volume il lettore trova innanzitutto gli esiti della ricerca condotta dai docenti dell'Università di Udine e dai loro collaboratori, quindi viene presentato un corredo documentale curato dal Servizio affari istituzionali e sistema delle autonomie locali della Direzione centrale relazioni internazionali, comunitarie e autonomie locali, comprendente normativa, giurisprudenza costituzionale, circolari, alcuni statuti comunali ed infine alcuni documenti che danno conto della attività del Difensore civico regionale del Friuli Venezia Giulia nei campi di interesse degli enti locali, come il testo di una delle convenzioni sottoscritte nel corso del 2007 ed un estratto dalla più recente relazione fornita dal Difensore civico regionale al Consiglio regionale.

Nell'augurare buona e proficua lettura, colgo l'occasione per ringraziare quanti hanno collaborato alla realizzazione del presente volume per dare a molti l'opportunità di arricchire la conoscenza di un importante segmento della realtà locale.

*Il Vicedirettore centrale pianificazione territoriale,
autonomie locali e sicurezza
dott.ssa Gabriella Di Blas*

GLI ISTITUTI DI GARANZIA NEL FRIULI VENEZIA GIULIA

PREMESSA

Il presente lavoro contiene i risultati della ricerca avente a oggetto "Gli istituti di garanzia dell'azione amministrativa nell'ordinamento locale del Friuli Venezia Giulia", commissionata dalla Direzione regionale relazioni internazionali, comunitarie e autonomie locali al Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università degli Studi di Udine, alla luce della legge regionale 1 del 2006.

Va preliminarmente rilevato che lo svolgimento del tema è stato condizionato, quanto alla definizione dei contenuti e ai risultati, da un lato dalla scarsa rilevanza degli istituti di garanzia a livello locale (sia sul piano quantitativo che della consistenza degli interventi) e, dall'altro, dalla circostanza che a oggi non è ancora stato nominato il Garante degli Amministratori locali.

La struttura del lavoro si articola in due parti: la prima in cui si analizzano alcuni istituti di garanzia dell'azione amministrativa interni al sistema delle autonomie locali o, comunque, collocati nell'ordinamento infraregionale; la seconda in cui si trattano, in considerazione dell'estrema attualità e rilevanza del tema, gli strumenti esterni di garanzia dell'azione amministrativa degli enti locali e, segnatamente, il controllo della Corte di conti.

Quanto alla prima parte, si è ritenuto opportuno dedicare innanzitutto ampio spazio alla tradizionale difesa civica, presente e operante in Regione sia a livello regionale che locale. La trattazione dell'istituto è stata rivolta al contesto internazionale e a quello comparato, particolarmente sensibili al tema, e che costituiscono un importante punto di riferimento anche per il legislatore regionale e per la stessa prassi che caratterizza l'operato dei vari Uffici di difesa civica ai diversi livelli. È stata poi analizzata specificamente l'evoluzione dell'istituto nell'esperienza italiana, cercando di cogliere le caratteristiche unificanti delle singole discipline regionali onde tracciare l'evoluzione della natura e del ruolo dell'organo con riferimento sia alla "forma di Regione" che alla forma di governo regionale. Successivamente l'analisi si è concentrata sull'ordinamento del Friuli Venezia Giulia e sul modello di Difensore civico regionale "di diritto" e "di fatto", rispettivamente previsto e operante in Regione. La ricerca ha quindi affrontato lo studio del Mediatore civico locale, dapprima inquadrato alla luce della disciplina statale vigente e, poi, sulla base dell'art. 14 della l.r. 1 del 2006. La trattazione teorica è stata accompagnata dalla disamina di tutti gli statuti dei Comuni, delle Province e delle Comunità montane del Friuli Venezia Giulia, al fine di ottenere un riscontro concreto relativamente al "successo" dell'istituto in Regione e alle caratteristiche del modello prevalente nella prassi attuativa delle fonti locali che lo disciplinano. A completamento della ricerca sul tema specifico si è altresì provveduto alla somministrazione di un questionario a tutti gli amministratori locali onde verificare la percezione del ruolo e dell'utilità dell'istituto.

Sempre alla luce della l.r. 1 del 2006 si è affrontato anche il tema del Garante degli Amministratori locali (art. 41), peculiare istituto di garanzia rivolto agli amministratori. La ricostruzione dell'istituto, a fronte dell'assenza di dati concreti da valutare, ha privilegiato i profili di sistema, per cercare di collocare lo stesso nel contesto più ampio dei rapporti tra gli organi di governo degli enti locali. Il contributo elaborato cerca di ripercorrere tappe e conseguenze della "mutazione genetica" vissuta dalle assemblee elettive, vista all'interno della più generale architettura della forma di governo locale. L'analisi si sofferma poi con particolare attenzione sulle strategie adottate in proposito dalla

Regione Friuli Venezia Giulia, con specifico riferimento all'istituzione della nuova figura del Garante, definita uno dei primi e più significativi segnali di attenzione legislativa al tema degli equilibri nella forma di governo locale.

La seconda parte si propone lo scopo di verificare se, ed eventualmente a quali condizioni, siano ammissibili interventi e strumenti di controllo di tipo "esterno" sulla attività amministrativa degli enti locali, pur dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, che ha fortemente inciso sul sistema delle autonomie territoriali e locali, tra l'altro disponendo l'abrogazione degli articoli 125 e 130 della Costituzione, dedicati proprio ai controlli amministrativi. Il tema è particolarmente attuale e rilevante, dal momento che le istanze di garanzia dell'autonomia degli enti locali sembrano a volte prevalere senza riserve sulle esigenze di coordinamento, di trasparenza e di efficienza dell'azione amministrativa; ma non è possibile dimenticare, d'altro canto, che il buon andamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione continuano a rappresentare valori suscettibili, certo, di bilanciamento con le ragioni dell'autonomia, ma sono non comprimibili oltre un certo limite che, se superato, svuoterebbe di contenuto e di efficacia precettiva lo stesso disposto costituzionale. La ricerca è stata specificamente indirizzata sul ruolo della Corte dei conti, focalizzando l'analisi sulle Regioni a statuto speciale e, in particolare, sul Friuli Venezia Giulia. In questo contesto si è ritenuto di presentare criticamente anche la recente esperienza della creazione, in Valle d'Aosta, della Autorità regionale di controllo.

*La difesa civica nel panorama interno e comparato.
Il caso del Friuli Venezia Giulia*

**LA DIFESA CIVICA NEL PANORAMA INTERNO E COMPARATO.
IL CASO DEL FRIULI VENEZIA GIULIA**

Laura Montanari, Elena D'Orlando e Marco Cucchini*

Sommario

1. Premessa.....	11
Sez. I – Il quadro comparato ed internazionale	
1 – Dal caso svedese alla diffusione mondiale degli istituti di difesa civica.....	12
1.1 – Cenni ad alcune esperienze europee.....	14
1.2 – I difensori a livello decentrato: il caso spagnolo.....	16
2 – La tutela dei diritti ed il ruolo dell'Ombudsman nella riflessione internazionale.....	18
2.1 – Gli istituti nazionali di promozione e di protezione dei diritti umani.....	19
2.2 – Il Consiglio d'Europa e i principi sulla difesa civica.....	21
2.3 – La difesa civica locale come strumento di garanzia dei diritti dei cittadini.....	25
Sez. II – Gli istituti della difesa civica nell'esperienza italiana, con particolare riferimento al caso del Friuli Venezia Giulia: il Difensore civico regionale.	
1 – Il recepimento dell'esperienza dell'Ombudsman nell'ordinamento italiano: cenni introduttivi.....	27
2 – Dall'Ombudsman al Difensore civico: le soluzioni regionali dal modello alla prassi.....	29
3 – Le fonti normative: il fondamento della competenza statutaria e legislativa regionale.....	31
4 – Le caratteristiche generali dell'istituto.....	32
4.1 – Lo status.....	32
4.2 – L'ambito di competenza.....	33
4.3 – Le funzioni.....	34
5 – Natura e ruolo dell'istituto nel funzionamento della "forma di Regione" e della forma di governo regionale.....	40
6 – Il modello adottato in Friuli Venezia Giulia.....	41

* Il lavoro è stato elaborato congiuntamente dagli autori; sono tuttavia da attribuire a Laura Montanari la sez. I e il paragrafo 5.2.1 della sez. III; ad Elena D'Orlando la sez. II e i paragrafi da 1 a 5.1. della sez. III e a Marco Cucchini il paragrafo 5.5.2. della sez. III.

6.1 – Lo status.....	42
6.2 – Funzioni e poteri.....	42
6.3 – Procedimento di attuazione della funzione di difesa civica	44
7 – Il ruolo assunto nella prassi dal Difensore civico regionale del Friuli Venezia Giulia attraverso l'analisi del suo operato	44
 Sez. III – ... segue: il Difensore civico negli enti locali	
1 – Considerazioni introduttive.....	46
2 – Le fonti statali (e regionali) di riferimento.....	47
2.1 – La legge 142 del 1990: una retrospettiva.....	47
2.2 – Il decreto legislativo 267 del 2000. Il rinnovato problema della copertura territoriale e l'ambito di operatività dell'istituto.....	48
3 – Le fonti normative: il fondamento della competenza statutaria e legislativa regionale	53
3.1 – Lo status.....	51
3.2 – L'ambito di competenza: le funzioni.....	53
3.3 – ... segue: le modalità di intervento.....	54
4 – La natura e il ruolo dell'istituto nella dimensione locale.....	55
5 – Analisi delle tipologie di Difensore/Mediatore adottate dagli enti locali del Friuli Venezia Giulia.....	56
5.1 – La legge regionale 1 del 2006.....	56
5.2 – L'analisi dell'esperienza degli enti locali	58
5.2.1 Il Difensore civico negli statuti dell'autonomia comunale	59
5.2.1.1 La tecnica normativa	59
5.2.1.2 Lo status del Difensore civico locale	62
5.2.1.3 Le funzioni.....	68
5.2.1.4 Le modalità d'intervento	71
5.2.1.5 Gli altri strumenti di garanzia.....	76
5.2.2 Gli istituti della difesa civica nell'opinione dei Sindaci del Friuli Venezia Giulia.....	78

Premessa

Nel contesto degli istituti di garanzia previsti dalla legislazione del Friuli Venezia Giulia, la difesa civica riveste sicuramente un ruolo centrale, anche alla luce dell'impatto concreto che la stessa ha avuto. In realtà, come si vedrà nel prosieguo, la locuzione utilizzata comprende due figure diverse, quella del difensore civico regionale, istituito con la legge regionale n. 20 del 1981,¹ e quella dei mediatori civici (o istituti analoghi) degli enti territoriali minori, previsti ora dall'art. 14 della legge regionale 1 del 2006.² Le due esperienze, pur per molti aspetti connesse,³ rivestono caratteri differenti. La difesa civica locale, infatti, ha dovuto affrontare maggiori difficoltà di attuazione, tanto che nonostante sia prevista, come vedremo, in numerosi statuti solo in pochi casi si è provveduto alla nomina dei titolari degli uffici;⁴ il difensore civico regionale, invece, ha sviluppato una prassi più consolidata, sintetizzata nelle relazioni annuali, che offre importanti indicazioni per la ricostruzione dell'istituto.

Tuttavia, prima di analizzare l'esperienza regionale, è sicuramente opportuno cercare di tracciare, seppur sinteticamente, i profili salienti della difesa civica, così come emergono sia dall'analisi comparata delle diverse soluzioni nazionali, sia dalla lettura dei documenti adottati dalle organizzazioni internazionali. Negli anni più recenti, infatti, il difensore del mediatore civico è stato inserito a pieno titolo tra gli strumenti di tutela dei diritti, con il conseguente tentativo in ambito internazionale di definirne alcuni caratteri essenziali e di favorirne la diffusione, anche a livello locale. Del resto una riprova dell'importanza accordata a questa figura si può cogliere nell'evoluzione del processo di integrazione europea, che ha visto l'introduzione, con il Trattato di Maastricht, del Mediatore europeo nell'ambito delle previsioni relative alla cittadinanza dell'Unione.⁵

In questo contesto il caso italiano trova una collocazione molto particolare. Si tratta infatti, come è noto, dell'unico Paese dell'Unione europea che non ha creato un istituto di difesa civica a livello nazionale,⁶ mentre sono state le Regioni, fin dalla loro origine, a riconoscere allo stesso uno specifico spazio nell'ambito della loro organizzazione.⁷ Ciò non significa che non vi sia stato, in più occasioni, il tentativo di affrontare, anche in sede di riforma costituzionale, questo tema, ma senza giungere ad alcun risultato concreto. Alcuni spunti si possono cogliere nella legislazione di settore, come quella sul procedimento amministrativo o quella sugli enti locali, che assegna specifiche funzioni al difensore civico, con ciò concorrendo indirettamente a delinearne la figura. Infine, non si deve dimenticare che accanto alla riflessione sul difensore civico, si è sviluppata negli anni più recenti – su sollecitazione internazionale e anche in questo caso con molte difficoltà – quella sulla costituzione di una apposita Commissione nazionale per la tutela dei diritti umani. Il progetto attualmente in discussione al Senato prevede tra l'altro che la nuova istituzione instauri dei "contatti" con i difensori civici.⁸ È interessante notare come anche nell'ordinamento italiano, che possiamo qualificare di democrazia consolidata, si stia progressivamente definendo un quadro di strumenti di garanzia dei diritti dei singoli, ulteriori rispetto agli organi rappresentativi e giurisdizionali.

Le ragioni possono essere plurime, accanto alla funzione di controllo sulla *maladministration*, infatti, questi istituti assumono sempre più un ruolo di raccordo tra Stato e cittadini. In un certo senso si ritorna al significato originario del termine utilizzato per denominare il prototipo (recente) della difesa civica: l'*Ombudsman* svedese. *Ombudsman*, infatti,

¹ Cfr. la legge regionale del 23 aprile 1981, n. 20 sull'Istituzione dell'Ufficio del Difensore civico.

² Si tratta, com'è noto, della legge regionale del 9 gennaio 2006 sui Principi e norme fondamentali del sistema Regione – autonomie locali nel Friuli Venezia Giulia.

³ Si può ricordare, ad esempio, che a norma dell'art. 14 della legge regionale 1 del 2006 gli enti locali possono decidere di avvalersi, previa convenzione con il Consiglio regionale, del Difensore civico regionale, invece di istituire un proprio organo.

⁴ La più recente relazione dell'Ufficio regionale fa riferimento a nove casi di istituzione: si veda Ufficio del Difensore, *Relazione sull'attività svolta dall'ufficio del Difensore nell'anno 2006*, Udine, 31 marzo 2007.

⁵ Su questa figura e sul ruolo che la sua istituzione ha rivestito nel processo di costituzionalizzazione europea si veda O. POLLICINO, *L'Ombudsman comunitario: limiti e potenzialità di un istituto nel quadro della "scommessa" della cittadinanza europea*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2006, pag. 1746 ss.

⁶ Si è usata una formula più generica perché, come vedremo, le figure presenti nei Paesi dell'Unione europea, soprattutto dopo l'allargamento ai Paesi dell'Est, sono molto variegate e in alcuni casi si caratterizzano come organismi di tutela dei diritti umani a tutto campo.

⁷ La dottrina italiana sul difensore civico è molto ampia. Tra le opere monografiche e le voci enciclopediche si possono richiamare, tra gli altri: R. SCARCIGLIA, *L'istituto del Difensore civico in Italia fra "declamazioni", poteri di fatto e regole procedurali*, in *Dir. pubbl. comp. Eur.*, 2006, pag. 1773 ss.; G. MASTROPASQUA, *Il difensore civico*, Bari, 2003; M. COMBA, *Ombudsman*, in *Dig. IV - Disc. pubbl.*, X, Torino, 1995, pag. 296 ss.; M. SICA, *Il Difensore civico nell'ordinamento regionale*, Milano, 1993; G. DE VERGOTTINI, *Difensore civico*, in *Enc. giur.*, X, Roma, 1988.

⁸ Si tratta del progetto di legge sull'Istituzione della Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani e la tutela dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale approvato dalla Camera dei deputati il 4 aprile 2007 e trasmesso il giorno successivo al Senato per l'esame. In particolare l'art. 2 dedicato ai compiti della Commissione prevede che essa promuova «gli opportuni contatti con le autorità, le istituzioni e gli organismi pubblici, *quali i difensori civici*, cui la legge attribuisce, a livello centrale o locale, specifiche competenze in relazione alla tutela dei diritti umani».

indica "l'uomo che fa da tramite".⁹ A fronte di un'organizzazione statale sempre più complessa e distante, si rende necessario trovare nuovi canali di comunicazione, che sappiano farsi portatori delle istanze popolari; istanze che non sono più solo di legalità dell'amministrazione, ma di una buona amministrazione rispondente ai bisogni della società civile. Per altro aspetto, va colta anche un'esigenza di mediazione, che non pone ovviamente il ricorso agli istituti di garanzia come un'alternativa rispetto all'azione innanzi all'autorità giurisdizionale, bensì lo considera un modo per temperare la sempre più diffusa tendenza a giurisdizionalizzare tutte le controversie, anche quelle che meglio potrebbero trovare una soluzione di carattere equitativo.

Come si vedrà nel prosieguo, dai diversi quadri di riferimento che si tratteggeranno emerge un modello di difesa civica sicuramente più complesso di quello che si potrebbe immaginare ad un primo approccio e probabilmente destinato a far riflettere sul ruolo ad essa spettante a livello locale. Si è messo in luce come la difesa civica attenga alla definizione della forma di Stato, in particolare ad una forma di Stato che sappia valorizzare il ruolo degli amministrati nel rapporto con i poteri pubblici, anche nella forma della "critica", che va inserita positivamente in un dialogo responsabile e costruttivo; e questo – si potrebbe aggiungere – a tutti i livelli, anche (e soprattutto) a quello locale.¹⁰

Sez. I – Il quadro comparato ed internazionale

Per tentare di definire i caratteri principali della difesa civica si possono seguire, come accennato in premessa, due differenti percorsi. Il primo cerca di ricostruire, anche in chiave diacronica, il suo progressivo emergere negli ordinamenti nazionali.¹¹ Il secondo, invece, prende in considerazione il ruolo che, probabilmente proprio sulla scorta delle esperienze consolidate a livello statale, la comunità internazionale ha assegnato alla difesa civica.¹²

1 – Dal caso svedese alla diffusione mondiale degli istituti di difesa civica

Senza risalire alle radici più remote, che affondano nelle esperienze greca e romana,¹³ la riflessione sulla difesa civica prende generalmente spunto dalla figura dell'*Ombudsman*, introdotto in Svezia con la Costituzione del 1809. La sua istituzione avviene nel momento del superamento dello Stato assoluto e si inserisce nella dinamica dei rapporti tra i poteri pubblici, cioè - in altre parole - della forma di governo. A fronte della previsione di una rigida separazione dei poteri, l'*Ombudsman* viene originariamente pensato come uno strumento di controllo del Parlamento nei confronti dell'Esecutivo e della Corona, e più in generale di verifica del rispetto della legge nell'azione della pubblica amministrazione ed anche della giurisdizione.¹⁴ Questo permette di comprendere alcuni suoi caratteri peculiari: la nomina da parte dell'Assemblea parlamentare, la presentazione al Parlamento di una relazione annuale sull'attività svolta, ma anche la possibilità di promuovere un procedimento legale nei confronti dei funzionari negligenti.

Tuttavia, anche in questa particolare configurazione è presente in filigrana un aspetto ulteriore, che diverrà progressivamente l'elemento qualificante del modello. La "funzione di ispezione dell'amministrazione"¹⁵ va infatti vista, oltre che come un elemento di bilanciamento nel rapporto tra i pubblici poteri, anche come uno strumento di garanzia dei diritti dei cittadini. Ed è proprio questo secondo profilo a prevalere nel momento in cui il Parlamento, attraverso il rapporto

⁹ *Ombudsman*, infatti, trae origine dal termine medioevale svedese *Umboodsmoor* che significa "uno che ha il potere di agire invece di un altro", "uomo di tramite": così M. MARIANI, A. DI BERNARDO, A.L. DORIA, *Il Difensore civico. Esperienze comparate di tutela dei diritti*, Torino, 2004, spec. pag. 11 e L. VOLPE, In search of the administrative morality: l'ondivago successo dell'Ombudsman dalla patria baltica alla Cordigliera delle Ande, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2006, pag. 1594 ss., spec. pag. 1602, dal quale ultimo è ripresa la citazione.

¹⁰ È sempre Luigi Volpe - in una ricostruzione diacronica dell'evoluzione della forma di Stato, svolta con particolare attenzione alla posizione dell'amministrazione pubblica - ad affermare che «nel patrimonio dello "Stato costituzionale" vi è la stabile acquisizione della premessa dell'antiorità dei diritti che, in quanto regola basilica della "forma di Stato", rimodella la fisionomia di tutti i segmenti dello "Stato apparato" e della forma di governo. [...] la critica degli amministrati, a parte la dimensione della giustiziabilità dei diritti e degli interessi, entra in rapporto di coesenzialità con la definizione dello statuto costituzionale dei pubblici poteri amministrativi e, per altro verso, è elemento integrante della definizione della "forma di Stato":» *ibidem*, spec. pag. 1600.

¹¹ Per la ricostruzione in chiave comparata della figura dell'*Ombudsman* si può vedere da ultimo la sezione monografica nel volume 3 del 2006 della rivista *Diritto pubblico comparato ed europeo*, dedicata specificamente a "L'*Ombudsman* nel diritto comparato", curata da Alessandro Torre e da cui sono tratti molti dei contributi citati; altre indicazioni si possono trovare in M. MARIANI, A. DI BERNARDO, A.L. DORIA, *Il Difensore civico. Esperienze comparate di tutela dei diritti*, cit.; P. CARBALLO ARMAS, *El defensor del pueblo. El Ombudsman en España y en el derecho comparado*, Madrid, 2003 e N. OLIVETTI RASON, L. STRUMENTO (cur.), *Il difensore civico. Tutela e promozione dei diritti umani e di cittadinanza*, Padova, 1997. Risalente nel tempo, ma di sicuro interesse, è anche la ricerca curata da C. MORTATI (a cura di), *L'Ombudsman (il difensore civico)*, Torino, 1974.

¹² Si veda anche per questi profili M. MARIANI, A. DI BERNARDO, A.L. DORIA, *Il Difensore civico. Esperienze comparate di tutela dei diritti*, pag. 5 ss.; N. OLIVETTI RASON, L. STRUMENTO (a cura di), *Il difensore civico. Tutela e promozione dei diritti umani e di cittadinanza*, cit., pag. 7 ss.

¹³ Alcuni cenni a queste prime esperienze si possono vedere in R. SCARCIGLIA, *L'istituto del Difensore civico in Italia fra "declamazioni", poteri di fatto e regole procedurali*, cit., pag. 1771 ss. e G. MASTROPASQUA, *Il difensore civico*, cit.

¹⁴ Per una ricostruzione di questa esperienza si veda per tutti M. MAZZA, *La proliferazione degli Ombudsmen negli ordinamenti nordeuropei e il controllo dell'amministrazione: profili di tutela del diritto oggettivo nazionale e dei diritti soggettivi dei cittadini*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2006, 1713 ss. e A. DI GIOVINE, *L'Ombudsman in Scandinavia*, in C. MORTATI (a cura di), *L'Ombudsman (il difensore civico)*, cit., pag. 5 ss.

¹⁵ La formula è ripresa da G. DE VERGOTTINI, *Modelli comparati di difensore civico: accentrato e decentramento di una funzione di tutela in corso di tipizzazione*, in *La Comunità internazionale*, 1994, pag. 3 ss. spec. pag. 4.

di fiducia, giunge a sviluppare una forma diretta di controllo politico sul Governo. La relazione dell'*Ombudsman* con l'Assemblea rappresentativa, anche dal punto di vista strutturale, ovviamente permane, ma sul piano sostanziale la sua azione diviene maggiormente funzionale alla tutela dei diritti e degli interessi degli amministrati.

Si è rilevato come nel prototipo svedese vi siano, *in nuce*, tutte le potenzialità di futura crescita di questa figura. L'*Ombudsman* ("uomo che fa da tramite") si colloca, infatti, nel complesso raccordo tra organi rappresentativi, pubblici poteri amministrativi e amministrati, con funzioni non solo di controllo, ma soprattutto di mediazione, dotato di strumenti nella maggior parte dei casi non autoritativi, ma forse proprio per questo – come si vedrà – maggiormente efficaci.¹⁶

È evidente che una simile ricchezza di contenuti viene meglio colta e definita oggi, a distanza di due secoli dalla sua nascita e a fronte dell'ampia diffusione della difesa civica. Storicamente, invece, essa ha probabilmente costituito un freno all'accoglimento dell'istituto in altri ordinamenti. I caratteri appena descritti, infatti, mettono in discussione l'impianto di fondo dello Stato liberale ottocentesco, sia sul piano della posizione del cittadino all'interno dell'ordinamento sia su quello della configurazione del potere amministrativo.¹⁷

In un sistema basato sulla separatezza tra Stato e società civile, quest'ultima si rapporta al potere pubblico esclusivamente attraverso l'elezione dell'Assemblea rappresentativa. Per altro aspetto, l'amministrazione, parte del potere esecutivo, opera in una posizione di supremazia ed indipendenza. Subordinata solo alla legge, difficilmente può accettare forme di controllo sull'esercizio delle proprie prerogative, come conferma la difficoltà di introdurre il sindacato giurisdizionale sugli atti amministrativi. In questo contesto, la creazione di un nuovo mezzo di raccordo - attivabile dal basso attraverso le domande dei cittadini e finalizzato ad un dialogo critico e costruttivo con i pubblici poteri - costituisce evidentemente un corpo estraneo.

Tale considerazione trova conferma se guardiamo ancora una volta all'evoluzione storica: la diffusione di figure analoghe all'*Ombudsman* svedese negli altri Paesi europei avviene infatti, nella maggior parte dei casi, nel secondo dopoguerra, in concomitanza con lo sviluppo dello Stato democratico sociale. Com'è noto, quest'ultimo si caratterizza per il superamento della separazione tra Stato e società civile; lo Stato, in cui tutti i gruppi sociali trovano espressione, è interventista in campo economico e sociale e la sua azione è finalizzata ad assicurare l'eguaglianza sostanziale tra i cittadini, come sintetizzato nell'art. 3 della Costituzione italiana.¹⁸

Anche la configurazione dei pubblici poteri muta, di conseguenza, in funzione dei nuovi obiettivi; *in primis* del Legislativo che non si limita più a porre le regole minime del gioco ma fissa la disciplina dei rapporti tra i privati e con i poteri pubblici. Per quello che qui maggiormente interessa è, però, l'amministrazione a trasformarsi profondamente: da "braccio secolare" del potere esecutivo diviene una funzione autonoma, destinata ad assumere un ruolo chiave proprio nell'attuazione delle finalità che lo Stato interventista si propone di raggiungere nei diversi settori della vita sociale.

In questo nuovo quadro, a bilanciare l'espansione dell'ordinamento statale, vengono introdotti diversi strumenti di garanzia, impensabili nel passato: gli istituti di democrazia diretta, il sindacato di costituzionalità sulle leggi e la difesa civica. Quest'ultima non si limita a verificare la legittimità dell'attività amministrativa, quanto la sua rispondenza alle domande della società. Guardando all'esperienza italiana si può immaginare una lettura "forte" del principio del buon andamento fissato nell'art. 97 della Costituzione, cui riferire la valutazione di profili dell'azione amministrativa difficilmente tutelabili in sede giurisdizionale, come l'eccessiva lentezza, l'inefficacia dei provvedimenti o ancora le ingiustizie che possono nascere da una formalistica interpretazione delle norme.

Questa nuova configurazione dell'*Ombudsman*, che da ufficio ausiliare del Parlamento diventa strumento di garanzia dei singoli nei rapporti con l'amministrazione pubblica, fa sì che lo stesso si diffonda a livello globale e venga considerato, anche in ambito internazionale, come un elemento importante della configurazione del modello dello Stato democratico (di cui si vorrebbe un'universale diffusione).

¹⁶ Si vedano le considerazioni svolte da L. VOLPE, *In search of the administrative morality: l'ondivago successo dell'Ombudsman dalla patria baltica alla Cordigliera delle Ande*, cit., spec. pag. 1602.

¹⁷ La ricostruzione dell'evoluzione della forma di Stato è ampiamente sviluppata nella manualistica, per tutti si richiama G. DE VERGOTTINI, *Diritto pubblico comparato*, vol. I, Padova, 2004; particolarmente efficace anche per la definizione del raccordo tra forma di Stato e forma di governo è G. BOGNETTI, *La divisione dei poteri*, Milano, 2001.

¹⁸ Sulla funzionalità dell'istituto dell'*Ombudsman* rispetto al modello dello Stato sociale si vedano, oltre al già citato lavoro di Luigi Volpe, anche J.M. VERA SANTOS, *El defensor del pueblo en la Constitución y en los estatutos de autonomía*, Madrid, 2002, pag. 17 ss. e P. CARBALLO ARMAS, *El defensor del pueblo. El Ombudsman en España y en el derecho comparado*, cit., pag. 36 ss.

Nella prospettiva di questa analisi, può essere interessante ricostruire l'esperienza di alcuni Paesi europei di democrazia consolidata al fine di mettere in luce, al di là delle differenze di cui si darà conto, le linee comuni dell'istituto. Solo qualche richiamo, invece, verrà fatto alle soluzioni accolte in altri contesti, come quello dei Paesi dell'Est europeo.

1.1 – Cenni ad alcune esperienze europee

Un indice significativo del rapporto tra i nuovi caratteri dell'amministrazione e il ruolo dell'*Ombudsman* si può cogliere nel dibattito parlamentare che ha accompagnato la sua istituzione in Norvegia, alla fine degli anni '50 del secolo scorso. Le ragioni di questa scelta, infatti, non vengono cercate nei limiti intrinseci dell'amministrazione, quanto piuttosto nella necessità di tenere conto dell'ampiezza di poteri che nelle società contemporanee le vengono assegnati.¹⁹

Nonostante l'apparente semplicità di questa constatazione, l'accoglimento dell'istituto della difesa civica soprattutto nei Paesi di democrazia consolidata non è stato sempre facile né lineare. Le dinamiche dei rapporti tra gli organi costituzionali, da un lato, e la posizione assunta dall'amministrazione, dall'altro, hanno spesso costituito un forte fattore di freno.

Si possono richiamare tre esempi significativi, i casi cioè di Germania, Regno Unito e Francia. In Germania, ad esempio, non si è giunti ad introdurre a livello federale un *Ombudsman* con competenze di carattere generale, ma si sono creati organismi di settore, come ad esempio il Commissario parlamentare alla difesa.²⁰ A quest'ultimo - previsto in Costituzione con la riforma del 1956 sulla disciplina delle Forze armate²¹ - spetta il compito di «proteggere i diritti fondamentali e assistere il *Bundestag* nell'esercizio del controllo parlamentare sulle Forze armate» (art. 45b). Come si può notare, anche in questo caso convivono il ruolo di ausiliario del Parlamento con quello di garante dei diritti dei «cittadini in divisa». L'*Ombudsman* è eletto dalla Camera bassa, cui presenta annualmente una relazione sulla propria attività; può operare su indicazione parlamentare, d'ufficio oppure sulla base di petizioni presentate dai singoli militari, che possono di contattarlo direttamente. Nell'esercizio della sua azione ispettiva ha ampio accesso alle informazioni, può svolgere ispezioni, sentire le parti interessate anche alla ricerca di soluzioni di mediazione. La sua attività porta all'adozione di proposte e raccomandazioni che, pur non dotate di valore vincolante, hanno comunque dimostrato nel tempo l'idoneità a favorire un funzionamento delle Forze armate rispettoso dei principi dello Stato democratico.

Complessa si è rivelata pure l'esperienza del Regno Unito, dove la creazione di un organismo di difesa civica si è scontrata con il ruolo fondamentale – anche sul piano della garanzia dei diritti – riconosciuto al Parlamento. E, infatti, nonostante la dottrina lo consideri una recezione del modello svedese, il *Parliamentary Commissioner for Administration* britannico, istituito nel 1967, presenta diverse peculiarità.²² Già la denominazione utilizzata manifesta la volontà di mantenere un rapporto privilegiato con il Parlamento. L'indice più significativo è poi costituito dal cosiddetto «filtro parlamentare», in forza del quale il cittadino non può rivolgersi direttamente al difensore, ma deve invece presentare le sue lamentele ad un deputato, che dopo una valutazione preventiva deciderà se trasmetterle all'organo di garanzia.²³ Nello stesso tempo però si pongono le condizioni di indipendenza dell'organo: lo stesso è nominato dalla Corona, previa consultazione di una speciale Commissione parlamentare; può essere revocato solo in forza di una decisione congiunta delle due Camere; il suo *status* prevede garanzie analoghe a quelle dei giudici. Per l'esercizio delle funzioni gode di ampi poteri di inchiesta con la possibilità di instaurare un dialogo con i dirigenti dell'amministrazione coinvolta (ai livelli superiori sino al Ministro competente), anche se la procedura viene svolta in modo riservato. Il *Commissioner* adotta raccomandazioni non vincolanti, che però vengono generalmente seguite dall'amministrazione e presenta un rapporto annuale al Parlamento. Qualche perplessità può suscitare il fatto che tale rapporto venga analizzato dalla

¹⁹ La Commissione sulla «procedura amministrativa» incaricata di formulare proposte di riforma volte al miglioramento del sistema e al rafforzamento della tutela dei singoli riconosceva che «la nostra [norvegese] amministrazione può ben essere posta a confronto con qualsiasi altro sistema amministrativo. I motivi della nostra proposta di rafforzare i mezzi di controllo mirano molto più lontano e vanno più in profondità. Essi si fondano sullo sviluppo caratteristico dello Stato assistenziale moderno. Sembra inevitabile che allo stadio dello sviluppo economico e tecnico che è stato raggiunto in tutte le società moderne, indipendentemente dai sistemi politici, le autorità amministrative debbano essere investite di poteri sempre più ampi: i dibattiti sono riportati in G. NAPIONE, *L'Ombudsman*, Milano, 1969, citato da L. VOLPE, In search of the administrative morality: l'ondivago successo dell'*Ombudsman* dalla patria baltica alla Cordigliera delle Ande, cit., spec. pag. 1605.

²⁰ A livello federale vi è poi il Commissario per la tutela della *privacy* e l'accesso all'informazione, mentre anche i *Länder* hanno istituito Commissari in settori specifici (per la cultura, per le questioni degli sfollati e delle minoranze, per le persone disabili ecc.): si veda su questi aspetti F. PALERMO, J. WOELK, *L'Ombudsman in Germania e Austria: tra competenze generali e settoriali, una discrasia tra forma e sostanza?*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2006, pag. 1733 ss.

²¹ La riforma, legata al riarmo tedesco, prevede una serie di meccanismi per garantire il controllo parlamentare delle Forze armate e, soprattutto, la loro piena integrazione in un modello statale improntato al rispetto dei diritti fondamentali e del principio democratico.

²² Su questa particolare figura si veda A. TORRE, *Maladministration, tutela del cittadino e controllo parlamentare: il Parliamentary Commissioner britannico*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2006, pag. 1783 ss. e P. CARBALLO ARMAS, *El defensor del pueblo. El Ombudsman en España y en el derecho comparado*, cit., spec. pag. 81 ss.

²³ Si tratta di una scelta che mantiene la tradizionale prerogativa dei parlamentari di ricevere le «lagnanze» degli elettori al fine di chiedere spiegazioni al governo di fronte all'Assemblea.

Commissione competente in via riservata: la pubblicità dell'attività è, infatti, un elemento essenziale funzionamento dell'istituto della difesa civica, poiché favorisce la conoscenza e l'instaurazione di un rapporto di fiducia con l'opinione pubblica.

Per ragioni diverse – dipendenti, in questo caso, dal ruolo storicamente spettante alla pubblica amministrazione – anche in Francia il *Médiateur de la République* istituito nel 1973 ha assunto dei caratteri peculiari.²⁴ La designazione del titolare spetta in questo caso al Governo, tanto che in dottrina si è discusso se si tratti in realtà di un organo dell'amministrazione, i cui provvedimenti sarebbero sindacabili dal giudice amministrativo. L'impostazione iniziale del resto sembrava esprimere una concezione restrittiva del suo ruolo, tanto che nei dibattiti parlamentari si parlava di un «intercessore gratuito tra il cittadino e l'amministrazione».²⁵ Si immaginava, dunque, una funzione di collaborazione piuttosto che di controllo sull'amministrazione, di cui non dovevano essere messi in discussione ruolo e prerogative. In realtà, le garanzie di indipendenza dal Governo e i successivi interventi legislativi hanno progressivamente reso il *Médiateur* sempre più funzionale alle esigenze di tutela degli individui. Anzi, la sua azione è stata resa particolarmente ampia e flessibile nel momento in cui si è prevista la possibilità di valutare i comportamenti dell'amministrazione sulla base non solo del principio del buon andamento del servizio, ma anche dell'equità.²⁶

Rimangono comunque dei profili di problematicità, come la previsione – analogamente che per il *Commissioner* britannico – dell'intermediazione parlamentare per l'accesso degli individui.²⁷ Proprio questo requisito, unitamente alle procedure di nomina, ha condotto addirittura ad escludere i due organismi da ultimo analizzati dal novero degli istituti di difesa civica.²⁸ Se però, al di là dei limiti di carattere strutturale, si guarda all'attività effettivamente svolta, non si può non riconoscere che tutti i casi analizzati esprimono il tentativo - con modalità sostanzialmente analoghe (indagini, dialogo con l'amministrazione coinvolta, ricerca di soluzioni di mediazione, adozione di provvedimenti non vincolanti) - di rispondere alla domanda di tutela dei diritti e degli interessi dei singoli di fronte dell'espansione e della pervasività dell'attività amministrativa tipica dello Stato democratico sociale.

Tale comune carattere trova riconoscimento – come si vedrà meglio nel prosieguo – anche a livello internazionale. Nel particolare contesto preso ora in considerazione può essere utile ricordare che nel 1975 il Consiglio d'Europa ha adottato una raccomandazione in cui si invitavano gli Stati membri che ancora non avessero provveduto a considerare la possibilità di nominare persone svolgenti funzioni analoghe a quelle degli esistenti *Ombudsman* e Commissari parlamentari.²⁹

In questa linea di evoluzione, le Costituzioni più recenti sembrano cogliere appieno le virtualità di questa figura. Il caso più significativo è quello spagnolo. Al momento dell'adozione della nuova Costituzione, nel 1978 al termine della dittatura franchista, si è rivolta particolare attenzione proprio alle garanzie dei singoli, assegnando un ruolo specifico alla difesa civica, con la creazione di un organo significativamente denominato al *Defensor del Pueblo*.³⁰

La formulazione adottata nell'art. 54 è al riguardo indicativa. Il *Defensor del Pueblo* è definito come un alto commissario dell'Assemblea parlamentare, designato da questa per garantire i diritti previsti nel Titolo primo della Costituzione: ed è a questo fine che esso può esercitare il controllo sulla pubblica amministrazione. La priorità accordata alla funzione di tutela dei diritti è evidente e trova ulteriore conferma nella possibilità accordata al *Defensor* di promuovere il ricorso di *amparo* (fondamentale strumento di tutela dei diritti) innanzi al Tribunale costituzionale. Tra l'altro, si deve ricordare che il catalogo di diritti contenuto nel Titolo primo della Costituzione comprende anche, oltre ai

²⁴ Cfr. V. DE FALCO, *Il Médiateur de la République: riflessioni sul ruolo "politico" di un'autorità amministrativa indipendente in Francia*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2006, pag. 1653 ss.

²⁵ *Ibidem*, 1655.

²⁶ Il riferimento all'equità ha suscitato numerosi dibattiti; essa è stata vista come lo strumento per far fronte a situazioni molto particolari, come quanto la stretta applicazione della norma più dare luogo, nel caso concreto, a risultati evidentemente sproporzionati. Si vedano le considerazioni di V. DE FALCO, *Il Médiateur de la République: riflessioni sul ruolo "politico" di un'autorità amministrativa indipendente in Francia*, cit., pag. 1660 ss.

²⁷ Si tratta in effetti di uno dei profili più problematici delle due figure. In Francia con la legge del 12 aprile 2000 sui diritti dei cittadini nei rapporti con l'amministrazione si è prevista in alcuni casi di urgenza la possibilità di ricorso diretto al *Médiateur*, mentre nel Regno Unito nel corso del dibattito parlamentare iniziato nel 2006 sul *Constitutional Reform (Prerogative Powers and Civil Service etc.) Bill* è stata proposta l'introduzione del ricorso diretto al *Commissioner*, come possibilità alternativa rispetto alla petizione ai parlamentari.

²⁸ Cfr. L. PEGORARO, *El defensor cívico en el ordenamiento regional italiano*, in *Debate Defensorial. Revista de la Defensoria del Pueblo del Perú*, 2006, in corso di pubblicazione, ma vedi per una valutazione differente P. CARBALLO ARMAS, *El defensor del pueblo. El Ombudsman en España y en el derecho comparado*, cit., spec. pag. 45 ss.

²⁹ Si tratta della Raccomandazione n. (75)757; su questi profili si veda tra gli altri M. MARIANI, A. DI BERNARDO, A.L. DORIA, *Il Difensore civico. Esperienze comparate di tutela dei diritti*, cit., pag. 9.

³⁰ Cfr. P. CARBALLO ARMAS, *El defensor del pueblo. El Ombudsman en España y en el derecho comparado*, cit.; J.M. VERA SANTOS, *El defensor del pueblo en la Constitución y en los estatutos de autonomía*, cit.; M. IACOMETTI, *Il Defensor del Pueblo tra garanzia dei diritti e supervisione delle amministrazioni*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2006, pag. 1684 ss. e F. FERNÁNDEZ SEGADO, *El estatuto jurídico-constitucional del defensor del pueblo en España*, in *Id.*, *Estudios jurídico-constitucionales*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, pag. 153 ss.

diritti di libertà classici, i principi in materia economica e sociale, così confermando indirettamente l'idoneità delle istituzioni di difesa civica a farsi portatrici delle domande della società civile.

In questo quadro di fondo, la legge organica di attuazione stabilisce poi le procedure di nomina, attraverso l'elezione da parte di entrambe le Camere con la maggioranza dei 3 del 5 dei componenti, e le garanzie di indipendenza. Sul piano dell'attività, si prevede sia l'intervento d'ufficio che quello su richiesta dei singoli, cui è garantito l'accesso diretto. Il controllo è molto ampio, sia sul piano della definizione dell'oggetto che dei criteri di valutazione, grazie ad un'interpretazione flessibile del riferimento previsto nella legge agli «*actos y resoluciones*» della pubblica amministrazione e dei suoi agenti. È dotato poi di ampi poteri istruttori (ispezioni, richieste di documenti, colloqui, domande scritte ai superiori). I suoi atti sono ammonimenti, raccomandazioni, suggerimenti per l'adozione di specifici provvedimenti: tutti evidentemente privi di forza coercitiva; tuttavia i casi di mancata attuazione (così come quelli di mancata collaborazione) vengono resi pubblici nella relazione annuale al Parlamento o in relazioni speciali, adottate per far fronte alle situazioni più gravi ed urgenti.

Nel sistema spagnolo, dunque, emerge con maggior chiarezza rispetto alle altre esperienze analizzate la "piegatura" dell'*Ombudsman* dal controllo sull'amministrazione verso la tutela dei diritti e degli interessi degli amministrati. Non a caso in un recente scritto il *Defensor del pueblo* è stato paragonato a un «paladino dei diritti e delle libertà nella società moderna».³¹ Tuttavia si tratta dell'esito di un processo complesso, quasi che nei Paesi di democrazia consolidata si dubitasse della necessità di istituti di questo tipo.³² L'approccio è invece diverso in contesti in cui il processo di consolidamento democratico è meno sviluppato - come quelli già citati dell'America latina e dei Paesi dell'Est - e vi è un'esigenza di tutelare i diritti "a tutto campo", non solo nei confronti della pubblica amministrazione. In questi casi, probabilmente anche in forza del condizionamento internazionale, in quasi tutte le Costituzioni sono presenti istituti di difesa civica, che svolgono delle funzioni di tutela di carattere generale.³³

1.2 – I difensori a livello decentrato: il caso spagnolo

Nel precedente paragrafo si è cercato di mettere in luce l'ampia diffusione che la difesa civica ha avuto a livello statale, non si deve però dimenticare che anche all'interno dei singoli Paesi si sono moltiplicate le istituzioni di garanzia, in relazione all'articolazione territoriale del potere. In Germania, ad esempio, la scelta, adottata a livello federale, di creare *Ombudsman* con competenze settoriali è stata ripresa all'interno dei singoli *Länder*.³⁴ Anche in un sistema tendenzialmente accentrato, come quello francese, si è sentita l'esigenza di avvicinare maggiormente l'attività del *Médiateur* alla vita e ai bisogni concreti dei cittadini attraverso la creazione corrispondenti locali - inizialmente presso i dipartimenti (i c.d. "delegati dipartimentali"), ma poi anche presso singole istituzioni - nominati dall'organismo nazionale con cui sono chiamati a collaborare.³⁵

Può essere opportuno soffermarsi con maggiore attenzione sul caso spagnolo, per le similitudini tra il modello di Stato autonomico ivi accolto e il regionalismo italiano. L'art. 54 della Costituzione spagnola prevede, come già ricordato, il *Defensor del Pueblo* a livello nazionale, mentre non c'è alcuna indicazione circa la possibilità di creare figure analoghe nelle singole Comunità autonome. Ciò non ha impedito che a livello statuario o, in alcuni casi, legislativo, queste ultime abbiano provveduto ad istituire organismi di difesa civica, variamente denominati.³⁶

La fonte d'ispirazione è costituita dal prototipo nazionale, sicché la supervisione sull'attività della pubblica amministrazione è considerata anche dalla legislazione regionale come strumentale alla tutela dei diritti, che costituisce invece la funzione principale dei difensori.³⁷ Il riferimento è generalmente ai diritti previsti nel Titolo primo della Costituzione, secondo la formula utilizzata nell'art. 54, ma in alcuni casi si richiamano i diritti e le libertà previsti

³¹ Così P. CARBALLO ARMAS, *El defensor del pueblo. El Ombudsman en España y en el derecho comparado*, cit., pag. 17.

³² Si può ricordare al riguardo la critica all'approccio riduttivo nei confronti della difesa civica sviluppata, con riferimento al caso italiano, da A. PAPISCA, *Il difensore civico. Per la (ri)qualificazione costituzionale della difesa civica in Italia*, in N. OLIVETTI RASON, L. STRUMENTO (a cura di), *Il Difensore civico. Tutela e promozione dei diritti umani e di cittadinanza*, cit., pag. 15 ss.

³³ Si deve notare che già le denominazioni utilizzate in Costituzione mettono in evidenza la funzionalità di questi organismi alla tutela dei diritti umani: pensiamo al *Procurador de los Derechos Humanos* in Guatemala o al *Commissario per i diritti umani* della Federazione russa.

³⁴ Si veda i cenni in F. PALERMO, J. WOELK, *L'Ombudsman in Germania e Austria: tra competenze generali e settoriali, una discrasia tra forma e sostanza?*, cit., pag. 1742.

³⁵ Cfr. V. DE FALCO, *Il Médiateur de la République: riflessioni sul ruolo "politico" di un'autorità amministrativa indipendente in Francia*, cit., pag. 1663 s.

³⁶ Si vedano su questi profili J.M. VERA SANTOS, *El defensor del pueblo en la Constitución y en los estatutos de autonomía*, cit.; A. ANGUITA SUSI, *La tutela dei diritti fondamentali da parte dei difensori civici delle Comunità autonome*, in D. DOMINACI, G. FALZEA, G. MOSCHELLA, *I regionalismo differenziato. Il caso italiano e spagnolo*, Milano, 2004, pag. 337 ss. e E. MÚGICA HERZOG, *El Defensor del Pueblo y sus relaciones con las figuras análogas de las Comunidades Autónomas*, in M. BALADO RUIZ-GALLEGOS, J. LERMA BLASCO, P. GARCÍA ESCUDERO, *La España des las autonomías. Reflexiones 25 años después*, Bosh, 2005, pag. 191 ss.

³⁷ Solo alcuni statuti, come quello delle Baleari e delle Canarie, sembrano attribuire una portata autonoma al controllo sulla pubblica amministrazione.

negli statuti, così da determinare una più stretta connessione tra la creazione del difensore civico e l'organizzazione autonoma. Tale ultimo obiettivo trova conferma altresì nell'assegnazione, per vero non molto diffusa, di una funzione generale di garanzia dell'ordinamento giuridico autonomo e del relativo statuto.³⁸ Si tratta di formule generiche, che è difficile tradurre sul piano operativo, ma che tuttavia sono indicative del ruolo che si vuole assegnare alla difesa civica nella configurazione degli enti territoriali decentrati.

La coesistenza dell'istituto di difesa civica ai due livelli, statale e regionale, impone però una serie di riflessioni ulteriori, sia sul piano della ripartizione delle competenze, sia su quello delle relazioni reciproche. Già la legge organica del 6 aprile 1981, n. 3, di attuazione del *Defensor del Pueblo*, si è fatta carico di questi aspetti problematici, ponendo alcuni punti di riferimento fondamentali.³⁹ L'art. 12 in particolare, da un lato, stabilisce che «il *Defensor del Pueblo* potrà, d'ufficio o su istanza di parte, supervisionare direttamente le attività della Comunità autonoma nell'ambito delle competenze stabilito da questa legge» e, dall'altro, impone agli organi delle Comunità autonome di coordinare le loro attività con quelle dell'istanza nazionale, che a sua volta può sollecitare la loro cooperazione. L'azione del *Defensor del Pueblo*, dunque, non è condizionata dall'articolazione territoriale del potere, né dalla presenza dei difensori civici nelle Comunità autonome.⁴⁰ La competenza di questi ultimi, invece, dovrebbe essere limitata all'amministrazione territoriale di riferimento, negli ambiti materiali previsti dagli statuti. Si è manifestata, tuttavia, una "volontà ampliativa", tesa ad estendere il controllo dei difensori civici autonomi anche all'amministrazione locale e agli organi dell'amministrazione statale che operano in sede decentrata. Se per il primo aspetto l'estensione è stata ritenuta legittima, purché le questioni sollevate riguardino settori di competenza della Comunità autonoma per cui si sia operato un trasferimento di attribuzioni agli enti locali, per il secondo il Tribunale costituzionale, chiamato a pronunciarsi sulla legislazione della Comunità aragonese, ha precisato che non è possibile un assoggettamento dell'amministrazione statale al controllo del difensore regionale, interpretando le norme regionali nel senso che il difensore "può mettersi in contatto" con gli organi statali per ottenere informazioni o essere sostenuto nell'esercizio delle sue funzioni.⁴¹ Diverso è il caso in cui sia il *Defensor del Pueblo* a chiedere la collaborazione degli organismi territoriali per verificare l'attività dell'amministrazione statale decentrata.

È evidente che si verifica una sovrapposizione, con riferimento all'amministrazione delle Comunità autonome, della supervisione dei due organi di garanzia: nazionale ed autonomo. È interessante dunque vedere quali strumenti la legislazione spagnola abbia previsto per cercare di evitare conflitti e rendere più efficace l'azione di controllo e tutela dei diritti.

La logica di fondo è quella della collaborazione, che trova espressione nelle forme del coordinamento e della cooperazione previste dal richiamato art. 12 della legge organica.⁴² Il vincolo del coordinamento imposto alle Comunità autonome trova riscontro innanzitutto nella legislazione regionale, che lo richiama espressamente. Esso si può esprimere in una pluralità di iniziative, dalle riunioni dei responsabili delle diverse istituzioni (annuali di carattere generale o *una tantum* su singoli argomenti) allo scambio di informazioni, sino al suo consolidamento attraverso accordi interistituzionali. Questi ultimi sono strumenti particolarmente importanti perché definiscono l'articolazione della supervisione tra l'istituzione nazionale e quella della Comunità autonoma con riferimento alle diverse tipologie di attività amministrativa (statale, autonoma o locale), nonché le modalità di raccordo, al fine di evitare duplicazioni del controllo sui medesimi casi.⁴³

Anche al di fuori degli accordi il *Defensor* può sempre chiedere la collaborazione degli organismi autonomi, in particolare nello svolgimento dell'attività di indagini a livello decentrato, che per l'istituzione nazionale può risultare difficoltosa.

Come si può cogliere da questi brevi cenni, il sistema spagnolo risulta particolarmente complesso. La dottrina del resto non ha mancato di interrogarsi sulle ragioni dell'istituzione del difensore civico a livello regionale, per verificare se

³⁸ Tali previsioni sono presenti negli statuti di Aragón e Castilla y León.

³⁹ A tale provvedimento ha fatto seguito la legge del 6 novembre 1985, n. 36 sulle prerogative e garanzie delle figure assimilabili al *Defensor del Pueblo* e al regime di collaborazione e coordinamento fra le stesse. I testi normativi statali e delle Comunità autonome sono reperibili in J.M. VERA SANTOS, *El defensor del pueblo en la Constitución y en los estatutos de autonomía*, cit.

⁴⁰ Vi è chi ha inteso la previsione dell'art. 12 una «clara delimitación de la posición superior de la institución nacional respecto a las autonómicas»: J.M. VERA SANTOS, *El defensor del pueblo en la Constitución y en los estatutos de autonomía*, cit., pag. 52.

⁴¹ Si può vedere su questo profilo la decisione 142 del 1988 del 12 luglio 1988, citata da A. ANGUIA SUSI, *La tutela dei diritti fondamentali da parte dei difensori civici delle Comunità autonome*, cit., pag. 345.

⁴² E. MÚGICA HERZOG, *El Defensor del Pueblo y sus relaciones con las figuras análogas de las Comunidades Autónomas*, cit., pag. 195.

⁴³ La legge 36 del 1985 prevede il contenuto minimo di tali accordi, che devono individuare le amministrazioni soggette a controllo, i presupposti per l'attivazione dei difensori comunitari, i poteri che gli stessi possono esercitare, i procedimenti di comunicazione con il *Defensor del Pueblo*, nonché la durata degli accordi medesimi.

la stessa fosse necessitata dal disegno costituzionale. Secondo una prima prospettiva - che potrebbe trovare conferma anche nella scelta dalle Comunità di imitare il modello nazionale - si potrebbe pensare che l'introduzione della difesa civica rientri nelle dinamiche del rapporto tra Stato e Comunità autonome, ed esprima la rivendicazione per queste ultime del controllo sulle proprie strutture amministrative.

Tuttavia, appare più persuasiva una seconda chiave di lettura, che colloca la creazione di istituzioni di garanzia regionali nel contesto più ampio dell'evoluzione della forma di Stato. Il consolidamento del modello democratico sociale ha portato con sé un processo di decentramento che ha condotto a rafforzare le autonomie territoriali, con l'attribuzione alle stesse di molteplici poteri. La realizzazione delle finalità dello Stato passa in molti casi attraverso determinazioni assunte a livello decentrato, tanto che nel caso spagnolo si è parlato di "Stato sociale autonomico", con la conseguente espansione dell'organizzazione amministrativa delle Comunità, cui corrisponde, ovviamente, anche quella delle aspettative dei cittadini. Si è detto che «il cittadino dipende sempre più dalla "sua" propria amministrazione, a causa della progressiva assunzione di competenze da parte delle Comunità autonome».⁴⁴ In conseguenza di ciò, la creazione di organismi di tutela a livello regionale diviene quasi una necessità.

La soluzione spagnola risulta di particolare interesse se teniamo a mente che in Italia - come si vedrà ampiamente nel prosieguo - non si è mai riusciti ad istituire un ufficio di difesa civica a livello nazionale, mentre solo le Regioni in forza della loro autonomia ed in assenza di un quadro di riferimento organico hanno sperimentato questo strumento di garanzia.

2 - La tutela dei diritti ed il ruolo dell'Ombudsman nella riflessione internazionale

Nell'analisi delle esperienze nazionali si è cercato di mettere in luce la stretta connessione tra l'istituto della difesa civica e la tutela dei diritti. Tale impostazione trova conferma - e per taluni aspetti un'anticipazione - a livello internazionale. In questo ambito, infatti, il tema della difesa civica è stato affrontato nel contesto più generale delle "Istituzioni nazionali per la promozione e protezione dei diritti umani".⁴⁵ Negli anni più recenti un indice di questa prospettiva si può cogliere nel rilievo che all'istituto è assegnato nella definizione dei criteri di condizionalità democratica applicati agli Stati in via di sviluppo o in cui sono in corso processi di democratizzazione. L'esperienza dei Paesi dell'Est, prima ricordata, costituisce un esempio di questo approccio, da parte sia del Consiglio d'Europa che dell'Unione europea.⁴⁶ Le nuove Costituzioni dell'area prevedono, infatti, figure riconducibili all'idea della difesa civica, ma caratterizzate - come emerge già dalle denominazioni utilizzate (*Ombudsman* per i diritti umani, *Avvocato del popolo*, *Commissario per i diritti umani*) - da una funzione di garanzia dei diritti ad ampio raggio, non solo con riferimento alle ipotesi di *maladministration* o a questioni comunque legate all'attività della pubblica amministrazione.⁴⁷ Possiamo ricordare un caso limite, quello della Bosnia ed Erzegovina, in cui la Costituzione è stata scritta a livello internazionale (essa è parte, infatti, degli Accordi di pace di Dayton del 1995) e prevede, tra le istituzioni speciali introdotte per far fronte alla situazione di gravissima crisi, proprio l'ufficio dell'*Ombudsman*.⁴⁸

Può essere dunque opportuno - ai fini della nostra analisi - richiamare alcuni passaggi fondamentali della riflessione sviluppata a livello internazionale. Si farà riferimento innanzitutto ai documenti delle Nazioni Unite, per poi soffermarsi su quelli adottati in ambito europeo dal Consiglio d'Europa.

⁴⁴ Cfr. A. ANGUITA SUSI, *La tutela dei diritti fondamentali da parte dei difensori civici delle Comunità autonome*, cit., pag. 349.

⁴⁵ Cfr. su questi aspetti M. MARIANI, A. DI BERNARDO, A.L. DORIA, *Il Difensore civico. Esperienze comparate di tutela dei diritti*, cit., pag. 3 ss.; United Nation, Fact Sheet No. 19, *National Institutions for Promotion and Protection of Human Rights*, april 1993; O.J.W. NOWOSAD, *The ABC of National Human Rights Institutions*, in *Journal of the NHRC*, 2006, pag. 49-79.

⁴⁶ Si può ricordare, ad esempio, la Risoluzione del Parlamento europeo sull'incontro fra la Troika e i paesi che partecipano al patto di stabilità per l'Europa sud-orientale, del 4 giugno 2003, che al punto 18 «sottolinea l'importanza di rafforzare il ruolo del Difensore civico, creando una rete di Difensori civici nell'Europa sudorientale, che contribuirà a rafforzare il processo di creazione di fiducia, fungerà da meccanismo di prevenzione dei conflitti e contribuirà a ripristinare la fiducia nelle istituzioni nazionali».

⁴⁷ A titolo d'esempio di esempio si possono ricordare l'Avvocato del popolo in Romania (art. 58 ss. Cost.) e in Albania (art. 60 ss.); l'*Ombudsman* per i diritti umani e le libertà fondamentali in Slovenia (art. 159 Cost.) e il Commissario per i diritti dei cittadini in Polonia (art. 208 ss. Cost.). Si veda su questi aspetti C. PINELLI, *La protection des droits de l'homme dans les Constitutions de l'Europe orientale entre Ombudsmans et Cours Constitutionnelles*, in *Dir. pub. comp. eur.*, 2000, pag. 637 ss.

⁴⁸ L'annesso n. 6 degli Accordi di pace di Dayton, che integra la Costituzione (a sua volta contenuta nell'annesso n. 4) prevedeva un complesso sistema di garanzia dei diritti umani, incentrato sulla Commissione per i diritti umani, formata a sua volta dall'ufficio dell'*Ombudsman* e da un particolare organo giurisdizionale, la Camera dei diritti umani. Mentre quest'ultimo ha cessato le sue attività nel 2003, l'*Ombudsman* è stato successivamente riformato ed è entrato a far parte definitivamente delle istituzioni nazionali. Cfr. su questi aspetti, ed in particolare sul ruolo dell'*Ombudsman*, i diversi rapporti pubblicati sul sito della Commissione di Venezia, all'indirizzo internet <http://www.venice.coe.int>.

2.1 – Gli istituti nazionali di promozione e di protezione dei diritti umani

Con la creazione delle Nazioni Unite, al termine del Secondo conflitto mondiale, la tutela dei diritti umani diviene un obiettivo condiviso della Comunità internazionale, sia pure con le differenze determinate dall'avvio del contrasto politico ed ideologico tipico della guerra fredda. A testimonianza di ciò nel 1946, due anni prima dell'adozione della Dichiarazione sui diritti umani, il Comitato economico e sociale delle Nazioni Unite invita gli Stati membri a valutare l'opportunità di istituire a livello nazionale «gruppi di informazione o comitati locali sui diritti umani» per collaborare allo sviluppo dei lavori della Commissione sui diritti umani.⁴⁹

Prende così avvio un percorso di approfondimento circa il ruolo e i caratteri delle Istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti umani che prosegue tutt'oggi, sia al fine individuare le ragioni giustificative della loro introduzione – soprattutto in contesti ordinamentali di democrazia consolidata in cui la presenza di sistemi giurisdizionali indipendenti e di governi rappresentativi sembrerebbe offrire sufficienti garanzie per i diritti individuali – sia per definire le migliori modalità operative in un contesto internazionale sempre più complesso e globalizzato.⁵⁰

È ovvio che non si può qui dar conto di tutti i diversi elementi che nell'ambito delle Nazioni Unite hanno segnato l'evoluzione della riflessione sulle Istituzioni nazionali di tutela dei diritti, tuttavia significativi spunti per l'indagine si possono trarre dai lavori dei seminari organizzati periodicamente dalla Commissione dei diritti umani delle Nazioni Unite.⁵¹ In particolare, nel 1991 si è svolto a Parigi il primo Seminario internazionale delle Istituzioni di protezione e promozione dei diritti umani, nel corso del quale sono adottati alcuni principi (i cosiddetti "Principi di Parigi") che definiscono i caratteri fondamentali di tali istituzioni, pur senza disconoscere la possibilità di introdurre in ambito nazionale soluzioni differenziate. I Principi di Parigi vengono poi accolti dalla Commissione per i diritti umani nel marzo 1992 ed infine dalla Assemblea generale nel dicembre 1993 con la risoluzione 48 del 134, che costituisce un punto di riferimento fondamentale anche per lo studio della difesa civica.⁵²

Può essere opportuno richiamare alcuni tra i diversi profili presi in considerazione. Innanzitutto, viene messa in luce l'opportunità che tali organismi siano previsti a livello costituzionale o legislativo, con la chiara fissazione del loro mandato e della loro composizione. In tal modo si vuole garantire, da un lato, l'indipendenza di queste istituzioni e, dall'altro, la loro idoneità ad offrire una rappresentazione pluralistica della società civile. Quanto all'ambito di azione, viene adottato un approccio molto ampio, che fa riferimento tra l'altro ad ogni situazione di violazione dei diritti umani, anche nella prospettiva della collaborazione con le Nazioni Unite e le altre organizzazioni operanti a livello regionale. Nell'esercizio della loro attività sono previste: la presentazione agli organi politici di pareri, raccomandazioni, proposte e rapporti sulle questioni inerenti l'oggetto del mandato; la promozione dell'armonizzazione della legislazione interna con i trattati internazionali ratificati; nonché la sollecitazione della ratifica di ulteriori strumenti internazionali in materia di diritti umani. Infine, una particolare attenzione è dedicata alla funzione educativa, attraverso la collaborazione alla definizione di programmi di insegnamento e di ricerca nel campo dei diritti e la diffusione di informazioni in materia grazie ai *mass media*.

L'ampiezza della prospettiva appena delineata si collega evidentemente alla circostanza che i Principi di Parigi si rivolgono genericamente a tutte le Istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti umani. È nel secondo Seminario internazionale delle Istituzioni nazionali, svoltosi a Tunisi nel dicembre 1993, che le peculiarità della difesa civica vengono messe in evidenza grazie all'intervento dell'allora *Médiateur* francese, Jacques Pelletier, che presenta un programma in sei punti finalizzato a favorire la collaborazione tra le "istituzioni nazionali" e quelli che vengono definiti come "*similar bodies*" e cioè *Ombudsman*, Mediatori e Avvocati del popolo. In primo luogo, si afferma che entrambe le tipologie di organismi sono soggette ai Principi di Parigi e che la loro attività va considerata

⁴⁹ Risoluzione n. 2/9 dell'ECOSOC del 21 giugno 1946, sez. 5, citata tra gli altri da M. MARIANI, A. DI BERNARDO, A.L. DORIA, *Il Difensore civico. Esperienze comparate di tutela dei diritti*, cit., pag. 5.

⁵⁰ Sia nella riflessione della dottrina che nel dibattito politico, ci si interroga sull'opportunità di creare istituzioni nazionali per la protezione e promozione dei diritti nelle democrazie avanzate. Si possono ricordare alcuni degli indici che evidenziano le differenze e la complementarità di questi strumenti rispetto a quelli giurisdizionali: le peculiarità procedurali, in termini di semplicità ed economicità; l'ampiezza dell'intervento, in relazione sia a violazioni dei diritti non necessariamente frutto di comportamenti in contrasto con la legge sia, più in generale, alla mancata soddisfazione di diritti anche di carattere economico e sociale; l'attività di consulenza e di proposta di riforme finalizzate a rafforzare la tutela dei diritti; la collaborazione con gli organismi internazionali. Cfr., ad esempio, M. MARIANI, A. DI BERNARDO, A.L. DORIA, *Il Difensore civico. Esperienze comparate di tutela dei diritti*, cit., pag. 5.

⁵¹ Una prima serie di linee guida fu approvata nel Seminario sulle Istituzioni nazionali e locali di protezione e promozione dei diritti umani svoltosi a Ginevra il 18-29 del 9 del 1978: si veda per una sintesi *United Nation, Fact Sheet No. 19, National Institutions for Promotion and Protection of Human Rights*, april 1993, cit., pag. 3.

⁵² In particolare, la Commissione per i diritti umani recepisce i Principi di Parigi nella risoluzione n. 1992/54 del marzo 1992; l'Assemblea generale con la risoluzione A del RES del 48 del 134 del 20 dicembre 1993: il testo è reperibile, fra l'altro, in *United Nation, Fact Sheet No. 19, National Institutions for Promotion and Protection of Human Rights*, april 1993, cit., pag. 8-12. Si tratta di un documento ampio, diviso in quattro parti, dedicate rispettivamente a: a) competenze e responsabilità; b) composizione e garanzie di indipendenza e pluralismo; c) modalità di azione; d) principi aggiuntivi relativi allo status di commissioni con una competenza quasi-giurisdizionale.

complementare e non concorrenziale. A tal fine si propone l'istituzionalizzazione di forme di coordinamento, anche attraverso l'azione degli uffici delle Nazioni Unite, nonché l'organizzazione di incontri periodici ed azioni congiunte. Per dare attuazione alle indicazioni del Seminario di Tunisi, la Commissione per i diritti umani ha poi istituito, con la risoluzione 1993 del 55, il Comitato di coordinamento per le istituzioni nazionali, che coinvolge le strutture operanti nei diversi Paesi del mondo.⁵³

Progressivamente anche i documenti delle Nazioni Unite accolgono questa prospettiva, nel momento in cui si riconosce che all'interno delle "Istituzioni nazionali per i diritti umani" vanno distinte le due ampie categorie delle Commissioni per i diritti umani e degli *Ombudsmen*, cui si aggiungono le istituzioni specializzate create per la protezione di gruppi di persone particolarmente vulnerabili (ad es. le minoranze etniche e linguistiche, i bambini ecc.).⁵⁴

Al di là dei caratteri comuni - con riguardo alle modalità di istituzione, alle garanzie di indipendenza, al collegamento con gli organi rappresentativi attraverso la presentazione di rapporti periodici e alla usuale non obbligatorietà dei relativi provvedimenti - le Commissioni presentano due dati peculiari: da un lato, sul piano della conformazione, il carattere collegiale che permette di garantire un'ampia rappresentanza della società civile attraverso soggetti in vario modo interessati ed esperti in materia di diritti umani; dall'altro, sul piano delle funzioni, un mandato finalizzato a garantire applicazione delle discipline relative alla protezione dei diritti umani.⁵⁵

L'*Ombudsman* è, invece, qualificato dalla "primaria funzione" di proteggere i diritti di coloro «che si ritengono vittime di un atto ingiusto della pubblica amministrazione»; con la conseguenza che particolare attenzione viene accordata alla garanzia del buon andamento e della legalità dell'attività amministrativa.

Le peculiarità delle due istituzioni fanno sì che diversi Paesi le mantengano simultaneamente, così avvalorando la tesi della loro complementarità. Senza sottovalutare le differenze appena tratteggiate, gli strumenti di diritto internazionale universale dedicati alle Istituzioni nazionali di promozione e protezione dei diritti umani e i lavori dei Seminari internazionali possono dunque offrire utili strumenti di confronto e di approfondimento sul ruolo dell'*Ombudsman*, anche alla luce delle problematiche più attuali. A titolo d'esempio, di può ricordare che il settimo Seminario internazionale, svoltosi lo scorso anno in Bolivia, è stato dedicato al tema della migrazione.⁵⁶ In questa sede non vi è tuttavia lo spazio per entrare maggiormente nel dettaglio; può invece risultare interessante accennare, conclusivamente, a due recenti esempi che confermano l'importanza e l'interesse a livello internazionale per la costruzione di articolati sistemi nazionali di tutela dei diritti umani, da un lato, e per la figura dell'*Ombudsman*, dall'altro.

Iniziando dal secondo aspetto, merita di essere segnalato che nel 2002 è stato istituito per la prima volta l'ufficio dell'*Ombudsman* presso il Segretariato generale delle Nazioni Unite. Si tratta di una figura particolare, finalizzata a «trovare delle soluzioni per i problemi che incontrano i funzionari nell'esercizio delle loro funzioni».⁵⁷ A tale scopo l'*Ombudsman* è chiamato ad esaminare i "conflitti" di qualsiasi natura relativi al rapporto di impiego con le Nazioni Unite, con riferimento non solo a coloro che svolgono la loro attività lavorativa presso le sedi istituzionali, ma anche alle persone impegnate nelle missioni di mantenimento della pace. Il titolare dell'ufficio è nominato dal Segretario generale, ma svolge le sue funzioni in modo imparziale ed indipendente rispetto agli organi e ai funzionari delle Nazioni Unite. Le modalità di azione, coperte da stretta riservatezza, si caratterizzano per il diritto d'accesso ai *dossiers* individuali, per la consultazione delle parti interessate, per la possibilità formulare proposte e raccomandazioni in ordine ai provvedimenti da prendere nel caso concreto, mentre non sono previsti poteri decisionali. Anche l'*Ombudsman* delle Nazioni Unite presenta un rapporto periodico al Segretario Generale e può essere consultato sulle questioni di carattere generale, tenuto conto delle sue competenze e della sua esperienza.⁵⁸ Si tratta evidentemente di una figura eccentrica rispetto a quelle prese in considerazione sino ad ora, per la stretta connessione della sua azione

⁵³ Alcuni cenni al Seminario di Tunisi si possono leggere in O.J.W. NOWOSAD, *The ABC of National Human Rights Institutions*, in *Journal of the NHRC*, cit., 65, nonché nel rapporto del Segretario Generale su *Human rights questions, including alternative approaches for improving the effective enjoyment of human rights and fundamental freedom, National institution for promotion and protection of human rights*, A del 50 del 452 del 20 settembre 1995; un resoconto dettagliato è reperibile nel sito del *National Human Rights Institution Forum*, all'indirizzo internet <http://www.nhri.net/>.

⁵⁴ Così, ad esempio, *United Nation, Fact Sheet No. 19, National Institutions for Promotion and Protection of Human Rights*, cit., pag. 4 ss.

⁵⁵ Il mandato potrà assumere poi specificazioni diverse, con riferimento ai diritti costituzionalmente garantiti, a quelli previsti nei trattati internazionali ratificati dallo Stato, al principio di non discriminazione.

⁵⁶ I Seminari internazionali delle Istituzioni nazionali di promozione e protezione dei diritti umani sono proseguiti con cadenza grosso modo biennale sino al recente incontro svoltosi a Santa Cruz, Bolivia, il 23-27 ottobre 2006 sul tema "Migration: The role of National Institutions". La documentazione relativa ai diversi seminari si può reperire nel già citato sito del *National Human Rights Institution Forum*, all'indirizzo internet <http://www.nhri.net/>.

⁵⁷ La creazione, in attuazione delle risoluzioni 55 del 258 e 56 del 235 dell'Assemblea generale, è stata disposta con la Circolare del Segretario generale, Ufficio dell'*Ombudsman* - nomina e mandato dell'*Ombudsman*, del 24 ottobre 2002, ST/SGB/2002/12.

⁵⁸ Si veda da ultimo il rapporto presentato all'Assemblea generale dal Segretario generale sull'attività dell'*Ombudsman* relativo al periodo 1 settembre 2005/31 agosto 2006, distribuito il 17 ottobre 2006, A/61/524.

ai rapporti di lavoro interni all'organizzazione internazionale; si è scelto però di darne conto in questa sede perché la sua denominazione e soprattutto i caratteri fondamentali della sua conformazione corrispondono al modello che si è cercato di tratteggiare nelle pagine precedenti, confermando così – come già accennato - il rilievo che "l'Ombudsman" ha assunto in ambito internazionale.

Tornando invece ai profili di carattere generale, si deve rilevare come la complessità assunta negli ultimi anni dalla situazione internazionale abbia reso ancor più essenziale la costruzione di efficaci sistemi nazionali di tutela dei diritti. Una chiara indicazione in tal senso si può cogliere nel programma presentato, sempre nel 2002, dal Segretario Generale delle Nazioni Unite: "*Strengthening of the United Nations – An Agenda for further Change*". In tale ambito viene espressamente affermato che la creazione di Istituzioni nazionali di tutela dei diritti costituisce lo strumento essenziale per assicurare anche sul lungo periodo l'effettiva protezione e promozione dei diritti umani. Alla luce di tali considerazioni le Nazioni Unite assumono tra i loro "obiettivi principali" proprio quello promuovere e migliorare i sistemi nazionali di protezione in tutti i Paesi del mondo.⁵⁹

Si tratta di considerazioni molto forti, che inducono ovviamente a riflettere sul caso italiano. In un contesto internazionale – ma si vedrà tra breve che quello europeo è altrettanto attento – in cui si pone sempre più l'accento sul ruolo delle Commissioni per i diritti umani e della difesa civica, in Italia non si è riusciti ad istituire, a livello nazionale, nessuna delle due figure. Tenuto conto che la questione del difensore civico nazionale sarà affrontata nella prossima sezione, si può qui solo ricordare che è attualmente in discussione in Parlamento, come innanzi accennato, un progetto di legge per l'istituzione della Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani e la tutela dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale.⁶⁰ Come già l'intitolazione indica, il testo è frutto della fusione di più iniziative, sicché finisce con l'attribuire al medesimo organismo sia funzioni generali di promozione e tutela dei diritti fondamentali previsti dalla Costituzione e dai Trattati internazionali, sia di carattere settoriale quale garante dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale.⁶¹ Al di là delle riserve che si possono avanzare, soprattutto sul piano dell'effettiva possibilità per l'organismo di svolgere efficacemente entrambe le funzioni, è sicuramente un fatto importante che la Camera sia giunta ad approvare questo progetto, che costituisce una risposta alla pressante richiesta presente nei documenti internazionali analizzati affinché gli Stati creino Istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti umani. In una delle relazioni presentate in Parlamento, tra l'altro, viene rimarcato che in Italia tale esigenza è ancora più pressante per l'assenza di strutture a livello nazionale «in grado di offrire almeno un punto di riferimento avverso i comportamenti delle Amministrazioni pubbliche commessi in violazione delle norme vigenti in materia di diritti umani, come quella del *Difensore civico nazionale*».⁶²

2.2 – Il Consiglio d'Europa e i principi sulla difesa civica

Come accennato, anche in ambito europeo la riflessione sui temi della tutela dei diritti e sul ruolo delle Istituzioni nazionali è molto ricca. Si farà qui principalmente riferimento all'azione del Consiglio d'Europa, l'organizzazione internazionale regionale nata – com'è noto – nel 1949 al termine del Secondo conflitto mondiale e che ha tra i propri obiettivi principali quello della tutela dei diritti. È in questo ambito, del resto, che si giunge nel 1950 all'adozione della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, il più evoluto sistema di garanzia internazionale dei diritti.

Va da subito notato, che il Consiglio d'Europa ha adottato numerosi documenti dedicati specificamente alla figura del difensore civico, anche – come vedremo nel prossimo paragrafo – in relazione al suo ruolo in ambito locale. Si può cogliere per questo aspetto una maggiore sintonia con le linee delineate nell'analisi comparata, probabilmente comprensibile tenuto del ruolo che la difesa civica ha assunto nei Paesi europei già prima della caduta del muro di

⁵⁹ Cfr. *Report of the Secretary General: Strengthening of the United Nations – An Agenda for further Change*, 9 settembre 2002, A/57/387, par. 50: «building strong human rights institutions at the country level is what in the long run will ensure that human rights are protected and advanced in a sustained manner. The emplacement or enhancement of national protection system in each country, reflecting international human rights norms, should therefore be a principal objective of the Organisation».

⁶⁰ Si tratta, come già ricordato, del testo approvato il 4 aprile 2007 dalla Camera dei Deputati e trasmesso al Senato della Repubblica per la prosecuzione dell'iter legislativo.

⁶¹ Il 10 maggio 2006 è stata presentata alla Camera dei deputati la proposta di legge n. 626 per la "Istituzione del Difensore civico delle persone private della libertà personale", che corrisponde al modello, cui si è fatto cenno nell'analisi comparata, dell'Ombudsman con funzioni settoriali, per il quale si ipotizzava tra l'altro anche al possibilità di avvalersi degli uffici e del personale dei Difensori civici regionali e delle province autonome di Trento e Bolzano, che avrebbero permesso un rafforzamento della presenza nel territorio (si veda art. 3 del progetto). È invece del 1 dicembre 2006 la proposta di legge n. 2018 sull'"Istituzione della Commissione italiana per la promozione e la tutela dei diritti umani, in attuazione della risoluzione 48 del 134 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 20 dicembre 1993".

⁶² Così la relazione di presentazione del progetto n. 2018.

Berlino. Nondimeno, negli anni più recenti si è andato delineando un più ampio approccio, che considera complessivamente i sistemi nazionali di difesa dei diritti. Nel 1997 il Comitato dei Ministri ha adottato una specifica Raccomandazione sulla creazione di Istituzioni nazionali indipendenti per la promozione dei diritti umani e nel 1999 ha deciso la costituzione dell'Ufficio del Commissario per i diritti umani, istituzione indipendente all'interno del Consiglio d'Europa.⁶³ Il Commissario, eletto dall'Assemblea parlamentare, viene qualificato come un'istituzione non giudiziaria chiamata a promuovere l'educazione, la consapevolezza e il rispetto dei diritti umani, così come previsti negli strumenti sui diritti umani del Consiglio d'Europa. Tra le diverse attribuzioni, che devono essere esercitate con indipendenza ed imparzialità, si può ricordare che il Commissario deve facilitare le attività degli *Ombudsman* nazionali e delle figure analoghe nel campo dei diritti umani e, più in generale, cooperare con le strutture nazionali relative ai diritti umani, favorendone la creazione nei Paesi che non le avessero ancora previste.⁶⁴ Sono evidenti le analogie con i temi affrontati nell'ambito delle Nazioni Unite; del resto, il punto di riferimento degli interventi appena richiamati, così come dei documenti più recenti sulla difesa civica, è costituito proprio dai Principi di Parigi. Ulteriore esempio di tale sintonia è il tentativo, che si sta sviluppando anche in Europa, di coordinare i diversi meccanismi di tutela dei diritti operanti a livello interno e internazionale. Va segnalato che la decima Tavola rotonda degli *Ombudsman* europei ha visto quest'anno la speciale partecipazione delle Istituzioni nazionali per i diritti umani ed è stata dedicata proprio al tema della cooperazione tra *Ombudsman*, Istituzioni nazionali di tutela dei diritti e Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, al fine di attuare i diritti umani e il principio di *rule of law*.⁶⁵

Volendo ripercorrere i passaggi fondamentali dell'attività svolta dal Consiglio d'Europa, si può partire dalla già ricordata Raccomandazione del 1975, che sollecita l'istituzione a livello nazionale di figure analoghe al difensore civico. Tale indicazione è ribadita nel 1985 con la Raccomandazione del Comitato dei Ministri R (85) 13, che estende l'ambito di riferimento al livello regionale e locale, nonché eventualmente a settori specifici della pubblica amministrazione. In questo documento vi è però anche un passaggio ulteriore, indicativo dell'emergere di una significativa apertura verso gli aspetti più generali della tutela dei diritti. Si invitano, infatti, gli Stati ad «abilitare l'*Ombudsman*, laddove non fosse ancora così, a prestare un'attenzione particolare, nel quadro della sua competenza generale, alle questioni che afferiscono ai diritti dell'uomo». Con riferimento più specifico al controllo sull'amministrazione si propone altresì di «accrescere e potenziare con altri mezzi i poteri dell'*Ombudsman* in modo da incoraggiare l'effettivo rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nel funzionamento dell'amministrazione».⁶⁶

Questo approccio trova un ulteriore rafforzamento in seguito all'allargamento del Consiglio d'Europa alle democrazie dell'Est europeo, le quali - anche per condizionamento internazionale - non solo accolgono gli istituti della difesa civica, ma assegnano agli stessi, come già ricordato, attribuzioni di carattere generale per la tutela dei diritti dell'uomo.

Tale evoluzione è efficacemente ricostruita nella recente Raccomandazione 1615 (2003) dell'Assemblea parlamentare, dedicata all'istituzione dell'*Ombudsman*. In apertura, infatti, viene ribadito il ruolo fondamentale del difensore civico, da un lato, nell'ambito dei sistemi nazionali di tutela dei diritti dell'uomo e di promozione dello Stato di diritto e, dall'altro, per la garanzia della buona condotta della pubblica amministrazione. Nel rapporto esplicativo, in particolare, si possono meglio cogliere i due filoni che hanno condotto a questo risultato finale. Per un primo aspetto, si rileva come nei Paesi di più consolidata tradizione democratica sia progressivamente emersa la consapevolezza che la salvaguardia dei diritti umani fa parte integrante del concetto di buona amministrazione e condiziona la stessa legalità degli atti amministrativi. Per un secondo aspetto, si riconosce che in contesti più complessi, quando la situazione politico-giuridica lo rende necessario, il ruolo dell'*Ombudsman* in relazione alla protezione dei diritti umani può essere ulteriormente rafforzato ed ampliato.⁶⁷

⁶³ Si tratta in particolare della Raccomandazione R (97) 14 sulla creazione di Istituzioni nazionali indipendenti per la promozione dei diritti umani e della Risoluzione (99) 50 del Comitato dei Ministri sulla creazione dell'Ufficio del Commissario per i diritti umani. Questi testi, come quelli che verranno citati successivamente, sono reperibili nel sito del Consiglio d'Europa all'indirizzo internet <http://www.coe.int>, da cui si può accedere anche al sito del Commissario per i diritti umani.

⁶⁴ Cfr. art. 3 della Risoluzione (99) 50.

⁶⁵ La tavola rotonda su "Implementing Human Rights and Rule of Law in Europe: The co-operation between Ombudsmen, National Human Rights Institutions and the Council of Europe Commissioner of Human Rights" si è svolta ad Atene il 12/13 aprile 2007; la relativa documentazione è disponibile sul sito del Commissario per i diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa, all'indirizzo internet http://www.coe.int/t/commissioner/Default_en.asp; si può vedere in particolare la relazione di C. Le Roux, *Respective competences of Ombudsmen and national human rights institutions and co-operation between them*, che analizza il caso francese, dove il *Médiateur* istituito nel 1973 si è aggiunto alla *Commission nationale consultative des droits de l'homme* operante sin dal 1947.

⁶⁶ Raccomandazione R (85) 13 del Comitato dei Ministri sull'istituzione dell'*Ombudsman*, adottata il 23 settembre 1985.

⁶⁷ Cfr. la relazione di Lili Nabholz-Haidegger relatrice per la Commissione sulle questioni giuridiche e sui diritti dell'uomo, relativo a "L'istituzione dell'*Ombudsman*", del 16 luglio 2003, doc. 9878, spec. II-D.

Per vero, l'Assemblea parlamentare non manca di ribadire espressamente che a suo parere «l'Ombudsman è innanzitutto, essenzialmente, un intermediario tra i cittadini e l'amministrazione». A tal fine particolare attenzione è dedicata ai principi informativi dell'attività amministrativa, così come delineati nei documenti del Consiglio d'Europa, ma anche, in relazione all'esperienza dell'Unione europea, nel Codice europeo di buona condotta amministrativa adottato dal Mediatore europeo. Ciò si traduce, sul piano delle indicazioni operative, nella raccomandazione al Comitato dei Ministri di predisporre un "modello di testo" che definisca il "diritto individuale alla buona amministrazione", nonché un "modello di codice" di buona amministrazione, che riconduca a sistema tutte le indicazioni che sono già state formulate al riguardo in ambito europeo; gli Stati membri dovranno poi farli propri attraverso l'inserimento in Costituzione del citato diritto alla buona amministrazione e l'adozione ed applicazione del corrispondente codice.

Tenuto conto di queste considerazioni, va però ricordato che nella parte dedicata propriamente all'Ombudsman il documento – oltre ovviamente a sollecitarne la creazione laddove non fosse ancora avvenuta – invita gli Stati a prevedere un mandato che «inglobi chiaramente i diritti dell'uomo in quanto elementi essenziali della nozione di buona amministrazione» e che dia, in assenza di altri dispositivi specifici, una competenza più ampia in materia di diritti umani qualora le condizioni nazionali lo esigano.

Tali raccomandazioni mettono in luce la sempre maggiore ricchezza che le funzioni dell'Ombudsman hanno assunto e, pur rendendo più difficile ricondurre a sistema le diverse esperienze nazionali, permettono all'Assemblea di fissare alcuni elementi essenziali, che dovrebbero qualificare il modello europeo di difesa civica. Si può cercare di raccogliere le diverse indicazioni (il documento ne presenta ben quindici) intorno ad alcune tematiche principali: la fonte istitutiva; le garanzie di indipendenza; le modalità di azione e il rapporto con gli individui.

a) La fonte istitutiva. Innanzitutto, per rimarcare il "prestigio" della figura e soprattutto per assicurarne l'"indipendenza", si ritiene che l'istituzione debba avvenire a livello costituzionale. La Costituzione ovviamente è chiamata a fissare i caratteri essenziali, mentre saranno poi la legge di attuazione e lo statuto a prevedere la disciplina di dettaglio. Si tratta di una soluzione che, da un lato, qualifica il ruolo assegnato all'Ombudsman nella definizione della forma di Stato, e dall'altro lo mette al riparo da eventuali abusi delle maggioranze politiche. Per vero, la raccomandazione rivolta agli Stati membri è più sfumata rispetto all'elencazione che definisce i caratteri, poiché precisa che la creazione dell'istituto dovrebbe avvenire «di preferenza inserendolo nella Costituzione»; del resto la grande differenziazione delle situazioni nazionali rende probabilmente difficile l'adozione di soluzioni più rigide. Rimane comunque evidente l'opzione di fondo, che dovrebbe indirizzare la riflessione degli Stati.

b) Le garanzie di indipendenza. Secondo un'interpretazione estensiva questa locuzione potrebbe coprire quasi tutta la disciplina dell'Ombudsman; in questa sede ci si limiterà però ai profili relativi alla conformazione dell'organo, mentre le modalità di azione verranno trattate separatamente. Il rapporto dell'Assemblea, con una scelta anche terminologica di rilievo, focalizza l'attenzione su quello che viene definito "Ombudsman parlamentare", ad indicare non tanto – ovviamente – una subordinazione all'organo rappresentativo, quanto l'esigenza che vi sia un legame, almeno genetico, con un'istanza democratica.⁶⁸ Si propone, dunque, una procedura di nomina "esclusiva e trasparente" attraverso l'elezione a maggioranza qualificata da parte dell'assemblea parlamentare (cui dovrebbe spettare anche il potere di revoca, ma solo in caso di incapacità o violazioni gravi delle regole deontologiche). Accanto a questo, però, la disciplina dello status dell'Ombudsman introduce una serie di garanzie finalizzate ad assicurare la sua piena indipendenza, sul piano sia delle incompatibilità che delle immunità. Le modalità di scelta non possono ovviamente supplire le qualità individuali, che rivestono nel caso della difesa civica una portata essenziale. Al riguardo la raccomandazione precisa che devono essere introdotti dei «criteri rigorosi che stabiliscano in modo incontestabile le qualificazioni e le competenze appropriate dell'Ombudsman, così come il suo alto valore morale e la sua indipendenza politica». L'obiettivo è chiaro, anche se la sua traduzione in regole specifiche appare sicuramente più difficile. Infine, viene ribadito che all'istituzione devono essere assicurati i mezzi necessari per il suo funzionamento, nonché l'autonomia di gestione del proprio bilancio e del proprio personale. Come si vedrà meglio in seguito, all'Ombudsman si richiede un'azione tempestiva ed efficace, che implica necessariamente la disponibilità di strutture e di finanziamenti idonei. Attribuirne la gestione direttamente all'ufficio è un modo per rafforzare la sua indipendenza e sottrarlo ai condizionamenti esterni, in particolare quelli

⁶⁸ Il riferimento principale è al Parlamento, ma la raccomandazione accenna anche alla possibile istituzione a livello regionale e locale, nel qual caso il riferimento è ovviamente alle assemblee rappresentative.

dell'esecutivo. La scelta dei dipendenti, poi, si collega al rilievo che assume la sintonia e la collaborazione tra i soggetti a vario titolo coinvolti nell'attività di mediazione.⁶⁹

c) Le modalità di azione. Anche sul piano dell'azione devono essere garantite all'*Ombudsman* le più ampie condizioni di indipendenza, quanto all'avvio del procedimento (su richiesta di parte o d'ufficio), alle modalità di svolgimento dello stesso e alle decisioni finali. Al di là di questa indicazione di carattere generale, la raccomandazione non affronta nel dettaglio i singoli aspetti procedurali, ma svolge solo due precisazioni: da un lato, lo Stato deve assicurare un "accesso rapido e illimitato" a tutte le informazioni necessarie per l'inchiesta, e, dall'altro, l'*Ombudsman* deve rispettare nella sua azione i più elevati "standard amministrativi" di equità, efficacia, trasparenza e cortesia. L'esito finale può essere costituito da pareri, proposte, raccomandazioni o rapporti. Particolare rilievo è assegnato al rapporto annuale al Parlamento sull'attività svolta, che non esclude però la presentazione di ulteriori rapporti su casi di particolare importanza o a fronte del mancato rispetto da parte della Pubblica amministrazione delle indicazioni dell'*Ombudsman*. Tale strumento consegue diversi obiettivi, non ultimo quello di rendere conoscibile all'esterno l'attività dell'ufficio. Più in generale, esso offre un quadro dei profili più problematici dell'azione dei poteri pubblici, costituendo così uno stimolo anche all'attività di riforma di Parlamento e Governo.

Nel rapporto esplicativo viene considerata anche l'ipotesi dell'attribuzione di forza vincolante agli atti del difensore civico. L'Assemblea si esprime negativamente, ritenendo che proprio l'assenza di carattere coercitivo della sua azione rafforzi la neutralità dell'istituzione, facilitando così l'acquisizione del rispetto di tutte le parti coinvolte. Del resto non si deve dimenticare la "pressione morale" esercitata dalla critica pubblica che consegue alla presentazione dei rapporti al Parlamento per i casi di mancato adempimento da parte delle amministrazioni interessate. Quanto a queste ultime, va stabilito che forniscano in tempi ragionevoli risposte in ordine all'esecuzione degli atti dell'*Ombudsman* o viceversa giustificino la scelta di non provvedere.

Possiamo collocare in questo contesto l'unica indicazione relativa alle funzioni – che si aggiunge a quelle di fondo che qualificano l'istituzione e che si sono ricordate più sopra – e cioè il compito di esprimere pareri sulle proposte di riforma legislativa o regolamentare o di avanzarne a propria volta «al fine di migliorare le norme amministrative e il rispetto dei diritti dell'uomo». È interessante notare che anche in questo caso ritorna la doppia anima del difensore civico, garante del buon andamento dell'attività amministrativa ma anche titolare di una competenza più generale al fine della tutela dei diritti.

d) I rapporti con gli individui. Infine, meritano di essere richiamate alcune previsioni che attengono i rapporti con gli individui e che aiutano a cogliere un aspetto importante, anche se talvolta trascurato nelle analisi più tecniche, cioè quello del ruolo dell'informazione. Uno specifico punto è, infatti, dedicato all'esigenza di garantire «l'accessibilità al pubblico (in termini sia di disponibilità che di comprensibilità)» di tutte le informazioni relative innanzitutto all'esistenza dell'*Ombudsman* e poi alla sua conformazione e alle sue attività. Il rapporto esplicativo fa riferimento alla necessità di «una larga diffusione delle informazioni sull'istituzione», ad esempio presso tutti i punti di contatto della pubblica amministrazione con i cittadini e attraverso *internet*. Abbiamo già visto come la presentazione dei rapporti al Parlamento possa costituire un momento di illustrazione anche all'esterno dell'operato dell'istituzione, ma qui si tratta di una prospettiva che potremmo definire più elementare: si tratta cioè di garantire quella conoscibilità che costituisce il presupposto fondamentale affinché gli individui possano decidere di utilizzare questo strumento di tutela dei propri diritti. In quest'ottica vanno dunque percorse tutte le possibili strade, non ultimo l'uso dei mezzi di comunicazione di massa.⁷⁰

Tutto ciò premesso, la raccomandazione individua altri due aspetti fondamentali per favorire lo sviluppo della difesa civica. Da un lato, devono essere previste forme di accesso semplici e gratuite, ad esempio si fa riferimento alla predisposizione di modelli standard e alla possibilità della trasmissione delle domande in via telematica. Dall'altro va comunque garantito il principio di riservatezza e quindi il carattere confidenziale delle informazioni, che è determinante per ottenere la fiducia dei soggetti interessati. Ciò non significa che le questioni affrontate dagli uffici di difesa civica non vadano rese note al pubblico, garantendo l'anonimato degli interessati, proprio nella prospettiva prima ricordata di diffondere la conoscenza e l'apprezzamento verso istituto.

⁶⁹ Si prevede altresì la nomina, su proposta dell'*Ombudsman*, di un sostituto che possa esercitare tutte le funzioni in caso di necessità.

⁷⁰ Del resto la riflessione in ambito internazionale, ma anche nei singoli Paesi su questo punto è da ultimo particolarmente attenta. Si veda ad esempio un richiamo all'esperienza austriaca la relazione di P. Kostelka, *Fostering democracy by mediation between citizens and the state or: The importance of office days and of the presence in the mass-media*, reperibile nel sito dell'Istituto europeo dell'*Ombudsman* all'indirizzo internet <http://members.aon.at/eoi/>.

Come si può cogliere dall'analisi appena svolta, la Raccomandazione 1615 (2003) costituisce un interessante punto di sintesi dell'evoluzione della difesa civica, che tiene conto delle esperienze nazionali, ma cerca di offrire una chiave di lettura del suo ruolo alla luce dell'evoluzioni più recenti sia della forma di Stato, che della tutela dei diritti.

2.3 – La difesa civica locale come strumento di garanzia dei diritti dei cittadini

I documenti del Consiglio d'Europa offrono però ulteriori spunti di riflessione su cui è opportuno soffermarsi nell'ambito di questa ricerca. Come accennato, infatti, vi sono diversi interventi – in particolare del Congresso delle autorità locali e regionali – dedicati specificamente al ruolo della difesa civica a livello regionale e locale.

Un passaggio fondamentale si ha nel 1999 con l'adozione della Risoluzione 80 (1999) e della Raccomandazione 61 (1999) dedicate al ruolo dei mediatori del *Ombudsmen* locali e regionali nella difesa dei diritti dei cittadini.⁷¹ Dal rapporto esplicativo emergono con chiarezza le ragioni dell'interesse del Congresso nei confronti di queste figure. Il punto di partenza della riflessione è costituito dal riconoscimento della complessità sempre maggiore dell'amministrazione pubblica – frutto dell'evoluzione della forma di Stato di cui si è dato conto nei precedenti paragrafi – che rende sempre più difficile la relazione con i cittadini, spesso impotenti e sfiduciati di fronte agli ingranaggi della burocrazia. Considerato che diversi enti territoriali hanno introdotto la figura dell'*Ombudsman* al fine di migliorare la gestione del potere pubblico, il Congresso ha deciso di verificare se tale istituzione possa essere uno strumento idoneo per avvicinare i cittadini alle autorità pubbliche.⁷² In questo contesto si colloca anche la Conferenza organizzata a Messina nel 1997, dove i difensori civici regionali e locali dei Paesi membri del Consiglio d'Europa si sono confrontati sull'utilità del loro operato al fine di rendere la protezione dei diritti più accessibile ai cittadini.⁷³ La risposta alla questione è stata ampiamente positiva, tanto che viene riconosciuto "un forte bisogno" dell'istituzione di *Ombudsman*, specialmente al livello delle autorità locali e regionali; ovviamente tale necessità è direttamente dipendente dal grado di autogoverno locale introdotto nel singolo Paese. Com'è noto, però, nell'ultimo decennio si è avuto un ampio processo di decentramento negli Stati europei, compresi quelli tradizionalmente fortemente unitari, sicché le considerazioni appena svolte hanno ormai una portata generale.

Oltre a queste indicazioni sul piano della giustificazione dell'istituzione, dal richiamato rapporto emerge anche una precisa idea della configurazione che la difesa civica assume a livello decentrato. Viene enfatizzato, in particolare, il ruolo di mediazione, che sembra collocato – di fatto – in alternativa rispetto agli strumenti giurisdizionali. Laddove i processi sono lunghi e costosi, non sempre idonei a perseguire i casi di *maladministration*, il ricorso all'*Ombudsman* può essere considerato «un genuino mezzo di azione», cui i cittadini possono accedere senza difficoltà. In sintesi «mentre le corti sono chiamate a decidere le controversie, l'*ombudsman* deve cercare una soluzione volta a proteggere i diritti, gli interessi o la specifica situazione degli individui».

L'attività del difensore civico implica, quindi, capacità di dialogo, di ascolto delle parti, di individuazione di risposte comuni ai problemi. Per altro aspetto esso può svolgere una funzione consultiva per i cittadini, aiutandoli a valutare la propria posizione prima di intraprendere altre vie di tutela.

Questo stretto rapporto con la società civile permette all'*Ombudsman* di venire a conoscenza dei limiti dell'operato della pubblica amministrazione e, di conseguenza, di avanzare suggerimenti, proporre soluzioni, sollecitare riforme anche di carattere normativo. Esso è qualificato come un moderno strumento per migliorare l'amministrazione, per rafforzarne l'integrità e l'efficienza, così da favorire il pieno godimento dei diritti da parte dei cittadini. Il carattere non vincolante degli atti viene giustificato in questo contesto per evitare ogni rischio che il mediatore venga considerato come un nuovo livello gerarchico all'interno dell'amministrazione e perda così il potere di intervento che la sua flessibilità gli garantisce.

Tali valutazioni si sono tradotte, come accennato, nell'adozione della Risoluzione n. 80 e della Raccomandazione n. 61. Il primo documento riafferma con chiarezza la funzione di mediazione della difesa civica, che può rispondere efficacemente alle domande dei cittadini, riducendo anche il contenzioso giurisdizionale. L'esigenza di procedure semplificate viene considerata tra l'altro essenziale proprio per le categorie più deboli (minori, disabili, immigrati), che si

⁷¹ I provvedimenti sono stati adottati nella seduta del 17 giugno 1999, sulla base della relazione presentata da Martin Hass. I testi sono disponibili sul sito del Consiglio d'Europa, all'indirizzo internet <http://www.coe.int>.

⁷² Il Rapporto esplicativo ricorda che «the Congress therefore thought it worthwhile to undertake an analysis of the possibilities of bringing citizens closer to the public authorities through this institution».

⁷³ Si tratta della conferenza svoltasi a Messina il 13/15 novembre 1997 dal titolo "Making the protection of rights more accessible to citizens: the ombudsman at local and regional level".

trovano con maggiore frequenza in rapporto con la pubblica amministrazione. Per altro aspetto, si mettono in luce i miglioramenti che la presenza dell'*Ombudsman* determina, grazie alla sua azione di indagine e di monitoraggio, sulla conformazione dell'amministrazione territoriale. Da un lato, infatti, si riducono le distanze e si rafforza il dialogo tra amministratori ed amministrati; dall'altro, si favorisce l'efficienza e l'accessibilità ai servizi pubblici migliorando la fruizione da parte dei cittadini delle procedure previste.

Per tutte queste ragioni - oltre a raccomandare la creazione di *Ombudsmen* locali e regionali nei casi in cui ancora non fossero previsti - vengono adottati una serie di Principi che dovrebbero orientare la configurazione di questi organismi. Con riferimento ai Paesi in cui già operano gli istituti di difesa civica vengono aggiunte alcune indicazioni che meritano di essere ricordate: oltre a richiedere - ovviamente - l'adeguamento ai citati principi, si sollecita, da un lato, la promozione di forme di collaborazione a livello transnazionale per favore lo scambio di esperienze e, dall'altro, il miglioramento dell'informazione a livello locale in modo da mettere i cittadini in condizione di comprendere tutte le potenzialità dell'istituzione. Si tratta di un approccio che verrà rafforzato nei documenti successivi: attenzione all'ambito territoriale di azione, ma nello stesso tempo apertura a tutti i contributi che possono venire dalle organizzazioni internazionali e dalle esperienze straniere.

Solo pochi cenni si possono fare in questa sede al contenuto dei Principi, che riprendono nelle linee generali i temi già affrontati nel precedente paragrafo, per mettere in luce alcune particolarità. Innanzitutto, tenuto conto delle profonde differenze che si riscontrano nell'organizzazione territoriale il Congresso non ritiene opportuno richiedere l'utilizzo di una particolare fonte normativa ai fini dell'istituzione, come invece è previsto nella Raccomandazione 1615 (2003). Viene, poi, espressamente riconosciuta l'importanza della prossimità dell'*Ombudsman* ai cittadini, con la conseguenza che la presenza di organismi di livello nazionale non fa venir meno l'esigenza di crearne anche presso gli enti territoriali minori.

La Raccomandazione 61 (1999) ribadisce le considerazioni appena descritte, soffermandosi in particolare sulle difficoltà dei rapporti tra i cittadini e le autorità amministrative, cui vanno aggiunte anche quelle relative ai procedimenti giurisdizionali. Viene dunque riaffermata ancora una volta l'importanza dell'azione dell'*Ombudsman* al fine di ridurre la conflittualità. La condizione preliminare è ovviamente che tale figura sia conosciuta, ed è proprio a questo aspetto che è dedicata la raccomandazione finale.

L'importanza assunta dall'*Ombudsman* a livello decentrato ha sollecitato la creazione di forme di collaborazione tra il Congresso delle autorità locali e regionali, gli *Ombudsmen* regionali ed il Commissario per i diritti umani, che ha condotto all'organizzazione nel 2004 a Barcellona della prima Tavola rotonda degli *Ombudsmen* regionali europei.⁷⁴ Ciò ha favorito l'orientamento della riflessione verso le tematiche dei diritti umani, permettendo di evidenziare anche in questo specifico contesto lo stretto legame tra *maladministration* e violazione dei diritti.

Tale approccio ha trovato un'importante riconoscimento nell'adozione, su proposta della Camera delle Regioni, della Raccomandazione 159 (2004) riguardante i mediatori regionali: un'istituzione al servizio dei diritti dei cittadini.⁷⁵

Il testo richiama i precedenti che si sono analizzati e focalizza l'attenzione sulle connessioni tra disfunzioni dell'amministrazione, violazione dei diritti dell'uomo e necessità di forme di assistenza efficaci ed accessibili. Tali aspetti hanno uno specifico rilievo a livello decentrato, nel momento in cui «le autorità regionali assumono molteplici responsabilità in settori quali la sicurezza sociale, l'educazione, l'abitazione, la sanità, l'ambiente e che tali obblighi comportano l'intervento di varie norme giuridiche e amministrative complesse, che complicano la conoscenza e l'accesso dei cittadini ai loro diritti civili e sociali».⁷⁶

In questo contesto, viene delineato lo specifico ruolo che i difensori civici sono chiamati a svolgere, in forza della loro posizione di prossimità sia ai cittadini che alle autorità regionali. Per un primo aspetto essi possono contribuire «a garantire in modo efficace l'accesso ai diritti» da parte dei cittadini. Dall'altro, più in generale, possono favorire il confronto e il dialogo tra gli amministrati e l'amministrazione, nonché, grazie alle loro particolari competenze, il miglioramento di quest'ultima.

⁷⁴ La prima "tavola rotonda degli *ombudsmen* regionali europei" si è svolta a Barcellona il 2/3 luglio 2004 ed ha affrontato proprio il tema della tutela dei diritti e del suo rilievo nell'attività dell'*Ombudsman*. Le conclusioni sono reperibili nel sito del Consiglio d'Europa, all'indirizzo internet <http://www.coe.int>.

⁷⁵ La Raccomandazione è stata discussa ed approvata dalla Camera delle Regioni il 4 novembre ed adottata dalla Commissione permanente del Congresso il 5 novembre 2004.

⁷⁶ Così il punto 11 della Raccomandazione.

La Raccomandazione ribadisce, quindi, i Principi delineati nel 1999 ed auspica la diffusione dell'istituto del mediatore a livello regionale in tutti i Paesi membri. Infine, viene individuato uno specifico mandato per il Consiglio d'Europa, cioè quello di promuovere la creazione a livello europeo di una rete di mediatori regionali e di continuare a proporre momenti di confronto, come le tavole rotonde cui si è fatto cenno, ponendo particolare attenzione «sulle questioni legate ai diritti dell'uomo».

Vi è, dunque, una continuità tra le riflessioni di carattere generale sulla difesa civica (nazionale) e quelle relative all'ambito locale e regionale. I documenti da ultimo richiamati hanno il pregio – cui si è già fatto cenno – non solo di valorizzare il ruolo delle istituzioni decentrate, tenuto conto della loro vicinanza ai cittadini, ma soprattutto di offrire alle stesse un respiro più ampio, ponendole in diretto rapporto con le istanze internazionali e favorendo il confronto con le esperienze analoghe di altri Stati. Ma ciò del resto non è che una conseguenza dell'universalità dei diritti, anche quelli nei confronti della pubblica amministrazione.

Sez. II – Gli istituti della difesa civica nell'esperienza italiana, con particolare riferimento al caso del Friuli Venezia Giulia: il Difensore civico regionale

1 – Il recepimento dell'esperienza dell'Ombudsman nell'ordinamento italiano: cenni introduttivi

Il Difensore civico, che tanta fortuna ha avuto nel panorama comparato a partire dall'esperienza scandinava, sino a essere disciplinato anche nel Trattato UE come istituto omogeneo nel quadro delle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, non è contemplato nell'ordinamento italiano a livello costituzionale, ma trova a tutt'oggi la sua fonte di normazione a livello regionale, negli statuti e nelle leggi regionali, nonché, a livello locale, negli statuti degli enti territoriali minori.

Fino all'avvento delle Regioni, quindi, il Difensore civico era sconosciuto all'ordinamento italiano, per quanto già a partire dagli anni Sessanta fosse stato avviato un dibattito scientifico e politico sull'opportunità di introdurre una figura analoga a quella dell'Ombudsman svedese, come era accaduto in altri ordinamenti continentali.

Il modello nordico, in estrema sintesi, configurava un organo che nasce come emanazione del legislativo, cui continua a essere intimamente collegato sotto il profilo organizzativo, dal momento che la sua nomina e la sua eventuale revoca sono prerogativa della maggioranza parlamentare, d'intesa con il Governo. Questo collegamento "genetico" giustifica l'originaria e tradizionale funzione dell'Ombudsman di ispezione sull'operato dell'apparato amministrativo dipendente dall'esecutivo, che si concretizza nella stesura di relazioni informative periodiche destinate al Parlamento. Tale attività comporta la possibilità di controllare che le diverse Autorità amministrative attuino fedelmente la legge e, soprattutto, si attengano ai criteri di buona e corretta amministrazione. Dal momento che la violazione dei suddetti criteri può coinvolgere interessi individuali e collettivi, privi di altri specifici strumenti di protezione, si è venuta progressivamente ad assegnare all'Ombudsman anche una funzione di tutela di alcune situazioni giuridiche soggettive rilevanti. Attraverso la disamina del panorama comparato si è innanzi verificato che, con il tempo, la *ratio* di tutela è divenuta addirittura prevalente nell'interpretazione e nella disciplina dell'istituto, mentre il ruolo di ausiliario del legislativo, pur rilevante, si è stemperato.⁷⁷

La discussione che si avviò in Italia sull'adozione di tale strumento si inseriva, peraltro, in un contesto più ampio, ossia quello della riforma dell'Amministrazione e delle sue regole di funzionamento e probabilmente, anche per questo motivo, la proposta di adottare il prototipo innanzi descritto era rimasta sullo sfondo, circondata da molte cautele.⁷⁸ D'altro canto, risultava altresì evidente però l'importanza di introdurre modelli di attività e di procedure che si armonizzassero con i principi di democrazia, imparzialità e buon andamento, rendendoli effettivi, e ciò sia a livello statale⁷⁹ che regionale.⁸⁰ La necessità risultava poi particolarmente avvertita nel momento in cui la prima realizzazione delle strutture regionali previste in Costituzione sembrava poter ammettere nuove forme di

⁷⁷ Per una sintesi si veda, tra le voci enciclopediche, G. DE VERGOTTINI, *Ombudsman*, in *Enciclopedia del diritto*, pag. 879 ss. e *Id.*, *Difensore civico*, cit., pag. 1 ss.; E. BERNARDI, *Ombudsman*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Appendice, V, Torino, 1984, pag. 413 ss.; M. COMBA, *Ombudsman*, cit., pag. 296 ss.; nonché, la bibliografia citata nella precedente sezione.

⁷⁸ Sull'argomento cfr. A. DI GIOVINE, *L'Ombudsman in Italia: competenze e poteri*, in C. MORTATI (a cura di), *L'Ombudsman (il Difensore civico)*, cit., 1974, pag. 199 ss.

⁷⁹ Per una ricostruzione del dibattito dottrinale relativo al recepimento dell'Ombudsman a livello statale si rinvia a G. PIRAS, *L'ombudsman in Italia nella dottrina nella legislazione: bilancio di dieci anni (1965-1975)*, in *Giur. it.*, 1976, IV, pag. 167 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Problemi costituzionali sulla nomina di un Commissario parlamentare in Italia*, in C. MORTATI (a cura di), *L'Ombudsman (il Difensore civico)*, cit., pag. 147 ss.

⁸⁰ Quanto al livello regionale si veda, anche in chiave comparata, G. DE VERGOTTINI, *Un Ombudsman per le Regioni*, Bologna, 1972, pag. 424 ss.

partecipazione del cittadino all'esercizio del potere e fornire effettive garanzie di buon funzionamento dell'Amministrazione pubblica. Appariva così inevitabile il ricorso al modello dell'*Ombudsman* come rimedio alle disfunzioni e alle scorrettezze dell'azione amministrativa e come mezzo di protezione contro i pregiudizi arrecati a interessi non altrimenti tutelabili in sede giurisdizionale e amministrativa.

Tuttavia il dibattito italiano sull'introduzione di un *Ombudsman* nazionale, a dispetto dell'origine dell'istituto,⁸¹ non si concretizzava in diritto positivo (né ha a oggi condotto all'istituzione del Difensore civico nazionale). Da segnalare che in proposito si sono succedute diverse proposte di legge, anche di revisione costituzionale, come quella scaturita dalla relazione finale della Commissione Bozzi del 1983, la quale prevedeva l'inserimento in Costituzione di un art. 98 bis che creava il Difensore civico, demandando poi alla legge ordinaria la disciplina dell'organo, cui spettava il compito di denunciare e intervenire contro le disfunzioni e gli abusi da lui stesso accertati, di attivare azioni di responsabilità nei confronti dei pubblici dipendenti e di tutelare gli interessi diffusi.⁸² Incidentalmente si ricorda che la tesi che sosteneva la necessità di una revisione costituzionale per poter recepire l'istituto nel nostro ordinamento fu ben presto smentita, dal momento che da più parti si sostenne la possibilità di rinvenirne comunque il fondamento in disposizioni costituzionali: da un lato in quelle relative al controllo parlamentare dell'amministrazione; dall'altro in quelle dettate a garanzia dei diritti dei cittadini nei confronti della P.A.⁸³ Di qui l'idea che fosse sufficiente un intervento del legislatore ordinario, ovviamente nel rispetto della forma di governo e del quadro dei rapporti tra Parlamento, Governo e P.A. delineato dalla Costituzione.⁸⁴

Come accennato, nonostante il susseguirsi di diversi progetti di legge,⁸⁵ riguardanti sia l'istituzione di una figura a carattere generale che la creazione di organi dotati di competenze settoriali,⁸⁶ il legislatore statale non ha positivamente tale istituto, sembrando anzi orientarsi per certi aspetti verso altri strumenti di tutela del cittadino nei confronti della P.A. (si veda, per es., la legge 241 del 1990) e di controllo sull'efficienza della P.A. medesima (come, per es., il D. Lgs. 28 del 1993).

Il fallimento del modello a livello statale non rende comunque inopportuno ripercorrere brevemente le linee argomentative maggiormente accreditate al fine di fornire all'ipotetico *Ombudsman* nazionale una sua fisionomia e, in definitiva, una specifica natura giuridica. L'utilità della digressione è infatti apprezzabile in un'ottica comparativa interna all'ordinamento italiano, nella misura in cui alcuni temi ivi sviluppati si sono poi riproposti all'attenzione degli studiosi anche in relazione alle diversificate esperienze locali.

Il dibattito sull'*Ombudsman* nazionale ha quasi sempre preso l'avvio dalla considerazione che, ormai abbandonata l'originaria figura dell'organo come controllore dell'Esecutivo per conto del Legislativo, in virtù del consolidamento dei poteri di indagine parlamentari, rimaneva la possibilità di attribuirgli due funzioni principali: quella di tutela delle posizioni individuali dei cittadini nei confronti dell'Amministrazione e quella di garanzia e dell'efficienza e del buon andamento in generale dell'Amministrazione.⁸⁷ Entrambe le ricostruzioni collocavano l'*Ombudsman* in una posizione intermedia tra il cittadino e l'Amministrazione, ma mentre la prima ne metteva in risalto il legame con i cittadini, la seconda gli conferiva quasi il ruolo di ausiliario dell'Amministrazione. In entrambi i casi, comunque, l'originario rapporto privilegiato dell'*Ombudsman* con l'Assemblea tende a sfumare.⁸⁸

Nello spazio individuato dalla distanza tra questi due poli funzionali sono nati i diversi modelli, descritti dalla dottrina a livello nazionale o realizzati negli statuti e nelle leggi regionali prima, negli statuti e nei regolamenti attuativi comunali e provinciali poi.

⁸¹ Nato per l'appunto come controllore del Governo per conto del Parlamento.

⁸² Il testo della relazione è reperibile nel sito www.camera.it/parlam/bicam/rifcost/dossier/prec03.htm. Su altri progetti volti a fornire copertura costituzionale all'istituto, si rinvia a M. MARIANI - A. DI BERNARDO - A.L. DORIA (a cura di), *Il Difensore civico. Esperienze comparate di tutela dei diritti*, cit., pag. 196 ss.

⁸³ Per una sintesi delle diverse posizioni, in particolare facenti perno sull'art. 97 Cost., cfr. R. SCARCIGLIA, *L'istituto del Difensore civico in Italia fra "declamazioni", poteri di fatto e regole procedurali*, cit., pag. 1774 s.

⁸⁴ Così G. ZAGREBELSKY, *Problemi costituzionali*, cit., pag. 148.

⁸⁵ Per una panoramica sulle più recenti proposte si rimanda a M. MARIANI - A. DI BERNARDO - A.L. DORIA (a cura di), *Il Difensore civico*, cit., pag. 203 ss. e, per riflessioni di ampio respiro relative a proposte meno recenti, a N. OLIVETTI RASON - L. STRUMENDO, *Il difensore civico. Tutela e promozione dei diritti umani e di cittadinanza*, cit.

⁸⁶ Uno dei problemi più dibattuti, infatti, è stato quello della eccessiva ampiezza delle competenze di un *Ombudsman* nazionale; di qui le proposte di creare organi la cui competenza fosse limitata solamente ad alcuni settori dell'amministrazione statale: A. LA PERGOLA, *Introduzione a Camera dei Deputati, Ricerca sul Commissario parlamentare*, Roma, 1971, pag. 17 ss.

⁸⁷ Per una indicazione dei diversi modelli possibili, si rimanda a M. LUCIANI, *Intervento*, in AA.VV., *Il difensore civico: un istituto da rifondare*, Roma, 1990, pag. 100.

⁸⁸ Sul tema, anche in chiave comparata, cfr. G. DE VERGOTTINI, *Dall'Ombudsman al Difensore civico*, in *Regioni e governo locale*, 1992, pag. 517 ss.

Anticipando una valutazione di carattere generale sull'esperienza italiana, è possibile affermare che, nel verificare la prossimità delle soluzioni adottate all'uno o all'altro polo sopra descritto, ovunque è dato di riscontrare una ibridazione e una contaminazione tra le diverse funzioni, che deriva quasi necessariamente dalla natura delle attività svolte dall'*Ombudsman*: un generale miglioramento del funzionamento dell'Amministrazione si riflette inevitabilmente sulle posizioni dei singoli; la tutela dell'interesse del singolo, a sua volta, è un valido strumento per innescare un controllo di carattere generale.

In questa prospettiva, la posizione dell'*Ombudsman* in relazione al controllo sull'efficienza e sul buon andamento della P.A. non sarebbe quindi troppo dissimile, pur nella evidente differenza di presupposti e condizioni di esercizio, da quella del Giudice amministrativo nell'ambito del controllo di legittimità sull'operato della P.A.. Il Giudice amministrativo, secondo la nota teoria della tutela riflessa, protegge infatti gli interessi legittimi dei cittadini non in quanto tali, ma perché così facendo persegue anche l'interesse pubblico della legittimità dell'azione amministrativa.⁸⁹ Dall'altra parte, l'*Ombudsman* cura le posizioni individuali dei cittadini ma, così facendo, persegue anche il più ampio obiettivo di assicurare l'efficienza e il buon andamento della P.A.⁹⁰

2 – Dall'*Ombudsman* al Difensore civico: le soluzioni regionali dal modello alla prassi

L'originalità della situazione italiana sta dunque nel fatto che, a differenza di quanto è accaduto altrove, l'*Ombudsman* ha trovato realizzazione solo a livello locale (substatale), con la conseguenza che ogni valutazione e la gran parte della speculazione scientifica sull'istituto è sempre stata legata alle problematiche relative alle autonomie locali.

A seguito dell'attivazione generalizzata dell'ordinamento regionale, nell'assenza di una disciplina statale di riferimento, le scelte che i legislatori erano chiamati a compiere in sede statutaria o legislativa erano influenzate da soluzioni sperimentate in ordinamenti sicuramente collegati a quello italiano per via della comune matrice rappresentata dallo Stato di diritto di derivazione liberale (di qui la praticabilità dell'esportazione-recepimento del modello dal punto di vista metodologico e teoretico), ma che spesso erano invece molto distanti quanto a prassi amministrative e a regime della tutela degli interessi individuali e collettivi eventualmente pregiudicati dall'azione amministrativa.

Ciò nonostante, è possibile affermare che la normativa regionale italiana, nel delineare l'istituto del Difensore civico, ha tenuto presenti i caratteri peculiari del modello dell'*Ombudsman* che si sono innanzi ricordati: da un lato la funzione ispettiva dell'organo, posto in grado di informare l'Assemblea legislativa sull'operato dell'Amministrazione; dall'altro il ruolo di istanza di tutela di interessi individuali e collettivi non altrimenti tutelabili nei confronti di azioni od omissioni della P.A.. Da rilevare che, accanto a questa duplice connotazione, si è anche tentato di congegnare il Difensore civico, sin dal varo dei primi statuti, quale soluzione organizzativa che consentisse una forma di partecipazione del cittadino allo svolgimento corretto dell'attività amministrativa, come si evince dal fatto che in alcune fonti la sua disciplina era compresa tra gli istituti di partecipazione⁹¹: così nell'art. 14 St. Liguria e nell'art. 38 St. Lazio, mentre l'art. 61 St. Toscana, che completava il quadro delle Regioni ordinarie che contemplarono *ab origine* l'istituzione dell'organo, lo collocava nella disciplina dell'organizzazione dell'Amministrazione regionale.⁹² A queste prime previsioni statutarie del 1971 erano poi seguite, nel 1980, la disciplina dell'Emilia Romagna (art. 45 St.), dell'Umbria (art. 76 St.) e del Piemonte (art. 71 St.), che demandavano alla legislazione regionale la disciplina delle modalità di nomina dell'organo, dei relativi poteri e funzioni, nonché dei rapporti con gli organi di governo regionali.⁹³

⁸⁹ Si veda, per tutti, A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1989, pag. 107 ss.

⁹⁰ Per una suggestiva analogia tra la creazione dell'*Ombudsman* scandinavo e l'istituzione del Consiglio di Stato nel Regno di Sardegna, come in altri Stati europei, nell'ambito di un comune clima costituzionale, si rinvia a G. LOMBARDI, *Il Consiglio di Stato e la Restaurazione*, in *Atti del convegno celebrativo del 150° anniversario della istituzione del Consiglio di Stato*, Milano, 1983, pag. 63.

⁹¹ Inquadra la disciplina del Difensore civico tra gli strumenti di partecipazione democratica all'attività delle Regioni L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, 1985, pag. 400 s. Più di recente, nello stesso senso, si veda S. BARTOLE - R. BIN - G. FALCON - R. TOSI, *Diritto regionale*, Bologna, 2005, pag. 135 s., nonché G. ROLLA, *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano, 2002, pag. 323 ss., che lo colloca tra gli strumenti di tutela dei diritti di partecipazione e di informazione dei cittadini. Ne sottolineano, invece, maggiormente la funzione di «"controllore", in senso ampio, dell'attività amministrativa» T. MARTINES - A. RUGGERI - C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2005, pag. 280 ss.

⁹² Le previsioni statutarie venivano quindi attuate, rispettivamente, dalla l.r. della Liguria 17 del 6 giugno 1974 (modificata successivamente dalla l.r. del 5 agosto 1986), dalla l.r. del Lazio 17 del 28 febbraio 1980 e dalla l.r. della Toscana 8 del 21 gennaio 1974 (modificata da ultimo dalla l.r. 4 del 12 gennaio 1994).

⁹³ Si tratta, attualmente, della l.r. dell'Emilia Romagna n. 15 del 21 marzo 1995, della l.r. dell'Umbria n. 45 del 30 novembre 1995 e della l.r. del Piemonte n. 50 del 9 dicembre 1981. Completano il quadro normativo la l.r. dell'Abruzzo n. 126 del 20 ottobre 1995; la l.r. della Basilicata n. 11 del 14 giugno 1986; la l.r. della Calabria n. 4 del 16 gennaio 1985; la l.r. della Campania n. 23 d.d. 11 agosto 1978; la l.r. del Friuli Venezia Giulia n. 20 del 23 aprile 1981; la l.r. della Lombardia n. 7 del 18 gennaio 1980; la l.r. delle Marche n. 29 del 14 ottobre 1981; la l.r. del Molise n. 26 del 14 aprile 2000; la l.r. della Puglia n. 38 del 9 luglio 1981; la l.r. della Sardegna n. 4 del 17 gennaio 1989; la l.p. di Trento n. 28 del 20 dicembre 1982; la l.r. della Valle d'Aosta n. 17 del 28 agosto

Sin dai primi interventi normativi, però, la dottrina si era dimostrata piuttosto critica nei confronti delle scelte effettuate, fondamentalmente perché da un lato si sottolineava l'inconciliabilità tra la funzione dell'istituto di tutela del singolo cittadino nei confronti della P.A. e la struttura partecipazionistica sulla quale si doveva fondare, nel disegno statutario, il rapporto tra cittadini e Amministrazione (problema di ruolo),⁹⁴ dall'altro si stigmatizzava l'insufficienza degli strumenti forniti al Difensore dalla legislazione attuativa degli statuti (problema di poteri).⁹⁵

Entrambe le critiche erano destinate a stemperarsi in qualche modo nella prassi dell'istituto, nella concreta attività svolta dai Difensori civici regionali così come emergente già dalle prime relazioni presentate ai Consigli regionali. Partendo dalla seconda "censura", si è infatti sin da subito progressivamente registrato un ampliamento delle competenze dei Difensori civici, in via di fatto, ricomprendente attività di controllo e tutela anche nei confronti delle Amministrazioni non regionali, attività di consulenza e assistenza, interventi sul merito dell'atto amministrativo, fino a considerare derogabili le norme concernenti l'accesso dei cittadini all'Ufficio del Difensore.⁹⁶ Di qui il tentativo della legislazione regionale, soprattutto a partire dall'inizio degli anni Ottanta, di recuperare lo iato prodottosi tra il dato positivo e la configurazione reale ormai assunta dall'istituto, tra il Difensore civico "di diritto" e il Difensore civico "di fatto".⁹⁷ Si è così giunti ad affermare in dottrina che l'organo, creato dagli statuti e dalle leggi regionali, si sia affrancato dalla propria fonte di legittimazione, ritrovandola unicamente nella propria esistenza di fatto o nella scarsa incisività del suo operato.⁹⁸

Il dato significativo, al fine di valutare il grado di coerenza dei formanti dell'ordinamento rispetto al prototipo importato, resta comunque rappresentato dal fatto che l'attività extraistituzionale dei Difensori civici è divenuta rilevante, se non addirittura in alcuni casi prevalente. Risulta così sempre più marcata la distanza tra due diversi modelli di Difensore civico regionale: quello "di diritto", risultante dalle disposizioni statutarie e legislative che ha comunque subito una evoluzione nel tempo nel senso dell'ampliamento delle attribuzioni dell'organo; quello "di fatto", più frastagliato e variegato, che risulta soprattutto dalle relazioni annuali ai Consigli regionali.⁹⁹

Il mutamento delle funzioni si è tradotto quindi in un mutamento del ruolo del Difensore civico (ulteriore rispetto ai tratti distintivi del *tertium comparationis* elaborato sulla scorta dell'esperienza scandinava), già individuato a partire dalla prima metà degli anni Ottanta: da strumento tecnico-giuridico di tutela delle posizioni giuridiche del cittadino a canale di mediazione tra cittadino e Amministrazione. Resterebbe da verificare, nella prospettiva delle critiche innanzi ricordate, se mediazione e partecipazione siano concetti tra loro logicamente compatibili o inconciliabili, ossia se l'attività di mediazione così intesa possa essere considerata come strumento di partecipazione, se non altro in quanto mezzo di trasmissione di petizioni formulate dai cittadini.¹⁰⁰

A fronte dell'evoluzione del modello sul piano fattuale, è opportuno segnalare che all'ampliamento del patrimonio di funzioni del Difensore civico regionale ha contribuito anche la legislazione statale. Dapprima, indirettamente, attraverso il nuovo slancio dato all'istituto dalla legge 142 del 1990 (art. 8, poi ripreso dall'art. 11 D.Lgs. 267 del 2000), che ne ha previsto la disciplina a livello comunale e provinciale, tra gli istituti di partecipazione.¹⁰¹ Quindi, con riferimento alle nuove potenzialità dello strumento dischiuse dalla legge 241 del 1990, attraverso l'introduzione di principi e regole per il procedimento amministrativo volte a una migliore garanzia dei diritti dei cittadini e degli interessati, che affidano al Difensore civico territorialmente competente una funzione di tutela del diritto di accesso dei singoli ai documenti amministrativi. E, ancora, nella prospettiva della semplificazione amministrativa avviata con la legge 127 del 1997, caratterizzando il Difensore civico regionale quale figura preposta a contrastare i comportamenti omissivi degli enti locali e non più solo quale strumento indipendente di difesa stragiudiziale del cittadino; in quest'ultima prospettiva il Difensore civico viene in rilievo non solo in qualità di controllore dell'Amministrazione regionale e di mediatore fra cittadini e Amministrazione per i ritardi e le disfunzioni amministrative, ma anche come organo che espleta funzioni di controllo

2001; la l.r. del Veneto n. 28 del 6 giugno 1988. Per una panoramica della disciplina a livello legislativo regionale si rinvia a F. VERDE, *Il difensore civico*, Padova, 1996, spec. pag. 234 ss., nonché a S. GALATRO, *Il difensore civico*, Napoli, 2005, spec. pag. 219 ss.

⁹⁴ Così G. DE VERGOTTINI, *Un Ombudsman per le Regioni*, cit., pag. 435 ss. e, con riferimento ai primi statuti, F. CUOCOLO, *Commento allo statuto della regione Liguria*, Milano, 1983, pag. 193 ss.; G. AMATO (a cura di), *Commento allo statuto della regione Lazio*, Milano, 1972, pag. 77 ss.; E. CHELI - U. DE SIERVO - G. STANCANELLI - D. SORACE - P. CARETTI, *Commento allo statuto della regione Toscana*, Milano, 1972, pag. 320 ss. e pag. 371 ss.

⁹⁵ G. CALDERONI, *Il difensore civico nell'esperienza italiana*, Rimini, 1987, pag. 26 ss.; G. PIRAS, *L'ombudsman in Italia*, cit. pag. 174 s.

⁹⁶ G. CALDERONI, *Il difensore civico*, cit., pag. 28 ss.

⁹⁷ Si ricorda la legislazione toscana e ligure del 1974, attuativa dei rispettivi statuti; le leggi del Friuli Venezia Giulia e del Piemonte del 1981; della Lombardia e dell'Emilia Romagna del 1984; della Campania e del Lazio del 1985; la nuova legge ligure del 1986. Per una più compiuta panoramica si rinvia a G. CALDERONI, *Il difensore civico*, cit., pag. 22.

⁹⁸ Così S. M. COMBA, *Ombudsman*, cit., pag. 300.

⁹⁹ F. TRIMARCHI, *Riflessioni sul difensore civico*, in *Amministrare*, 1992, pag. 239 s.

¹⁰⁰ In senso affermativo, M. COMBA, *Ombudsman*, cit., pag. 301; *contra*, M. LUCIANI, *Intervento*, cit., pag. 100.

¹⁰¹ Si veda *infra*, sezione III, sub 2.1.

sostitutivo in relazione al sistema delle autonomie locali. Da ultimo, la medesima legge ha altresì esteso la competenza del Difensore civico regionale quanto alle funzioni di richiesta, di proposta, di sollecitazione e di informazione, anche nei confronti delle Amministrazioni dello Stato, salvi i settori della difesa, della sicurezza pubblica e della giustizia e sino all'istituzione del Difensore civico nazionale.

Rispetto a quest'ultima fase di evoluzione, resta da verificare quale sarà l'effetto prodotto sull'istituto dall'abolizione dei controlli sugli atti e sulle attività degli enti locali, dalle proposte di riforma della legge sul procedimento amministrativo e dalla prospettata abrogazione della disposizione che ne estende la competenza alle amministrazioni statali. L'impressione complessiva, peraltro avallata anche dal nuovo assetto del sistema delle fonti regionali e locali e del loro rapporto con quelle statali, è che la materia della difesa civica divenga sempre più strumento di cui l'autonomia regionale e locale può disporre. Dalle scelte normative effettuate a livello regionale e locale, quindi, dipenderanno le fortune dell'istituto e, in particolare, l'incisività del suo operato proiettabile, sebbene in modo indiretto, su un piano bidimensionale: quello verticale del rapporto tra Amministrazione e amministrati; quello orizzontale delle relazioni tra organi di governo della Regione.

3 – Le fonti normative: il fondamento della competenza statutaria e legislativa regionale

Analizzando più in dettaglio le soluzioni adottate dalle singole Regioni, un primo spunto di riflessione è dato dal fatto che in alcune la previsione del Difensore civico è contenuta nello statuto regionale, in altre unicamente nella legislazione regionale. Di qui l'interrogativo sulla competenza della legge regionale a disciplinare l'istituto, in assenza di una previsione statutaria che lo contempli.

Si tratta, in realtà, di una questione che ha già trovato in passato soluzione in dottrina nel ritenere legittima tanto l'opzione di istituire l'organo nello statuto, quanto quella di contemplerlo unicamente in una legge regionale.

Nella prima ipotesi la competenza statutaria pareva pacificamente sussistere in base all'art. 123, comma 1 Cost., sia che si concepisse e si disciplinasse l'istituto nella parte relativa all'organizzazione dell'ente, sia che lo si inquadrasse, invece, nella parte concernente la partecipazione popolare;¹⁰² in entrambi i casi, nei rapporti con la legislazione di attuazione, lo statuto era da intendersi come limite delle attribuzioni del Difensore civico, piuttosto che come fonte della sua previsione.¹⁰³ Nel secondo caso l'istituzione del Difensore civico attraverso una legge regionale era ricondotta, prima della revisione costituzionale del 2001, all'art. 117, comma 1 Cost. (o alle corrispondenti norme degli statuti speciali) in relazione all'art. 97 Cost. e, in particolare, alla potestà legislativa regionale concorrente (o primaria, per le Regioni a statuto speciale) in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione».¹⁰⁴ Alla luce del novellato art. 117 Cost. è da ritenere invece che ora il fondamento della potestà legislativa regionale, secondo questa ricostruzione, sia rinvenibile nel comma 4 dell'art. 117 Cost., relativo alla potestà legislativa residuale¹⁰⁵; la difesa civica, in altre parole, deve considerarsi di competenza esclusiva delle Regioni, le quali potrebbero anche avvalersi della facoltà di non prevedere affatto l'istituto.¹⁰⁶ Di qui la posizione di coloro che auspicano (nuovamente) l'introduzione di una norma costituzionale che contempli il Difensore civico, al fine di salvaguardare l'affermazione dell'essenzialità di forme di tutela non giurisdizionale e insieme di garantirne l'applicazione uniforme sull'intero territorio nazionale; e individuano nel frattempo nell'art. 117, comma 2, lett. m Cost. il fondamento per introdurre, a opera della legislazione statale, una base uniforme di criteri essenziali di riferimento in materia, per la cui garanzia si attiverebbe il potere sostitutivo del Governo ex art. 120, comma 2 Cost.¹⁰⁷

Quanto ai rapporti tra fonti, statuto e legge regionale, è stato tuttavia rilevato che, dal momento che l'art. 123, comma 1 Cost. stabiliva una riserva statutaria per ciò che concerne «l'organizzazione interna», ciò poteva significare che la legge regionale avrebbe dovuto limitarsi a configurare il Difensore civico solo come ufficio, non come organo regionale. Di qui la necessità, sul piano sistematico, di individuare l'organo del quale tale ufficio sarebbe stato l'apparato e quindi, plausibilmente, il Consiglio regionale. Ma la soluzione ingenerava difficoltà sotto il profilo della

¹⁰² Si veda F. VERDE, *Il difensore civico*, cit., pag. 14 s., ove la competenza statutaria viene sostenuta nel primo caso argomentando dal tenore letterale della disposizione, nel secondo dal carattere necessario ma non esaustivo del contenuto statutario indicato nell'art. 123 Cost.

¹⁰³ Così N. OLIVETTI RASON, *Quattro interrogativi sul Difensore civico regionale*, in *Il diritto della regione*, 1986, pag. 119.

¹⁰⁴ Cfr. F. PIZZETTI, *L'Ombudsman nelle regioni e negli altri enti territoriali*, in C. MORTATI (a cura di), *L'Ombudsman (il Difensore civico)*, cit., pag. 219 ss. e, in senso conforme, G. DE VERGOTTINI, *Difensore civico*, cit., pag. 1, nonché F. VERDE, *Il difensore civico*, cit., pag. 15 s.

¹⁰⁵ Così R. SCARCIGLIA, *L'istituto del Difensore civico*, cit., pag. 1777.

¹⁰⁶ Si veda R. SCARCIGLIA, *L'istituto del Difensore civico*, cit., pag. 1777.

¹⁰⁷ Si veda, in questo senso, M. MARIANI - A. DI BERNARDO - A.L. DORIA, *Il Difensore civico*, cit., pag. 200 s.

ricostruzione teorica dell'istituto, poiché la riduzione del Difensore civico a mero ufficio dell'organo Consiglio regionale ne avrebbe pregiudicato l'indipendenza e l'autonomia.¹⁰⁸

Il problema pare destinato a perpetuarsi, se non ad acuirsi, con riferimento alla nuova formulazione dell'art. 123, comma 1 Cost. che, a seguito della legge cost. 1 del 1999, individua come oggetto di disciplina statutaria innanzitutto la «forma di governo» regionale, formula di matrice dottrinale da intendersi come l'assetto dei rapporti tra gli organi politici della Regione, comprendente anche la loro organizzazione e il loro funzionamento. Tale circostanza ha infatti indotto certa dottrina¹⁰⁹ a ritenere che il successivo riferimento del novellato testo costituzionale a «i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento» riguardi l'amministrazione regionale, risolvendo così positivamente i dubbi ingeneratisi, sotto il vigore della precedente formulazione, circa la possibilità che gli statuti contenessero tali norme, dal momento che la materia era riservata alla competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni (cfr. art. 117, comma 1 Cost., vecchio testo). Il risultato sarebbe, quindi, che la fonte statutaria dovrebbe considerarsi quella competente a porre la disciplina di principio dell'istituto (concepito come organo regionale), demandando alla legislazione regionale quella di dettaglio.

A conclusioni analoghe, ossia alla non necessità di ancorare la disciplina della difesa civica alla potestà legislativa in materia di organizzazione dell'amministrazione regionale, si pervenirebbe poi accedendo alla tesi che considera il Difensore civico quale diretta emanazione del potere di inchiesta del Consiglio regionale, anche in mancanza di determinazioni statutarie, essendo in quest'ottica addirittura sufficiente una fonte secondaria, trattandosi di esercizio della potestà di autorganizzazione del Consiglio.¹¹⁰

È stata infine proposta anche una tesi intermedia, in base alla quale, pur in assenza di espresse previsioni statutarie, la fonte statuto legittimerebbe comunque l'istituzione in via legislativa dell'istituto come espressione della garanzia di partecipazione dei cittadini all'attività amministrativa.¹¹¹ Si tratta, tuttavia, di una soluzione che non persuade, se non altro perché la tutela della partecipazione popolare, come si è visto, non è che una delle funzioni del Difensore civico e, comunque, non è la prevalente, cosicché non pare configurabile la creazione dell'istituto con legge, in attuazione del generico precetto statutario.

Le difficoltà di ordine ricostruttivo nell'individuazione della fonte competente e dei suoi rapporti con altre fonti eventualmente interferenti o complementari derivano essenzialmente dal fatto che, come risulta comprensibile da quanto detto in precedenza, la figura del Difensore civico è stata perlopiù istituita non tanto sulla scorta di effettive e consapevoli esigenze di maggiore efficienza organizzativa, quanto per ragioni socio-politiche di tutt'altra natura. Ciò, da un lato, trova conferma nella già ricordata eterogeneità e variabilità dei compiti attribuiti ai Difensori dalle normative regionali,¹¹² dall'altro, si riflette sulla natura dell'istituto e sulla sua collocazione nel panorama istituzionale e organizzativo regionale.

4 – Le caratteristiche generali dell'istituto

La disciplina regionale concernente il Difensore civico, pur presentando soluzioni variamente articolate, rivela alcune costanti che consentono di individuare dei profili caratterizzanti l'istituto quanto a *status*, ambito di competenza e assetto funzionale.

4.1 – Lo status

Nei primi articoli di ogni legge regionale viene in genere affermata l'autonomia e l'indipendenza del Difensore civico. Pur nel variare delle diverse formulazioni, il significato comune che a esse si riconduce è quello di escludere l'esistenza di un rapporto di tipo gerarchico tra il Difensore civico e l'ente pubblico, dal momento che è sulla capacità di svolgere senza condizionamenti esterni la propria attività che si fonda l'autorevolezza di un soggetto che, come si è visto, è perlopiù sprovvisto di poteri sanzionatori o coercitivi. Tuttavia è necessario che, al di là delle proclamazioni di principio, siano assicurati adeguati strumenti di garanzia dell'effettività delle prerogative del Difensore civico.

¹⁰⁸ F. VERDE, *Il difensore civico*, cit., pag. 16 s.

¹⁰⁹ Si rinvia a S. BARTOLE - R. BIN - G. FALCON - R. TOSI, *Diritto regionale*, cit., pag. 67 s.

¹¹⁰ Così F. VERDE, *Il difensore civico*, cit., pag. 20; contra F. PIZZETTI, *L'Ombudsman nelle regioni e negli altri enti territoriali*, cit., pag. 219 ss. Sul tema cfr. altresì, in generale, A. PACE, *Il potere d'inchiesta delle assemblee legislative*, Milano, 1975, *passim*.

¹¹¹ F. UCCELLA, *Sulla problematica del difensore civico regionale*, in *Giur. it.*, 1979, IV, pag. 171.

¹¹² Si veda *supra*, in questa sezione, sub 2.

A tale proposito un primo elemento è dato dalla disciplina dei requisiti di nomina¹¹³ e delle cause di ineleggibilità e di incompatibilità,¹¹⁴ che rappresentano un primo livello di verifica, orientata sul candidato. Sul versante della P.A. un valido meccanismo di garanzia è rappresentato dalla previsione della possibilità di denunciare eventuali illecite interferenze o sollecitazioni da parte di organismi o soggetti interni all'ente, così come di comunicare al pubblico i problemi e le disfunzioni riscontrati all'interno dell'amministrazione e le relative cause.

Contribuisce alla correttezza dei rapporti istituzionali anche la previsione della nomina da parte del Consiglio regionale, organo che rappresenta tutte le forze politiche e le istanze sociali presenti sul territorio, a differenza dell'Esecutivo. La garanzia può essere poi rafforzata dalla prescrizione della votazione a scrutinio segreto¹¹⁵ e a maggioranza qualificata.¹¹⁶ Incidentalmente si segnala che si è in passato dibattuto sull'opportunità di optare per l'elezione diretta del Difensore da parte del corpo elettorale, onde sottrarre alla totale discrezionalità del Consiglio la determinazione delle candidature, conferendo così maggiore trasparenza alle procedure di nomina e sollecitando l'interesse della popolazione.¹¹⁷ La soluzione adottata quasi ovunque, tuttavia, è nel senso di prevedere la designazione consiliare, con l'eccezione della Valle d'Aosta e del Lazio, che hanno scelto di disciplinare con legge la fase precedente alla nomina, con particolare riferimento alle modalità di presentazione delle candidature, secondo schemi analoghi a quelli previsti per l'iniziativa legislativa.¹¹⁸

Ulteriori aspetti rilevanti ai fini di preservare l'autonomia e l'indipendenza sono, inoltre, la durata della carica, solitamente svincolata da quella della legislatura,¹¹⁹ e le limitazioni al potere di revoca del Difensore,¹²⁰ che dovrebbe essere circoscritto ai casi di gravi violazioni di legge o, comunque, a gravi motivi, escludendo giudizi sul merito dell'attività svolta.

Completano il quadro delle garanzie la previsione di una adeguata dotazione di personale e strutture, nonché di una congrua retribuzione, normalmente parametrata su quella dei consiglieri regionali o calcolata in base a procedure più articolate.¹²¹

4.2 – L'ambito di competenza

Il Difensore civico rappresenta una diretta espressione dell'ente pubblico che lo ha nominato e da esso trae la legittimazione necessaria per intervenire in merito ai provvedimenti, agli atti e ai comportamenti di competenza dell'ente medesimo. L'ambito di azione risulta così delimitato dal collegamento funzionale al potere amministrativo gestito dall'ente, la cui estensione territoriale rappresenta altresì il confine ideale di intervento del Difensore civico, senza costituire però il fondamento per l'attribuzione di competenze di natura generale.¹²² La dimensione spaziale dell'ente rappresenta infatti solo un limite di carattere negativo, in quanto anche all'interno di esso il Difensore non è abilitato a esercitare le sue funzioni nei confronti di soggetti pubblici diversi da quello da cui deriva la propria legittimazione.

¹¹³ Concernenti l'accertamento sia delle capacità tecniche e professionali, che di alcune prerogative marcatamente soggettive quali sensibilità, probità, competenza, impegno in campo sociale, capacità di ascolto...

¹¹⁴ La l.r. del Friuli Venezia Giulia è l'unica che contempla esclusivamente [unicamente: da togliere] cause di ineleggibilità (sebbene denominate *Incompatibilità* nell'art. 4). L'ineleggibilità è usualmente riconosciuta in capo a chi ricopre la carica di parlamentare; di membro del Consiglio o della Giunta regionale; di amministratore locale; di membro della Commissione di controllo sugli atti dell'amministrazione regionale e del Co.re.co.; di amministratore o di dipendente di enti o imprese a partecipazione regionale, provinciale o comunale o che comunque hanno un rapporto contrattuale con l'ente, siano sottoposti alla sua vigilanza o ricevano a qualsiasi titolo sovvenzioni da esso; di membro di organismi dirigenti di partiti politici o di associazioni sindacali o di categoria. L'incompatibilità è variamente regolamentata ed è comunque riconducibile a quelle situazioni che, se sussistenti al momento dell'elezione, hanno un effetto preclusivo della stessa; in questi casi non solo c'è l'esigenza che non vi siano conflitti di interessi, ma che il soggetto nominato si dedichi interamente all'espletamento del mandato conferitogli.

¹¹⁵ Fanno eccezione l'Abruzzo, il Lazio, la Toscana, l'Umbria e il Veneto.

¹¹⁶ Se non altro in prima votazione: così l.r. Abruzzo (art. 10), l.r. Basilicata (art. 6), l.r. Campania (art. 6), l.r. Emilia Romagna (art. 8), l.r. Friuli Venezia Giulia (art. 2), l.r. Lombardia (art. 6), l.r. Marche (art. 3), l.r. Molise (art. 11), l.r. Piemonte (art. 12), l.r. Puglia (art. 6), l.r. Sardegna (art. 12), l.r. Toscana (art. 12), l.p. Trento (art. 6), l.p. Bolzano (art. 6), l.r. Umbria (art. 8), l.r. Valle d'Aosta (art. 6), l.r. Veneto (art. 4).

¹¹⁷ Per riferimenti in merito al dibattito, sviluppatosi soprattutto intorno alla fine degli anni Novanta, tra i sostenitori della nomina consiliare e quelli che puntavano invece su procedure di elezione diretta da parte del corpo elettorale, si rimanda a M. MARIANI - A. DI BERNARDO - A.L. DORIA, *Il Difensore civico*, cit., pag. 256 ss.

¹¹⁸ Si veda artt. 4 e 6 l.r. Valle d'Aosta e art. 7 l.r. Lazio.

¹¹⁹ "Aggancia" invece la durata della carica del Difensore civico regionale a quella del Consiglio regionale la l.r. del Friuli Venezia Giulia 20 del 1981 che, dopo aver stabilito la durata quinquennale del mandato del Difensore (art. 5, comma 1), ne prevede la cessazione alla scadenza del mandato del Consiglio che lo ha eletto, con *prorogatio* dei poteri sino all'insediamento del successore (art. 5, comma 5). Lo stesso accade nella l.p. di Bolzano, che all'art. 8 stabilisce la coincidenza tra il mandato del Difensore e quello del Consiglio provinciale.

¹²⁰ In genere da deliberarsi con le stesse maggioranze previste per la nomina anche se, in alcuni casi, è prevista la maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati (così l.r. Abruzzo, art. 10).

¹²¹ Così accade nelle Marche (art. 8 l.r. 29 del 1981), mentre, per esempio, nel Molise è commisurata alla retribuzione dei direttori generali regionali (art. 14 l.r. 26 del 2000) e in Veneto a quella dei membri della Giunta regionale (art. 15 l.r. 28 del 1988).

¹²² M. MARIANI - A. DI BERNARDO - A.L. DORIA, *Il Difensore civico*, cit., pag. 273 ss.

L'istituto di difesa civica regionale si trova quindi a operare con il limite esterno dato dal fatto che non può intervenire in questioni riguardanti un'altra Regione, e con il limite interno derivante dalla pluralità di vincoli che esso incontra nei confronti degli enti locali che si trovano sul territorio regionale e che non sono sottoposti, salvo accordi convenzionali e a quanto si dirà in merito al già ricordato controllo sostitutivo, all'intervento dell'organo regionale.

Più specificamente, il Difensore civico regionale ha competenza per omissioni, ritardi, illegittimità o irregolarità relative ad atti o comportamenti posti in essere dalla Regione, dagli enti, aziende, istituti e consorzi da essa dipendenti o sottoposti alla sua vigilanza o al suo controllo, da concessionari di pubblici servizi, da enti o aziende con partecipazione di capitale regionale, nonché dagli enti locali per le funzioni attribuite o delegate dalla Regione, nel caso in cui non abbiano nominato un proprio Difensore. A tale ultimo riguardo, il Consiglio regionale può peraltro sottoscrivere accordi con gli enti territoriali minori al fine di estendere l'intervento del Difensore civico regionale nei confronti degli atti e dei comportamenti dell'amministrazione locale relativi anche all'esercizio delle funzioni proprie.

Numerose leggi regionali¹²³ riconoscono all'organo un generale potere di intervento (sotto forma di richiesta di notizie, di sollecitazioni per l'adozione di provvedimenti, di segnalazioni) nei riguardi di tutti gli uffici pubblici operanti sul territorio regionale e nella cui attività siano riscontrabili omissioni, ritardi o disfunzioni che investano interessi della collettività o che possano arrecare un danno all'attività amministrativa regionale. Previsioni di questo tenore rappresentano un tentativo di codificazione di quella prassi di cui innanzi si diceva a proposito del modello "di fatto", dettate inizialmente dalla necessità di rispondere in modo efficace alle richieste della collettività che, soprattutto nel primo periodo di attività degli organi di difesa civica, avevano a oggetto atti di competenza di amministrazioni diverse da quella regionale.

Tale impulso all'ampliamento del raggio di azione dei Difensori, sebbene si trattasse di un'azione depotenziata in quanto svolta essenzialmente sulla base del potere persuasivo e di mediazione dell'organo e di collaborazione delle Amministrazioni coinvolte, ha comunque indotto il legislatore a intervenire, positivizzando quella che sino ad allora era stata una semplice prassi. L'esempio più significativo a questo proposito è indubbiamente dato dall'art. 16 della legge 127 del 1997, che consente al Difensore civico regionale di esercitare anche nei confronti degli uffici periferici dell'amministrazione dello Stato i poteri di sollecitazione, richiesta e mediazione, derogando così in modo evidente al principio della competenza funzionalmente collegata all'ente di riferimento.

Un'ultima annotazione relativa alla competenza riguarda la questione, già accennata,¹²⁴ dell'istituzione di Difensori civici specializzati in settori dell'ordinamento considerati particolarmente "sensibili". Ove previsti, si tratta di istituti non incompatibili con il Difensore civico a competenza generale o rispetto a questo alternativi. Le due figure, infatti, possono coesistere e operare contemporaneamente, a condizione che si contemplino momenti di raccordo e di coordinamento tra le stesse in ipotesi di sovrapposizione degli ambiti di competenza.

4.3 – Le funzioni

Sulla base della disciplina statale e regionale vigente, il campo di intervento del Difensore civico riguarda, in sintesi, sia la tutela delle posizioni giuridiche soggettive che la vigilanza sulla legalità, la regolarità e l'efficienza dell'azione amministrativa, anche se nelle fonti regionali prevalgono i riferimenti alla qualifica del Difensore quale «garante del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione». Con riferimento a tali ambiti sono riscontrabili diverse funzioni, alcune previste dalle fonti regionali e caratterizzanti l'istituto sin dai suoi esordi, in relazione alle quali l'attività del Difensore civico regionale si svolge "in parallelo" con quella degli altri Difensori civici (comunali, provinciali, delle Comunità montane); altre attribuitegli successivamente a opera della normativa statale e a esso peculiari. È opportuno precisare, però, che la partizione indicata ha solamente un valore indicativo e di approssimazione, dal momento che le tutte le funzioni di cui l'istituto è investito sono interconnesse le une con le altre e la *ratio* complessiva a esse sottesa è la medesima, ossia quella definita dal campo di intervento sopra individuato.

Tra le funzioni originarie¹²⁵ si ricorda innanzitutto la funzione di stimolo, che il Difensore civico può esercitare, di sua iniziativa o su istanza, attraverso gli strumenti più disparati (formali o informali), nei confronti degli organi politici e

¹²³ Così l'Abruzzo (art. 2), la Basilicata (art. 3), la Campania (art. 2), l'Emilia Romagna (art. 2), il Friuli Venezia Giulia (art. 8), il Lazio (art. 2), la Lombardia (art.2), la Toscana (art. 3), l'Umbria (art. 3) e il Veneto (art. 7).

¹²⁴ Si veda *supra*, in questa sezione, *sub* 1.

¹²⁵ Sulle denominazioni prescelte in riferimento alle singole fattispecie funzionali e sulla loro classificazione cfr. G. MASTROPASQUA, *Il Difensore civico. Profili sistematici e operativi*, cit., pag. 48 ss.

dell'apparato amministrativo regionale, al fine di rappresentare legittime esigenze pubbliche e private, promuovere l'intervento idoneo a soddisfarle, prospettare i rimedi necessari a prevenire e/o eliminare disfunzioni e carenze dell'azione amministrativa, sollecitare la modifica di prassi e comportamenti inadeguati in relazione al perseguimento degli obiettivi considerati. È evidente come questa funzione miri, per un verso, a migliorare l'azione amministrativa in termini di tempestività, efficacia, buon andamento e ragionevole ponderazione degli interessi coinvolti; per un altro, a tutelare le posizioni giuridiche dei privati interessati, sia in forma singola che associata.

Frequentemente si riscontra poi la previsione di una funzione consultiva, che consiste perlopiù nel rilascio di pareri facoltativi od obbligatori, ma in ogni caso non vincolanti; e di una funzione propositiva, circoscritta a determinati ambiti materiali o generalizzata. Entrambe le funzioni da ultimo richiamate possono anche avere a oggetto progetti di legge, volti sia all'introduzione di una nuova disciplina, che alla modifica di normative già esistenti.

Una funzione di assistenza e consulenza è spesso rivolta anche ai soggetti privati. Si tratta di un profilo connesso alla dilatazione degli spazi di intervento dei poteri pubblici nei settori dell'amministrazione attiva, a cui ha fatto seguito il moltiplicarsi degli enti e dei procedimenti finalizzati al soddisfacimento dei diversi interessi.

Sempre nell'ambito dei rapporti tra cittadino e strutture pubbliche va collocata l'attività di mediazione¹²⁶ che, in ipotesi di controversie, mira a promuovere un accordo tra le parti, privato e P.A., volto a prevenire contenziosi giurisdizionali. Questa attività mette in evidenza il ruolo cruciale che l'istituto può assumere ai fini di un migliore raccordo tra Amministrazione e amministrati e determina una peculiare collocazione del Difensore civico nell'ambito della "forma di Regione" (v. *infra*, sub 5).

Completano il quadro le funzioni di tutela delle posizioni soggettive e di garanzia (aspetti, come già rilevato, complementari), contemplate dalla normativa regionale in modo analogo a quanto ora previsto dall'art. 11 D.Lgs. 267 del 2000 per i Difensori civici comunali e provinciali.¹²⁷ Entrambe le funzioni fanno perno sull'art. 97 Cost., che sancisce i principi costituzionali di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione. Nella prospettiva del privato, la funzione mira a garantire una tutela non giurisdizionale di diritti soggettivi, interessi legittimi, interessi semplici, interessi diffusi o adespoti, interessi collettivi e interessi generali,¹²⁸ ulteriore a quella assicurata dalla legge 241 del 1990 sulla trasparenza e sull'accesso agli atti.¹²⁹ La protezione, in questo caso, si attua attraverso l'esercizio dei poteri sollecitatori, consultivi e propositivi di cui si è detto, nonché di controllo "atecnico" sugli atti e sulle attività della P.A. e altresì attraverso la ricordata consulenza ai soggetti privati nel disbrigo delle loro "pratiche" e la vigilanza in senso lato sui comportamenti dei funzionari, la segnalazione agli organi competenti dei fatti di *maladministration*. È da ritenere possibile che il Difensore civico intervenga nel corso del procedimento su richiesta del privato, prestandogli la propria assistenza qualificata nelle diverse fasi, e anche di sua iniziativa, presso il funzionario responsabile, segnalandogli i casi in cui siano stati violati i principi costituzionali di cui all'art. 97 Cost., al fine di tutelare i soggetti interessati.¹³⁰ Sul versante della P.A., l'attività del Difensore civico mira a garantire l'osservanza da parte dei funzionari pubblici dei principi costituzionali di imparzialità e buon andamento, anche attraverso l'esercizio di poteri di controllo "atecnico" sugli atti amministrativi sotto il profilo della legittimità e del merito, sugli organi degli enti pubblici e sulle prassi seguite dai funzionari.¹³¹ Il Difensore civico non ha poteri coercitivi e sanzionatori nei confronti di chi abbia violato i precetti di cui all'art. 97 Cost., né poteri decisorii o di caducazione o riforma dell'atto viziato. Conseguentemente, qualora riscontri qualche violazione o accerti casi di *maladministration*, è tenuto a effettuare apposita segnalazione all'organo competente affinché siano adottate le misure necessarie, compresa l'eventuale caducazione o riforma dell'atto in sede di autotutela e l'avvio del procedimento disciplinare a carico del funzionario responsabile.

Quanto alle prerogative attribuite al Difensore civico regionale dalla legge statale, si distinguono: (a) la funzione di tutela delle posizioni soggettive nell'ambito del procedimento amministrativo e del diritto di accesso (legge 241 del

¹²⁶ Sui compiti di mediazione del Difensore civico v. B. DI GIANNATALE, *La mediazione del difensore civico nella comunicazione tra amministrazione locale e cittadino*, in *Nuova Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 2000, pag. 2003 ss.

¹²⁷ La disposizione stabilisce, nel comma 1, che gli statuti degli enti locali possano prevedere l'istituzione del Difensore con «compiti di garanzia dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione... segnalando, anche di propria iniziativa, gli abusi, le disfunzioni, le carenze ed i ritardi dell'amministrazione nei confronti dei cittadini». Sull'argomento si rinvia comunque a *infra*, sezione III, sub 2.2.

¹²⁸ Così R. GALLI - D. GALLI, *Corso di diritto amministrativo*, Padova, 2000, pag. 261.

¹²⁹ Si rinvia alle riflessioni di G. ARENA, *La nuova legge dell'Emilia Romagna sul Difensore civico*, in *Regione e Governo locale*, 1995, supp. al n. 4, pag. 7; in senso conforme, cfr. G. MASTROPASQUA, *Il difensore civico*, cit., pag. 51 ss.

¹³⁰ Così G. MASTROPASQUA, *Il difensore civico*, cit., pag. 55; *contra* R. FERRARA, *Il Difensore Civico e la tutela delle situazioni giuridiche soggettive dei cittadini: note preliminari in margine ad un dibattito in corso*, in *Dir. proc. amm.*, 1997, pag. 251.

¹³¹ L. DE ANGELIS, *La tutela degli interessi diffusi nell'amministrazione: possibile ruolo del Difensore Civico (anche in relazione alla legge 241 del 1990)*, in *Dir. proc. amm.*, 1991, pag. 361 ss.

1990 e, spec., art. 25 comma 4); (b) la funzione di garanzia dei cittadini nei confronti delle Amministrazioni periferiche dello Stato (art. 16 legge 127 del 1997); (c) la funzione di controllo sostitutivo nei confronti degli enti locali (art. 136 D.Lgs. 267 del 2000).

(a) Sotto il profilo della tutela dei "diritti procedurali" le discipline regionali prevedono generalmente funzioni tipiche di verifica del rispetto dei principi di buon andamento, imparzialità, legalità, trasparenza, correttezza, efficienza ed efficacia dell'attività amministrativa. Si tratta di funzioni che, alla luce di quanto prevede la legge 241 del 1990, risultano ancora più cruciali e potenzialmente incisive di un tempo. Infatti, la legge sul procedimento amministrativo e il diritto di accesso ha positivizzato in regole vincolanti per i pubblici uffici il contenuto di quelle prerogative che già in precedenza la normativa regionale riconosceva in capo al Difensore civico, tramutando di conseguenza in diritti posizioni che prima non ricevevano altra tutela che quella prestata dagli organi di difesa civica. La codificazione dei principi sul giusto procedimento, l'individuazione di precise responsabilità, l'affermazione dei diritti di partecipazione e la declaratoria dei corrispondenti doveri viene d'altro canto completata, sul piano operativo, proprio dal ruolo fondamentale che il Difensore civico continua a svolgere: quello di osservatorio per monitorare il grado di attuazione delle norme e il concreto adeguamento delle prassi alle nuove logiche di funzionamento della P.A. Si consideri, inoltre, che la forma di tutela apprestata dal Difensore civico risulta particolarmente incisiva, dal momento che interviene nel corso del procedimento e ha il vantaggio di fornire all'interessato un riscontro in tempi brevi, a differenza di quanto avviene con la proposizione di un ricorso in sede giurisdizionale, che si verifica sempre in un momento successivo alla lesione dell'interesse e non è necessariamente idonea a fornire un adeguato ristoro, essendo preordinata essenzialmente all'annullamento del provvedimento riconosciuto illegittimo.

Tra le disposizioni della legge 241 del 1990 è da ricordare che, in relazione al diritto di accesso, l'art. 25, comma 4 prevede in via generale che in caso di diniego dell'accesso, espresso o tacito, o di differimento dello stesso, il richiedente possa domandare al Difensore civico competente per ambito territoriale, ove costituito, che sia riesaminata la determinazione dell'ente pubblico. Qualora l'organo di difesa civica non sia stato istituito, la funzione è attribuita al Difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore. Il Difensore civico si pronuncia entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza. Scaduto infruttuosamente tale termine, il ricorso si intende respinto. Se invece il Difensore civico ritiene illegittimo il diniego o il differimento, ne informa il richiedente e lo comunica all'autorità disponente. Se questa non emana il provvedimento confermativo motivato entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione del Difensore civico, l'accesso è consentito.

Da rilevare che non si tratta di un vero e proprio controllo diffuso sull'attività amministrativa, in quanto la conoscibilità degli atti è subordinata alla dimostrazione di un interesse giuridicamente qualificato rispetto al contenuto dei documenti a cui si chiede di accedere. Inoltre, l'intervento del Difensore si configura quale soluzione alternativa rispetto al ricorso giurisdizionale, senza escluderlo, ma solo interrompendo il termine per la sua proposizione, che comincia a decorrere dalla data di ricevimento, da parte del richiedente, dell'esito della sua istanza al Difensore anziché dalla comunicazione del diniego da parte della P.A. La previsione in commento ha lo scopo di sollecitare una più approfondita riflessione da parte dei pubblici uffici e di eliminare, per quanto possibile, una quota di contenzioso altrimenti destinata a essere risolta giudizialmente.

(b) L'art. 16 legge 127 del 1997 consente ai Difensori civici regionali e delle Province autonome di esercitare le proprie funzioni nei confronti delle Amministrazioni periferiche dello Stato operanti sul territorio regionale. La norma rappresenta un tentativo di anticipazione della riforma, elaborata già nel 1996 nell'ambito della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, che avrebbe dovuto introdurre l'istituto di difesa civica a livello nazionale. Fallito il progetto di creazione di un Difensore civico statale, il legislatore ha recuperato almeno in parte lo spirito che aveva sostenuto l'iniziativa, nella consapevolezza che un numero sempre maggiore di istanze presentate ai Difensori civici aveva a oggetto materie e provvedimenti di competenza degli uffici periferici delle Amministrazioni statali.

Più in dettaglio, la norma prevede che: «1. A tutela dei cittadini residenti nei comuni delle rispettive regioni e province autonome e degli altri soggetti aventi titolo secondo quanto stabilito dagli ordinamenti di ciascuna regione e provincia autonoma, i difensori civici delle regioni e delle province autonome, su sollecitazione dei cittadini singoli o associati, esercitano, sino all'istituzione del difensore civico nazionale, anche nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato, limitatamente agli ambiti territoriali di rispettiva competenza, con esclusione di quelle che operano nei settori della difesa, della sicurezza pubblica e della giustizia, le medesime funzioni di richiesta, di proposta, di sollecitazione e di informazione che i rispettivi ordinamenti attribuiscono agli stessi nei confronti delle strutture

regionali e provinciali. 2. I difensori civici inviano ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati entro il 31 marzo una relazione sull'attività svolta nell'anno precedente ai sensi del comma 1».

I dubbi prospettati sulla legittimità di una norma che attribuisce a un organo della Regione una funzione di controllo su Uffici dello Stato paiono superabili sulla base di un duplice ordine di considerazioni, sintetizzabili nella precarietà del trasferimento da un lato e nel fatto che la previsione sia comunque contenuta in una legge statale dall'altro.¹³²

Ciò nonostante la disposizione, attribuendo tale competenza ai Difensori regionali, rischia di creare situazioni di tutela diseguale in riferimento ad atti dello stesso genere e di competenza dei medesimi uffici, dal momento che l'art. 16 comma 1 cit. rinvia alle prerogative che i singoli ordinamenti regionali riconoscono in capo all'organo di difesa civica. Tuttavia è da rilevare che la circostanza che le funzioni siano limitate alla richiesta e alla sollecitazione consente di escludere che si possano realizzare rilevanti divergenze tra gli standard di protezione garantiti in ciascuna Regione. Piuttosto potrebbe rivelarsi problematico il collegamento tra la competenza territoriale del Difensore e la residenza del cittadino in uno dei Comuni della Regione: l'interpretazione letterale della disposizione condurrebbe a escludere la tutela di un cittadino nei confronti di atti posti in essere da Amministrazioni periferiche dello Stato aventi sede in una Regione diversa da quella in cui risiede. La prassi ha superato di fatto l'ostacolo in vario modo, ma rimane comunque la perplessità collegata a una formulazione letterale della previsione di non agevole interpretazione.

Quanto ad ambito di applicazione, la competenza del Difensore è esclusa in una serie di casi (Amministrazioni che operano nei settori della difesa, della sicurezza pubblica e della giustizia) che, nell'originaria formulazione dell'articolo, era più ridotta. La novella introdotta dalla legge 191 del 1998, infatti, impedisce di interpretare la disposizione nel senso di un ampliamento delle prerogative degli istituti di difesa civica, la cui azione è da ritenersi preclusa con riferimento agli apparati burocratici amministrativi sopra indicati in sé considerati, senza distinzioni relative alla materia in concreto trattata.

Si segnala, da ultimo, che è in discussione una proposta di modifica, in senso abrogativo, della disciplina in oggetto, dovuta al nuovo riparto delle funzioni amministrative determinato dalla riforma costituzionale del 2001 che, con l'attribuzione di maggiori poteri alle autonomie locali sulla base del principio di sussidiarietà, potrebbe essere ritenuto motivo sufficiente a escludere la necessità dell'intervento del Difensore civico regionale nei confronti degli Uffici statali periferici. Ogni valutazione in merito pare però destinata a essere differita alla luce della concreta allocazione delle funzioni tra centro e periferia e all'effettivo grado di tutela assicurata conseguentemente ai cittadini. Al momento la previsione mantiene comunque un'importanza fondamentale nel processo di sviluppo e di completamento del sistema, in quanto estende l'attività di tutela del Difensore civico regionale a un contesto prima non coperto, traducendo in diritti tutelabili situazioni altrimenti prive di effettiva protezione.

(c) La funzione del Difensore civico che presenta i caratteri di maggiore novità rispetto al modello tradizionale è la facoltà di nomina di un commissario *ad acta* a fronte di ritardi od omissioni da parte degli enti locali in ordine ad adempimenti previsti come obbligatori dalla legge.

La peculiarità consiste nel fatto che l'art. 136 D.Lgs. 267 del 2000 (che riproduce con poche variazioni l'art. 48 legge 142 del 1990) individua nel Difensore civico, e cioè in un soggetto tendenzialmente privo di poteri di amministrazione attiva, il naturale sostituto del Comitato regionale di controllo per l'esercizio di funzioni che richiedono neutralità, imparzialità e indipendenza. La previsione si inquadra nel processo di eliminazione dei controlli sugli enti locali, avviato con la legislazione attuativa del c.d. federalismo amministrativo a Costituzione invariata, sebbene il trasferimento del potere sostitutivo dal Co.re.co. al Difensore non sia completo, in quanto quest'ultimo è titolare di un potere di natura generale e residuale, destinato a essere esercitato in ogni ipotesi non diversamente regolata in altre norme di legge. Accanto a chi ha valutato con favore l'attribuzione al Difensore civico di un potere di sostituzione nei confronti degli uffici amministrativi locali, al fine di rafforzarne il ruolo di garante del procedimento, vi è chi, invece, ha sottolineato il pericolo di snaturamento delle tradizionali logiche di intervento facenti capo all'istituto di difesa civica, ispirate all'utilizzo di strumenti di persuasione e di conciliazione piuttosto che all'adozione di provvedimenti di natura sanzionatoria,¹³³ sino a mettere in discussione la stessa legittimità costituzionale della previsione.¹³⁴ È in ogni caso innegabile che in relazione alla funzione in esame l'intervento del Difensore civico subisce una procedimentalizzazione

¹³² Sul tema si rinvia a M. MARIANI - A. DI BERNARDO - A.L. DORIA, *Il Difensore civico*, cit., pag. 295.

¹³³ Cfr. E. BERNARDI, *Ombudsman*, cit., pag. 437.

¹³⁴ Così A. GULLETTA - A. PAVANINI, *Commento sub art. 136*, in M. BERTOLISSI (cur.), *L'ordinamento degli enti locali. Commento al testo unico sull'ordinamento delle autonomie locali del 2000 alla luce delle modifiche costituzionali del 2001*, Bologna, 2002, pag. 550.

che non sembra appartenere alla sua natura e alla sua storia e che in qualche modo lo priva di quei caratteri di informalità che rappresentano un elemento identificativo dell'istituto.

Prima di entrare nel dettaglio della disciplina e dei suoi aspetti problematici, è opportuno ancora ricordare che l'abrogazione dell'art. 130 Cost. a opera della legge cost. 3 del 2001, eliminando la copertura costituzionale dell'organo di controllo, ha innescato processi di revisione della legislazione regionale nel senso di una progressiva eliminazione di ogni forma di verifica di legittimità sugli atti degli enti locali e di una nuova articolazione dei poteri sostitutivi. Da queste premesse la necessità di interpretare e applicare la disposizione in commento tenendo presenti le peculiarità del soggetto al quale i poteri sono attribuiti e la condivisibilità delle opzioni, normative o invalse nella prassi, che denotano un utilizzo ponderato del potere sostitutivo.¹³⁵

Venendo ora ai profili che nella prassi hanno presentato maggiore problematicità, un primo aspetto da considerare è che il potere sostitutivo è attribuito ai soli Difensori civici regionali e non a quelli locali. La scelta è probabilmente da connettersi all'esigenza di assicurare l'omogeneità dell'intervento del Difensore, molte volte assente in ambito locale, nonché alla preoccupazione di non far gravare la funzione sulle strutture degli enti locali, spesso non adeguatamente attrezzate.¹³⁶

Un secondo profilo che merita attenzione è dato dal fatto che il controllo sostitutivo può essere esercitato solamente nei confronti degli enti locali, non anche della Regione. A fronte di ritardi o inadempimenti imputabili all'Amministrazione regionale è configurabile unicamente un meccanismo di segnalazione e richiesta, ma non di intervento diretto.¹³⁷ D'altro canto, il generale riferimento agli "enti locali" significa che il campo d'intervento del controllo si estende non solo a Province e Comuni, ma anche a Città metropolitane, Comunità montane e isolate, unioni di Comuni e consorzi di enti locali.¹³⁸

L'intervento sostitutivo è finalizzato a garantire la continuità dell'azione amministrativa, nonché a eliminare le omissioni e i ritardi relativi agli adempimenti previsti come obbligatori dalla legge. Un atto può definirsi obbligatorio allorché risulti vincolato nell'*an*, ossia in tutti i casi in cui l'Amministrazione non ha alcun potere discrezionale in ordine alla valutazione della convenienza dell'adempimento richiesto, ma si trova di fronte a un atto dovuto, rispetto al quale può tutt'al più valutare le modalità di selezione e di bilanciamento degli interessi in gioco. La tipologia degli atti obbligatori per legge è ampia ed eterogenea. Tra le fattispecie più problematiche, per le quali la qualifica di atti dovuti non è pacifica, ci si limita a ricordare: gli adempimenti derivanti da una fonte contrattuale, da ritenersi dovuti con riferimento alla circostanza per cui il vincolo deriva, sebbene indirettamente, dalla legge; il potere di ordinanza sotto il profilo dell'esecuzione dell'atto che ne è espressione, da considerarsi dovuto allorché si tratti di esigenze di tutela della salute pubblica e della salubrità degli ambienti; i regolamenti di competenza degli enti locali qualora ne sia imposta l'adozione entro un termine perentorio stabilito dalla legge, qualificabili come atti dovuti nella misura in cui possano essere considerati atti amministrativi generali a contenuto normativo.¹³⁹

L'invito a provvedere entro un congruo termine di regola proviene dal Difensore civico, a meno che lo stesso non valuti sufficiente l'eventuale diffida già formulata all'ente dal soggetto interessato. È da ritenere, però, che sul Difensore civico non gravi un obbligo di diffida, ma che egli goda della facoltà di assegnare all'Amministrazione inadempiente un nuovo termine per provvedere qualora non ritenga congruo quello precedentemente stabilito dalla parte. Sul punto, comunque, sono le singole leggi regionali a disciplinare in dettaglio le modalità di attivazione dell'intervento sostitutivo e l'individuazione del soggetto competente per la formulazione della diffida.

In ogni caso, scaduto il termine assegnato senza che l'Amministrazione abbia provveduto, il Difensore civico nomina il commissario *ad acta* la cui scelta, in assenza di specifiche prescrizioni normative regionali, sarà demandata alla sua discrezionale valutazione. Tale nomina priva l'ente locale del potere di porre in essere l'atto omesso, cosicché è importante individuare il momento in cui si realizza l'effetto sostitutivo che, in assenza di previsioni normative o contenute nel decreto di nomina, potrebbe essere individuato nel momento di emanazione del decreto di nomina del

¹³⁵ Per la descrizione di alcuni casi concreti di esercizio del potere di controllo sostitutivo da parte del Difensore civico regionale si rinvia a G. MASTROPASQUA, *Il Difensore civico*, cit., pag. 67 s.

¹³⁶ La lettera della norma non ha peraltro impedito scelte diverse, come per esempio quella effettuata dalla l.r. della Toscana 52 del 1999, che riconosce all'art. 7, comma 8 il potere in oggetto al Difensore civico comunale in materia di permessi di costruire.

¹³⁷ Numerose leggi regionali infatti prevedono la possibilità di chiedere alla Regione di nominare un commissario *ad acta* per fare fronte a situazioni di omissione, ritardo o inerzia imputabili agli uffici della Regione stessa.

¹³⁸ In senso conforme, si veda A. GULLETTA - A. PAVANINI, *Commento sub art. 136*, cit., pag. 551; posizione dubitativa per ciò che concerne i consorzi è quella di M. MARIANI - A. DI BERNARDO - A.L. DORIA, *Il Difensore civico*, cit., pag. 307 s., nota n. 76.

¹³⁹ Si rinvia a M. MARIANI - A. DI BERNARDO - A.L. DORIA, *Il Difensore civico*, cit., pag. 308 s.

commissario, in quello in cui il decreto viene perviene all'ente o in quello di insediamento del commissario negli uffici dell'Amministrazione locale.

Un altro aspetto di particolare interesse riguarda l'imputazione degli atti posti in essere dal commissario *ad acta* e, conseguentemente, il regime della loro sindacabilità. Sotto il primo profilo, gli atti compiuti dal commissario sono senz'altro imputabili all'ente sostituito e producono le medesime conseguenze giuridiche che avrebbero avuto se adottati dagli organi competenti a provvedere in via ordinaria. Il secondo aspetto non trova invece una soluzione univoca in dottrina e in giurisprudenza. Da una parte, partendo dal presupposto della consumazione del potere di adottare l'atto da parte dell'ente con la scadenza del termine indicato nella diffida, si sostiene che il soggetto sostituito abbia la facoltà di proporre ricorso giurisdizionale avverso il provvedimento del commissario, ma non anche la possibilità di revocarlo, in sede di autotutela. Dall'altra, prendendo le mosse dalla qualifica il commissario come organo straordinario dell'ente sostituito che interviene solo in via temporanea senza alcuna avocazione definitiva di poteri, si conclude nel senso della sussistenza, in capo all'ente locale, della facoltà di agire in autotutela, annullando o revocando l'atto considerato illegittimo o inopportuno; in quest'ultimo caso, l'imputazione meramente oggettiva e non anche soggettiva degli atti consentirebbe inoltre anche l'esperibilità di un ricorso giurisdizionale. Infine, accedendo alla tesi dell'immedesimazione organica, si esclude la percorribilità della via giurisdizionale, mancando evidentemente la necessaria alterità che determina la dialettica processuale, che deve sussistere per fondare il contenzioso giurisdizionale.

Il potere di nomina di un commissario *ad acta* è stato negli ultimi anni oggetto di attenzione da parte della giurisprudenza costituzionale, che sul punto ha fornito indicazioni utili non solo per interpretare in modo costituzionalmente orientato la norma in oggetto e le discipline regionali che a essa fanno riferimento, ma anche al fine di inquadrare la natura e il ruolo del Difensore civico in ambito regionale (temi sui quali v. *infra*, sub 5). A seguito della riforma costituzionale del 2001, infatti, la Corte costituzionale è stata più volte sollecitata dal Governo onde valutare la legittimità dell'esercizio dei poteri sostitutivi regionali nei confronti degli enti locali, con particolare riferimento a quelli attribuiti al Difensore civico.

Con la sentenza 43 del 2004¹⁴⁰ la Corte ha risolto la questione relativa alla possibilità che le Regioni, con propria legge, disciplinino ipotesi di intervento sostitutivo attribuendo il relativo potere a soggetti diversi dagli organi statali di governo. Il ricorso governativo, che indicava come parametro gli artt. 114, 117 e 120 comma 2 Cost., era diretto a escludere che alle Regioni potesse essere riconosciuto un ruolo attivo per la disciplina dei casi di sostituzione amministrativa ordinaria nelle materie di propria competenza. La Corte, nel dichiarare infondata la questione di legittimità costituzionale della disciplina impugnata,¹⁴¹ ha qualificato come straordinario il potere sostitutivo riconosciuto al Governo dall'art. 120, comma 2 Cost., con ciò confermando, anche a seguito della riforma del Titolo V, l'esistenza di una competenza normativa delle Regioni per la disciplina del potere sostitutivo nei confronti degli enti locali.¹⁴² Più in particolare, partendo dal presupposto che le funzioni degli enti locali devono comunque trovare definizione in una legge, statale o regionale, si conclude nel senso che l'eventuale individuazione di un potere sostitutivo diretto a garantire il perseguimento degli interessi unitari, in caso di omissione di un atto obbligatorio, deve essere affidato al legislatore competente per materia. D'altro canto, tale meccanismo è coerente con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza e, anzi, ne rappresenta un necessario corollario operativo, dal momento che gli stessi principi, per essere funzionali, impongono una continua verifica non solo dell'allocazione della funzione, ma anche dell'effettivo esercizio della stessa.¹⁴³

Posto dunque che il legislatore regionale ha la possibilità di prevedere ipotesi di nomina di un commissario *ad acta* per fare fronte a ritardi e omissioni nel compimento di atti di competenza degli enti locali, che siano obbligatori per legge, l'intervento sostitutivo deve però essere assistito dalle stesse garanzie ed esercitato alle stesse condizioni elaborate dalla giurisprudenza costituzionale in riferimento all'analoga potestà dello Stato nei confronti delle Regioni. Più specificamente, la Corte richiama quattro criteri già individuati nella sentenza 313 del 2003 (punto 9 del "Considerato in diritto"): (1) l'esercizio dei poteri sostitutivi deve essere previsto e disciplinato dalla legge, con

¹⁴⁰ Tutte le pronunce della Corte sono rinvenibili nel sito telematico www.giurcost.org.

¹⁴¹ Si trattava della legge regionale del Veneto n. 33 del 2002, recante il Testo Unico delle leggi regionali in materia di turismo, nella parte in cui disciplinava l'intervento sostitutivo regionale nei confronti degli enti locali che non avessero provveduto, entro un termine definito, all'adeguamento degli strumenti urbanistici.

¹⁴² Di analogo contenuto sono poi le sentenze n. 69, 70, 71, 72, 73 e 112 sempre del 2004.

¹⁴³ Tra i numerosi commenti alla decisione in oggetto e a quelle indicate nella nota precedente, si rinvia a R. DICKMANN, *La Corte riconosce la legittimità dei poteri sostitutivi regionali*, in www.federalismi.it; T. GROPPi, *Nota alla sentenza n. 43 del 2004*, in www.forumcostituzionale.it; S. PARISI, *Sui poteri sostitutivi dopo la sentenza 303 del 2003*, *ivi*; F. MERLONI, *Una definitiva conferma della legittimità dei poteri sostitutivi regionali*, *ivi*; G. MARAZZITA, *I poteri sostitutivi fra emergency clause e assetto dinamico delle competenze*, *ivi*.

definizione dei presupposti sostanziali e procedurali; (2) la sostituzione deve essere relativa al compimento di atti o di attività prive di discrezionalità nell'*an* (quantunque discrezionali nel *quid* o nel *quomodo*), la cui obbligatorietà derivi da interessi di livello superiore; (3) la legge deve predeterminare congrue garanzie procedurali in conformità al principio di leale collaborazione (*id est*: all'ente locale deve essere consentito di evitare la sostituzione attraverso l'autonomo adempimento); (4) il potere sostitutivo deve essere esercitato da un organo di governo della Regione o sulla base di una decisione di questo.

Proprio sull'ultimo dei criteri indicati la Corte si è pronunciata nella sentenza 112 del 2004, in cui ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 l.r. delle Marche 10 del 2002, che attribuiva al Difensore civico regionale il compito di nominare un commissario *ad acta* nel caso in cui le Amministrazioni comunali avessero ritardato od omesso di compiere gli atti obbligatori previsti dalla medesima legge. Nell'occasione, dopo aver ribadito i criteri già in passato stabiliti, la Corte ha ulteriormente specificato che il potere sostitutivo, in considerazione dello spostamento eccezionale di competenze che determina e dell'incidenza diretta su enti politicamente rappresentativi, deve essere esercitato da un organo di governo della Regione o, almeno, sulla base di una sua decisione, e non invece da apparati amministrativi. In questa prospettiva, il Difensore civico non rientra nella categoria degli organi di governo, ma è generalmente titolare di sole funzioni di tutela della legalità e della regolarità amministrativa, in larga misura assimilabili a quelle di controllo; di conseguenza, non può essergli legittimamente attribuita la responsabilità di misure sostitutive che incidano in modo diretto e gravoso sull'autonomia costituzionalmente riconosciuta e garantita agli enti territoriali minori.

La Corte è quindi ritornata sul tema nella sentenza 173 del 2004, relativa alla l.r. della Toscana 35 del 2002, che attribuiva poteri sostitutivi al Difensore civico regionale, ribadendo che, sebbene l'art. 120, comma 2 Cost. non precluda in linea di principio alle Regioni la possibilità di disciplinare, nelle materie di propria competenza, l'esercizio delle funzioni sostitutive in capo a organi regionali in caso di inerzia o di inadempimento imputabili agli enti locali, si impone tuttavia la necessità di salvaguardare il valore costituzionale dell'autonomia degli enti locali medesimi. nel prevedere ipotesi di interventi sostitutivi, da configurarsi come eccezionali rispetto al normale esercizio delle funzioni. La legge regionale è quindi tenuta al rispetto di alcuni principi derivanti dall'esigenza di preservare, pur nella sostituzione, il valore costituzionale innanzi richiamato. «Tra questi principi, rileva nel caso in esame quello secondo il quale l'esercizio del potere sostitutivo deve essere affidato a un organo di governo della Regione o deve comunque svolgersi sulla base di una decisione di questo (cfr. sentenze 313 del 2003, 342 del 1994, 460 del 1989), stante l'attitudine dell'intervento a incidere sull'autonomia costituzionale dell'ente sostituito». Anche in questo caso, dunque, la natura del Difensore civico e le funzioni da esso esercitate impediscono di collocarlo tra gli organi di governo regionale, cui istituzionalmente competono le determinazioni di politica generale delle quali essi stessi assumono la responsabilità.

Si tratta di definire quale sia l'impatto della giurisprudenza richiamata sull'attività dei Difensori civici,¹⁴⁴ per quanto appaia condivisibile l'opinione per cui il principio di diritto enunciato dalla Corte non sembra possa produrre effetti di immediata applicazione, né sull'art. 136 D.Lgs. 267 del 2000, né sulle corrispondenti leggi regionali che attribuiscono al Difensore civico il potere di nominare un commissario *ad acta*.¹⁴⁵ D'altro canto, però, il consolidamento dell'elaborazione giurisprudenziale sull'argomento costituisce comunque un'indicazione esegetica precisa, sulla quale i legislatori regionali sono chiamati a riflettere all'atto di elaborare nuove discipline della materia¹⁴⁶ o di modificare, in modo costituzionalmente orientato, quelle esistenti.

5 – Natura e ruolo dell'istituto nel funzionamento della “forma di Regione” e della forma di governo regionale

Sulla natura giuridica dell'istituto di difesa civica si possono avanzare diverse ipotesi, alcune delle quali ne enfatizzano i profili di collegamento organico con gli organi di governo regionali, altre invece il ruolo di raccordo tra Amministrazione e amministrati, nel quadro di quella che, mutuando una terminologia classificatoria solitamente utilizzata per la categoria statale, può essere definita la “forma di Regione”.

Sul primo versante, una qualifica che si potrebbe utilizzare in riferimento al Difensore civico regionale è quella di organo della Regione. Indubbiamente tale definizione coglie i profili di contiguità tra l'Ufficio e l'ente in cui è

¹⁴⁴ Si veda N. CARLI, *Potere sostitutivo, Difensore civico e certezza del diritto*, in www.giustamm.it.

¹⁴⁵ Cfr. M. MARIANI - A. DI BERNARDO - A.L. DORIA, *Il Difensore civico*, cit., pag. 319.

¹⁴⁶ Da segnalare che la l.r. 1 del 2006 del Friuli Venezia Giulia, recante “Principi e norme fondamentali del sistema Regione – Autonomie locali nel Friuli Venezia Giulia”, prevede all'art. 14, comma 2 la possibilità che gli enti locali regolamentino i casi di esercizio del potere di nomina di un commissario *ad acta* per l'adozione di atti obbligatori in forza di norme di legge o di statuto. Sul punto si veda *infra*, sezione III, sub 5.1.

incardinato, che si apprezzano sul piano organizzativo dal momento che il Difensore civico è indubbiamente un soggetto interno all'ordinamento regionale.¹⁴⁷ Tuttavia portare questa tesi alle estreme conseguenze significherebbe accogliere una visione riduttiva dell'istituto, poiché ne scalfirebbe profondamente le prerogative di indipendenza, imparzialità e autonomia rispetto all'ente di riferimento.¹⁴⁸ La ricorrente definizione del Difensore civico come organo legato al Consiglio da un rapporto fiduciario si riferisce dunque unicamente al momento genetico, non anche all'aspetto funzionale. In altri termini, quel che lega l'ufficio di Difensore civico all'organo regionale non è il contenuto dei poteri, che risulta precisato dalle singole leggi regionali le quali, anzi, tendono a ribadire l'indipendenza e l'autonomia dell'Ufficio anche rispetto al Consiglio. Il legame fiduciario deriva soltanto dal fatto che il titolare dell'Ufficio viene nominato dal Consiglio, in virtù dell'ampio potere discrezionale di cui gode, limitato, come innanzi illustrato, unicamente dalla previsione legislativa delle cause di ineleggibilità e dei requisiti di accesso alla carica. D'altro canto, allargando la prospettiva all'interazione tra gli organi di governo della Regione, si è già detto che mentre in origine l'istituto era legato chiaramente ed esclusivamente al legislativo, nella pratica ha finito per svolgere spesso quasi una funzione ausiliaria dell'esecutivo.¹⁴⁹

Sul piano dei rapporti verticali tra Amministrazione e amministrati, il Difensore civico può essere qualificato come organo di partecipazione popolare all'attività amministrativa. Più specificamente, esso rappresenterebbe, dal punto di vista politico, uno strumento di controllo democratico dell'apparato burocratico e, sotto il profilo giuridico, un organo di gestione del ricorso popolare del cittadino, deputato a realizzare il buon andamento della P.A.¹⁵⁰ In proposito si è già rilevata,¹⁵¹ da un lato, la difficoltà di conciliare la prospettiva partecipazionistica con quella che riconduce al Difensore civico una funzione di tutela del singolo cittadino nei confronti della P.A. e, dall'altro, la possibilità di valorizzare invece questo aspetto dell'istituto attraverso la sua riconduzione all'attività di mediazione che l'Ufficio ha esercitato in modo sempre più diffuso nella prassi, con ciò evitando di dilatare oltremodo il concetto di partecipazione popolare.¹⁵²

Al di là delle tesi che hanno voluto accostare il Difensore civico ora a una magistratura di influenza e di persuasione,¹⁵³ ora al modello delle autorità amministrative indipendenti,¹⁵⁴ la prospettiva più convincente e che potrebbe dischiudere più ampi spazi di intervento e maggiore incisività all'istituto pare essere quella che lo inquadra nell'ambito dell'ordinamento regionale, nella sua duplice dimensione. L'insieme dei soggetti al servizio dei quali è diretta l'attività del Difensore civico rappresenta infatti le diverse componenti della realtà regionale: quella istituzionale e quella comunitaria.

Da questo punto di vista, l'esperienza italiana di recepimento del modello offre un utile elemento di riscontro. Essa denota, come si è innanzi illustrato e a differenza di quanto rilevato in altri Paesi,¹⁵⁵ una evoluzione delle funzioni assegnate al Difensore civico dalla legislazione regionale e statale, o dallo stesso assunte nella prassi, caratterizzata da un sostanziale equilibrio tra le due anime tradizionali dell'istituto: la tutela delle posizioni individuali dei cittadini nei confronti dell'Amministrazione e la garanzia dell'efficienza e del buon andamento in generale della P.A.

6 – Il modello adottato in Friuli Venezia Giulia

La Regione Friuli Venezia Giulia ha disciplinato l'istituzione dell'Ufficio del Difensore civico nella l.r. 23 aprile 1981, n. 20 (e s.m.i.), che si colloca in quella che la dottrina individua come la terza generazione di leggi regionali nel quadro del processo di adeguamento del Difensore civico "di diritto" al Difensore civico "di fatto" di cui si è detto innanzi.¹⁵⁶

¹⁴⁷ Cfr. F. VERDE, *Il difensore civico*, cit., pag. 47.

¹⁴⁸ Così G. MASTROPASQUA, *Il Difensore civico*, cit., pag. 119.

¹⁴⁹ Si veda *supra*, in questa sezione, sub 1 e sub 2.

¹⁵⁰ In tal senso, si veda F. UCCELLA, *Sulla problematica del difensore civico regionale*, cit. pag. 169 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Difensore civico*, cit., pag. 1; L. DE ANGELIS, *La tutela degli interessi diffusi nell'amministrazione*, cit., pag. 357. Contra, P. CAVALERI, *Questioni vecchie e nuove in tema di difensore civico*, in *Le Regioni*, 1999, pag. 502.

¹⁵¹ Si veda *supra*, in questa sezione, sub 2.

¹⁵² Sul punto cfr. F. VERDE, *Il difensore civico*, cit., pag. 42 ss.

¹⁵³ D. BORGONOVO RE, *Ombudsman in diritto comparato*, cit., pag. 307; P. CAVALERI, *Questioni vecchie e nuove in tema di difensore civico*, cit., pag. 502; F. GENCHI, *Il difensore civico nell'ordinamento degli enti locali*, in *Nuova Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 2000, pag. 740 ss.

¹⁵⁴ E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2002, pag. 235; R. FERRARA, *Il Difensore Civico*, cit., 236; R. LOMBARDI, *Il Difensore Civico tra continuità e novità*, in *Foro it.*, 1997, V, 77; C. FRANCHINI, *Le autorità amministrative indipendenti*, in *Riv. trim. di dir. pubb.*, 1988, pag. 551 s.; B. DI GIANNATALE, *La mediazione del difensore civico*, cit., pag. 2012.

¹⁵⁵ Sul punto si rinvia *supra*, sezione I, sub 2.1.

¹⁵⁶ Si rinvia *supra*, in questa sezione, sub 2.

Questa terza fase di normazione regionale si caratterizza, in generale, per il recepimento delle indicazioni provenienti dalla prassi degli Uffici, più in termini di prerogative, poteri e modalità di azione, che non di ambito di intervento, circoscritto anche a causa dei limiti gravanti sulla fonte legislativa regionale. Nella legislazione si afferma comunque l'idea del Difensore civico come organismo necessario per la tutela non giurisdizionale dei diritti e per la loro piena affermazione e vengono superate molte remore e resistenze che ne avevano frenato l'iniziativa nei primi anni di attività.

6.1 – Lo status

Quanto alle modalità di designazione e di nomina (art. 2), la disciplina non si discosta dal modello, per cui si tratta, nella sostanza, di una prerogativa dell'organo legislativo, per quanto formalmente il decreto di nomina sia emanato dal Presidente della Giunta (ora Presidente della Regione). Il Difensore è infatti designato dal Consiglio regionale e il suo legame genetico con il Consiglio trova riscontro altresì nella previsione per cui l'Ufficio del Difensore ha sede presso la Presidenza del Consiglio regionale (art. 1, comma 2).

A garanzia dell'effettività delle prerogative del Difensore civico la legge disciplina i requisiti che devono caratterizzare il candidato all'Ufficio: oltre a essere elettore in un Comune della Regione e a non versare in una delle cause di ineleggibilità previste dalla disciplina regionale, deve essere in possesso di peculiare competenza giuridico-amministrativa e dare garanzia di indipendenza, obiettività e serenità di giudizio (art. 3).

Con particolare riferimento al regime delle cause di ineleggibilità, l'art. 4 prevede che non possa essere designato all'Ufficio chi sia parlamentare, consigliere regionale, provinciale, comunale o circoscrizionale; componente del Comitato centrale ovvero di un Comitato provinciale di controllo; amministratore di ente pubblico, azienda pubblica o società a partecipazione pubblica ovvero dirigente di ente o impresa vincolata con la Regione da contratti di opera o di somministrazione ovvero che riceva a qualsiasi titolo sovvenzioni dalla Regione. A prescindere dalla rubrica dell'articolo (che reca la qualifica *Incompatibilità*) si tratta all'evidenza di situazioni di ineleggibilità, mentre per le incompatibilità la legge non prevede un'apposita disciplina. Pare comunque che le cause di ineleggibilità previste dalla norma siano idonee a tramutarsi in altrettante cause di incompatibilità allorché sopravvengano alla nomina.

A presidio delle garanzie di autonomia e di indipendenza («Il Difensore civico svolge le sue funzioni in piena libertà e indipendenza»: art. 9), sono previsti per la designazione lo scrutinio segreto e la maggioranza qualificata dei 2/3 (anche se solo sino alla terza votazione, mentre, nel caso in cui non si sia raggiunto il *quorum*, dalla quarta è sufficiente la maggioranza assoluta); la possibilità di rielezione solo per una volta (con le stesse modalità previste per la nomina: art. 5, comma 1); la revoca contemplata unicamente per gravi motivi connessi all'esercizio delle sue funzioni e da deliberarsi a maggioranza qualificata (art. 5, comma 3). A ciò si aggiunge, per ciò che concerne i profili di carattere economico, la corresponsione di un'indennità pari all'ottanta per cento di quella stabilita per i consiglieri regionali (art. 6), nonché, dal punto di vista operativo, la previsione di una struttura posta alla dipendenza funzionale del Difensore, costituita con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, che ne determina la dotazione organica (art. 7).¹⁵⁷

La posizione del Difensore rispetto all'organo consiliare risulta però indebolita dalla circostanza per cui il mandato quinquennale del Difensore, al di là dei casi di decadenza o revoca, viene automaticamente meno con la cessazione del Consiglio regionale che lo ha eletto, anche se è prevista la *prorogatio* fino all'insediamento del successore (art. 5, comma 5). Ne consegue che le sorti del Difensore dipendono da quelle dell'organo legislativo, non potendo configurarsi un mandato del Difensore "a cavallo" tra due legislature, accentuando così il legame "fiduciario" (nel senso precisato *supra*, sub 5) intercorrente tra i due.

6.2 – Funzioni e poteri

L'azione del Difensore civico, con riferimento alle funzioni conferitegli dalla legge regionale,¹⁵⁸ può essere promossa su istanza di parte o d'ufficio; nel primo caso risulta enfatizzato il suo ruolo di strumento di partecipazione al servizio del cittadino, nel secondo quello di garante della legalità, del buon andamento e dell'imparzialità dell'azione

¹⁵⁷ Da segnalare che l'attribuzione del personale ha luogo da parte della Giunta regionale, su richiesta del Presidente del Consiglio regionale, nell'ambito del ruolo unico del personale regionale. Qualora si tratti di personale regionale dipendente dalla Segreteria generale del Consiglio regionale, il provvedimento di assegnazione è adottato dall'Ufficio di Presidenza, compatibilmente con le esigenze di servizio degli uffici consiliari (art. 7, comma 3). Inoltre, nell'organizzazione dell'Ufficio, si deve tener conto delle esigenze della minoranza slovena di potersi esprimere nella propria lingua (art. 7, comma 4).

¹⁵⁸ Per quelle previste dalla legislazione statale si rimanda *supra*, in questa sezione, sub 4.3.

amministrativa per quanto, come già rilevato, si tratti di aspetti complementari o, comunque, variamente interconnessi.¹⁵⁹

A richiesta di singoli cittadini o di chiunque abbia interesse in un procedimento amministrativo in corso, il Difensore interviene presso l'Amministrazione regionale, gli enti e le aziende dipendenti, gli enti delegatari di funzioni regionali, per assicurare il tempestivo e regolare svolgimento delle pratiche relative, segnalando agli organi statutari della Regione eventuali ritardi, irregolarità o disfunzioni. Sempre a richiesta dei singoli, degli enti e delle formazioni sociali che vi hanno interesse, segue presso gli enti sopra indicati l'adozione degli atti e lo svolgimento dei procedimenti posti in essere, in modo che ne siano assicurate la tempestività e la regolarità (art. 8, comma 1 e comma 2).

L'intervento d'ufficio è invece previsto, sempre nei confronti dei medesimi soggetti, per assicurare tempestività e regolarità di svolgimento ai procedimenti amministrativi che presentino un diffuso interesse per la collettività, nonché nel caso in cui il Difensore ritenga di estendere la sua azione a procedimenti e atti di natura e contenuto identici a quelli per cui sia stato richiesto l'intervento, al fine di rimuovere analoghe disfunzioni ad essi comuni (art. 8, comma 3 e comma 4). Sempre tra le iniziative che possono essere assunte autonomamente, è altresì previsto che il Difensore civico, qualora nello svolgimento della sua attività venga a conoscenza o rilevi disfunzioni di altri uffici della P.A. incidenti sull'attività amministrativa regionale o che investono interessi della collettività, possa informare gli organi statutari della Regione, con apposita relazione (art. 8, comma 5).

Accanto a queste funzioni, l'art. 14, comma 3 l.r. 1 del 2006 recante "Principi e norme fondamentali del sistema Regione – autonomie locali nel Friuli Venezia Giulia" ne contempla ulteriori, destinate a svolgersi nei confronti degli enti locali. In particolare, si prevede che gli enti locali possano avvalersi del Difensore civico regionale, previa convenzione con il Consiglio regionale, per garantire l'imparzialità, la trasparenza e il buon andamento della P.A. nei confronti dei cittadini singoli o associati, anche al fine di prevenire potenziali controversie tra Pubblica Amministrazione e cittadini, nonché per l'esercizio del potere di nomina di un commissario *ad acta* per l'adozione di atti obbligatori in forza di norme di legge o di statuto. Si può ricorrere all'istituto dell'avvalimento allorché lo preveda espressamente lo statuto dell'ente locale, sia vacante la carica di Mediatore civico, o, nelle more del suo adeguamento, lo statuto non preveda il Mediatore civico o altri istituti di garanzia. A fronte di tali prerogative, è sancito uno specifico obbligo di informazione in capo al Difensore civico regionale, il quale deve riferire annualmente al Consiglio regionale in merito all'attività svolta presso gli enti locali (art. 14, comma 4).¹⁶⁰

La convenzione, quale soluzione per la gestione associata della difesa civica, rappresenta una soluzione da considerare con favore, in quanto consente di contemperare diversi aspetti: l'opportunità di evitare una eccessiva frammentazione delle risorse umane, strutturali ed economiche, che l'istituzione di un organo di difesa civica in ciascun ente locale comporterebbe; l'esigenza di garantire copertura territoriale dell'istituto, onde non discriminare i cittadini in base al Comune di residenza; e, non ultimo, la necessità di rispettare dell'autonomia di autodeterminazione degli enti locali, che possono scegliere se avvalersi del Difensore civico regionale ovvero dotarsi di uno locale.¹⁶¹

Quanto ai poteri, l'art. 9 stabilisce che l'intervento del Difensore civico avviene nei modi e nelle forme più sollecite allo scopo di assicurare il regolare e tempestivo svolgimento della procedura amministrativa richiesta. Per l'espletamento dei suoi compiti, in relazione alle pratiche al suo esame, egli ha facoltà di consultare i documenti d'ufficio e ottenere copia dei provvedimenti e atti comunque collegati con le pratiche predette, nonché notizie e informazioni. Qualora il difensore civico, nell'esercizio della sua funzione, venga a conoscenza di fatti costituenti reato, ha l'obbligo di farne rapporto all'Autorità giudiziaria.

¹⁵⁹ Si segnala che, in base alla legge regionale, anche i consiglieri regionali possono rivolgersi al Difensore civico regionale per richiedere notizie e informazioni connesse allo svolgimento della relativa funzione, salvo i limiti stabiliti a tutela dei diritti dei terzi (art. 12). Dal momento che non vi è una espressa previsione che precluda la proposizione dell'istanza al Difensore da parte dei consiglieri regionali (come accade invece nella legislazione di altre Regioni), è da ritenere che essi trovino nel Difensore civico regionale anche uno strumento di tutela delle prerogative inerenti al loro *status*, fermo restando che, in ogni caso, la persona fisica che ricopre il ruolo mantiene sempre il diritto di avvalersi dell'istituto di difesa civica. Si ricorda che per quanto concerne, invece, gli amministratori degli enti locali la l.r. 1 del 2006 ha introdotto, all'art. 41, la figura del Garante degli amministratori locali, sulla quale si rinvia al contributo di M. CUCCHINI, *Il Garante degli Amministratori Locali: una opportunità per le assemblee elettive*.

¹⁶⁰ Attualmente risulta che l'unico Comune del Friuli Venezia Giulia che ha deciso di ricorrere all'avvalimento sia Sacile, sulla base di apposita convenzione con il Consiglio regionale entrata in vigore a partire dal 1° gennaio 2007. Sono incorso di predisposizione altre convenzioni, sulla base delle richieste inoltrate dai Comuni di Artegna, Cervignano del Friuli, Pinzano al Tagliamento e Zuglio.

¹⁶¹ Un primo esperimento di difesa civica integrata, per la durata di un triennio, è stato avviato in Toscana nel 1998, con la sottoscrizione di una convenzione tra il Difensore civico regionale e i Comuni aggregati nella Comunità montana del Mugello Val di Sieve.

6.3 – Procedimento di attuazione della funzione di difesa civica

L'intervento del Difensore civico può essere attivato dagli interessati allorché siano trascorsi venti giorni dalla presentazione dell'istanza all'ufficio competente senza che vi sia stata alcuna risposta o ne sia stata data una insoddisfacente. Il Difensore civico, previa comunicazione ai competenti organi statuari della Regione, chiede al responsabile dell'ufficio di procedere congiuntamente all'esame della pratica nel termine di dieci giorni. In occasione di tale esame il Difensore civico stabilisce, sentito il responsabile dell'ufficio e tenuto conto delle esigenze dell'ufficio medesimo, il termine massimo per la regolare definizione della pratica, dandone immediata notizia al cittadino interessato e, per conoscenza, ai competenti organi statuari della Regione. Trascorso tale termine, il Difensore civico è tenuto a portare a conoscenza di detti organi gli ulteriori ritardi verificatisi. È previsto inoltre che il responsabile di un ufficio che impedisca o ritardi lo svolgimento delle funzioni del Difensore civico è soggetto ai provvedimenti disciplinari previsti dalle norme vigenti.

Da ricordare, infine, che il Difensore civico, oltre alle dirette comunicazioni ai competenti organi statuari della Regione, di cui si è già detto, invia: entro il 31 marzo di ogni anno una relazione dettagliata sull'attività svolta nell'anno precedente, corredata da osservazioni e suggerimenti, al Presidente del Consiglio regionale per la trasmissione ai consiglieri, ai fini dell'esame da parte del Consiglio; relazioni dettagliate al Presidente del Consiglio regionale, perché ne dia comunicazione al Consiglio, nei casi in cui ritenga di riscontrare gravi e ripetute irregolarità o negligenze da parte di uffici; relazioni dettagliate al Presidente della Regione per le opportune determinazioni. Dal canto suo, l'Amministrazione regionale è tenuta a pubblicizzare adeguatamente, attraverso i propri canali d'informazione, le attività e i risultati dell'Ufficio del Difensore civico.

7 – Il ruolo assunto nella prassi dal Difensore civico regionale del Friuli Venezia Giulia attraverso l'analisi del suo operato

L'attività del Difensore civico regionale del Friuli Venezia Giulia svolta nel quadriennio 2003-2004-2005-2006 denota un incremento progressivo del totale delle pratiche evase dall'Ufficio, suddivise, nelle relazioni annuali, tra quelle in cui vi è stato un intervento formalizzato del Difensore (la maggior parte) e quelle caratterizzate, invece, da un *iter* non formale. Come emerge dalle informazioni fornite dallo stesso Ufficio, le pratiche gestite informalmente sono scese di numero in base alla scelta del Difensore di non dare seguito a istanze in relazione alle quali vi era una palese incompetenza dell'istituto di difesa civica.

Nonostante il dato quantitativo induca a ritenere che l'attività dell'Ufficio regionale stia riscuotendo un certo successo e l'idea del Difensore civico stia gradualmente diventando patrimonio culturale dei cittadini, un rilievo di carattere generale che concerne il tema della difesa civica nella Regione è che la situazione complessiva denota un forte e grave ritardo sul piano locale, dove solo pochissimi Comuni hanno nominato il loro Mediatore e uno solo ha formalizzato la volontà di avvalersi di quello regionale attraverso apposita convenzione.¹⁶² Come evidenziato nelle stesse relazioni del Difensore civico regionale, le ragioni dello scarso attecchimento dell'istituto sono molteplici e derivano essenzialmente da una tradizione giuridica che privilegia gli strumenti "forti", di composizione giurisdizionale delle controversie, piuttosto che quelli alternativi, ispirati a una logica di mediazione e risoluzione stragiudiziale. D'altro canto non è trascurabile, nella prospettiva della P.A., la diffidenza che spesso suscita l'intervento del Difensore civico nell'esercizio dell'attività amministrativa.

Venendo ora al dato qualitativo, ovvero concernente la tipologia degli interventi effettuati, è opportuno premettere che, come lo stesso Difensore chiarisce nelle sue relazioni, il numero dei casi non consente ancora di trarre conclusioni di ordine generale, sul piano operativo, su quali siano i settori dell'Amministrazione dove il funzionamento è più carente. Perciò dalla ricognizione dei campi di intervento si può unicamente desumere qualche indicazione riguardante, nel complesso, i settori maggiormente "sensibili" al tema della difesa civica e, di conseguenza, il ruolo interpretato in concreto dal Difensore nell'oscillazione tra i due poli funzionali della tutela delle posizioni individuali dei cittadini nei confronti della P.A. e della garanzia dell'efficienza e del buon andamento in generale dell'Amministrazione.

Un tema che ha interessato in modo considerevole l'Ufficio sin dagli esordi è quello della tutela del diritto di accesso agli atti e ai documenti amministrativi. Si tratta di un ambito in cui si sono registrati molteplici interventi, a volte sulla scorta di ricorsi formulati ai sensi dell'art. 25 legge 241 del 1990, a volte proposti in forma meno precisa; in

¹⁶² Si veda *infra*, sezione III, sub 5.1.

alcuni casi in modo autonomo, spesso nell'ambito di una richiesta di trattazione più complessa. Un caso particolare che vale la pena di menzionare, poiché riguarda gli amministratori locali, è quello dell'intervento su istanza di consiglieri comunali (*Relazione* dell'attività svolta nell'anno 2005), che la giurisprudenza amministrativa ritiene rientri nell'ambito di applicazione dell'art. 25 cit.

Tra le funzioni previste dalla legislazione statale si segnalano ogni anno alcuni interventi nei confronti di Amministrazioni periferiche dello Stato ai sensi dell'art. 16 legge 127 del 1997, nei campi più svariati: imposte e tributi; contributi; demanio; espropriazioni; *privacy*; pensioni, rendite e benefici assistenziali; scuola; personale.

Non risulta alcun caso di richiesta di intervento sostitutivo ai sensi dell'art. 14, comma 2 l.r. 1 del 2006.¹⁶³

Indubbiamente la gran parte dell'attività posta in essere dall'Ufficio nell'arco del quadriennio rientra nell'ambito del classico potere di intervento al fine di garantire il regolare e tempestivo svolgimento dell'attività amministrativa (art. 8 l.r. 20 del 1981), guardata però dalla prospettiva del cittadino, come lo stesso Difensore stigmatizza nelle diverse relazioni, allorché definisce la sua funzione come complementare alla giurisdizione nella tutela dei diritti. Da questo punto di vista si può affermare che vi è una tendenziale convergenza tra il modello "di diritto" e il modello "di fatto"¹⁶⁴ e che entrambi sono orientati verso quella che si è visto essere la tendenza più diffusa dell'istituto: l'affrancazione dalla funzione di controllore dell'Esecutivo per conto del Legislativo.¹⁶⁵

Il ruolo nella prassi assunto dall'organo, d'altro canto, pare rispondere essenzialmente alle istanze di prestazione di servizi da parte degli individui nel quadro di una forma di Stato, quella sociale di diritto, nella quale frequenti e complesse sono le relazioni in senso verticale, tra governanti e governati, e dove il principio che costituisce la matrice di tutti i diritti che contraddistinguono la posizione del cittadino nello Stato è quello di eguaglianza sostanziale, con i relativi corollari quanto ai profili di intervento statale nei confronti della società civile.¹⁶⁶

Significativa è la circostanza per cui tra i temi più trattati dall'Ufficio, accanto a quelli classici concernenti i diritti civili e i diritti economici (attività produttive) e rispetto a questi ultimi, anzi, prevalenti, vi siano l'ambiente (problematiche connesse all'inquinamento, all'urbanistica e alle infrastrutture); la salute; l'assistenza; i trasporti e, in genere, i servizi locali; il diritto allo studio e alla formazione; il "diritto" alla casa di abitazione.¹⁶⁷ In altri termini, tutti diritti *lato sensu* sociali.

In questa prospettiva, la revisione dello Statuto regionale, considerato il rango della fonte, potrebbe rappresentare un'occasione per affermare la centralità dello strumento di difesa civica come momento di raccordo e di mediazione di cruciale importanza nel rapporto tra cittadini e apparato amministrativo. Risultano pertanto condivisibili le osservazioni formulate dal Difensore civico regionale nella *Relazione al Consiglio regionale sull'attività svolta dall'Ufficio del Difensore civico nell'anno 2004*, in cui si palesano alcune perplessità sulla norma a tale fine introdotta nella proposta di legge costituzionale approvata il 1° febbraio 2005, che prevede, genericamente, la possibilità che la legge regionale disciplini organismi di garanzia funzionali al perseguimento degli obiettivi di buona amministrazione, di pari opportunità e di non discriminazione, di informazione e di tutela dei diritti dei minori (art. 14). In questo modo, infatti, si rischia di moltiplicare unicamente i soggetti attivabili dal cittadino, senza che ciò si traduca necessariamente in un loro funzionamento effettivo, efficace e coordinato e, soprattutto, in una cultura più condivisa e diffusa della mediazione, a cui si accompagni la disponibilità dell'Amministrazione a rivedere i propri atti e il proprio modo di operare.

Sez. III – ... segue: il Difensore civico negli enti locali

¹⁶³ Da rilevare che nella relazione dell'anno 2003 si fa menzione di un caso di richiesta di intervento sostitutivo ai sensi dell'art. 136 D.Lgs. 267 del 2000, respinta dal Difensore civico regionale in quanto norma non applicabile alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome, se incompatibile con le attribuzioni previste dagli statuti e dalle relative norme di attuazione. La questione interpretativa è ora superata dall'art. 14 l.r. 1 del 2006 che, come innanzi rilevato, consente agli enti locali di disciplinare direttamente, nei propri statuti e regolamenti, i casi di esercizio del potere di nomina di un commissario *ad acta* per l'adozione di atti obbligatori in forza di norme di legge o di statuto (comma 2), potendo anche a tale fine avvalersi del Difensore civico regionale nei casi previsti dal comma 3. Si veda *supra*, in questa sezione, *sub* 4.3.

¹⁶⁴ Per tali categorie si rinvia *supra*, in questa sezione, *sub* 2.

¹⁶⁵ Si rimanda *supra*, in questa sezione, *sub* 1 e *sub* 2.

¹⁶⁶ Per maggiori riferimenti si rinvia *supra*, in questa sezione, *sub* 3.2.

¹⁶⁷ Tema quest'ultimo sul quale il Difensore civico attira puntualmente l'attenzione del Consiglio regionale nella sua *Relazione* sull'attività svolta nell'anno 2006, sottolineando le carenze e le distorsioni provocate da una politica che punta più sull'edilizia agevolata che su quella sovvenzionata.

1 – Considerazioni introduttive

Se già la figura del Difensore civico regionale presenta nell'esperienza italiana una certa eterogeneità dovuta alla mancanza di un modello di riferimento nazionale, a livello locale l'istituto si configura in modo ancor più frastagliato, innanzitutto in dipendenza dal fatto che, sulla materia, insistono e si intersecano una pluralità di fonti normative, statali, regionali e dell'autonomia locale.

Per quanto il livello di governo locale possa considerarsi la "dimensione" naturale della difesa civica, poiché istituzionalmente vicino alla realtà locale e preordinato alla soddisfazione dei bisogni e alla promozione delle esigenze degli individui, singoli o raggruppati in comunità,¹⁶⁸ l'istituto del Difensore civico comunale e provinciale compare nel panorama normativo italiano solamente con la riforma dell'ordinamento delle autonomie locali attuata con la legge 142 del 1990. In particolare, l'art. 8, comma 1 prevedeva che gli statuti di Province e Comuni potessero facoltativamente introdurre una figura finalizzata a svolgere funzioni di garanzia dei cittadini nei confronti dell'Amministrazione pubblica e della sua azione. Tale impostazione confermava sostanzialmente quanto innanzi illustrato in merito alla normativa regionale italiana, ovvero la tendenziale ispirazione al modello dell'*Ombudsman* di derivazione nordica nel delineare l'istituto del Difensore civico quale organo con funzioni di controllo sull'operato della P.A. e di tutela di interessi individuali e collettivi non altrimenti tutelabili nei confronti di azioni od omissioni della P.A. medesima.¹⁶⁹

In precedenza, la mancanza di una specifica previsione legislativa da un lato aveva reso possibili soluzioni diversificate consistenti, per esempio, nella costituzione di appositi uffici, interni all'Amministrazione, con prevalente funzione di garanzia dei cittadini oppure di informazione agli stessi,¹⁷⁰ dall'altro aveva creato non poche difficoltà alle iniziative degli enti locali volte alla previsione specifica dell'istituto.

Nonostante ciò, alcuni Comuni italiani, facendo leva sulla potestà regolamentare loro riconosciuta (artt. 5 e 128 Cost.), avevano già istituito degli uffici con le medesime competenze degli odierni Difensori civici.

Di contro, l'orientamento consolidato dei Co.re.co. (Comitati regionali di controllo) era quello di annullare le deliberazioni comunali o provinciali istitutive del Difensore civico, argomentando la loro illegittimità proprio dall'assenza di un'apposita previsione legislativa dell'istituto in esame. La tesi si poneva peraltro in linea con il diffuso convincimento che la materia della tutela delle situazioni giuridiche soggettive dovesse considerarsi di esclusiva spettanza dell'autorità giudiziaria.¹⁷¹

La decisiva inversione di tendenza nel modo di intendere l'istituto può individuarsi nella posizione assunta dalla giurisprudenza amministrativa in base alla quale il Difensore civico deve essere considerato come un organo interno all'organizzazione comunale (ossia manifestazione dell'esercizio dell'ordinaria autonomia organizzativa) che, al fine di promuovere il migliore funzionamento dell'ente, non prende decisioni, ma si limita a sollecitare presso gli organi competenti l'adozione degli opportuni provvedimenti nell'ambito di una corretta amministrazione, favorendo una collaborazione volontaria con le altre Amministrazioni pubbliche.¹⁷² Il servizio di difesa civica, in tale prospettiva, non risulta perciò paragonabile all'attività del giudice e non può essere, di conseguenza, in contrasto con gli organi istituzionalmente deputati alla tutela giurisdizionale, ponendosi, rispetto a questi, su un piano affatto distinto.

A partire dalla previsione contenuta nell'art. 8 della legge 142 del 1990 è chiaro che ogni discussione in merito alla legittimità di fonti dell'autonomia locale disciplinanti l'istituto del Difensore civico è venuta meno. Tuttavia la circostanza per cui la materia è stata ricondotta al sistema delle fonti locali, pur nel quadro della normativa statale (o regionale) di riferimento, ha generato altri problemi, apprezzabili soprattutto sul piano orizzontale dei rapporti tra enti locali.¹⁷³

¹⁶⁸ Queste riflessioni trovano conferma anche nei più recenti documenti adottati nell'ambito del Consiglio d'Europa e dedicati proprio alla difesa civica regionale e locale. Si veda *supra*, sezione I, sub 2.2.

¹⁶⁹ Si rinvia *supra*, sezione II, sub 1.

¹⁷⁰ Per alcuni esempi si rinvia a R. SCARCIGLIA, *I regolamenti degli enti locali dopo le leggi 142 e 241 del 1990*, Rimini, 1993, pag. 162.

¹⁷¹ In particolare, si segnala il caso emblematico della deliberazione del 21 gennaio 1979, con la quale il Comune di Parma aveva previsto l'istituzione del Difensore civico, annullata nel marzo dello stesso anno dal Comitato regionale di controllo. Per superare i rilievi di legittimità del Co.re.co., il Consiglio comunale inserì nel regolamento una nuova norma con la quale si stabiliva che l'azione dell'*Ombudsman*, nei riguardi di Amministrazioni differenti dal Comune, ma operanti nel medesimo territorio, doveva essere preceduta da una manifestazione di consenso dell'ente interessato. Il Co.re.co. annullò pure tale disposizione e il Comune di Parma impugnò il provvedimento di annullamento dinanzi al TAR Emilia Romagna – sezione di Parma che, accogliendo il ricorso (Si veda nota seguente), segnò una svolta nel modo di concepire l'istituto.

¹⁷² Cfr. TAR Emilia Romagna – Sezione Parma, sentenza 13 luglio 1983, n. 198, in *Tribunale Amministrativo Regionale*, 1983, II, 2575. La pronuncia è ricordata anche da L. VANDELLI, *Ordinamento delle Autonomie locali. Commento alla legge 8 giugno 1990, n. 142*, Rimini, 1991, pag. 129, nota n. 28.

¹⁷³ Relativi in special modo al coordinamento e alla competenza dei diversi Uffici di difesa civica, con frequenti ricadute sull'efficacia dell'istituto: cfr. L. VANDELLI, *Difensore civico e Autonomie locali, in Regione e Governo locale*, 1992, n. 4, pag. 541 ss.

2 – Le fonti statali (e regionali) di riferimento

2.1 – La legge 142 del 1990: una retrospettiva

Prendendo le mosse dalle fonti statali che disciplinano l'istituto, il punto di partenza è dato, come in precedenza accennato, dall'art. 8 della legge 142 del 1990. Sebbene la disposizione sia stata in seguito recepita nell'art. 11 del decreto legislativo 267 del 2000, che costituisce il riferimento normativo attuale, pare opportuno soffermarsi brevemente sulla sua analisi, al fine di comprendere la portata e il significato dell'"esordio" dell'istituto nel nostro ordinamento.

L'art. 8 cit. presentava un carattere profondamente innovativo, dal momento che con esso veniva per la prima volta prevista nell'ordinamento giuridico italiano la facoltà per i Comuni e le Province di inserire nei propri statuti la figura del Difensore civico, tra l'altro attribuendo allo stesso l'importante funzione di garante dell'imparzialità e del buon andamento della Pubblica Amministrazione, vale a dire di un principio di livello costituzionale (art. 97 Cost.).

L'ampiezza della formulazione adottata dal legislatore del 1990 se, da un lato, garantiva una certa flessibilità nell'opera di verifica dell'introduzione nel nostro ordinamento di una figura simile all'*Ombudsman* nordico, dall'altro lato si prestava alla critica di essere eccessivamente generica e cauta nei contenuti e nell'impostazione.¹⁷⁴

In particolare, è da rilevare come la legge sull'Ordinamento delle Autonomie locali si limitasse ad affermare il ruolo del Difensore civico quale garante dell'imparzialità e del buon andamento della Pubblica Amministrazione, senza però definirne in concreto la fisionomia e la posizione istituzionale¹⁷⁵ che, viceversa, venivano rimesse allo statuto dell'ente locale, con il conseguente rischio di una eccessiva "parcellizzazione" ed eterogeneità della difesa civica.¹⁷⁶

Inoltre, tra gli elementi di timidezza imputabili alla legge 142, vi era il fatto che l'istituzione del Difensore civico era prevista solamente quale mera facoltà del Comune o della Provincia e non come un obbligo, e ciò nonostante la riconosciuta centralità dell'istituto. La decisione di lasciare alla libera determinazione di ogni singolo ente la scelta in ordine all'attuazione della norma trovava peraltro giustificazione nella marcata diversità delle (e tra le) realtà territoriali locali in termini demografici, economici, culturali e sociali, che rendeva difficilmente praticabile la strada della previsione obbligatoria.

Sotto questo profilo si può incidentalmente evidenziare che, mentre era tutto sommato comprensibile che negli anni Ottanta e Novanta non si prendesse una netta posizione a favore della obbligatorietà dell'istituzione del Difensore civico, meno giustificabile e comprensibile è – come si vedrà – il ripetersi di tale scelta anche nel T.U.E.L. del 2000. Se è vero, infatti, che la sperimentazione dell'istituto non è stata particolarmente soddisfacente, soprattutto per ciò che concerne la sua scarsa diffusione nella realtà dei Comuni italiani, non si può d'altro canto sottovalutare la portata dello strumento nella prospettiva della tutela dei cittadini e la cresciuta sensibilità, culturale e anche specificamente giuridica, rispetto alla necessità di assicurare a tutti i cittadini, indistintamente, uguale possibilità di tutela nei confronti di ogni settore della Pubblica Amministrazione: di qui la possibilità (non sfruttata) di favorire lo sviluppo dell'istituto della difesa civica attraverso la fissazione di uno specifico obbligo di previsione statutaria per gli enti territoriali minori e/o l'accoglimento di logiche di rete.

Tornando all'analisi della legge 142 del 1990, altro elemento significativo è costituito dall'inserimento dell'art. 8 nel Capo III, dedicato agli "*Istituti di partecipazione*".

Riprendendo quanto già evidenziato in precedenza e, cioè, che sotto il profilo dei rapporti verticali tra Amministrazione e amministrati il Difensore civico può, astrattamente, essere qualificato come organo di partecipazione popolare all'attività amministrativa,¹⁷⁷ il tipo d'inquadramento prescelto dalla legge in esame risulta da un lato appropriato, dall'altro riduttivo.

Mentre la collocazione tra gli istituti di partecipazione operata dal legislatore può ritenersi soddisfacente quanto all'aspetto dell'attività del Difensore civico di tutela dei diritti e di mediazione¹⁷⁸ – che indirettamente richiama il principio

¹⁷⁴ In senso conforme, cfr. M. MARIANI - A. DI BERNARDO - A.L. DORIA, *Il Difensore civico. Esperienze comparate di tutela dei diritti*, cit., pag. 234.

¹⁷⁵ L'art. 8 testualmente recitava: «1. Lo statuto provinciale e quello comunale possono prevedere l'istituto del difensore civico, il quale svolge un ruolo di garante dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione comunale o provinciale, segnalando, anche di propria iniziativa, gli abusi, le disfunzioni, le carenze ed i ritardi dell'amministrazione nei confronti dei cittadini. 2. Lo statuto disciplina l'elezione, le prerogative ed i mezzi del difensore civico nonché i rapporti con il consiglio comunale o provinciale».

¹⁷⁶ In senso conforme, cfr. L. VANDELLI, *Ordinamento delle autonomie locali*, cit., pag. 129 s.

¹⁷⁷ Sulla natura dell'istituto si richiama quanto detto innanzi, a proposito del Difensore civico regionale, sezione II, sub 2 e sub 5.

¹⁷⁸ Su tali funzioni si rimanda *supra*, sezione II, sub 4.3.

costituzionale dell'eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, comma 2 Cost. –, sotto il profilo del ruolo di osservatorio sull'attività della Pubblica Amministrazione e di garante del buon funzionamento della stessa, tale soluzione rischia di non cogliere sino in fondo le potenzialità dell'istituto. Infatti, considerando che i compiti del Difensore civico sono riconducibili in senso lato alla verifica della rispondenza dell'azione amministrativa locale ai principi di imparzialità e di buon andamento codificati nell'art. 97 Cost., esso non può essere *sic et simpliciter* annoverato tra gli strumenti della partecipazione popolare all'attività delle Amministrazioni locali,¹⁷⁹ qualora si consideri la partecipazione come momento di coinvolgimento della popolazione nelle scelte operate dalla Amministrazione (ossia nella prospettiva dell'efficienza dei servizi resi dall'Amministrazione locale).¹⁸⁰ In questo modo non verrebbero valorizzate le funzioni di impulso e di stimolo affinché l'Amministrazione locale non ponga in essere o, comunque, rimuova, quei comportamenti che appaiono in contrasto con i principi fondamentali di cui all'art. 97 Cost.

Il problema dell'individuazione della *sedes materiae*, peraltro connesso con quello della natura giuridica dell'istituto, si è ripresentato in sede di elaborazione e approvazione del Testo Unico sull'Ordinamento degli Enti locali del 2000, laddove sia il Difensore civico che l'insieme degli istituti di partecipazione popolare compaiono ora nel Titolo I, "Disposizioni generali".

2.2 – Il decreto legislativo n. 267 del 2000. Il rinnovato problema della copertura territoriale e l'ambito di operatività dell'istituto

Come innanzi evidenziato, la scelta del legislatore del 1990 di considerare il Difensore civico un istituto di partecipazione ha sollevato perplessità, in quanto esso non concretizza una vera e propria forma di partecipazione popolare all'attività amministrativa degli enti locali, bensì si configura come portatore di istanze, proposte, lamenti dei cittadini o, in altri termini, come un «ufficio strumentale alle necessità della partecipazione diffusa che opera in funzione di collegamento tra realtà giuridica e realtà sociale per tradurre comportamenti di fatto dei cittadini sotto forme giuridicamente rilevanti».¹⁸¹

Significativamente, pertanto, l'art. 11 del T.U.E.L., dedicato specificamente al Difensore civico, è stato inserito, come già evidenziato e assieme alle altre norme dedicate al tema della partecipazione popolare (articoli 8, 9 e 10), nel Titolo I "Disposizioni generali".

Si segnala, per inciso, che la circostanza che il cambiamento compiuto nel D.Lgs. 267 del 2000 riguardi tutti gli strumenti di democrazia partecipativa appare, comunque, un argomento a sfavore dei sostenitori di quegli orientamenti dottrinali che si opponevano all'inclusione del Difensore civico in tale eterogenea categoria. D'altro canto, però, vi è chi ha sottolineato come la caratterizzazione del Difensore quale garante dell'imparzialità e del buon funzionamento della P.A. a tutela del cittadino troverebbe conferma, al di fuori del T.U.E.L. e sul piano sistematico, nel potere di riesame contro il rifiuto o il differimento dell'accesso, attribuitogli dall'art. 15, comma 1 della legge 340 del 2000 (che ha modificato l'art. 25 della legge 241 del 1990).¹⁸²

Venendo all'analisi della disposizione, l'art. 11 del T.U.E.L., riprendendo in larga misura i contenuti del precedente art. 8 della legge 142 del 1990, stabilisce espressamente che: «1. Lo statuto comunale e quello provinciale possono prevedere l'istituzione del difensore civico, con compiti di garanzia dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione comunale o provinciale, segnalando, anche di propria iniziativa, gli abusi, le disfunzioni, le carenze ed i ritardi dell'amministrazione nei confronti dei cittadini. 2. Lo statuto disciplina l'elezione, le prerogative ed i mezzi del difensore civico nonché i suoi rapporti con il consiglio comunale e provinciale. 3. Il difensore civico comunale e quello provinciale svolgono altresì le funzioni di controllo nell'ipotesi prevista all'art. 127».

Anche in seguito all'intervento normativo del 2000 l'istituzione del Difensore civico è, pertanto, una mera facoltà attribuita al Comune e alla Provincia: ciascuno degli enti locali può dunque avvalersi o meno della difesa civica.

A integrazione di quanto già sopra evidenziato al riguardo, in questa sede si può notare come l'idea, sviluppatasi a margine dell'attività di elaborazione del T.U.E.L., che l'istituto potesse essere utilmente circoscritto alle realtà comunali di ampie dimensioni (si era ipotizzata la soglia dei 40.000 abitanti), non è stata poi ripresa nel testo definitivo. Ciò,

¹⁷⁹ A. ZUCCHETTI, *Commento sub art. 11*, in AA.VV., *Testo Unico degli Enti Locali, I, Ordinamento Istituzionale*, Milano, 2000, pag. 207.

¹⁸⁰ Sul tema si rinvia altresì *supra*, sezione II, sub 2. In senso conforme, cfr. G. ROLLA, *Diritto regionale e degli enti locali*, cit., pag. 324.

¹⁸¹ L. DE ANGELIS, *La tutela degli interessi diffusi nell'amministrazione: possibile ruolo del difensore civico (anche in relazione alla L. 241 del 90)*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1991, n. 2, pag. 358.

¹⁸² Così F. PITERÀ, *Commento sub art. 11*, in AA. VV., *La riforma del enti locali, I*, Torino, 2002, pag. 92.

comunque, non ha avuto particolari conseguenze, poiché, alla prova dei fatti, pochi Comuni di piccole dimensioni hanno previsto a livello statutario la figura del Difensore civico e ancor meno hanno provveduto a designare la persona destinata a ricoprire l'incarico. A fondamento di tale situazione oggettiva (al di là dei casi in cui la (non) scelta sia stata determinata da sfiducia nell'istituto o dalla scarsa conoscenza dello stesso) si può rinvenire la diffusa opinione che in questi contesti la soluzione preferibile sia quella di dare vita a una regolamentazione del servizio in forma associata, per mezzo di convenzioni o di consorzi.

Del resto, per favorire l'istituzione generalizzata del Difensore civico e per agevolare la gestione associata di uffici di Difensori civici intercomunali, alcuni statuti hanno introdotto la possibilità di stipulare convenzioni – prima ai sensi dell'art. 24 della legge 142 del 1990 e ora dell'art. 30 T.U.E.L. – con altri enti locali che nei loro statuti non abbiano previsto o non vogliano attuare tale istituto. Specularmente, altri statuti si limitano a stabilire la possibilità che l'ente locale aderisca a un ufficio del Difensore civico consorziato, a quello dell'eventuale Comunità montana presente sul territorio o a quello della Provincia o della Regione.

(a) La copertura territoriale

La questione della copertura territoriale fu uno degli argomenti più discussi¹⁸³ già in sede di approvazione della legge 142 del 1990, vista l'esigenza di evitare una eccessiva frammentazione della difesa civica e, nello stesso tempo, di favorire la migliore allocazione possibile delle risorse umane, strutturali ed economiche.

In questa prospettiva si è tentato, quindi, di individuare meccanismi che permettessero la realizzazione di una rete territoriale organicamente strutturata attraverso il ricorso agli strumenti della convenzione, del consorzio volontario e dell'avvalimento,¹⁸⁴ nella convinzione che ciò avrebbe consentito di ammortizzare in modo efficace i costi fissi connessi al funzionamento dell'ufficio e, contemporaneamente, avrebbe realizzato l'obiettivo di assicurare a tutti i cittadini, indistintamente e senza diseguaglianze, la fruibilità di uno strumento di tutela adeguato agli effettivi bisogni locali.

Con la convenzione due o più enti sottoscrivono un accordo in base al quale vengono utilizzati gli uffici e le strutture già facenti capo ai sottoscrittori, con minori costi di gestione rispetto a soluzioni che prevedano la creazione di un Ufficio nuovo e separato per la difesa civica.

In alternativa all'utilizzo dello strumento della convenzione, è possibile la creazione di un consorzio volontario mediante il quale dare vita a una forma associativa dotata di autonomia organizzativa e strutturale, che nomini il Difensore civico di tutti gli enti consorziati.

Quanto all'istituto dell'avvalimento, la sua specificità è costituita dal fatto che il Difensore civico rimane formalmente incardinato in uno solo degli enti coinvolti (generalmente la Regione, ma può essere anche una Provincia o una Comunità montana), ma è legittimato all'esercizio delle funzioni anche nei confronti di tutti gli enti locali di livello inferiore. Si può osservare come quest'ultima possibilità sia generalmente quella meno gradita agli enti locali, soprattutto in quanto essi sono esclusi dalla fase della scelta del soggetto cui affidare l'incarico di Difensore civico.

Volendo sintetizzare quelle che sono state le opzioni che gli statuti degli enti locali hanno concretamente individuato circa le modalità di previsione e di istituzione della difesa civica, si individua la seguente casistica.¹⁸⁵ La collaborazione con altri enti mediante convenzione per l'istituzione del Difensore civico comunale; l'alternativa tra l'istituzione di un proprio Difensore civico e la convenzione con altri enti; l'istituzione di un proprio Difensore civico, dando la possibilità ad altri di avvalersene; l'avvalimento a livello locale di Difensori civici istituiti da altri enti di livello superiore; la compresenza di tutte e tre le possibilità (istituzione di un proprio Difensore civico, convenzione, avvalimento); l'attribuzione delle competenze proprie del Difensore civico ad altri organi dell'ente locale.

(b) L'ambito di operatività dell'istituto

Passando a considerare le funzioni normativamente previste per il Difensore civico, il suo campo di intervento riguarda sia la tutela delle posizioni giuridiche soggettive, che la vigilanza sulla legalità, la regolarità e l'efficienza dell'azione amministrativa e, pur essendo diverse le espressioni linguistiche utilizzate – ossia «ruolo di garante» nella legge 142, sostituito da «con compiti di garanzia» nel Testo Unico –, il significato complessivo del compito istituzionale della difesa civica non è mutato nel tempo: si tratta sempre dell'organo chiamato a restituire ai cittadini la fiducia nella

¹⁸³ M. MARIANI - A. DI BERNARDO - A.L. DORIA, *Il Difensore civico. Esperienze comparate di tutela dei diritti*, cit., pag. 235.

¹⁸⁴ Sull'utilità e le esigenze soddisfatte da tali strumenti si veda anche *supra*, sezione II, sub 6.2.

¹⁸⁵ Per una rassegna delle varie soluzioni adottate a livello comunale si veda A. ZUCCHETTI, *Commento sub art. 11*, cit., pag. 228 ss.; nonché M. MARIANI - A. DI BERNARDO - A.L. DORIA, *Il Difensore civico. Esperienze comparate di tutela dei diritti*, cit., pag. 236-238.

Pubblica Amministrazione, rappresentando una tutela alternativa rispetto ai rimedi giurisdizionali e amministrativi tradizionali¹⁸⁶. Anche ai sensi dell'art. 11 del T.U.E.L. il Difensore civico locale presenta quella che può essere definita una «doppia anima»,¹⁸⁷ in quanto si attiva a garanzia delle situazioni giuridicamente rilevanti dei cittadini nei confronti della Pubblica Amministrazione e ha altresì competenza generale quale garante dell'imparzialità e del buon andamento dell'Amministrazione stessa, segnalando abusi, disfunzioni, carenze e ritardi. Per completezza, si noti che a tali funzioni si aggiungono quella di controllo ex art. 127 del T.U.E.L. (di cui si dirà nel prosieguo) e la possibilità di costituirsi, ai sensi dell'art. 36 della legge 104 del 1992, parte civile nei processi penali nei quali persona offesa sia una persona handicappata.¹⁸⁸

Sulla base delle funzioni del Difensore civico previste dalla normativa statale si può affermare che a esso non è stata conferita alcuna competenza giurisdizionale, sicché la locuzione «compiti di garanzia» deve intendersi in senso tecnico:¹⁸⁹ il Difensore civico è cioè garante o mediatore, nel senso che interviene in tutti i casi in cui gli sia stata segnalata o abbia comunque individuato una qualche disfunzione dell'azione amministrativa che rappresenti una violazione alle regole dell'imparzialità e del buon andamento della Pubblica Amministrazione sancite dall'art. 97 Cost.

Il Difensore civico esplica le sue funzioni con specifico riguardo alle attività della «pubblica amministrazione comunale o provinciale», formula che deve essere interpretata estensivamente, nel senso di ricomprendere tutti gli organi e uffici dell'ente territoriale e degli organismi a esso collegati o da esso dipendenti, quali, esemplificativamente, enti istituzionali controllati e sottoposti a vigilanza, aziende municipalizzate, società a partecipazione pubblica. Si è parlato di mere indicazioni a titolo di esempio, poiché non deve dimenticarsi l'ampio e qualificante ruolo che in materia svolge l'autonomia statutaria degli enti locali, la quale, conseguentemente, può rendere (e in concreto rende) l'oggetto dell'intervento del Difensore civico decisamente vasto e variegato.

Più nel dettaglio, il potere che è attribuito al Difensore civico è quello di «segnalare» le manifestazioni patologiche dell'azione amministrativa a destinatari che non sono espressamente indicati dalla legge, ma che possono individuarsi, in primo luogo, negli organi statuari dell'ente locale e nei medesimi uffici ai quali sono imputabili le disfunzioni e le irregolarità accertate. Vi è chi ha ritenuto che, nell'esercizio di tale «funzione amministrativa», al Difensore civico debba essere riconosciuta la qualifica di pubblico ufficiale ai sensi dell'art. 357 del codice penale.¹⁹⁰

Relativamente all'oggetto delle segnalazioni, l'art. 11 elenca, sempre a titolo meramente esemplificativo, «gli abusi, le disfunzioni, le carenze e i ritardi dell'amministrazione nei confronti dei cittadini». L'enumerazione compiuta intende riferirsi a tutte le posizioni soggettive degli amministrati e agli interessi non sempre tutelabili in sede giudiziaria, che concernono le violazioni di legge e in genere i casi di illegittimità dell'azione amministrativa (abusi), le situazioni in cui i mezzi usati dalla Pubblica Amministrazione sono inadeguati a perseguire gli scopi (disfunzioni) oppure gli aspetti procedurali dell'attività amministrativa (carenze e ritardi), con esclusione della tutela dei c.d. interessi diffusi.¹⁹¹

Il comma 2 dell'art. 11 riserva all'esercizio dell'autonomia statutaria – considerata la sede privilegiata di disciplina della materia – la determinazione delle caratteristiche essenziali dell'istituto di difesa civica, quali: l'elezione, le prerogative, i mezzi di azione e il rapporto con l'organo assembleare. La norma, analogamente all'art. 8 legge 142 del 1990, sembra per inciso limitare ai minimi termini la competenza della fonte regolamentare in materia di Difensore civico, ferma restando comunque la possibilità che i regolamenti intervengano a integrare lo statuto per ciò che concerne l'organizzazione burocratica dell'ufficio.¹⁹²

¹⁸⁶ Così N. OLIVETTI RASON, *Commento sub art. 11*, in M. BERTOLISSI (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali*, Bologna, 2002, pag. 113.

¹⁸⁷ Cfr. A. BELLONZI, *Il difensore civico negli enti locali. Dal dato normativo al modello reale*, in *Nuova rassegna*, 1998, pag. 309.

¹⁸⁸ Cfr. S. ITALIA, *I regolamenti dell'ente locale*, Milano, 2000, pag. 140.

¹⁸⁹ Si veda A. ZUCCHETTI, *Commento sub art. 11*, cit., pag. 212.

¹⁹⁰ A. MEALE, *Il difensore civico nella prospettiva del nuovo ordinamento degli enti locali*, in *Amministrazione e Politica*, n. 6, 1991, pag. 81. L'art. 357 c.p. delinea la *Nozione del pubblico ufficiale* stabilendo che «1. Agli effetti della legge penale, sono pubblici ufficiali coloro i quali esercitano una pubblica funzione legislativa, giudiziaria o amministrativa. 2. Agli stessi effetti è pubblica la funzione amministrativa disciplinata da norme di diritto pubblico e da atti autoritativi e caratterizzata dalla formazione e dalla manifestazione della volontà della pubblica amministrazione o dal suo svolgersi per mezzo di poteri autoritativi o certificativi».

¹⁹¹ Sul punto si veda G. VIRGA, *L'amministrazione locale*, Milano, 1991, pag. 347; L. DE ANGELIS, *La tutela degli interessi diffusi nell'amministrazione: possibile ruolo del difensore civico (anche in relazione alla l. 241 del 1990)*, cit., pag. 330 ss.

¹⁹² In senso conforme, cfr. L. PEGORARO, *Gli statuti degli enti locali*, Rimini, 1993, pag. 120. Più in generale, sul contenuto della potestà statutaria degli enti locali, si rinvia a E. D'ORLANDO, *Lo statuto comunale nel sistema delle fonti*, in *Il diritto della Regione*, n. 5 del 6, 2004, pag. 765 ss. Pare invece ritenere più ampio l'ambito della competenza regolamentare sul tema della difesa civica R. SCARCIGLIA, *I regolamenti degli enti locali dopo le leggi 142 e 241 del 1990*, cit., pag. 161 ss., il quale distingue il contenuto essenziale della fonte, identificato con i meccanismi di funzionamento dell'istituto, dal contenuto accidentale, incentrato sulle modalità di svolgimento delle funzioni del Difensore civico.

Da rilevare che l'attuazione dell'autonomia statutaria può andare oltre l'ambito della competenza legislativamente riservata alla fonte statuto, dal momento che può investire anche profili funzionali – peraltro determinanti per la fisionomia e il ruolo istituzionale in concreto assunti dal Difensore civico – arricchendo direttamente il novero delle competenze riconducibili all'istituto, così come rendendo più o meno incisive quelle che la normativa statale gli attribuisce, a seconda delle scelte compiute sulle materie coperte da riserva statutaria.

Con riferimento alle fonti primarie disciplinanti il Difensore civico locale è opportuno ricordare che nelle Regioni ad autonomia speciale, essendo la materia relativa all'ordinamento degli enti locali da annoverare tra quelle rientranti nell'ambito della potestà legislativa primaria (o piena o esclusiva), il riferimento normativo è la legge regionale sull'ordinamento locale, ovviamente laddove adottata.¹⁹³

3 – Le caratteristiche generali dell'istituto nell'attuazione dell'autonomia statutaria degli enti locali

La riserva statutaria (eventualmente integrata, come accennato, da regolamenti statutariamente fondati)¹⁹⁴ costituisce, in teoria, un'occasione di diversificazione offerta all'autonomia degli enti locali per la valorizzazione delle specifiche realtà territoriali, potendo ogni ente disegnare il proprio Difensore civico in rapporto alle proprie esigenze, rispettando le poche linee guida individuate dalla fonte statale come contenuto minimo degli statuti. Nonostante le potenzialità insite nella scelta di introdurre in sede locale un'estrema varietà di soluzioni, data la genericità dei principi legislativi che rappresentano il limite alla potestà statutaria, deve, tuttavia, prendersi atto che le scelte compiute da Comuni e Province sono state sostanzialmente omogenee, con qualche limitata diversificazione in ordine alle modalità e ai requisiti di elezione.

Le ragioni sono molteplici e vanno dalla tendenza delle Amministrazioni a rifuggire da forme più o meno incisive di controllo, alla difficoltà di reperire soggetti idonei a ricoprire l'incarico; dalla previsione di *quorum* di elezione difficilmente superabili, alla limitatezza dei poteri attribuiti ai Difensori (spesso solamente sollecitatori o di mera denuncia). Pertanto non stupisce, da un lato, che anche laddove l'istituto sia stato previsto e sia stato effettivamente attuato, le sue fortune siano di frequente dipese, in realtà, dalla personalità dell'incaricato; dall'altro, che siano state ricercate da parte degli enti locali delle formule alternative di tutela dei diritti dei cittadini, dal momento che la carenza di efficaci strumenti sanzionatori è stata individuata come la ragione principale dell'esito deludente dell'esperienza del Difensore civico.¹⁹⁵

Ciò premesso, è comunque possibile formulare una sintesi dei profili maggiormente qualificanti la difesa civica locale, soprattutto in un'ottica di comparazione con le indicazioni fornite dalle fonti statali e con le norme che disciplinano l'istituto a livello regionale.

3.1 – Lo status

Quanto alla procedura di designazione, nella maggioranza dei casi a livello locale si esclude l'elezione diretta da parte del corpo elettorale, privilegiando la via dell'elezione da parte del Consiglio a maggioranza qualificata, ciò soprattutto per evitare di creare una figura che possa finire per contrapporsi al Consiglio dell'ente locale e, comunque, tenendo fermo il presupposto dell'assenza di un rapporto gerarchico tra il Difensore civico e l'ente pubblico, percepito come dannoso.¹⁹⁶ Alcuni statuti prevedono la procedura di nomina, da effettuarsi da parte del Sindaco o del

¹⁹³ Si veda, per esempio, l'art. 14 l.r. Friuli Venezia Giulia 1 del 2006 recante "Principi e norme fondamentali del sistema Regione – autonomie locali nel Friuli Venezia Giulia", su cui si veda *infra*, sub 4.1. L'art. 33 T.U. delle leggi regionali sull'ordinamento dei Comuni della Regione autonoma Trentino-Alto Adige (a suo tempo introdotto dalla l.r. Trentino-Alto Adige 1 del 1993), che recita «1. Lo statuto comunale può prevedere l'istituto del difensore civico il quale svolge un ruolo di garante dell'imparzialità e del buon andamento dell'amministrazione comunale, segnalando, anche di propria iniziativa, gli abusi, le disfunzioni, le carenze ed i ritardi dell'amministrazione nei confronti dei cittadini. In tal caso, lo statuto disciplina l'elezione, le prerogative ed i mezzi del difensore civico nonché i suoi rapporti con il consiglio e la giunta comunale. 2. In caso di costituzione di unioni di comuni, ai sensi dell'art. 63, lo statuto dell'unione può prevedere, fra l'altro, un unico difensore civico per tutti i comuni partecipanti all'unione medesima. 3. Lo statuto può altresì prevedere che tale istituto venga attivato mediante convenzione con il difensore civico operante, ai sensi delle rispettive discipline, nel territorio della provincia autonoma di Trento o di Bolzano, ovvero mediante convenzione con un comune che abbia già istituito il difensore civico». L'art. 42 l.r. Valle d'Aosta n. 54 del 1998 sul "Sistema delle autonomie locali in Valle d'Aosta", che recita «1. Lo statuto comunale può prevedere l'istituto del difensore civico, il quale svolge un ruolo di garante dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione comunale, segnalando, anche di propria iniziativa, gli abusi, le disfunzioni, le carenze ed i ritardi dell'amministrazione nei confronti dei cittadini e dei residenti e dei cittadini. 2. Lo statuto comunale disciplina l'elezione, le prerogative ed i mezzi del difensore civico nonché i suoi rapporti con gli organi del Comune. 3. Previo accordo tra gli enti, lo statuto comunale può prevedere l'istituzione di un unico difensore civico con la Regione e con altri enti locali». L'art. 1, lett. b, l.r. Sicilia 48 del 1991, recante "Provvedimenti in tema di autonomie locali" che non fa altro che recepire, però, l'art. 8 della legge 142 del 1990.

¹⁹⁴ Sulla definizione si rimanda a L. PEGORARO, *Gli statuti degli enti locali*, cit., pag. 128 ss.

¹⁹⁵ Così G. ROLLA, *Diritto regionale e degli enti locali*, cit., pag. 324 s.

¹⁹⁶ Per le diverse tesi sulla natura giuridica del difensore civico regionale cfr. *supra*, sezione II, sub 5.

Presidente della Provincia ai sensi dell'art. 49 T.U.E.L., sulla base di indicazioni provenienti dai soggetti a ciò legittimati dallo statuto, che a volte prevede anche l'ipotesi dell'autocandidatura.

La diffusa pratica di prevedere statutariamente l'elezione del Difensore civico a opera del Consiglio dell'ente è peraltro interpretata dalla dottrina come argomento a favore della tesi della qualificazione del Difensore, quanto a natura giuridica, quale organo incardinato nell'ordinamento comunale o provinciale.¹⁹⁷

Anche in ambito locale, a difesa delle garanzie di autonomia e di indipendenza, sono in genere previsti per la designazione lo scrutinio segreto e la maggioranza qualificata, anche se si riscontra un'estrema varietà della disciplina della procedura.¹⁹⁸ Si segnala, incidentalmente, che una possibile soluzione alternativa alla previsione di maggioranze elevate e sempre diretta a consentire una maggiore indipendenza e autonomia, potrebbe essere rappresentata da un meccanismo che preveda la scelta del Difensore da parte della minoranza consiliare, magari mediante l'indicazione da parte di questa di un rosa ristretta di candidati, aventi i requisiti morali e professionali, nell'ambito della quale il Consiglio dovrebbe pronunciarsi.

Il provvedimento di designazione del Difensore civico è soggetto a obbligo di motivazione qualora, ipotesi normale, la scelta avvenga tra una pluralità di candidati. Infatti, la decisione non si sostanzia in un atto politico, svincolato da ogni obbligo di motivazione e, conseguentemente, «la procedura comparativa tra più candidature deve risolversi nella scelta del soggetto che assicuri una particolare competenza tecnico-professionale».¹⁹⁹ Ciò, però, non significa che il Difensore civico debba essere un organo esclusivamente tecnico, quanto piuttosto che debba sempre essere assicurata la sua capacità di valutare adeguatamente il comportamento dell'Amministrazione nei suoi rapporti con il cittadino.

Sempre in quest'ottica, appare giustificata, oltre alla previsione di un'età minima, anche una serie di specifici requisiti e di cause di ineleggibilità e di incompatibilità, volte a garantire una qualificata preparazione e una solida esperienza giuridico-amministrativa del candidato, nonché la sua indipendenza e imparzialità di valutazione e di giudizio.

Quanto ai requisiti soggettivi, di regola si richiede la residenza nella circoscrizione dell'ente locale e il possesso di determinati titoli di studio, quali la laurea in giurisprudenza. Più difficile è invece la possibilità di ricondurre valore precettivo, stante l'impraticabilità di adeguate verifiche, a requisiti quali «la riconosciuta probità» o «l'elevata qualificazione professionale», che pure si rinvengono in molti statuti.

Per ciò che concerne le cause di ineleggibilità e di incompatibilità, molti statuti le riconducono alle fattispecie già previste per le cariche comunali o provinciali, mentre altri stabiliscono anche l'ineleggibilità di coloro che esercitano arti, professioni e commerci nell'ambito dell'ente locale. Sotto questo profilo, significativa è una recente pronuncia del Consiglio di Stato, la quale ha stabilito che «i consiglieri, parenti degli aspiranti difensori civici, non possono prendere parte alla loro elezione».²⁰⁰

La durata della carica non è in genere svincolata da quella del Consiglio e il mandato quinquennale del Difensore ne determina l'indebolimento sotto il profilo dell'autonomia e dell'indipendenza. A livello locale, al pari di quanto previsto nelle discipline regionali dell'istituto, le sorti del Difensore dipendono quindi generalmente da quelle dell'organo assembleare. Risulta in questo modo accentuato il legame "fiduciario" intercorrente tra i due, enfatizzato tra l'altro anche dalla possibilità di revoca del Difensore a opera del Consiglio in presenza di determinati presupposti.

Più in generale, la cessazione dalla carica di Difensore avviene per scadenza dell'incarico, frequentemente collegata, come accennato, al mandato consiliare; per dimissioni; per revoca da parte del Consiglio, in genere contemplata per gravi motivi connessi all'esercizio delle funzioni del Difensore (ipotesi di gravi e persistenti violazioni di legge o di idoneità a garantire l'efficacia del funzionamento dell'ufficio) e deliberata con la stessa maggioranza richiesta per l'elezione; per decadenza nel caso di ineleggibilità o di incompatibilità sopravvenuta. Non sarebbe invece configurabile, se non altro per ragioni di simmetria rispetto alle procedure di designazione, la cessazione dalla carica a seguito di voto di revoca dei cittadini (sul modello dell'istituto del *recall* statunitense).²⁰¹

Con deliberazione consiliare vengono altresì stabiliti la sede, la dotazione organica, i criteri di assegnazione del personale e il trattamento economico pertinente all'Ufficio.

¹⁹⁷ Sul punto si richiama quanto detto innanzi, sezione II, sub 5.

¹⁹⁸ Si veda, per esempio, la casistica riportata da A. ZUCCHETTI, *Commento sub art. 11*, cit., pag. 217 s.

¹⁹⁹ Così, per esempio, TAR Sicilia - Catania, Sezione I, sentenza 3 marzo 2005, n. 388 in www.giustizia-amministrativa.it.

²⁰⁰ Si veda Consiglio di Stato, Sezione V, sentenza 11 marzo 2005, n. 1038, in www.giustizia-amministrativa.it.

²⁰¹ Sul punto cfr. E. BETTINELLI, *Profilo di un difensore civico comunale*, in *Nuovo governo locale*, 1991, pag. 44.

3.2 – L'ambito di competenza: le funzioni

L'ambito di competenza del Difensore civico locale è determinato dalle funzioni contemplate dagli statuti degli enti locali, alle quali si aggiungono le specifiche funzioni previste dalla legislazione statale.

Gli statuti hanno individuato alcune competenze tipiche del Difensore civico, sintetizzabili nelle funzioni di verifica e di controllo. Più in particolare, cercando di classificare le diverse previsioni, il Difensore locale:

- a) accede agli atti e alle strutture delle P.A. senza che possa essergli opposto il segreto d'ufficio, fermo restando l'obbligo di osservare il segreto nei casi previsti dalla legge;
- b) convoca i responsabili del procedimento per verificare eventuali questioni problematiche ostative a una definizione del procedimento stesso;
- c) chiede l'esibizione e ottiene copia di tutti gli atti e i documenti relativi all'oggetto del proprio intervento;
- d) denuncia all'autorità giudiziaria eventuali responsabilità penali;
- e) denuncia all'Amministrazione cause di inefficienza;
- f) può chiedere anche che venga avviato un procedimento disciplinare nei confronti di funzionari che abbiano ostacolato l'espletamento delle sue funzioni;
- g) sollecita l'ente a riesaminare atti sui quali vi siano dubbi di legittimità.

Tra le competenze previste specificamente dal legislatore, in particolare dalla legge 127 del 1997, vi è innanzitutto il controllo di legittimità sotto forma di richiesta di riesame delle deliberazioni della Giunta o del Consiglio in materia di appalti, affidamento di servizi o forniture di importo superiore alla soglia di rilievo comunitario, se ne faccia richiesta un certo numero di consiglieri (art. 127 T.U.E.L., a cui rimanda l'art. 11, comma 3 T.U.E.L. e che recepisce l'art. 17, comma 38 legge 127 del 1997).²⁰² Si tratta di un istituto di problematico inquadramento, da un lato in considerazione della revisione costituzionale del 2001, che ha abrogato l'art. 130 Cost. relativo al controllo di legittimità sugli atti degli enti locali in un'ottica di complessiva affrancazione degli enti locali da qualsiasi forma di sindacato esterno, per puntare sui controlli interni di gestione miranti alla verifica del raggiungimento dei risultati perseguiti e del razionale impiego delle risorse. Dall'altro per il fatto che la norma attribuisce un potere di sindacato sugli atti estraneo alle tradizionali funzioni di tutela riconducibili agli istituti di difesa civica, tant'è che il trasferimento delle funzioni di controllo dai Comitati regionali di controllo ai Difensori avviene con una certa prudenza.

Da queste premesse derivano anche le incertezze, palesate dalla dottrina, in merito alla qualificazione del potere attribuito al Difensore civico dall'art. 127 T.U.E.L. Prima della legge costituzionale 3 del 2001 si discuteva infatti sulla circostanza per cui l'art. 130 Cost. individuava in un organo della Regione, e non in un organo dello stesso ente locale, il soggetto legittimato a effettuare i controlli di legittimità sugli atti dell'ente stesso. Di qui l'ipotesi di configurare la funzione in oggetto in termini di mera verifica interna all'ente locale, paragonabile a un controllo di merito con invito al riesame.²⁰³

Se l'abrogazione dell'art. 130 Cost. consente di ritenere superata la questione, essa dischiude d'altro canto altri aspetti piuttosto problematici, sintetizzabili nell'interrogativo sull'attualità o meno dei poteri di controllo di legittimità. Tentando di fornire una risposta compatibile con l'economia del presente studio, si può constatare – molto schematicamente – che sul punto la dottrina è divisa tra coloro che ritengono che l'abrogazione dell'art. 130 Cost. abbia automaticamente caducato ogni forma di controllo di legittimità, sulla base della diretta abrogazione della legislazione di settore per incompatibilità con i nuovi principi costituzionali e quelli che, invece, negano la possibilità che l'abrogazione dell'art. 130 Cost. produca un simile effetto diretto sulla normativa vigente e sostengono la necessità, in

²⁰² L'art. 127 T.U.E.L., rubricato "Controllo eventuale" prevede che: «1. Le deliberazioni della giunta e del consiglio sono sottoposte al controllo, nei limiti delle illegittimità denunciate, quando un quarto dei consiglieri provinciali o un quarto dei consiglieri nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti ovvero un quinto dei consiglieri nei comuni con popolazione sino a 15.000 abitanti ne facciano richiesta scritta e motivata con l'indicazione delle norme violate, entro dieci giorni dall'affissione all'albo pretorio, quando le deliberazioni stesse riguardano: a) appalti e affidamento di servizi o forniture di importo superiore alla soglia di rilievo comunitario; b) dotazioni organiche e relative variazioni; c) assunzioni del personale. 2. Nei casi previsti dal comma 1, il controllo è esercitato dal comitato regionale di controllo ovvero, se istituito, dal difensore civico comunale o provinciale. L'organo che procede al controllo, se ritiene che la deliberazione sia illegittima, ne dà comunicazione all'ente, entro quindici giorni dalla richiesta, e lo invita ad eliminare i vizi riscontrati. In tal caso, se l'ente non ritiene di modificare la delibera, essa acquista efficacia se viene confermata con il voto favorevole della maggioranza assoluta dei componenti il consiglio. 3. La giunta può altresì sottoporre al controllo preventivo di legittimità dell'organo regionale di controllo ogni altra deliberazione dell'ente secondo le modalità di cui all'art. 133». Per una sintetica disamina della fattispecie si rinvia ad A. Gulletta – A. Pavanini, *Commento sub art. 127, cit.*, pag. 523 ss.

²⁰³ Si veda in proposito M. MARIANI – A. DI BERNARDO – A.L. DORIA, *Il Difensore civico. Esperienze comparate di tutela dei diritti*, cit., pag. 302.

manca di specifiche discipline regionali, di un intervento della Corte costituzionale che ne sancisca l'illegittimità costituzionale sopravvenuta.²⁰⁴

A prescindere dall'adesione all'una o all'altra tesi, per ciò che qui interessa appare comunque prevedibile che il potere di controllo di legittimità sugli atti degli enti locali attribuito ai Difensori civici di Comuni e Province sia destinato a scomparire, superato dalle iniziative delle singole Regioni che verosimilmente opereranno le loro scelte di politica legislativa in linea con i riformati principi costituzionali.²⁰⁵

Sempre tra le funzioni conferite al Difensore locale dalla legislazione nazionale, si ricorda inoltre – anche se il punto è stato già affrontato nella precedente sezione²⁰⁶ – che l'art. 25, comma 4 della legge 241 del 1990²⁰⁷ individua nel Difensore civico territorialmente competente (e, quindi, anche comunale o provinciale) l'organo al quale il cittadino può rivolgersi in caso di differimento o diniego d'accesso agli atti o documenti della Amministrazione. Se il Difensore ritiene il diniego o il differimento illegittimi, provvede a comunicare la sua posizione a chi li ha disposti, con due conseguenze: la sospensione del termine per proporre ricorso al giudice amministrativo, che decorre dalla data di ricevimento dell'esito dell'istanza; la qualificabilità dell'eventuale ulteriore inerzia dell'Amministrazione quale silenzio-assenso.

A completamento del quadro delle funzioni previste dalle fonti primarie, si ricorda che alcune leggi regionali attribuiscono ai Difensori civici locali il potere sostitutivo in caso di omissioni o di ritardi imputabili agli enti locali,²⁰⁸ al pari di quanto prevede l'art. 136 T.U.E.L. per il Difensore civico regionale.²⁰⁹

3.3 – ... segue: le modalità di intervento

Il Difensore civico può intervenire sia d'ufficio sia su istanza degli interessati e, per evitare il rischio di un infruttuoso sovraccarico causato da istanze generiche dei cittadini, è perlopiù prevista una selezione delle richieste ricevute e la loro sottoposizione a un preventivo giudizio di ammissibilità (in termini di legittimità e fondatezza).

Quanto all'individuazione dei soggetti che possono adire il Difensore, rispetto alla quale si riscontrano solitamente formule piuttosto estensive, da notare che alcuni statuti pongono un esplicito divieto di proporre istanze sia ai consiglieri, che ai dipendenti dell'ente in riferimento a questioni relative al proprio rapporto di impiego (sul presupposto che per tali soggetti l'ordinamento prevede altri strumenti di controllo e di tutela).²¹⁰

Nell'ottica di rendere effettivo e tempestivo l'intervento del Difensore civico locale, la sua attivazione avviene generalmente senza particolari formalità e oneri per i richiedenti. In seguito al giudizio positivo sulla fondatezza dell'istanza, il Difensore civico interviene secondo modalità che possono essere così sintetizzate:²¹¹

- ✓ avvio dell'istruttoria, con preliminare comunicazione della richiesta tanto agli organi di rappresentanza politica dell'ente, quanto al responsabile della struttura amministrativa competente;
- ✓ determinazione, d'intesa con il funzionario designato o con il responsabile del procedimento, del termine per la definizione della pratica, tenendo conto delle esigenze del servizio, nonché delle modalità che garantiscano il diritto del Difensore a ottenere senza ritardi ogni atto, documento o notizia utile e a intervenire efficacemente nel procedimento amministrativo;

²⁰⁴ Per una più diffusa disamina della problematica e per i relativi riferimenti bibliografici, si rinvia al contributo di D. GIOTTO, *Gli interventi esterni a garanzia dell'azione amministrativa degli enti locali in Friuli Venezia Giulia*.

²⁰⁵ A tale riguardo, a titolo di esempio, si pensi che per prime la Toscana e la Liguria hanno già provveduto a legiferare segnando la fine non soltanto del Co.re.co., ma anche, in generale, dei controlli di legittimità.

²⁰⁶ Si veda *supra*, sezione II, sub 4.3.

²⁰⁷ Così come modificato dall'art. 15 della legge n. 340 del 2000.

²⁰⁸ Oltre al caso della Toscana innanzi richiamato (si veda *supra*, sezione II, sub 4.3, nota n. 155), si può ricordare, come esempio di soluzione ulteriormente diversa, l'art. 14, comma 2 e comma 3 della legge regionale del FVG 1 del 2006, che attribuisce all'ente locale la disciplina dell'esercizio del potere di nomina del commissario *ad acta* (con la possibilità che sia quindi conferito in statuto anche al Mediatore civico o che quest'ultimo sia direttamente designato quale commissario *ad acta*) e prevede, in determinate ipotesi, che l'ente locale possa in alternativa avvalersi, per le medesime finalità, del Difensore civico regionale: si veda *infra*, sub 5.1 e sub 5.2.1.3).

²⁰⁹ Sulla cui specifica competenza si rimanda *supra*, sezione II, sub 4.3, anche per un commento alla fattispecie.

²¹⁰ A questo riguardo si segnala, tuttavia, una decisione del Co.re.co. della Toscana (n. 37 del 29.12.1994) che ha a suo tempo annullato una delibera consiliare che, inserendo nello statuto la disciplina del Difensore civico, stabiliva il divieto di farvi ricorso per i dipendenti dell'ente locale. La decisione appare persuasiva in particolare allorché identifica nell'atto un'ipotesi di eccesso di potere sotto il profilo sintomatico della disparità di trattamento a discapito dei dipendenti dell'ente, precisando che se, in senso tecnico, nessuno può considerarsi legittimato ad adire il Difensore per la soluzione di «proprie vertenze», qualora con tale espressione si faccia riferimento a carenze e ritardi imputabili alla P.A., allora anche il personale dell'ente, alla stregua di qualunque altro cittadino, può avere un interesse a ricorrere, posto che l'interesse perseguito è comunque quello dell'imparzialità e del buon andamento della P.A.

²¹¹ Si rinvia, su questi profili, a G. ROLLA, *Diritto regionale e degli enti locali*, cit., pag. 328.

- ✓ decisione concordata degli interventi, con comunicazione motivata all'istante, all'organo politico interessato, al segretario generale e al responsabile del procedimento della struttura competente.

In seguito all'eventuale richiesta del Difensore relativa alla emanazione di un nuovo provvedimento o alla revoca o alla modifica di un provvedimento precedente, di regola l'Amministrazione deve provvedere entro un congruo termine prestabilito e, in caso di diniego, deve fornire adeguata motivazione.

Infine, sono di frequente previste fattispecie nelle quali il Difensore non può intervenire. Tra queste si ricordano: gli atti dell'Amministrazione a contenuto meramente politico; gli atti o i provvedimenti inerenti all'applicazione di accordi sindacali; gli atti e i procedimenti rispetto ai quali siano già pendenti ricorsi davanti a organi di giustizia amministrativa, civile o tributaria; i provvedimenti e i comportamenti oggetto di procedimento penale; le controversie inerenti al rapporto di lavoro dei dipendenti.

4 – La natura e il ruolo dell'istituto nella dimensione locale

Anche a livello locale, come già riscontrato nella trattazione del Difensore civico regionale,²¹² è possibile individuare due chiavi di lettura attraverso le quali interpretare la natura e il ruolo dell'istituto nell'ambito del contesto istituzionale in cui si colloca: il collegamento con i cittadini e il rapporto con gli organi dell'ente locale. Per quanto, si ribadisce, si tratti di profili variamente intersecantisi e, in definitiva, reciprocamente orientati.

Rimandando alle riflessioni formulate in modo più organico riguardo al livello regionale, si può qui aggiungere che la vicinanza con la comunità e la funzione di strumento di raccordo tra amministratori e amministrati si presentano in sede locale particolarmente marcate dal momento che, come rilevato in premessa, si tratta della dimensione naturale della difesa civica. Questo forse spiega anche il perché negli statuti la disciplina del Difensore civico si trova quasi sempre nella parte relativa agli istituti di partecipazione,²¹³ da intendersi però, in questo caso, non in una accezione meramente procedimentale (che sarebbe, per le ragioni già spiegate,²¹⁴ senz'altro riduttiva), ma di controllo sull'efficienza dei servizi resi dall'amministrazione locale.²¹⁵

Nella medesima prospettiva, e per le medesime ragioni, risulta maggiormente valorizzata altresì la funzione del Difensore civico come mediatore tra cittadini e P.A., alla stregua di una «magistratura di persuasione».²¹⁶

In tema di rapporti tra il Difensore civico e il Consiglio comunale o provinciale, le fonti normative competenti, gli statuti, nella maggioranza dei casi prevedono che il primo presenti al secondo (con periodicità annuale o semestrale) una relazione generale sull'attività svolta nell'esercizio precedente, nella quale sono riportati i dati statistici relativi alle richieste pervenute e agli interventi effettuati, le segnalazioni dei casi in cui si sono verificati irregolarità o ritardi, la formulazione di osservazioni e suggerimenti e le proposte di innovazioni normative o amministrative.

Anche a livello locale, quindi, è contemplato il ruolo di stimolo nei confronti della P.A., nonché quello di organo di consulenza e proposta.

Da rilevare che la posizione di indipendenza e di autonomia che caratterizza l'Ufficio, lo colloca in un rapporto privilegiato con il solo Consiglio, rimanendo esclusa ogni ipotesi di dipendenza rispetto all'esecutivo. La circostanza potrebbe essere considerata in senso limitativo dell'attività del Difensore, se si pensa che l'organo a competenza generale e residuale è proprio la Giunta e limitare il rapporto del Difensore con l'organo assembleare potrebbe ridurre l'efficacia di intervento. In questa prospettiva alcuni statuti prevedono la possibilità che il Difensore invii alla Giunta relazioni su casi specifici o particolarmente gravi quanto a *maladministration* o riferisca direttamente anche al Sindaco su aspetti generali o particolari della propria attività.

Più diffusa è, invece, la previsione di rapporti tra l'Ufficio di difesa civica e le commissioni consiliari permanenti e, in alcuni casi, con il collegio dei revisori.

²¹² Si veda *supra*, sezione II, sub 5.

²¹³ Anche se, d'altro canto, è più verosimile ritenere che si tratti di un retaggio "strutturale" della legge n. 142 del 1990. Sul punto si veda *supra*, in questa sezione, sub 2.1.

²¹⁴ In questa sezione, sub 2.1.

²¹⁵ Così A. CARIOLA, *Commento sub art. 8*, in AA. VV., *Art. 128. Supplemento. Ordinamento delle autonomie locali. Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale*, Bologna, 1996, pag. 114.

²¹⁶ Così A. ZUCCHETTI, *Commento sub art. 11*, cit., pag. 223.

Per ciò che concerne la natura giuridica del Difensore civico, si rinvia a quanto già illustrato a proposito dell'esperienza dell'istituto a livello regionale, specificando che, nell'ordinamento locale, la sua possibile qualifica quale autorità amministrativa indipendente risulta alquanto attenuata, soprattutto in relazione agli enti di minori dimensioni dove sono state sperimentate con successo forme di collaborazione e di avvalimento.²¹⁷

5 – Analisi delle tipologie di Difensore/Mediatore adottate dagli enti locali del Friuli Venezia Giulia

5.1 – La legge regionale n. 1 del 2006

La Regione Friuli Venezia Giulia ha disciplinato gli istituti di difesa civica a livello locale nell'art. 14 della legge regionale 1 del 2006, il quale si pone da un lato in sintonia con la disciplina statale contenuta nel T.U.E.L. e, dall'altro, si distingue per alcuni profili peculiari.

(a) Facoltatività degli istituti di difesa civica e strumenti di copertura territoriale.

Più in particolare la disposizione stabilisce, nel comma 1, che «Gli statuti degli enti locali possono prevedere l'istituzione, anche in forma associata, del Mediatore civico o di altri istituti, aventi carattere di indipendenza, per garantire l'imparzialità, la trasparenza e il buon andamento della pubblica amministrazione nei confronti dei cittadini singoli o associati, anche al fine di prevenire potenziali controversie tra pubblica amministrazione e cittadini».

Il primo elemento di analogia rispetto alla normativa statale risulta essere quindi il carattere facoltativo della previsione del Mediatore civico (e degli altri istituti di garanzia), sulla cui ragionevolezza si è già detto innanzi.²¹⁸

Interessante rilevare, in questa prospettiva, che la normativa prevede contestualmente alcuni strumenti per ovviare al problema della copertura territoriale, sul quale invece il T.U.E.L. non dà indicazioni espresse. In dettaglio, nel comma 1 si contempla la facoltà per gli enti locali di prevedere istituti di garanzia anche in forma associata, mentre nel comma 3 si afferma la possibilità che gli enti locali si avvalgano «previa convenzione con il Consiglio regionale, del Difensore civico regionale, qualora: a) lo preveda espressamente lo statuto; b) sia vacante la carica di Mediatore civico; c) nelle more del suo adeguamento, lo statuto non preveda il Mediatore civico o gli altri istituti di garanzia di cui al comma 1».

Per ciò che concerne la previsione dell'istituto in forma associata, nella stessa legge 1 del 2006 sono peraltro previsti strumenti che potrebbero essere utili allo scopo, quali le convenzioni (art. 21)²¹⁹ e le associazioni intercomunali (art. 22).²²⁰ È da ritenere, comunque, in virtù della previsione della riserva statutaria, che l'opzione per la forma associata debba essere contemplata nello statuto, eventualmente integrato da fonte regolamentare per la disciplina delle concrete modalità di svolgimento della funzione.

Quanto all'avvalimento, sui cui caratteri generali si rinvia a quanto illustrato in precedenza,²²¹ si segnala che l'adozione di tale strumento da parte delle Amministrazioni locali dovrà essere formalizzata in un'apposita convenzione con il Consiglio regionale, il cui contenuto dovrebbe (perlomeno) individuare gli enti coinvolti nell'accordo e la sua durata; definire i poteri attribuiti al Difensore civico regionale in qualità di istituto di garanzia locale e, in particolare, le modalità di esercizio della funzione di difesa civica nei confronti degli uffici dell'ente locale; i corrispondenti obblighi gravanti sull'ente locale e funzionali all'espletamento del servizio di difesa civica; l'eventuale attribuzione di risorse finanziarie e di dotazione strutturale.²²²

²¹⁷ Si veda sul punto R. SCARCIGLIA, *L'istituto del Difensore civico in Italia fra "declamazioni", poteri di fatto e regole procedurali*, cit., pag. 1782.

²¹⁸ Si veda, in questa sezione, sub 2.1 e 2.2.

²¹⁹ Che testualmente recita: «1. Le convenzioni disciplinano lo svolgimento coordinato di funzioni e servizi determinati. 2. Le convenzioni stabiliscono l'oggetto, la durata, le forme di consultazione degli enti contraenti, i loro rapporti finanziari, i reciproci obblighi e garanzie. Le convenzioni possono prevedere anche la costituzione di uffici comuni ai quali affidare l'esercizio delle funzioni pubbliche in luogo degli enti partecipanti all'accordo, ovvero la delega di funzioni da parte degli stessi a favore di uno di essi, che opera in luogo e per conto degli enti deleganti».

²²⁰ Il cui testo presenta il seguente tenore: «1. Le associazioni intercomunali, finalizzate alla gestione associata di una pluralità di funzioni e servizi, sono costituite da Comuni contermini inseriti in contesti omogenei dal punto di vista territoriale e socio-economico e non ricompresi nel territorio di altra associazione e sono dotate di uffici comuni. 2. Le associazioni intercomunali sono costituite per un periodo non inferiore a sei anni. 3. Le associazioni intercomunali sono costituite con deliberazioni conformi dei consigli comunali, adottate a maggioranza assoluta dei componenti, con le quali viene approvata la convenzione quadro. 4. Sono organismi di coordinamento delle associazioni intercomunali: a) il Presidente dell'associazione, eletto tra i sindaci dei Comuni associati; b) la Conferenza dei sindaci. 5. La convenzione quadro disciplina: a) l'oggetto e la durata dell'associazione; b) le competenze e il funzionamento degli organismi di coordinamento di cui al comma 4; c) la modalità e le eventuali forme del coordinamento tecnico, amministrativo e organizzativo; d) le funzioni e i servizi comunali da svolgere in forma associata e i criteri generali relativi alle modalità di esercizio, tra cui l'individuazione del Comune capofila; e) i rapporti finanziari tra i Comuni associati. 6. La convenzione quadro trova applicazione mediante convenzioni attuative, fra tutti o alcuni dei Comuni associati, approvate dalle giunte comunali nonché mediante gli atti regolamentari e programmatici dei Comuni».

²²¹ Si veda *supra*, in questa sezione, sub 2.2.

²²² Cfr. la *Nota esplicativa* diramata sul punto dalla Direzione regionale per le relazioni internazionali, comunitarie e autonomie locali del 7 giugno 2006, prot. n. 9502/1.10.

Si è già detto del fatto che il Comune di Sacile ha stipulato un accordo di questo tenore con decorrenza dal 1° gennaio 2007, mentre altri Comuni ne hanno fatto richiesta.²²³

In merito agli interventi del Difensore civico regionale a livello locale, si ricorda che i commi 4 e 5 dell'art. 14 prevedono, rispettivamente, che il Difensore civico regionale ne riferisca annualmente al Consiglio regionale e che per lo svolgimento delle sue funzioni possa avvalersi della struttura regionale competente in materia di autonomie locali.

(b) Ambito di operatività della norma e prerogative degli istituti di garanzia.

La normativa regionale si caratterizza, inoltre, per il fatto di contenere una disciplina di carattere piuttosto generale degli istituti di garanzia dell'azione amministrativa e tendenzialmente sistematico.

L'art. 14, comma 1, infatti, ha come destinatari non solo i Comuni e le Province, ma gli "enti locali" in generale, lasciando quindi intendere che il suo ambito di operatività si estende alle diverse modalità di esercizio e manifestazione dell'azione amministrativa nel variegato panorama locale.

In secondo luogo, il Mediatore civico viene indicato come uno dei possibili strumenti di garanzia, ma non l'unico. Anche se, d'altro canto, esso si presta per definizione a rappresentare il modello teorico di difesa civica che il legislatore regionale ha inteso disegnare quale forma tipica, se non altro perché il Mediatore viene dalla norma espressamente richiamato e disciplinato nei suoi tratti essenziali, genetici e funzionali, che fungono così da paradigma per ogni altra eventuale forma di difesa civica che il singolo ente voglia creare.

Tra le caratteristiche genetiche individuate nel comma 1, si segnala l'esplicita previsione del carattere di indipendenza, che ha costituito e costituisce un profilo imprescindibile degli istituti di difesa civica, per quanto non testualmente richiesto dalla normativa statale. La menzione di tale requisito nella fonte legislativa ne determina un maggior "peso", apprezzabile sia sul piano generale della politica legislativa, che su quello più prettamente giuridico del condizionamento legislativo delle fonti dell'autonomia locale e della loro conseguente configurazione.

Tra le caratteristiche funzionali, si sottolinea, invece, che la norma attribuisce al Mediatore civico e agli altri istituti di garanzia, oltre al compito di garantire l'imparzialità, la trasparenza e il buon andamento della Pubblica Amministrazione, la specifica funzione di prevenire potenziali controversie tra cittadini e Pubblica Amministrazione. Anche sotto questo profilo, la peculiarità regionale è rappresentata dall'espressa previsione, in una disposizione di legge, di una funzione che, tendenzialmente, era già esercitata dai Difensori civici locali. La legge regionale coglie quindi quel fondamentale ruolo di mediazione che contraddistingue gli istituti di difesa civica per come si sono evoluti nel tempo e che li colloca tra gli strumenti di risoluzione anticipata delle controversie.²²⁴

(c) Interventi sostitutivi.

Un ulteriore profilo di caratterizzazione della disciplina regionale rispetto a quella statale è rappresentato dal conferimento alle fonti dell'autonomia locale della competenza a disciplinare i casi di esercizio del potere di nomina di un commissario *ad acta* per l'adozione di atti obbligatori in forza di norme di legge o di statuto. Più specificamente, il comma 2 dell'art. 14 individua lo statuto come la fonte competente a fissare (quanto meno) i principi; il regolamento quale fonte che dovrebbe intervenire invece per la disciplina di attuazione e di dettaglio.

Si è già trattato delle problematiche connesse all'esercizio dei poteri sostitutivi a proposito delle funzioni del Difensore civico regionale, al quale (se costituito) l'art. 136 del T.U.E.L. attribuisce per l'appunto il potere di nomina di un commissario *ad acta* per il compimento degli atti obbligatori per legge qualora gli enti locali, sebbene invitati a provvedere entro congruo termine, ritardino od omettano di provvedervi. Per l'inquadramento teorico dell'istituto, nei limiti dell'economia del presente lavoro, si rimanda pertanto a quanto illustrato in precedenza.²²⁵

La peculiarità della scelta operata dal legislatore regionale a questo riguardo consiste nel fatto di attribuire agli stessi enti locali il potere di stabilire le modalità dell'esercizio del potere sostitutivo, escludendo quindi interventi esterni.

Tuttavia, per comprendere compiutamente la portata della previsione, è opportuno interpretarla tenendo in considerazione un'altra disposizione della legge regionale 1 del 2006 e, specificamente, l'art. 18 rubricato "*Interventi*

²²³ Si rinvia *supra*, sezione II, sub 6.2.

²²⁴ Sulla funzione di mediazione si rinvia a quanto più diffusamente illustrato *supra*, in questa sezione, sub 4 e nella sezione II, sub 4.3 e 5, anche per i riferimenti bibliografici.

²²⁵ E, specificamente, *supra*, sezione II, sub 4.3, lett. (c).

sussidiari ed esercizio del potere sostitutivo".²²⁶ Quest'ultima norma stabilisce che, in relazione alla salvaguardia di interessi unitari, specifiche disposizioni di legge prevedono la possibilità che organi della Regione intervengano in via sostitutiva nei confronti degli enti locali per il compimento di atti o attività obbligatorie, apprestando contestualmente garanzie procedurali congrue alla luce del principio di leale collaborazione.

Ne consegue che, qualora l'inadempimento dell'ente locale non pregiudichi primari interessi unitari, di regola²²⁷ sarà l'ente locale stesso a fare fronte alla situazione, attivando la procedura all'uopo prevista nello statuto e nel regolamento; quando, invece, si tratti di salvaguardare fondamentali interessi unitari, allora si verificherà l'intervento sostitutivo a opera degli organi regionali.

Il legislatore regionale ha così recepito la *ratio* sottostante alla riforma costituzionale del 2001, che circoscrive il potere sostitutivo dei livelli di governo superiori ai soli casi in cui sia necessario tutelare interessi unitari e, comunque, sempre nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione.

Nella prospettiva degli enti locali, l'esercizio dell'autonomia statutaria e regolamentare dovrà estrinsecarsi quindi nella determinazione degli atti, obbligatori in forza di norma di legge o di statuto, la cui mancata o ritardata adozione legittima l'intervento sostitutivo; nella individuazione del soggetto competente alla nomina del commissario *ad acta* e delle caratteristiche di quest'ultimo;²²⁸ nella disciplina delle procedure attraverso le quali deve attuarsi l'intervento sostitutivo.

5.2 – L'analisi dell'esperienza degli enti locali

Dopo aver delineato nei paragrafi precedenti - alla luce della disciplina nazionale e della legge regionale 1 del 2006 - il modello della difesa civica locale, si procederà ora ad un'analisi dell'esperienza degli enti locali del Friuli Venezia Giulia, al fine di ricostruire le linee di tendenza prevalenti. In particolare, lo studio muove da due diverse prospettive, l'una incentrata sull'esame dei testi normativi di riferimento, l'altra basata invece sulla raccolta di informazioni attraverso il contatto diretto con gli amministratori locali, in particolare con i Sindaci.

Preliminarmente, può essere opportuno chiarire il metodo seguito e l'articolazione che si intende dare al lavoro. Si è proceduto innanzitutto allo spoglio degli statuti di Comuni, Province e Comunità montane della Regione, verificando che in ben 123 casi (salvo errori materiali), pari a circa il 53% degli enti locali, l'istituto della difesa civica trova, pur in forme anche significativamente diverse, un'espressa disciplina, come risulta dalla tabella allegata (all. n. 1). Tenuto conto che tra questi vi sono solo due Province e non vi è nessuna Comunità montana, l'analisi si concentrerà sul sistema comunale. La percentuale complessiva con riferimento a questo ambito sale al 55%, anche se può essere opportuno fornire il dato disaggregato sulla base della dimensione degli enti, che conferma l'ipotesi già avanzata di una minore diffusione dell'istituto nei Comuni più piccoli. In particolare, si può notare che mentre tutti quelli con più di 15.000 abitanti prevedono l'istituzione del Difensore, la percentuale si riduce in corrispondenza alla diminuzione della consistenza demografica: si passa al 78% di quelli con 5000-15000 abitanti; il 46,5% di quelli con 1000-5000 e il 41% di quelli con meno di 1000 abitanti.

Va precisato che nel prosieguo dello scritto si continuerà ad utilizzare la locuzione "Difensore civico", piuttosto che quella di "Mediatore civico" presente nell'art. 14 della l.r. 1 del 2006, alla luce della circostanza che tale denominazione si ritrova nella quasi totalità degli statuti, compresi quelli recentemente modificati;²²⁹ tra i pochi riferimenti al Mediatore civico si possono segnalare l'art. 12 dello statuto del Comune di Caneva e l'art. 52 di quello di Artegna.²³⁰

²²⁶ Che testualmente recita: «1. In relazione alla salvaguardia di interessi unitari nelle materie di competenza regionale, specifiche disposizioni di legge regionale prevedono e disciplinano le ipotesi di esercizio, in via sussidiaria, del potere sostitutivo nei confronti degli enti locali esclusivamente attraverso il compimento di atti o di attività obbligatorie da parte di organi della Regione o sulla base di una decisione dei medesimi. Le leggi regionali, nel definire i presupposti sostanziali e procedurali in conformità al principio di leale collaborazione, apprestano congrue garanzie procedurali idonee a consentire all'ente locale sostituito l'autonomo adempimento e la partecipazione nel procedimento».

²²⁷ E, cioè, in assenza di puntuali eccezioni, espressamente disciplinate dalla legge regionale come, per esempio, l'ipotesi di mancata predisposizione del bilancio di previsione di cui all'art. 1, comma 11 l.r. 21 del 2003.

²²⁸ Si segnala che commissario *ad acta* può essere anche lo stesso Mediatore del Difensore civico, come per esempio prevede espressamente l'art. 67, comma 21 dello Statuto del Comune di Cividale del Friuli, attuato con regolamento n. 5 del 19 febbraio 2007 (si veda spec. art. 6).

²²⁹ Si può ricordare, ad esempio, che lo Statuto del Comune di Gemona del Friuli, approvato con delibera del Consiglio comunale 15 del 20 aprile 2006, dedica l'art. 41 alla disciplina del "Difensore civico", pur richiamando nel testo l'art. 14 della l.r. 1 del 2006; così anche l'art. 55 dello statuto del Comune di San Pier d'Isonzo, adottato nel marzo 2006, fa riferimento al Difensore civico, nonché la modifica introdotta il 6.2.2006 dal Comune di San Vito al Tagliamento relativa alla durata del mandato, che non incide sulla denominazione di "Difensore civico".

²³⁰ L'art. 55 del nuovo statuto del Comune di Arzene, adottato il 29 giugno 2006 è intitolato "Difensore civico e Mediatore civico"; nel testo si fa riferimento alla possibilità istituite il Difensore civico al fine di garantire l'imparzialità e il buon andamento dell'Amministrazione (comma 1), di cui vengono disciplinati analiticamente i poteri; il comma 5 prevede però che «il Comune può avvalersi in forma alternativa o associata, per istituzione consultiva, anche del Mediatore civico, in forma singola o associata ai sensi dell'art. 14, comma 1 della l.r. 1 del 2006»: risulta tuttavia difficile immaginare una differenziazione tra il ruolo dei due uffici.

Successivamente, sono state esaminate le disposizioni adottate a livello locale, tenendo conto sia delle problematiche messe in evidenza nella ricostruzione di taglio generale, sia delle peculiarità dei singoli casi. I dati così emersi sono stati quindi raccolti e ricondotti a sistema intorno a quattro tematiche principali, cui sono dedicati i paragrafi che seguiranno. La prima, di carattere introduttivo, fa riferimento ai profili sistematici e di impostazione generale, che si possono indicare – con riserva di meglio precisarla nel corso della trattazione – con la formula “tecnica normativa”; le altre tre invece si incentrano sul Difensore civico, delineandone lo *status*, le funzioni e le modalità di intervento (secondo lo schema già utilizzato nei precedenti paragrafi).

All'interno dei singoli paragrafi i diversi temi verranno ulteriormente scomposti al fine di dare conto della disciplina, in alcuni casi davvero molto ampia, contenuta nelle fonti dell'autonomia. Non sarà possibile ovviamente citare tutti gli statuti e ci si limiterà pertanto a fare qualche esempio in nota, mentre verranno richiamate le previsioni che integrano o derogano i modelli più diffusi, sulla cui base si è operata la classificazione. Come emerge da queste sintetiche indicazioni, l'attività di ricerca si è incentrata sugli aspetti contenutistici che sono serviti come paradigma per l'analisi dei diversi statuti; non si è ritenuto invece di operare ulteriori distinzioni sulla base delle caratteristiche degli enti, quali il numero di abitanti o la data di adozione del modificazione dello statuto, a cui si farà cenno in relazione a specifici profili e che comunque risultano dalla tabella allegata. Del resto, la maggior parte degli statuti si caratterizza per una disciplina molto ampia della figura del Difensore civico, senza particolari correlazioni con le dimensioni dell'ente.²³¹

Anche rispetto agli ordinamenti nei quali non è prevista la figura del Difensore civico si è proceduto ad una verifica, seppur non altrettanto approfondita, circa l'eventuale previsione di differenti istituti di garanzia, senza ottenere però risultati particolarmente significativi.

Una ricostruzione che si limitasse alla disamina del solo dato normativo sarebbe tuttavia inidonea ad offrire un quadro esaustivo dell'esperienza degli enti locali regionali. Si è deciso pertanto, come già accennato, di completare lo studio sottoponendo ai Sindaci un questionario volto a verificare la conoscenza e cogliere le opinioni rispetto alla difesa civica e, più in generale, agli istituti di garanzia (all. n. 2). La parte conclusiva del lavoro sarà dunque dedicata alla valutazione dei risultati del rilevamento.

5.2.1 Il Difensore civico negli statuti dell'autonomia comunale

Nelle considerazioni introduttive svolte nel paragrafo precedente si è anticipata l'articolazione data all'analisi della figura e del ruolo del Difensore civico quali emergono dagli statuti dei Comuni; si può dunque procedere all'esposizione dei risultati secondo l'ordine indicato. Nel paragrafo 5.2.1.5 verrà fatto qualche cenno ai casi in cui nello statuto non viene disciplinata la difesa civica, al fine di dare conto di eventuali altri strumenti di garanzia posti al servizio del cittadino.

5.2.1.1 La tecnica normativa

Come accennato, il titolo di questo paragrafo sottende l'intenzione di analizzare i diversi profili di carattere generale della difesa civica locale, che vanno dalla sistematica degli statuti alla soluzione prescelta in ordine alla formazione dell'istituto, dall'ampiezza della normativa alla terminologia utilizzata.

Può essere opportuno iniziare dalla collocazione della disciplina del Difensore civico all'interno degli statuti. Se si prescinde dai casi in cui non sono presenti specifiche ripartizioni,²³² le norme dedicate alla difesa civica sono prevalentemente inserite nei titoli (o parti) dedicati agli Istituti di partecipazione. Questi ultimi, com'è noto, comprendono – secondo lo schema delineato dal D.Lgs. 267 del 2000²³³ – una serie molto ampia di strumenti, all'interno dei quali la difesa civica può essere dotata di specifica autonomia²³⁴ oppure venire considerata insieme ad

²³¹ Anzi, talvolta, Comuni di significative dimensioni prevedono una disciplina scarna, come ad esempio Cervignano o Tavagnacco, mentre Comuni piccoli come Frisanco o Sauris adottano soluzioni molto più analitiche.

²³² È il caso, ad esempio, dello statuto del Comune di Gradisca d'Isonzo; in altri casi vi è una serie di titoli dedicati ad argomenti singoli senza una particolare articolazione sistematica es. Basiliano.

²³³ Si rinvia per questi aspetti alla dottrina citata nei precedenti paragrafi di questa sezione; per tutti si veda il cap. IX dedicato a “I diritti di partecipazione e di informazione” in G. ROLLA, *Diritto regionale e degli enti locali*, cit., 292 ss.

²³⁴ Lo Statuto del Comune di Azzano Decimo, ad esempio, nel titolo III dedicato agli istituti di partecipazione dei cittadini, prevede cinque capi così formulati: I) Partecipazione e decentramento; II) Associazionismo e volontariato; III) Modalità di partecipazione; IV) Difensore civico (art. 39-44); V) Procedimento amministrativo; tra i molti altri si possono richiamare a mero titolo d'esempio gli statuti dei Comuni di: Bagnaria Arsa; Cercivento; Grado, Latisana; Porpetto, Pradamano, Prata di Pordenone. Si possono avvicinare a questa soluzione anche i casi in cui il titolo dedicato agli istituti di partecipazione popolare non prevede ulteriori suddivisioni, così ponendo sullo stesso piano tutte le figure in esso disciplinate; si veda ad esempio gli statuti dei Comuni di: Lusevera; Marano Lagunare.

altre figure in un capo di carattere generale.²³⁵ Si conferma, dunque, anche a livello locale l'impostazione presente nella legislazione nazionale, che - come si è visto nei paragrafi precedenti - non è andata esente da critiche, poiché sembra non dare conto appieno delle potenzialità dell'istituto. Tuttavia una giustificazione si può individuare alla luce di due profili che si prestano ad una lettura congiunta. Da un lato, nella maggior parte degli statuti nei titoli dedicati alle forme di partecipazione sono collocate anche le norme sul procedimento amministrativo e sulle connesse garanzie spettanti ai cittadini. Dall'altro lato, nella definizione delle funzioni della difesa civica in molti casi è stabilito che il Difensore possa essere chiamato dai singoli a seguire lo svolgimento dei procedimenti amministrativi che li interessano al fine di garantirne la correttezza e la tempestività.²³⁶ Può risultare, dunque, opportuna la scelta di disciplinare entrambe le materie - procedimento amministrativo e difesa civica - nel medesimo titolo, sì da favorire la più ampia comprensione ed una sinergica utilizzazione dei diversi strumenti di tutela.

Per altro aspetto, però, la previsione, altrettanto diffusa negli statuti, dell'attivazione anche d'ufficio della difesa civica, per rispondere all'obiettivo più generale di assicurare l'imparzialità e il buon andamento dell'amministrazione, farebbe propendere per una collocazione autonoma dell'istituto, anche al fine di metterne in evidenza le peculiarità. In questa prospettiva si può leggere la soluzione adottata dal Comune di Artegna che, nello statuto approvato nel 2007, introduce una specifica disposizione dedicata agli "Istituti di garanzia", inserita nel titolo III sull'Ordinamento degli uffici e dei servizi. Interessanti sono anche i casi - seppur limitati - in cui si dà rilievo al cosiddetto "Ordinamento funzionale" ed in questo ambito si inserisce, in una posizione pariorinata rispetto a quella della partecipazione popolare, la difesa civica.²³⁷

Considerazioni ancora diverse, infine, meritano le ipotesi in cui l'intervento del Difensore civico non è limitato ai casi di *maladministration*, ma risponde più in generale all'esigenza di assicurare il rispetto dei diritti dei singoli (il riferimento in alcuni casi non si limita ai cittadini, ma estende la tutela anche agli stranieri) e l'osservanza dello statuto e dei regolamenti. Pur non molto diffuse, come vedremo, queste previsioni confermano l'evoluzione - cui si è fatto cenno nelle altre sezioni di questo lavoro - della difesa civica da strumento di controllo dell'attività amministrativa a componente essenziale di un sistema nazionale integrato di tutela dei diritti:²³⁸ intesa in tal senso la disciplina della difesa civica risulterebbe più adeguatamente valorizzata se oggetto di uno spazio autonomo e significativo nel contesto della definizione delle istituzioni comunali.

Alla luce delle considerazioni svolte, diviene difficile stabilire se la prevalente collocazione della difesa civica tra gli istituti di partecipazione sia il frutto di una precisa scelta o non piuttosto della mera ripetizione delle soluzioni adottate a livello nazionale o comunque già diffuse a livello locale; vero è che la riflessione sulle potenzialità dell'istituto dovrebbe condurre a valutare le modalità più idonee, anche sul piano sistematico, a valorizzare e rendere maggiormente conoscibile il suo ruolo.

Un altro dato su cui può essere opportuno soffermarsi, sempre in via preliminare, è costituito dalla scelta che diversi Comuni hanno fatto di non procedere autonomamente all'istituzione del Difensore, ma di prevedere negli statuti esclusivamente la forma della convenzione o dell'associazione con altri enti, rinviando, di conseguenza, la disciplina specifica a tale sede. Si possono richiamare, a titolo d'esempio, l'art. 66 dello statuto del Comune di Lauco, secondo cui «agli effetti di cui all'articolo 11 del D.Lgs. 267 del 2000, il Comune prevede la figura del Difensore civico sottoforma di ufficio convenzionato. La disciplina dell'ufficio è stabilita nella convenzione in accordo con gli enti convenzionati» e l'art. 55 di quello, più recente, del Comune di San Pier d'Isonzo, per cui «ai fini della garanzia del buon andamento, dell'imparzialità e della correttezza dell'azione amministrativa il Consiglio comunale può istituire l'ufficio del Difensore civico in associazione con altri enti, definendo con questi le modalità di nomina del Difensore civico, le funzioni e quant'altro necessario per il funzionamento dell'ufficio».²³⁹ Si tratta di una soluzione rigida, che va oltre la previsione della mera

²³⁵ Anche in questo caso si possono citare come esempi lo statuto del Comune di Aviano, che prevede un titolo II dedicato agli Istituti di partecipazione, al cui interno, nel capo III relativo alle Iniziative popolari, viene disciplinato il Difensore civico (artt. 35-40) e quello del Comune di Dogna, che inserisce il Difensore civico nel capo II su Sicurezza e diritti dei cittadini, nell'ambito del titolo IV relativo agli Istituti di partecipazione.

²³⁶ Si rinvia per questi aspetti al par. 5.2.1.3. Il riferimento è agli interventi previsti dalla disciplina statutaria, mentre non si prende in questa sede in considerazione la competenza specificamente attribuita al Difensore dell'art. 25, comma 4 della legge 241 del 1990 (come modificato dalla legge 340 del 2000) con riferimento alla garanzia del diritto d'accesso (si veda su questi profili la precedente sezione).

²³⁷ Si hanno a questo riguardo solo limitati esempi, tra cui gli statuti dei seguenti Comuni: Budoia, parte III Ordinamento funzionale, capo V il Difensore civico; Carlino, titolo IV Ordinamento funzionale, capo IV Difensore civico; Fiume Veneto, parte II Ordinamento funzionale, capo IV Difensore civico; analoga portata si può attribuire alla soluzione del Comune di Buttrio, che lo inserisce nel titolo IV dedicato a "Organizzazione territoriale e forme associate".

²³⁸ La distinzione richiamata è proposta *infra* al par. 5.2.1.3.

²³⁹ Lo statuto del Comune di San Pier d'Isonzo è stato infatti adottato il 23 marzo 2006; si veda anche gli statuti dei seguenti Comuni: Carlino, art. 72; Cercivento, art. 66; Fontanafredda, art. 53; Forni Avoltri, art. 66; Savogna, art. 39 (che prevede l'istituzione mediante convenzionamento con altri Comuni di lingua slovena); Valvasone, art. 70 (che prevede esclusivamente l'adesione ad iniziative per la costituzione di un ufficio tra enti diversi o l'avvalimento dell'ufficio operante presso altri Comuni); Fagagna art. 41; Precenico, art. 71 e Montenars, art. 45.

facoltà di utilizzare gli strumenti della convenzione e dell'associazione così come stabilita in numerosi altri statuti:²⁴⁰ nel caso in cui non si riesca a raggiungere un'intesa con altri enti, infatti, al Comune risulterebbe preclusa l'istituzione autonoma dell'ufficio del Difensore.²⁴¹

Quantomeno curiosa è invece la soluzione accolta nello statuto del Comune di Erto e Casso, dove nel titolo V sulla partecipazione popolare si prevede uno specifico capo III dedicato al Difensore civico, il cui unico articolo si limita a stabilire che «date le dimensioni dell'ente, non viene prevista l'istituzione del Difensore civico a livello comunale». Colpisce la scelta di procedere ad un'espressa menzione - pur non necessitata delle fonti statali vigenti all'epoca dell'adozione dello statuto, né ora dalla legislazione regionale - di un istituto la cui creazione è facoltativa e al solo scopo di escluderla. Tuttavia, questa disposizione mette in luce un problema importante, di cui si è già detto nei precedenti paragrafi, e cioè quello delle difficoltà pratiche cui vanno incontro soprattutto i Comuni più piccoli per i costi che l'attivazione dello strumento della difesa civica può implicare. Le ipotesi della convenzione e dell'associazione sono funzionali anche a superamento di questi problemi, così come la scelta di consentire la nomina di una persona che già svolge analogo funzione in un altro ente.²⁴²

In questo contesto, la possibilità per i Comuni di avvalersi del Difensore regionale, prevista dall'art. 14 della l.r. 1 del 2006, costituisce sicuramente uno strumento di grande interesse. Come messo giustamente in rilievo anche nella relazione annuale del Difensore regionale, tale soluzione richiede uno sforzo considerevole da parte dell'Ufficio regionale, considerati anche i limitati mezzi a disposizione, ma può rivelarsi un elemento determinante per la diffusione dell'istituto della difesa civica a livello locale, secondo quanto auspicato anche nei documenti internazionali richiamati in precedenza.²⁴³ La nuova disciplina è stata ripresa nei testi più recenti, come ad esempio il già citato statuto del Comune di Artegna, che riconosce espressamente la possibilità di avvalersi del Difensore civico regionale, ai sensi dell'art. 14 della l.r. 1 del 2006.²⁴⁴ La prima convenzione, com'è noto, è stata quella stipulata con il Comune di Sacile, entrata in vigore il 1° gennaio 2007.²⁴⁵ In questo caso la ragione giustificativa è solo in parte diversa da quelle cui si è fatto cenno, considerato che a Sacile in passato aveva già operato un Difensore civico comunale. Proprio a seguito delle dimissioni di quest'ultimo, il Comune, in attesa di procedere alla nuova nomina, ha ritenuto di usufruire della possibilità accordata dalla legislazione regionale, garantendo temporaneamente ai propri cittadini lo strumento della difesa civica attraverso l'avvalimento dell'Ufficio regionale. Nel sito ufficiale del Comune si precisa, perciò, che il Difensore civico regionale «sostituirà a tutti gli effetti il Difensore civico comunale» e si danno idonee indicazioni sulle modalità per mettersi in contatto con il nuovo ufficio. Può essere opportuno fare un cenno al contenuto della convenzione di cui al citato art. 14, la quale - come risulta anche dallo schema pubblicato dall'Ufficio regionale nella relazione sull'attività del 2006²⁴⁶ - deve, da un lato, delineare i compiti svolti a livello locale dal Difensore regionale, secondo l'ampia prospettiva accolta nella l.r. 1 del 2006 e, dall'altro, precisare i profili organizzativi. A questo riguardo vanno richiamate le cautele stabilite al fine di evitare che la soluzione dell'avvalimento implichi un aggravio per i cittadini (le domande, ad esempio, possono essere presentate direttamente agli uffici regionali oppure all'amministrazione comunale che le trasmette entro cinque giorni) o una limitazione dell'attività di controllo sull'amministrazione locale (si prevedono al riguardo specifici strumenti di collaborazione con gli uffici amministrativi locali, nonché l'assunzione da parte del Comune dei possibili oneri finanziari).

²⁴⁰ Si possono ricordare, tra i molti, i Comuni di: Azzano Decimo, art. 39; Bagnaria Arsa, art. 79; Buja, art. 18; Lignano Sabbiadoro art. 59; Sauris, art. 47; Gonars, art. 33; Caneva, art. 12; Verzegnis, art. 55; Ampezzo, art. 46; Roveredo in Piano, art. 38; in alcuni casi si precisa che la soluzione della convenzione o dell'accordo è finalizzata a «ottenere interventi univoci e risposte omogenee alle istanze di tutti i cittadini ricompresi nel bacino di utenza convenzionato» (es. Comune di Arzene, art. 55); nel caso di Buttrio, vi è nello statuto un auspicio: «è previsto l'ufficio del Difensore, possibilmente in convenzione con altri Comuni» art. 59; Pravidomini, art. 85; Meduno, art. 42; Medea, art. 53. La dottrina ha messo in luce l'opportunità di queste soluzioni che contribuiscono a ridurre, anche se non ad evitare completamente, i problemi di discendenti dalla "moltiplicazione" dei Difensori civici locali: così ad esempio M. COMBA, *Ombudsman*, cit., spec. 304.

²⁴¹ In questo senso anche G. ROLLA, *Diritto regionale e degli enti locali*, cit., spec. 326.

²⁴² Così, ad esempio, gli statuti dei Comuni di Grado (art. 60) e Bordano (art. 70). Si può ricordare che, tra i pochi casi in cui il Difensore civico è stato ad oggi istituito, i Comuni di Pasiàn di Prato e di Tavagnacco hanno deciso di svolgere in forma associata (si veda le indicazioni nel sito del Comune di Pasiàn di Prato).

²⁴³ Nella relazione per l'anno 2006 del Difensore civico regionale si fa riferimento a questo riguardo ad una «forma di sussidiarietà quanto mai necessaria anche per diffondere tra i cittadini della Regione la conoscenza dell'istituto e tra gli amministratori locali la cultura della difesa civica»: Ufficio del Difensore, *Relazione sull'attività svolta dall'ufficio del Difensore nell'anno 2006*, Udine, 31 marzo 2007, in particolare l'introduzione del Difensore avv. Caterina Dolcher, spec. pag. 9.

²⁴⁴ Analogo rinvio si ritrova nell'art. 41 dello statuto del Comune di Gemona, approvato nell'aprile 2006 e nell'art. 55 di quello di Arzene del giugno 2006. Per vero già da prima della legge regionale alcuni statuti prevedevano la possibilità di stipulare specifiche convenzioni con il Difensore regionale: si veda, ad esempio, lo statuto del Comune di Stanzano, art. 52 o quello di Aviano, che prospetta la possibilità di avvalersi del Difensore civico nominato dalla Regione o dalla Provincia (art. 36).

²⁴⁵ Il Difensore regionale, nella citata relazione, segnala che sono in corso di predisposizione altre convenzioni con Comuni ai fini dell'avvalimento.

²⁴⁶ Cfr. Ufficio del Difensore, *Relazione sull'attività svolta dall'ufficio del Difensore nell'anno 2006*, cit., 187.

Si deve, infine, richiamare un'ultima indicazione che emerge in alcuni – seppur non numerosi – statuti e che sembra esprimere una prospettiva di maggiore respiro rispetto a quelle sino ad ora descritte. Il riferimento è ai casi in cui si auspica e favorisce l'accordo fra i Comuni interessati al fine di creare l'istituto della difesa civica a livello delle articolazioni territoriali sovracomunali presenti in Regione, in particolare il Comprensorio e la Comunità montana.²⁴⁷ Si può cogliere in questi casi il tentativo di sviluppare quel sistema a rete che anche nei documenti internazionali viene proposto come uno dei modelli più avanzati di organizzazione della difesa civica.

Passando ora ad esaminare qualche altro aspetto di tecnica normativa, va messa in luce una diffusa tendenza a disciplinare in modo analitico (pur con diverse gradazioni) la figura del Difensore civico a livello statutario, con rinvii puntuali alla fonte regolamentare.²⁴⁸ Tale impostazione risulta – come si è messo in luce nei paragrafi precedenti – la più corretta, anche se non mancano casi in cui il regolamento assume un ruolo preponderante. A volte, infatti, lo statuto si limita a prevedere l'istituzione del Difensore, indicando pochi elementi di riferimento e lasciando spazio per il resto alla fonte subordinata; si può ricordare a titolo d'esempio il caso del Comune di Fiumicello, in cui l'art. 52 dello statuto fissa solo le modalità di elezione.²⁴⁹ Si tratta di una soluzione che non manca di suscitare perplessità; perplessità che si fanno ancora più forti quando l'adozione del regolamento diventa addirittura condizione necessaria per la costituzione dell'ufficio: è il caso del Comune di S. Dorligo della Valle, dove l'art. 96 prevede che «il Consiglio comunale può, previa adozione di apposito regolamento, istituire l'ufficio del Difensore civico».²⁵⁰

Infine, non sembra vada attribuito particolare rilievo ad alcune diversità che caratterizzano le formulazioni utilizzate, laddove in alcuni casi si afferma che il Comune "istituisce" il Difensore civico ed in altri invece che "può istituire" il Difensore civico. Tale distinzione, infatti, non sembra incidere sulla sua effettiva attivazione, che consegue ovviamente alla nomina del titolare dell'ufficio. Per altro aspetto si possono rilevare alcune imprecisioni nella formulazione delle disposizioni, come ad esempio nei casi in cui si parla di "mozione di sfiducia" per indicare il provvedimento di revoca del mandato del Difensore: tale locuzione, infatti, per il significato che ordinariamente le viene attribuito (sulla base della disciplina costituzionale della forma di governo), rischia di indurre in errore circa la sussistenza di un rapporto di responsabilità politica del Difensore nei confronti del Consiglio, che ovviamente va escluso.²⁵¹

5.2.1.2 Lo status del Difensore civico locale

Passando ora ad analizzare la disciplina della difesa civica presente nei diversi statuti, si ritiene opportuno iniziare definendo lo status del titolare dell'ufficio. In particolare, verranno presi in esame i seguenti profili: a) la procedura di nomina; b) la durata del mandato; c) i requisiti richiesti; d) le cause di ineleggibilità ed incompatibilità; e) la sede e l'indennità di servizio.

Le soluzioni adottate con riferimento a queste diversi aspetti concorrono a definire la posizione del Difensore civico all'interno dell'ordinamento dell'ente locale e a precisare in vario modo i caratteri che si intendono assegnare a tale figura.

²⁴⁷ Quanto al Comprensorio si può citare l'art. 40 dello statuto del Comune di Codroipo dedicato al "ruolo comprensoriale del Difensore civico", secondo cui: «la conferenza dei Comuni del Medio Friuli può proporre ai singoli Consigli comunali che ne fanno capo un'unica candidatura per l'ufficio del Difensore civico che ciascun Consiglio comunale, in piena autonomia, deciderà di accogliere, nominandolo con voto segreto, con ciò manifestando la volontà di concordare su un'unica persona. Conseguentemente i Comuni potranno accordarsi per dotare il Difensore civico di un'unica sede operativa e di strutture e supporti adeguati a svolgere le funzioni». Alla Comunità montana fa invece riferimento, ad esempio, lo statuto del Comune di Tarvisio che all'art. 46 prevede che «a garanzia della imparzialità e del buon andamento amministrativo, l'amministrazione intende attivarsi per istituire presso la Comunità montana l'ufficio del Difensore civico, su designazione dei consiglieri comunali. La norma di intende di attività politica e programmatica». Il Comune di Dogna, poi, «promuove e favorisce l'istituzione dell'Ufficio del Difensore civico di Valle (Comunità montana) o di Comprensorio» (art. 56); v. anche Resiutta, art. 62; Resia, art. 16; Polcenigo, art. 63; Lusevera, art. 33. Alla stessa logica, seppur con una terminologia ormai superata, può essere ricondotto il caso di Spilimbergo, il cui statuto fa riferimento ai Comuni convenzionati nel "mandamento" (art. 43). Meno significative appaiono in questa prospettiva le disposizioni espressamente intitolate al "Difensore civico intercomunale", che però nel loro contenuto si limitano a prevedere ed auspicare la possibilità di adesione ad iniziative per la costituzione di un ufficio del Difensore tra enti diversi (es. Pravisdomini, art. 85); o l'elezione della stessa persona da parte di più Consigli (es. Fiume Veneto, art. 82; Zoppola, art. 72 e Pasiano di Pordenone, art. 82).

²⁴⁸ Anche in questo caso si possono citare solo pochi esempi rispetto ad un modello molto diffuso: lo statuto del Comune di Socchieve prevede un rinvio al regolamento in riferimento a specifici profili: le modalità di intervento, i rapporti con gli organi del Comune e le comunicazioni sulla attività del Difensore ai cittadini che ne abbiano fatto richiesta (art. 61); più ampia è la soluzione accolta nello statuto del Comune di Arzene, che fa riferimento al regolamento per la disciplina relativa a diversi profili dello status, come dei compiti e delle prerogative (art. 55); lo statuto del Comune di Bagnaria Arsa richiama il regolamento in diversi articoli, ad esempio rispetto alle modalità di intervento e ai rapporti con gli organi del comune (artt. 86 e 88; così anche Pavia di Udine, artt. 41 e 43, Preone, artt. 83 e 85); infine lo statuto del Comune di Reana del Rojale delega la regolamentazione delle modalità di svolgimento delle funzioni (art. 49).

²⁴⁹ Si possono ricondurre a questa categoria anche gli statuti dei Comuni di: Caneva, art. 12; Terzo d'Aquileia, art. 38; Buja, art. 18; Mortegliano, art. 43.

²⁵⁰ Nello stesso senso vanno probabilmente intesi anche lo statuto del Comune di Teor, che all'art. 48 si limita a stabilire che «il Consiglio comunale può prevedere l'istituzione dell'ufficio del Difensore civico e ne adotta apposito regolamento», e quello del Comune di Verzegnis, art. 55.

²⁵¹ Il riferimento alla mozione di sfiducia si trova in diversi statuti, come ad esempio quello del Comune di San Giorgio della Richinvelda, art. 28. Altre imprecisioni si possono cogliere nella distinzione tra decadenza e revoca (ad es. gli statuti di Sedegliano art. 59, comma 9 e Bordano, art. 72) o tra elezione e nomina (quando ad esempio si fa riferimento alle maggioranze richieste per la nomina, piuttosto che per l'elezione, che costituisce il presupposto per il provvedimento formale di nomina: es. statuto del Comune di Sauris, art. 47).

a) La procedura di nomina

La soluzione più diffusa è quella che vede il Difensore civico eletto, pur con modalità diverse, dal Consiglio comunale, coerentemente del resto con i caratteri del modello classico dell'*Ombudsman*, che viene espresso, anche se ovviamente non è dipendente, dall'assemblea rappresentativa.

Prima di procedere ad un esame più approfondito del procedimento nomina da parte dell'Assemblea si può fare un cenno a due soluzioni differenti, adottate rispettivamente nello statuto del Comune di Doberdò al Lago e in quello del Comune di Latisana. Il primo stabilisce che la nomina spetti alla Giunta, previo parere obbligatorio ma non vincolante dei capigruppo consiliari (art. 53). Il secondo invece prevede un'ipotesi di designazione diretta da parte del corpo elettorale, sulla cui opportunità si sono già avanzate delle riserve.²⁵² L'art. 24 dello statuto riconosce, infatti, oltre all'elezione da parte del Consiglio comunale, la possibilità che il Difensore venga designato direttamente dal corpo elettorale, contestualmente alle elezioni comunali, rinviano al regolamento la relativa disciplina.

La soluzione accolta pressoché da tutti gli enti locali è comunque quella dell'elezione da parte del Consiglio comunale, seppur disciplinata in maniera differenziata soprattutto quanto alle maggioranze richieste. È evidente che un ampio consenso, con il coinvolgimento anche delle minoranze consiliari, è essenziale per il miglior esercizio dei compiti di garanzia spettanti al Difensore. In questa prospettiva, quasi tutti gli statuti prevedono per l'elezione una maggioranza qualificata, pari – generalmente – ai due terzi²⁵³ o almeno alla maggioranza assoluta dei consiglieri.²⁵⁴ Vengono poi stabilite regole ulteriori per i casi in cui tali soglie (in particolare quella dei due terzi) non vengano raggiunte, con la ripetizione dello scrutinio e la progressiva riduzione della percentuale di voti necessaria.²⁵⁵ Non mancano, comunque, alcuni Comuni in cui lo statuto prevede sin dalla prima votazione la maggioranza semplice, ma di solito in combinazione con altre garanzie,²⁵⁶ ed altri in cui vengono invece fissate soglie più alte. Si può citare il caso del Comune di Udine, dove è richiesta la maggioranza di quattro quinti sino alla seconda votazione; in particolare se nella prima votazione non si raggiunge tale risultato, la votazione è ripetuta in una seduta successiva, se anche questa è inefficace, si procede ad una seconda votazione nella medesima seduta, in cui è sufficiente il voto favorevole della maggioranza assoluta dei consiglieri (art. 48).²⁵⁷

Può essere opportuno soffermarsi ancora sulle ipotesi – per vero non molto diffuse – in cui è stabilito il concorso di altri organi o soggetti attraverso l'espressione di un parere o di una proposta. Come si è visto nelle precedenti sezioni di questo lavoro, e come conferma la lettura degli statuti, la scelta del Difensore da parte dell'assemblea rappresentativa costituisce un elemento essenziale per la sua qualificazione come organo di garanzia rispetto all'attività dell'amministrazione. Tuttavia, la previsione, anche al di là delle maggioranze richieste per l'elezione, dell'intervento di altri organi (in genere la Giunta o la Conferenza dei capigruppo)²⁵⁸ potrebbe forse favorire una selezione più accurata dei candidati e risultare utile – come vedremo – sotto il profilo della motivazione dell'atto. Meno persuasiva, invece,

²⁵² Cfr. supra par. 3.1; una valutazione diversa sembrerebbe implicitamente emergere in G. Rolla, *Diritto regionale e degli enti locali*, cit., spec. 326.

²⁵³ La maggioranza dei due terzi dei consiglieri è richiesta, ad esempio, nei Comuni di: Azzano Decimo, art. 39; Gradisca d'Isonzo, art. 73; Buttrio, art. 60; Cividale, art. 67; San Giorgio della Richinvelda, art. 28; Ampezzo, art. 46; Aquileia, art. 64; Bagnaria Arsa, art. 79; Budoia, art. 62; Casarsa, art. 80; Codroipo, art. 39; Duino Aurisina, art. 73; Faedis, art. 31; Gonars, art. 32; Tricesimo, art. 48; Pavia di Udine, art. 35; Roveredo in Piano, art. 38; Reana del Rojale, art. 46; Preone, art. 77; Porpetto, art. 68; Prata di Pordenone, art. 58; Pordenone, art. 17; Porcia, art. 63; Paularo, art. 30.

²⁵⁴ In un numero di poco minore di casi è ritenuta sufficiente la maggioranza assoluta dei consiglieri, si veda ad esempio, i Comuni di: Grado, art. 61; Latisana art. 24; Arzene art. 55; S. Maria la Longa art. 60; Fiume Veneto, art. 78; Ronchi dei Legionari, art. 57; Remanzacco, art. 66; Pagnacco, art. 51.

²⁵⁵ Si possono richiamare alcuni esempi: nei Comuni di Cividale del Friuli, art. 67; Gradisca d'Isonzo, art. 73; Gorizia e Trieste si prevede la maggioranza dei due terzi dei consiglieri nei primi due scrutini (che nel caso di Cividale del Friuli devono avvenire in due sedute diverse), mentre poi è sufficiente la maggioranza assoluta; a Sacile sono, invece, previsti tre scrutini, di cui due possono avvenire nella medesima seduta; ancora diverso è il caso di Passignano di Prato, ove la maggioranza dei due terzi è richiesta fino alla terza votazione, dopo di che si procede al ballottaggio tra i due candidati che hanno riportato il maggior numero di voti nella terza votazione; verrà nominato chi ottiene il maggior numero di voti ed in caso di parità il più anziano di età (art. 67; analogamente Arzene, art. 52; Budoia, art. 62).

²⁵⁶ È il caso, ad esempio, del Comune di Lignano, che all'art. 59 stabilisce l'elezione a maggioranza semplice su proposta da parte della Commissione consiliare (o della Conferenza dei capigruppo). Le formule utilizzate non sono sempre precise, ma nel senso che sia sufficiente la maggioranza semplice parrebbe potersi interpretare l'art. 77 dello statuto di Monfalcone, laddove prevede che sia sufficiente la maggioranza assoluta *dei votanti*, o l'art. 90 dello statuto di Pulfero che si limita a prevedere che il Difensore civico sia eletto dal Consiglio comunale su designazione della Conferenza dei capigruppo.

²⁵⁷ Si può ricordare che il Comune di Basiliano richiede la maggioranza di tre quinti dei consiglieri rinviando al regolamento al disciplina di dettaglio, art. 65, mentre quello di Meduno che richiede la maggioranza dei tre quarti, art. 42.

²⁵⁸ Comune di Gemona prevede che la nomina (ma forse sarebbe più corretto parlare di elezione), con la maggioranza dei due terzi dei componenti del Consiglio e a scrutinio segreto, avvenga «su proposta della Giunta che sceglierà tra una rosa di candidati che rappresenteranno il loro curriculum a seguito di bando ad evidenza pubblica». Oltre al caso di Lignano, anche Spilimbergo prevede la previa consultazione della Conferenza dei capigruppo (art. 43), mentre gli statuti di Bordano e di Pulfero parlano di designazione da parte della Conferenza (rispettivamente art. 69 e 90); Prata di Pordenone prevede che al fine di sottoporre le candidature al Consiglio, la Conferenza dei capigruppo, in seduta segreta, valuti le condizioni di eleggibilità dei richiedenti (art. 58). Di difficile comprensione è la previsione dello statuto del Comune di Frisanco, dove il Difensore civico è eletto con la maggioranza di due terzi dal Consiglio comunale, ma nella definizione dei requisiti si precisa che «il Difensore è scelto fra cittadini nei confronti dei quali il sindaco, la giunta e il consiglio comunale, nel rispetto della maggioranza richiesta per la sua nomina, verificano la presenza dei presupposti e requisiti che ne facciano persona idonea a ricoprire l'incarico, per conoscenza dell'amministrazione comunale, per serietà e per qualità morale» art. 69, manca infatti ogni precisazione circa il rapporto tra l'intervento dei diversi organi.

appare l'ipotesi di utilizzare lo strumento della proposta per favorire un maggior coinvolgimento della società civile, come sembra emergere dagli statuti dei Comuni di Terzo d'Aquileia (art. 38) e di Fiumicello (art. 52), i quali prevedono che il Difensore sia «nominato a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati, individuando il nominativo in una terna di candidati indicati dalle associazioni di difesa dei consumatori, dal movimento del volontariato e dall'associazionismo».²⁵⁹

In ogni caso non si deve dimenticare che una prima verifica, sotto il profilo della sussistenza dei requisiti richiesti, è svolta dall'amministrazione comunale al fine di predisporre, sulla base delle domande e della documentazione presentata, l'elenco dei candidati.²⁶⁰

Quanto alle modalità di voto, la regola generale - in alcuni casi ribadita espressamente negli statuti - dovrebbe essere quella dello scrutinio segreto, come per tutte le decisioni che riguardano le persone.²⁶¹ Ciò suscita qualche difficoltà di conciliazione con l'esigenza di motivazione della scelta, che - come si è visto nel paragrafo 3.1 di questa sezione - si connette alla natura dell'atto di nomina. Una soluzione potrebbe essere costituita dalla presentazione di mozioni motivate a sostegno delle diverse candidature o dalla previsione, come nei casi ricordati in precedenza, di una proposta di candidatura da parte di altri organi. In proposito, merita di essere analizzata con maggior attenzione la disciplina stabilita dal Comune di Gorizia, che prevede la presentazione, con almeno venti giorni di anticipo, delle candidature a Difensore civico da parte di almeno tre elettori - cioè membri del Consiglio comunale, che viene integrato a questi fini da un rappresentante eletto da ogni Consiglio circoscrizionale nel suo seno - oppure da 200 cittadini. Tali candidature devono essere correlate dall'illustrazione dei requisiti previsti dallo statuto e comunicate preventivamente alla Conferenza dei capigruppo. In questo modo la motivazione può risultare dall'atto di candidatura sulla cui base l'assemblea è chiamata ad esprimersi.

b) La durata del mandato

Come si è visto nel precedente paragrafo, la soluzione più diffusa per la designazione del Difensore civico è costituita dall'elezione da parte del Consiglio comunale, che implica un vincolo almeno genetico con l'Assemblea rappresentativa. È in questa prospettiva che si può parlare di una sorta di "rapporto di fiducia", che - come già accennato - non è però indice di responsabilità politica né mette in discussione l'indipendenza dell'organo, bensì qualifica la sua relazione con l'organizzazione di governo comunale. Ebbene, un altro elemento da cui si possono trarre indicazioni a questo riguardo è quello della durata del mandato del Difensore civico e, in particolare, del suo rapporto con la durata del mandato consiliare. In numerosi statuti si prevede espressamente che il Difensore rimanga in carica quanto il Consiglio che lo ha eletto.²⁶² Per garantire la continuità dell'ufficio, si precisa poi che il Difensore continua ad esercitare le sue funzioni sino all'insediamento del successore, salvo fissare un termine - a partire dall'elezione o dall'insediamento del nuovo Consiglio - entro cui procedere all'elezione dell'organo di garanzia, per evitare che la situazione di *prorogatio* si protragga eccessivamente nel tempo.²⁶³

Non mancano però Comuni in cui viene stabilita una durata fissa per il mandato del Difensore, indipendente da quella dell'Assemblea. Tale soluzione, che crea (o rende teoricamente possibile) una discontinuità con l'organo che ha proceduto alla nomina, può essere vista come uno strumento per rafforzare di indipendenza del Difensore civico. Le ipotesi più ricorrenti sono quelle che stabiliscono il termine di cinque o di tre anni,²⁶⁴ più raramente di quattro.²⁶⁵ Come si può notare, si tratta comunque di mandati relativamente brevi, mentre ci si sarebbe potuti aspettare che al fine di accentuare la diversità rispetto agli organi politici di governo fosse stabilita una durata più lunga, analogamente

²⁵⁹ Nel caso del Comune di Tricesimo le candidature vengono presentate dalle consulte previste all'art. 35 dello statuto per la partecipazione popolare.

²⁶⁰ Cfr. per un'espressa previsione della preventiva predisposizione degli elenchi si possono vedere, tra gli altri, gli statuti dei Comuni di: Azzano Decimo, art. 3; Sauris, art. 47; Aquileia, art. 64; Fiume Veneto, art. 78.

²⁶¹ Un'eccezione è costituita dallo statuto del Comune di Roveredo in Piano, che all'art. 38 prevede l'elezione del Difensore con «voto palese».

²⁶² Si veda tra gli altri i Comuni di: San Giorgio di Nogaro, art. 69; Cividale del Friuli art. 67; Buttrio, art. 62; Grado, art. 60; Latisana, art. 24; San Quirino, art. 57; Sgonico, art. 62; Gorizia, art. 88; Bagnaria Arsa, art. 81; Faedis, art. 31; Venzone, art. 67; Ronchi dei Legionari, art. 57; Remanzacco, art. 66; Pravidomini, art. 85; Meduno, art. 42; Ampezzo, art. 46; Aquileia, art. 64; Pavia di Udine, art. 37; Riverendo in Piano, art. 38; Reana del Rojale, art. 46; Pulfero, art. 79; Paularo, art. 30; Lignano Sabbiadoro, art. 59; e Tavagnacco, art. 43.

²⁶³ Si possono richiamare, a titolo d'esempio, gli statuti dei Comuni di Cividale del Friuli (art. 67) e di Trieste (art. 20), secondo cui la nomina deve avvenire entro 90 giorni dalle elezioni amministrative; il Comune di Faedis prevede che comunque il Difensore decada il quarantacinquesimo giorno dalle elezioni del nuovo Consiglio, art. 31.

²⁶⁴ Stabiliscono la durata di cinque anni, tra gli altri, i Comuni di: San Giorgio della Richinvelda, art. 28; Budoia, art. 64; Cervignano, art. 60; Duino Aurisina, art. 73; Gonars, art. 32; Marano Lagunare, art. 28; mentre tre anni sono previsti, ad esempio, da: San Vito al Tagliamento (con la riforma del 2006), art. 51; Spilimbergo, art. 43; Azzano Decimo, art. 39; Trigesimo, art. 48; Pocenia, art. 26 del bis; Prata di Pordenone, art. 60; Pordenone, art. 18; Porcia, art. 64; Pagnacco, art. 53; Muggia, art. 46.

²⁶⁵ Lo statuto del Comune di Aviano precisa che «il Difensore civico dura in carica quattro anni, non coincidenti con la durata del Consiglio che lo ha eletto e può essere riconfermato una sola volta» (art. 38); si veda anche Sacile, art. 32.

a quanto generalmente accade a livello statale per gli organi che svolgono funzioni di garanzia (si pensi ad esempio, nel caso italiano, al Presidente della Repubblica e alla Corte costituzionale).

Nella prospettiva che si è cercato di delineare, le due soluzioni appena descritte - quella che accentua il legame con del Difensore con l'Assemblea e quella che invece cerca di svincolarlo attraverso la fissazione distinta durata del mandato - non sembrano comunque determinare delle differenze sostanziali di rilievo rispetto all'obiettivo essenziale che è quello di assicurare l'indipendenza dell'ufficio. A tal fine un ruolo ben più rilevante spetta, come vedremo, alla fissazione dei requisiti per la candidatura, da un lato, e alla determinazione delle cause di ineleggibilità e di incompatibilità, dall'altro. Qualche riflessione in più merita invece la questione dell'eventuale rinnovo del mandato. Anche in questo caso gli statuti presentano soluzioni differenziate, che coprono tutto il ventaglio delle possibilità: il divieto - raro - di rielezione;²⁶⁶ la facoltà di rinnovare il mandato una o due volte a massimo,²⁶⁷ l'assenza di ogni regola sui limiti o la previsione, che assume la stessa portata, di una generica possibilità di rinnovo.²⁶⁸ Anche in questo caso è difficile esprimere una valutazione di carattere assoluto. Il divieto di rieleggere una seconda volta la stessa persona è evidentemente volto ad assicurare l'indipendenza del Difensore rispetto agli organi del Comune e, più in generale, rispetto a tutti i soggetti coinvolti nella vita politica e suscettibili dunque di intervenire (anche in futuro) sulla sua nomina. La possibilità di rinnovo, soprattutto nei casi in cui è fissata una durata breve, risponde a sua volta ad una serie di esigenze meritevoli di tutela, che vanno dalla garanzia di continuità del lavoro all'acquisizione di una maggiore esperienza e conoscenza della situazione locale; in questo senso del resto si sono orientati quasi tutti gli statuti, pur fissando in molti casi il limite di una sola rielezione.

Il concorso dei diversi approcci appena ricordati sembra emergere da una lettura sistematica delle norme dello statuto del Comune di Udine, che prevede un Difensore civico nominato per tre anni con un mandato rinnovabile, ma nello stesso tempo precisa che «il Difensore civico non è un organo del comune, ma un soggetto privato al servizio dei cittadini»: questa formula, al di là dei problemi interpretativi che può suscitare, costituisce un chiaro indice della volontà di escludere ogni condizionamento esterno, in particolare da parte degli organi politici - sull'attività del Difensore civico.²⁶⁹

c) I requisiti per la nomina

La complessa configurazione del Difensore civico - che ha trovato conferma nei diversi livelli di analisi proposti in questo lavoro - incide ovviamente anche nella determinazione dei requisiti richiesti per la nomina.

Un primo profilo riguarda quello che potremmo definire come il "radicamento territoriale", che passa attraverso la richiesta, abbastanza diffusa, del requisito dell'iscrizione nelle liste elettorali del Comune, che implica ovviamente la residenza nel territorio dello stesso.²⁷⁰ Non mancano però soluzioni meno restrittive, che fanno riferimento alla residenza nell'ambito della Provincia²⁷¹ o della Regione,²⁷² mentre altre ancora richiamano espressamente la titolarità della cittadinanza.²⁷³ Anche in questo caso probabilmente l'eccessiva rigidità può rendere problematico il funzionamento dell'istituto; nella prospettiva della costruzione a rete, cui si è fatto cenno, l'ambito regionale appare probabilmente il più opportuno per assicurare una sufficiente vicinanza al contesto locale senza però imporre l'esclusivo e forse troppo riduttivo legame con il Comune. La disciplina delle modalità di esercizio delle funzioni offre, in ogni caso, sufficienti garanzie per assicurare la presenza del titolare nella sede al fine di assicurare il servizio ai cittadini.

²⁶⁶ Il divieto di rinnovo del mandato è previsto, ad esempio, dallo statuto del Comune di Cervignano, art. 60.

²⁶⁷ Il limite di un solo rinnovo è previsto da numerosi comuni, ad esempio: Cividale 67; Stregna art. 79; Sauris, art. 47; Gorizia, art. 88; Ampezzo, art. 46; Aquileia, art. 64; Bagnaria Arsa, art. 82; Budoia, art. 64; Duino Aurisina, art. 73; Faedis, art. 31; Gonars, art. 32; Meduno, art. 42; Pavia di Udine, art. 37; Pulfero, art. 79; due volte: Sacile, art. 32; Prata di Pordenone, art. 60; Muggia, art. 46.

²⁶⁸ Lo statuto del Comune di San Quirino si limita a prevedere che il Difensore può essere rieletto (art. 57); così anche Socchieve art. 57; Spilimbergo, art. 43; Bordano, art. 72; Venzone, art. 67; Pocenìa, art. 26 del bis; Pordenone, art. 18; Porcia, art. 64; Pagnacco, art. 53. Non stabiliscono invece nulla quanto al rinnovo, ad esempio, gli statuti di Sequals art. 45 e Sedegliano art. 59; Tramonti di Sopra, art. 57; Tavagnacco, art. 43; Ronchi dei Legionari, art. 57; Remanzacco, art. 66; Pravisdomini, art. 85; Paularo, art. 30.

²⁶⁹ La stessa formula viene adottata in altri Comuni della Provincia, come, ad esempio, Pagnacco, art. 50.

²⁷⁰ Fanno riferimento all'iscrizione nelle liste elettorali, ad esempio, i seguenti Comuni: Gemona art. 41; Codroipo, art. 39; Duino Aurisina, art. 73; Meduno ("preferibilmente" cittadino elettore), art. 42; Savogna art. 39 (un Comune tra quelli convenzionati); Cervignano richiede la residenza da almeno 5 anni nel Comune, art. 59. Diversa è la soluzione adottata dal Comune di Gorizia, che non pone la residenza come condizione per l'elezione, ma come obbligo per il titolare dell'ufficio, che quindi sorge dopo la nomina (art. 64).

²⁷¹ Cfr. ad esempio lo statuto di Monfalcone, art. 77; lo statuto del Comune di Pordenone pone l'obbligo di residenza per il Difensore nel territorio della Provincia (analogamente Porcia, art. 63; si veda le considerazioni svolte alla nota precedente).

²⁷² Così, ad esempio, lo statuto del Comune di Grado (art. 60), mentre quello di S. Maria la Longa prevede l'iscrizione nelle liste elettorali di un Comune della Regione (art. 60).

²⁷³ L'art. 47 dello statuto del Comune di Sauris, ad esempio, ribadisce espressamente il riferimento ad «ogni cittadino che abbia i requisiti previsti» (così anche Reana del Rojale, art. 46).

È tuttavia sul piano delle qualifiche che emergono i dati più interessanti. Negli statuti vi è un diffuso, per quanto generico, riferimento alla *preparazione* e all'*esperienza* come elementi qualificanti per una persona che intende ricoprire l'ufficio di Difensore civico.²⁷⁴ Gli stessi vengono poi declinati secondo due prospettive, anch'esse connaturate all'istituto:²⁷⁵ da un lato, la competenza giuridico-amministrativa e, dall'altro, quella che potremmo indicare come terzietà, sintetizzando così le varie formule utilizzate, quali indipendenza o serenità di giudizio, o ancora imparzialità, probità, onestà.²⁷⁶

Al di là delle enunciazioni di principio, il problema è evidentemente quello di individuare dei parametri di valutazione sufficientemente precisi, al fine della scelta del candidato, soprattutto nella prospettiva già richiamata della necessità di motivazione dell'atto di nomina. Da questo punto di vista le soluzioni adottate a livello statutario sono anche significativamente differenziate e talvolta suscitano dei dubbi circa la loro opportunità. Si può ricordare, ad esempio, lo statuto del Comune di Lignano Sabbiadoro, dove si prevede che la designazione avvenga tra persone che *preferibilmente* presentino le caratteristiche indicate, aggiungendo che comunque devono essere in possesso almeno del diploma di istruzione di secondo grado (art. 59).

Non è facile ricondurre a sistema i dati che emergono dall'analisi degli statuti, anche perché spesso si cerca di attribuire rilievo non solo alla formazione tecnica, ma anche – come accennato – all'*esperienza* maturata.²⁷⁷ Maggiore obiettività sembrerebbero offrire i riferimenti ai titoli di studio, anche se solo pochi statuti richiedono la laurea per l'esercizio della funzione di Difensore, mentre in altri è ritenuto sufficiente il diploma di istruzione di secondo grado.²⁷⁸ Quanto all'*esperienza*, rileva sia quella acquisita presso le amministrazioni pubbliche, sia quella legata all'attività professionale svolta.²⁷⁹ È evidentemente difficile, nella prospettiva di una scelta comparativa, determinare un raffronto tra criteri così differenziati. Si pensi, a titolo d'esempio, al caso del Comune di Grado, dove all'art. 60 si richiede che il candidato sia «in possesso di *almeno uno* dei seguenti requisiti: a) essere magistrato o avvocato dello Stato in quiescenza, ovvero segretario comunale o provinciale in quiescenza, b) essere funzionario statale, regionale o degli enti locali in quiescenza, con qualifica non inferiore a dirigente, c) essere iscritto da almeno 7 anni all'albo degli avvocati e procuratori legali, dei dottori commercialisti o dei ragionieri, d) essere docente di ruolo negli istituti di II grado o nelle università in materie giuridiche, amministrative o economico-finanziarie».²⁸⁰

Alcuni statuti si fanno anche espressamente carico della tutela delle minoranze linguistiche, stabilendo, in particolare, come requisito per la nomina a Difensore, la conoscenza della lingua slovena;²⁸¹ tale esigenza, come vedremo al punto e) di questo paragrafo, può essere affrontata anche sul piano dell'organizzazione dell'ufficio.

d) Le ineleggibilità e incompatibilità

Così come si è vista una definizione specifica dei requisiti positivi per l'assunzione della carica, allo stesso modo si ritrovano descrizioni particolarmente analitiche anche in relazione ai profili dell'ineleggibilità e dell'incompatibilità, la cui distinzione non è talvolta precisa.

²⁷⁴ Si può richiamare, a titolo d'esempio, la formula utilizzata nello statuto del Comune di Gorizia, che all'art. 87 prevede che «la scelta del Difensore civico deve avvenire tra persone che per *preparazione ed esperienza* diano ampia garanzia di indipendenza, probità e competenza giuridico-amministrativa»; si veda anche Aquileia art. 66 e Mariano del Friuli, art. 40.

²⁷⁵ Si tratta di caratteri ritenuti necessari per meglio valutare il comportamento dell'amministrazione: A. ZUCCHETTI, in AA.VV. *Testo Unico degli Enti Locali, volume I Ordinamento Istituzionale, Commento agli artt. 1 – 87*, cit., pag. 219; le due prospettive richiamate sono presenti in numerosi statuti, tutte le volte che si intendono definire con maggiore precisione le condizioni per la nomina del Difensore. Cfr. ad esempio gli statuti di Cividale del Friuli; Gorizia; Pasian di Prato; San Giorgio di Nogaro; Tavagnacco; Udine; Sacile; Bordano. La formulazione utilizzata nello Statuto del Comune di Sacile aggiunge ai requisiti già ricordati il riferimento alla sensibilità di natura sociale e civica. Può essere utile, a titolo esemplificativo, richiamare integralmente la disposizione: «può essere nominato Difensore Civico il cittadino che offre garanzia di probità, indipendenza, obiettività, serenità di giudizio e che dimostri altresì provata esperienza nel campo della Pubblica Amministrazione e del o nel settore giuridico unitamente ad esperienza e sensibilità di natura civica e sociale» (art. 32).

²⁷⁶ Si ritrova infatti una molteplicità di formulazioni, da contenuto sostanzialmente simile: «imparzialità ed indipendenza di giudizio» (Cividale, art. 67); «indipendenza e probità» (S. Maria la Longa art. 60; Ampezzo, art. 46); «notoria stima pubblica» (Gemona, art. 41).

²⁷⁷ Pone in luce la possibilità di basare la scelta alternativamente sui titoli di studio o sull'*esperienza* maturata lo statuto del Comune di Nimis, che tra l'altro considera la valutazione dell'*esperienza* come «oggetto di discrezionale apprezzamento da parte del Consiglio comunale»: art. 37.

²⁷⁸ In particolare, la laurea in scienze politiche, giurisprudenza, economia e commercio o equipollenti è richiesta dagli statuti dei Comuni di: Sauris, art. 47; Ampezzo, art. 46; Aquileia, art. 64; Vito d'Asio, art. 55; Pordenone, art. 17; Mereto di Tomba, art. 71; secondo lo statuto di Azzano Decimo il Difensore deve avere *preferibilmente* un diploma di laurea in materie giuridiche, art. 39. Prevedono un titolo di scuola media superiore, ad esempio, i Comuni di: Gemona, art. 41 e Codroipo, art. 39.

²⁷⁹ Si può citare, a titolo d'esempio, la formula usata nello statuto del Comune di Palmanova, dove si afferma che «all'ufficio di Difensore deve essere designata una persona che, per esperienze acquisite presso le amministrazioni pubbliche o nell'attività professionale svolta, offra la massima garanzia di competenza giuridico-amministrativa, probità e obiettività di giudizio»: art. 69.

²⁸⁰ Ma elenchi altrettanto ricchi, anche se possono essere individuate fattispecie differenti, si trovano in molti statuti. Un richiamo merita il caso di Pordenone, che pare privilegiare la formazione giuridica: «il candidato a Difensore civico deve essere in possesso di uno dei seguenti requisiti: a) essere magistrato o avvocato dello stato anche in quiescenza, ovvero essere Segretario comunale o provinciale in quiescenza; b) essere iscritto da almeno dieci anni all'Albo degli avvocati e procuratori o dei notai; c) essere docente nelle università in materie giuridiche o amministrative»: art. 17.

²⁸¹ È il caso dei Comuni di Savogna, art. 39; Monrupino, art. 64 e Doberdò al Lago, art. 53.

Si può richiamare a titolo d'esempio, per l'ampiezza della disciplina prevista, l'art. 87 dello statuto del Comune di Gorizia secondo cui «non possono essere eletti all'ufficio del Difensore civico: a) coloro che si trovano in condizioni di ineleggibilità alla carica di consigliere comunale; b) i parlamentari, i consiglieri regionali, provinciali e circoscrizionali, coloro che si siano candidati ad elezioni di qualsiasi tipo nel quinquennio antecedente la data di designazione e chi negli ultimi cinque anni abbia ricoperto incarichi direttivi di partito; c) gli amministratori e i dipendenti delle comunità montane e delle unità sanitarie locali; d) gli amministratori e i dipendenti di enti, istituti ed aziende pubbliche o a partecipazione pubblica, nonché di enti o imprese che abbiano rapporti contrattuali con l'amministrazione comunale o che comunque ricevano da essa a qualsiasi titolo, sovvenzioni o contributi; e) coloro che esercitano attività di lavoro autonomo o subordinato, nonché attività professionale o commerciale, che costituisca l'oggetto di rapporti giuridici con l'amministrazione comunale; f) coloro che abbiano riportato condanne per delitto non colposo». Ma formulazioni analoghe si ritrovano anche negli statuti di Comuni di dimensioni assai più ridotte, come nel caso di Tramonti di Sopra (art. 57) o di Sauris (art. 47).²⁸²

In altri casi vengono adottate disposizioni più sintetiche, che però possono risultare utili per l'individuazione della prospettiva che muove la redazione dello statuto: vengono, infatti, presi in considerazione, da un lato, la titolarità di cariche pubbliche e l'esercizio di attività politiche e, dall'altro, lo svolgimento di attività anche economiche che implicino particolari legami con gli enti pubblici.²⁸³

Merita di esser richiamata altresì la previsione presente in alcuni statuti, e oggi implicitamente abrogata, per cui al Difensore civico si applicavano le norme sulla ineleggibilità e incompatibilità previste per i membri del Co.re.co.: tale assimilazione, infatti, poteva essere vista come un modo indiretto per accentuare l'indipendenza dagli organi del Comune e la funzione di garanzia spettante all'ufficio.²⁸⁴

All'ampia disciplina circa i requisiti e le modalità di elezione, fa riscontro anche l'espressa previsione delle ipotesi di decadenza e di revoca del Difensore. La decadenza consegue innanzitutto al sopravvenire di una delle cause che avrebbe impedito la nomina,²⁸⁵ ma non manca l'individuazione di ulteriori ipotesi, come il caso in cui il titolare dell'ufficio tratti privatamente cause inerenti l'amministrazione comunale.²⁸⁶ La decadenza viene pronunciata dal Consiglio, nella maggior parte dei casi senza che vengano previste specifiche procedure.

Più complessa è invece la disciplina della revoca, che deve essere disposta con le medesime maggioranze richieste per la nomina del Difensore e nel rispetto, in taluni casi, di specifiche garanzie procedurali.²⁸⁷ Tale distinzione si comprende alla luce della differente natura dei provvedimenti in oggetto, mentre la decadenza consegue automaticamente al verificarsi di determinate circostanze, la revoca presuppone una valutazione da parte del Consiglio di comportamenti del Difensore che rendono impossibile il mantenimento della titolarità dell'ufficio.

Gli statuti offrono a quest'ultimo riguardo un quadro di riferimento particolarmente interessante. Le ipotesi più diffuse sono quelle che riguardano in linea generale la violazione di legge e l'inefficienza;²⁸⁸ tuttavia non manca il richiamo alle gravi inadempienze dei doveri d'ufficio²⁸⁹ o, con formula ancora più generica, ai gravi motivi.²⁹⁰ Quest'ultima locuzione lascia evidentemente maggior spazio alla discrezionalità del Consiglio, che comunque deve motivare il provvedimento. È in questo ambito che può essere attribuito rilievo alla concreta ed effettiva garanzia del

²⁸² La formula ampia che si è richiamata nel testo si ritrova, con marginali differenze, in molti statuti, a prescindere come si è accennato dalle dimensioni dei Comuni; si vedano ad esempio: San Giorgio di Nogaro, art. 70; Torviscosa, art. 55; Sgonico art. 62. Più sintetico sul punto risulta invece lo statuto di Trieste, che può essere opportuno richiamare: «1. Il Difensore Civico è eletto tra cittadini in possesso dei requisiti di eleggibilità e di compatibilità previsti dalla legge per la carica di consigliere comunale che diano garanzia di comprovata competenza giuridico-amministrativa, di imparzialità e indipendenza di giudizio. 2. L'ufficio di Difensore Civico è incompatibile con ogni altra carica elettiva pubblica e con la partecipazione ad attività politica organizzata. 3. Non può essere eletto Difensore Civico chi è stato candidato nelle elezioni di qualsiasi tipo immediatamente precedenti alla nomina» (art. 19).

²⁸³ Si può richiamare, a titolo d'esempio, l'art. 71 dello statuto di Bordano secondo cui «l'ufficio del Difensore civico non può essere esercitato da coloro che svolgono una funzione politica o di istituto all'interno degli enti statali, regionali, provinciali e comunali o che comunque svolgono un'attività in qualche modo vincolata e collegata agli enti sopramenzionati»; nello stesso senso Socchieve art. 56; Buttrio, art. 61; Gonars, art. 32; ancora si trova il riferimento alla candidatura alle elezioni prima della nomina (Cividale, art. 67).

²⁸⁴ Così ad esempio lo statuto del Comune di Sedegliano, art. 59.

²⁸⁵ L'ipotesi più diffusa è quella che considera la sopravvenienza di una causa ostativa; si vedano tra i tanti gli statuti dei Comuni di: Sauris, art. 48; Ampezzo, art. 47; San Quirino, art. 57.

²⁸⁶ Anche il riferimento al caso in cui il Difensore tratti privatamente cause inerenti l'amministrazione comunale si trova in diversi statuti, si veda anche per questa ipotesi Sauris art. 48 e Ampezzo, art. 47.

²⁸⁷ Lo statuto del Comune di Cividale, ad esempio, prevede la presentazione di una mozione motivata da parte di almeno 1 del 3 dei consiglieri (art. 67), mentre quello di Prata di Pordenone stabilisce che il Difensore «può chiedere di essere ascoltato dal Consiglio comunale in seduta pubblica» (art. 60).

²⁸⁸ La violazione (grave) di legge e l' accertata (o documentata) inefficienza si ritrovano, ad esempio, negli statuti dei Comuni di Sauris, art. 48; S. Maria la Longa, art. 60 e Cividale, art. 67.

²⁸⁹ Così gli statuti di San Vito al Tagliamento, art. 51 e di Codroipo, art. 39.

²⁹⁰ Si veda ad esempio gli statuti dei Comuni di: Ampezzo, art. 47; Aquileia art. 65; Budoia, art. 64.

servizio, come emerge dallo statuto di Frisanco, in cui si indicano - quali esempi di "gravi motivi connessi l'esercizio delle funzioni" - «le continuate assenze o il non evadere le istanze dei cittadini» (art. 70).

e) La sede e l'indennità

Infine, un cenno va fatto anche agli aspetti relativi all'organizzazione materiale del servizio, che concorrono a garantire la fruibilità dello stesso da parte dei consociati.

Generalmente si prevede che l'ufficio del Difensore civico abbia sede nella casa comunale²⁹¹ o comunque presso locali messi a disposizione dall'amministrazione comunale,²⁹² che deve fornire le attrezzature e quant'altro necessario per il funzionamento del servizio.

È importante inoltre verificare quale impegno, anche sotto il profilo della presenza presso la sede, sia richiesto al Difensore. Si tratta di norme di dettaglio, che raramente si trovano all'interno degli statuti; tuttavia laddove sono previste esse costituiscono sicuramente un indice di particolare attenzione al profilo dei rapporti con i cittadini - o meglio, in termini più generali, con le persone interessate, cioè i destinatari dell'attività della pubblica amministrazione - che costituisce uno dei profili qualificanti della difesa civica, soprattutto locale. L'accessibilità, infatti, oltre alla conoscibilità, è un presupposto essenziale perché il servizio possa essere efficace.²⁹³

Sotto questo profilo, si può citare, a titolo d'esempio, lo statuto di Duino Aurisina ove si prevede che «il Difensore civico predispone un orario di ricevimento dei cittadini, che comunica mensilmente al sindaco, il quale provvede a farlo affiggere nella bacheca del cittadino per tutta la durata della sua validità. Il Difensore civico deve garantire almeno 6 ore settimanali di disponibilità per il pubblico» (art. 74).²⁹⁴ In alcuni statuti si trovano poi dei richiami all'uso degli strumenti informatici, come la posta elettronica, che certamente possono costituire uno strumento agile per prendere contatto con l'ufficio, ma non possono sostituire il rapporto diretto con il titolare.

Sempre in quest'ottica si collocano le disposizioni speciali previste nei Comuni in cui sono presenti minoranze linguistiche. Si è già detto dei casi in cui la conoscenza della lingua minoritaria costituisce un requisito per la nomina, ma anche qualora non sia prevista una regola simile alcuni statuti stabiliscono precise cautele per assicurare ai cittadini il diritto di rivolgersi al Difensore nella propria lingua madre. Si può ricordare ad esempio l'art. 90 dello statuto del Comune di Gorizia secondo cui «in caso di necessità l'amministrazione pone a disposizione del Difensore civico un dipendente in grado di fungere da traduttore in lingua slovena».

Infine, a completare la disciplina relativa allo status del Difensore, in molti Comuni viene prevista già a livello statutario la corresponsione di una indennità di funzione. Vi sono formulazioni generiche che rinviano per la quantificazione alla decisione del Consiglio,²⁹⁵ ma in prevalenza si prevede la commisurazione dell'indennità, secondo percentuali differenti, a quella prevista per gli assessori, cui si possono eventualmente aggiungere il rimborso delle spese e le indennità di missione.²⁹⁶

5.2.1.3 Le funzioni

In questo paragrafo ci occuperemo della definizione, di carattere generale, del ruolo del Difensore civico, mentre in quello successivo si affronteranno nello specifico le modalità operative e la disciplina dei rapporti con gli organi degli enti locali.

Al Difensore civico in tutti gli statuti viene ovviamente assegnata una funzione di garanzia, la stessa però può essere declinata in maniera differente. La distinzione di maggior rilievo è quella tra i casi in cui si fa riferimento esclusivamente al buon andamento e all'imparzialità della pubblica amministrazione e quelli in cui invece viene dato uno specifico rilievo alla tutela dei diritti e al rispetto della legalità (intesa con riferimento allo statuto e ai regolamenti degli enti locali). Questa seconda soluzione è accolta in un numero limitato, ma comunque significativo, di Comuni e

²⁹¹ In questo senso, ad esempio, gli statuti dei Comuni di: San Vito al Tagliamento: art. 52; San Quirino, art. 58.

²⁹² È il caso, tra gli altri, dei Comuni di: Sgonico, art. 63; Tavagnacco, art. 46.

²⁹³ Cfr. su questi aspetti i documenti internazionali analizzati nella prima sezione.

²⁹⁴ Anche in altri statuti si trovano poi dei riferimenti alla presenza del Difensore presso la sede: almeno un giorno al mese (Azzano Decimo, art. 41); almeno due giorni al mese (Prata di Pordenone, art. 61).

²⁹⁵ In diversi casi si ha la semplice previsione di una indennità mensile, la cui determinazione spetta al Consiglio (es. Savogna: art. 39; Aquileia, art. 69).

²⁹⁶ Il riferimento più diffuso è all'indennità percepita dagli assessori; la misura può essere identica (ad esempio nei Comuni di San Vito al Tagliamento art. 52; Gorizia, art. 92; Arzene art. 57) oppure non superiore al 50% (ad esempio nei Comuni di Bagnaria Arsa, art. 83; Pradamano, art. 82) o al 30% (Moruzzo, art. 75). Meno numerose sono le disposizioni che prendono come riferimento le indennità previste per altre cariche: ad esempio lo statuto di Budoia riconosce il 15% di quella del Sindaco.

merita di essere segnalata perché - come già accennato - pare inserirsi coerentemente in quella che è la riflessione in corso anche a livello internazionale sul ruolo della difesa civica. Si può ricordare ad esempio l'art. 61 dello statuto del Comune di Lignano Sabbiadoro, che assegna al Difensore civico il compito di intervenire presso gli organi e gli uffici del Comune per garantire, da un lato, l'osservanza dello statuto e dei regolamenti comunali,²⁹⁷ e dall'altro - ed è questa la previsione che si vuole mettere in evidenza - il rispetto dei diritti dei cittadini italiani e stranieri.²⁹⁸ Tale norma è spesso completata da un riferimento al principio di non discriminazione, laddove si stabilisce che il Difensore vigili affinché a tutti i cittadini siano riconosciuti i medesimi diritti.²⁹⁹ Trova qui conferma l'evoluzione - che si è tracciata nelle diverse sezioni di questo lavoro - della difesa civica da strumento di controllo dell'attività amministrativa a componente essenziale di un sistema nazionale integrato di tutela dei diritti.

Se però consideriamo nel complesso i testi analizzati, è comunque prevalente la funzione di garanzia dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione. Negli statuti più recenti si possono trovare formulazioni più dettagliate, che però non incidono sull'impostazione di fondo del modello. Si può ricordare, ad esempio, che il Comune di Caneva attribuisce al Difensore il compito di garantire indipendenza, imparzialità, trasparenza e buon andamento nei confronti di cittadini singoli ed associati (art. 12), mentre quello di Gemona inserisce l'istituzione del Difensore civico nel contesto più generale del «miglioramento dell'azione amministrativa dell'ente e della sua efficacia».³⁰⁰

Partendo da questa impostazione di carattere generale, si possono svolgere alcune considerazioni ulteriori, collegate alle modalità di attivazione del controllo.

Con riferimento ai casi di istanza di parte - e qui il novero dei soggetti interessati è molto ampio, perché sono i singoli, gli enti, le associazioni anche di volontariato ecc... - si prevede accanto ad una funzione generale di garanzia dell'attività amministrativa, la possibilità di chiedere al Difensore di intervenire con riferimento ai singoli procedimenti amministrativi al fine di verificare il loro corretto e tempestivo svolgimento.³⁰¹ Le formule utilizzate sono talvolta molto ampie, come ad esempio quella adottata dallo statuto del Comune di Passignano di Prato, secondo cui al Difensore civico spetta «*curare*, a richiesta di singoli cittadini, ovvero di enti, pubblici o privati, e di associazioni, *il regolare svolgimento* delle loro pratiche presso l'Amministrazione comunale e gli enti ed aziende dipendenti» (art. 66).³⁰² In questo caso, l'intervento di assistenza sembra prescindere dal verificarsi di una situazione patologica, ma forse può trovare giustificazione nel tentativo di superare la situazione di debolezza in cui i cittadini spesso versano nei loro rapporti con la pubblica amministrazione.

Quando invece l'attivazione avviene d'ufficio - sia in riferimento a situazioni analoghe a quelle oggetto di specifico ricorso sia in forza di una spontanea iniziativa collegata ai compiti istituzionali del Difensore -, il controllo si rivolge con una prospettiva più comprensiva ai casi di abuso, ingiustizia ecc... che possono inficiare l'azione amministrativa. Negli statuti più recenti, prendendo probabilmente spunto dalla indicazione formulata nell'art. 14 della l.r. 1 del 2006, l'istituzione (o l'intervento) del Difensore è finalizzata anche a «prevenire potenziali controversie tra pubblica amministrazione e cittadini».³⁰³ Nella stessa prospettiva si pone lo statuto del Comune di Pordenone dove prevede che «ove riscontri irregolarità o vizi procedurali, il Difensore civico invita l'amministrazione a riesaminare e modificare gli atti emanati, al fine di consentire l'attivazione degli strumenti di autotutela e risolvere in sede extragiudiziale le possibili liti» (art. 20).³⁰⁴ Si

²⁹⁷ Anche lo Statuto del Comune di Tavagnacco prevede l'intervento del Difensore presso gli organi o gli uffici del Comune allo scopo di garantire l'osservanza delle leggi, dello statuto e dei regolamenti segnalando abusi, disfunzioni, carenze e ritardi della stessa amministrazione nei confronti dei cittadini (art. 45).

²⁹⁸ Negli stessi termini si possono vedere anche gli statuti dei Comuni di: Azzano Decimo art. 41; Monfalcone, art. 78; Ampezzo, art. 48; Aquileia, art. 66; Sauris, art. 49; Vito d'Asio art. 54; Pavia di Udine, art. 39; Rovereto in Piano, art. 40; Prato di Pordenone, art. 61; Paularo, art. 33; Nimis, art. 39; Muggia, art. 44;

²⁹⁹ Così gli statuti di Comuni di: Lignano Sabbiadoro, art. 61; Azzano Decimo art. 41; Monfalcone, art. 78; Ampezzo, art. 48; Aquileia, art. 66; Sauris, art. 49; Vito d'Asio art. 54; Pavia di Udine, art. 39; Paularo, art. 33; Nimis, art. 39.

³⁰⁰ Negli stessi termini anche Savogna art. 55 e Travesio, art. 39.

³⁰¹ La formula utilizzata può essere «per assicurare che il procedimento amministrativo abbia regolare corso e che gli atti siano tempestivamente e correttamente emanati»: Comune di Pordenone, art. 19; analogamente Comune di Casarsa, art. 78.

Per vero si deve precisare che diversi statuti prevedono l'intervento d'ufficio anche rispetto ai procedimenti amministrativi per accertare che abbiano regolare corso e che gli atti siano correttamente e tempestivamente emanati: così ad esempio Aviano, art. 35; ma anche S. Maria la Longa, art. 61; lo statuto del Comune di Arzene precisa al riguardo che il Comune si impegna a far rispettare le norme sulle Carte dei servizi previste dalla legge 1 del 2006 per meglio tutelare i cittadini. Come viene messo in luce nello statuto del Comune di Fagagna, in questo caso però l'intervento dovrebbe riguardare «procedimenti amministrativi che presentino un diffuso interesse per la collettività», art. 41.

³⁰² In termini analoghi anche lo statuto dei Comuni di Socchieve, art. 59; di Bagnaria Arsa, art. 84; Basiliano, art. 64.

³⁰³ In questi termini sia lo statuto del Comune di Caneva che quello di San Vito al Tagliamento, l'uno adottato e l'altro modificato nel 2006.

³⁰⁴ Cfr. anche lo statuto del Comune di Spilimbergo, art. 43; analoga interpretazione si può dare dello statuto del Comune di Tricesimo, art. 52 che richiede ai soggetti interessati di rivolgersi prima alle amministrazioni competenti; solo se queste danno risposte insoddisfacenti o non rispondono entro 20 giorni si può adire il Difensore.

tratta di quella funzione deflativa del contenzioso cui, come si è già visto, i documenti internazionali assegnano un significato di particolare rilievo nella definizione del ruolo della difesa civica locale, anche nella prospettiva di un miglioramento dei rapporti tra amministratori e amministrati (o – detto in altre parole – tra Stato e società civile).³⁰⁵

Se i dati richiamati sino ad ora concorrono a definire i profili generali della funzione del Difensore, l'analisi dei testi normativi ha permesso di individuare alcune specificazioni ulteriori che – seppur non molto diffuse – possono offrire interessanti indicazioni in ordine ad alcuni profili della figura del Difensore che sono oggetto di discussione. Si intende fare riferimento ai casi in cui gli statuti escludono espressamente che il Difensore possa occuparsi di determinate materie del questioni o ricevere istanze da determinati soggetti. Quanto al primo profilo, si può richiamare lo statuto del Comune di Cividale, il quale stabilisce che «la materia del pubblico impiego non può costituire oggetto di intervento del Difensore civico»³⁰⁶ e che «il Difensore civico non può intervenire: su atti dell'amministrazione di contenuto meramente politico; su atti e procedimenti in riferimento ai quali siano già pervenuti ricorsi davanti ad organi di giustizia amministrativa, civile o tributaria». Quanto al profilo soggettivo, rileva soprattutto la posizione dei consiglieri comunali. Qui le diverse formulazioni non permettono di ricostruire un quadro omogeneo; si possono richiamare tre esempi (Cividale, Basiliano e Pozzuolo del Friuli), che mettono in luce questa difficoltà. Lo statuto di Cividale, appena citato, prevede che «gli amministratori comunali non possono proporre istanze personali al Difensore civico»³⁰⁷ con una formulazione che suscita delle perplessità sia quanto al novero dei soggetti coinvolti (i soli consiglieri o tutti coloro che rivestono cariche politiche all'interno del Comune), sia con riferimento all'oggetto delle istanze. Sembrerebbe, infatti, legittimare una distinzione fra i casi in cui l'amministratore segnala in via generale delle disfunzioni, così esprimendo una sorta di momento di stimolo e di collaborazione rispetto all'attività della difesa civica, ed invece le ipotesi in cui chiede un intervento riferito a questioni che lo riguardano direttamente. Per quest'ultimo aspetto poi ci si potrebbe domandare se il termine "personale" vada riferito esclusivamente alla sua situazione di privato cittadino o anche alla sua carica pubblica, o invece solo a quest'ultima. Lo statuto del Comune di Basiliano pare adottare una soluzione almeno formalmente più chiara, riferendosi esclusivamente ai consiglieri comunali ed escludendo ogni rapporto con il Difensore: «i consiglieri comunali non possono rivolgere richiesta di intervento del Difensore civico» (art. 64).³⁰⁸ Infine, lo statuto di Pozzuolo del Friuli precisa che «i consiglieri comunali, nell'ambito delle loro funzioni e della loro attività istituzionale non possono rivolgere richiesta di intervento al Difensore civico» (art. 56).³⁰⁹ Trova conferma, dunque, anche nell'analisi dell'esperienza del Friuli Venezia Giulia la difficoltà a definire i rapporti tra i consiglieri e il Difensore civico; sembra tuttavia corretto distinguere la disciplina delle vicende connesse alla loro posizione istituzionale rispetto a quelle legate esclusivamente allo *status* di cittadino. Se ragioni di opportunità, infatti, possono essere addotte per giustificare l'impostazione più restrittiva, che esclude in via generale la possibilità di rivolgersi al Difensore contro l'amministrazione di cui si fa parte, non si deve trascurare il rischio della creazione di una sorta di "discriminazione alla rovescia" nei confronti degli eletti.

In questa prospettiva la figura del "Garante degli amministratori locali", prevista dall'art. 41 della l.r. 1 del 2006, potrebbe offrire nuovi spunti di riflessione. Come si vedrà nello studio dedicato – nel contesto della presente ricerca – specificamente a questo tema, il ruolo del garante deve essere ricostruito nel contesto della definizione della forma di governo locale, tuttavia la sua istituzione non sarà senza conseguenze neppure in relazione alla posizione del singolo amministratore. La possibilità di adire il garante, infatti, potrebbe costituire uno strumento per superare almeno in parte le discussioni che si sono poste rispetto al rapporto con il Difensore civico.

Infine, si può ricordare che alcuni statuti oggetto di recente approvazione o modifica, riprendono espressamente l'indicazione dell'art. 14 della l.r. 1 del 2006 e attribuiscono al Difensore la funzione di commissario *ad acta*. Il caso più lineare, già richiamato nel precedente par. 5.1, è quello dello statuto del Comune di Cividale, che all'art. 67 dispone che «il Difensore civico in attuazione dell'art. 14, 2° comma l.r. 11 gennaio 2006 n. 1 è individuato come commissario *ad acta* per l'adozione di atti obbligatori in forza di norme di legge o di statuto».³¹⁰

³⁰⁵ Cfr. le considerazioni svolte nelle precedenti sezioni.

³⁰⁶ Sulla problematicità di questa ipotesi si è già detto *supra*, in questa sezione, par. 3.3.

³⁰⁷ Ma negli stessi termini anche l'art. 22 dello statuto del Comune di Trieste.

³⁰⁸ In termini analoghi si esprime lo statuto del Comune di San Giovanni al Natisone, art. 18; ma anche lo statuto del Comune di Arzene prima della modifica del 2006.

³⁰⁹ Negli stessi termini San Martino al Tagliamento, art. 57 e di Magnano in Riviera, art. 32 *quater*; lo statuto di Pasian di Prato precisa che «i consiglieri comunali non possono rivolgere richiedere di intervento del Difensore civico per questioni inerenti al loro mandato»: art. 66.

³¹⁰ Nel caso dello statuto del Comune di Arzene si fa riferimento alla possibilità della nomina del commissario *ad acta* nella disposizione dedicata al Difensore, lasciando supporre, anche per la formula utilizzata, che lo stesso potrebbe essere nominato (art. 55), così come, con una formula più complessa, quello di Artegna (art. 52). Altri statuti, come quello di Azzano Decimo (art. 41), riconoscono espressamente al Difensore civico le funzioni di cui all'art. 127 del T.U., nonché quelle previste dall'art. 15 della legge 340 del 2000 (si veda anche Mariano del Friuli, art. 42).

5.2.1.4 Le modalità d'intervento

L'ultimo aspetto ad essere affrontato è quello relativo alle modalità di intervento del Difensore civico. Si tratta di esaminare una serie di profili tecnici, da cui però emergeranno ulteriori indici utili a precisare la posizione della difesa civica all'interno del sistema delle autonomie locali. Verranno presi in considerazione, innanzitutto i poteri previsti al fine dello svolgimento dell'attività di controllo, in particolare con riferimento al rapporto con le amministrazioni coinvolte. Poi si ricercheranno le indicazioni, laddove presenti, in ordine ai caratteri degli atti adottati dal Difensore, al fine di precisare la loro natura giuridica. E, infine, si analizzeranno le disposizioni relative ai raccordi con gli organi degli enti locali, in relazione sia ai singoli interventi puntuali, sia all'attività complessiva del Difensore, che trova il suo elemento di sintesi nella relazione annuale.

Preliminarmente, però, si devono precisare due profili di carattere generale, il primo relativo all'accesso al Difensore e il secondo ai destinatari della sua attività. In entrambi i casi l'analisi delle disposizioni statutarie manifesta un approccio particolarmente aperto. Quanto ai soggetti che possono rivolgersi al Difensore, anche se spesso le norme contengono un riferimento espresso ai soli cittadini, la lettura complessiva della disciplina non può che far propendere a favore del riconoscimento a tutte le persone che abbiano un interesse, collegato ovviamente all'attività della pubblica amministrazione, il diritto di adire il Difensore. Si può richiamare a titolo d'esempio lo statuto del Comune di Fagagna secondo cui «a richiesta di singoli cittadini, ovvero di chiunque abbia interesse in un procedimento amministrativo in corso, il Difensore civico interviene presso l'amministrazione» (art. 41).³¹¹ Accanto ai singoli (cittadini e stranieri), poi, le norme degli statuti – cui si è già fatto cenno – presentano elenchi assai ampi di soggetti legittimati, dagli enti, pubblici e privati, alle associazioni, anche di volontariato.³¹²

Altrettanto ricca è la definizione dei destinatari dell'attività di controllo del Difensore. Alle amministrazioni comunali, infatti, vengono affiancate le aziende speciali, le istituzioni, i concessionari di servizi, le società che gestiscono servizi pubblici nell'ambito del territorio comunale (cfr. ad esempio lo Statuto del Comune di Arzene art. 55). In questo modo la garanzia offerta ai consociati copre tutte le forme attraverso cui oggi si esprime il potere pubblico.

Per comodità espositiva, nel prosieguo dell'analisi si utilizzeranno spesso i termini cittadino, per indicare i richiedenti, ed amministrazione, per indicare i destinatari dell'attività del Difensore, senza che questo – ovviamente – metta in discussione la ricostruzione appena prospettata.

Tornando, quindi, alla modalità di intervento del Difensore civico, si può iniziare l'analisi dai poteri che allo stesso sono attribuiti per lo svolgimento delle sue funzioni.

a) I poteri del Difensore civico

Gli statuti esaminati disciplinano in maniera spesso molto dettagliata i poteri attribuiti al Difensore per lo svolgimento delle sue funzioni; poteri che sarebbe riduttivo definire solo istruttori, in quanto implicano forme di contatto e collaborazione con l'amministrazione dirette, prima ancora che all'adozione del provvedimento finale, a superare le carenze e i limiti dell'attività amministrativa nell'interesse dei consociati.

Lasciando da parte le formulazioni più generiche, che si limitano a stabilire che all'ufficio sono assicurati i mezzi necessari per lo svolgimento della sua attività,³¹³ si può cercare di sistematizzare gli strumenti e le prerogative assegnati dai vari testi normativi al Difensore. Gli statuti presentano soluzioni molto simili, anche se in alcuni casi precisate con maggior dettaglio: è perciò possibile una lettura unitaria, salvo mettere in luce eventuali particolarità.

Quanto ai profili prettamente istruttori, si prevede il diritto d'accesso agli atti e documenti in possesso dell'amministrazione (o, per usare una formula molto diffusa, il diritto di consultarli).³¹⁴ In particolare il Difensore ha il

³¹¹ In diversi statuti la possibilità di rivolgersi al mediatore in riferimento ad un procedimento in corso viene riconosciuta a «chiunque vi abbia interesse», così gli statuti dei Comuni di Casarsa, art. 78; Polcenigo, art. 65;

³¹² Si veda ad esempio lo statuto del Comune di Pesian di Prato, art. 66; Pagnacco, art. 49. Può essere citato, nonostante in questo lavoro si siano esaminati esclusivamente gli statuti, anche il regolamento adottato dal Comune di Lignano Sabbiadoro, che per la sua ampiezza costituisce un indice importante in questo contesto. L'art. 4 stabilisce che «l'intervento del Difensore può essere richiesto: a) da coloro che risiedono stabilmente o dimorano abitualmente nel Comune; b) da coloro che, pur non trovandosi nelle condizioni di cui alla lettera a), prestano attività professionali, artistiche e di altro lavoro autonomo o conducano aziende industriali, artigianali e commerciali nel territorio comunale; c) dalle associazioni; d) dalle organizzazioni del volontariato; e) dalle altre formazioni sociali che rappresentano categorie di cittadini che hanno particolari necessità di tutela; f) dai turisti».

³¹³ Si veda ad esempio lo statuto del Comune di Cividale, art. 67.

³¹⁴ Si possono richiamare, meramente a titolo d'esempio, gli statuti dei Comuni di: Sauris, art. 50; Prata di Pordenone, art. 62; Tavagnacco, art. 46; Faedis, art. 32; Lignano Sabbiadoro, art. 62; lo statuto del Comune di Udine, art. 48, fa salvi comune i limiti di legge.

diritto di chiedere documenti, notizie, chiarimenti senza che gli possano essere opposti dinieghi o il segreto d'ufficio³¹⁵ e può accedere agli uffici per compiere accertamenti;³¹⁶ d'altro lato, però, anche sul Difensore grava l'obbligo di mantenere il segreto sulle notizie che riceve.³¹⁷

Un discorso a parte va fatto per il caso in cui il Difensore, nel corso della sua attività, venga a conoscenza di eventuali reati: al riguardo diversi statuti fanno salva la possibilità, o prevedono l'obbligo, di adire l'autorità giudiziaria.³¹⁸

Nello svolgimento delle sue funzioni di controllo, particolare rilievo viene dato al rapporto con il responsabile del servizio interessato. Il Difensore, infatti, può convocarlo³¹⁹ e richiedergli documenti, notizie e chiarimenti, nonché – secondo alcuni statuti – una relazione scritta in merito allo stato del procedimento e a particolari aspetti da lui rilevati.³²⁰

Sotto questo profilo paiono emergere aspetti che vanno oltre alla semplice ricerca di informazioni ed invece esprimono il tentativo di raggiungere una soluzione condivisa dei problemi. Si prevede, infatti, che il Difensore possa decidere di esaminare la pratica congiuntamente al funzionario interessato, entro termini prefissati.³²¹ Il responsabile del servizio, e più in generale tutti i pubblici funzionari, sono chiamati a garantire la massima collaborazione al Difensore.³²²

In ogni caso, il Difensore può invitare l'organo competente ad adottare gli atti amministrativi che reputa opportuni³²³ e, più in generale, può suggerire i mezzi e rimedi per l'eliminazione delle disfunzioni rilevate.³²⁴ Il richiamo alle pratiche e ai procedimenti che i cittadini hanno in corso, fa sì che in alcuni casi si precisi che il Difensore può individuare, sentito il funzionario e tenuto conto delle esigenze di servizio, il termine massimo per la definizione degli stessi, di cui dà immediata notizia alla persona interessata.³²⁵

Seppur solo accennati, gli strumenti e le prerogative spettanti al Difensore per l'esercizio delle sue funzioni evidenziano un significativo potere di verifica e di influenza rispetto allo svolgimento dell'attività amministrativa, che è necessariamente connesso del dipendente dalla garanzia dell'assoluta indipendenza dell'ufficio dagli organi politici. Si è più volte richiamato questo carattere nell'analisi dello *status* e alle funzioni del Difensore, ma merita ribadirlo ancora in questa sede attraverso il richiamo alle disposizioni statutarie che espressamente lo prevedono. Si possono citare, per tutte, due disposizioni, presenti rispettivamente nello statuto del Comune di Tricesimo, secondo cui il Difensore civico «svolge le sue funzioni in piena libertà ed indipendenza» (art. 50), e in quello di Cividale, che con maggior precisione chiarisce che il Difensore civico «non è sottoposto ad alcuna forma di dipendenza gerarchica o funzionale dagli organi del comune» (art. 67).

b) Il parere finale

Come si è visto, tutti gli statuti disciplinano con ampiezza l'attività svolta dal Difensore e i suoi rapporti con l'amministrazione, ma solo in pochi casi però si rinvencono disposizioni specificamente dedicate all'atto conclusivo o, secondo il titolo generalmente utilizzato, al "valore giuridico del parere del Difensore civico". Si può richiamare come esempio l'art. 61 dello statuto del Comune di Socchieve, precisando che anche gli altri articoli citati in nota hanno identico contenuto: «il parere con cui si conclude l'azione del Difensore civico in rapporto ad ogni questione trattata

³¹⁵ Anche circa l'inopponibilità del segreto d'ufficio sono numerosi i riferimenti. Si vedano tra i molti Arzene art. 55; S. Maria la Longa, art. 61; Faedis, art. 32; Grado, art. 62.

³¹⁶ Cfr. sul punto lo statuto del Comune di Trieste, art. 23.

³¹⁷ L'obbligo al segreto è previsto da diversi statuti, si veda ad esempio: Faedis, art. 32 e S. Maria la Longa art. 61; con la precisazione in alcuni casi «che deve trattarsi di notizie di cui è venuto a conoscenza per ragioni d'ufficio e che siano da ritenersi riservate ai sensi delle leggi vigenti»: Prata di Pordenone, art. 62;

³¹⁸ Si possono citare alcune previsioni specifiche: il Difensore è tenuto ad informare l'autorità giudiziaria degli eventuali reati di cui è venuto a conoscenza (Faedis, art. 32) o, ancora, è fatto salvo il ricorso all'autorità giudiziaria nell'ipotesi di reato ravvisate nel corso della propria attività (Reana al Rojale, art. 48).

³¹⁹ Si veda ad esempio gli statuti dei Comuni di: Sauris, art. 50; Arzene, art. 55; Tricesimo, art. 50; Lignano Sabbiadoro, art. 62 (anche fissando un termine).

³²⁰ Anche in questo caso si esclude l'opponibilità del segreto d'ufficio: Sauris art. 50; San Giorgio di Nogaro, art. 71; San Quirino, art. 59; Lignano Sabbiadoro, art. 62; al responsabile del procedimento può anche essere chiesta una relazione scritta in merito allo stato del procedimento e a particolari aspetti da lui rilevati (si veda ad esempio Grado, art. 62; Sauris art. 50; Tricesimo, art. 50; Medea, art. 53).

³²¹ Si possono vedere, come esempi, gli statuti dei Comuni di: Arzene, art. 55 e San Giorgio di Nogaro, art. 71; il Difensore non può comunque aggravare il procedimento (S. Maria la Longa, art. 61).

³²² Cfr. gli statuti di Arzene, art. 55; S. Maria la Longa 61; Sgonico, art. 63; Aviano, art. 37.

³²³ Cfr. lo statuto del Comune di Tavagnacco, art. 46.

³²⁴ Tra i molti, si veda gli statuti di: Medea, art. 53; Roveredo in Piano, art. 41; Grado, art. 62.

³²⁵ Così ad esempio lo statuto del Comune di Pordenone, art. 20, che tra l'altro stabilisce che ne venga data notizia anche al Sindaco e al Segretario comunale; analogamente Polcenigo, art. 66.

non è vincolante per l'amministrazione comunale, ma si richiederà un'esplicita motivazione nel caso in cui, quanto richiesto o sollecitato dal Difensore civico, venga disatteso». ³²⁶

Anche a prescindere da una espressa disciplina, la lettura degli statuti e più in generale la ricostruzione dogmatica della figura del Difensore civico locale concorrono a qualificare l'atto finale dallo stesso adottato in relazione alla singola pratica come un parere non vincolante, che può implicare anche la formulazione di sollecitazioni o proposte nei confronti dell'amministrazione interessata. ³²⁷

Il termine parere, del resto, è in molti casi utilizzato per indicare la risposta che il Difensore deve trasmettere, verbalmente o per iscritto, al cittadino che ha sollecitato il suo intervento. Quanto al carattere non vincolante dello stesso, lo si può dedurre dalla regola, prevista in quasi tutti gli statuti, per cui l'amministrazione deve motivare specificatamente nei casi in cui il contenuto dell'atto adottato – ad esempio al termine del procedimento amministrativo oggetto di contestazione – non recepisca i suggerimenti del Difensore. ³²⁸ Non solo, al Difensore viene spesso riconosciuta anche la legittimazione a richiedere il riesame dell'atto se ravvisa il permanere di irregolarità o vizi procedurali. ³²⁹

Tenuto conto dei caratteri dell'atto finale, qualche ulteriore precisazione va fatta in relazione ai destinatari dello stesso, che in alcuni casi sono oggetto di una specifica disciplina negli statuti. Laddove ciò è previsto, si distinguono generalmente tre ordini di soggetti.

Innanzitutto, come già ricordato, il parere va trasmesso a colui che ha attivato l'intervento dell'ufficio. In alcuni casi si precisa che devono essere comunicate non solo le valutazioni, ma anche le notizie in ordine alle azioni eventualmente promosse.

Poi si richiede la segnalazione al responsabile del procedimento delle irregolarità e dei vizi di procedura rilevati, invitandolo a provvedere ai necessari adeguamenti, nel caso fissando un termine. Ciò vale soprattutto nel caso in cui il controllo abbia evidenziato dei ritardi, nel qual caso il Difensore intimerà di provvedere entro limiti temporali ben precisi.

Infine, le disfunzioni, gli abusi, le carenze ed i ritardi riscontrati vanno comunicati anche agli organi sovraordinati. ³³⁰

Un richiamo a sé merita la previsione dello statuto del Comune di Monfalcone secondo cui il Difensore civico deve anche dare indicazioni alla parte offesa affinché possa tutelare i propri diritti nelle forme di legge. ³³¹ Si tratta di un'ipotesi riconducibile in senso lato al ruolo di mediazione, che implica in primo luogo la ricerca di soluzioni condivise che evitino il ricorso agli strumenti giurisdizionali, ma secondariamente anche l'assistenza alla parte affinché sia messa in grado di valutare la sua situazione e tutti gli strumenti, anche di carattere giurisdizionale, a sua disposizione. ³³²

c) La definizione dei rapporti con gli organi dell'ente locale

A chiusura di questa analisi, vanno prese in considerazione le disposizioni che, con riferimento all'attività del Difensore civico, definiscono i rapporti con gli organi del Comune.

Tenuto conto dei caratteri generali del sistema ci si potrebbe aspettare che il Difensore entri in relazione prevalentemente, se non esclusivamente, con l'Assemblea che lo ha eletto. Se tale conclusione è sostanzialmente corretta con riferimento al complesso dell'attività dell'ufficio e trova, come vedremo, espressione nella disciplina della relazione annuale, dall'analisi degli statuti emergono tuttavia dei profili di maggiore complessità.

³²⁶ Le disposizioni presenti nei diversi statuti hanno la stessa formulazione, in particolare si tratta di: Stregna art. 84; Bagnaria Arsa, art. 87; Bordano, art. 77; Buttrio, art. 67; Venzone art. 72; Pavia di Udine, art. 42; Preone, art. 84; Pradamano, art. 86.

³²⁷ Particolarmente precisa è la previsione contenuta nello statuto del Comune di Gorizia, per la quale «nell'ipotesi in cui, in esito agli accertamenti o all'indagine svolta, il Difensore ritenga fondata la richiesta del cittadino, si rivolge al Sindaco proponendo l'annullamento dell'atto adottato o il compimento dell'atto dovuto. Sulla proposta, sia in caso di accoglimento che di diniego, l'organo comunale competente deve provvedere con atto motivato», art. 91.

³²⁸ Cfr. ad esempio gli statuti dei Comuni di: San Giorgio di Nogaro, art. 71; Arzene, 55; S. Maria la Longa 61; Sauris 50; Pulfero, art. 92; Faedis, art. 32; Duino Aurisina, art. 74 secondo cui «l'amministrazione è tenuta a prendere formalmente atto delle segnalazioni del Difensore civico, Qualora l'amministrazione comunale decidesse di operare in difformità, dovrà fornire idonea motivazione scritta». Vi sono alcuni casi delle formulazioni più generiche che sembrerebbero richiedere comunque la motivazione dell'atto: «il parere con cui si conclude l'azione del Difensore civico in rapporto ad ogni questione trattata vincola l'amministrazione comunale a fornire un'esplicita motivazione». Cervignano, art. 65.

³²⁹ Si veda ad esempio gli statuti dei Comuni di Arzene 55; Sauris art. 50; San Giorgio di Nogaro, art. 71; Faedis art. 32; il sindaco deve porre all'ordine del giorno la questione alla prima riunione dell'organo competente (Arzene, art. 55) o del primo Consiglio comunale (Pulfero, art. 92).

³³⁰ Con formulazione in alcuni casi identica, questa tripartizione si ritrova ad esempio negli statuti dei Comuni di: Sauris 50; San Quirino, art. 59; Aquileia art. 67; San Giorgio di Nogaro, art. 71; Grado, art. 62; Aviano, art. 36.

³³¹ In altri casi il riferimento è a diritti ed interessi nelle forme di legge: Azzano Decimo, art. 41; Vito d'Asio, art. 54; Pavia di Udine art. 39.

³³² Si vedano su questi aspetti anche i documenti internazionali analizzati nella prima sezione.

Lasciando da parte, per il momento, la relazione finale, bisogna verificare quali situazioni si possono determinare nel corso dell'ordinaria attività dell'ufficio e quali organi coinvolgono.

Molti statuti prevedono, infatti, che la possibilità per il Difensore di presentare relazioni o comunque riferire al Consiglio anche nel corso dell'anno, ogni qualvolta si presentino situazioni di particolare urgenza o gravità.³³³ In alcuni casi si precisa che la segnalazione viene rivolta al Sindaco, affinché le questioni vengano discusse nel Consiglio comunale che deve essere convocato entro un breve termine.³³⁴ In queste ipotesi dunque il Consiglio è l'interlocutore privilegiato del Difensore, come le stesse norme statutarie in alcuni casi precisano.³³⁵

Non mancano però Comuni in cui il destinatario delle comunicazioni di carattere puntuale è il Sindaco, al quale il Difensore, anche di propria iniziativa, può denunciare abusi, disfunzioni, carenze e ritardi nei confronti dei cittadini.³³⁶ In queste ipotesi l'intervento dell'Assemblea può assumere una funzione sussidiaria, per i casi in cui il Sindaco non provveda tempestivamente.³³⁷

Una soluzione più articolata di questi rapporti è talvolta definita in specifiche disposizioni dedicate proprio ai "rapporti con gli organi del Comune". Si può richiamare, a titolo d'esempio, lo statuto del Comune di Aviano art. 40, secondo cui il Difensore invia: «a) relazioni dettagliate al Sindaco per le opportune determinazioni; b) relazioni dettagliate alla Giunta comunale su argomenti di notevole rilievo o nei casi in cui ritenga di riscontrare gravi e ripetute irregolarità o negligenze da parte degli uffici; d) relazione annuale, entro il 31 marzo di ogni anno, al Consiglio comunale, sull'attività svolta nel precedente anno solare, formulando osservazioni e suggerimenti sul funzionamento degli uffici e degli enti o aziende, oggetto del suo intervento».³³⁸

La scelta di coinvolgere tutti gli organi del Comune in base alla capacità di intervento nelle situazioni concrete e alle relazioni con gli uffici amministrativi può risultare sicuramente opportuna – come si è messo in luce nel paragrafo 4 - ma non dovrebbe in ogni caso escludere la facoltà per il Difensore di rivolgersi all'Assemblea di fronte a situazioni di particolare gravità. Maggiori perplessità suscitano, invece, i casi in cui gli statuti sembrano prefigurare un rapporto privilegiato con il Sindaco, lasciando in secondo piano il Consiglio, ad esempio non accennando neppure alla relazione annuale.³³⁹

Come già accennato, nella relazione annuale è riassunto, per così dire, il ruolo del Difensore, con la conseguenza che quasi tutti gli statuti la disciplinano in modo preciso.

Tale documento contiene innanzitutto la sintesi dell'attività svolta, con la segnalazione dei ritardi, delle disfunzioni e delle irregolarità riscontrate, nonché il suggerimento dei possibili rimedi per eliminarli. Questo carattere propositivo assume in alcuni statuti una portata più ampia, che concorre a qualificare il ruolo del Difensore civico all'interno dell'organizzazione comunale. Si prevede, infatti, che possa formulare proposte di innovazioni normative o amministrative;³⁴⁰ o più precisamente tese a migliorare il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione³⁴¹ oppure il funzionamento e l'efficienza dei servizi pubblici.³⁴² Tutto ciò evidentemente concorre, come viene espressamente riconosciuto dallo statuto del Comune di San Vito al Tagliamento, *all'affermazione dei diritti dei cittadini* (art. 54).

³³³ Si possono vedere al riguardo, ad esempio, gli statuti del Comune di Cividale, secondo cui il Difensore può indirizzare istanze scritte, segnalazione e raccomandazioni al Consiglio comunale (art. 67) e del Comune di Sgonico che fa riferimento ai casi di particolare importanza o comunque meritevoli di urgente segnalazione (art. 64).

³³⁴ Lo statuto del Comune di Gemona prevede, ad esempio, che «quando ne ravvisa l'opportunità, il Difensore può segnalare singoli casi o questioni al Sindaco affinché siano discussi in consiglio comunale che deve essere convocato entro 30 giorni» art. 41; si veda anche Sauris 51; Aquileia, art. 69; Nimis, art. 41; Grado, art. 64.

³³⁵ Lo statuto del Comune di Corpetto, ad esempio, contiene una disposizione espressamente dedicata ai "rapporti con il Consiglio", dove si disciplina la relazione finale, i tempi della relativa discussione e si aggiunge che «in casi di particolare importanza o comunque meritevoli di urgente segnalazione, il Difensore può, in qualsiasi momento, farne relazione al Consiglio» art. 71; si veda anche Prata di Pordenone, art. 63;

³³⁶ Si veda ad esempio gli statuti dei Comuni di: S. Maria la Longa art. 59; Sagrado art. 66; San Canzian d'Isonzo art. 55; Reana al Rojale, art. 48; Pulfero, art. 90.

³³⁷ Si può ricordare ad esempio il caso di Pagnacco dove l'art. 50 prevede che il Difensore civico, espletata l'istruttoria, ove ritenga sussistente una violazione in danno di un cittadino o di una associazione ne fa rapporto al Sindaco, all'Assessore competente o al Segretario comunale, indicando i provvedimenti diretti a rimuovere la situazione pregiudizievole. Qualora a seguito del rapporto la situazione non venga rimossa, il Difensore civico potrà inviare una relazione scritta al Consiglio comunale per i provvedimenti di competenza: art. 50; si veda anche Clauzetto.

³³⁸ Negli stessi termini anche Budoia, art. 66; Pagnacco, art. 50; più sintetica la formula Pozzuolo del Friuli: art. 57 Rapporti con gli organi comunali «il Difensore civico, oltre alle dirette comunicazioni ai cittadini, che ne abbiano provocato l'azione, invia relazioni dettagliate al sindaco ed al segretario comunale, che provvedono ad inviare copia ai capigruppo per le opportune determinazioni».

³³⁹ Sembrerebbe essere questo il caso di Pocenia, che all'art. 26 del bis prevede che il Difensore segnala al Sindaco e al Segretario comunale, anche di propria iniziativa, abusi, carenze e ritardi dell'amministrazione nei confronti dei cittadini.

³⁴⁰ Si veda ad esempio Cividale, art. 67.

³⁴¹ Così Arzene, art. 55.

³⁴² Ad esempio Sauris 51 e Nimis, art. 41.

Il contenuto della relazione può essere dunque molto ricco, proprio alla luce del carattere assunto dalla difesa civica anche a livello locale, che non è volta solo al controllo puntuale del procedimento amministrativo, ma affronta in maniera più generale i casi di *maladministration* e, soprattutto, si qualifica sempre più come uno strumento di tutela dei diritti a tutto campo. Ecco dunque che la sintesi dell'attività svolta diventa l'occasione per rendere partecipe il Consiglio delle domande che provengono dalla società civile, nella prospettiva di un modello di Stato che – come si è ricordato in apertura di questo scritto – non teme il rapporto con il corpo sociale e neppure le critiche che dallo stesso provengono.

Proprio per l'importanza di quest'atto, particolare rilievo assumono anche i profili procedurali, come la fissazione della data per la presentazione – generalmente gennaio o marzo³⁴³ – e la previsione di specifiche modalità di pubblicizzazione. In molti casi si prevede l'affissione, per un periodo stabilito, all'albo pretorio prima o dopo la discussione in Assemblea.³⁴⁴ La relazione viene presentata al Consiglio o direttamente ai consiglieri;³⁴⁵ oppure al Sindaco, affinché curi la pubblicazione all'albo pretorio e la trasmissione ai consiglieri.³⁴⁶ Molti statuti, oltre a fissare la data per la presentazione, stabiliscono anche il termine entro cui la relazione va discussa dal Consiglio. Le soluzioni sono al riguardo molto varie; il riferimento può essere al primo Consiglio utile dopo la presentazione;³⁴⁷ o ad un termine fisso (ad esempio 30 o 45 giorni)³⁴⁸ oppure alla sessione di primavera.³⁴⁹

È evidente, alla luce dei caratteri generali della figura, l'importanza che assumono rispettivamente la discussione della relazione da parte dell'Assemblea e la comunicazione pubblica dei risultati. Entrambi gli strumenti, infatti, concorrono a rafforzare la conoscenza e la fiducia nei confronti dell'istituto della difesa civica. In questa prospettiva, particolare interesse suscitano le previsioni contenute nello statuto del Comune di Porpetto dove si stabilisce che il Difensore «riferisce periodicamente circa il suo operato al Consiglio comunale e ad apposite sessioni del forum della popolazione; informa la popolazione con specifici strumenti, sulla sua attività; favorisce di propria iniziativa o su richiesta dei cittadini, gli incontri tra cittadini singoli o associati e responsabili di specifici servizi in ordine al funzionamento degli stessi» (art. 70).³⁵⁰

Un cenno, infine, va fatto ad alcune disposizioni che definiscono modalità ulteriori di rapporto tra il Difensore civico e gli organi del Comune. Si tratta di ipotesi che, da un lato, confermano il rilievo assunto dall'istituto e il suo carattere *super-partes*, ma, dall'altro, sembrano esprimere un'impostazione non perfettamente coerente rispetto al modello delineato e suscettibile di incidere negativamente sui profili dell'indipendenza. Non si intende fare riferimento al piano sostanziale, quando all'immagine che della stessa possono avere i cittadini. Il riferimento è alle attività di consulenza nei confronti del Consiglio prevista dall'art. 26 del bis dello Statuto del Comune di Pocenìa secondo cui «il consiglio comunale può invitare, qualora ne ravvisi la necessità, il Difensore civico alle proprie sedute, perché esprima la propria opinione in proposito ai punti relativi al dibattito e all'ordine del giorno»³⁵¹ e del controllo sulle delibere del medesimo organo previsto dallo statuto di S. Dorligo della Valle all'art. 96: «il Difensore civico esercita, altresì, a richiesta di almeno un quarto dei consiglieri comunali, il controllo sugli atti deliberativi del consiglio e della giunta, limitatamente alle illegittimità denunciate»,³⁵² nonché della previsione contenuta nello statuto del Comune di Muggia secondo cui «il Difensore civico può presenziare, senza diritto di voto o di intervento, alle sedute pubbliche delle commissioni di gara o di concorso. A tal fine deve essere informato in ordine alle date di svolgimento» (art. 45). Diversa sembra, invece, la *ratio* sottesa alle previsioni dello statuto del Comune di Trieste, secondo cui «il Difensore ha diritto di essere ascoltato dalla Giunta e dalla Commissione consiliare

³⁴³ In alcuni rari casi anche giugno: si veda ad esempio gli statuti dei Comuni di Tricesimo art. 53 e Muggia, art. 45.

³⁴⁴ Si può richiamare a titolo d'esempio lo statuto del Comune di Sacile, secondo cui «il Difensore civico trasmette al Presidente del Consiglio entro il 31 marzo di ogni anno la relazione sull'attività svolta nel corso dell'anno solare, formulando osservazioni e suggerimenti, nonché proposte di innovazioni normative o amministrative. Detta relazione viene rimessa al Sindaco e ai capigruppo e discussa dal Consiglio comunale entro due mesi dalla presentazione. Dopo l'approvazione da parte del Consiglio comunale, alla relazione del Difensore verrà data massima pubblicità»; si veda anche di: Sgonico art. 64; Tramonti di Sopra, art. 57; Pulfero, art. 93; Tricesimo, art. 53.

³⁴⁵ Si richiama la presentazione al Consiglio negli statuti di: Sedegliano, 59; Faedis art. 32; Ampezzo, art. 68; oppure la trasmissione a tutti i consiglieri comunali nei Comuni di: Sauris 51; Roveredo in Piano art. 42; Paularo, art. 34.

³⁴⁶ Lo statuto di S. Maria la Longa prevede che la relazione sia presentata al Sindaco, trasmessa ad ogni consigliere, resa pubblica con affissione all'albo pretorio per 20 giorni (art. 60).

³⁴⁷ In alcuni casi si trova il riferimento al primo Consiglio utile: es. Sedegliano, 59; Osoppo, art. 23.

³⁴⁸ Fissano la discussione entro 30 giorni dalla pubblicazione all'albo i Comuni di: Ampezzo, art. 68; Sauris art. 51; Paularo, art. 34; entro 45 giorni Roveredo in Piano art. 42; Lignano Sabbiadoro, art. 63.

³⁴⁹ Si veda ad esempio gli statuti dei Comuni di: Porpetto, art. 71; Sgonico art. 64; Tramonti di Sopra, art. 57; Pulfero, art. 93.

³⁵⁰ Anche in altri statuti si prevede che il Difensore può rendere pubblici i risultati della propria attività nella forma che ritiene più idonea, con l'omissione di riferimenti nominativi a persone: Sedegliano, art. 59 e Varmo, art. 34.

³⁵¹ Analogamente lo statuto del Comune di Sacile prevede che il Difensore «può essere convocato dalle commissioni consiliari per suggerimenti riguardanti i lavori di competenza delle varie commissioni» (art. 35).

³⁵² La stessa nota, come del resto altre presenti in alcuni statuti, assegna al Difensore nell'esercizio delle sue funzioni la qualifica di pubblico ufficiale a tutti gli effetti di legge; si veda anche Pavia di Udine («Il Difensore civico esercita il controllo sulle deliberazioni comunali» art. 39).

competente per gli affari istituzionali per riferire su aspetti generali della propria attività e dalle altre Commissioni consiliari in ordine a problemi particolari», e «le Commissioni consiliari possono convocare il Difensore civico per avere chiarimenti sull'attività svolta» (art. 24). L'oggetto del confronto in questo caso, infatti, sembra rimanere circoscritto all'attività svolta dal Difensore e alle problematiche che nel corso della stessa sono emerse.

5.2.1.5 Gli altri strumenti di garanzia

Come accennato nel paragrafo introduttivo, nel corso della ricerca si sono presi in considerazione anche gli statuti dei Comuni che non hanno previsto il Difensore civico per verificare se fossero stati individuati degli strumenti diversi al fine di offrire specifiche garanzie ai cittadini.

Tale analisi, lo si è già anticipato, non ha offerto risultati particolarmente significativi. In questi casi, infatti, l'unico punto di riferimento risultano le disposizioni dedicate agli istituti di partecipazione. Ciò evidentemente non può costituire un punto qualificante, dato che si tratta di figure previste da tutti gli statuti in forza delle determinazioni della legge, e quindi anche in tutti quelli che si sono già analizzati.

In conseguenza di ciò, le poche considerazioni che si possono svolgere hanno una portata generale. Com'è noto la disciplina statutaria in materia di partecipazione è molto ricca, tuttavia si possono richiamare gli elementi che sembrano meglio corrispondere all'esigenza di garantire la posizione del cittadino nei confronti dei pubblici poteri, secondo la logica della difesa civica. Vengono in rilievo, dunque, le disposizioni sul procedimento amministrativo, sulla pubblicità degli atti e sul diritto d'accesso, solo indirettamente invece quelle che favoriscono lo sviluppo di forme associate.

L'unico profilo che forse merita una considerazione ulteriore è quello dell'interpellanza al Sindaco prevista in alcuni statuti come una figura diversa dalle istanze e dalle petizioni. Attraverso tale strumento i cittadini possono richiedere le ragioni di determinati aspetti o problemi dell'attività pubblica, con la previsione spesso di un termine entro cui deve essere fornita una risposta motivata.³⁵³ In questo caso, in forza del ruolo che il Sindaco riveste nell'organizzazione del Comune, allo stesso sembra assegnata una funzione di controllo specifica che in qualche modo supera i profili della responsabilità politica che vengono messi in gioco con gli altri strumenti.

Al di là di questo profilo, che comunque è presente in buona parte degli statuti a prescindere dall'esistenza del Difensore, una particolarità si può cogliere nello statuto di Tolmezzo, che non prevede la figura del Difensore civico. Esercitando la propria autonomia, il Comune ha esteso il ruolo dell'Ufficio per le relazioni con il pubblico, istituito ai sensi dell'art. 12 del D.Lgs. 29 del 1993, trasformandolo in Ufficio per le relazioni con il pubblico e la difesa del cittadino (art. 69) ed inserendolo in uno specifico capo dedicato alla "Difesa dei diritti del cittadino". Oltre a rispondere alle finalità previste dal citato articolo 12, dunque, l'ufficio è chiamato a «a) fornire informazioni, chiarimenti, assistenza ai cittadini per la tutela dei loro diritti ed interessi nei confronti dell'Amministrazione comunale, della sua struttura amministrativa e delle sue aziende; b) assistere il cittadino nello svolgimento di procedure amministrative; c) rimuovere, con una costante revisione delle procedure amministrative ed i metodi di lavoro del Comune, tutti gli ostacoli che in maniera attiva o passiva impediscano la tutela di tali diritti ed interessi nel minor tempo possibile». Dalla lettura della disposizione emergono profili che richiamano l'attività propria del Difensore; manca tuttavia il profilo di terzietà che come abbiamo visto caratterizza la figura e giustifica l'azione di controllo che svolge. In questo caso sembrerebbe piuttosto essere di fronte ad una delle forme di controllo interno. Anche queste ultime sono oggetto di specifica disciplina negli statuti, anche grazie a riforme recenti; tuttavia anche questa ipotesi esula dalla prospettiva di questo lavoro ed evidenzia la difficoltà di individuare strumenti di garanzia alternativi al Difensore che non rientrino negli altri ambiti di disciplina più consolidati.

5.2.2 Gli istituti della difesa civica nell'opinione dei Sindaci del Friuli Venezia Giulia

Come si è visto nei precedenti paragrafi, molti aspetti dell'architettura relativa agli istituti di garanzia e di difesa civica esistenti e operativi in chiave locale sono prodotto e conseguenza delle scelte adottate autonomamente dai singoli enti locali sulla base dell'autonomia statutaria loro riconosciuta in questo campo. A tale proposito, ci è sembrato utile svolgere un'indagine relativa al livello di conoscenza dello strumento statutario da parte dei sindaci e – in particolare – sulla loro personale opinione in merito all'utilità e validità degli strumenti di garanzia previsti dal nostro ordinamento.

³⁵³ Cfr., ad esempio, gli statuti dei Comuni di Cassacco, art. 77 e Chions, art. 39; ma anche nei Comuni dove è previsto il difensore civico viene disciplinato lo strumento dell'interrogazione al Sindaco, si veda per tutti: Aquileia, art. 56 e Ampezzo, art. 44.

Per cercare di dare una risposta il più possibile ampia e imparziale a questo quesito si è ritenuto di predisporre un questionario articolato in 10 domande a risposta multipla e una domanda aperta, che consentisse di raccogliere anche stimoli, proposte o problemi frutto di una autonoma elaborazione da parte dei singoli sindaci intervistati. Il questionario è stato quindi inoltrato in via telematica in data 1 ottobre 2007 agli indirizzi di tutti i 219 sindaci della regione, fissando il termine ultimo per l'inoltro delle risposte (via fax o tramite e-mail) al successivo 15 ottobre. Alla scadenza sono giunti e sono stati utilmente valutati 66 questionari, pari al 30,1% dell'intero universo di riferimento, una percentuale importante per un'indagine condotta con le modalità indicate e – soprattutto – perché la provenienza delle risposte è tale da poter essere considerata adeguatamente rappresentativa dal punto di vista territoriale, demografico e socio-economico.

Entrando nell'analisi delle singole risposte, le prime due domande si ponevano il fine di indagare sul livello di conoscenza dello strumento statutario da parte dei singoli sindaci e la loro opinione sulla validità e sull'importanza di tale strumento. Nel complesso, le risposte a queste prime due domande sono piuttosto rassicuranti: esiste ed è diffusa la consapevolezza della rilevanza della posizione dello statuto nel sistema delle fonti normative comunali, così come appare essere diffusa la conoscenza sui contenuti e sulla natura dello statuto stesso, questo sia da parte dei sindaci dei comuni più grandi, sia da parte dei sindaci dei comuni medi e piccoli.

La Tabella 1 presenta i dati relativi al grado di conoscenza di ambiti e contenuti dell'autonomia statutaria:

Tabella 1. <i>Quanto conosce ambiti e contenuti dell'autonomia statutaria?</i>	
➤ Conosco molto bene i contenuti dell'autonomia statutaria	22,5%
➤ Ho una conoscenza discreta dei contenuti dell'autonomia statutaria	58,8%
➤ Non molto, ma intendo documentarmi a breve	8,3%
➤ Non mi sono posto il problema dato che lo Statuto è stato riformato di recente	6,7%
➤ Non molto, considero l'autonomia statutaria uno strumento di scarsa utilità	3,4%

Quasi un sindaco su quattro (23,3%) dichiara di conoscere "molto bene" i contenuti dell'autonomia statutaria e questa è certo una percentuale di assoluto rilievo, che sommata a quanti affermano di avere una conoscenza "adeguata e sufficiente" (58,3%) ci fornisce un dato complessivo di oltre l'80%, e questo consente di affermare con una certa sicurezza che le opinioni espresse nelle rimanenti domande del questionario possono considerarsi frutto di una effettiva elaborazione politica e intellettuale.

Appare equilibrata e sensata anche la risposta data alla domanda 2, relativa all'utilità che si ritiene lo statuto possa avere nel contesto locale. Prevalgono anche in questo caso – e molto nettamente – le valutazioni positive (81,7% del totale), ma senza un eccessivo entusiasmo o troppe aspettative (Tabella 2). È importante sottolineare, inoltre, come sia nelle risposte alla domanda 1 che in quelle attinenti alla domanda 2 non vi siano sensibili differenze di approccio o valutazioni in relazione al dato demografico del comune, come si è potuto verificare incrociando i dati delle risposte 1 e 2 con quelli concernenti la domanda 10, riguardante la dimensione del comune di appartenenza.

Tabella 2. <i>Quanto ritiene importante lo strumento statutario per una la sua realtà locale?</i>	
➤ È fondamentale per l'autonomia e l'efficacia dell'azione amministrativa	26,9%
➤ È importante, anche se non sempre utilizzato nel modo più efficace	55,0%
➤ È utile per alcuni aspetti limitati, ma sopravvalutato per altri	13,1%
➤ Non mi pare abbia grande utilità, quello che conta è l'azione di ogni giorno	5,0%
➤ È una perdita di tempo, tanto quello che viene scritto non viene mai attuato	0,0%

Entrando nell'analisi dei quesiti più strettamente collegati all'esistenza ed all'efficacia degli istituti di difesa civica previsti nelle singole amministrazioni locali, le risposte appaiono molto meno univoche e concordi. Il 95% degli

intervistati afferma di essere a conoscenza della possibilità di prevedere per via statutaria l'istituzione del difensore del mediatore civico comunale, possibilità prevista già dalla legge 142 del 1990 e mantenuta in tutti i molti interventi legislativi ad essa seguiti, l'ultimo dei quali è – come noto – la L.R. 1 del 2006.

A questa unanime affermazione di conoscenza non fa seguito, però, pari unanimità nel giudizio sull'utilità dell'istituto. Infatti, circa il 50% delle risposte (48,3%) sottolinea come il difensore civico possa avere una effettiva utilità solo nei comuni di maggiore dimensione, mentre il 3,3% afferma la totale inutilità dell'istituto. Solo poco più del 30% - invece - considera di grande utilità la figura del difensore civico, mentre l'11,7% non ha maturato una opinione consapevole in merito all'opportunità dell'attivazione dell'istituto.

Tabella 3.	
<i>Lo Statuto può intervenire nelle relazioni tra cittadino e amministrazione anche prevedendo l'istituzione del Difensore Civico Comunale. Lei è a conoscenza delle funzioni di tale figura?</i>	
➤ Si, perché ritengo la figura del Difensore di grande utilità a tutela del cittadino	31,7%
➤ Non conosco bene la sua utilità effettiva	11,5%
➤ È utile nei comuni grandi, qui i problemi si risolvono più direttamente	48,3%
➤ Sì, so che cos'è il Difensore Civico e sono convinto non serva a nulla	3,5%
➤ No, non mi sono mai preoccupato di approfondire questo tema	5,0%

Questa differenza di valutazioni in merito all'utilità del difensore civico esce confermata dalla risposta relativa all'effettiva istituzione della figura del difensore (Tabella 4). Il difensore civico è stato previsto nel 40% degli statuti dei comuni analizzati (il dato complessivo di tutti i 219 comuni è invece di circa il 55%), ma solo nel 6,7% di essi è stato effettivamente attuato ed è pienamente operativo (su 219 comuni invece è presente solo nel 4,1% dei casi), mentre nel 30% si ha espressamente escluso la sua istituzione considerandolo figura non necessaria. E – dato da sottolineare – l'80% dei sindaci che dichiarano di considerare non necessario l'istituto del difensore, esercitano il loro mandato in una amministrazione con una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, aspetto che porta una ulteriore conferma a quanto affermato in precedenza in relazione ad una certa perplessità in merito all'utilità del difensore in contesti urbani piccoli o piccolissimi.

Tabella 4.	
<i>Nel suo Comune è stato previsto statutariamente l'ufficio del Difensore Civico?</i>	
➤ Sì, lo abbiamo insediato ed è pienamente operativo	6,7%
➤ Sì, ma non è stato ancora insediato	31,7%
➤ Sì, era insediato in passato, ma scaduto il mandato non è stato rinominato	1,7%
➤ No, ma probabilmente il tema verrà affrontato in sede di riforma dello Statuto	30,0%
➤ No, vi è la diffusa convinzione che una figura del genere non sia necessaria	30,0%

Un terzo delle amministrazioni analizzate prevede nel proprio statuto la figura del difensore civico ma non l'ha attivato. Le ragioni sono molte e diverse, alcune attengono a ritardi nell'attuazione o scarsità di risorse (circa il 25% del totale), mentre in molti altri casi è prevalso l'orientamento di appoggiarsi al difensore regionale (25%) o – in prospettiva – di attivare il servizio in collaborazione con altre amministrazioni locali (30%). La pluralità delle risposte è riportata dalla Tabella 5. Il totale complessivo supera il 100% perché erano ammesse più risposte.

Tabella 5.	
<i>Quali sono le ragioni per le quali il Difensore Civico non è stato istituito del insediato?</i>	
➤ Non abbiamo ancora deliberato il regolamento attuativo	15,0%
➤ Non abbiamo individuato le risorse necessarie per renderlo operativo	8,9%
➤ Non abbiamo raggiunto l'accordo necessario per procedere ad una nomina	0,0%
➤ Non abbiamo individuato personalità con le caratteristiche adatte	1,7%
➤ Era stato attivato, ma abbiamo notato che non ricopriva alcuna utilità	0,0%
➤ Abbiamo preferito appoggiarci al Difensore Regionale	25,0%

➤ Lo abbiamo previsto come ipotesi, ma non si è mai reso necessario attivarlo	11,7%
➤ Stiamo ragionando con i comuni limitrofi per consorziarci	30,0%
➤ Hanno fatto molto male a prevederlo nello Statuto, dato che non serve a nulla	0,0%
➤ Non serve, la miglior garanzia è data dal Sindaco eletto direttamente	10,8%

Nell'ultima risposta – “la migliore garanzia è data dal Sindaco eletto direttamente” – vi è una delle possibili ipotesi di comprensione dell'approccio dei sindaci alla questione “garanzie”. Il passaggio alla elezione diretta e la sostituzione – in moltissimi contesti – della tradizionale competizione elettorale strutturata sui partiti politici con una competizione imperniata in liste civiche riconducibili ai singoli candidati sindaci ha fortemente personalizzato il gioco politico locale, enfatizzando il momento “decisionista” su quello relativo al *check and balances* istituzionale.

Questa freddezza, quasi insofferenza, verso il tema delle garanzie (che emerge anche da molti dei commenti proposti autonomamente dai sindaci nella domanda aperta conclusiva) è assolutamente confermata dall'analisi delle risposte date alla domanda 6, relativa all'attivazione di forme alternative al difensore civico, al fine di rendere più trasparente e partecipato il procedimento politico e amministrativo (Tabella 6).

Tabella 6. <i>In assenza del Difensore Civico, sono previste altre forme di tutela e garanzia per il cittadino nei confronti dell'operato della Pubblica Amministrazione locale?</i>	
➤ Sì,	15,2%
➤ Non ancora, ma il dibattito è aperto e qualcosa verrà attivato	21,3%
➤ No, dal momento che nel nostro comune non si è mai posto il problema	12,3%
➤ Le garanzie previste dal procedimento amministrativo sono più che sufficienti	31,2%
➤ No, è importante che l'amministrazione possa agire in modo celere ed efficace	6,6%

Va sottolineato come quel “15,2%” che afferma che nelle amministrazioni sono state attivate forme alternative al difensore civico rappresenti un dato “lordo”, considerato che molti dei rispondenti hanno inserito a completamento il riferimento alle norme previste dal procedimento amministrativo o dal Testo Unico 267 del 2000 che rappresentano garanzie di legge e non certo una innovativa manifestazione dell'autonomia statutaria. È interessante, invece, notare come per circa il 40% degli intervistati (37,8%) le garanzie esistenti siano più che adeguate e che il centro dell'attenzione vada focalizzato sulla celerità e l'efficienza della decisione, non tanto sulla sua trasparenza o accessibilità. Ancora una volta, questo aspetto di “chiusura” appare maggiormente presente nei comuni piccoli e piccolissimi rispetto a quelli di maggiore dimensione.

Se attorno alla figura del difensore civico esiste una pluralità di opinioni (pur a fronte della sostanziale debolezza della figura, che come si è visto è istituita e operante solo in una ristrettissima percentuale di comuni), molto più netta è la perplessità (per non dire la chiusura) di fronte alla nuova figura del “Garante degli Amministratori locali”, la nuova figura prevista dalla L.R. 1 del 2006. Per inquadrare questo tema, si è ritenuto ampliare il discorso al più ampio problema del progressivo indebolimento del ruolo delle assemblee elettive, cercando di cogliere il grado di sensibilità e di consapevolezza che i sindaci hanno su questo aspetto.

Cruciale la domanda 7 relativa alla nuova figura del garante (Tabella 7). Nessuno dei sindaci ha ritenuto di affermare – contrariamente a quanto ormai è noto in dottrina e nel dibattito politico – che l'organo esecutivo comunale abbia troppo potere, mentre il 25% esprime con toni diversi la propria contrarietà verso la nuova figura, vista come inutile (15%) o come un mezzo per rendere ancora più pressante il controllo della Regione nei confronti dell'operato dei sindaci (12%).

Il 50% degli intervistati è in posizione di “attesa”, ritenendo preferibile vedere la nuova figura istituzionale all'opera prima di pronunciarsi, mentre circa un quarto degli intervistati (23,3%) non ha idea di che cosa sia il garante e a cosa serva.

Tabella 7. <i>La L.R. 1 del 2006 ha istituito il Garante degli Amministratori Locali, che opinione ha di questa figura?</i>	
➤ È una innovazione opportuna, ormai i Sindaci e i segretari hanno troppo potere	0,0%

➤ Dipenderà dalle persona nominata e dalle risorse ad essa attribuite	50,0%
➤ C'è il rischio di una intromissione della Regione nell'attività dei comuni	11,7%
➤ Non sono d'accordo, è una cosa del tutto inutile	15,0%
➤ Non sono a conoscenza di questa nuova figura e non so a cosa serva	23,3%

Eppure – a parole – i sindaci dichiarano di essere consapevoli dell'esistenza di un problema di riequilibrio, esprimendosi in parziale contraddizione tra le varie risposte. Pur con qualche distinguo, infatti, oltre tre quarti degli intervistati ritengono esista un problema di rilancio (non di riequilibrio) del ruolo delle assemblee elettive (Tabella 8), mentre solo una ristrettissima minoranza dichiara di essere convinta della loro inutilità (6,7%), arrivando a proporre (in un paio di casi) la loro soppressione nei piccoli comuni.

Tabella 8. <i>A parer suo, esiste il problema di un rilancio del ruolo delle assemblee elettive?</i>	
➤ Assolutamente sì, sono l'istituzione più rappresentativa della realtà politica locale	39,9%
➤ Sì, sarebbe utile riuscissero a svolgere il ruolo loro assegnato dalle norme vigenti	6,7%
➤ Dipende, ogni comune fa storia a se	16,7%
➤ No, nell'esperienza del passato i consigli erano più un ostacolo che una risorsa	3,4%
➤ I consigli non servono a nulla, vanno aboliti e i loro poteri attribuiti al Sindaco	03,3%

Le ipotesi per rilanciare il ruolo e la funzione delle assemblee sono le più varie, almeno in base alle risposte date. Oltre un terzo degli intervistati (35%) ritiene che sarebbe opportuno giungere ad una maggiore autonomia reciproca tra giunta e consiglio, rafforzandone la dimensione strutturale attraverso un incremento dei componenti (6,7%), ovvero con un aumento del gettone di presenza (3,4%) e una valorizzazione del ruolo delle commissioni consiliari (28%). Va sottolineato come solo per il 5% degli intervistati il ruolo del garante degli amministratori locali possa essere utile in questo senso, mentre per oltre un quarto degli intervistati il problema non si ponga perché la situazione attuale è più che sufficiente a consentire alle assemblee di svolgere utilmente il loro lavoro.

La tabella 9 presenta i dati, anche in questo caso erano ammesse più risposte.

Tabella 9. <i>Come potrebbe essere rafforzato il ruolo delle assemblee elettive?</i>	
➤ Aumentandone l'autonomia dal Sindaco e dalla giunta	35,0%
➤ Aumentando il numero dei componenti assegnati	6,7%
➤ Aumentando l'importo del gettone di presenza	3,4%
➤ Rafforzando il sistema delle commissioni consiliari	28,3%
➤ Prevedendo forme e modalità di ricorso al Garante degli A. Locali	5,0%
➤ Non è necessario un ulteriore rafforzamento delle assemblee	26,7%

Infine i commenti. L'ultima domanda – facoltativa – recitava: Il passaggio all'elezione diretta del Sindaco e le riforme costituzionali e amministrative degli ultimi anni hanno fortemente rafforzato i poteri e le prerogative dei sindaci sia dal punto di vista politico che da quello più strettamente amministrativo. Tale rafforzamento va accompagnato da un parallelo consolidamento degli strumenti di garanzia in favore dei cittadini e degli altri organi politici del Comune. Considerata la sua personale esperienza di Sindaco, qual è la sua opinione nel merito? un terzo degli intervistati ha ritenuto di esprimere la propria opinione sul tema delle garanzie dell'azione politica e amministrativa e la gran parte di questi esercita il proprio mandato nelle amministrazioni più piccole.

In linea generale, non sono emerse proposte o spunti originali, ma è stata per lo più colta l'occasione per ribadire come il lavoro dei sindaci sia insufficiente o inadeguato se non accompagnato da opportune riforme amministrative e contabili, come la dimensione delle giunte e dei consigli (quota di maggioranza) sia inadeguata e come il tema sia – nei piccoli comuni ma non solo – quello di aumentare l'efficienza e la velocità decisionale, viste queste come le principali (quando non esclusive) garanzie verso il cittadino.

Insomma, un sindaco “amministratore delegato”, più che un sindaco organo politico in un contesto democratico e plurale.

*Il Garante degli Amministratori Locali:
una opportunità per le assemblee elettive*

**IL GARANTE DEGLI AMMINISTRATORI LOCALI:
UNA OPPORTUNITÀ PER LE ASSEMBLEE ELETTIVE**

Marco Cucchini*

Sommario

1. – Premessa	83
2. - L'evoluzione politico-istituzionale delle assemblee elettive.....	84
3. - La figura del Garante degli Amministratori Locali: iter istitutivo.....	87
4. - La figura del Garante degli Amministratori Locali: problemi aperti e chiavi di lettura.....	90
5. - Governo locale e teorie della democrazia. Riflessioni conclusive.....	92

* Università degli Studi di Udine.

1. – Premessa

A differenza di quanto avvenuto nel contesto scientifico e culturale di altri paesi,³⁵⁴ gli studi relativi al *local government* ed alla *governance* territoriale, per lungo tempo non hanno riscontrato un particolare interesse nella politologia italiana, salvo alcune pregevoli ma isolate eccezioni.³⁵⁵ In anni più recenti, invece, vi è stata una notevole crescita qualitativa e quantitativa in questo campo, indotta sia dal dibattito sul federalismo e le riforme istituzionali, sia dal passaggio all'elezione diretta del sindaco e dei presidenti di provincia. Inizialmente, le ricerche si sono indirizzate prevalentemente sulle caratteristiche istituzionali e politiche dei "nuovi" sindaci³⁵⁶ mentre i contributi più recenti sembrano riservare un maggiore interesse alle dinamiche del governo locale nel suo complesso, con una crescente attenzione al ruolo ed alle funzioni delle assemblee elettive³⁵⁷ e al complesso del *policy making* locale,³⁵⁸ declinato anche in chiave comparata.³⁵⁹

Per quel che riguarda la forma di governo locale in particolare, viene gradualmente notato come il panorama delle riforme istituzionali e la prassi politica abbiano in buona parte svuotato le assemblee non solo del ruolo dominante da esse ricoperto nel passato, ma anche di quella funzione di stimolo, programmazione e controllo che avrebbe dovuto esserne la caratteristica principale nell'ambito di un complessivo ripensamento dell'architettura del governo locale.³⁶⁰ Si può sottolineare tranquillamente, quindi, che tra i pochi aspetti sicuri e non discussi relativi all'assetto della forma di governo locale emerso in seguito alle riforme politiche, istituzionali e amministrative degli anni '90 e del principio dell'attuale decennio vi sia quello dell'indebolimento drastico e repentino delle funzioni e del ruolo delle assemblee elettive nell'equilibrio complessivo dell'architettura istituzionale e politica propria del governo locale.

Come si avrà modo di evidenziare, questa ridefinizione in chiave riduttiva ha caratterizzato l'orientamento legislativo centrale e regionale fino alla seconda metà degli anni '90, mentre dalla fine di quel decennio è emersa una rinnovata sensibilità e attenzione alle esigenze di rivitalizzazione e rivalutazione delle assemblee, attenzione che – va notato – non si è ancora concretizzata in un preciso ed evidente cambiamento di indirizzo legislativo e amministrativo.³⁶¹

Nelle pagine che seguiranno, si cercherà di ripercorrere tappe e conseguenze della "mutazione genetica" vissuta dalle assemblee elettive vista all'interno della più generale architettura della forma di governo locale, soffermandosi poi con particolare attenzione alle strategie adottate dalla Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, specificatamente a seguito dell'approvazione della L. R. 1 del 2006 («Principi e norme fondamentali del sistema Regione - autonomie locali nel Friuli Venezia Giulia») e – dettagliatamente – in conseguenza dell'istituzione della nuova figura del "Garante degli Amministratori Locali", uno dei primi e più significativi segnali di attenzione legislativa al tema degli equilibri nella forma di governo locale, previsto e disciplinato dall'art. 41 della citata legge di riforma del sistema di governo regionale seguita alla "riscrittura" del Titolo V della Costituzione.³⁶²

Alcune riflessioni di carattere teorico sull'evoluzione dell'idea legislativa e amministrativa di "democrazia locale" – anche alla luce di consolidati criteri di analisi – chiuderanno il contributo.

³⁵⁴ I riferimenti principali vanno infatti ai contributi provenienti dal mondo anglosassone, in particolare agli studi "classici" di Floyd Hunter, *Community, Power, Structure. A Study of Decision Makers*, University of North Carolina Press, 1953 e Robert Dahl, *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, Yale University Press entrambi incentrati sul significato del "potere" e sulle modalità di competizione democratica nelle realtà locali.

³⁵⁵ F. FERRARESI, *Studi sul potere locale*, Milano, 1971; B. DENTE, *Governare la frammentazione. Stato, regione ed enti locali in Italia*, Bologna, 1985; D. DELLA PORTA, *La Politica Locale*, Bologna, 1992.

³⁵⁶ L. VANDELLI, *Sindaci e Miti. Sisifo, Tantalo e Damocle nell'amministrazione locale*, BOLOGNA, 1997.

³⁵⁷ BRASCA, A. – MORISI, M. (a cura di), *Democrazia e governo locale. Il ruolo delle assemblee elettive*, Bologna, 2003; SCALISE E. *I Consigli comunali e provinciali: ruolo, competenze, funzionamento*, Rimini, 2004.

³⁵⁸ BOBBIO, L. *La democrazia non abita a Gordio. Studio sui processi decisionali politico-amministrativi*, Milano, 2003; BIANCO A., FABIANO S., RUGGIA A., *Governare l'Ente locale: ruolo e poteri di assessori e consiglieri*, Rimini 2005; CATANZARO R. *Comuni nuovi. Il cambiamento nei governi locali*, Bologna, 2006.

³⁵⁹ BOBBIO, L. *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Bari, 2001; PAGANI G. - PEGORARO L., *Municipi d'Occidente. Il Governo locale in Europa e nelle Americhe*, Roma, 2007.

³⁶⁰ Oltre ai principali manuali di diritto regionale e del o degli enti locali, il lettore interessato a una succinta ma completa sistematizzazione degli equilibri del governo locale a seguito delle riforme degli anni '90 troverà utile la lettura di L. VANDELLI, *Il Governo Locale*, Bologna, 2000.

³⁶¹ SCARCIGLIA, R. «L'autonomia normativa, organizzativa e amministrativa degli Enti Locali dopo la legge 3 agosto 1999 n. 265» in *Le Istituzioni del federalismo*, 2/2000/XXI.

³⁶² Legge Costituzionale 3 del 18 ottobre 2001.

2. - L'evoluzione politico-istituzionale delle assemblee elettive

Fino al 1993 il cuore pulsante della forma di governo locale risiedeva nel consiglio comunale.³⁶³ Si trattava – infatti – del solo organo direttamente rappresentativo delle preferenze della comunità politica espresse in occasione delle competizioni elettorali. Era il titolare della funzione di nomina e di revoca del Sindaco e dei componenti della giunta, approvava o ratificava non solo gli atti politici di indirizzo aventi carattere generale, ma entrava nel dettaglio di qualsiasi scelta compiuta dalla giunta o dagli apparati amministrativi, indipendentemente dal costo o dalla rilevanza politica della stessa. Il consiglio comunale deteneva quindi il semimonopolio del *decision making* locale, ma oltre a questo rappresentava l'arena nella quale i partiti politici tessevano le loro strategie, formavano la propria classe dirigente ed esprimevano il personale politico chiamato a reggere le sorti delle città (e – vale la pena sottolineare – che ogni singolo membro del consiglio era dal punto di vista formale e spesso anche da quello politico un potenziale assessore, se non addirittura un potenziale sindaco). Si trattava, pertanto, della trasposizione in chiave locale del principio della “centralità del Parlamento” che ha caratterizzato per larga parte la vita e la prassi istituzionale del sistema politico italiano.³⁶⁴

Tale principio, si basava su tre pilastri molto chiari e altrettanto solidi: la prevalenza netta degli strumenti di democrazia rappresentativa su quelli di democrazia diretta; il ruolo centrale ricoperto da partiti politici altamente organizzati e presenti in modo capillare su tutto il territorio nazionale e – infine – le logiche proprie del sistema elettorale proporzionale, con il quale venivano eletti tutti i componenti delle assemblee nei diversi livelli di governo, dal Parlamento al più piccolo comune. Il “combinato disposto” prodotto da questi tre diversi fattori non poteva che produrre una forma di governo sbilanciata in favore dell'organo assembleare a scapito dell'efficienza decisionale complessiva del sistema. L'assetto istituzionale prodotto dalla cultura politica della fine degli anni '40 e fortemente influenzato dal “complesso del tiranno” vedeva infatti nelle assemblee pluraliste e rappresentative la sola sede della “sovranità” popolare e nel sistema proporzionale (funzionale al mantenimento di un assetto partitico altamente articolato e conflittuale) un logico e ineliminabile corollario di questo assetto.

Dei sistemi a “parlamentarismo integrale”³⁶⁵ le assemblee elettive non avevano solo i pregi, ma anche i molti e rilevanti difetti: elevata conflittualità partitica, instabilità delle giunte, marginalità della figura del sindaco, processi decisionali lenti e di regola assai contraddittori. Proprio il desiderio di togliere ai consigli comunali questa loro “centralità” nei processi di decisione politica e di porre un argine all'instabilità ed alla scarsa responsabilità delle giunte ha portato a un ciclo di incisive e profonde riforme nel sistema di governo locale, sostanzialmente rimasto immutato dagli anni '50, iniziatosi con la faticosa approvazione della legge 8 giugno 1990 n. 142.

Tra i profondi cambiamenti introdotti dalla legge 8 giugno 1990 n. 142, che innovava sotto molti aspetti l'intera disciplina delle Autonomie locali, vi era anche il riconoscimento a comuni e province dell'autonomia statutaria; vale a dire la facoltà in capo ad ogni ente di dotarsi di propria organizzazione, stabilendo le attribuzioni degli organi, l'ordinamento degli uffici e dei servizi pubblici di competenza, le forme di collaborazione con gli altri enti, le forme e i limiti di partecipazione popolare, le disposizioni relative al decentramento ed alla trasparenza amministrativa, naturalmente fermo restando il rispetto dei principi generali stabiliti dalla legge (art. 4 legge 142 del 1990).

Come lucidamente osservato già nei mesi immediatamente successivi alla tormentata approvazione della legge,³⁶⁶ la nuova normativa, lungi dal chiudere il discorso sulla riforma del sistema delle autonomie locali in realtà lo apriva in modo molto più pressante e puntuale rispetto al passato.³⁶⁷ Infatti, dal 1990 ad oggi sono intervenuti rilevanti cambiamenti che hanno contribuito a modificare l'assetto sancito dalla normativa del 1990. Innanzitutto il passaggio all'elezione diretta del sindaco (legge 81 del 1993), ma notevole rilievo hanno ricoperto anche le leggi di riordino e semplificazione della Pubblica Amministrazione e di “federalismo amministrativo” (le cd. “leggi Bassanini”, del biennio

³⁶³ Per evitare appesantimenti nella scorrevolezza del testo, si farà sempre riferimento agli organi propri dei comuni, fermo restando che quanto scritto va inteso anche in riferimento a funzioni e competenze delle province.

³⁶⁴ Sulla centralità politico-istituzionale del Parlamento e sulle sue conseguenze negative verso l'efficienza decisionale del sistema nel suo complesso i riferimenti sarebbe molti, ma rinvio a due studi “classici” quali SARTORI G. (a cura di) *Il Parlamento Italiano*, Napoli 1964 e DI PALMA G., *Sopravvivere senza governare. I partiti nel Parlamento Italiano*, Bologna, 1978. Per il più generale tema dell'invadenza partitica in ogni singola sfera di decisione pubblica, tra i moltissimi validi contributi, scelgo PASQUINO G., *Crisi dei partiti e governabilità*. Bologna, 1980 e PASQUINO G., *Il sistema politico italiano*, Bologna, 2002.

³⁶⁵ La definizione di “sistema parlamentare integrale” e una lucida disamina delle sue caratteristiche si trova in MIGLIO G., «Le contraddizioni interne del sistema parlamentare integrale» in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, vol. XIV del 2 del 1984, pagg. 209-222.

³⁶⁶ Sul disegno di legge, il VI governo Andreotti, allora in carica, dovette più volte porre la fiducia, soprattutto per far decadere i molti emendamenti (di maggioranza e opposizione) riguardanti il sistema elettorale locale. L'iter della legge si concluse con il voto contrario delle opposizioni parlamentari (PCI *in primis*) e la richiesta “trasversale” di referendum abrogativo delle norme elettorali avanzata da diversi deputati, molti dei quali appartenenti alla coalizione di governo.

³⁶⁷ VANDELLI, L. «La nuova legge sulle autonomie locali» in *Politica in Italia*, Bologna, 1991.

1997-1999)³⁶⁸ e la legge 265 del 1999 che integrava e modificava in vari punti le materie già disciplinate dalla più volte citata legge 142 del 1990. L'intera materia veniva poi riunita (con modifiche anche importanti) nel «Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali» (D.Lgs. 267 del 2000) che incideva anche sui contenuti e sugli ambiti entro i quali l'autonomia statutaria viene a svilupparsi. Infine, la riforma del Titolo V della Costituzione, approvata nel 2001, ha riconosciuto dignità costituzionale alla potestà statutaria degli enti locali, espressamente prevista dal comma 2 del nuovo articolo 114. Da sottolineare, inoltre, come anche la Regione Friuli Venezia Giulia sia più volte intervenuta sulla materia,³⁶⁹ facendo valere le proprie prerogative in questo campo, in particolare per quanto riguarda le leggi elettorali, l'articolazione interna e le dimensioni dei consigli comunali e delle giunte.

Da questo insieme di interventi legislativi e regolativi, l'architettura del governo locale è uscita profondamente modificata, come mai prima di allora. Il sistema ha cessato di essere incentrato sul ruolo dei consigli, in un equilibrio tra i poteri di tipo molto più "assembleare" che non "parlamentare", prendendo una direzione, però, diversa anche da quelli che in dottrina vengono definiti sistemi di tipo "presidenziale",³⁷⁰ questo malgrado si sia più volte parlato di "presidenzialismo comunale".³⁷¹

L'attuale forma di governo locale condivide con il sistema presidenziale l'esistenza di due soggetti istituzionali a legittimazione diretta (il sindaco, vertice dell'esecutivo, e il consiglio), ma non un regime di rigida separazione dei poteri, dal momento che l'esistenza della clausola dell'*aut simul stabunt, aut simul cadent* lega indissolubilmente la permanenza in carica del sindaco a quella del consiglio.

Tale stretta relazione istituzionale, inoltre, è stata accompagnata da una riforma del sistema elettorale locale,³⁷² che ha portato all'abbandono del sistema proporzionale puro, in favore dell'adozione di una formula mista che, ad un riparto dei seggi proporzionale, affianca un premio di maggioranza attribuito alla lista (o alle liste) collegate in sostegno del candidato sindaco risultato eletto, ad un turno nei comuni fino a 15.000 abitanti e con il ricorso ad un eventuale secondo turno di ballottaggio nelle province e nei comuni con popolazione superiore a 15.000.³⁷³ Al rafforzamento del legame politico, elettorale ed istituzionale intercorrente tra sindaco e consiglio comunale, nella prima metà degli anni '90 si è accompagnata anche (in particolare nei piccoli comuni) una netta ed evidente destrutturazione delle strutture partitiche organizzate, che hanno perso la tradizionale, rilevante funzione di reclutamento della classe politica locale e di strutturazione del voto, in favore di forze politiche nuove, prevalentemente a base civica, mantenute spesso coese con il solo collante del legame personale tra i singoli candidati e il candidato sindaco, il più delle volte costituite da persone prive di un percorso politico-partitico precedente, aspetto che, pur positivo dal punto di vista del ricambio politico locale, non si collega ad un adeguato livello di professionalizzazione e formazione politico-amministrativa, che era garantita precedentemente dai partiti politici organizzati, nell'ambito dei quali il ricoprire cariche elettive a livello locale spesso non era altro che il primo passo in un *cursus honorum* più complesso e rilevante.³⁷⁴

Una competizione politica totalmente incentrata sulla figura del candidato sindaco, il legame istituzionale tra sindaco e assemblea, il rafforzamento politico e amministrativo del sindaco e il parallelo allentamento del sistema dei controlli interno ed esterno all'ente, la destrutturazione delle forze politiche organizzate e l'emergere di una "nuova" classe politica tanto volenterosa quanto inesperta ha portato ad una oggettiva compressione del ruolo sistemico delle assemblee elettive.

Questo indebolimento è stato di profondità e pervasività tali da incidere in modo negativo sulla stessa qualità della democrazia locale.³⁷⁵ Di questo indebolimento del ruolo delle assemblee e delle possibili negative conseguenze sul sistema di *check and balances* locale si è reso conto anche il legislatore nazionale che, con la legge 265 del 1999 e in

³⁶⁸ Le 4 leggi c.d. "Bassanini" sono: la L. 59 del 1997; L. 127 del 1997; L. 191 del 1998 e L. 50 del 1999.

³⁶⁹ L'ultimo intervento di rilievo precedente alla L.R. 1 del 2006 e riguardante la forma di governo locale è la L. R. 15 del 2001.

³⁷⁰ Per le differenze esistenti tra democrazie di tipo parlamentare e democrazie presidenziali, i riferimenti obbligati sono a G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, 2000 e M.S. SHUGART E J.M. CAREY, *Presidenti e assemblee*, Bologna, 1995.

³⁷¹ Il riferimento è al già citato L. BOBBIO, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Bari, 2001. Una riflessione attenta alla L. 81 del 1993 è BARBERA, A. (a cura di), *Elezioni dirette del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale. Commento alla legge 25 marzo 1993 n. 81*, Rimini, 1993.

³⁷² Uno dei più utili e lucidi contributi sui sistemi elettorali locali è: AGOSTA, A., «Sistema elettorale e governo locale: gli effetti politici e istituzionali della riforma del 1993», in S. OPERTO (a cura di), *Votare in città. Riflessioni sulle elezioni amministrative in Italia*, Milano, 1999, ppag. 31-58.

³⁷³ La Regione Friuli Venezia Giulia aveva previsto nel 1997 il ricorso ad un secondo turno di ballottaggio per tutti i comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, salvo poi l'ulteriore ripensamento legislativo della L.R. 15 del 2001 che ha riportato a 15.000 abitanti la soglia sopra la quale viene previsto il secondo turno di ballottaggio tra i due candidati risultati più votati.

³⁷⁴ BALDINI, G. e LEGNANTE, G. *Città al voto. I sindaci e le elezioni comunali*, Bologna, 2000. Sulla classe politica locale, il rinvio è a BETTIN, G. (a cura di), *Classe politica e città*, Padova, 1993.

³⁷⁵ Si veda sul punto il contributo di MORISI M., «Le assemblee elettive nel governo locale» in MORISI M. (a cura di) *Democrazia e governo locale. Il ruolo delle assemblee elettive*, Bologna, 2003.

seguito con il D.Lgs. 267 del 2000, ha stabilito un timido riequilibrio dei poteri, sottolineando in modo più marcato i poteri attribuiti come competenza esclusiva (o preminente) alle assemblee elettive.

Le competenze che il D.Lgs. 267 del 2000 attribuisce ai consigli sono – ed è utile ricordarlo – ampie e incisive. Esse si trovano elencate nel Titolo III – Capo I (*Organi di governo del comune e della provincia*), in particolare negli artt. 36-45. Volendo però dare una sintesi, esse si possono sintetizzare in tre diversi tipi o funzioni:

a) funzione normativa. Il consiglio è titolare della funzione di redazione e modifica dello statuto dell'Ente,³⁷⁶ nonché di una significativa serie di regolamenti, alcuni dei quali espressamente previsti del D.Lgs. 267 del 2000 (regolamento del consiglio, regolamento sull'ordinamento degli uffici, del personale e dei servizi),³⁷⁷ altri desumibili dall'analisi del testo (regolamenti sulle forme di partecipazione popolare, sui referendum consultivi, sulle modalità di partecipazione e accesso al procedimento amministrativo)³⁷⁸ altri, infine, attribuibili sulla base di eventuali autonome scelte statutarie;³⁷⁹

b) funzione di controllo politico e amministrativo. Al consiglio viene attribuita la funzione di vigilanza e controllo sull'operato del sindaco, della giunta e dell'apparato amministrativo anche attraverso il riconoscimento della facoltà di istituire commissioni di inchiesta.³⁸⁰ Particolare enfasi è attribuita, inoltre, alla funzione di stimolo e controllo delle opposizioni consiliari alla quale deve essere attribuita la presidenza nel caso in cui vengano istituite commissioni di controllo o garanzia.³⁸¹

c) funzione di programmazione e indirizzo politico. Si tratta della prerogativa più ampia, complessa e rilevante tra quelle attribuite ai consigli comunali.³⁸² Le materie che vengono elencate all'art. 42 del D.Lgs. 267 del 2000 sono molte e di grande rilevanza per il complesso delle funzioni e delle scelte che può compiere una amministrazione locale, dal momento che spaziano dai tributi alla gestione del territorio, dalle strategie di relazione con le altre amministrazioni all'erogazione dei servizi principali al cittadino. Il consiglio non ha più, quindi, il monopolio delle microscelte quotidiane, ma rimane il principale attore nell'elaborazione di strategie di *policy* complesse a livello locale.

A tutte queste rilevanti competenze vanno inoltre aggiunte quelle che il consiglio potrebbe decidere in modo autonomo di attribuirsi, attraverso un utilizzo accorto della propria potestà statutaria, particolarmente rilevante nel connotare la forma di governo e gli equilibri tra le diverse istituzioni politiche locali. Nei comuni piccolissimi, piccoli e medi spetta infatti allo statuto stabilire numero e posizione istituzionale degli assessori, presidenza del consiglio comunale, poteri e competenze delle commissioni consiliari, forme eventuali di decentramento politico comunale, modalità di relazione tra organo consiliare e giunta. Tutti aspetti che – qualora utilizzati con accortezza – potrebbero consentire un rafforzamento del ruolo del consiglio. Purtroppo, almeno nella realtà della nostra regione, il reale utilizzo dell'autonomia statutaria non è stato quasi mai all'altezza delle possibilità e della rilevanza di questo strumento.³⁸³

La debolezza del consiglio nell'ambito della forma di governo locale, quindi, non è attribuibile solo alla volontà del legislatore (che ha indubbiamente ristretto i margini di azione delle assemblee), ma anche alla natura stessa delle relazioni tra sindaco e consiglio comunale, dal momento che la clausola del *aut simul stabunt aut simul cadent* non aiuta certo il secondo ad esercitare un severo controllo sul primo, dato che una eventuale crisi comporterebbe l'immediato ricorso al voto e quindi oltre alla caduta del controllato vi sarebbe anche quella del controllore, aspetto che non agevola certo la funzione di controllo politico e istituzionale delle assemblee.

Va aggiunto che non devono essere sottovalutate le conseguenze dell'indebolimento organizzativo, culturale e formativo delle strutture di partito, avvenute in parallelo con la trasformazione della natura della forma di governo locale e con il trasferimento in capo ai comuni di nuove e rilevanti competenze a seguito delle riforme amministrative della fine degli anni '90. La "nuova" classe degli amministratori locali giunge alla ribalta nel momento in cui le competenze mutano in modo

³⁷⁶ D.Lgs. 267 del 2000, art. 42, 2, a.

³⁷⁷ D.Lgs. 267 del 2000, art. 38, 2 e art. 42, 2, a

³⁷⁸ D.Lgs. 267 del 2000, artt. 8,10.

³⁷⁹ Sull'importanza dello Statuto e sulla posizione di questo nel sistema delle fonti locali, MAZZAROLLI, L. «Fonte-statuto e fonte-regolamento nella legge di riforma delle autonomie locali» in *Diritto e Società*, 1991, 363 e seg.; PEGORARO L., *Gli statuti degli enti locali: sistema delle fonti e problemi di attuazione*, Padova, 1993. Con attenzione al contesto del Friuli Venezia Giulia, D'ORLANDO, E. «Lo statuto comunale nel sistema delle fonti», in *Le autonomie locali nelle specialità regionali*, atti del convegno, Codroipo (Ud), 2003.

³⁸⁰ D.Lgs. 267 del 2000, art. 44,2.

³⁸¹ D.Lgs. 267 del 2000, art. 44,1.

³⁸² D.Lgs. 267 del 2000, art. 42.

³⁸³ Sull'utilizzo dell'autonomia statutaria nella Regione Friuli Venezia Giulia e sugli equilibri tra sindaco, giunta e consiglio, CUCCHINI M. «Democrazia e forma di governo locale» in *Le autonomie locali nelle specialità regionali*, atti del convegno, Codroipo (Ud), 2003.

anche rilevante, il ruolo che viene loro richiesto di ricoprire diventa più complesso e vengono meno le tradizionali agenzie di formazione politica e amministrativa. Questo spiega – almeno in parte – le difficoltà con le quali i consigli hanno dovuto confrontarsi e perché i risultati in materia di “alta programmazione” e “indirizzo politico” siano così sconfortanti.

Da questo complesso di ragioni emerge un diffuso e crescente senso di sconforto e di inadeguatezza da parte dei consiglieri stessi, che spesso percepiscono il loro ruolo più inutile e marginale di quanto effettivamente non sarebbe, se solo fossero valorizzate al meglio le molte e rilevanti competenze attribuite alle assemblee.³⁸⁴

In conclusione, l'indebolimento sistemico del ruolo delle assemblee elettive è un dato evidente e certo non positivo. Le ragioni di questo indebolimento – lo si è visto – sono varie e tra loro concatenate e porvi rimedio è certamente necessario. Ed è sotto quest'ottica che anche l'istituzione di una nuova figura come quella del Garante degli Amministratori Locali ha una indubbia utilità.

3. - La figura del Garante degli Amministratori Locali: iter istitutivo

Tra gli impegni programmatici della maggioranza regionale eletta nel 2003 figurava la riforma complessiva del sistema delle Autonomie Locali e dei livelli di governo del territorio, alla luce anche della riforma costituzionale del Titolo V della Costituzione del 2001 e della speciale autonomia riconosciuta alla regione in virtù della legge Cost. 2 del 1993. A questa autonomia, la Regione ha fatto frequente ricorso, anche se talvolta in modo disorganico, inserendo norme “di sistema” all'interno di provvedimenti di natura diversa e non immediatamente riconducibile all'ambito organizzativo e istituzionale degli enti locali (collegati alla legge di bilancio, leggine *ad hoc* e via elencando...). Vi sono stati frequenti interventi – non sempre con motivazioni chiare e ampiamente condivise – sulla normativa elettorale e sulla composizione di consigli e giunte e quindi una legge “di sistema” appariva assai utile, anche per rimettere ordine alla materia.

Poche settimane dopo l'insediamento formale della nuova giunta, infatti, tra gli operatori iniziava a circolare una corposa “bozza” di riforma, predisposta dall'assessore alle Autonomie Locali Ezio Beltrame: un testo di oltre 140 articoli che veniva nei fatti a configurare il corrispondente del Friuli Venezia Giulia al T.U. 267 del 2000.

Il testo proposto dall'assessore Beltrame ebbe vita breve e travagliata e quando – a seguito del “rimpasto” di giunta del luglio 2004 – l'incarico di assessore alle Autonomie Locali venne assunto dall'assessore Franco Iacop, la “bozza Beltrame” venne ritirata in favore di una seconda proposta forse meno ambiziosa nei contenuti, ma proprio per questo in grado di schivare gli scogli che avevano reso incerta la navigazione della prima.

Il 5 settembre 2005 veniva depositata alla presidenza del Consiglio Regionale la proposta di legge 153³⁸⁵ di iniziativa della giunta dal titolo “Principi e norme fondamentali del sistema Regione - Autonomie locali nel Friuli Venezia Giulia”. Si trattava di un testo molto più contenuto nel numero di articoli (49) e con un *focus* di intervento assai più ristretto, dal momento che non si proponeva di diventare un testo unico, ma solamente di ridefinire le modalità di governance verticale del territorio, alla luce della riforma del Titolo V e della costituzionalizzazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza inseriti nel novellato art. 118.

La proposta di legge 153 del 2005 non poneva mano, quindi, alla forma di governo locale, con la sola e significativa eccezione della figura del Garante degli Amministratori Locali, previsto all'art. 41 della proposta di legge. Ma – nell'intenzione del legislatore regionale – non si trattava di eccezione da poco. Infatti, nella relazione accompagnatoria al progetto di legge, l'assessore regionale Iacop ricordava come la figura del Garante fosse “una delle maggiori novità del disegno di legge regionale”,³⁸⁶ dal momento che si sarebbe dovuto trattare di una vera e propria istituzione di garanzia, con poteri incisivi, compreso quello di “intervenire negli eventuali conflitti tra amministratori locali”.³⁸⁷ Tali posizioni, vennero ribadite dall'assessore durante l'illustrazione del progetto di legge presso la V Commissione del Consiglio regionale, competente per le questioni di natura istituzionale, dove il 21 settembre 2005 il 153 del 2005 iniziò il proprio *iter*.

I criteri istitutivi, gli ambiti di competenza e gli aspetti di natura organizzativa e funzionale della nuova figura venivano disciplinati dall'art. 41 del disegno di legge, che disponeva – tra gli altri aspetti – che il Garante dovesse essere:

³⁸⁴ MAGNIEK A. «Consigli e consiglieri comunali nel governo locale» in MORISI M. (a cura di) *Democrazia e governo locale. Il ruolo delle assemblee elettive*, Bologna, 2003. Sul contesto friulano, CUCCHINI M. *Il Consigliere Comunale in Friuli Venezia Giulia*, ricerca presentata alla III Convention annuale dei consiglieri comunali del Friuli Venezia Giulia, Gorizia, 2004.

³⁸⁵ Il testo del disegno di legge, così come i testi di relazioni ed emendamenti discussi sia in aula, sia in sede di commissione sono stati acquisiti sul sito internet del Consiglio Regionale (www.consiglio.regione.fvg.it).

³⁸⁶ Relazione accompagnatoria del progetto di legge 153 del 2005, pag. 16.

³⁸⁷ Relazione accompagnatoria del progetto di legge 153 del 2005, pag. 16.

- a) nominato da parte del Consiglio delle Autonomie Locali, previa intesa con l'assessore competente;
- b) scelto nel ristretto novero della dirigenza pubblica, della magistratura o della docenza universitaria;
- c) incompatibile con incarichi di natura istituzionale a livello regionale o locale;
- d) non immediatamente rieleggibile;

le funzioni principali che il Garante avrebbe dovuto svolgere si riassumevano in tre soli punti:

- I. fornire pareri giuridici al Consiglio delle Autonomie locali in merito alle prerogative costituzionalmente garantite al sistema delle autonomie locali;
- II. svolgere una funzione conciliatrice, esprimendo pareri a consiglieri degli enti locali in merito a presunte lesioni delle loro prerogative e sentendo anche le amministrazioni locali interessate;
- III. relazionare annualmente al Consiglio Regionale sulla propria attività.

Malgrado la terminologia utilizzata dalla Giunta regionale, dunque, l'istituto del Garante, così come disegnato, non avrebbe certo configurato in modo evidente una figura di garanzia, una sorta di *authority*, dal momento che per associarlo completamente a tale figura, mancano alcune delle caratteristiche che rendono il garante capace di incidere (quando non addirittura sostituirsi) alla funzione decisionale propria del potere politico, quali ad esempio la capacità sanzionatoria o la possibilità di autonoma attivazione.³⁸⁸ Ciò nonostante, veniva comunque delineata una figura nuova, capace in potenza di inserirsi utilmente nel sistema di governo locale, al fine di attenuare alcuni degli squilibri ai quali si è fatto riferimento nel paragrafo precedente.

Il disegno di legge 153 impegnò la V Commissione per poco più di un mese per complessive 9 sedute: una introduttiva, come si è detto con l'illustrazione del progetto da parte dell'assessore competente, 3 dedicate ad incontri ed audizioni con il sistema delle autonomie locali e con i rappresentanti sindacali e 5 di analisi di dettaglio al testo, licenziato per l'esame dell'aula il 15 novembre 2005.

La figura del Garante degli Amministratori Locali non fu certo al centro del dibattito politico in commissione, dal momento che le frizioni più evidenti tra maggioranza e opposizione e all'interno della stessa coalizione di governo regionale ruotarono su altri temi (il ruolo delle Province, l'istituzione degli Aster, le questioni attinenti al personale ed ai trasferimenti di competenze dalla Regione ai Comuni, solo per elencarne alcune) ma ciò nonostante, sul tema del Garante furono da diverse parti sollevati rilievi e spesso con divergenti ragioni.

Nel corso delle audizioni tenutesi in data 5 ottobre, infatti, emersero le contrarietà alla nuova figura da parte di Anci, Upi e Assemblea delle Autonomie Locali, sulla base della preoccupazione esposta dal presidente dell'Assemblea delle Autonomie Locali che il garante «avrebbe finito per equivalere alla reintroduzione di un organo di controllo quale il CoReCo, a danno della sussidiarietà e a vantaggio di un centralismo regionale».³⁸⁹

Le medesime osservazioni critiche vennero in seguito mosse da parte dei gruppi della minoranza consiliare (in particolare da parte dei consiglieri Molinaro dell'UDC e – più marcatamente – Pedicini di FI) durante la seduta di commissione del 13 ottobre e mantenute in sede di discussione degli emendamenti presentati all'articolato del disegno di legge. Non tutta la minoranza era contraria all'istituzione del garante, riconoscendone (Ciriani, AN) una certa utilità come supporto per i piccoli comuni, ancor più utile dopo la soppressione del CoReCo,³⁹⁰ ma l'opinione prevalente era comunque contraria e questo aspetto, unito anche alla ricordate contrarietà espresse da Anci, UPI, Assemblea delle Autonomie Locali e associazione dei segretari comunali, convinse la giunta a ritirare il testo dell'art. 41, riservandosi di riproporlo in sede di esame d'aula.

³⁸⁸ MORISI M. «Le autorità indipendenti in Italia come tema di ricerca» in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, XXVII del 2 del 1997.

³⁸⁹ Resoconto verbale della seduta del 5.10.05, pag. 5.

³⁹⁰ Resoconto verbale della seduta del 15.11.05, pag. 43. Ma si veda anche la relazione di minoranza depositata alla presidenza del Consiglio, laddove si collega l'utilità della figura del Garante proprio nel suo collegamento con le esigenze di tutela dei componenti delle assemblee elettive [Relazione Molinaro, pag. 22].

Tabella 1: Comparazione dei testi³⁹¹

	I° testo Maggioranza	II° testo Maggioranza	Testo Minoranza
Istituto	Garante degli Amministratori Locali	Garante degli Amministratori Locali - organismo di supporto all'attività dei membri elettivi e nominati	Camera di Conciliazione di tre membri
Nomina	Consiglio delle Autonomie Locali, sentito assessore competente	Assessore competente, sentito il Consiglio delle Autonomie Locali	Le parti in causa e il terzo di concerto (?)
Qualifiche	Dirigente pubblico, magistrato, docente universitario con 15 anni di anzianità	Dirigente pubblico, magistrato, docente universitario in materie giuridiche con 10 anni di anzianità	Dirigente pubblico, magistrato, avvocato, docente universitario con 10 anni di anzianità, ex consigliere regionale
Incompatibilità	Amministratore regionale e locale	Amministratore regionale e locale, dirigente di partito	Amministratore regionale e locale
Permanenza in carica	6 anni non immediatamente rinnovabili	6 anni non immediatamente rinnovabili	Nominato di volta in volta
Poteri e prerogative	a) Fornire pareri in merito alle prerogative costituzionalmente garantite agli Enti Locali;	a) esprimere pareri su segnalazioni provenienti da eletti nelle assemblee;	a) esprimere pareri su segnalazioni provenienti da eletti nelle assemblee;
	b) esprimere pareri su segnalazioni provenienti da eletti nelle assemblee;	b) svolge una funzione conciliatrice in presenza di supposte violazioni delle prerogative consiliari	b) svolge una funzione conciliatrice in presenza di supposte violazioni delle prerogative consiliari
	c) relazionare annualmente al Consiglio Regionale	c) relazionare annualmente al Consiglio Regionale	

La figura del Garante venne riproposta come emendamento della maggioranza nel corso del dibattito d'aula e ad essa venne contrapposto un disegno sotto molti aspetti alternativo, proposto dai gruppi di minoranza. La Tabella 1 presenta i diversi testi che si sono discussi in sede di Commissione e durante il dibattito d'aula. Le differenze tra il primo testo – ritirato durante il dibattito in Commissione – e quello votato dall'aula sono poche, ma di qualche rilievo. La figura del Garante viene mantenuta e si specifica che è “organismo di supporto all'attività dei membri elettivi e nominati negli enti locali”, apparendo così più simile a un servizio di consulenza che non ad un vero e proprio organo di tutela e garanzia.

Inoltre – differenza non irrilevante – nel testo approvato dal Consiglio Regionale, il potere di nomina viene attribuito non più al Consiglio delle Autonomie Locali “sentito l'assessore competente” ma sulla base di una procedura esattamente contraria, che enfatizza quindi il ruolo della giunta in relazione all'iter di nomina, con il rischio di dare corpo ai timori di quanti paventavano un'eccessiva invadenza della Regione nel sistema decisionale locale.

Lievi cambiamenti anche in relazione alle qualifiche professionali delle quali deve essere in possesso il nominando: vengono mantenute le tre figure di riferimento (quelle di dirigente pubblico, di magistrato e di docente universitario, specificando per questa figura la provenienza dall'insegnamento di discipline giuridiche), ma il numero di anni di esperienza nel ruolo viene sensibilmente ridotto, da 15 a 10. Viene mantenuto anche la condizione di incompatibilità tra ruolo del garante e status di amministratore regionale o locale, aggiungendovi anche quello di dirigente di organizzazioni politiche (delle quali non viene specificato il livello e quindi dovrebbe intendersi nel modo più estensivo).

Tra il primo e il secondo testo figurano anche alcune differenze in merito alle già limitate competenze attribuite al Garante, che appaiono ulteriormente compresse. Nella prima ipotesi, come si è già evidenziato in precedenza, il Garante avrebbe potuto fornire pareri al Consiglio delle Autonomie Locali in merito a questioni collegate con le prerogative

³⁹¹ Con “I° Testo di Maggioranza” si intende l'iniziale articolato proposto dalla Giunta regionale, con “II° Testo di Maggioranza” quello approvato in sede di votazione finale d'Aula il 15 dicembre 2005 e con “Testo di Minoranza” l'articolo sostitutivo di quello della maggioranza, presentato in Consiglio Regionale il 15 dicembre 2005 e respinto nella sua interezza dalla maggioranza consiliare.

costituzionalmente riconosciute agli enti locali; seconda funzione sarebbe dovuta essere quella di esprimere pareri su eventuali violazioni dei diritti dei consiglieri, fungendo anche da organismo conciliatore e – infine – il Garante avrebbe dovuto tenere una relazione annuale sul proprio operato. Pertanto, il testo approvato dal Consiglio Regionale ha privato l'istituenda figura del Garante della prima funzione elencata (supporto e consulenza al Consiglio delle Autonomie Locali), mantenendo – nei fatti – solamente la seconda funzione (quella conciliatrice) e la terza, di relazione al Consiglio.

4. - La figura del Garante degli Amministratori Locali: problemi aperti e chiavi di lettura

Si è ricordato come il ruolo delle assemblee elettive nel contesto delle istituzioni di governo locale sia uscito fortemente limitato dalle riforme degli anni '90 e come sarebbe opportuno giungere ad un riequilibrio che, senza indebolire la posizione del sindaco, si ponga l'obiettivo di rendere meno residuale la posizione delle assemblee nel sistema.

Su questo appare evidente l'importanza di una rilettura del sistema dei controlli nei confronti dell'operato del sindaco e della giunta. Fino all'inizio degli anni '90, infatti, il sindaco era sottoposto a un triplice sistema di controlli: un controllo politico interno all'ente da parte del consiglio comunale che poteva revocarne il mandato e sostituirlo con altra personalità (il che accadeva molto di frequente), un controllo di legittimità interno ad opera del segretario comunale, funzionario del ministero degli Interni organico in seno al comune e – infine - un controllo di legittimità e merito da parte dei Comitati Regionali di Controllo. Allo stato attuale, questi tre controlli sono nei fatti venuti meno.

Il consiglio comunale, come si è visto, fatica a esercitare la funzione di controllo politico per le ragioni illustrate in precedenza, soprattutto a seguito della legge 81 del 1993. La figura del segretario comunale è uscita fortemente modificata dalla legge 127 del 1997 e dal successivo D.P.R. 465 del 1997, trasformando nei fatti il segretario (non più un dipendente dello Stato, ma dell'Agenzia di gestione dell'albo) da figura "terza" a fiduciario diretto del sindaco, nominato in autonomia sulla base del principio dello *spoil system* e questo aspetto, se rende indubbiamente più efficiente la relazione tra vertice politico (sindaco) e vertice amministrativo, sotto altri aspetti pone in secondo piano la funzione di controllo e di garanzia di legittimità esercitata tradizionalmente dal segretario comunale, in perfetta coerenza con la "terzietà" che nel nostro sistema costituzionale e amministrativo viene attribuita agli organi della Pubblica amministrazione.

Infine i controlli esterni. La riforma costituzionale del Titolo V ha abolito l'art. 130, che prevedeva la presenza in ogni regione di Comitati Regionali di Controllo con funzione di vigilanza di legittimità e merito sugli atti interni di comuni e province, quindi in tutta Italia le regioni (pur con tempistiche diverse) si sono adeguate provvedendo a questo drastico allentamento della funzione di controllo esterno.

La funzione del CoReCo, però, non era solo di controllo³⁹². Si trattava, infatti, di un organo che ricopriva anche importanti (seppur informali) funzioni di consulenza e di supporto all'attività amministrativa e politica degli enti locali e la sua scomparsa non ha certo rafforzato la qualità dell'operato degli organi politici e amministrativi degli enti locali, nell'ambito dei quali, all'opposto, si è verificato un progressivo scadimento del livello redattivo e formale degli atti.³⁹³

In alcune regioni, si è cercato di salvaguardare questa funzione di supporto e ausilio attraverso la formale istituzione di nuove figure, come nel caso della Regione Piemonte che con L.R. 8 del 2006 ha istituito una «Commissione di esperti con funzioni di consulenza e supporto gratuiti all'attività degli enti locali», disciplinata con successivo D.G.R. 59 del 2006. In altri contesti, come nel caso del Friuli Venezia Giulia, si è ritenuto di indicare espressamente alcune figure interne all'apparato burocratico regionale titolari della funzione di consulenza, rendendo pubblici i problemi sottoposti e i pareri espressi³⁹⁴ ma resta comunque aperto il tema delle garanzie e delle tutele degli equilibri nel circuito sindaco-giunta-consiglio.

La figura del Garante degli Amministratori Locali, così come prevista dalla L.R. 1 del 2006 non appare uno strumento del tutto in grado di dare risposta alle esigenze di salvaguardia del corretto dialogo istituzionale interno agli enti locali. Il testo emerso dal lavoro d'aula disegna, infatti, una figura debole, più un "paciere" che un vero e proprio organo di tutela e garanzia. È quindi, sotto molti aspetti, non tanto un punto di arrivo in una nuova e più attenta ridefinizione della forma di governo locale, quanto un punto di partenza per nuove e ulteriori riflessioni e interventi più mirati ed efficaci.

È utile sottolineare, inoltre, come l'istituto del Garante degli Amministratori Locali non sia stato ancora formalmente nominato ed insediato³⁹⁵ e quindi qualsiasi riflessione non può basarsi su una analisi puntuale di atti, fatti o

³⁹² TALLARIDA A. «La riforma del Titolo V della Costituzione e la legalità dell'azione amministrativa degli enti locali», Caserta, 2002. Disponibile su www.giustizia-amministrativa.it.

³⁹³ ZILLE N. «Il sistema delle autonomie locali e il ruolo del sindaco», conferenza pubblica, Pordenone 2007

³⁹⁴ Sito internet della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia (www.regione.fvg.it).

³⁹⁵ Queste note sono scritte all'inizio di luglio 2007.

comportamenti pregressi, così come non può basarsi sull'osservazione dell'operato tenuto da istituzioni analoghe, del tutto assenti nel contesto istituzionale delle altre regioni.

Una "autorità garante" è normalmente titolare di un complesso di prerogative e di poteri ampio ed articolato, che possono andare dall'aspetto regolativo a quello di *policy making* informale, dall'esercizio di potestà sanzionatorie al potere sostitutivo, spesso con la possibilità anche di autonoma iniziativa.³⁹⁶ Inoltre, le molte autorità garanti emerse nel nostro ordinamento nel corso degli ultimi 10-15 anni sono state tutte complessivamente riconducibili alla tutela di diritti fondamentali della persona (come l'autorità garante sulla *privacy*), ovvero di interessi diffusi nell'intero corpo sociale, quali quelli nati da esigenze di salvaguardia della sicurezza, della concorrenza e della trasparenza del mercato, con una attenzione specifica ad ambiti di particolare delicatezza e rilevanza, come l'energia o il sistema delle telecomunicazioni.³⁹⁷ Non vi sono, invece, casi di autorità garanti in grado di intervenire e interferire con processi decisionali politici e amministrativi interni alle istituzioni politiche rappresentative, per le quali valgono i principi della responsabilità di mandato e delle norme generali regolative del processo amministrativo.

La figura istituita dalla L.R. 1 del 2006 è quindi sotto molti aspetti una figura nuova e si pone chiaramente il problema di come valorizzarne e rafforzarne l'operato, quando la giunta regionale avrà proceduto ad una formale nomina e insediamento del Garante. A tale proposito, volendo favorire una vera e propria funzione di garanzia e non un mero ruolo di *moral suasion*, possono essere ipotizzate tre strade, non alternative ma del tutto complementari.

La prima, assolutamente ovvia, risiede nella qualità stessa del lavoro del garante, vale a dire la sua capacità di rivelarsi uno strumento dinamico e fruibile, attraverso la puntualità e rapidità dei propri pareri e anche l'indipendenza e la neutralità degli stessi rispetto agli equilibri politici e istituzionali esistenti. Il prestigio personale di chi sarà indicato a ricoprire la carica e la sua capacità di rivestirla di contenuti sono quindi il primo indispensabile requisito per il funzionamento del nuovo istituto.

La seconda via risiede in un'ulteriore specificazione di tipo normativo, indicando più nel dettaglio i contenuti, le modalità e le finalità dell'organo garante, rispettando gli equilibri e le sfere di competenza previste dalla Costituzione e dalla stessa normativa regionale, ma rafforzando i campi di intervento ipotizzando, ad esempio, la possibilità di pareri preventivi e portando una attenzione particolare alla qualità formale degli atti adottati dagli enti locali, sia dal punto di vista della qualità di redazione, sia da quello della chiarezza e coerenza normativa.

Il terzo percorso, probabilmente il più incisivo, potrebbe passare attraverso una ulteriore valorizzazione dell'autonomia statutaria in capo agli enti locali. Infatti, se è stato da più parti paventato il rischio di dare vita a "un CoReCo sotto altre forme", in conflitto con l'equiparazione tra i vari livelli di governo sul territorio prevista dal novellato art. 114 della Costituzione, può comunque essere utile attribuire alla libera autonomia di ogni singolo ente locale le modalità di ricorso al Garante e di eventuale recepimento dei suoi pareri.

Per la riflessione – pur sapendo che si tratta di istituti assolutamente diversi – torna utile quanto disciplinato dai diversi statuti in materia di referendum consultivo. Il referendum non ha – come evidente dall'aggettivo – un potere dispositivo proprio, ma ogni comune può disciplinarne in modo autonomo le modalità di convocazione, le materie e il "peso" da attribuirsi all'esito del voto. Pertanto, da un lato vi sono comuni che non prevedono alcun obbligo di rispettare o valorizzare gli esiti del voto e comuni che – all'opposto – prevedono procedure decisionali aggravate e il ricorso a maggioranze rafforzate per deliberare in difformità dall'esito del voto popolare. Nel mezzo, un'ampia gamma di soluzioni intermedie più o meno rigide rispetto alla congruenza tra preferenze popolari e decisioni politiche.³⁹⁸

La normativa regionale potrebbe disporre una situazione analoga, prevedendo cioè la necessità di inserire in Statuto forme e modalità di ricorso al garante e – a pronuncia avvenuta – forme e modalità dell'eventuale recepimento dei pareri.³⁹⁹ Una soluzione di questo genere, potrebbe unire l'esigenza di dare forza e valore al lavoro del Garante e – nel contempo – di salvaguardare, se non addirittura ampliare, la sfera di autonomia di comuni e province, valorizzando il necessario pluralismo istituzionale che dovrebbe connotare un equilibrato sistema istituzionale.

³⁹⁶ Per un inquadramento generale del tema delle autorità garanti, CARINGELLA F., GAROFOLI R. *Le autorità indipendenti*, Napoli, 2000. Per la rilevanza del tema in chiave politologica, MORISI M. «Le autorità indipendenti in Italia come tema di ricerca» in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, XXVII/2/1997.

³⁹⁷ DE VERGOTTINI, G. «Garanzie e poteri regolatori», disponibile online sul sito dell'associazione *Società Libera* (www.societalibera.org), 2001.

³⁹⁸ CUCCHINI M. «Democrazia e forma di governo locale» in *Le autonomie locali nelle specialità regionali*, atti del convegno, Codroipo (Ud), 2003.

³⁹⁹ Le soluzioni possono essere le più varie, andando dalla sospensione dell'esecutività dell'atto impugnato fino alla pronuncia del garante, alla possibilità di mantenerlo o riadottarlo attraverso il ricorso a procedure rafforzate.

In definitiva e per il poco che si può affermare dovendo maneggiare una materia ancora così embrionale e priva di chiare ancora dottrinali e empiriche, gli strumenti per rafforzare il Garante e renderlo a tutti gli effetti uno strumento utile nel dialogo tra le diverse istituzioni del governo locale vi sono. Vanno solo utilizzati al meglio, anche con un certo sforzo di creatività istituzionale.

5 - Governo locale e teorie della democrazia. Riflessioni conclusive

Si è osservato come l'utilità del Garante degli Amministratori Locali risieda nella sua potenziale facoltà di influire positivamente in un riequilibrio tra le istituzioni politiche in relazione tra loro nell'ambito della forma di governo locale e – più precisamente – al fine di ridefinire un'architettura del sistema attualmente troppo sbilanciata in favore degli esecutivi.

Non si tratta di un processo facile. I principali beneficiari del processo di riforma – i sindaci e i presidenti di provincia – si sono dimostrati molto spesso ostili di fronte a ogni ipotesi di limitazione dei molti (forse troppi) poteri ottenuti in questi ultimi anni. Certo, non tutti singolarmente, ma è sintomatico che l'Anci si sia negli anni trasformato da organizzazione dei comuni a "corporazione" dei sindaci, come spesso emerso anche nel dibattito interno all'associazione.

Dalla lettura dei documenti dell'Anci e dell'Upi (più del primo che del secondo, in realtà) emerge molto spesso una visione del sindaco eletto direttamente come solo titolare dell'investitura popolare e della fiducia dei suoi concittadini e come vi sia un palpabile fastidio nei confronti di qualsiasi forma di controllo, limite, garanzia o ostacolo al legame diretto tra sindaco e cittadini e alla possibilità del sindaco di portare avanti il proprio programma senza troppi ostacoli o troppi vincoli.

Leggendo per esempio i vari numeri de "Il Nuovo Comune", periodico dell'Anci del Friuli Venezia Giulia si nota come compaia negli articoli con insistenza la richiesta dell'eliminazione del limite dei mandati, l'eliminazione del patto di stabilità nei piccoli comuni, l'attenuazione dei residui controlli contabili e finanziari, la compartecipazione a tutte le scelte strategiche della Regione e l'elenco potrebbe continuare.⁴⁰⁰

Per onestà intellettuale, va comunque sottolineato come questa centralità della figura del sindaco e il suo legame diretto e fiduciario con il corpo elettorale rappresenti una delle riforme di maggior fortuna e gradimento presso l'opinione pubblica ed è totalmente in linea con l'orientamento della politica nazionale, che con il passaggio alla fase "bipolare" e maggioritaria seguita alle elezioni politiche del 1994 ha sempre mirato ad enfatizzare il ruolo degli esecutivi rispetto a quello del Parlamento.⁴⁰¹

Certo, la stabilità e l'efficienza sono conquiste importanti, ma da questo approccio emerge anche una insoddisfatta e incompleta visione della democrazia, quanto meno nella sua dimensione locale. A tale proposito torna utile una riflessione "classica" di uno dei principali studiosi contemporanei del fenomeno democratico, Robert Dahl, intitolata (con una certa dose di *understatement*), «Prefazione alla teoria democratica»,⁴⁰² testo del 1956. Nella sua "Prefazione", Dahl faceva notare come non esista una sola accezione del termine democrazia, ma siano empiricamente descrivibili e individuabili almeno tre diversi tipi di democrazia: la democrazia *madisoniana*, la democrazia *populista* e la democrazia *poliarchica*.

Il concetto di *democrazia madisoniana* (evidente il riferimento alle origini del sistema democratico degli Stati Uniti) si riferisce in misura prevalente a variabili di natura istituzionale, legate con i processi ed i meccanismi di controllo, limitazione e separazione dei poteri. L'architettura di *check and balances* istituzionali – tipica dello stato di derivazione liberale – ha come fine ultimo la prevenzione della "tirannide" e – in definitiva – la responsabilità principale nel mantenimento del sistema finisce per ricadere nel corretto funzionamento del meccanismo di reciproco controllo tra leaders, sulla base di una visione essenzialmente "elitaria" del processo democratico che – secondo Dahl – sopravvaluta il ruolo e la funzione dei meccanismi formali di limitazione costituzionale del potere.

Il modello della *democrazia populista* si presta a critiche ancora più incisive. Centro del modello sono i concetti di piena uguaglianza politica e piena sovranità popolare, incarnati da una assoluta prevalenza del principio di maggioranza, non visto – contrariamente alla democrazia madisoniana – come uno degli ingranaggi di un meccanismo politico-costituzionale più complesso, bensì come la stella polare dell'intero processo di decisione politica. La volontà della

⁴⁰⁰ Si vedano – ad esempio – i numeri 2 e 3 del 2006; il numero 3 del 2005; 1 del 2004; 2 del 2003. e si tratta di numeri selezionati a caso, dall'archivio consultabile via internet all'indirizzo www.anci.fvg.it.

⁴⁰¹ Sul punto riflette da tempo il politologo Mauro Calise. Rimando a due suoi contributi: CALISE M., *la Terza Repubblica, partiti contro presidenti*, Bari, 2006 e *La Costituzione silenziosa. Geografia dei nuovi poteri*, Bari, 1998.

⁴⁰² DAHL R., *Prefazione alla teoria democratica*, Milano, 1994.

maggioranza è legge, ma questo avviene a scapito dei meccanismi di garanzia e tutela per le minoranze, sempre presenti in società complesse, senza porsi il problema di come evitare il rischio di una "tirannide della maggioranza".

La *democrazia poliarchica*, invece, è qualcosa di più complesso. Non solo meccanismi formali di separazione e controllo dei poteri e neppure il principio di maggioranza come criterio semiesclusivo di regolazione politica e sociale. Quello che caratterizza la democrazia poliarchica è l'esistenza di una articolazione plurale della società, retta da istituzioni politiche aperte e arricchita da corpi intermedi che ne rappresentano gli interessi, la complessità, le preferenze e che – interagendo tra loro e con gli organi del potere pubblico – contribuiscono a determinare le scelte politiche collettive. La poliarchia, per Dahl, è dunque un sistema nel quale esiste una «continua capacità del governo di soddisfare le preferenze dei cittadini, in un quadro di uguaglianza politica»,⁴⁰³ definizione sulla quale è forse utile fermarsi per qualche breve riflessione.

Punti cardine della definizione sembrano essere tre. Infatti, secondo Dahl, il governo democratico dovrebbe essere "efficiente" (cioè costantemente "capace di soddisfare"), retto da consenso (operare in direzione delle preferenze dei cittadini) e istituzionalmente predisposto a recepire critiche e stimoli da parte dell'intero corpo dei governati (il riferimento all'"uguaglianza politica"). Se un sistema che racchiude in se tutte e tre le colonne sulle quali la definizione di Dahl si regge è indubbiamente inquadrabile come "democratico", sembra difficile definire "non democratico" un sistema nel quale manchino la prima o la seconda caratteristica. Infatti, il vero discrimine tra ciò che è democratico e ciò che non lo è sembra essere la terza caratteristica: l'uguaglianza politica e l'equilibrata distribuzione del potere.

Forse è questo l'aspetto che manca maggiormente nell'attuale assetto della forma di governo locale. Gli equilibri precedenti agli anni '90, infatti, enfatizzavano il ruolo delle assemblee e la limitazione del potere in una visione non tanto "madisoniana" quanto di tipo "assembleare", a tutto svantaggio dell'efficienza decisionale, della stabilità politica e della trasparenza delle scelte amministrative. L'equilibrio determinatosi con le riforme degli anni '90, invece, ha spostato l'asse istituzionale (e il *political discours*, che ne è parte importante) troppo in direzione del "bonapartismo" dei sindaci, liberi di agire senza controlli e senza ostacoli.

Si tratta quindi di ridefinire e ridisegnare ambiti e competenze, non tanto per giungere ad un indebolimento della figura dei sindaci e delle loro capacità di controllare l'agenda politica del comune, quanto attraverso una maggiore separazione tra le funzioni e un rafforzamento delle sfere di autonomia e indirizzo da parte del consiglio, operando sia attraverso atti normativi, sia con un più attento ricorso all'autonomia statutaria, che già tanto potrebbe fare in questa direzione.

La figura del Garante, quindi, può risultare utile e – direi – necessaria proprio per iniziare un percorso di relazioni istituzionali che non ponga in conflitto le due diverse istituzioni direttamente elette dalla cittadinanza, ma favorisca una interazione fruttuosa che, lungi dal porre l'una in posizione subordinata rispetto all'altra, favorisca la piena valorizzazione dei compiti di ciascuna, parimenti necessarie per lo sviluppo civile e democratico delle comunità locali che – come ricordava nella prima metà dell'800 il visconte de Tocqueville nel suo *"La democrazia in America"* - sono le principali "palestre di libertà", anzi – per usare il suo linguaggio – rappresentano quello che per le scienze sono le scuole elementari. Un primo, fondamentale e ineliminabile gradino.

403 DAHL R. *Poliarchia. Governo e Opposizione nei sistemi politici contemporanei*, Milano, 1980.

*Gli interventi esterni a garanzia dell'azione amministrativa
degli enti locali in Friuli Venezia Giulia*

**GLI INTERVENTI ESTERNI A GARANZIA DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA
DEGLI ENTI LOCALI IN FRIULI VENEZIA GIULIA**

Dimitri Girotto*

Sommario

1. - Introduzione.....	95
2. - Le conseguenze dell'abrogazione dell'art. 130 Cost., nelle posizioni della dottrina e della giurisprudenza.	96
3. - L'abrogazione dell'art. 130 Cost. e la posizione delle Regioni a Statuto speciale.....	102
4. - I nuovi poteri della Corte dei conti nel sistema delle autonomie territoriali e locali.....	105
5. - Controlli amministrativi, funzioni delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ed autonomia normativa delle Regioni a Statuto speciale. L'esperienza della Autorità regionale di controllo nella Regione Valle d'Aosta.....	109

* Università degli Studi di Udine.

1. Introduzione

Anche in un momento della storia costituzionale italiana nel quale le istanze di garanzia dell'autonomia degli enti locali sembrano fare premio – nel comune sentire della pubblica opinione, e con riscontro anche nelle posizioni della dottrina – sulle esigenze di coordinamento, di trasparenza e di efficienza dell'azione amministrativa, non è possibile dimenticare che il buon andamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione continuano a rappresentare valori suscettibili, certo, di bilanciamento con le ragioni dell'autonomia, ma non comprimibili oltre un *minimum* che, se intaccato, svuoterebbe di contenuto e di efficacia precettiva il disposto costituzionale.⁴⁰⁴

Ecco spiegata, dunque, l'utilità e l'attualità di un'indagine volta a verificare se, ed eventualmente a quali condizioni, siano ammissibili interventi e strumenti di controllo di tipo "esterno" sulla attività amministrativa degli enti locali, pur dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, che ha fortemente inciso sul sistema delle autonomie territoriali e locali, tra l'altro disponendo l'abrogazione degli articoli 125 e 130 della Costituzione, dedicati proprio ai controlli amministrativi.

L'aggettivo virgolettato, nel senso in cui comunemente lo si intende, esprime non soltanto quella alterità tra controllore e controllato che identifica un presupposto essenziale di effettività della funzione di controllo, bensì la non appartenenza del soggetto controllante all'organizzazione dell'ente controllato⁴⁰⁵. In questo senso, la nozione di controllo esterno ha acquistato una maggiore pregnanza in coincidenza con l'introduzione nell'ordinamento giuridico dei controlli interni alla pubblica amministrazione, che secondo la dottrina si vanno caratterizzando per una loro specificità: la quale si concreta, come è stato efficacemente osservato, nella funzione «di supporto all'attività di indirizzo e dirigenziale» e nella «incisiva valenza conformativa della successiva azione amministrativa, ma anche nella assenza di autonomia delle strutture preposte al controllo».⁴⁰⁶

Non va dimenticato, naturalmente, che l'introduzione dei controlli interni rappresenta quasi sempre il frutto di una decisione del legislatore statale, anche nelle ipotesi in cui questo riconosca una qualche discrezionalità all'amministrazione circa le modalità di attivazione del controllo. Pertanto, sarebbe improprio trascurare completamente i profili di compatibilità della disciplina legislativa dei controlli interni all'esito della riforma del Titolo V della Costituzione, e sotto questo profilo può dirsi che gli elementi di complementarietà tra controlli interni ed esterni ne accomunano, per molti versi, la sorte proprio con riguardo alla loro eventuale sopravvivenza nel mutato contesto costituzionale; sicché, in ultima analisi, dovremmo in questa sede occuparci non dei controlli esterni, bensì dei controlli (esterni o interni) "decisi dall'esterno".

Dal punto di vista della garanzia della posizione costituzionale degli enti locali, si potrebbe altresì muovere da due prospettive tra loro rovesciate: da un lato potendosi ritenere che l'obbligo di introdurre forme di controllo interno, imposto da un ente ad un'altra amministrazione, rappresenti una forma di ingerenza maggiore rispetto alla semplice previsione di controlli di tipo esterno; d'altro lato, e in senso contrario, potendosi ritenere che quanto maggiore sia lo spazio riservato ai controlli interni – quand'anche prefigurati da fonte eteronoma – tanto più debba restringersi l'ambito di operatività dei controlli esterni, e tanto maggiore sia l'autonomia dell'ente assoggettato a controllo.⁴⁰⁷

Come è evidente, però, la scelta fra l'una o l'altra di queste alternative presuppone la risoluzione di un interrogativo preliminare e pregiudiziale, che è proprio quello relativo alla ammissibilità di un intervento del legislatore statale o regionale volto ad introdurre e disciplinare forme e condizioni di controllo dell'attività amministrativa degli enti locali. Nell'economia di questo studio si è scelto di dedicare tale approfondimento alle prerogative delle Regioni, con particolare riguardo, in questo ambito, alle Regioni a Statuto speciale. Ciò induce a chiederci - in prima battuta, e confrontandoci con l'interpretazione della legge costituzionale 3 del 2001 – se l'abrogazione dell'art. 130 della Costituzione comporti la cessazione delle forme di controllo amministrativo vigenti all'epoca dell'entrata in vigore

⁴⁰⁴ La garanzia costituzionale del buon andamento e della imparzialità dell'amministrazione pubblica ha un rilievo centrale in molte delle argomentazioni sviluppate nelle relazioni svolte al 52° Convegno di Studi Amministrativi svoltosi a Varenna il 21-23 settembre 2006, avente ad oggetto «I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale»; relazioni che nel prosieguo del presente contributo si citeranno singolarmente.

⁴⁰⁵ Nel senso che, se il controllo come viene concepito in questa sede può riguardare - come insegna M.S. GIANNINI, *Controllo: nozioni e problemi in Riv. trim. dir. pubbl.* 1974, 1264, la «verifica di regolarità di una funzione propria o aliena» - l'imputazione della attività come propria di un ente non fa venir meno la distinzione, all'interno del medesimo ente, tra soggetto controllore e soggetto controllato, e non assimila il controllo interno ad un «autocontrollo» (nozione, questa, che presuppone l'identità piena tra soggetto controllore e soggetto controllato).

⁴⁰⁶ Così, tra gli altri, E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2003, 136.

⁴⁰⁷ Come si vedrà, è questa seconda prospettiva a prevalere oggi in modo netto nelle valutazioni della dottrina e della giurisprudenza.

della riforma, e se la accennata abrogazione implichi una preclusione, *pro futuro*, nei confronti della introduzione di nuove forme di controlli amministrativi eteronomi.

D'altro canto, mette conto rilevare che in sede di attuazione della riforma costituzionale, con legge 131 del 2003, il legislatore statale ha espressamente attribuito compiti e poteri di controllo sugli enti locali alla Corte dei conti: organo, quest'ultimo, che quasi per definizione è deputato all'esercizio della funzione di controllo, ma che è nato come ausiliario di organi costituzionali (Governo e Parlamento in primis) ex art. 100 Cost., e solo per via legislativa (sia pure con l'avallo della Corte costituzionale) ha esteso il proprio raggio di azione agli enti territoriali e locali.⁴⁰⁸

La conferma di un ruolo della magistratura contabile nel controllo sull'attività amministrativa degli enti locali pone all'interprete problemi di non immediata risoluzione, e relativi non solo ai profili di legittimità costituzionale del rapporto Corte dei conti-autonomie locali, ma anche al coordinamento tra le leggi dello Stato che disciplinano le prerogative della Corte e le leggi regionali che, in ipotesi, intervengano nel settore dei controlli sulle amministrazioni locali: un settore che non rappresenta una "materia" tra quelle menzionate dall'art. 117 Cost., e forse neppure una materia cosiddetta "residuale", ma che può nondimeno afferire a competenze legislative regionali "nomite" in Costituzione o riconoscibili alle regioni in via residuale. Un settore, infine, che per quanto concerne le Regioni ad autonomia speciale può consentire alcune differenziazioni nella disciplina di forme e soggetti del controllo contabile rispetto alle Regioni ordinarie.

Come si vedrà meglio, infatti, proprio il coordinamento tra il ruolo della magistratura contabile e le strutture regionali preposte al controllo rappresenta una questione di indubbia attualità, avendo formato oggetto di esame, in tempi relativamente recenti, ad opera della Corte costituzionale, che ha preso posizione in ordine ad un interessante soluzione percorsa dalla Regione Valle d'Aosta, la quale ha dato vita ad una vera e propria "authority contabile regionale".

2. Le conseguenze dell'abrogazione dell'art. 130 Cost., nelle posizioni della dottrina e della giurisprudenza. Il disegno di legge-delega di riforma dell'ordinamento degli enti locali

Ripensando ai criteri di risoluzione delle antinomie tra le fonti del diritto, ed in particolare alla successione delle leggi nel tempo in applicazione dell'istituto giuridico dell'abrogazione - per come esso è stato generalmente considerato dalla dottrina e dalla giurisprudenza costituzionale - la valutazione delle conseguenze della abrogazione dell'art. 130 Cost. non dovrebbe automaticamente indurre alle conclusioni che pure oggi dominano quasi incontrastate il dibattito dottrinale, e trovano eco nelle pronunce della giurisprudenza amministrativa e persino della Corte costituzionale.

Come è stato giustamente osservato, l'insegnamento del giudice costituzionale in riferimento alla abrogazione, almeno quando essa si trovi ad operare nel rapporto tra norma costituzionale e norme di legge ordinaria, è nel senso che di abrogazione pura e semplice si possa parlare soltanto quando vi sia una chiara incompatibilità - un puntuale contrasto tra precetti diversi aventi il medesimo oggetto - tra la disciplina previgente e quella sopravvenuta.⁴⁰⁹ Applicando questo assunto alla fattispecie in esame, sarebbe difficile affermare, ad una prima analisi, che l'intervenuta abrogazione dell'art. 130 Cost. comporti l'abrogazione, a cascata, di tutte le leggi regionali (ma anche statali) che prevedono forme di controllo sugli atti amministrativi degli enti locali, muovendo dall'ovvio presupposto per il quale la pura e semplice abrogazione di una disciplina è cosa diversa dalla sua sostituzione con una disciplina espressa, incompatibile con la precedente.

Se si esamina la formulazione dell'abrogato art. 130 Cost., la previsione costituzionale potrebbe essere scomposta evidenziando due diversi elementi:

- a) anzitutto, l'art. 130 cit. prevede l'istituzione di un organo «della Regione, costituito nei modi stabiliti da legge della Repubblica»; la copertura costituzionale, pertanto, concerne il carattere "regionale" dell'organo di controllo, e (secondo l'interpretazione largamente prevalente) il carattere statale della riserva di legge per quanto attiene alla costituzione dell'organo;

⁴⁰⁸ Sulla diversità dell'odierna "geografia" dei controlli rispetto a quella prefigurata dal legislatore costituente con gli artt. 110, 125 e 130 Cost. cfr. G. D'AURIA, *I controlli*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo generale*, II, Milano, 2000, 1269.

⁴⁰⁹ Sul punto si è soffermato, con considerazioni estese proprio alle conseguenze della abrogazione dell'art. 130 Cost., P. GIANCASPERO, *Le riforme del Titolo V, parte II Cost. tra abrogazione ed illegittimità costituzionale sopravvenuta della normativa ordinaria preesistente*, in A.A.V.V., *La riforma del Titolo V, parte II della Costituzione: spunti problematici e ricostruttivi della prima attuazione*, Trieste, 2002, in particolare 54-58.

- b) inoltre, la norma costituzionale affida a quest'organo l'esercizio del controllo di legittimità sugli atti delle Province e degli altri enti locali; un controllo che in casi determinati dalla legge si estende anche al merito degli atti controllati. Qui, l'attenzione del legislatore costituente è concentrata sulla funzione di controllo, di legittimità e talora anche di merito, ma la riserva di legge concerne solo l'individuazione dei casi in cui il controllo si estende al merito degli atti amministrativi.

Ad una prima lettura, la prima legge ordinaria che potrebbe dirsi colpita da abrogazione per incompatibilità con l'assenza della norma che la presupponeva è la legge statale che disciplina la costituzione dell'organo regionale di controllo; al più, considerando che la disciplina statale vigente (art. 132 D.Lgs. 267 del 2000) effettua, in proposito, un ampio rinvio alla legislazione regionale, si potrebbe ammettere che quest'ultima sia stata parimenti colpita da abrogazione nelle parti dedicate alla costituzione dell'organo di controllo. Inoltre, a ritenersi colpite da abrogazione dovrebbero essere le previsioni di legge che estendono il controllo al merito degli atti amministrativi. Quanto alle previsioni dedicate al controllo di legittimità, esse verrebbero travolte dalla abrogazione dell'art. 130 Cost. solo nella misura in cui si ritenesse che ad essere colpite da abrogazione siano tutte le norme costitutive dell'organo di controllo: venuto meno il quale l'attività non potrebbe più essere esercitata; e ciò, solo nella misura in cui tali previsioni non potessero essere applicate da un eventuale altro "controllore" ma fossero inscindibilmente connesse alla funzione dell'organo costituzionalmente preposto.⁴¹⁰

Allora, derogando in parte al rigore con il quale viene abitualmente condotta l'indagine sulla sussistenza dei presupposti della abrogazione per incompatibilità – perché è difficile ragionare in termini di puntuale contrasto tra un precetto esistente e principi inespressi, quali potrebbero essere quelli sottostanti alla scelta di abrogare l'art. 130 Cost. – si potrebbe desumere che tutte le disposizioni di legge statale e regionale dedicate al funzionamento dei controlli di legittimità e di merito sugli atti degli enti locali, in quanto esercitate dall'organo costituzionalmente preposto, configurino una attuazione della norma costituzionale: non essendo applicabile la quale ne deriverebbe l'abrogazione della disciplina legislativa di attuazione.⁴¹¹

Premesso questo, ogni altra forma di ipotizzabile contrasto tra la previsione di controlli sugli atti degli enti locali ed il sistema costituzionale dovrebbe essere risolta in termini di permanente compatibilità con il sistema medesimo, o in termini di illegittimità costituzionale sopravvenuta: il ragionamento potrebbe riguardare sia i controlli di legittimità e di merito eventualmente esercitati da organi diversi dal comitato regionale di controllo previsto dal Testo unico degli enti locali (il già citato D.Lgs. 267 del 2000), sia i controlli diversi da quelli di legittimità e di merito, non considerati dall'art. 130 Cost.⁴¹² Menzionando questa seconda tipologia di controlli si dovrebbe, a rigore, aggiungere la specificazione per la quale dovrebbe trattarsi di attività poste in essere da organo diverso dal Co.re.co., che dovrebbe considerarsi non più operante in ragione della abrogazione della legge che ne disciplina la costituzione. Naturalmente – ma sul punto si avrà modo di ritornare in seguito – tutte queste conseguenze non potrebbero operare nei confronti delle regioni autonome che dispongano di una potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali, trattandosi di una competenza che potrebbe rimanere insensibile all'abrogazione dell'art. 130 Cost., in quanto si ritenesse che la clausola del trattamento più favorevole, contemplata dall'art. 10 legge cost. 3 del 2001, sia sfruttabile dalle Regioni e non dagli enti locali.

⁴¹⁰ Occorre, invero, tener presente, come suggerisce A. CORPACI, *Revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo*, in *Le Regioni*, 2001, 1322, che la caducazione degli artt. 125 e 130 Cost. non implicherebbe l'inammissibilità «di particolari figure e forme di controllo, in quanto esse possano trovare copertura costituzionale distinta e diversa dalle norme abrogate». L'Autore, a suffragio della propria posizione, richiama la giurisprudenza costituzionale in materia, ed in particolare la sentenza n. 29 del 1995, la quale pone a fondamento costituzionale dei controlli, oltre alle disposizioni appena menzionate, anche gli artt. 97, 28, 81 e 119 Cost. Ne discende, dunque, che l'abrogazione della norma dedicata ai controlli preventivi di legittimità sugli atti degli enti locali potrebbe implicare l'inammissibilità di ulteriori forme di controllo preventivo solo se si dimostrasse l'infungibilità del sistema di controllo prefigurato dall'art. 130 Cost.; il che, evidentemente, non è.

⁴¹¹ Sulla impossibilità di sostenere la sopravvivenza delle disposizioni legislative che trovino fondamento nell'abrogato art. 130 Cost. v., tra gli altri, A. PITINO, *Il potere governativo di annullamento straordinario degli atti amministrativi illegittimi. Riflessioni a margine dell'annullamento disposto dal Governo delle norme dello Statuto del Comune di Genova riguardanti l'elettorato attivo e passivo degli stranieri*, in *Le Regioni* 2006, in particolare 1134-1135. Ad analoga conclusione perviene anche S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'autonomia istituzionale e normativa degli Enti locali dopo la revisione del titolo, parte II della Costituzione. Il caso dei controlli*, in *Le Regioni* 2002, per il quale «sembra plausibile ritenere che l'art. 130 Cost. è la norma che (al momento dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, che introduceva un principio autonomistico prima assente) ha fondato il potere di controllo di legittimità... l'abrogazione di quest'ultima norma determina una situazione di carenza assoluta di potere in capo agli organi istituiti dalle Regioni ai fini del controllo preventivo... che rende conseguentemente inefficace leggi emanate in attuazione della prima».

⁴¹² Per vero R. TOSI, *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa*, in *Le Regioni* 2001, 1244, osserva che l'art. 130 Cost. non esauriva i controlli di legittimità operabili a carico degli enti locali, sicché la relativa disciplina di attuazione non potrebbe considerarsi abrogata, e a maggior ragione «l'eventuale contrasto tra legislazione previgente e nuovo sistema costituzionale non si presta ad essere risolto in termini di abrogazione per incompatibilità, ma andrà proposto alla Corte nei termini di una questione di legittimità costituzionale». Probabilmente, però, è sostenibile che l'abrogazione dell'art. 130 Cost., norma che prevedeva un controllo «generale e tipico», ancorché non esclusivo, abbia determinato l'abrogazione della disciplina «che ne costituiva diretta attuazione ed applicazione», come rilevato da A. CORPACI, *Revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo*, cit., 1322.

In realtà, per passare ad una ricognizione della prassi successiva alla riforma costituzionale, il comportamento tenuto dai soggetti coinvolti (Stato, Regioni e giurisprudenza) sembra essere improntato ad un convincimento difforme rispetto a quello sin qui espresso: invero, in alcuni casi le Regioni non hanno immediatamente proceduto ad una soppressione dei comitati di controllo, postulandone la sopravvivenza almeno per quanto attiene a funzioni diverse da quelle considerate dalla abrogata disciplina costituzionale, e d'altro canto si è invece da subito ritenuto che l'intero sistema dei controlli di legittimità e di merito sugli atti amministrativi degli enti locali sia stato espunto (per abrogazione implicita) dall'ordinamento, anche quando essi vendano coinvolti organi diversi dai Co.re.co; più variegate, invece, sono le risposte all'interrogativo sulla sopravvivenza dei controlli diversi da quelli di legittimità e di merito.⁴¹³

Le posizioni della dottrina, per quanto attiene ai controlli di legittimità e di merito, si orientano in modo prevalente, come si è detto, verso la tesi dell'abrogazione per incompatibilità con l'attuale assetto costituzionale: non solo per effetto della abrogazione dell'art. 130 Cost., ma in considerazione della posizione degli enti locali come prefigurata dal legislatore costituente e delineata nella nuova formulazione degli artt. 114 e 118 Cost.. In questo senso, si è osservato che «i controlli esterni su enti ad autonomia costituzionalmente garantita, in tanto possono ammettersi, in quanto trovino un fondamento ed una previsione costituzionale, rappresentando indubbe compressioni dell'autonomia che la legge fondamentale riconosce all'ente stesso»,⁴¹⁴ e si è dedotto che l'abrogazione dell'art. 130 Cost., in uno con l'abrogazione dell'art. 125 Cost. relativo al controllo sugli atti delle amministrazioni regionali, «ha travolto necessariamente anche la disciplina attuativa, ritenuta immediatamente inefficace, proprio perché incompatibile con l'attuale normativa costituzionale». ⁴¹⁵ È rimasta pertanto minoritaria la posizione della dottrina incline ad escludere l'effetto abrogativo della normativa di attuazione dell'art. 130 Cost., sul presupposto per il quale la scelta del legislatore costituente del 2001 avrebbe soltanto determinato la decostituzionalizzazione del sistema dei controlli, la cui disciplina sarebbe integralmente affidabile alla legge ordinaria.⁴¹⁶

Come è noto, una interpretazione non autentica ma certamente autorevole sul tema della sopravvivenza dei controlli di legittimità di cui all'art. 130 Cost. è stata espressa nella lettera del novembre 2001 del Ministro per gli affari regionali, con la quale è stata comunicata ai Presidenti delle Giunte e dei Consigli regionali la posizione espressa dal Consiglio dei ministri nella seduta del 21 novembre 2001, nella quale è stato rilevata la cessazione dei controlli previsti dall'art. 130 Cost. a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale del 2001.⁴¹⁷ L'interpretazione ministeriale è stata immediatamente amplificata dall'ANCI, che in una comunicazione inviata ai sindaci ed ai presidenti dei consigli comunali ne ha desunto l'immediata «cessazione dei controlli sugli atti amministrativi degli Enti locali, previsti dall'abrogato art. 130 Cost., con la conseguente fine dell'obbligo di inviare agli organi regionali di controllo gli atti amministrativi»; con la precisazione che «l'abrogazione del controllo da parte dei Co.re.co riguarda tanto gli atti di cui all'art. 126 del T.U.E.L. (controllo necessario) quanto quelli di cui all'art. 127 (controllo eventuale), e rende urgente una rilettura di tutte le norme sui controlli contenute nel T.U.E.L.».⁴¹⁸

Ma una vera *summa* delle argomentazioni poste a sostegno della abrogazione del sistema dei controlli di legittimità sugli atti degli enti locali si può leggere, più che nelle riflessioni contenute in contributi dottrinali, nella motivazione della sentenza 8 agosto 2003, n. 4598 della V Sezione del Consiglio di Stato. Chiamato a giudicare in grado d'appello su una sentenza del TAR Abruzzo, avente ad oggetto un ricorso proposto da una locale IPAB, destinataria di un provvedimento di annullamento da parte del Co.re.co abruzzese del provvedimento di approvazione del bilancio per mancato rispetto dei termini previsti dalla legge per tale ultimo adempimento, il Consiglio di Stato ha

⁴¹³ Sul diverso comportamento tenuto dalle Regioni nella vicenda A. PITINO, *Il potere governativo di annullamento straordinario* cit., 1135. Ai riferimenti ivi contenuti potremmo aggiungere la legge della Regione Valle d'Aosta n. 3 del 2003, che ha disposto la cessazione dei controlli preventivi di legittimità sugli atti degli enti locali, (dedicando peraltro un apposito capo al controllo preventivo sugli atti di enti pubblici non economici dipendenti dalla Regione), e la circolare n. 2 del 10 ottobre 2001 del Presidente della Regione Trentino Alto Adige, nella quale si giunge addirittura a sostenere la caducazione di una norma statutaria (art. 54, n. 5) post abrogazione dell'art. 130 Cost. nella parte in cui questa attribuisce alla giunta provinciale la funzione di controllo sugli atti delle amministrazioni comunali e degli enti locali.

Peculiare è la situazione in Friuli Venezia Giulia, laddove, in un primo momento, con legge 13 del 2002 venivano ridisciplinati i controlli di legittimità, limitatamente a quelli attivati dalle minoranze consiliari e su iniziativa degli stessi organi deliberanti, ferma restando la competenza del Comitato regionale di controllo. La legge 13 cit. veniva impugnata dal Governo (degli esiti del ricorso si dirà nel paragrafo successivo), ma nel frattempo il Comitato regionale di controllo veniva dapprima rinominato "Comitato di garanzia" (con l.r. 1 del 2003), e successivamente soppresso, in uno con le citate funzioni di controllo, con l.r. 21 del 2003 (art. 1, commi sesto e seguenti).

⁴¹⁴ In questi termini E. GIANFRANCESCO, *L'abolizione dei controlli sugli atti amministrativi*, in (a cura di) T. GROPPI - M. OLIVETTI, *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 229.

⁴¹⁵ Cfr. C. CHIAPPINELLI, *I controlli*, in G. CORSO - V. LOPILATO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, Parte generale, Milano, 2006, 504.

⁴¹⁶ Sostiene questa tesi, tra gli altri, A. D'ATENA, *Le Regioni speciali ed i «loro» enti locali, dopo la riforma del Titolo V*, par. 6, in www.issirfa.cnr.it.

⁴¹⁷ Lettera pubblicata nei siti internet www.federalismi.it e www.statutiregionali.it.

⁴¹⁸ Comunicazione datata 28 marzo 2002, recante "Orientamenti sugli effetti per i Comuni delle disposizioni contenute nel nuovo Titolo V della Costituzione", il cui testo è reperibile al sito www.issirfa.it.

rigettato l'appello, condividendo l'orientamento del giudice di prime cure, ad avviso del quale la riforma del Titolo V della Costituzione ha determinato l'abrogazione della norma che prevede il controllo del Co.re.co sui bilanci degli enti locali (tra i quali l'art. 126 D.Lgs. 267 del 2000 include anche le IPAB).

Era del tutto preventivabile che la difesa della Regione appellante, volta ad attribuire quasi una efficacia "programmatica" alla abrogazione dell'art. 130 Cost., che avrebbe reso soltanto cedevoli le disposizioni delle leggi attuative rispetto ad una nuova disciplina legislativa, non trovasse accoglimento da parte del giudice amministrativo. Ad avviso del quale, semmai, natura programmatica poteva attribuirsi allo stesso art. 130 Cost., ma non alla norma che ne ha determinato l'abrogazione senza neppure prevedere una disciplina di carattere transitorio. La norma costituzionale costituirebbe «il necessario supporto logico-giuridico della disciplina dei controlli sugli enti locali e, in particolare, venuta meno la previsione di un controllo regionale sugli atti stessi, devono ritenersi, per ciò stesso, caducate ed espunte dall'ordinamento tutte le norme che su tale supporto poggiavano».

Rilevato che le disposizioni attuative facevano "corpo unico" con la norma costituzionale abrogata, il Consiglio di Stato ha escluso che nel caso esaminato si rendesse necessario l'intervento del giudice costituzionale, ritenendo sufficiente l'applicazione del canone ermeneutico di cui all'art. 15 delle disposizioni preliminari al codice civile. Più interessante è la ricostruzione, operata dal giudice amministrativo, della *ratio* ispiratrice dell'intervento costituzionale in materia di controlli amministrativi: una *ratio* ispirata alla costituzione dei controlli preventivi di legittimità con i controlli interni e di gestione, e con «la piena valorizzazione dei caratteri autonomistici propri del nuovo assetto costituzionale»; conclusione, questa, che si ricava dalla nuova formulazione dell'art. 114 Cost., nella parte in cui attribuisce agli enti locali una funzione costitutiva della Repubblica; dall'abrogazione degli articoli 128 e 129 Cost., che contribuirebbe ad attribuire agli enti locali una pari dignità con gli altri soggetti contemplati dall'art. 114 Cost., facendo venire meno «il sostrato che sorreggeva la trama normativa relativa alla pregressa disciplina di controllo sugli atti degli enti locali».

La analitica motivazione della sentenza richiama, per completezza, anche i lavori preparatori della riforma costituzionale, dai quali sarebbe emersa l'incongruenza dell'attuale sistema dei controlli sugli atti degli enti locali «con la dinamica dell'esperienza comunitaria e con la tendenziale evoluzione della nostra forma di Stato in senso federale». Ma questa osservazione, al pari delle riflessioni che, nella citata pronuncia, tendono a trascendere l'esame del caso singolo – regolato da una disposizione direttamente attuativa dell'art. 130 Cost., e della quale era dunque agevole prospettare l'abrogazione per incompatibilità – per affermare una generale incompatibilità del sistema dei controlli con il nuovo regime di autonomia degli enti locali, rafforza, ad avviso di chi scrive, l'idea che tale incompatibilità non si presti ad essere risolta in termini di pura e semplice abrogazione, rendendo viceversa imprescindibile l'intervento della Corte costituzionale ad eccezione delle ipotesi di contrasto puntuale e diretto, dapprima enunciate.

Valutazioni in parte diverse potrebbero essere formulate con riguardo ad alcune "sottospecie" di controlli esterni contemplate dal Testo unico, sulle quali la sentenza appena citata non si è pronunciata: rispetto alle quali si possono registrare, in dottrina, opinioni decisamente propense ad affermare la sopravvivenza di tali controlli nel nuovo sistema, e la conseguente spettanza ai Co.re.co dell'esercizio di tali funzioni, a fronte di una prassi che considera ancora esercitabili tali controlli, ma non dall'organo presupposto dall'abrogato articolo 130 Cost. Il riferimento è al controllo su richiesta delle minoranze consiliari, di cui all'articolo 127 del Testo Unico, rispetto al quale è parsa prevalere una interpretazione nel senso della spettanza del controllo al difensore civico, già contemplato dalla norma citata, sul presupposto per il quale il difensore civico non potrebbe essere considerato un soggetto *stricto sensu* esterno all'ente di riferimento.⁴¹⁹ Ma non mancano perentorie pronunce giurisprudenziali che ragionano in termini di abrogazione totale dell'art. 127 cit. all'esito dell'entrata in vigore della riforma del Titolo V;⁴²⁰ e del resto, persino la Corte costituzionale, almeno in un'occasione, ha espressamente sostenuto che «con il nuovo Titolo V, i controlli di legittimità sugli atti amministrativi degli enti locali devono ritenersi espunti dal nostro ordinamento, a seguito della abrogazione del primo comma dell'art. 125 e dell'art. 130 della Costituzione»⁴²¹

⁴¹⁹ In termini generali P. GIANGASPERO, *Le riforme del Titolo V, parte II Cost. tra abrogazione ed illegittimità costituzionale sopravvenuta della normativa ordinaria preesistente* cit., 69, si esprime a favore della perdurante legittimità di tale forma di controllo, che «non pare affatto preordinato a coartare la autonomia degli enti locali, quanto piuttosto a fornire uno strumento alle opposizioni, che può essere utile, quanto meno in certi casi, a tutelare un corretto svolgimento dei rapporti maggioranza – minoranza nell'ambito degli enti locali».

⁴²⁰ Cfr., ad esempio, Tar Puglia, sez. II, 28 settembre 2002, n. 4892.

⁴²¹ Così Corte cost., sent. n. 64 del 2005, nella quale, per altro verso, si precisa che la riforma costituzionale non revoca in dubbio la legittimità dei controlli interni, o dei controlli affidati alla Corte dei conti. Cfr. anche Corte cost., sent. n. 270 del 2005.

È innegabile, certo, che le questioni sottese al rapporto tra abrogazione della norma costituzionale e strumenti di controllo sugli enti locali impongano uno sforzo ermeneutico che difficilmente può sottrarsi a rilievi di parziale incoerenza o contraddittorietà. Questa conseguenza è resa inevitabile dalle molteplici finalità che presiedono alla istituzione delle varie forme di controllo, e che rendono impossibile una soluzione unitaria al problema interpretativo.

Peraltro, in alcuni casi, opinioni indubbiamente autorevoli non mancano di suscitare perplessità, risolvendosi in veri e propri esercizi di contorsionismo interpretativo giustificati da intenti che possono anche essere condivisi nel merito, ma che giungono ad esiti non facilmente difendibili in punto di compatibilità con il sistema delle fonti del nostro ordinamento.

Si consideri, ad esempio, l'ipotesi contemplata dall'art. 135 del Testo unico, per il quale il Prefetto, nell'esercizio dei poteri conferitigli dalla legge o a lui delegati dal Ministro dell'interno, qualora ritenga, sulla base di fondati elementi comunque acquisiti, che esistano tentativi di infiltrazioni di tipo mafioso nelle attività riguardanti appalti, concessioni, subappalti, cottimi, noli a caldo o contratti simili per la realizzazione di opere e di lavori pubblici, ovvero quando sia necessario assicurare il regolare svolgimento delle attività delle pubbliche amministrazioni, richiede ai competenti organi statali e regionali gli interventi di controllo e sostitutivi previsti dalla legge. Il comma secondo dell'art. 135 cit. dispone che «ai medesimi fini indicati nel comma 1 il Prefetto può chiedere che siano sottoposte al controllo preventivo di legittimità le deliberazioni degli enti locali relative ad acquisti, alienazioni, appalti ed in generale a tutti i contratti . . .».

Anche ad ammettere che il potere prefettizio di richiedere ai competenti organi statali e regionali gli interventi sostitutivi e di controllo sia perfettamente compatibile con l'abrogazione dell'art. 130 Cost., in quanto tale potere non si risolve in un controllo preventivo di legittimità, ed è a sua volta connesso all'esercizio di prerogative che trovano legittimazione in altre e diverse norme di legge, logica farebbe supporre che la fattispecie di cui al secondo comma dell'art. 135 debba considerarsi inapplicabile per intervenuta abrogazione implicita della relativa disposizione (beninteso se si accede alla tesi della abrogazione, che in precedenza è stata contestata in favore della illegittimità costituzionale sopravvenuta).

In senso contrario, tuttavia, si è espresso il Consiglio di Stato, il quale, in un parere reso nel 2003,⁴²² avente ad oggetto proprio la problematica in esame, ha formulato un ragionamento che può essere compendiato nei seguenti punti:

- a) L'intervento del Prefetto prefigurato dall'art. 135, comma secondo, del D.Lgs. 267 del 2000 non configura un controllo esterno dell'amministrazione statale sulla legittimità di atti dell'ente locale, ma è espressione di un potere indirizzato alla salvaguardia di interessi fondamentali inerenti all'ordine ed alla sicurezza pubblica, che l'art. 117, comma terzo, lett. h), della Costituzione, nel testo novellato, riserva alla legislazione esclusiva dello Stato.
- b) L'abrogazione dell'art. 130 della Costituzione ha inciso quindi sul mezzo per l'esercizio di detto potere (sottoposizione dell'atto al controllo preventivo di legittimità presso il competente organo regionale), ma non ha fatto venir meno il modello procedimentale (riesame obbligatorio nei profili di legittimità dell'atto).
- c) Ferma restando la potestà prefettizia derivante dall'art. 135, comma secondo, del D.Lgs. 267 del 2000 l'effettività della norma può garantirsi, come prospettato dal Ministero dell'Interno, avvalendosi di un analogo strumento di riesame della legittimità dell'atto su cui ricada il sospetto di condizionamento da parte di organizzazioni di tipo mafioso. Detto strumento è offerto, in via primaria, dall'art. 147, comma primo, lett. a), del D.Lgs. 267 del 2000, che assegna all'autonomia normativa ed organizzativa dell'ente locale l'individuazione di sistemi di controllo interno sulla legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa.
- d) In presenza, pertanto, di deliberati sugli oggetti di cui al comma secondo dell'art. 135 del D.Lgs. 267 del 2000, che sulla base di fondati elementi acquisiti possano essere espressione di condizionamento di associazioni della criminalità organizzata, il Prefetto potrà sollecitare il controllo interno di cui all'art. 147, comma primo, lett. a), del D.Lgs. citato. In assenza nell'assetto organizzativo dell'ente locale di siffatto sistema di controllo interno potrà essere richiesto il motivato riesame di legittimità dell'atto in via di autotutela da parte dello stesso organo che lo ha emesso.
- e) Essendo stato espunto dall'ordinamento, per effetto dell'abrogazione dell'art. 130 della Costituzione, ogni sistema di preventivo controllo a regime sulla legittimità di specifiche categorie di atti degli enti locali, deve escludersi che permanga a carico di detti enti l'obbligo di inoltrare indifferenziato al Prefetto di tutti i deliberati di impiego di risorse economiche, che sempre l'art. 135 secondo comma del D.Lgs. 267 del 2000 menzionava. L'acquisizione da parte del Prefetto di provvedimenti che possano riflettere le condizioni indicate dal menzionato

⁴²² Il riferimento è al parere 1006 del 2003 reso dalla Prima Sezione il 26 novembre 2003.

dall'art. 135 ai fini dell'attivazione del procedimento di riesame della regolarità amministrativa con le modalità in precedenza indicate resta, pertanto, di volta in volta rimessa al prudente apprezzamento del predetto organo in base ad elementi o informazioni in suo possesso, ovvero in relazione a particolari situazioni locali.

A fronte di queste considerazioni, non rappresenta un mero esercizio la segnalazione di non pochi elementi critici, che ad avviso di chi scrive rendono ben poco condivisibile l'opinione espressa dal Consiglio di Stato. In primo luogo, la salvaguardia degli interessi inerenti all'ordine ed alla sicurezza pubblica può ben essere garantita dal potere riconosciuto al Prefetto ai sensi del primo comma dell'art. 135 cit. (richiesta di intervento sostitutivo e di controllo). Ma anche ad ammettere l'opinabilità di tale valutazione di idoneità e sufficienza dello strumento allo scopo, se l'abrogazione dell'art. 130 Cost. ha fatto venir meno il sostrato normativo del sistema dei controlli preventivi di legittimità, non si comprende perché tale istituto dovrebbe sopravvivere, come modello procedimentale, solo se ed in quanto attivato dal Prefetto: le competenze legislative riconosciute in via esclusiva allo Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza non valgono, per la loro indeterminatezza, a "controbilanciare" l'eliminazione del controllo preventivo che nell'opinione prevalente si fa scaturire dalla abrogazione dell'art. 130 Cost.⁴²³

Ancora più ardita si presenta questa operazione ermeneutica quando il Consiglio di Stato trasferisce l'attribuzione dei compiti di controllo preventivo agli istituendi organismi di controllo interno, evidentemente sul presupposto per il quale le Regioni hanno soppresso i Co.re.co; ci si potrebbe chiedere, ad esempio, perché i sopravvissuti difensori civici non siano meritevoli di considerazione al riguardo, ma ancor più inconsistente si mostra la soluzione che il Consiglio di Stato propone in mancanza di attivazione dei controlli interni; una soluzione che si risolve proprio nella richiesta di riesame che in realtà è azionabile ai sensi del primo comma dell'art. 135 cit..⁴²⁴

Se ciò non bastasse, l'impostazione del Collegio si rivela contraddittoria anche laddove ritiene non più applicabile l'obbligo dell'invio al Prefetto dei deliberati di impiego di risorse economiche: con il che, il controllo Prefettizio dovrebbe attivarsi o per caso, ovvero sulla base di informazioni acquisite in altro modo, quando è evidente che nella considerazione del legislatore l'obbligo di invio dei predetti atti era funzionalizzato proprio all'attivazione dello strumento rappresentato dal controllo preventivo di legittimità.

Ci si potrebbe chiedere se la situazione di assoluta incertezza che appena delineata possa trovare un rimedio almeno parziale nella riforma del testo unico degli enti locali, come risultante dallo schema di disegno di legge di delega approvato dal Governo nel gennaio 2007 ai fini dell'adeguamento dell'ordinamento degli enti locali alle disposizioni di cui alla legge costituzionale 3 del 2001. Tra i principi e criteri direttivi che dovrebbero orientare il Governo nell'esercizio del potere legislativo delegato è contemplata la disciplina di «un sistema integrato di garanzie e controlli, anche di carattere collaborativo al fine di garantire l'ottimale funzionamento secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, buon andamento, imparzialità, anche in vista di assicurare la legittimità, la qualità dei servizi erogati e l'adeguatezza organizzativa».⁴²⁵

Non si può certo affermare che i principi anzidetti si caratterizzino per la loro specificità (caratteristica non incompatibile con una disposizione di principio, come dimostrano altre ben più dettagliate previsioni incluse nello schema di legge-delega), ma dal loro esame si può evincere una apertura in favore delle più diverse ed articolate organizzazioni del sistema dei controlli amministrativi, sino al punto di consentire persino una reintroduzione dei controlli preventivi di legittimità nell'ipotesi in cui venisse superata o quantomeno attenuata l'impostazione che fa discendere dalla abrogazione dell'art. 130 Cost. un divieto di introduzione di siffatte forme di controllo.

È da notare, al riguardo, che gli accennati principi e criteri direttivi si discostano da quelli a suo tempo previsti dall'art. 2 della legge 131 del 2003, che già delegava il Governo all'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla riforma costituzionale. In quella sede era molto più marcato il riferimento ai controlli interni – concepiti quali strumenti centrali nel sistema dei controlli sull'azione amministrativa – e veniva fatto salvo soltanto il controllo statale

⁴²³ Tanto più se si aderisce alla tesi, sostenuta ad esempio da S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'autonomia istituzionale e normativa degli enti locali* cit., 452 ss. per cui il nuovo sistema delle relazioni tra Stato, Regioni ed enti locali prefigurato dall'art. 114 Cost. rende incompatibile «la presenza di elementi di oggettiva gerarchizzazione tra enti» salvi i casi previsti dall'art. 120 Cost.

⁴²⁴ Sempre S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'autonomia istituzionale e normativa degli enti locali* cit., 460, sub nota 35, ad esempio, non dubita della riconducibilità del controllo eventuale di legittimità esercitato dal difensore civico al sistema dei controlli interni.

⁴²⁵ Art. 2, comma quarto, lett. l) del disegno di legge recante "Delega al Governo per l'attuazione dell'art. 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione, per l'istituzione delle città metropolitane e per l'ordinamento di Roma Capitale della Repubblica. Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 118, commi primo e secondo della Costituzione e delega al Governo per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali di cui alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3", approvato del Consiglio dei ministri in data 19 gennaio 2007, e reperibile al sito www.affariregionali.it.

sugli organi degli enti locali.⁴²⁶ La scadenza dalla delega di cui alla legge 131 citata ha quindi offerto l'occasione per un ripensamento della disciplina dei controlli, che ora si potranno configurare in forme non irrigidite nella bipartizione controlli interni-controlli sugli organi, ma articolate secondo un sistema integrato che, come recita il disegno di legge, ammette forme collaborative (tra controllori e controllati) ma, come osservato, non impedisce a priori il ricorso a schemi e modelli vicini a quelli vigenti ante riforma costituzionale.⁴²⁷

3. L'abrogazione dell'art. 130 Cost. e la posizione delle Regioni a Statuto speciale

Quanto osservato nelle pagine precedenti, soprattutto con riguardo all'esame della prassi, non vede estranea la posizione delle Regioni autonome, nella misura in cui le stesse non si siano sottratte a quella "presa d'atto" del venir meno del sistema dei controlli preventivi di legittimità, e dell'organo regionale ad essi preposto.

In realtà, sarebbe piuttosto da escludere che per le Regioni autonome l'abrogazione dell'art. 130 Cost. produca gli effetti dapprima descritti: evidente essendo che il riconoscimento a tali Regioni della potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali non può essere, a sua volta, privato automaticamente di operatività per quanto attiene al sistema dei controlli.⁴²⁸ Ciò in quanto, ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale 3 del 2001 le disposizioni della predetta legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite, quantomeno sino all'adeguamento dei rispettivi Statuti; e considerato che l'abrogazione dell'art. 130 Cost. è prevista dal precedente art. 9 legge cost. cit., è necessario chiedersi se l'abrogazione dei controlli preventivi di legittimità sugli enti locali rappresenti una "forma di autonomia più ampia" per le cinque Regioni a Statuto speciale.

Il quesito non può, a sua volta, trovare soluzione se non ci si interroga sulla individuazione degli enti beneficiari della clausola del "miglior trattamento" che la riforma costituzionale ha introdotto: è infatti pacifico che le Regioni e le Province autonome siano incluse tra i destinatari della norma, ma l'interpretazione della stessa potrebbe essere condotta sino alla inclusione degli enti locali che si trovano in territorio regionale, quasi ad attribuire alla norma di legge costituzionale un ambito di applicazione "topografico", prima ancora che soggettivo.⁴²⁹

Il dubbio è già stato posto all'attenzione del giudice costituzionale, il quale ha tuttavia affermato piuttosto recisamente – ad esempio nella sentenza 370 del 2006 – che l'art. 10 legge cost. 3 del 2001 opera esclusivamente a favore delle autonomie regionali e non anche delle autonomie locali, con una argomentazione che si può sostanzialmente condividere. La Corte ha osservato, in primo luogo, che «la restrizione del campo di operatività della citata disposizione discende, innanzitutto, dalla stessa formulazione letterale della norma che fa esclusivo riferimento alle Regioni a statuto speciale, non inserendo così nel proprio ambito applicativo gli enti territoriali minori che – godendo, dopo la riforma del titolo V, di una sicura sfera di autonomia costituzionalmente garantita – avrebbero altrimenti ricevuto una esplicita menzione da parte del legislatore costituzionale».

Se ciò non bastasse, «qualora si ritenesse che il citato art. 10 postuli, ai fini della sua applicazione, una valutazione del complessivo sistema delle autonomie sia regionale che locale, si potrebbe verificare il caso in cui ad una ipotetica maggiore autonomia dell'ente locale corrisponda una minore autonomia dell'ente regionale. Potrebbe, infatti, accadere che una stessa norma costituzionale, introdotta attraverso il meccanismo previsto dalla legge costituzionale 3 del 2001, sia idonea ad incrementare gli spazi di autonomia degli enti territoriali minori e contestualmente ad incidere in negativo sull'autonomia regionale».⁴³⁰

⁴²⁶ Su questa disposizione si può utilmente rinviare al commento di V. ITALIA, *Commento all'art. 2 in A.A.V.V., Il nuovo ordinamento della Repubblica*, Milano, 2003, 191-192.

⁴²⁷ Per alcune considerazioni di insieme sul disegno di legge governativo (ma non sul tema dei controlli), in termini complessivamente non negativi, salva la sottolineatura di alcune ambiguità, cfr. R. BIN, *Il Codice delle Autonomie e i nodi irrisolti*, in *Le Regioni*, 2006, 1051 ss.

⁴²⁸ È invece critico in ordine a tale ipotesi G.C. DE MARTIN, *Disciplina dei controlli e principi di buon andamento*, relazione tenuta al 52° Convegno di Varenna (citato sub nota 1), reperibile al sito www.provincia.lecco.it, il quale ritiene opinabile l'orientamento implicitamente assunto dalla Corte costituzionale nelle pronunce sulle leggi delle Regioni Sardegna e Friuli Venezia Giulia, di cui si dirà tra poco, sul presupposto per il quale la situazione attuale degli enti locali nelle regioni autonome sarebbe caratterizzata da «minore autonomia (o, se si vuole, di maggiore dipendenza di comuni e province dalle scelte, spesso centralistiche, delle regioni) ... assai poco in sintonia con la ratio del nuovo art. 114 Cost., in virtù del quale si dovrebbe ritenere ce anche i comuni e le province delle regioni speciali debbano godere, come minimo, delle garanzie di autonomia di tutti gli altri enti di pari livelli previsti dalla Costituzione».

⁴²⁹ L'aggettivo tra virgolette è nostro. A favore dell'estensione della clausola costituzionale alle autonomie locali, sinteticamente, si esprimono A. RUGGERI - A. SPADARO, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2005, 347-348. Più analiticamente v. ancora A. RUGGERI, *La specialità regionale in bilico tra attuazione e riforma della riforma (lineamenti di una ricostruzione)*, par. 4.2, reperibile al sito www.issirfa.cnr.it.

⁴³⁰ A commento di questa pronuncia si leggano le perspicue osservazioni di A. AMBROSI, *I consigli delle autonomie locali nelle Regioni e Province speciali: la questione della fonte competente*, in *Le Regioni* 2007, 363 ss.. L'approdo a cui giunge la Corte ricalca argomentazioni sostenute qualche anno fa da A. D'ATENA, *Le Regioni speciali ed i «loro» enti locali, dopo la riforma del Titolo V*, cit., par. 3.

L'abrogazione del sistema di controllo sugli atti degli enti locali potrebbe concretare proprio quest'ultima fattispecie, essendo evidente che la sottrazione degli atti degli enti locali al controllo preventivo di legittimità giova all'autonomia comunale e provinciale, ma priva la Regione di una prerogativa che, seppure non costituisce in senso proprio una manifestazione di autonomia, è preordinata ad una corretta applicazione della legislazione vigente, anche di provenienza regionale, e così indirettamente è connessa alla principale manifestazione di autonomia politica dell'ente territoriale, vale dire la funzione legislativa.⁴³¹

Se si condivide questa conclusione, non sarà possibile accogliere una diversa impostazione, che la dottrina ha formulato con un approccio più analitico e prendendo in considerazione un diverso profilo: ragionando, cioè, intorno agli effetti che la riforma del Titolo V comunque produce con riguardo alla posizione degli enti locali nel nostro ordinamento. In altri termini, si è sostenuto che l'affrancamento degli enti locali dal sistema dei controlli preventivi deriva dalla nuova collocazione di tali enti nell'assetto costituzionale complessivamente ridisegnato dalla riforma del 2001; di talché non vi sarebbe ragione per una diversa configurazione dell'autonomia dell'ente locale in dipendenza della sua collocazione geografica nel territorio di una Regione autonoma.⁴³²

In senso contrario, sembra però potersi sostenere che l'interpretazione della disciplina costituzionale più aderente alla lettera della legge non possa che condurre alla affermazione precedentemente formulata, e cioè alla inapplicabilità della abrogazione dell'articolo 130 Cost. alle Regioni e Province autonome. Semmai, le forme e condizioni particolari di autonomia di cui questi enti godono ex art. 116 Cost. potrebbero trovare espressione proprio in una diversa configurazione del rapporto tra enti territoriali ed enti locali, ed in una disciplina che, in ipotesi, continui a prevedere forme di controllo sugli atti di questi ultimi ad opera di organi regionali. Su tale posizione, del resto, sembra oggi orientarsi anche il Governo, che nel disegno di legge di delega in precedenza richiamato si cura – all'art. 2, quinto comma – di far salva, nelle Regioni a Statuto speciale e nelle Province autonome, l'applicazione delle «disposizioni previste dai rispettivi statuti, dalle relative disposizioni di attuazione e dalle leggi regionali e provinciali», così escludendo tali soggetti dalla applicazione della normativa di riassetto dell'ordinamento degli enti locali.⁴³³

Sorprende, allora, che questa conclusione non sia stata recepita e neppure affrontata dalla giurisprudenza amministrativa nelle limitate ipotesi in cui la problematica è stata posta al suo esame. Se si legge, ad esempio, la pronuncia con la quale il TAR Trentino-Alto Adige, sez. Bolzano, (sentenza 418 del 2004) – nell'accogliere un ricorso proposto avverso un regolamento comunale che non era stato sottoposto al controllo preventivo di legittimità – ha sostenuto la perdurante vigenza del sistema dei controlli sugli atti degli enti locali, si noterà che il giudice amministrativo si è arrestato alla pur ineccepibile asserzione per la quale «il divieto di controllo non è logicamente implicato dalla non necessità del controllo» (derivante dall'abrogazione dell'art.130 Cost.), corroborata dal riconoscimento della potestà legislativa esclusiva della Regione in materia di ordinamento degli enti locali, e dalla osservazione – formalmente meno ineccepibile - per la quale la riforma del Titolo V della Costituzione non interessa direttamente le autonomie differenziate.⁴³⁴ Il tutto senza interrogarsi sulla portata dell'art. 10 legge cost. 3 del 2001, e sulla sua eventuale estensione a beneficio degli enti locali.

Neppure la Corte costituzionale, per vero, ha affrontato in modo esplicito la questione, pur in almeno due occasioni a prendere posizione in proposito: il riferimento è alle sentenze 202 e 203 del 2005, riguardanti la Regione Sardegna e la Regione Friuli Venezia Giulia. In entrambi i casi considerati, tuttavia, le decisioni di inammissibilità pronunziate dal giudice costituzionale sembrano indurre gli interpreti a trarne argomento a supporto della tesi della indifferenza della abrogazione dell'art. 130 Cost. per quanto attiene alle Regioni e Province autonome.

⁴³¹ La conclusione non muterebbe, con riguardo all'esempio che qui interessa, neppure se si adottasse la tesi "intermedia" sostenuta da A. AMBROSI, *op. cit.*, *passim*, secondo il quale gli enti locali non potrebbero beneficiare dell'art. 10 l. cost. 3 del 2001 solo quando la forma di autonomia contrasti con puntuali poteri e facoltà delle Regioni autonome. Come ci si appresta ad osservare, infatti, le Regioni autonome dispongono di potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali, *genus* che ricomprende la *species* disciplina dei controlli.

⁴³² Cfr., in tal senso, G.C. DE MARTIN, *Disciplina dei controlli e principi di buon andamento*, cit., 12.

⁴³³ Analogamente, del resto, disponeva già l'art. 2, comma quarto, lett. q) della legge 131 del 2003, del quale, per inciso, il citato disegno di legge di delega prevede l'abrogazione.

⁴³⁴ L'osservazione pare, per vero, piuttosto sbrigativa, perché è pacifico – anche in base al tenore letterale dell'art. 10 l. cost. 3 cit. – che nella considerazione del legislatore costituente del 2001 la collocazione delle regioni autonome nel nuovo sistema costituzionale ha assunto un rilievo di indubbia importanza. Inoltre, basterebbe un rapido esame della giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del Titolo V per rendersi conto della quantità di casi in cui le regioni autonome hanno tentato di far valere la clausola menzionata; al punto che la stessa Corte, come si vedrà immediatamente, è ormai indotta – anche a fini deflativi del contenzioso - ad uno scrutinio particolarmente rigoroso sulle argomentazioni con le quali le regioni ricorrenti intendono suffragare la tesi del carattere più favorevole delle norme di cui al nuovo Titolo V rispetto alle previsioni statutarie.

Nella prima pronuncia, infatti, la censura di illegittimità costituzionale avente ad oggetto una disposizione della legge finanziaria per l'anno 2002 della Regione Sardegna - che in via transitoria, sino all'approvazione di una più ampia disciplina di settore, prevede che il controllo eventuale sugli atti degli enti locali minori sia esercitato secondo procedure e modalità determinate dall'Assessore degli enti locali - è dichiarata inammissibile in quanto il ricorrente non spiega in quale rapporto si trovino, ai fini dello scrutinio di legittimità costituzionale delle disposizioni impugnate, le norme della Costituzione invocate (art. 114 e 130 Cost.) e quelle, anch'esse di rango costituzionale, contenute nello Statuto speciale, il cui art. 3, comma 1, lettera b), attribuisce alla competenza legislativa regionale la materia «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni», nel cui ambito trova collocazione anche il regime del controllo sui medesimi enti.

Del pari, la seconda pronuncia sancisce l'inammissibilità dell'impugnazione proposta avverso una disposizione, tra l'altro abrogata prima della decisione della Corte, che disciplina il controllo di legittimità sulla deliberazioni degli enti locali a richiesta degli organi collegiali deliberanti, ovvero su iniziativa di un quinto dei consiglieri assegnati a ciascun ente. Ancora una volta, la Corte stigmatizza l'omessa considerazione, da parte del ricorrente, di una norma dello Statuto speciale (art. 60), secondo la quale «il controllo sugli atti degli enti locali è esercitato da organi della Regione nei modi e nei limiti stabiliti con legge regionale in armonia con i principi delle leggi dello Stato». In questo modo, la Corte pone nuovamente l'attenzione sulla questione del rapporto tra disposizioni costituzionali incluse (o meglio "escluse", nel caso dell'art. 130 Cost.) nel nuovo titolo V Cost. ed il previgente regime di autonomia che trova espressione negli Statuti speciali.

Al riguardo, l'incompletezza delle argomentazioni prospettate dai ricorrenti ha facilitato il compito del giudice costituzionale, che ha potuto evitare di esprimere un orientamento in proposito; ma l'accenno al «pari rango costituzionale» che accomuna le disposizioni di cui al Titolo V e le disposizioni statutarie, se coordinato con le affermazioni con le quali la Corte - come si è visto in precedenza - esclude che la clausola di cui all'art. 10 legge cost. 3 del 2001 possa operare a beneficio degli enti locali, dovrebbe indurre alla conclusione secondo la quale il controllo sugli atti degli enti locali continua ad essere disciplinato, nelle Regioni e Province autonome, dai rispettivi Statuti.⁴³⁵

Semmai, con preciso riguardo alla posizione della Regione Friuli Venezia Giulia, ci si dovrebbe interrogare sul richiamo all'armonia con i principi delle leggi dello Stato, di cui all'art. 60 dello Statuto speciale. In questo senso, ove si ritenesse che le disposizioni contenute nel Testo unico degli enti locali e dedicate al controllo preventivo di legittimità siano da considerarsi abrogate per incompatibilità con la nuova disciplina costituzionale, verrebbe spontaneo escludere la possibilità di introdurre tali forme di controllo in ambito regionale, perché il tal modo risulterebbe violato il principio (sia pure inespresso) della inammissibilità di controlli preventivi di legittimità sugli atti degli enti locali.

Ad una conclusione diversa si può giungere se si ritiene che l'attribuzione alla Regione della potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni, frutto di una modifica allo Statuto speciale dettata dalla legge cost. 2 del 1993, assorba la competenza in materia di controlli sugli atti degli enti locali. Questa tesi, in apparenza, risulterebbe contrastante con la lettera della legge (in questo caso lo Statuto), stante la presenza di un duplice riferimento, contenuto sia nell'art. 5 che nell'art. 60 dello Statuto, alla potestà legislativa concorrente in tema di controlli di organi della Regione su atti degli enti locali; si da indurre a sostenere che, qualora il legislatore costituzionale del 1993 avesse inteso includere la materia dei controlli nel più vasto ambito dell'ordinamento degli enti locali, sarebbe stato piuttosto agevole abrogare contestualmente l'art. 5, punto 4) e l'art. 60 dello Statuto.

Non così, tuttavia, ha ragionato la Corte costituzionale in un precedente relativo proprio alla disciplina dei controlli di legittimità sugli atti degli enti locali, in riferimento ad una legge della Regione Sardegna. Con sentenza 415 del 1994, infatti, la Corte ha ritenuto che la Regione potesse disciplinare la composizione dell'organo regionale di controllo in modo difforme a quanto previsto dalla allora vigente legge 142 del 1990, considerando che, per effetto dell'entrata in vigore della legge costituzionale 2 del 1993, la materia "ordinamento degli enti locali" avrebbe attratto a sé anche la tematica dei controlli, da quel momento affidata alla legislazione esclusiva regionale nonostante la separata menzione della predetta tematica (negli articoli da 43 a 46 dello Statuto sardo) rispetto alla norma (art. 3 Statuto, come riformato dalla legge cost. 2 cit.) che elenca le materie devolute alla potestà legislativa primaria regionale.

⁴³⁵ In questi termini cfr. A. D'ATENA, *Le Regioni speciali ed i «loro» enti locali, dopo la riforma del Titolo V* cit., par. 6, ad avviso del quale la scelta delle Regioni autonome di abrogare le leggi disciplinanti i controlli di legittimità sugli enti locali rappresenta un espediente, «la strada maestra restando quella della modificazione degli statuti speciali in termini corrispondenti al titolo V novellato».

Non si vedono ostacoli ad una estensione di tale ragionamento alla disciplina della Regione Friuli Venezia Giulia: anche qui, infatti, la riforma del 1993 ha attribuito alla Regione potestà esclusiva in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni» (art. 4, 1-bis Statuto), nel deliberato intento di assimilare, sotto questo profilo, tutte le Regioni autonome al più favorevole regime della Regione Sicilia; anche nello Statuto in oggetto vi è un Titolo (il sesto) dedicato agli “enti locali”, che include il citato art. 60 relativo ai controlli. Di talché, le argomentazioni addotte nel precedente giurisprudenziale citato sembrano estensibili anche alla Regione Friuli Venezia Giulia, tanto più che la giurisprudenza costituzionale più recente sembra valorizzare e non sminuire la diversa autonomia di cui gode la Regione nella materia dell'ordinamento degli enti locali: mi riferisco non soltanto alla nota sentenza 229 del 2001 sulle comunità montane, ma anche alla recentissima sentenza 238 del 2007 avente ad oggetto la legge regionale 1 del 2006 sul sistema Regione-autonomie locali. In questa pronuncia, in particolare, il giudice costituzionale ribadisce che la legislazione regionale non è vincolata alle disposizioni legislative nazionali in materia di enti locali, ma «deve rispettare il principio autonomistico o – meglio ancora – tramite le sue autonome determinazioni deve «favorire la piena realizzazione dell'autonomia degli enti locali».⁴³⁶

Ad oggi, pertanto, la reintroduzione dei controlli preventivi di legittimità sugli atti degli enti locali non sembrerebbe ostacolata, in Friuli Venezia Giulia, dalla previsione dell'obbligo di osservanza dei principi fondamentali, perché una tale decisione non potrebbe essere letta né come una negazione dell'autonomia locale, né come una soppressione di quel *minimum* di funzioni la cui imputazione agli enti locali è costituzionalmente necessaria. Ciò nondimeno, si deve per completezza segnalare che la proposta di riforma dello Statuto, all'esame del Parlamento, segue una direttrice pienamente conforme alla impostazione oggi prevalente, volta a privilegiare il controllo sulla gestione dell'attività amministrativa eliminando il controllo sugli atti. Invero, mentre l'art. 55 del progetto di legge costituzionale attribuisce alla Regione potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento, organi di governo e funzioni degli enti locali, il settore dei controlli continua a trovare una separata collocazione, in questo caso nell'art. 69 del progetto, che peraltro rinvia ai decreti legislativi di attuazione dello Statuto per quanto concerne «forme e modalità del controllo sulla gestione degli enti locali e dei loro enti strumentali».⁴³⁷

4. I nuovi poteri della Corte dei conti nel sistema delle autonomie territoriali e locali

Come anticipato nel paragrafo iniziale, la legge di attuazione della riforma costituzionale (la già citata legge 131 del 2003) ha profondamente innovato quanto ai compiti attribuiti alla Corte dei conti, ritagliando a tale organo costituzionale uno spazio, nel complessivo sistema dei controlli amministrativi, assolutamente centrale ed non del tutto prevedibile in base alla esegesi dell'unica disposizione della Costituzione dedicata al ruolo della magistratura contabile, vale a dire l'art. 100 Cost. Peraltro, l'ampliamento delle funzioni della Corte dei conti in relazione alla gestione degli enti territoriali e locali non rappresenta il risultato di una scelta estemporanea, ma scaturisce da un processo che risale almeno agli anni ottanta del secolo scorso e che ha oramai “consolidato” la presenza attiva della Corte nel sistema delle autonomie.⁴³⁸

Se, infatti, l'art. 100 Cost. limitava il controllo contabile agli atti governativi (in via preventiva) nonché agli enti ai quali lo Stato contribuisce in via ordinaria (controllo di gestione), finalizzando l'uno e l'altro tipo di intervento alla collaborazione con il Parlamento, il legislatore aveva successivamente coinvolto la Corte dei conti nel controllo sulla gestione finanziaria degli enti locali con popolazione superiore agli ottomila abitanti (con d.l. 786 del 1981, convertito dalla legge 51 del 1982); con una disciplina che la Corte costituzionale ha ritenuto (già con sentenza 422 del 1988) compatibile con il sistema costituzionale dei controlli, che ad avviso del giudice costituzionale non si esauriva soltanto nelle forme e nei modi di cui all'abrogato art. 130 Cost.⁴³⁹

⁴³⁶ È quanto si legge nel punto 5 del *Considerato in diritto* della citata sentenza. I principi ivi espressi sono stati successivamente richiamati nella recentissima sentenza 286 del 2007, avente ad oggetto la legge della Regione Friuli Venezia Giulia 30 del 2005 (Norme in materia di piano territoriale regionale). Cfr., al riguardo, P. GIANGASPERO, *La potestà ordinamentale delle Regioni speciali e la tutela costituzionale del ruolo della provincia*, in *Le Regioni 2007*, 1085 ss.

⁴³⁷ Il progetto di Statuto (rubricato C. 519 cost.) giace attualmente all'esame della Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati, che nel momento in cui si scrive ha trasmesso al Governo, affinché la inoltri al Consiglio regionale, la richiesta di parere sulle altre proposte di legge costituzionale in titolo (vale a dire le proposte C. 840, C. 1166 e C. 1816) secondo quanto previsto dallo Statuto di autonomia del Friuli Venezia Giulia.

⁴³⁸ Si veda, al riguardo, la ricostruzione della evoluzione della giurisprudenza costituzionale in parallelo con i mutamenti della disciplina legislativa in G. D'AURIA, *Principi di giurisprudenza costituzionale in materia di controlli (1958-2006)*, relazione al Convegno di Varenna, in www.provincia.lecco.it Dello stesso Autore cfr. anche *I controlli*, cit., *passim*.

⁴³⁹ Sulla estensione agli enti locali del controllo da parte della Corte dei conti v., a titolo esemplificativo, C. CHIAPPINELLI, *I controlli* cit., 486.

Il controllo, che ai sensi del d.l. 786 del 1981 aveva quale oggetto concreto i conti consuntivi degli enti controllati, accompagnati dalla relazione dei revisori dei conti e da ogni altro documento richiesto dalla Corte, fu esteso al funzionamento dei controlli interni ad opera della legge 20 del 1994 (art. 7, comma settimo); disciplina comunemente ricordata per l'estensione dei poteri di controllo della Corte dei conti anche alla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni regionali, e soprattutto per aver offerto alla Corte costituzionale, con sentenza 29 del 1995, una prima occasione per esaminare la collocazione della Corte dei conti nel sistema dei controlli.⁴⁴⁰

Riguardo a questa pronuncia, tralasciando gli aspetti più collegati al rapporto tra controllo di gestione e autonomia regionale – che in questa sede non si esamineranno – merita soffermarsi sulle considerazioni che il giudice costituzionale ha svolto in relazione alla imputazione soggettiva del controllo alla Corte dei conti, ritenendo che «con lo sviluppo del decentramento e l'istituzione delle regioni, che hanno portato alla moltiplicazione dei centri di spesa pubblica, la prassi giurisprudenziale e le leggi di attuazione della Costituzione hanno esteso l'ambito del controllo esercitato dalla Corte dei conti, per un verso, interpretandone le funzioni in senso espansivo come organo posto al servizio dello Stato-comunità, e non già soltanto dello Stato-governo, e, per altro verso, esaltandone il ruolo complessivo quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e, in particolare, della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e della economicità».⁴⁴¹

Veniva pertanto sancita dalla Corte costituzionale la trasformazione – non repentina, ma risultante quale esito di un processo articolato nel tempo – della Corte dei conti in organo posto al servizio dello Stato-comunità; e se si pongono a mente i principi affermati dal giudice delle leggi nella citata pronuncia non potrà destare sorpresa che, pure nel sistema prefigurato dalla riforma del Titolo V, la Corte dei conti mantenga il ruolo – ampliato ed arricchito – di garante dell'equilibrio economico-finanziario dell'intero settore pubblico.

La valorizzazione delle competenze della magistratura contabile trova espressione in una norma della legge 131 del 2003 (art. 7). La disposizione in commento affida, oggi, alla Corte dei conti il compito di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane e delle Regioni, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Rimane il riferimento, tra i parametri di controllo, agli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma,⁴⁴² mentre per quanto concerne gli enti locali il controllo dovrà estendersi alla sana gestione finanziaria, ed al funzionamento dei controlli interni, come già prevedeva la legge 20 del 1994.

Nella prospettiva del decentramento, l'attività di controllo viene attribuita alle sezioni regionali.⁴⁴³ In attuazione di questa disposizione, la Sezione Riunita della Corte dei conti hanno modificato la composizione della precedentemente istituita Sezione (centrale) delle Autonomie, ora composta anche dai Presidenti delle sezioni regionali di controllo, ed hanno conservato alla Sezione Autonomie la funzione di referto al Parlamento, avente ad oggetto gli andamenti complessivi della finanza regionale e locale a verifica del rispetto degli equilibri finanziari e dei vincoli richiamati proprio dall'art. 7 legge 131 del 2003.

Come è stato correttamente osservato, il legislatore del 2003 si è premurato di valorizzare la natura collaborativa del controllo sulla gestione degli enti territoriali e locali: esplicito, in tal senso, è il richiamo contenuto nel settimo comma dell'art. 7 cit. per quanto riguarda l'attività delle sezioni regionali di controllo, a cui va aggiunta la possibilità, riconosciuta dal successivo comma ottavo, che le Regioni e gli enti locali (questi ultimi per il tramite del Consiglio delle autonomie) richiedano ulteriori forme di collaborazione (o pareri in materia di contabilità pubblica) alla Sezione regionale di controllo.

Come si già osservato, appare pacifica, alla luce della evoluzione normativa, la configurazione della Corte dei conti come soggetto garante del coordinamento della finanza pubblica, in un sistema di controlli decentrati e nel contempo

⁴⁴⁰ Tra i numerosi commenti alla sentenza 29 del 1995 si veda, per tutti, G. D'AURIA, *I nuovi controlli della Corte dei conti davanti alla Corte costituzionale*, in *Foro it.* 1996, 1158 ss., con numerosi richiami alla bibliografia in materia ed agli altri commenti alla citata pronuncia. Cfr. anche G. CARBONE, *Corte dei conti*, in *Enc. dir.*, Aggiornamento IV, Milano, 2000, in particolare 490-492.

⁴⁴¹ Sull'importanza e la permanente attualità dei principi affermati dalla Corte nella pronuncia in commento v., recentemente, F. BATTINI, *Le «ulteriori forme di collaborazione» tra Corte dei conti ed autonomie*, in *Gior. dir. amm.* 2007, 791.

⁴⁴² Dovendosi ritenere che il richiamo agli atti normativi di principio e di programma debba essere inteso, secondo l'insegnamento della Corte costituzionale di cui alla citata sentenza 29 del 1995 (*punto 11.3 del Considerato in diritto*), avendo riguardo al soggetto sottoposto al controllo, nel senso che il controllo sulla amministrazione regionale non possa avere quale parametro le leggi statali.

⁴⁴³ Sull'origine delle sezioni regionali, sulla loro copertura normativa e in generale sulla legislazione in materia v. A. CAROSI, *Le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti e la legge 131 del 03*, relazione al Convegno di Varenna, in www.corteconti.it.

integrati che, come si vedrà, interessa anche le Regioni autonome.⁴⁴⁴ Per completezza, e soprattutto con riguardo alla gestione delle amministrazioni locali, va ricordato che la legge finanziaria per il 2006 obbliga gli enti locali a trasmettere alle sezioni regionali di controllo una relazione sul bilancio di previsione e sul rendiconto dell'esercizio finanziario, ed abilita le sezioni regionali a prescrivere misure correttive agli enti che tengano comportamenti difformi ai criteri di sana gestione finanziaria, segnalando alle Regioni eventuali inadempimenti a tali prescrizioni, al fine della adozione dei provvedimenti conseguenti.⁴⁴⁵

Si potrebbe affermare, insomma, che il legislatore abbia per un verso tentato di coniugare la presenza del controllo sulla gestione amministrativa con il riconoscimento della maggiore autonomia degli enti territoriali e locali all'esito della riforma del Titolo V, mediante l'accentuazione del carattere collaborativo del controllo, ma per altro verso si deve constatare il rafforzamento del ruolo della Corte dei conti nell'attività di coordinamento della finanza pubblica. Non è scontato, tuttavia, che i poteri conformativi e sanzionatori esercitati dalle sezioni regionali possano armonizzarsi con una configurazione del rapporto in termini collaborativi; e, soprattutto, rimane da verificare se questo modello complessivo – per quanto positivamente accolto dalla dottrina pressoché unanime – sia pienamente compatibile con i principi sanciti dal nuovo Titolo V della Costituzione.⁴⁴⁶

Era dunque particolarmente attesa una presa di posizione della Corte costituzionale sui temi in commento; ed in effetti il giudice costituzionale ha dapprima offerto alcuni spunti di riflessione con riguardo agli adempimenti imposti agli enti locali ai fini del coordinamento della finanza pubblica, e recentemente – con sentenza 287 del 2006, che nel prossimo paragrafo si esaminerà in ordine all'oggetto concreto del giudizio di costituzionalità – ha proposto una configurazione a tutto tondo della Corte dei conti nel nuovo sistema dei controlli amministrativi, riproponendo considerazioni già enucleate nel precedente del 1995, e contemporaneamente adattandole al mutato contesto costituzionale.

Quanto all'obbligo di trasmissione di documenti di carattere finanziario e contabile alla Corte dei conti, previsto già da qualche anno da disposizioni di legge statale, la Corte ha affermato, ad esempio nella sentenza 417 del 2005, che «un tale obbligo non è di per sé idoneo a pregiudicare l'autonomia delle regioni e degli enti locali, in quanto esso deve essere considerato espressione di un coordinamento meramente informativo».⁴⁴⁷ Le norme che prevedono obblighi di tale genere sono riconducibili, ad avviso del giudice costituzionale «ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, con funzione regolatrice della cosiddetta *finanza pubblica allargata*, allo scopo di assicurare il rispetto del patto di stabilità». In definitiva, ha osservato la Corte, il coordinamento finanziario è funzione che può trovare disciplina solo a livello statale; sicché non deve sorprendere che la legge statale contenga non soltanto disposizioni di principio, ma anche norme che prevedono obblighi puntuali; il tutto nell'ottica di perseguire la finalità del buon andamento delle pubbliche amministrazioni.⁴⁴⁸

Ma è con la citata sentenza 267 del 2006 che la Corte costituzionale ha, per così dire, ribadito la centralità del ruolo della Corte dei conti nella disciplina dei controlli amministrativi, peraltro in una fattispecie nella quale tale centralità poteva essere messa a rischio in ragione della istituzione, nella Regione Valle D'Aosta, di una Autorità di vigilanza sulla quale ci si soffermerà nel prossimo paragrafo.

Per l'istante, merita sottolineare che la citata pronuncia si muove in linea di perfetta, quasi totale, continuità con il precedente del 1995, premettendo che la disciplina dei controlli amministrativi è stata condizionata in modo rilevante dalla scelta di fondo compiuta con la legge 20 del 1994, la quale aveva previsto la configurazione di un controllo sulla gestione amministrativa degli enti territoriali e locali, avente carattere «successivo ed esterno all'amministrazione, di natura imparziale e collaborativa».

⁴⁴⁴ Constatazione che rappresenta un punto fermo ed una imprescindibile chiave interpretativa in quasi tutte le relazioni tenute al Convegno di Varenna; vedi, ad esempio, F. PIZZETTI, *Il controllo collaborativo ed i rapporti con i controlli interni*, in www.corteconti.it, 1; G. D'AURIA, *Principi di giurisprudenza costituzionale in materia di controlli*, cit., 24 ss.; G.C. DE MARTIN, *Disciplina dei controlli e principi di buon andamento*, cit., 6.

⁴⁴⁵ Il riferimento normativo è ai commi 166 e seguenti della legge 266 del 2005. G.C. DE MARTIN, *Disciplina dei controlli e principi di buon andamento*, cit., 11, prospetta la possibile violazione del principio autonomistico ad opera del legislatore statale, che avrebbe introdotto «una sorta di nuovo monitoraggio-controllo di carattere generale», «incompatibile con il modello ... fondato sui due elementi portanti dell'autocontrollo e della collaborazione (tecnica) di una autorità terza».

⁴⁴⁶ Solleva alcune perplessità, al riguardo, F. PIZZETTI, *Il controllo collaborativo* cit., 19 ss., soffermandosi ad esempio sul problematico raccordo tra funzioni di controllo e funzioni giurisdizionali, entrambe affidate alla Corte dei conti. L'importanza della pronuncia, per quanto concerne la centralità delle funzioni di coordinamento finanziario, affidate al legislatore statale, è sottolineata anche da C. CHIAPPINELLI, *I controlli* cit., 520-521.

⁴⁴⁷ Nella citata sentenza la Corte menziona quali precedenti giurisprudenziali di riferimento le sentenze 376 del 2003, 4 del 2004, 35 del 2005, e 64 del 2005.

⁴⁴⁸ Negli stessi termini la Corte si era espressa già con sentenze 376 del 2003 e 35 del 2005, come ricordato da G. D'AURIA, *Principi di giurisprudenza costituzionale in materia di controlli*, cit., 19.

Il superamento di quella che la Corte definisce quale «dimensione un tempo statale della finanza pubblica» rappresenta, nel pensiero del giudice costituzionale, un dato consolidato e virtualmente irreversibile: non dipendente, per vero, dalla riforma del Titolo V, e piuttosto connesso dalla crescente intensità dei vincoli di equilibrio finanziario discendenti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea; vincoli che, in quanto trasfusi in atti normativi nazionali che coinvolgono Regioni ed enti locali nella realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, si trasformano in altrettanti «principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione».⁴⁴⁹

In questo quadro, si direbbe quasi che l'unico vero elemento di novità introdotto dalla legge 131 del 2003 in attuazione della riforma costituzionale sia rappresentato dalla accentuazione della natura collaborativa del controllo sulla gestione effettuato dalla Corte dei conti; una natura collaborativa che la Corte costituzionale aveva già riscontrato nella esegesi della legge del 1994, e che oggi viene ulteriormente esplicitata trovando la sua migliore espressione nella funzione di referto che viene espletata soltanto in favore degli organi rappresentativi degli enti controllati, e nella possibilità per gli enti territoriali e locali di richiedere alle Sezioni regionali ulteriori forme di collaborazione. A giudizio della Corte costituzionale, non vi sarebbe, inoltre, alcuna interferenza nell'autonomia degli enti territoriali e locali, stante la terzietà della Corte dei conti e la sua funzione di organo a servizio dello Stato-comunità.

In buona sostanza, secondo il giudice costituzionale è come se il legislatore statale avesse puramente e semplicemente adattato una scelta compiuta nel 1994 al nuovo assetto costituzionale, senza tradire tale scelta ed anzi giovandosi del potere-dovere, oggi maggiormente provvisto di copertura costituzionale, di dettare i principi di coordinamento della finanza pubblica "allargata". Si potrebbe, tuttavia, eccepire a questa ricostruzione che la prospettata necessità di imporre obblighi puntuali a carico degli enti locali, in uno con l'attribuzione del controllo di gestione in capo alla Corte dei conti non siano riconducibili a "principi" di coordinamento;⁴⁵⁰ che il rapporto collaborativo tra Corte dei conti ed enti territoriali e locali possa trovare difficoltà ad armonizzarsi con le permanenti funzioni di referto al Parlamento; che la previsione di obblighi di trasmissione di dati e documenti in capo agli enti locali (e in capo agli organi di revisione contabile di tali enti) traduca, in fondo, una diffidenza nei confronti della capacità dei soggetti controllati di approntare adeguati strumenti di controllo interno; che, inoltre, la convivenza all'interno dell'istituzione Corte dei conti di funzioni di controllo e funzioni giurisdizionali – aventi ad oggetto anche la responsabilità amministrativa delle persone fisiche preposte alla amministrazione degli enti controllati – sia ancora più difficilmente conciliabile con la natura collaborativa del controllo di gestione.⁴⁵¹

Sul piano dell'efficacia pratica, è tutta da verificare l'operatività del controllo di gestione da parte delle sezioni regionali, se non altro in regione del numero davvero elevato di enti sottoponibili a verifica. Si pongono così le connesse questioni dei criteri con i quali le sezioni regionali sceglieranno, di volta in volta, i soggetti da controllare, e dei parametri del controllo.⁴⁵²

Queste, ed altre osservazioni critiche, non mancano di trovare eco nelle riflessioni della dottrina; peraltro, tali profili critici solo in parte possono essere risolti dalla giurisprudenza costituzionale, incombendo piuttosto al legislatore e soprattutto alla stessa Corte dei conti, in sede di autoregolamentazione, una definizione di questi snodi problematici che sia in grado di coniugare l'autonomia degli enti controllati, un sufficiente spazio di operatività dei controlli interni, il rapporto collaborativo tra Corte dei conti ed enti territoriali e locali e, soprattutto, il coordinamento della finanza pubblica.

È possibile, da questa ricostruzione, evincere degli elementi da considerare "acquisiti" alla disciplina dei controlli amministrativi, come plasmata dal legislatore statale e alla giurisprudenza costituzionale? Allo stato, come si è potuto notare, è largamente condivisa l'opinione per la quale i controlli preventivi di legittimità si mostrano viepiù incompatibili con il potenziamento dell'autonomia degli enti locali, per quanto la sola abrogazione dell'art. 130 Cost.

⁴⁴⁹ Per inciso, e non con riferimento al *thema decidendi* di questa pronuncia, neppure i vincoli comunitari basterebbero da soli a giustificare l'ammissibilità di disposizioni legislative di carattere economico-finanziario particolarmente vincolanti nei confronti delle regioni e degli enti locali; a quel punto, in un gioco di reciproci sostegni, dovrebbe soccorrere il principio di unità dell'ordinamento, come osserva F. PIZZETTI, *Il controllo collaborativo* cit., 4.

⁴⁵⁰ Cfr. G. D'AURIA, *Principi di giurisprudenza costituzionale in materia di controlli*, cit., 32, in ordine al divieto in capo «ai legislatori (a seconda dei casi, statale o regionali) di imporre forme puntuali di controllo a carico delle regioni e degli enti locali».

⁴⁵¹ Oltre a quanto rilevato *sub* nota 42 v. anche G. D'AURIA, *Principi di giurisprudenza costituzionale in materia di controlli*, cit., in particolare 26.

⁴⁵² Questioni evidenziate da G.C. DE MARTIN, *Disciplina dei controlli e principi di buon andamento*, cit., 13.

non autorizzi automaticamente questa conclusione, che renderebbe semmai necessaria una profonda riflessione sulla collocazione degli enti locali nel sistema costituzionale, non limitata al generico richiamo all'art. 114 Cost..⁴⁵³

Del pari condivisa, e in questo caso neppure facilmente criticabile, è la constatazione del preponderante impatto dei vincoli economici derivanti dall'appartenenza all'Unione europea e dalla funzione di coordinamento finanziario affidata allo Stato; che tali vincoli, poi, legittimino l'attribuzione di poteri di controllo in capo allo Stato è questione controversa, anche se, ad avviso di chi scrive, è impensabile precludere una attività conoscitiva a beneficio del soggetto (lo Stato) che risponde per inadempimento degli obblighi comunitari ed esercita la funzione di coordinamento finanziario.

Un ulteriore punto da sottolineare è rappresentato dalla fiducia che il legislatore ha posto sulla attivazione di un sistema di controlli interni, anche nell'ottica della salvaguardia dell'autonomia degli enti di cui si discute. Che la fiducia sia stata ben riposta è forse ancora presto per dire, e non poco dipende dal ruolo di verifica e sollecitazione che la stessa Corte dei conti saprà esercitare ai sensi dell'art. 7 della legge 131 del 2003 e delle disposizioni di cui alla legge finanziaria del 2006. Se, come osservato, la formulazione del disegno di legge sulla riforma degli enti locali può assurgere a sintomo rivelatore di una qualche sensazione in proposito, l'attenzione dedicata alla integrazione fra i controlli appare espressiva di un raffreddamento dell'entusiasmo sulla funzionalità dei controlli interni.

La vera scommessa, a questo punto, riguarda proprio i meccanismi di integrazione fra le varie forme di controllo, a fronte della insopprimibile necessità di coordinamento del sistema e di verifica sulla effettiva operatività degli strumenti di quello che viene definito come autocontrollo ma che, a stretto rigore, per soddisfare ai principi costituzionali di buon andamento e imparzialità dovrebbe essere esercitato in termini di sufficiente indipendenza, e dunque non dovrebbe possedere i caratteri dell'autocontrollo in senso stretto.⁴⁵⁴

Quanto alla Corte dei conti, la sua collocazione al centro del sistema rappresenta un dato ineludibile, anche da parte (come si vedrà tra breve) delle Regioni ad autonomia differenziata, che non potranno prescindere dalla presenza delle sezioni regionali di controllo e dalle funzioni da queste esercitate. Rimangono, ovviamente, le incognite sulla concreta capacità della Corte di far fronte alle notevoli incombenze che gravano sulla stessa, e la conservazione di quella posizione di indipendenza ed ausiliarità rispetto ai soggetti dello Stato-comunità che, da sole, giustificano proprio la centralità della Corte, e che viene posta in dubbio sia in conseguenza del difficile rapporto con il parallelo esercizio di funzioni giurisdizionali, sia in ragione della funzione di referto al Parlamento. Una funzione che, seppure non espressamente prevista dalla Costituzione per quanto attiene alla gestione amministrativa degli enti territoriali e locali, può dirsi anch'essa acquisita all'esperienza legislativa e financo necessitata dalla attribuzione al Parlamento del compito di disciplinare i principi di coordinamento della finanza pubblica e di giocare, come è stato lucidamente osservato, «un ruolo centrale di prestazione di garanzia e di integrazione dell'ordinamento».⁴⁵⁵

5. - Controlli amministrativi, funzioni delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ed autonomia normativa delle Regioni a Statuto speciale. L'esperienza della Autorità regionale di controllo nella Regione Valle d'Aosta

Il più volte citato articolo 7 della legge 131 del 2003, nel descrivere i (solo parzialmente) nuovi compiti affidati alla Corte dei conti, o meglio alle sezioni regionali di controllo, fa salva «la potestà delle Regioni a statuto speciale, nell'esercizio della loro competenza, di adottare particolari discipline nel rispetto delle suddette finalità». La disposizione merita un'approfondita analisi, non essendo chiare, anzitutto, quali siano le "finalità" dalla stessa contemplate, né le competenze regionali che dovrebbero trovare rilievo in applicazione di questa disposizione; e dovendosi coordinare, in un secondo momento, la particolarità delle disciplina eventualmente adottata dalle regioni autonome con i compiti affidati alla magistratura contabile.

Riguardo alle finalità considerate dalla disciplina del 2003, è prevalente in dottrina l'idea che tale espressione alluda a tutti gli adempimenti previsti dall'art. 7 cit.: vale a dire la verifica del rispetto degli equilibri di bilancio da parte degli enti territoriali e locali in relazione al patto di stabilità ed ai vincoli comunitari; del perseguimento degli obiettivi

⁴⁵³ Piuttosto perentorio, quanto alla inammissibilità di controlli preventivi «da parte di soggetti che non appartengano ad uno stesso livello di governo», G. D'AURIA, *Principi di giurisprudenza costituzionale in materia di controlli*, cit., 29.

⁴⁵⁴ Per quanto, come osservato nel primo paragrafo, (v. dottrina richiamata *sub nota* 3), nel concetto di controllo interno sia insito un carattere di minore autonomia del controllore nei confronti del controllato.

⁴⁵⁵ A. MANZELLA, in A.A.V.V., *Annuario 2000, Il Parlamento*, Padova, 2001, 226.

posti dalle leggi statali e regionali di principio e di programma; della sana gestione finanziaria degli enti locali; del funzionamento dei controlli interni.⁴⁵⁶ Ma la risposta a questa domanda si accompagna alla parziale risoluzione del terzo quesito, avente ad oggetto i compiti della Corte dei conti: perché il richiamo alle finalità viene esteso anche alla imputazione soggettiva dei controlli contemplati dalla norma; controlli i quali non potranno che essere affidati alla Corte dei conti, ed alle sue sezioni regionali.

Su quest'ultimo punto la soluzione proposta ha trovato conforto nella motivazione della già citata sentenza 267 del 2006; in quello che assomiglia ad un *obiter dictum* la Corte costituzionale ha precisato che la Regione Valle d'Aosta è tenuta alla istituzione della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, muovendo dal principio, già espresso in precedenti pronunce, per il quale la gestione finanziaria della Regione e le Province autonome sia inclusa nella c.d. "finanza pubblica allargata"; e dalla constatazione per la quale, ad oggi, la Regione Valle d'Aosta è l'unico ente territoriale nel quale non è ancora operativa una sezione regionale di controllo. Piuttosto, la garanzia della posizione regionale si sposta sul piano procedimentale, mediante il ricorso allo strumento del decreto legislativo di attuazione elaborato da una commissione paritetica, e previo parere del Consiglio regionale; altro principio, questo, di cui si rinviene recente testimonianza nella giurisprudenza costituzionale, come la dottrina più attenta ha immediatamente rilevato.⁴⁵⁷ Deve così concludersi nel senso che il riferimento, di cui all'art. 7 cit., alle eventuali deroghe alla disciplina statale sia interpretabile, per le Regioni autonome, limitatamente alla disciplina delle funzioni affidate alla sezione regionale di controllo, previa sua istituzione qualora – come nella Regione Valle d'Aosta - non ancora operante nel territorio regionale.

La citata sentenza 267 del 2006 offre, tuttavia, ben altri spunti di interesse, in quanto il giudice costituzionale conferma che le attività esercitate dalla Corte dei conti non esauriscono certamente i controlli ai quali possono essere sottoposte le gestioni amministrative della Regione e degli enti locali. Con questa pronuncia, infatti, la Corte respinge le censure rivolte alla legge valdostana che istituisce una autorità regionale di controllo, escludendo ogni sovrapposizione con i compiti affidati ex lege alla Corte dei conti e soprattutto ascrivendo l'iniziativa in oggetto alla potestà legislativa che lo Statuto attribuisce alla Regione in materia di ordinamento degli uffici regionali e degli enti locali e dell'attuazione ed integrazione delle leggi della Repubblica in tema di finanze regionali e comunali.⁴⁵⁸

Nel caso esaminato dal giudice costituzionale, è stato ritenuto che la Regione autonoma avesse pieno titolo, sotto almeno un duplice profilo materiale, a disciplinare l'istituzione e le funzioni della Autorità di vigilanza, mentre invece non è accolta la prospettazione della Regione nella parte in cui essa affermava di aver legiferato nell'esercizio della potestà legislativa concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117 terzo comma. Al riguardo, si può convenire con l'opinione per la quale la *ratio deducendi* espressa dalla Corte sia condivisibile, ancorché la conclusione raggiunta dalla Corte non sia stata congruamente motivata.⁴⁵⁹ Non pare pensabile che il principio per il quale il sistema dei controlli amministrativi non è limitato alle forme ed alle modalità che trovino fondamento costituzionale (o in norme di attuazione della Costituzione, quali l'art. 7 legge 131 cit.) possa essere reso inapplicabile per le Regioni, in specie quando la previsione di ulteriori controlli non leda le prerogative statali in tema di coordinamento della finanza pubblica.

Indirettamente, la sentenza in commento offre agli interpreti un ulteriore spunto ricostruttivo, che rivela la sua utilità anche se riferito alla situazione della Regione Friuli Venezia Giulia. In precedenza, si era infatti osservato che nello Statuto di questa Regione i controlli amministrativi sembrerebbero essere considerati quale materia autonoma, e perciò non ricompresa nell'ambito dell'ordinamento degli enti locali o dell'ordinamento degli uffici della regione medesima, ma tuttavia assoggettata al rispetto dei principi delle leggi statali. Tuttavia, questo assetto normativo caratterizzerebbe anche la Regione Valle d'Aosta; il cui statuto, all'art. 43, comma primo, prevede che «il controllo sugli atti dei comuni, delle istituzioni pubbliche di beneficenza, dei consorzi e delle consorzierie ed altri enti locali è esercitato dalla Regione nei modi e limiti stabiliti con legge regionale in armonia con principi delle leggi dello Stato».

⁴⁵⁶ Questa, ad esempio, l'opinione sostenuta da T. MIELE, in A.A.V.V., *Il nuovo ordinamento della Repubblica*, Milano, 2003, 499-500.

⁴⁵⁷ Si richiamano, sul punto, le osservazioni di L. CAVALLINI CADEDDU, *I controlli sulla gestione delle autonomie nella sentenza della Corte costituzionale 267 del 2006*, di prossima pubblicazione nel fascicolo 2 del 2007 della rivista *Le Regioni*, 3, sub nota 10, laddove è citato il precedente rappresentato dalla sentenza 171 del 2006.

⁴⁵⁸ Su quest'ultima potestà legislativa definita «integrativa», ma da sempre ascritta alla *species* della potestà concorrente, v. L. CAVALLINI CADEDDU, *I controlli sulla gestione delle autonomie op. cit.*, e, tra la bibliografia ivi citata, cfr. ad esempio E. GIZZI, *Regione Valle d'Aosta*, in *Enc. dir.*, XXXIX, Milano, 1988, 441-442.

⁴⁵⁹ Così ancora L. CAVALLINI CADEDDU, *I controlli sulla gestione delle autonomie cit.*, per la quale il controllo dell'Autorità sulla gestione degli enti locali va collocato anche nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, stante il carattere "esterno" del controllo così esercitato.

Se tale disposizione non ha trovato alcuna considerazione ad opera della Corte costituzionale, e neppure, a quanto consta, ha formato oggetto di richiamo ed argomentazione ad opera del ricorrente e della Regione resistente, ciò deriva non soltanto dalla tendenza, già avallata dalla Corte, a ricondurre tutto il sistema dei controlli alla disciplina dell'ordinamento degli enti locali (come ricordato nel paragrafo terzo), ma più semplicemente da una interpretazione della clausola statutaria in senso letterale, e quindi come riferentesi soltanto ai controlli amministrativi sugli atti, e non ai controlli sulla gestione. Di conseguenza, anche con riferimento alla Regione Friuli Venezia Giulia, si potrebbe sostenere che l'istituzione di una autorità regionale di vigilanza sulla gestione degli uffici regionali e degli enti locali non trovi alcun ostacolo nel già menzionato art. 60 dello Statuto, avente ad oggetto soltanto il controllo sugli atti.

Giova pertanto, ad avviso di chi scrive, dedicare alcune osservazioni alla legge valdostana, nell'intento di verificare se, *prima facie*, l'istituzione di una Autorità di vigilanza anche nella Regione FVG possa rivelarsi utile, e se, in questo senso, non vi siano profili problematici per quanto attiene alla sovrapposizione dei compiti affidati alla Autorità con quelli esercitati dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

In effetti, proprio con riguardo a tale ultima problematica, i compiti che la Regione Valle d'Aosta ha affidato alla *authority* territoriale – ex art. 10 della l.r. 10 del 2005 – conducono ad una inevitabile sovrapposizione con le attribuzioni della magistratura contabile. Basti pensare, in proposito, che alla Autorità di vigilanza incombe la verifica della attuazione, da parte della Regione e degli enti locali, della disciplina relativa al patto di stabilità interno previsto dalla normativa statale e regionale vigente, nonché la valutazione della realizzazione degli obiettivi previsti dalla legislazione e dai settori programmatici evidenziati nel bilancio della Regione, oltre alla verifica della corretta gestione finanziaria ed alla verifica della correttezza della gestione dei cofinanziamenti regionali per interventi sostenuti con fondi europei.

Si tratta, in buona sostanza, di funzioni che sono quasi perfettamente sovrapponibili con quelle esercitate dalle sezioni di controllo della Corte dei conti, rispetto alle quali l'Autorità valdostana condivide anche l'obbligo di referto agli organi rappresentativi degli enti controllati. Per inciso, se tali attribuzioni venissero assegnate, in Friuli Venezia Giulia ad una qualche autorità di nuova istituzione, la accennata sovrapposizione diverrebbe pressoché totale, dovendosi considerare, ad esempio, che la verifica della gestione dei con finanziamenti regionali per interventi sostenuti con fondi comunitari – pur non essendo menzionata dal più volte citato art. 7 della legge 131 del 2003 – trova un esplicito richiamo dell'art. 33 del d.P.R. 902 del 1975, contenente norme di attuazione dello Statuto dedicate alle funzioni di controllo; disposizione, quest'ultima, che affida tale incumbente proprio alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti.⁴⁶⁰

È quasi banale rilevare, a questo punto, che l'identità sostanziale dei compiti attribuiti ed esercitati da una *authority* e dalla sezione regionale non implica una automatica convergenza quanto agli esiti dei controlli espletati: vi è quindi la possibilità che le valutazioni compiute dai due organi possano divergere, determinando conseguenze che formalmente non porrebbero in discussione l'autorità della Corte dei conti, ma che potrebbero intaccarne l'autorevolezza e la fiducia da parte degli enti controllati e della collettività, ed esporre l'organo regionale a facili strumentalizzazioni di carattere politico.

In definitiva, le funzioni esercitate dalla Autorità di vigilanza valdostana, fatta eccezione per la verifica sulla regolare tenuta delle scritture contabili regionali – che ha il suo corrispondente nei compiti affidati ai revisori dei conti nell'ambito degli enti locali – non si differenziano da quelle che ciascuna Regione autonoma, in deroga alla disciplina generale di cui all'art. 7 cit., potrebbe affidare alla rispettiva sezione regionale di controllo della Corte dei conti. È pur vero che, come riconosciuto dalla Corte costituzionale nella sentenza 267 del 2006, l'Autorità valdostana agisce avendo riguardo all'interesse della Regione, mentre la Corte dei conti ha quale linea direttrice il coordinamento della finanza pubblica nel sistema unitario dei controlli amministrativi. Ma il giudice costituzionale ha, per un verso, escluso che una *authority* regionale possa surrogare la sezione regionale di controllo, ed ha per altro verso ribadito i principi di base che non possono essere derogati dal legislatore regionale in tema di controlli: l'approccio di tipo collaborativo, l'oggetto del controllo, relativo alla gestione e non a singoli atti, la verifica del rispetto del patto di stabilità interno e dei vincoli comunitari, la verifica sulla funzionalità dei controlli interni.

Di talché, appare difficile immaginare che, ai fini dell'esercizio di una efficace attività di controllo sulla gestione degli enti locali, una Regione autonoma debba obbligatoriamente dotarsi di un nuovo organo a ciò preposto; salvo che

⁴⁶⁰ All'esito delle modifiche introdotte con D.Lgs. 125 del 2003, che ha quasi integralmente ridisciplinato le funzioni della Sezione regionale, anche all'esito delle innovazioni introdotte dalla legge 20 del 1994.

non si constati, sul piano pratico, un funzionamento non soddisfacente dei controlli attualmente esercitati dalla Sezione di controllo della Corte dei conti, magari in correlazione alla necessità di estendere l'ambito di operatività di tali verifiche: ad esempio includendo non la sola gestione dei co-finanziamenti regionali per interventi sostenuti con fondi europei, ma anche la gestione di altre sovvenzioni di fonte regionale, relative a determinati settori di intervento o commisurate all'entità degli importi erogati. In queste evenienze, la legge valdostana potrebbe rappresentare un utile punto di riferimento, in particolare per quanto attiene alla modalità di nomina dei componenti l'Autorità di vigilanza ed alle garanzie di autonomia riconosciute a tale organo.⁴⁶¹

⁴⁶¹ Sul livello di autonomia dell'Autorità valdostana di controllo la Corte non si è soffermata particolarmente nella pronuncia in commento (come ha notato L. CAVALLINI CADEDDU, *I controlli sulla gestione delle autonomie* cit.), ma l'analisi della legge regionale impugnata sembra confermare una particolare attenzione del legislatore alla autonomia dei componenti l'organo in oggetto. Si considerino, ad esempio, le modalità di designazione dei componenti, eletti dal Consiglio regionale a maggioranza dei quattro quinti (art. 3 l. n. 10 cit.) tra soggetti di comprovata professionalità; ed ancora la non rieleggibilità dei componenti (art. 4); e la disciplina, piuttosto rigida, delle cause ostative alla nomina e delle incompatibilità (art. 5).

NORMATIVA COMUNITARIA

CONSIGLIO D'EUROPA RACCOMANDAZIONI CONGRESSO DEI POTERI LOCALI E REGIONALI D'EUROPA

RACCOMANDAZIONE 61 (1999) RELATIVA AL RUOLO DEI MEDIATORI DEL DIFENSORI CIVICI A LIVELLO LOCALE E REGIONALE NELLA DIFESA DEI DIRITTI DEI CITTADINI

Il Congresso,

Ricordando i testi principali adottati dal Comitato dei Ministri ed in particolare:

La Raccomandazione n° 13 (1985) relativa all'istituzione del Difensore civico;

La Risoluzione n° 8 (1985) sulla cooperazione tra i difensori civici degli Stati membri e tra questi ed il Consiglio d'Europa;

La Raccomandazione n° 14 (1997) relativa alla creazione di istituzioni nazionali indipendenti per la promozione e la tutela dei diritti dell'uomo;

La Risoluzione n° 11 (1997) sulla cooperazione tra le istituzioni nazionali per la promozione e la tutela dei diritti dell'uomo degli Stati membri e tra queste e il Consiglio d'Europa;

Tenuto conto della Raccomandazione principale n° 23 e del paragrafo 72 della Relazione finale del Comitato di esperti;

Avendo preso conoscenza dei lavori effettuati dal Consiglio d'Europa nell'ambito delle «Tavole rotonde con i difensori civici europei» tenutesi a Firenze (7 - 8 novembre 1991), Limassol (8-10 maggio 1996), Lisbona (16 giugno 1994) e Malta (ottobre 1998);

Tenendo conto dei risultati della Conferenza di Messina (Italia), (13 - 15 novembre 1997) su «Un'istituzione per la tutela dei diritti più vicina ai cittadini: Difensore civico a livello locale e regionale»;

Ritiene che i rapporti tra i cittadini ed i pubblici poteri stiano diventando complessi e difficili e che possano quindi creare una situazione di crescente conflittualità mentre, allo stesso tempo, i cittadini si trovano in una posizione di debolezza nei confronti delle pubbliche amministrazioni;

Constata che la crescente complessità degli apparati amministrativi, i fattori che ostacolano le buone relazioni tra la cittadinanza e la burocrazia e le difficoltà pratiche incontrate dai cittadini nel far ricorso alle giurisdizioni amministrative rappresentano, attualmente, la preoccupazione maggiore dei pubblici poteri in particolare delle autorità locali e regionali;

Sottolinea che i cittadini dei Paesi europei tendono sempre più a disinteressarsi della gestione della cosa pubblica ed a prendere le distanze dalle autorità e dalle pubbliche amministrazioni;

Ritiene che i cittadini europei in genere esigono un migliore funzionamento della pubblica amministrazione, nonché la creazione di vie d'accesso sempre affidabili alle procedure dell'amministrazione e di mezzi di ricorso adeguati;

Attira l'attenzione sul fatto che in diversi Stati, le istituzioni giudiziarie spesso sovraccariche non sono in grado di verificare adeguatamente e, all'occorrenza, di sanzionare efficacemente i casi di cattiva amministrazione;

È convinto che l'istituzione del Mediatore del Difensore civico (europeo, nazionale, regionale, provinciale, comunale, ecc.) contribuisca, da una parte a rafforzare il sistema di tutela dei diritti dell'uomo e, dall'altra, a migliorare i rapporti tra la pubblica amministrazione e gli utenti;

Dichiara di voler sostenere ed approfondire qualsiasi azione volta a migliorare la tutela dei cittadini ed il funzionamento delle pubbliche amministrazioni;

Constata che diversi Stati membri del Consiglio d'Europa hanno creato l'Ufficio del Difensore civico e che alcune Città e regioni europee hanno istituito Difensori civici locali e regionali;

Alla luce dell'esperienza acquisita in questi Paesi, e convinto che l'intervento del Difensore civico, soprattutto locale e regionale, possa contribuire notevolmente:

- a prevenire il ricorso a procedure giudiziarie lunghe e costose e, di conseguenza, a ridurre il numero come pure la distanza che oggi separa i cittadini dagli enti pubblici;
- a facilitare la ricerca dell'equità, il rispetto dello Stato di diritto, il rispetto dei diritti delle minoranze e l'attenzione dei bisogni dei cittadini;
- ad accrescere la trasparenza e l'efficacia dell'azione amministrativa, la qualità dei servizi forniti, in poche parole, la buona amministrazione.

Si rammarica del fatto che, nella maggior parte dei Paesi membri del consiglio d'Europa, i cittadini non siano sufficientemente informati dell'esistenza di questa istituzione e della possibilità di crearla;

Secondo i desideri espressi dai partecipanti alla Conferenza di Messina, in particolare da quelli appartenenti a Stati che ancora non dispongono di questa forma di protezione dei cittadini, i quali hanno chiesto che essa venga istituita nel loro paese, soprattutto a livello locale e regionale;

E tenuto conto dei Principi che reggono l'istituzione del Difensore civico adottati con la Risoluzione n° 80 (1999) e ad essa annessi;

Raccomanda

I. Ai governi degli Stati membri che non dispongono di questa istituzione:

Di appoggiare la creazione di Uffici del Difensore civico a livello nazionale come pure nelle Città e nelle Regioni, e di fare sì che le autorità locali e regionali possano, tramite mezzi giuridici e finanziari adeguati, contribuire anche a migliorare la tutela dei cittadini e delle minoranze, il rispetto del diritto, la gestione degli affari pubblici ed il funzionamento delle amministrazioni.

II. Ai governi degli Stati membri che già dispongono di questa istituzione a livello nazionale:

Di promuoverne la creazione anche a livello locale e regionale e di informare adeguatamente i cittadini sulla natura e sulle potenzialità di questa istituzione.

NORMATIVA STATALE

DECRETO LEGISLATIVO 18 AGOSTO 2000, N. 267

TESTO UNICO DELLE LEGGI SULL'ORDINAMENTO DEGLI ENTI LOCALI. (ESTRATTO)

omissis

Art. 11 Difensore civico.

1. Lo statuto comunale e quello provinciale possono prevedere l'istituzione del difensore civico, con compiti di garanzia dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione comunale o provinciale, segnalando, anche di propria iniziativa, gli abusi, le disfunzioni, le carenze ed i ritardi dell'amministrazione nei confronti dei cittadini.
2. Lo statuto disciplina l'elezione, le prerogative ed i mezzi del difensore civico nonché i suoi rapporti con il consiglio comunale o provinciale.
3. Il difensore civico comunale e quello provinciale svolgono altresì la funzione di controllo nell'ipotesi prevista all'articolo 127.¹

omissis

Art. 127 Controllo eventuale.

1. Le deliberazioni della Giunta e del consiglio sono sottoposte al controllo, nei limiti delle illegittimità denunciate, quando un quarto dei consiglieri provinciali o un quarto dei consiglieri nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti ovvero un quinto dei consiglieri nei comuni con popolazione sino a 15.000 abitanti ne facciano richiesta scritta e motivata con l'indicazione delle norme violate, entro dieci giorni dall'affissione all'albo pretorio, quando le deliberazioni stesse riguardino:
 - a) appalti e affidamento di servizi o forniture di importo superiore alla soglia di rilievo comunitario;
 - b) dotazioni organiche e relative variazioni;
 - c) assunzioni del personale.
2. Nei casi previsti dal comma 1, il controllo è esercitato dal comitato regionale di controllo ovvero, se istituito, dal difensore civico comunale o provinciale. L'organo che procede al controllo, se ritiene che la deliberazione sia illegittima, ne dà comunicazione all'ente, entro quindici giorni dalla richiesta, e lo invita ad eliminare i vizi riscontrati.

¹ Il presente articolo corrisponde all'art. 8 della Legge 8 giugno 1990, n. 142, ora abrogata.

In tal caso, se l'ente non ritiene di modificare la delibera, essa acquista efficacia se viene confermata con il voto favorevole della maggioranza assoluta dei componenti il consiglio.

3. La Giunta può altresì sottoporre al controllo preventivo di legittimità dell'organo regionale di controllo ogni altra deliberazione dell'ente secondo le modalità di cui all'articolo 133.²

omissis

Art. 136

Poteri sostitutivi per omissione o ritardo di atti obbligatori.

1. Qualora gli enti locali, sebbene invitati a provvedere entro congruo termine, ritardino o omettano di compiere atti obbligatori per legge, si provvede a mezzo di commissario ad acta nominato dal difensore civico regionale, ove costituito, ovvero dal comitato regionale di controllo. Il commissario ad acta provvede entro sessanta giorni dal conferimento dell'incarico.³

omissis

² Il presente articolo corrisponde ai commi 34, 38, 39 dell'art. 17 della Legge 15 maggio 1997, n. 127, ora abrogato.

³ Il presente articolo corrisponde al comma 45 dell'art. 17 della Legge 15 maggio 1997, n. 127, ora abrogato.

LEGGE 15 MAGGIO 1997, N. 127**MISURE URGENTI PER LO SNELLIMENTO DELL'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA E DEI PROCEDIMENTI
DI DECISIONE E DI CONTROLLO. (ESTRATTO)**

omissis

Art. 16

Difensori civici delle regioni e delle province autonome.

1. A tutela dei cittadini residenti nei comuni delle rispettive regioni e province autonome e degli altri soggetti aventi titolo secondo quanto stabilito dagli ordinamenti di ciascuna regione e provincia autonoma, i difensori civici delle regioni e delle province autonome, su sollecitazione di cittadini singoli o associati, esercitano, sino all'istituzione del difensore civico nazionale, anche nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato, limitatamente agli ambiti territoriali di rispettiva competenza, con esclusione di quelle che operano nei settori della difesa, della sicurezza pubblica e della giustizia, le medesime funzioni di richiesta, di proposta, di sollecitazione e di informazione che i rispettivi ordinamenti attribuiscono agli stessi nei confronti delle strutture regionali e provinciali.
2. I difensori civici inviano ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati entro il 31 marzo una relazione sull'attività svolta nell'anno precedente ai sensi del comma 1.

omissis

LEGGE 5 FEBBRAIO 1992 N. 104**LEGGE-QUADRO PER L'ASSISTENZA, L'INTEGRAZIONE SOCIALE
E I DIRITTI DELLE PERSONE HANDICAPPATE. (ESTRATTO)**

omissis

Art. 36

Aggravamento delle sanzioni penali.

1. Per i reati di cui agli articoli 527 e 628 del codice penale, nonché per i delitti non colposi contro la persona, di cui al titolo XII del libro II del codice penale, e per i reati di cui alla legge 20 febbraio 1958, n. 75 , qualora l'offeso sia una persona handicappata la pena è aumentata da un terzo alla metà (35).
2. Per i procedimenti penali per i reati di cui al comma 1 è ammessa la costituzione di parte civile del difensore civico, nonché dell'associazione alla quale risulti iscritta la persona handicappata o un suo familiare.

omissis

LEGGE 7 AGOSTO 1990, N. 241**NUOVE NORME IN MATERIA DI PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO
E DI DIRITTO DI ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI. (ESTRATTO)**

omissis

Art. 25*Modalità di esercizio del diritto di accesso e ricorsi.*

1. Il diritto di accesso si esercita mediante esame ed estrazione di copia dei documenti amministrativi, nei modi e con i limiti indicati dalla presente legge. L'esame dei documenti è gratuito. Il rilascio di copia è subordinato soltanto al rimborso del costo di riproduzione, salve le disposizioni vigenti in materia di bollo, nonché i diritti di ricerca e di visura.
2. La richiesta di accesso ai documenti deve essere motivata. Essa deve essere rivolta all'amministrazione che ha formato il documento o che lo detiene stabilmente.
3. Il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso sono ammessi nei casi e nei limiti stabiliti dall'articolo 24 e debbono essere motivati.
4. Decorsi inutilmente trenta giorni dalla richiesta, questa si intende respinta. In caso di diniego dell'accesso, espresso o tacito, o di differimento dello stesso ai sensi dell'articolo 24, comma 4, il richiedente può presentare ricorso al tribunale amministrativo regionale ai sensi del comma 5, ovvero chiedere, nello stesso termine e nei confronti degli atti delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali, al difensore civico competente per ambito territoriale, ove costituito, che sia riesaminata la suddetta determinazione. Qualora tale organo non sia stato istituito, la competenza è attribuita al difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore. Nei confronti degli atti delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato tale richiesta è inoltrata presso la Commissione per l'accesso di cui all'articolo 27. Il difensore civico o la Commissione per l'accesso si pronunciano entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza. Scaduto infruttuosamente tale termine, il ricorso si intende respinto. Se il difensore civico o la Commissione per l'accesso ritengono illegittimo il diniego o il differimento, ne informano il richiedente e lo comunicano all'autorità disponente. Se questa non emana il provvedimento confermativo motivato entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione del difensore civico o della Commissione, l'accesso è consentito. Qualora il richiedente l'accesso si sia rivolto al difensore civico o alla Commissione, il termine di cui al comma 5 decorre dalla data di ricevimento, da parte del richiedente, dell'esito della sua istanza al difensore civico o alla Commissione stessa. Se l'accesso è negato o differito per motivi inerenti ai dati personali che si riferiscono a soggetti terzi, la Commissione provvede, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il quale si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta, decorso inutilmente il quale il parere si intende reso. Qualora un procedimento di cui alla sezione III del capo I del titolo I della parte III del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, o di cui agli articoli 154, 157, 158, 159 e 160 del medesimo decreto legislativo n. 196 del 2003, relativo al trattamento pubblico di dati personali da parte di una pubblica amministrazione, interessi l'accesso ai documenti amministrativi, il Garante per la protezione dei dati personali chiede il parere, obbligatorio e non vincolante, della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi. La richiesta di parere sospende il termine per la pronuncia del Garante sino all'acquisizione del parere, e comunque per non oltre quindici giorni. Decorso inutilmente detto termine, il Garante adotta la propria decisione.
5. Contro le determinazioni amministrative concernenti il diritto di accesso e nei casi previsti dal comma 4 è dato ricorso, nel termine di trenta giorni, al tribunale amministrativo regionale, il quale decide in camera di consiglio entro trenta giorni dalla scadenza del termine per il deposito del ricorso, uditi i difensori delle parti che ne abbiano fatto richiesta. In pendenza di un ricorso presentato ai sensi della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, e successive

modificazioni, il ricorso può essere proposto con istanza presentata al presidente e depositata presso la segreteria della sezione cui è assegnato il ricorso, previa notifica all'amministrazione o ai controinteressati, e viene deciso con ordinanza istruttoria adottata in camera di consiglio. La decisione del tribunale è appellabile, entro trenta giorni dalla notifica della stessa, al Consiglio di Stato, il quale decide con le medesime modalità e negli stessi termini. Le controversie relative all'accesso ai documenti amministrativi sono attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

5-bis. Nei giudizi in materia di accesso, le parti possono stare in giudizio personalmente senza l'assistenza del difensore. L'amministrazione può essere rappresentata e difesa da un proprio dipendente, purché in possesso della qualifica di dirigente, autorizzato dal rappresentante legale dell'ente.

6. Il giudice amministrativo, sussistendone i presupposti, ordina l'esibizione dei documenti richiesti.

omissis

LEGGE 8 GIUGNO 1990, N. 142.**ORDINAMENTO DELLE AUTONOMIE LOCALI. (ESTRATTO)**

omissis

Art. 8
Difensore civico.

[1. Lo statuto provinciale e quello comunale possono prevedere l'istituto del difensore civico, il quale svolge un ruolo di garante dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione comunale o provinciale, segnalando, anche di propria iniziativa, gli abusi, le disfunzioni, le carenze ed i ritardi dell'amministrazione nei confronti dei cittadini.

2. Lo statuto disciplina l'elezione, le prerogative ed i mezzi del difensore civico nonché i suoi rapporti con il consiglio comunale o provinciale 4] 5

omissis

⁴ Si veda anche l'art. 16 della legge 15 maggio 1997, n. 127.

⁵ La presente legge è stata abrogata dall'art. 274, del Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Vedi ora l'art. 11 dello stesso decreto.

NORMATIVA REGIONALE

LEGGE REGIONALE 9 GENNAIO 2006, N. 1 PRINCIPI E NORME FONDAMENTALI DEL SISTEMA REGIONE - AUTONOMIE LOCALI NEL FRIULI VENEZIA GIULIA. (ESTRATTO)

omissis

Art. 14 (Istituti di garanzia)

1. Gli statuti degli enti locali possono prevedere l'istituzione, anche in forma associata, del Mediatore civico o di altri istituti, aventi carattere di indipendenza, per garantire l'imparzialità, la trasparenza e il buon andamento della pubblica amministrazione nei confronti dei cittadini singoli o associati, anche al fine di prevenire potenziali controversie tra pubblica amministrazione e cittadini.
2. Nel rispetto dei principi fissati dagli statuti, gli enti locali regolamentano i casi di esercizio del potere di nomina di un commissario ad acta per l'adozione di atti obbligatori in forza di norme di legge o di statuto.
3. Per i fini di cui ai commi 1 e 2, gli enti locali si avvalgono, previa convenzione con il Consiglio regionale, del Difensore civico regionale, qualora:
 - a) lo preveda espressamente lo statuto;
 - b) sia vacante la carica di Mediatore civico;
 - c) nelle more del suo adeguamento, lo statuto non preveda il Mediatore civico o gli altri istituti di garanzia di cui al comma 1.
4. Il Difensore civico regionale riferisce annualmente al Consiglio regionale in merito all'attività svolta presso gli enti locali.
5. Per lo svolgimento delle funzioni di cui al presente articolo il Difensore civico regionale può avvalersi della struttura regionale competente in materia di autonomie locali.

omissis

Art. 20 (Forme collaborative tra gli enti locali)

1. Allo scopo di rendere la propria azione maggiormente efficace ed efficiente, gli enti locali possono esercitare le funzioni e gestire i servizi in modo coordinato in ambiti territoriali adeguati sotto il profilo demografico, ambientale e socio-economico, mediante le seguenti forme di collaborazione:
 - a) convenzioni;
 - b) associazioni intercomunali;

-
- c) unioni dei Comuni.
2. Gli atti relativi alla costituzione e alla modificazione delle forme collaborative sono comunicati alla struttura regionale competente in materia di autonomie locali.

Art. 21
(Convenzioni)

1. Le convenzioni disciplinano lo svolgimento coordinato di funzioni e servizi determinati.
2. Le convenzioni stabiliscono l'oggetto, la durata, le forme di consultazione degli enti contraenti, i loro rapporti finanziari, i reciproci obblighi e garanzie. Le convenzioni possono prevedere anche la costituzione di uffici comuni ai quali affidare l'esercizio delle funzioni pubbliche in luogo degli enti partecipanti all'accordo, ovvero la delega di funzioni da parte degli stessi a favore di uno di essi, che opera in luogo e per conto degli enti deleganti.

LEGGE REGIONALE 23 APRILE 1981, N. 20
ISTITUZIONE DELL'UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO.

TITOLO I
Istituzione dell' Ufficio del difensore civico

Art. 1
Istituzione

È istituito nella Regione Friuli - Venezia Giulia l'Ufficio del difensore civico.
L'Ufficio del difensore civico ha sede presso la Presidenza del Consiglio regionale.

Art. 2
Designazione e nomina

Il difensore civico è nominato con decreto del Presidente della Giunta regionale a seguito di designazione del Consiglio regionale.

La designazione è valida se il candidato ottiene il voto dei due terzi dei consiglieri assegnati alla Regione.

Nel caso in cui nessuno dei candidati ottenga la maggioranza di cui al precedente comma nelle prime tre votazioni, la designazione è effettuata dal Consiglio nella seduta successiva ed è valida se il candidato abbia ottenuto almeno la maggioranza assoluta dei voti dei consiglieri assegnati alla Regione.

Le votazioni avvengono a scrutinio segreto.

Art. 3
Requisiti

Il difensore civico deve essere elettore in un Comune della Regione, non deve versare in nessuna delle condizioni di incompatibilità indicate al successivo articolo 4 e deve essere scelto fra persone in possesso di peculiare competenza giuridico - amministrativa e che diano garanzia di indipendenza, obiettività e serenità di giudizio.

Art. 4
Incompatibilità

Non può essere designato all'Ufficio del difensore civico chi sia:

- a) parlamentare, consigliere regionale, provinciale, comunale o circoscrizionale;
- b) componente del Comitato centrale ovvero di un Comitato provinciale di controllo;
- c) amministratore di ente pubblico, azienda pubblica o società a partecipazione pubblica ovvero dirigente di ente o impresa vincolata con la Regione da contratti di opere o di somministrazioni ovvero che riceva a qualsiasi titolo sovvenzioni della Regione.

Art. 5

Durata in carica, decadenza e revoca

Il difensore civico dura in carica cinque anni e può essere rieletto una sola volta con le stesse modalità previste per la nomina.

Quando si verifichi una delle cause d'incompatibilità previste dal precedente articolo 4, il Consiglio dichiara la decadenza del difensore civico, secondo le norme che regolano la decadenza dei consiglieri regionali.

Può essere revocato dal Consiglio regionale per gravi motivi connessi all'esercizio delle sue funzioni, con la stessa qualificata maggioranza prevista per la designazione dal precedente articolo 2, secondo comma.

La convocazione del Consiglio regionale è effettuata senza indugio in ogni caso di vacanza dell'Ufficio del difensore civico.

Il mandato del difensore civico viene comunque meno con la cessazione del Consiglio regionale che lo ha eletto. Tuttavia egli rimane in carica sino all'insediamento del suo successore.

Art. 6¹

(Indennità di presenza e di trasferta)

1. Al Difensore civico spettano l'indennità di presenza in misura pari all'ottanta per cento di quella stabilita per i consiglieri regionali e l'indennità di trasferta qualora non fruisca di autovettura di servizio.

Art. 7²

(Struttura, dotazione organica, assegnazione del personale e decentramento dell'Ufficio)

1. Il difensore civico, per l'esercizio delle sue funzioni, si avvale di una struttura posta alla dipendenza funzionale del difensore civico stesso, costituita con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, che ne determina anche la relativa dotazione organica.

2. Il conferimento dell'incarico di responsabile della struttura individuata ai sensi del comma 1, viene deliberato dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale.

3. L'assegnazione del personale ha luogo da parte della Giunta regionale, su richiesta del Presidente del Consiglio regionale, nell'ambito del ruolo unico del personale regionale. Qualora si tratti di personale regionale dipendente dalla Segreteria generale del Consiglio regionale, il provvedimento di assegnazione è adottato dall'Ufficio di Presidenza, compatibilmente con le esigenze di servizio degli uffici consiliari.

4. Nell'organizzazione dell'Ufficio si deve tener conto delle esigenze della minoranza slovena di potersi esprimere nella propria lingua.

5. Il difensore civico si avvale di mezzi e strutture adeguati messi a disposizione dal Consiglio regionale. Qualora il difensore civico ravvisi l'esigenza del funzionamento dell'Ufficio in forma decentrata, lo stesso può avvalersi delle strutture e dei mezzi messi a disposizione dall'Amministrazione regionale.

6. Al difensore civico non può essere attribuita la disponibilità esclusiva di un autista e di un'auto di servizio.

¹ Articolo da ultimo così modificato dall'art. 50, comma 1, della LR 31 del 1996.

² Articolo così sostituito dall'art. 1, comma 1, L.R. 6 del 2004.

TITOLO II

Funzioni e poteri dell' Ufficio del difensore civico

Art. 8 Funzioni

A richiesta di singoli cittadini, ovvero di chiunque abbia interesse in un procedimento amministrativo in corso, il difensore civico interviene presso:

- l'Amministrazione regionale;
- gli enti e le aziende dipendenti;
- gli enti delegatari di funzioni regionali;

per assicurare il tempestivo e regolare svolgimento delle pratiche relative, segnalando agli organi statuari della Regione eventuali ritardi, irregolarità o disfunzioni.

Altresì, a richiesta dei singoli, degli enti e delle formazioni sociali che vi hanno interesse il difensore civico segue presso gli enti indicati al precedente comma, l'adozione degli atti e lo svolgimento dei procedimenti posti in essere, in modo che ne siano assicurate la tempestività e la regolarità.

Di sua iniziativa, il difensore civico può, poi, intervenire presso gli enti più sopra considerati per assicurare tempestività e regolarità di svolgimento ai procedimenti amministrativi che presentino un diffuso interesse per la collettività.

L'azione del difensore civico può essere estesa d'ufficio a procedimenti ed atti di natura e contenuto identici a quelli per cui sia stato richiesto l'intervento al fine di rimuovere analoghe disfunzioni ad essi comuni.

Il difensore civico, qualora nello svolgimento della sua attività venga a conoscenza o rilevi disfunzioni di altri uffici della Pubblica amministrazione incidenti sull'attività amministrativa regionale o che investono interessi della collettività, può informare gli organi statuari della Regione, con apposita relazione.

Art. 9 Poteri

Il difensore civico svolge le sue funzioni in piena libertà ed indipendenza.

L'intervento del difensore civico avviene nei modi e nelle forme più sollecite allo scopo di assicurare il regolare e tempestivo svolgimento della procedura amministrativa richiesta.

Per l'espletamento dei suoi compiti, in relazione alle pratiche al suo esame, egli ha facoltà di consultare i documenti d'ufficio ed ottenere copia dei provvedimenti ed atti comunque collegati con le pratiche predette, nonché notizie ed informazioni.

Qualora il difensore civico, nell'esercizio della sua funzione, venga a conoscenza di fatti costituenti reato, ha l'obbligo di farne rapporto all'Autorità giudiziaria.

TITOLO III

Procedimento di attuazione della funzione di difensore civico

Art. 10 Modalità d'intervento

Il soggetto od i soggetti interessati in via diretta o riflessa all'adozione od allo svolgimento di atti e procedimenti della Pubblica amministrazione regionale possono richiedere l'intervento, ai sensi della presente legge, del difensore civico, trascorsi venti giorni senza che l'istante o gli istanti - i quali in precedenza si siano rivolti per iscritto all'ufficio competente - abbiano ricevuto dall'Amministrazione interpellata risposta ovvero ne abbiano ricevuta una insoddisfacente.

Il difensore civico, previa comunicazione ai competenti organi statuari della Regione, chiede al responsabile d'ufficio di procedere congiuntamente all'esame della pratica nel termine di dieci giorni.

In occasione di tale esame il difensore civico stabilisce, sentito il responsabile dell'ufficio e tenuto conto delle esigenze dell'ufficio medesimo, il termine massimo per la regolare definizione della pratica, dandone immediata notizia al cittadino interessato e, per conoscenza, ai competenti organi statutari della Regione.

Trascorso il termine di cui al comma precedente, il difensore civico è tenuto a portare a conoscenza di detti organi gli ulteriori ritardi verificatisi.

Il responsabile di un ufficio che impedisca o ritardi lo svolgimento delle funzioni del difensore civico è soggetto ai provvedimenti disciplinari previsti dalle norme vigenti.

Art. 11

Rapporto con gli organi statutari della Regione

Il difensore civico, oltre alle dirette comunicazioni ai competenti organi statutari della Regione, di cui ai precedenti articoli 8 e 10, invia:

- a) entro il 31 marzo di ogni anno una relazione dettagliata sull'attività svolta nell'anno precedente, corredata da osservazioni e suggerimenti, al Presidente del Consiglio regionale per la trasmissione ai consiglieri ai fini dell'esame da parte del Consiglio;
- b) relazioni dettagliate al Presidente del Consiglio regionale, perchè ne dia comunicazione al Consiglio, nei casi in cui ritenga di riscontrare gravi e ripetute irregolarità o negligenze da parte di uffici;
- c) relazioni dettagliate al Presidente della Giunta regionale per le opportune determinazioni.

L'Amministrazione regionale è tenuta a pubblicizzare adeguatamente, attraverso i propri canali d'informazione, le attività ed i risultati dell'Ufficio del difensore civico.

Art. 12

Diritti dei consiglieri regionali

I consiglieri regionali hanno nei riguardi dell' Ufficio del difensore civico titolo a richiedere notizie ed informazioni connesse allo svolgimento della relativa funzione, salvo i limiti stabiliti a tutela dei diritti dei terzi.

Art. 13

Norma finanziaria

Gli oneri derivanti dall' applicazione dell'articolo 6 della presente legge fanno carico al capitolo 1 dello stato di previsione della spesa del bilancio per l'esercizio finanziario 1981, il cui stanziamento presenta sufficiente disponibilità, ed ai corrispondenti capitoli del bilancio per gli esercizi successivi.

GIURISPRUDENZA**CORTE COSTITUZIONALE****SENTENZA N. 173 DEL 15 GIUGNO 2004**

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Gustavo	ZAGREBELSKY	Presidente
- Valerio	ONIDA	Giudice
- Carlo	MEZZANOTTE	"
- Fernanda	CONTRI	"
- Guido	NEPPI MODONA	"
- Piero Alberto	CAPOTOSTI	"
- Annibale	MARINI	"
- Franco	BILE	"
- Giovanni Maria	FLICK	"
- Francesco	AMIRANTE	"
- Ugo	DE SIERVO	"
- Romano	VACCARELLA	"
- Paolo	MADDALENA	"
- Alfio	FINOCCHIARO	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 3, della legge della Regione Toscana 27 settembre 2002, n. 35, recante «Modificazioni alla legge regionale 2 gennaio 2002, n. 2 (Soppressione del Comitato regionale di controllo e disposizioni in materia di cessazione dei controlli preventivi di legittimità sugli atti degli enti locali e di esercizio dei poteri sostitutivi del Difensore civico regionale)», che, rispettivamente, sostituiscono l'art. 3, comma 1, e modificano l'art. 5, comma 5, della legge regionale n. 2 del 2002, promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 6 dicembre 2002, depositato in cancelleria il 14 successivo e iscritto al n. 92 del registro ricorsi 2002.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito nell'udienza pubblica dell'11 novembre 2003 il Giudice relatore Gustavo Zagrebelsky;

uditi l'avvocato dello Stato Sergio Laporta per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Mario Loria per la Regione Toscana.

Ritenuto in fatto

1. – Con ricorso notificato il 6 dicembre 2002 e depositato il successivo 14 dicembre, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato i commi 1 e 3 dell'art. 1 della legge della Regione Toscana 27 settembre 2002, n. 35, recante «Modificazioni alla legge regionale 2 gennaio 2002, n. 2 (Soppressione del Comitato regionale di controllo e disposizioni in materia di cessazione dei controlli preventivi di legittimità sugli atti degli enti locali e di esercizio dei poteri sostitutivi del Difensore civico regionale)»: il comma 1, limitatamente alla parte in cui sostituisce l'art. 3, comma 1, della legge regionale n. 2 del 2002; il comma 3, in quanto modifica l'art. 5, comma 5, della medesima legge regionale n. 2 del 2002.

2. – Nel sollevare le questioni di legittimità costituzionale, il ricorrente, rappresentato dall'Avvocatura generale dello Stato, osserva preliminarmente che la legge regionale n. 2 del 2002 era stata oggetto di ricorso di fronte alla Corte costituzionale, e che in pendenza di quel giudizio – concluso con l'ordinanza n. 15 del 2003 – la Regione, «con lodevole apertura alla leale cooperazione», aveva approvato la nuova legge n. 35 del 2002, apportando diverse modifiche alla disciplina allora censurata.

Tra queste modifiche, quelle concernenti l'art. 3, comma 1 – che, nel nuovo testo, affida al Difensore civico regionale l'esercizio dei poteri sostitutivi attribuiti dalla legge statale o regionale, disciplinando il modo di esercizio del potere (che deve avvenire previa diffida ad adempiere entro un congruo termine e con successiva nomina di un commissario *ad acta*) –, e l'art. 5, comma 5 – il quale, nel nuovo testo, dispone che in caso di vacanza dell'ufficio del Difensore civico, i poteri in questione siano esercitati «in via transitoria» dal Presidente della Giunta regionale –, contrasterebbero, tuttavia, con gli stessi parametri costituzionali invocati nel precedente giudizio, e segnatamente con gli articoli 114, primo e secondo comma, 117, secondo comma, lettera p), e 120, secondo comma, della Costituzione.

2.1. – L'insieme di queste disposizioni, e in particolare l'art. 120, secondo comma, della Costituzione, demanderebbe alla legge statale la disciplina dei poteri sostitutivi nei confronti degli enti locali, stante la carenza di potestà legislativa della Regione in materia di controlli sostitutivi.

A suffragio della sussistenza di questa riserva statale di attuazione dell'art. 120, secondo comma, della Costituzione, secondo i principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, si porrebbero (a) la «continuità testuale» dei due periodi dell'unitario secondo comma dell'art. 120 della Costituzione, che concerne il potere sostitutivo del Governo e i relativi casi di esercizio, (b) le «solenni disposizioni» contenute nell'art. 114, commi primo e secondo, della Costituzione (con la garanzia dell'autonomia degli enti territoriali), (c) l'assegnazione alla competenza legislativa esclusiva dello Stato della materia relativa agli «organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane» [art. 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione], (d) la «cogente esigenza» di una disciplina unitaria – o perlomeno fortemente coordinata – delle modalità di esercizio dei poteri sostitutivi, a iniziare dall'individuazione dell'organo chiamato a disporre l'intervento sostitutivo.

Questi rilievi condurrebbero a interpretare l'espressione contenuta nell'art. 120, secondo comma, della Costituzione, secondo cui la «legge» definisce le citate procedure di esercizio dei poteri sostitutivi, alla stregua di una riserva alla fonte legislativa statale.

2.2. – Il ricorrente osserva inoltre che nel quadro costituzionale delineato si sarebbe collocato l'art. 1 del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 13 (Disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità degli enti locali), convertito con modificazioni nella legge 24 aprile 2002, n. 75, che sopprime il Comitato regionale di controllo sugli atti degli enti locali, e che non potrebbe valere, a sostegno della normativa regionale censurata, la circostanza che anche la vigente legislazione statale [art. 136 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali)] attribuisce al Difensore civico regionale, a mezzo di commissario *ad acta* dallo stesso nominato, poteri sostitutivi per omissione o ritardo di atti obbligatori, poiché comunque la disposizione regionale censurata produrrebbe l'effetto innovativo derivante dalla sostituzione – in contrasto con i parametri costituzionali invocati – di una specifica disposizione statale con una norma regionale.

2.3. – Sotto altro aspetto, si rileva che la disciplina degli interventi sostitutivi non potrebbe neppure essere qualificata come normativa «di chiusura» rispetto alle disposizioni legislative o amministrative regionali che stabiliscono obblighi rimasti inadempiti o comunque non osservati.

2.4. – Infine, «in via logicamente subordinata», si sottolinea che lo statuto della Regione Toscana non parrebbe consentire l'attribuzione al Difensore civico regionale di funzioni «di tanto spessore».

3. – Nel giudizio così promosso si è costituita la Regione Toscana, che ha chiesto una pronuncia di inammissibilità o di infondatezza del ricorso.

4. – Nell'imminenza dell'udienza di trattazione, la Regione Toscana ha depositato una memoria in cui, ribadendo l'infondatezza del ricorso governativo, si sottolinea come la legge regionale n. 35 del 2002 ora impugnata, recando modifiche alla legge regionale n. 2 del 2002, fosse stata approvata dalla Regione proprio per tenere conto di quanto rilevato dal Governo nel precedente ricorso contro la legge n. 2 sotto il profilo della competenza a disciplinare il potere sostitutivo nei confronti degli enti nella materia della finanza locale, e in relazione al principio di coordinamento con la finanza pubblica (da ciò l'abrogazione dell'art. 4 della precedente legge).

La disciplina impugnata non attribuirebbe alcun nuovo potere sostitutivo al Difensore civico regionale, ma si limiterebbe a «confermare» quanto disposto da singole leggi regionali di settore, che tra l'altro assegnerebbero al Difensore civico anche poteri sostitutivi nei confronti degli enti locali e nei confronti di amministrazioni diverse dagli enti locali, i cui atti non sarebbero più soggetti a controllo da parte del co.re.co., data la soppressione di quest'ultimo.

Quanto poi al previsto esercizio di poteri sostitutivi attribuiti al Difensore civico da leggi dello Stato, si tratterebbe di previsione puramente attuativo-ricognitiva, comunque necessaria per garantire continuità nell'azione amministrativa, posto che rilevanti funzioni sarebbero state attribuite da norme statali ai difensori civici regionali.

4.1. – In generale, la difesa regionale contesta l'assunto di fondo del ricorso, e cioè che il potere sostitutivo nei confronti degli enti locali spetti esclusivamente al Governo, secondo gli invocati articoli 114, 117, secondo comma, lettera p), e 120 della Costituzione: al contrario, si osserva, la disciplina del potere sostitutivo non costituirebbe una materia a sé, ma un aspetto «di chiusura» della regolazione delle diverse materie, e dunque seguirebbe i criteri di ripartizione tra Stato e Regioni delineati dall'art. 117 della Costituzione.

Pertanto, nelle materie affidate alla potestà legislativa, esclusiva o concorrente, della Regione, a quest'ultima (con l'esclusione dei casi di diretta intestazione allo Stato di talune funzioni amministrative in applicazione del principio di sussidiarietà) spetterebbe dettare la normativa applicabile, disciplinare i rapporti amministrativi e «allocare» l'esercizio delle funzioni, ciò che attrarrebbe anche la disciplina delle eventuali conseguenze previste in caso di inadempienza o inerzia degli enti locali nell'esercizio delle funzioni conferite, pena la paralisi del sistema.

La disciplina del potere sostitutivo posta con legge regionale, in materie di competenza propria, a fronte di accertate inadempienze indicate nella legge stessa, ovvero di richieste di intervento degli stessi enti locali in ipotesi eccezionali e patologiche, non potrebbe dirsi dunque lesiva di alcuno dei parametri costituzionali invocati dallo Stato: (a) non dell'art. 114, che – anzi – porrebbe su un piano di parità tutti gli enti costitutivi della Repubblica; (b) non dell'art. 117, secondo comma, lettera p), perché il potere sostitutivo regionale riguarderebbe solo l'area affidata, *ratione materiae*, alla legislazione regionale; (c) non dell'art. 120, che contemplerebbe un potere sostitutivo generale – ma eccezionale – del Governo, connesso a presupposti del tutto particolari, in vista della garanzia dell'unità stessa del sistema, con una norma che darebbe ora «copertura» costituzionale ai poteri sostitutivi del Governo già prima stabiliti dall'ordinamento e giustificati, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale, da esigenze unitarie.

Che la previsione costituzionale non esaurisca l'intera gamma dei poteri sostitutivi sarebbe, d'altra parte, confermato dalla stessa legislazione statale: ad esempio, dalla disciplina della sostituzione nei confronti degli enti locali in caso di mancata approvazione dei bilanci di previsione (legge n. 75 del 2002, confermata dalla successiva legge 20 maggio 2003, n. 116), che assegna tale potere al Prefetto, in relazione alla materia della finanza degli enti locali. Se fosse vera la premessa del ricorrente, anche queste previsioni poste da norme statali dovrebbero ritenersi incostituzionali, poiché non in linea con quanto disposto dall'art. 120 della Costituzione.

Dovrebbe, quindi, affermarsi la legittimità del potere sostitutivo regolato con normative regionali, nelle materie sostanziali di competenza della Regione, fermi restando il necessario rispetto dei principi di leale collaborazione e proporzionalità, nonché la salvaguardia della potestà statutaria e regolamentare e dell'autonomia organizzativa

degli enti locali: il sindacato di costituzionalità sulle leggi regionali potrebbe svolgersi, allora, solo di volta in volta, in relazione alla verifica del rispetto dei limiti e dei principi sopra indicati.

L'interpretazione esposta troverebbe conferma – ad avviso della difesa regionale – anche nella legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), che non conterrebbe alcuna previsione dalla quale desumere l'esclusione della disciplina del potere sostitutivo dall'ambito della legislazione regionale.

4.2. – Sotto un diverso profilo, la difesa regionale contesta, poi, l'affermazione governativa secondo cui lo statuto regionale non ammetterebbe competenze del Difensore civico regionale come quella in questione. A tal riguardo, si sottolinea come lo statuto definisca l'attività dell'organo in termini del tutto generici, demandando alla legge regionale la disciplina puntuale, ciò che sarebbe avvenuto con l'attribuzione anche di poteri sostitutivi nei confronti degli enti locali (legge regionale 12 gennaio 1994, n. 4, recante «Nuova disciplina del Difensore Civico»).

4.3. – Infine, la Regione Toscana sostiene l'impossibilità di seguire l'impostazione propria del ricorso statale, per le conseguenze inaccettabili che ne deriverebbero: la Regione, infatti, in quanto priva del potere di disciplinare gli interventi sostitutivi nei confronti degli enti locali, dovrebbe segnalare al Governo, a norma dell'art. 120 della Costituzione, i casi in cui gli enti locali risultassero inadempienti, e sarebbe perciò affidata al Governo la valutazione sulla sussistenza del presupposto di un intervento sostitutivo in base alla norma costituzionale.

Anche prescindendo dall'appesantimento procedurale, una simile impostazione risulterebbe fortemente lesiva dell'autonomia delle Regioni, in quanto sarebbe il Governo a decidere circa la possibilità o l'opportunità di perseguire un determinato obiettivo posto dal legislatore regionale con l'attivazione del potere sostitutivo. Per prevenire una simile conseguenza, la Regione finirebbe dunque per essere indotta a trattenere a sé – in patente dissonanza con il sistema disegnato a seguito della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione – l'esercizio di funzioni amministrative reputate di particolare rilievo, con la distorsione del principio di sussidiarietà e con l'accentuazione del criterio di adeguatezza.

In definitiva, l'idea che la disciplina del potere sostitutivo sia estranea alla competenza regionale non sarebbe sostenibile, dovendosi al contrario ammetterne la possibilità, nel quadro dei criteri sopra illustrati, conformemente a quanto espresso nella giurisprudenza costituzionale più recente (sentenza n. 313 del 2003), che ha definito presupposti e modi del potere di sostituzione.

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale dei commi 1 e 3 dell'art. 1 della legge della Regione Toscana 27 settembre 2002, n. 35, recante «Modificazioni alla legge regionale 2 gennaio 2002, n. 2 (Soppressione del Comitato regionale di controllo e disposizioni in materia di cessazione dei controlli preventivi di legittimità sugli atti degli enti locali e di esercizio dei poteri sostitutivi del Difensore civico regionale)»: il comma 1, limitatamente alla parte in cui sostituisce l'art. 3, comma 1, della legge regionale n. 2 del 2002; il comma 3, in quanto modifica l'art. 5, comma 5, della medesima legge regionale n. 2 del 2002.

Ad avviso del ricorrente, l'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 35 del 2002 – che, sostituendo l'art. 3, comma 1, della legge n. 2 del 2002, affida al Difensore civico regionale l'esercizio dei poteri sostitutivi attribuiti dalla legge, statale o regionale, e disciplina il modo di esercizio del potere (che deve avvenire previa diffida ad adempiere entro un congruo termine e con successiva nomina di un commissario *ad acta*) –, e l'art. 1, comma 3, della stessa legge n. 35 del 2002 – che modifica l'art. 5, comma 5, della legge n. 2 del 2002, disponendo che, in caso di vacanza dell'ufficio del Difensore civico, i poteri in questione siano esercitati «in via transitoria» dal Presidente della Giunta regionale –, contrasterebbero con gli articoli 114, primo e secondo comma, 117, secondo comma, lettera p), e 120, secondo comma, della Costituzione.

Alla luce di queste disposizioni costituzionali, risulterebbe, infatti, riservata allo Stato la disciplina degli interventi sostitutivi.

Tale conclusione sarebbe sorretta (a) dalla «continuità testuale» dei due periodi dell'unitario secondo comma dell'art. 120 della Costituzione, che concerne il potere sostitutivo del Governo e i relativi casi di esercizio, (b) dalle «soleenni disposizioni» contenute nell'art. 114, commi primo e secondo, della Costituzione (con la garanzia

dell'autonomia degli enti territoriali), (c) dall'assegnazione alla competenza legislativa esclusiva dello Stato della materia relativa agli «organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane» [art. 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione], (d) dalla «cogente esigenza» di una disciplina unitaria – o perlomeno fortemente coordinata – delle modalità di esercizio dei poteri sostitutivi, a iniziare dall'individuazione dell'organo chiamato a disporre l'intervento sostitutivo.

La disciplina dettata dal legislatore regionale, nel sostituirsi a una specifica disciplina statale, rivelerebbe altresì il suo carattere innovativo, in contrasto con i parametri costituzionali invocati.

Infine, sarebbe dubbia la possibilità di attribuire al Difensore civico regionale, sulla base dello statuto della Regione Toscana, funzioni «di tanto spessore» quali quelle attribuite dalle disposizioni impugnate.

2. – La questione è fondata.

2.1. – Questa Corte ha già affermato che l'art. 120, secondo comma, della Costituzione non preclude, in linea di principio, la possibilità che la legge regionale, intervenendo in materie di propria competenza e nel disciplinare l'esercizio di funzioni amministrative di competenza degli enti locali, preveda anche poteri sostitutivi in capo a organi regionali nel caso di inerzia o di inadempimento da parte dell'ente ordinariamente competente (sentenze numeri 43, 69, 70, 71, 72, 73 e 112 del 2004).

Tuttavia, nel prevedere ipotesi di interventi sostitutivi, da configurarsi come eccezionali rispetto al normale esercizio delle funzioni, la legge regionale è tenuta al rispetto di alcuni principi derivanti dall'esigenza di salvaguardare, pur nella sostituzione, il valore costituzionale dell'autonomia degli enti locali. Tra questi principi, rileva nel caso in esame quello secondo il quale l'esercizio del potere sostitutivo deve essere affidato a un organo di governo della Regione o deve comunque svolgersi sulla base di una decisione di questo (cfr. sentenze n. 313 del 2003, n. 342 del 1994, n. 460 del 1989), stante l'attitudine dell'intervento a incidere sull'autonomia costituzionale dell'ente sostituito.

2.2. – L'art. 1, comma 1, della legge della Regione Toscana n. 35 del 2002 non si conforma al principio suddetto, enucleato nelle citate pronunce di questa Corte, e ciò a causa dell'attribuzione del potere di sostituzione nei confronti degli enti locali al Difensore civico regionale.

Come questa Corte ha già avuto modo di più ampiamente argomentare (cfr. sentenza n. 112 del 2004), il Difensore civico, indipendentemente da ogni qualificazione giuridica, è titolare, generalmente, di funzioni connesse alla tutela della legalità e della regolarità dell'amministrazione, funzioni assimilabili, in larga misura, a quelle di controllo, spettanti – anteriormente all'abrogazione dell'art. 130 della Costituzione – ai comitati regionali di controllo, ai quali tale figura era già stata equiparata dall'art. 17 della legge 15 maggio 1997, n. 127 [ora art. 136 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali)] e da alcune leggi regionali successive.

Anche nella Regione Toscana, il Difensore civico regionale ha compiti di questo tipo, essendo chiamato, a norma dell'art. 2 della legge regionale 12 gennaio 1994, n. 4 (Nuova disciplina del Difensore Civico), ad assicurare «la tutela non giurisdizionale dei diritti soggettivi, degli interessi legittimi e degli interessi collettivi o diffusi dei cittadini e degli enti, dei residenti e degli utenti dei servizi, singoli o associati» (comma 1), e a intervenire «in caso di ritardo, irregolarità ed omissione nell'attività e nei comportamenti dei pubblici uffici, al fine di garantire l'effettivo rispetto dei principi di legalità, trasparenza, buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa» (comma 2).

La natura del Difensore civico e le funzioni da esso esercitate impediscono dunque la sua configurazione alla stregua di un organo di governo regionale, che, sola, consente di esercitare nei confronti degli enti locali interventi di tipo sostitutivo. Questi ultimi, infatti, per il loro tradursi in spostamenti eccezionali di competenze, e per la loro incidenza diretta sull'autonomia costituzionalmente garantita di enti politicamente rappresentativi, non possono non provenire dagli organi regionali di vertice, cui istituzionalmente competono le determinazioni di politica generale delle quali essi stessi assumono la responsabilità.

2.3. – Le medesime ragioni che fondano il contrasto dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Toscana n. 35 del 2002 con la Costituzione valgono anche per il comma 3 del medesimo art. 1, il quale, nel prevedere la disciplina dell'esercizio dei poteri sostitutivi regionali nel caso di vacanza dell'ufficio del Difensore civico, illegittimamente presuppone in quest'ultimo la titolarità dell'ordinaria competenza in tema di sostituzione.

per questi motivi
la Corte costituzionale

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Toscana 27 settembre 2002, n. 35, recante «Modificazioni alla legge regionale 2 gennaio 2002, n. 2 (Soppressione del Comitato regionale di controllo e disposizioni in materia di cessazione dei controlli preventivi di legittimità sugli atti degli enti locali e di esercizio dei poteri sostitutivi del Difensore civico regionale)», nella parte in cui sostituisce l'art. 3, comma 1, della legge regionale n. 2 del 2002; e dell'art. 1, comma 3, della medesima legge della Regione Toscana n. 35 del 2002, che sostituisce l'art. 5, comma 5, della legge regionale n. 2 del 2002.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 giugno 2004.

F.to:

Gustavo ZAGREBELSKY, Presidente e Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 15 giugno 2004

CORTE COSTITUZIONALE**SENTENZA N. 112 DEL 6 APRILE 2004****REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE**

composta dai signori:

- Gustavo	ZAGREBELSKY	Presidente
- Valerio	ONIDA	Giudice
- Carlo	MEZZANOTTE	"
- Fernanda	CONTRI	"
- Guido	NEPPI MODONA	"
- Piero Alberto	CAPOTOSTI	"
- Annibale	MARINI	"
- Franco	BILE	"
- Giovanni Maria	FLICK	"
- Francesco	AMIRANTE	"
- Ugo	DE SIERVO	"
- Romano	VACCARELLA	"
- Paolo	MADDALENA	"
- Alfio	FINOCCHIARO	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera a), e comma 2, dell'art. 4, dell'art. 6, comma 1, e dell'art. 10 nonché dell'allegato B, punti 7 ed 8, della legge della Regione Marche 24 luglio 2002, n. 10 (Misure urgenti in materia di risparmio energetico e contenimento dell'inquinamento luminoso), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 30 settembre 2002, depositato in Cancelleria l'8 ottobre 2002 ed iscritto al n. 65 del registro ricorsi 2002.

Visto l'atto di costituzione della Regione Marche;

udito nell'udienza pubblica dell'11 novembre 2003 il Giudice relatore Piero Alberto Capotosti;

uditi l'avvocato dello Stato Sergio Laporta per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Stefano Grassi per la Regione Marche.

Ritenuto in fatto

1. Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 30 settembre 2002, depositato il successivo 8 ottobre, ha sollevato questione di legittimità costituzionale in via principale dell'art. 2, comma 1, lettera a), e comma 2, dell'art. 4, dell'art. 6, comma 1, e dell'art. 10, comma 2, nonché dell'allegato B, punti 7 ed 8, della legge della Regione Marche 24 luglio 2002, n. 10 (Misure urgenti in materia di risparmio energetico e contenimento dell'inquinamento luminoso), pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Marche del 1° agosto 2002, n. 87.

2. Il ricorrente censura un primo gruppo di disposizioni della citata legge regionale n. 10 del 2002 e, precisamente, l'art. 2, comma 1, lettera a), e comma 2, e l'art. 4 (il quale rinvia all'allegato B – punti 7 ed 8), deducendo che esse, nella parte in cui attribuiscono alla Regione la competenza ad adottare il “regolamento di riduzione e prevenzione dell'inquinamento luminoso” che dovrebbe definire i requisiti tecnici per la progettazione, l'installazione e la gestione degli impianti di illuminazione esterna, pubblici e privati, realizzerebbero una restrizione della circolazione delle merci nel mercato unico europeo in violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, e sarebbero lesive della competenza legislativa statale in tema di tutela dell'ambiente (art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione) e in tema di determinazione dei principi fondamentali in materia di energia elettrica (art. 117, terzo comma, della Costituzione). Inoltre l'art. 6, comma 1, si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, violando la competenza del legislatore statale in tema di “ordinamento civile” nella parte in cui impone all'autonomia negoziale dei privati l'adozione di capitoli conformi alle prescrizioni della legge stessa.

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, inoltre, l'art. 10 della predetta legge regionale n. 10 del 2002, sostenendo che tale disposizione, nella parte in cui – al comma 2 – stabilisce che, “decorso inutilmente il termine di cui al comma 1” (e cioè il termine per provvedere assegnato dal difensore civico regionale nel caso in cui “i Comuni ritardino o omettano di compiere gli atti obbligatori previsti dalla presente legge”), “il difensore civico, sentito il Comune inadempiente, nomina un commissario ad acta che provvede in via sostitutiva”, si porrebbe in contrasto con gli artt. 114, primo e secondo comma, 117, secondo comma, lettera p), e 120, secondo comma, della Costituzione.

Quest'ultimo attribuisce al Governo il potere di “sostituirsi a organi (...) delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni” nei casi espressamente previsti, riservando, nel secondo periodo, alla “legge” la fissazione delle procedure, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione. Secondo il ricorrente, la “continuità dei due periodi dell'unitario” secondo comma dell'art. 120 della Costituzione, l'art. 114, primo e secondo comma, della Costituzione, nonché l'art. 117, secondo comma, lettera p), che attribuisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia “organi di governo e funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane”, unitamente all'esigenza di una disciplina “unica o quanto meno fortemente coordinata delle modalità di esercizio dei poteri sostitutivi sin dal momento della individuazione dell'organo deliberante l'intervento sostitutivo”, indurrebbero a ritenere che la “legge” indicata nell'art. 120 della Costituzione sia la legge statale.

Pertanto, la disposizione censurata recata dall'art. 10 violerebbe i succitati parametri, attribuendo al difensore civico regionale il potere di nominare un commissario ad acta, senza neppure chiarire se quest'ultimo debba o meno osservare le direttive impartite dal difensore civico.

Il ricorrente osserva, infine, che indubbiamente sussiste l'esigenza di adeguare gli artt. 136, 141 e 247 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), alla soppressione degli organi regionali di controllo, ma ad essa deve provvedere il legislatore statale, stabilendo modalità uniformi sull'intero territorio nazionale, e conclude deducendo, “in via logicamente subordinata”, “che lo statuto della Regione non pare consenta l'attribuzione al difensore civico regionale di funzioni di tanto spessore”.

3. La Regione Marche, in persona del Presidente della Giunta regionale, si è costituita nel giudizio chiedendo che le questioni siano dichiarate infondate.

In particolare, in relazione alle censure concernenti l'art. 10, la resistente deduce che l'art. 120, secondo comma, Cost., riguarderebbe esclusivamente l'esercizio del potere sostitutivo da parte dello Stato e non escluderebbe il potere delle regioni di disciplinare forme e modalità dell'esercizio di poteri sostitutivi di queste ultime nei confronti degli enti locali.

4. Nell'imminenza dell'udienza pubblica l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato memorie nelle quali dichiara di limitare “la materia del contendere al citato art. 10”, in relazione al quale insiste per l'accoglimento delle conclusioni rassegnate nel ricorso introduttivo, “con abbandono delle rimanenti censure”.

5. Anche la Regione Marche ha depositato memorie nelle quali insiste per l'accoglimento delle conclusioni rassegnate nell'atto di costituzione. Con riferimento alle censure sollevate nei confronti dell'art. 10 – al cui vaglio è stato circoscritto il ricorso dello Stato “per espressa rinuncia alle altre censure” – la resistente deduce l'infondatezza del ricorso, dal momento che “la disciplina dettata dall'art. 120, comma secondo, della Costituzione” – che si assume violata – “si riferisce (...) esclusivamente all'ipotesi dell'esercizio del potere sostitutivo da parte

dello Stato (e segnatamente del Governo), senza perciò escludere la facoltà di introdurre e disciplinare proprie forme ed ipotesi di poteri sostitutivi da parte delle Regioni nei confronti degli enti locali". La Regione Marche sostiene, peraltro, che la norma censurata, "nel definire un potere sostitutivo regionale in caso di inattività degli enti locali", non sarebbe lesiva del "rilevo costituzionale riconosciuto dal novellato art. 114 Cost. agli enti locali ed alla loro autonomia", ma, "al contrario", ne rafforzerebbe la portata, "prevedendo una procedura di attivazione del Comune nell'ipotesi di inadempienza (cui viene assegnato un termine per provvedere e il diritto di essere "sentito" comunque, pur insistendo nell'inadempienza), in conformità (...) a quanto previsto dall'art. 120, secondo comma, Cost.", che associa il principio di sussidiarietà al principio di leale collaborazione, ed in linea con quanto affermato di recente dalla giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 313 del 2003). Né risulterebbe fondata – ad avviso della resistente – la censura relativa alla presunta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera p), "che assegna alla legislazione esclusiva dello Stato le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane", dal momento che la normazione sull'organizzazione e sullo svolgimento delle funzioni fondamentali sarebbe lasciata "al potere regolamentare dei singoli enti locali (...) per le funzioni di spettanza legislativa statale, alla Regione e al potere regolamentare dell'ente locale per le funzioni rientranti nella competenza legislativa regionale" e considerato che la previsione di poteri sostitutivi da parte delle regioni nei confronti degli enti locali rientrerebbe tra le "forme di consultazione e di raccordo tra enti locali, Regione e Stato", volte a garantire il "rispetto del principio di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo locale nello svolgimento delle funzioni fondamentali che richiedono per il loro esercizio la partecipazione di più enti". Quanto, infine, alla censura secondo cui lo statuto della Regione Marche non consentirebbe "l'attribuzione al difensore civico regionale di funzioni di tanto spessore", la resistente, oltre ad eccepirne la genericità, ne deduce l'infondatezza, considerato che "l'attribuzione al difensore civico della competenza ad assegnare un termine ed a nominare il commissario ad acta costituisce mera applicazione e quasi letterale riproduzione del modello di potere sostitutivo indicato dall'art. 136 del d. lgs. n. 267 del 2000".

6. All'udienza pubblica dell'11 novembre 2003 la Regione Marche e la difesa erariale hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni rassegnate nelle difese scritte.

Considerato in diritto

1. La questione di legittimità costituzionale, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe, concerne gli artt. 2, comma 1, lettera a), e comma 2; 4; 6, comma 1; 10, comma 2, nonché l'allegato B, punti 7 ed 8, della legge della Regione Marche 24 luglio 2002 n. 10 (Misure urgenti in materia di risparmio energetico e contenimento dell'inquinamento luminoso), in riferimento agli artt. 114, primo e secondo comma, 117, primo comma, secondo comma, lettere p), s) ed l), e terzo comma, e 120 della Costituzione.

Secondo il ricorrente, che nella memoria presentata nell'imminenza dell'udienza ha delimitato la materia del contendere al solo art. 10 "con abbandono delle rimanenti censure", il predetto articolo violerebbe in particolare gli artt. 114, primo e secondo comma, 117, secondo comma, lettera p), e 120 della Costituzione nella parte in cui attribuisce al difensore civico il potere di nominare un commissario ad acta, senza neppure chiarire se quest'ultimo debba o meno osservare le direttive impartite dal difensore civico, così innovando alla disciplina statale vigente e sovrapponendo "una disposizione legislativa regionale ad una specifica norma statale". Ed invero, anche se sussiste l'esigenza di adeguare l'attuale regime legislativo alla soppressione degli organi di controllo, a ciò deve provvedere il legislatore statale stabilendo modalità uniformi sull'intero territorio nazionale.

2. Preliminarmente va ricordato che l'Avvocatura generale dello Stato, dopo avere dichiarato, nella memoria del 20 ottobre 2003 presentata nell'imminenza dell'udienza, l'"abbandono delle rimanenti censure" – non risultanti neppure nella relazione ministeriale allegata alla delibera del Consiglio dei ministri di proposizione del ricorso, nella quale si censurava esclusivamente il predetto art. 10 – ha contestualmente circoscritto l'originaria materia del contendere al "citato art. 10" della legge censurata, senza alcuna indicazione di commi. Lo scrutinio di costituzionalità va quindi limitato a questa ultima disposizione, la quale prevede che il difensore civico regionale, dopo avere assegnato ai Comuni, che ritardino od omettano di compiere atti obbligatori previsti dalla stessa legge, un termine per provvedere, nomina, decorso inutilmente il predetto termine e sentito il Comune inadempiente, un commissario ad acta, che provvede in via sostitutiva.

3. La questione è fondata.

La giurisprudenza di questa Corte (cfr. in particolare sentenze n. 43 e n. 69 del 2004) ha già precisato, a proposito del potere sostitutivo regionale e dei suoi limiti, che nel sistema del Titolo V l'art. 120 della Costituzione, nel prevedere,

in via straordinaria, l'intervento sostitutivo del Governo, non esaurisce tutte le possibili ipotesi di esercizio di poteri sostitutivi e in particolare non preclude che la legge regionale, disciplinando materie di propria competenza, possa anche stabilire, in caso di inadempimento o inerzia dell'ente locale competente, poteri sostitutivi in capo ad organi regionali per il compimento di atti obbligatori per legge, nel rispetto, peraltro, di rigorosi limiti prefissati dal legislatore, a tutela dell'autonomia, costituzionalmente garantita, degli enti locali. La legge regionale deve dunque innanzi tutto prevedere e disciplinare l'esercizio dei poteri sostitutivi, definendone i presupposti sostanziali e procedurali (sentenza n. 338 del 1989); in secondo luogo stabilire che la sostituzione concerna solo il compimento di attività "prive di discrezionalità nell'an", la cui obbligatorietà derivi da interessi di livello superiore, tutelabili appunto attraverso l'intervento sostitutivo (sentenza n. 177 del 1988); disporre inoltre che il potere sostitutivo sia esercitato, in ogni caso, da un organo di governo della Regione o almeno sulla base di una sua decisione (sentenze n. 460 del 1989, n. 342 del 1994 e n. 313 del 2003); prevedere infine congrue garanzie procedurali ispirate ai principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, così da consentire all'ente sostituito di interloquire e, se del caso, intervenire nel procedimento di sostituzione (sentenza n. 416 del 1995 e ordinanza n. 53 del 2003).

La norma censurata delinea una disciplina del potere sostitutivo regionale nel settore del risparmio energetico e del contenimento dell'inquinamento luminoso, la quale appare, in linea di massima, rispettosa, sotto il profilo procedimentale, dei predetti principi giurisprudenziali, mentre, sotto il profilo soggettivo, in riferimento alla titolarità del potere incentrata sul difensore civico regionale e su un commissario ad acta di sua nomina, non appare conforme ai criteri prospettati. Ed invero nella giurisprudenza di questa Corte è stato più volte affermato che i poteri sostitutivi in ambito regionale sono in ogni caso da ascrivere, per lo spostamento eccezionale di competenze che determinano e per l'incidenza diretta su enti politicamente rappresentativi, ad organi di governo della Regione e non già ad apparati amministrativi (sentenze n. 460 del 1989, n. 352 del 1992, n. 313 del 2003), dal momento che le scelte relative ai criteri ed ai modi degli interventi sostitutivi a salvaguardia di interessi di livello superiore a quelli delle autonomie locali presentano un grado di politicità tale che la loro valutazione complessiva ragionevolmente non può che spettare agli organi regionali di vertice, cui istituzionalmente competono le determinazioni di politica generale, delle quali assumono la responsabilità.

In questa categoria non rientra certo la figura del difensore civico regionale, che, indipendentemente da ogni qualificazione giuridica, è generalmente titolare di sole funzioni di tutela della legalità e della regolarità amministrativa, in larga misura assimilabili a quelle di controllo, già di competenza, prima dell'abrogazione dell'art. 130 della Costituzione, dei previsti comitati regionali di controllo, ai quali, del resto, tale figura era già stata equiparata dall'art. 17 della legge 15 maggio 1997, n. 127 (ora art. 136 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267), nonché da alcune leggi regionali successive. Anche il difensore civico della Regione Marche, istituito in base alla legge 14 ottobre 1981, n. 29, rientra in questo schema, poiché ha il compito precipuo di vigilare, a tutela di cittadini, enti e formazioni sociali, sull'imparzialità e sul buon andamento degli uffici dell'amministrazione regionale, degli enti pubblici regionali e delle amministrazioni pubbliche dipendenti dalla Regione, al fine di rilevarne eventuali "irregolarità o ritardi" e di "suggerire mezzi e rimedi" per la loro eliminazione.

Si tratta quindi essenzialmente di un organo – tra l'altro non previsto dallo statuto – preposto alla vigilanza sull'operato dell'amministrazione regionale con limitati compiti di segnalazione di disfunzioni amministrative, al quale non può dunque essere legittimamente attribuita, proprio perché non è un organo di governo regionale, la responsabilità di misure sostitutive che incidono in modo diretto e gravoso sull'autonomia costituzionalmente garantita dei Comuni.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della Regione Marche 24 luglio 2002, n. 10 (Misure urgenti in materia di risparmio energetico e contenimento dell'inquinamento luminoso).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 marzo 2004.

Gustavo ZAGREBELSKY, Presidente

Piero Alberto CAPOTOSTI, Redattore

Depositata in Cancelleria il 6 aprile 2004.

CORTE COSTITUZIONALE**SENTENZA N. 43 DEL 27 GENNAIO 2004**

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Gustavo	ZAGREBELSKY	Presidente
- Valerio	ONIDA	Giudice
- Carlo	MEZZANOTTE	"
- Fernanda	CONTRI	"
- Guido	NEPPI MODONA	"
- Piero Alberto	CAPOTOSTI	"
- Annibale	MARINI	"
- Franco	BILE	"
- Giovanni Maria	FLICK	"
- Francesco	AMIRANTE	"
- Ugo	DE SIERVO	"
- Romano	VACCARELLA	"
- Paolo	MADDALENA	"
- Alfio	FINOCCHIARO	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 33, comma 3, 34, comma 8, 43, comma 9, 51, comma 3, 54, comma 2, 60, comma 3, 90, comma 1, e 91, comma 8, della legge della Regione Veneto 4 novembre 2002, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 7 gennaio 2003, depositato in cancelleria il 16 successivo ed iscritto al n. 5 del registro ricorsi 2003.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica dell'11 novembre 2003 il Giudice relatore Valerio Onida;

uditi l'avvocato dello Stato Sergio Laporta per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Mario Bertolissi per la Regione Veneto.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato il 7 gennaio 2003 e depositato nella cancelleria di questa Corte il 16 gennaio 2003, il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato, in riferimento agli articoli 117, secondo comma, lettere *e, g, l, p, s*, 120, secondo comma, e 114, primo e secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli articoli 33, comma 3, 34, comma 8, 43, comma 9, 51, comma 3, 54, comma 2, 60, comma 3, 90, comma 1, e 91, comma 8, della legge della Regione Veneto 4 novembre 2002, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo).

L'Avvocatura censura, in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera *s*, della Costituzione, l'art. 33, comma 3, della legge regionale, in tema di composizione della commissione regionale per la classificazione delle residenze d'epoca,

perché attribuirebbe un ruolo marginale alla Amministrazione dei beni e delle attività culturali, sia affiancando al componente della commissione ivi prevista designato dalla Soprintendenza per i beni ambientali e architettonici del Veneto un “esperto” designato dagli stessi operatori turistici e un “dipendente” della Provincia competente per territorio, sia limitando ad un solo componente la presenza della predetta Amministrazione, che – si osserva – nel Veneto ha più Soprintendenze con competenza per i beni ambientali e architettonici.

Altre disposizioni oggetto di impugnativa, in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera e, della Costituzione, sotto il profilo della tutela della concorrenza, sono gli articoli 34, comma 8, 43, comma 9, e 60, comma 3, della legge della Regione Veneto, nella parte in cui limitano l'applicabilità di prezzi inferiori ai minimi e prevedono sanzioni per l'applicazione di prezzi “difformi” (anziché “superiori”) a quelli liberamente stabiliti dagli operatori economici e comunicati alla Provincia.

L'art. 54, comma 2, del Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo è denunciato nella parte in cui – malgrado il formale ossequio alle leggi dello Stato, contenuto nell'art. 46, comma 1 – prevede illimitati rinnovi “automatici” delle concessioni sul demanio marittimo, con costituzione di diritti privati praticamente perpetui su detto demanio. Tale disposizione violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettere g, l e s, della Costituzione.

A sua volta, l'art. 51, comma 3, della legge regionale contrasterebbe con l'art. 117, secondo comma, lettere g e s, della Costituzione, perché affida soltanto all'ufficio tecnico comunale (e nel caso di inerzia all'ufficio regionale del genio civile) la vigilanza ed il collaudo delle opere realizzate dal concessionario sul demanio marittimo, senza prevedere la partecipazione di alcuno designato dallo Stato, ed oltretutto stabilendo (parrebbe solo per il collaudo) un troppo breve termine di 60 giorni e ponendone i costi a carico della finanza pubblica; ed inoltre perché omette di richiamare, come sarebbe stato almeno opportuno, l'art. 49 del codice della navigazione.

Ad avviso dell'Avvocatura, l'art. 90, comma 1, della legge regionale, là dove circoscrive le possibilità di svolgere in modo occasionale anche attività di guida turistica all'interno di musei, gallerie e siti archeologici appartenenti allo Stato, senza esplicitamente consentire che dipendenti dell'Amministrazione dei beni ed attività culturali possano occasionalmente illustrare i beni artistici storici o archeologici (ad esempio, a visitatori istituzionali italiani o stranieri), contrasterebbe con l'art. 117, secondo comma, lettera g, della Costituzione.

Infine, viene denunciata l'illegittimità costituzionale – in riferimento all'art. 120, secondo comma, nonché all'art. 114, primo e secondo comma, ed all'art. 117, secondo comma, lettera p, della Costituzione – dell'art. 91, comma 8, della legge regionale, il quale prevede che la Regione proceda alla nomina di un commissario *ad acta* qualora il Comune non abbia modificato, nel termine di dodici mesi dall'entrata in vigore del testo unico, gli strumenti urbanistici, con la previsione della disciplina urbanistico-edilizia dei complessi ricettivi all'aperto esistenti e, ove occorra, con la individuazione delle aree specificamente destinate agli insediamenti turistico-ricettivi. Rileva l'Avvocatura che l'art. 120, secondo comma, della Costituzione nel primo periodo attribuisce al Governo della Repubblica il potere di “sostituirsi a organi ... delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni” nei casi ivi indicati, e nel secondo periodo riserva alla “legge” il compito di definire “le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione”. Ad avviso della difesa erariale, la continuità testuale dei due periodi dell'unitario secondo comma dell'art. 120 della Costituzione, le solenni disposizioni contenute nell'art. 114, primo e secondo comma, della Costituzione, l'attribuzione alla competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera p, della Costituzione della materia “organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane”, la cogente esigenza di una disciplina unica o quanto meno fortemente coordinata delle modalità di esercizio dei poteri sostitutivi sin dal momento della individuazione dell'organo che delibera l'intervento sostitutivo, sarebbero considerazioni tutte concordemente concludenti nel senso che l'espressione “la legge definisce” utilizzata dal Costituente starebbe per “disposizioni legislative dello Stato definiscono”.

In definitiva, l'art. 120 della Costituzione attribuirebbe al Governo della Repubblica il potere di sostituirsi ad organi delle Regioni e degli enti locali nei casi ivi indicati e prevederebbe che l'esercizio dei poteri sostitutivi sia disciplinato mediante atto legislativo dello Stato. L'Avvocatura esclude che la disciplina degli interventi sostitutivi possa essere qualificata normativa “di chiusura” rispetto alle disposizioni legislative o amministrative costitutive degli obblighi rimasti inadempiti o, in genere, non osservati.

2.– Nel giudizio dinanzi alla Corte si è costituita la Regione Veneto, concludendo per il rigetto del ricorso.

Eccepisce preliminarmente la Regione che la deliberazione del Consiglio dei ministri del 20 dicembre 2002, che ha deciso la proposizione del ricorso, non fa riferimento all'impugnazione di tutte le disposizioni indicate dall'Avvocatura generale dello Stato, ma solo a quella dell'art. 91, comma 8, della legge regionale. Infatti, nella relazione del Ministro per gli affari regionali, allegata al verbale della riunione del Consiglio dei ministri del 20 dicembre, si afferma che la legge della Regione Veneto 4 novembre 2002, n. 33, sarebbe censurabile in quanto "la disposizione di cui all'art. 91, comma 8, prevede la nomina da parte regionale di un commissario *ad acta* per l'esercizio di poteri sostitutivi regionali", con ciò ponendosi in contrasto con l'art. 120 della Costituzione, che "demanda a legge statale la disciplina dei poteri sostitutivi nei confronti degli enti locali". L'impugnativa degli articoli 33, comma 3, 34, comma 8, 43, comma 9, 51, comma 3, 54, comma 2, 60, comma 3, 90, comma 1, della legge della Regione Veneto sarebbe, dunque, inammissibile.

In ogni caso, osserva la difesa della Regione, gli stessi articoli 33, comma 3, 34, comma 8, 43, comma 9, 60, comma 3, e 90, comma 1, della legge regionale n. 33 del 2002 costituirebbero la mera riproduzione di disposizioni regionali vigenti prima dell'entrata in vigore del testo unico in materia di turismo e mai impugnate dallo Stato (nonostante il turismo fosse, prima della modifica dell'art. 117 della Costituzione, materia di competenza concorrente), mentre l'art. 54, comma 2, riprodurrebbe il testo di disposizioni statali. Dunque, anche sotto questo ulteriore profilo, le censure di illegittimità costituzionale prospettate dall'Avvocatura generale sarebbero inammissibili.

Nel merito, le questioni di legittimità costituzionale sarebbero comunque infondate.

Con riferimento, in particolare, alla censura rivolta all'art. 91, comma 8, la Regione ritiene compatibile con il testo costituzionale l'intestazione ad organi delle Regioni di poteri sostitutivi, diversi da quello previsto dall'art. 120, secondo comma, della Costituzione, nei confronti degli enti territoriali. Qualora, infatti, si riconosca all'intervento statale il carattere della straordinarietà, la norma costituzionale dovrebbe essere letta come legittimante, appunto, l'intervento statale con l'ampiezza e, insieme, nei limiti indicati, ma non già escludente la possibilità di casi di sostituzione, per così dire, ordinaria (da prevedere e disciplinare nel quadro della regolazione di un settore o materia, in conformità ai presupposti e contenuti tipici della sostituzione amministrativa) da parte di organi della Regione o di altri poteri pubblici. Una tale conclusione si imporrebbe in quanto, se è alla Regione che spetta dettare la disciplina delle modalità organizzative della funzione, sempre alla Regione spetta, conseguentemente, prevedere un suo intervento in caso di inerzia di altri soggetti cui essa prescrive di porre in essere una determinata attività, poiché tale inerzia impedisce l'attuazione delle scelte politiche da essa compiute nell'esercizio delle sue competenze costituzionalmente tutelate. E poiché le fattispecie in cui la Regione esercita dei poteri di sostituzione nei confronti degli enti locali, quale quella di cui all'art. 91, comma 8, della legge regionale, non rientrano nell'esercizio del potere sostitutivo statale previsto dall'art. 120, secondo comma, della Costituzione, quest'ultima disposizione non potrebbe dettare la disciplina di queste stesse fattispecie.

Ma sarebbe non conferente anche il richiamo alle disposizioni contenute nell'art. 114 e nell'art. 117, secondo comma, lettera *p*, della Costituzione. In particolare, non si potrebbe sostenere che la disciplina dei controlli rientri nell'ambito della materia "organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane", di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *p*, se non a patto di attribuire alla materia stessa un significato tanto ampio da farvi rientrare tutta la legislazione che abbia ad oggetto qualsiasi funzione degli enti locali: il che sarebbe assolutamente incompatibile con la lettera della disposizione e, prima ancora, con il complessivo assetto dei poteri voluto dalla riforma costituzionale.

3.– In prossimità dell'udienza, l'Avvocatura ha depositato memoria illustrativa.

A fronte dell'eccezione di inammissibilità del ricorso, sollevata dalla Regione con riferimento alle disposizioni impugnate diverse dall'art. 91, comma 8, sul rilievo che esse non sarebbero state oggetto di censura da parte del Consiglio dei ministri, l'Avvocatura replica che la pretesa relazione del Ministro per gli affari regionali che circoscriverebbe in tal modo l'oggetto del ricorso altro non sarebbe che "un appunto tecnico non sottoscritto proveniente dal Dipartimento affari regionali". Tuttavia, l'Avvocatura dichiara di "limitare la materia del contendere al citato art. 91, comma 8, con abbandono delle rimanenti censure".

In ordine al potere sostitutivo ivi previsto, l'Avvocatura ribadisce che esso necessita di una espressa previsione costituzionale, nonché di una predeterminazione dei limiti e delle modalità di esercizio dello stesso, poiché sarebbe "irrazionale" che i legislatori regionali "malgrado l'art. 114, comma secondo, l'art. 117, comma secondo, lettera *p*, e l'art. 118 comma primo e secondo" della Costituzione siano, a differenza dello Stato, "sostanzialmente liberi" nel

disciplinare tale potere. L'art. 120 della Costituzione, invece, porrebbe una "riserva" nella configurazione del potere sostitutivo, "bilanciata" dall'azione dei principi di sussidiarietà e leale collaborazione, affinché esso sia esercitato non in chiave sanzionatoria, ma "di sostegno solidale e di ausilio".

Tale linea di lettura troverebbe conferma nell'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), che assegnerebbe in materia alle Regioni e agli enti locali "soltanto una facoltà di iniziativa".

4.– Anche la Regione Veneto ha depositato una memoria illustrativa, con cui, ribadite le eccezioni preliminari in rito, ha insistito per il rigetto del ricorso.

Il potere sostitutivo disciplinato dall'impugnato art. 91, comma 8, a fronte di un'attività vincolata dell'ente locale, costituirebbe "pura e semplice manifestazione delle facoltà spettanti alla Regione, di natura sia legislativa, sia amministrativa", che non avrebbe a che vedere con le prerogative eccezionali spettanti allo Stato a salvaguardia dell'interesse nazionale e dei valori indicati dall'art. 120 della Costituzione.

Oltretutto, già nel vigore dell'art. 5 del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, la dottrina aveva concluso per l'ammissibilità di interventi sostitutivi delle Regioni nei confronti degli enti locali, quantomeno per le attribuzioni loro conferite dalla Regione stessa.

In conclusione, mentre il potere di cui all'art. 120 della Costituzione avrebbe carattere tassativo ed eccezionale, quello introdotto dalla norma impugnata costituirebbe, su un piano del tutto diverso, "una manifestazione dei poteri attivi di chi ha, costituzionalmente, la facoltà di agire e la responsabilità dei risultati".

Considerato in diritto

1.– Il ricorso del Presidente del Consiglio ha ad oggetto diverse disposizioni della legge regionale del Veneto 4 novembre 2002, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo): precisamente gli articoli 33, comma 3 (in tema di composizione della commissione regionale per la classificazione delle residenze d'epoca); 34, comma 8, 43, comma 9, e 60, comma 3 (in tema di prezzi delle strutture ricettive alberghiere e degli stabilimenti balneari, e di relative sanzioni); 51, comma 3 (in tema di collaudo delle opere eseguite sui beni del demanio marittimo); 54, comma 2 (in tema di rinnovo automatico delle concessioni sui beni del demanio marittimo); 90, comma 1 (in tema di svolgimento occasionale dell'attività di guida turistica); 91, comma 8 (in tema di nomina di commissario *ad acta* nel caso di mancato adeguamento degli strumenti urbanistici).

Tuttavia, mentre la delibera del Consiglio dei ministri che ha deciso l'impugnazione contiene la sola generica determinazione di impugnare "la legge della Regione Veneto 4 novembre 2002, n. 33" (legge, si badi, recante una amplissima e articolata disciplina riguardante i più diversi oggetti attinenti alla materia del turismo), la relazione del Dipartimento degli affari regionali, allegata al verbale del Consiglio dei ministri, e sulla cui base il Consiglio ha deliberato, fa menzione di un'unica disposizione censurabile in quanto ritenuta in contrasto con l'articolo 120 della Costituzione, e cioè l'articolo 91, comma 8, in tema di potere sostitutivo regionale nei confronti dei Comuni.

Deve pertanto concludersi che è ammissibile solo la questione sollevata nei confronti di quest'ultima disposizione. Sono invece inammissibili, per difetto della determinazione governativa di impugnazione, di cui all'articolo 31, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (nel testo vigente all'epoca in cui il ricorso è stato proposto: ma nello stesso senso dispone l'attuale articolo 31, comma 3, nel testo sostituito dall'articolo 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131), le questioni relative alle altre disposizioni menzionate, non potendo esse ritenersi validamente ricomprese nella determinazione di impugnare l'intera legge: determinazione che – date le caratteristiche della legge stessa – risulterebbe comunque inammissibile per genericità, se non fosse specificata e motivata, limitatamente all'articolo 91, comma 8, attraverso il rinvio alla relazione citata.

2.– L'articolo 91 della legge del Veneto, contenente "Norme transitorie per le strutture ricettive soggette a classificazione", dispone, al comma 7, che entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge "i Comuni provvedono ad adeguare i propri strumenti urbanistici con la previsione della disciplina urbanistico-edilizia dei complessi ricettivi all'aperto esistenti e, ove occorra, con la individuazione delle aree specificatamente destinate agli insediamenti turistico-ricettivi, in relazione alle indicazioni della programmazione regionale e provinciale". In sede di formazione della predetta variante dello strumento urbanistico, è previsto che, al fine di adeguare i complessi ricettivi all'aperto ai requisiti minimi previsti dalla classificazione richiesta, con il mantenimento del numero delle

unità abitative e delle piazzole in esercizio, “i complessi esistenti hanno diritto a conseguire un ampliamento delle aree già in uso con altre aree ad esse adiacenti, nella misura massima del venti per cento della superficie in uso” (secondo periodo del comma 7).

Il comma 8, impugnato dal Governo, dispone che “trascorso il termine di cui al comma 7 senza che sia stata data attuazione alle disposizioni in esso contenute, la Regione procede alla nomina di un commissario *ad acta*”.

Il ricorrente sostiene, conformemente a quanto dedotto anche in altri paralleli ricorsi contro altre leggi regionali, che detta disposizione del comma 8 contrasti con l'articolo 120 della Costituzione, dal quale, interpretato sistematicamente in correlazione con gli articoli 114 (sulla natura e l'autonomia degli enti territoriali) e 117, secondo comma, lettera *p*, della stessa Costituzione (che riserva alla legislazione esclusiva dello Stato la materia concernente “organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane”), si ricaverebbe che solo al Governo spetta il potere di sostituirsi agli organi degli enti locali, e che l'esercizio del potere sostitutivo può essere disciplinato, ai sensi del secondo comma del medesimo articolo 120, solo dalla legge statale.

3.– La questione non è fondata.

3.1.– I poteri del tipo in esame, che comportano cioè la sostituzione di organi di un ente a quelli di un altro, ordinariamente competente, nel compimento di atti, ovvero la nomina da parte dei primi di organi straordinari dell'ente “sostituito” per il compimento degli stessi atti, concorrono a configurare e a limitare l'autonomia dell'ente nei cui confronti opera la sostituzione, e devono quindi trovare fondamento esplicito o implicito nelle norme o nei principi costituzionali che tale autonomia prevedono e disciplinano.

Questo presupposto è sotteso, esplicitamente o implicitamente, a tutta la giurisprudenza costituzionale formatasi, in tema di poteri sostitutivi, prima dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001, sia pure con prevalente riferimento ad ipotesi di sostituzione dello Stato alle Regioni previste per la tutela di interessi unitari affidati alla finale responsabilità dello Stato.

Il problema si poneva allora nel quadro di un sistema costituzionale (quello, appunto, del previgente Titolo V della Parte II della Costituzione) in cui, in linea di principio, le funzioni amministrative, nelle materie elencate dall'articolo 117, primo comma, spettavano alle Regioni (articolo 118, primo comma), e occorreva dunque rinvenire uno specifico fondamento costituzionale per giustificare la collocazione in capo a organi statali di poteri sostitutivi, che si risolvevano in altrettante ipotesi di esercizio di funzioni amministrative regionali da parte dello Stato, in deroga alla attribuzione costituzionale. Quanto agli enti locali territoriali, le loro funzioni erano determinate in termini di principio dalle leggi generali della Repubblica di cui all'articolo 128 della Costituzione (ora abrogato), mentre la puntuale individuazione delle stesse era rimessa, per le materie di competenza statale e quanto alle funzioni “di interesse esclusivamente locale” inerenti alle materie di competenza regionale (articolo 118, primo comma, della Costituzione, nel testo previgente), alle leggi dello Stato, e, salvo quest'ultima ipotesi, per le materie di competenza regionale, alle leggi regionali di “delega” o di “conferimento” di funzioni.

In tale contesto, la eventualità della sostituzione di organi regionali a quelli degli enti locali, mentre era esclusa nelle materie in cui la Regione non aveva competenze legislative e amministrative (cfr. sentenza n. 104 del 1973), poteva invece fondarsi sulle leggi regionali di delega o di “conferimento” di funzioni per le materie in cui, in base agli articoli 117 e 118 della Costituzione, le Regioni erano costituzionalmente titolari delle competenze amministrative oltre che legislative. E infatti erano numerose le ipotesi in cui leggi regionali, nel disciplinare l'esercizio di funzioni afferenti a materie di competenza regionale, prevedevano poteri di intervento sostitutivo della Regione nei confronti degli enti locali.

3.2.– Il sistema del nuovo Titolo V è improntato a criteri parzialmente diversi. Cadute le norme specifiche che attribuivano in via generale allo Stato il compito di definire le funzioni amministrative degli enti locali (articoli 118, primo comma, e 128, vecchio testo), il nuovo articolo 117, secondo comma, lettera *p*, ricomprende nella competenza legislativa esclusiva dello Stato la determinazione delle sole “funzioni fondamentali” di Comuni, Province e Città metropolitane; mentre il nuovo articolo 118, primo comma, attribuisce in via di principio ai Comuni, in tutte le materie, “le funzioni amministrative”, ma riserva la possibilità che esse, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato. Da un lato dunque una “preferenza” generalizzata per gli enti più vicini ai cittadini, dall'altro un criterio flessibile, guidato da principi generali, per la concreta collocazione delle funzioni ai vari livelli di

governo. E poiché tale concreta collocazione non può che trovar base nella legge, ne deriva che sarà la legge statale o regionale, a seconda che la materia spetti alla competenza legislativa dello Stato o della Regione, ad operare le scelte relative, nel rispetto dei principi generali indicati.

È ciò che in sostanza risulta altresì dal nuovo articolo 118, secondo comma, secondo cui gli enti locali subregionali (non solo i Comuni) “sono titolari di funzioni proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze”. Quale che debba ritenersi il rapporto fra le “funzioni fondamentali” degli enti locali di cui all’articolo 117, secondo comma, lettera p, e le “funzioni proprie” di cui a detto articolo 118, secondo comma, sta di fatto che sarà sempre la legge, statale o regionale, in relazione al riparto delle competenze legislative, a operare la concreta collocazione delle funzioni, in conformità alla generale attribuzione costituzionale ai Comuni o in deroga ad essa per esigenze di “esercizio unitario”, a livello sovracomunale, delle funzioni medesime.

In questo quadro, anche l’eventuale previsione di eccezionali sostituzioni di un livello ad un altro di governo per il compimento di specifici atti o attività, considerati dalla legge necessari per il perseguimento degli interessi unitari coinvolti, e non compiuti tempestivamente dall’ente competente, non può che rientrare, in via di principio, e salvi i limiti e le condizioni di cui si dirà, nello stesso schema logico, affidato nella sua attuazione al legislatore competente per materia, sia esso quello statale o quello regionale.

Se così non fosse, si avrebbe infatti l’assurda conseguenza che, per evitare la compromissione di interessi unitari che richiedono il compimento di determinati atti o attività, derivante dall’inerzia anche solo di uno degli enti competenti, il legislatore (statale o regionale) non avrebbe altro mezzo se non collocare la funzione ad un livello di governo più comprensivo, assicurandone “l’esercizio unitario” ai sensi del primo comma dell’articolo 118 della Costituzione: conseguenza evidentemente sproporzionata e contraria al criterio generale insito nel principio di sussidiarietà.

3.3.– Il nuovo articolo 120, secondo comma, della Costituzione si inserisce in questo contesto, con la previsione esplicita del potere del Governo di “sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni” in determinate ipotesi, sulla base di presupposti che vengono definiti nella stessa norma costituzionale. L’ultimo periodo del comma prevede che sia la legge a definire le procedure, relative evidentemente all’esercizio dei poteri sostitutivi previsti dal periodo precedente.

La nuova norma deriva palesemente dalla preoccupazione di assicurare comunque, in un sistema di più largo decentramento di funzioni quale quello delineato dalla riforma, la possibilità di tutelare, anche al di là degli specifici ambiti delle materie coinvolte e del riparto costituzionale delle attribuzioni amministrative, taluni interessi essenziali – il rispetto degli obblighi internazionali e comunitari, la salvaguardia dell’incolumità e della sicurezza pubblica, la tutela in tutto il territorio nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali – che il sistema costituzionale attribuisce alla responsabilità dello Stato (cfr. infatti l’articolo 117, quinto comma, ultimo inciso, della Costituzione, per gli obblighi internazionali e comunitari; l’articolo 117, secondo comma, lettere h e m, rispettivamente per l’ordine e la sicurezza pubblica e per i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali). Quanto all’“unità giuridica” e all’“unità economica”, quale che ne sia il significato (che qui non occorre indagare), si tratta all’evidenza del richiamo ad interessi “naturalmente” facenti capo allo Stato, come ultimo responsabile del mantenimento della unità e indivisibilità della Repubblica garantita dall’articolo 5 della Costituzione.

La Costituzione ha voluto dunque che, a prescindere dal riparto delle competenze amministrative, come attuato dalle leggi statali e regionali nelle diverse materie, fosse sempre possibile un intervento sostitutivo del Governo per garantire tali interessi essenziali.

Ma l’articolo 120, secondo comma, non può essere inteso nel senso che esaurisca, concentrandole tutte in capo allo Stato, le possibilità di esercizio di poteri sostitutivi. In realtà esso prevede solo un potere sostitutivo *straordinario*, in capo al Governo, da esercitarsi sulla base dei presupposti e per la tutela degli interessi ivi esplicitamente indicati, mentre lascia impregiudicata l’ammissibilità e la disciplina di altri casi di interventi sostitutivi, configurabili dalla legislazione di settore, statale o regionale, in capo ad organi dello Stato o delle Regioni o di altri enti territoriali, in correlazione con il riparto delle funzioni amministrative da essa realizzato e con le ipotesi specifiche che li possano rendere necessari.

Il carattere straordinario e “aggiuntivo” degli interventi governativi previsti dall’articolo 120, secondo comma, risulta sia dal fatto che esso allude a emergenze istituzionali di particolare gravità, che comportano rischi di

compromissione relativi ad interessi essenziali della Repubblica, sia dalla circostanza che nulla, nella norma, lascia pensare che si sia inteso con essa smentire una consolidata tradizione legislativa, che ammetteva pacificamente interventi sostitutivi, nei confronti degli enti locali, ad opera di organi regionali, anche diversi dagli organi di controllo già previsti dall'ora abrogato articolo 130 della Costituzione.

Pertanto è da escludere anche che da questa norma costituzionale si possa far discendere una riserva a favore della legge statale di ogni disciplina dell'esercizio di detti ulteriori poteri sostitutivi. La legge di cui è parola nell'ultimo periodo dell'articolo 120, secondo comma, è bensì la legge statale, ma in quanto la disciplina procedurale ivi prevista, pur se espressiva di principi di portata più generale, è quella relativa all'esercizio dei poteri straordinari di sostituzione delle amministrazioni di qualunque livello, spettanti al Governo a norma del periodo precedente.

4.– L'articolo 120, secondo comma, non preclude dunque, in via di principio, la possibilità che la legge regionale, intervenendo in materie di propria competenza, e nel disciplinare, ai sensi dell'articolo 117, terzo e quarto comma, e dell'articolo 118, primo e secondo comma, della Costituzione, l'esercizio di funzioni amministrative di competenza dei Comuni, preveda anche poteri sostitutivi in capo ad organi regionali, per il compimento di atti o di attività obbligatorie, nel caso di inerzia o di inadempimento da parte dell'ente competente, al fine di salvaguardare interessi unitari che sarebbero compromessi dall'inerzia o dall'inadempimento medesimi.

Poiché però, come si è detto, tali interventi sostitutivi costituiscono una eccezione rispetto al normale svolgimento di attribuzioni dei Comuni definite dalla legge, sulla base di criteri oggi assistiti da garanzia costituzionale, debbono valere nei confronti di essi condizioni e limiti non diversi (essendo fondati sulla medesima ragione costituzionale) da quelli elaborati nella ricordata giurisprudenza di questa Corte in relazione ai poteri sostitutivi dello Stato nei confronti delle Regioni.

In primo luogo, le ipotesi di esercizio di poteri sostitutivi debbono essere previste e disciplinate dalla legge (cfr. sentenza n. 338 del 1989), che deve definirne i presupposti sostanziali e procedurali.

In secondo luogo, la sostituzione può prevedersi esclusivamente per il compimento di atti o di attività "prive di discrezionalità nell'an (anche se non necessariamente nel *quid* o nel *quomodo*)" (sentenza n. 177 del 1988), la cui obbligatorietà sia il riflesso degli interessi unitari alla cui salvaguardia provvede l'intervento sostitutivo: e ciò affinché essa non contraddica l'attribuzione della funzione amministrativa all'ente locale sostituito.

Il potere sostitutivo deve essere poi esercitato da un organo di governo della Regione o sulla base di una decisione di questo (cfr. sentenze n. 460 del 1989, n. 342 del 1994, n. 313 del 2003): ciò che è necessario stante l'attitudine dell'intervento ad incidere sull'autonomia, costituzionalmente rilevante, dell'ente sostituito.

La legge deve, infine, apprestare congrue garanzie procedurali per l'esercizio del potere sostitutivo, in conformità al principio di leale collaborazione (cfr. ancora sentenza n. 177 del 1988), non a caso espressamente richiamato anche dall'articolo 120, secondo comma, ultimo periodo, della Costituzione a proposito del potere sostitutivo "straordinario" del Governo, ma operante più in generale nei rapporti fra enti dotati di autonomia costituzionalmente garantita. Dovrà dunque prevedersi un procedimento nel quale l'ente sostituito sia comunque messo in grado di evitare la sostituzione attraverso l'autonomo adempimento, e di interloquire nello stesso procedimento (cfr. sentenze n. 153 del 1986, n. 416 del 1995; ordinanza n. 53 del 2003).

5.– La norma impugnata nella specie prevede l'intervento sostitutivo della Regione nel caso in cui un Comune ometta di provvedere, entro il termine fissato dalla stessa legge (articolo 91, comma 7), ad adeguare lo strumento urbanistico a quanto previsto dalla legge medesima e dalla programmazione regionale e provinciale in tema di complessi ricettivi all'aperto e di insediamenti turistico-ricettivi. Si tratta dunque di una ipotesi di sostituzione, prevista dalla legge, ai fini del compimento di un'attività espressamente considerata obbligatoria, e vincolata, in parte, nello stesso contenuto, per una finalità rispondente all'interesse unitario espresso dalle norme e dai programmi regionali e provinciali.

La norma non specifica quale organo della Regione sia competente a nominare il commissario *ad acta*, né precisa il relativo *iter* procedimentale. Sotto questo profilo si tratta di una norma incompleta, che in tanto risulterà applicabile in quanto sia integrata da altre norme, anche di carattere generale, da cui si possano ricavare le specificazioni e le precisazioni predette, conformemente ai principi sopra enunciati. Ferma tale esigenza di integrazione come condizione della sua applicabilità, la rilevata incompletezza non è tale da inficiare la legittimità costituzionale della norma medesima.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 33, comma 3, 34, comma 8, 43, comma 9, 51, comma 3, 54, comma 2, 60, comma 3, e 90, comma 1, della legge regionale del Veneto 4 novembre 2002, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo), sollevate, in riferimento all'articolo 117 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 91, comma 8, della predetta legge regionale del Veneto n. 33 del 2002, sollevata, in riferimento agli articoli 114, 117 e 120 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 gennaio 2004.

Gustavo ZAGREBELSKY, Presidente

Valerio ONIDA, Redattore

Depositata in Cancelleria il 27 gennaio 2004.

CORTE COSTITUZIONALE**SENTENZA N. 313 DEL 21 OTTOBRE 2003****REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE**

composta dai signori:

- Riccardo	CHIEPPA	Presidente
- Gustavo	ZAGREBELSKY	Giudice
- Valerio	ONIDA	"
- Carlo	MEZZANOTTE	"
- Fernanda	CONTRI	"
- Guido	NEPPI MODONA	"
- Piero Alberto	CAPOTOSTI	"
- Annibale	MARINI	"
- Franco	BILE	"
- Giovanni Maria	FLICK	"
- Ugo	E SIERVO	"
- Romano	VACCARELLA	"
- Alfio	FINOCCHIARO	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli articoli 1, 2, 3 e 4, comma 3, della legge della Regione Lombardia 12 gennaio 2002, n. 2 (Istituzione del Corpo forestale regionale), e degli articoli 1, comma 3, lettera b), e 3, comma 12, della legge della Regione Lombardia 6 marzo 2002, n. 4 (Norme per l'attuazione della programmazione regionale e per la modifica e l'integrazione di disposizioni legislative), promossi con ricorsi del Presidente del Consiglio dei ministri, notificati il 15 marzo e il 7 maggio 2002, depositati in cancelleria il 25 marzo e il 16 maggio successivi e iscritti ai nn. 29 e 34 del registro ricorsi 2002.

Visti gli atti di costituzione della Regione Lombardia;

udito nell'udienza pubblica dell'11 marzo 2003 il Giudice relatore Gustavo Zagrebelsky;

uditi l'avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Lombardia.

Ritenuto in fatto

1. – Con ricorso notificato il 15 marzo 2002, depositato il successivo 25 marzo (reg. ricorsi n. 29 del 2002), il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge della Regione Lombardia 12 gennaio 2002, n. 2 (Istituzione del Corpo forestale regionale).

1.1. – L'Avvocatura generale dello Stato, in rappresentanza del ricorrente, evidenzia come la legge impugnata, nell'istituire il Corpo forestale regionale, attribuisca a quest'ultimo funzioni che incidono su competenze riservate, dall'art. 117, secondo comma, della Costituzione, alla legislazione esclusiva dello Stato.

In particolare, dalle competenze di cui all'art. 117, secondo comma, lettere s) ("tutela dell'ambiente, dell'ecosistema") e q) ("profilassi internazionale"), dovrebbe ricavarsi la persistente spettanza allo Stato, e per esso al Corpo forestale dello Stato, di molte funzioni – già attribuite da leggi ordinarie – nelle menzionate materie, tra le quali il ricorrente indica, a titolo esemplificativo, "le funzioni in tema di sorveglianza sulle aree protette e sulle riserve naturali di rilievo nazionale ed internazionale di collaborazione con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio per i compiti di cui agli articoli 35 e 36 del decreto legislativo n. 300 del 1999, di commercio internazionale delle specie animali e vegetali in via di estinzione, di repressione degli illeciti in materia di tutela delle acque dall'inquinamento, di vigilanza venatoria, di tutela del patrimonio genetico degli ecosistemi vegetali, e in generale di polizia specializzata nella tutela dell'ambiente e dell'ecosistema".

A escludere il contrasto con i parametri costituzionali invocati non sarebbero d'altra parte idonee, sempre ad avviso del ricorrente, né la delimitazione alle "materie di competenza regionale" contenuta nell'art. 1, comma 1, della legge impugnata, che istituisce il Corpo regionale, né la salvezza di specifiche competenze statali in via di "eccezione" [art. 2, comma 2, lettera b)], né infine l'espressione "per gli aspetti di competenza regionale" utilizzata dall'art. 2, comma 3, in relazione alle attività di supporto alla Regione nei settori indicati dalla medesima disposizione.

Aggiunge il ricorrente che una eventuale attribuzione, ai sensi dell'art. 118 della Costituzione, di funzioni amministrative nella materia in questione al Corpo forestale lombardo potrebbe essere prevista soltanto da legge organica dello Stato sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, "anche per prevenire altrimenti probabili conflitti in casi concreti".

Riservandosi di più ampiamente argomentare sul punto, l'Avvocatura dello Stato (a) segnala che la modifica dei parametri costituzionali sopra menzionati ha inciso su preesistenti disposizioni di rango legislativo (titolo III, capi III e IX, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112) e regolamentare (d.P.C.m. 11 maggio 2001), per le quali ultime si potrebbe delineare la necessità di una loro "riconsiderazione", e (b) rileva che la funzione "lotta attiva contro gli incendi boschivi" non può essere affidata in via esclusiva al Corpo forestale regionale, stante il disposto dell'art. 107 del decreto legislativo n. 112 del 1998.

1.2. – Il ricorrente rileva che l'art. 1, comma 2, della legge impugnata affida a fonte regolamentare regionale la disciplina dell'organizzazione del Corpo forestale regionale. Della disposizione si censura, in particolare, l'attribuzione (comma 2) del potere di emanare tale regolamento alla Giunta regionale, anziché al Consiglio, competente a norma dell'art. 6, primo comma, dello statuto della Regione Lombardia (legge 22 maggio 1971, n. 339). La previsione dell'emanazione di un regolamento regionale è ritenuta inoltre lesiva dell'art. 48, commi secondo e terzo, dello statuto, a norma del quale avrebbe dovuto essere la stessa legge istitutiva del Corpo forestale a provvedere alla individuazione dei "principali connotati organizzativi del Corpo anche per quanto attiene alle relazioni tra esso e l'apparato amministrativo per così dire ordinario della Regione", in attuazione delle menzionate disposizioni statutarie.

E, ancora con riferimento alla normativa di attuazione della legge impugnata, il ricorrente deduce l'oscurità del "riparto di contenuti tra l'"apposito regolamento" di cui al comma 2 ed il "successivo provvedimento", sempre di Giunta, di cui al comma 3 dell'art. 1", sottolineando come non sia indifferente che regole siano poste con legge regionale, con regolamento del Consiglio, o invece con atto – comunque denominato – della Giunta regionale.

1.3. – Relativamente all'art. 2, comma 5, della legge regionale n. 2 del 2002 impugnata, che prevede l'intervento del Corpo forestale regionale "in sostituzione degli enti locali competenti qualora questi [...] omettano di intervenire", il Presidente del Consiglio dei ministri rileva come, anche per l'assenza di garanzie procedurali, tale intervento di un apparato regionale sia in contrasto con l'art. 120, secondo comma, della Costituzione, e lesivo delle autonomie locali "ora più fortemente garantite" dall'art. 114, commi primo e secondo, della Costituzione.

1.4. – Una censura analoga a quella che precede è poi mossa nei confronti dell'art. 3 della legge impugnata, laddove, ai fini dell'esercizio di determinate funzioni da parte del neo-istituito Corpo regionale, "è prevista solo la adesione (o non adesione) degli enti locali a convenzioni quadro unilateralmente predisposte dalla Regione".

1.5. – Il ricorrente denuncia, infine, l'art. 4, comma 3, della legge regionale, in quanto "palesamente" contrastante con l'art. 117, secondo comma, lettere h) (ai sensi della quale lo Stato ha legislazione esclusiva in materia di "ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale") e l) (che prevede analoga competenza statale in materia di "giurisdizione e norme processuali").

Il contrasto con i suddetti parametri deriverebbe, per un verso, dalla attribuzione della qualifica di ufficiale o agente di polizia giudiziaria al personale del Corpo appartenente alle qualifiche individuate con il regolamento (di Giunta) di cui all'art. 1, comma 2, della stessa legge e, per altro verso, dalla previsione secondo cui al medesimo personale può essere riconosciuta la qualifica di ufficiale o agente di pubblica sicurezza secondo quanto previsto dalla vigente normativa statale in materia. Si sostiene nel ricorso che "l'inclusione di questo (o di altro apparato) tra le "forze di polizia" potrebbe eventualmente essere stabilita da legge dello Stato, e soltanto da essa", con il che se e fino a quando tale inclusione non si abbia, al personale in discorso non potrebbero mai riconoscersi le qualifiche anzidette: in quest'ottica, non potrebbe altresì escludersi che il legislatore statale operasse differenti scelte, con la modifica del comma 3 dell'art. 57 del codice di procedura penale, senza dovere incontrare alcun limite in una qualsivoglia competenza regionale, ragione che induce a ritenere la disposizione della legge impugnata, "oltre che costituzionalmente illegittima, anche inutiliter data".

2. – Si è costituita nel giudizio così promosso la Regione Lombardia.

2.1. – Per dimostrare l'infondatezza delle censure mosse nei confronti dell'art. 1, comma 1, e dell'art. 2 della legge regionale lombarda n. 2 del 2002, la difesa della resistente si sofferma (a) sulla legislazione statale vigente alla data di entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), (b) sulla conseguente distribuzione costituzionale delle competenze statali e regionali nelle materie disciplinate dalla legge regionale impugnata, e (c) sugli effetti prodotti dalla riforma costituzionale rispetto alla legislazione statale vigente alla data di entrata in vigore della citata legge costituzionale n. 3 del 2001.

(a) La Regione sottolinea come, anteriormente all'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001, la distribuzione tra lo Stato e le Regioni delle competenze in materia di foreste, agricoltura e Corpo forestale fosse da poco stata definita dai decreti legislativi di attuazione della legge 15 marzo 1997, n. 59, e in particolare dal decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143 (Conferimento alle regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca e riorganizzazione dell'Amministrazione centrale), che aveva disposto un primo sostanziale trasferimento alle Regioni dei compiti fino ad allora svolti dal Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali, tale per cui al (neo istituito) Ministero per le politiche agricole il medesimo decreto legislativo n. 143 del 1997 riservava esclusivamente compiti di elaborazione e coordinamento delle linee di politica agricola, agro-industriale e forestale in coerenza con quella comunitaria.

Il successivo decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), aveva trasferito espressamente alle Regioni le competenze esercitate dal Corpo forestale dello Stato, salvo quelle necessarie all'esercizio delle funzioni di competenza statale.

Il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 (Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59), poi, aveva trasferito le materie già di competenza del Ministero per le politiche agricole al Ministero dell'ambiente, senza con ciò dar luogo ad alcun ampliamento delle competenze in materia di polizia forestale da riservarsi all'apparato statale.

Finalmente, il d.P.C.m. 11 maggio 2001 (Individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire alle regioni ai sensi dell'art. 4, comma 1, del decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143), trasferiva alle Regioni una quota pari al settanta per cento del personale appartenente alla dotazione organica del Corpo forestale dello Stato; conseguentemente, si lasciavano allo Stato i compiti volti ad assicurare l'unitarietà operativa del Corpo, oltre a quelli inerenti alla formazione e all'addestramento anche del personale regionale, e si trasferivano alle Regioni le dotazioni necessarie allo svolgimento delle funzioni cui queste venivano chiamate.

(b) Ciò premesso, la Regione sottolinea come la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione abbia profondamente innovato la preesistente distribuzione delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni, incidendo, tra l'altro, anche sull'assetto delle materie di cui alla legge impugnata.

La materia "foreste", di competenza concorrente secondo la redazione originaria dell'art. 117, non è più menzionata nel nuovo testo, dal che dovrebbe dedursi la potestà legislativa esclusiva delle Regioni; analoga deduzione dovrebbe condurre ad attribuire alle Regioni la competenza legislativa esclusiva in materia di "agricoltura"; altre materie, quali quelle della "tutela della salute", l'"alimentazione", la "protezione civile", il "governo del territorio", la "valorizzazione dei beni ambientali", cui sarebbero riconducibili alcune aree nelle quali, ai sensi degli articoli 1 e 2 della legge regionale n. 2 del 2002, dovrebbe operare il Corpo forestale regionale, sono invece incluse nel catalogo di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, trattandosi di competenze concorrenti.

Alla luce di tali rilievi, ad avviso della resistente dovrebbe escludersi che il riferimento operato alla materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, quale competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma), possa essere letto alla stregua di un richiamo ad una "materia unitaria, dotata di una sua unità oggettiva", ma dovrebbe essere semmai interpretato come una norma nella quale trova fondamento il potere dello Stato di intervenire a tutela delle esigenze di carattere unitario, da far valere principalmente nel settore organico "ambiente, territorio e infrastrutture".

Per giungere a questa conclusione, la Regione deduce argomenti, oltre che dalla "consolidata giurisprudenza costituzionale sulla nozione di ambiente", dalla ratio della riforma contenuta nella legge costituzionale n. 3 del 2001, tesa a rafforzare il principio di autonomia.

Per quel che attiene alla materia della "profilassi internazionale", la sua inclusione tra le materie di competenza esclusiva statale, anche al fine di evitare ogni "espropriazione" di competenze a danno delle Regioni, dovrebbe essere interpretata come "attribuzione allo Stato delle decisioni a livello nazionale, in materia di profilassi internazionale", impregiudicata restando la competenza regionale coinvolgente decisioni di livello locale, peraltro connesse alla materia della tutela della salute, di competenza concorrente, nella quale non potrebbe non comprendersi, oltre che la salute umana, anche la "sanità veterinaria".

- (c) La disciplina costituzionale, così come revisionata con la legge costituzionale n. 3 del 2001, configura in modo variabile il potere legislativo regionale in ordine alle materie nelle quali la legge impugnata prevede che il Corpo forestale regionale debba esercitare la propria attività. Da ciò deriva, come ammette la stessa Regione, "un regime differenziato a seconda delle singole materie implicate" (talune di competenza esclusiva, altre di competenza concorrente), e una diversa estensione dei limiti che alla Regione si pongono.

A parere della resistente, tuttavia, nel caso di specie la legge regionale n. 2 del 2002, pur dettando norme sia in ordine a materie di potestà esclusiva che a materie di potestà concorrente, si sarebbe limitata a dare attuazione concreta ai principi già fissati dai decreti legislativi n. 143 del 1997 e n. 112 del 1998, con il che il legislatore regionale neppure avrebbe "sfruttato gli spazi" offertigli dalla riforma del Titolo V, non avendo esercitato di fatto la competenza legislativa esclusiva in materia di foreste ed agricoltura ed essendosi attenuto, nelle materie di potestà concorrente, ai principi fondamentali della legislazione statale.

D'altra parte, prosegue la Regione, una ragione di illegittimità costituzionale non potrebbe essere dedotta dalla "sopravvenuta illegittimità costituzionale ovvero caducazione" dei principi fissati dalla legislazione statale vigente alla data di entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001, e ciò tanto, ovviamente, nelle materie di competenza esclusiva, quanto in quelle di competenza concorrente, giacché "nessun dubbio può sussistere sul fatto che la potestà legislativa regionale è immediatamente esercitabile, non dovendo essere attese nuove leggi-quadro e potendo essere i principi ricavati dalla legislazione vigente", alla stregua del "principio di continuità [...] riconosciuto dalla stessa Corte costituzionale".

- 2.2. – La Regione sostiene poi l'infondatezza anche della censura mossa sull'art. 1, comma 2, della legge regionale impugnata, nella parte in cui attribuisce alla Giunta il potere di disciplinare con atto regolamentare l'organizzazione del Corpo forestale regionale.

Ad avviso della resistente, la revisione dell'art. 121 della Costituzione, operata con la legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, che ha abrogato le parole "e regolamentari" dalla definizione del novero delle potestà del Consiglio regionale, sarebbe chiara nella sua ratio: nella sottrazione, cioè, al Consiglio regionale delle competenze regolamentari. Da ciò l'insostenibilità dell'interpretazione proposta nel ricorso, secondo cui la persistente vigenza delle norme degli statuti ordinari che attribuiscono il potere regolamentare ai Consigli si opporrebbe ad un immediato affidamento di tale potere alle Giunte.

A sostegno della tesi contraria, la Regione deduce numerosi argomenti, "sia teorici, sia di interpretazione sistematica del nuovo testo costituzionale", quali, in particolare: (a) l'impossibilità di dedurre dalla previsione di disposizioni transitorie, limitatamente ad alcune delle modifiche, la *voluntas legis* di rinviare l'entrata in vigore delle altre disposizioni al momento dell'emanazione dei nuovi statuti regionali, dovendosi invece procedere alla "disapplicazione" immediata delle norme statutarie divergenti dal nuovo testo costituzionale, prima ancora della modifica dello statuto; (b) la non decisività della mancata esplicita attribuzione alle Giunte del potere regolamentare, "giacché una simile previsione non è rinvenibile in Costituzione neppure in relazione alla potestà regolamentare del Governo"; (c) la previsione del potere di "emanazione" (e non più di "promulgazione") dei regolamenti da parte del Presidente della Giunta regionale, ciò che implicherebbe "l'idea di una qualche forma di partecipazione al procedimento di formazione dell'atto da parte del Capo dell'esecutivo regionale"; (d) il mantenimento della qualifica della Giunta quale organo esecutivo della Regione, che dovrebbe essere letto come un chiaro indice dell'imputazione alla stessa Giunta del potere regolamentare, stante la circostanza che "la dottrina maggioritaria ritiene che la potestà regolamentare di esecuzione delle leggi costituisca una prerogativa intrinseca ai compiti spettanti al Governo, quale potere esecutivo", ora non più ostacolata dalla norma derogatoria contenuta nella redazione originaria dell'art. 121 della Costituzione; (e) il rilievo che la modifica intervenuta si porrebbe in piena concordanza con l'interpretazione restrittiva che della disciplina preesistente era stata propugnata, sia nei lavori dell'Assemblea costituente, sia nella giurisprudenza costituzionale, la quale ultima "ha sì ritenuto costituzionalmente illegittime le leggi regionali attributive di potestà normativa secondaria alle Giunte, ma ha tradizionalmente lasciato via libera alle leggi regionali attributive alle Giunte di poteri amministrativi da cui scaturissero atti amministrativi generali"; (f) i lavori preparatori della legge costituzionale 1 del 1999, che evidenzerebbero chiaramente la volontà di trasferire, a seguito dell'abrogazione delle parole "e regolamentari", la potestà regolamentare dai Consigli agli organi esecutivi delle Regioni.

Nella misura in cui la potestà regolamentare sia da intendersi come insita nella funzione esecutiva, la resistente ritiene che i limiti che si impongono allo statuto regionale secondo l'art. 123 della Costituzione, e segnatamente il limite della necessaria "armonia" con la Costituzione, escludono che, "nell'esercizio della potestà statutaria, le Regioni possano redistribuire la funzione normativa tra gli organi regionali in una maniera diversa da quella che attribuisce al Consiglio la funzione legislativa e alla Giunta quella regolamentare".

La difesa della Regione Lombardia sottolinea, inoltre, come la tesi della immediata titolarità della potestà regolamentare in capo alla Giunta regionale sia stata "inizialmente accolta" anche dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, e ciò sia in un parere del 15 marzo 2000 del Dipartimento affari regionali, sia in una direttiva ai Commissari del Governo, redatta dal medesimo Dipartimento in data 17 marzo 2000, sia infine nel rinvio, in data 22 marzo 2000 (cui avrebbero fatto seguito altri di analogo tenore), di una delibera legislativa della Regione Veneto, basata sul rilievo che una disposizione di essa, nel demandare al Consiglio regionale l'approvazione del regolamento di attuazione di talune disposizioni normative, "contrasta[va] con i principi generali dell'ordinamento in tema di riparto di competenze fra gli organi regionali secondo i quali l'esercizio delle competenze regolamentari spetta alla Giunta regionale, così come si desume dal nuovo testo dell'art. 121 Cost.". Conformemente a tale orientamento, alcune Commissioni statali di controllo sugli atti amministrativi delle Regioni avrebbero "uniformemente" annullato regolamenti adottati dai Consigli regionali.

L'attribuzione alla Giunta, e non al Consiglio, della potestà regolamentare si renderebbe peraltro necessaria, ad avviso della Regione, a seguito del notevole ampliamento dell'ambito di applicazione della potestà regolamentare regionale, che postulerebbe, anche ai fini del soddisfacimento del principio di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione, l'esercizio di tali competenze da parte di un "un organo diverso da quello al quale è attribuita la potestà legislativa", giacché "non avrebbe senso [...] ampliare la potestà legislativa regionale, fino a farla diventare potestà legislativa generale, per poi ricadere nell'errore della confusione tra potestà legislativa e potestà regolamentare".

Una volta argomentata la *voluntas legis* volta ad attribuire la spettanza alla Giunta regionale della potestà regolamentare, a seguito della revisione dell'art. 121 della Costituzione, la Regione sottolinea come debba procedersi alla disapplicazione dell'art. 6 dello statuto della Lombardia, a ciò inducendo il "consolidato orientamento" della giurisprudenza costituzionale "in base al quale il fenomeno della invalidità e quello dell'abrogazione coesistono, dipendendo dalla puntualità della norma costituzionale sopravvenuta l'abrogazione o meno della norma ordinaria preesistente". In quest'ottica, la Regione richiama recenti pronunce della Corte costituzionale relative alla sopravvenienza del nuovo testo dell'art. 111 della Costituzione, e segnatamente la

sentenza n. 440 del 2000, nella quale si afferma che “i precetti costituzionali si pongono rispetto alla legge ordinaria non solo come parametri di legittimità, ma, prima ancora, come essenziali punti di riferimento dell’interpretazione conforme a Costituzione della disciplina sottoposta a scrutinio di costituzionalità”.

Inoltre, a ulteriore sostegno delle argomentazioni svolte, la resistente menziona la decisione del Consiglio di Stato con la quale è stata accolta, previa delibazione sul merito del ricorso in appello, la richiesta di sospensione di una sentenza del TAR della Lombardia, n. 868 del 2002, la quale aveva annullato un atto regolamentare approvato dalla Giunta regionale, sul presupposto che, fino alla modifica dello statuto regionale, la potestà regolamentare spetterebbe ancora ai Consigli regionali.

Conclusivamente, la Regione evidenzia come le censure mosse dalla parte ricorrente nei confronti dell’art. 1, comma 2, della legge impugnata non potrebbero in alcun modo trovare fondamento, in quanto “non può comunque escludersi che nella fase transitoria, prima della approvazione dei nuovi statuti, le Giunte siano titolari della potestà regolamentare”. L’analisi della forma di governo, infatti, manifesterebbe la necessità, sin dalla fase transitoria, e “almeno fino all’ipotetica e non certa approvazione dei nuovi statuti regionali”, di “superare i limiti di un modello quasi assembleare in favore di un rafforzamento dell’esecutivo”: la “naturale connessione” tra forma di governo e sistema delle fonti si tradurrebbe, dunque, nella necessità di scindere le competenze legislative da quelle regolamentari, quanto meno perché sarebbe “del tutto inutile” introdurre l’elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e rendere la formazione della Giunta autonoma dal Consiglio, mantenendo al contempo in capo a quest’ultimo la guida politica e l’amministrazione della Regione.

Circa la questione inerente all’art. 1, comma 3, della legge impugnata, relativamente alla asserita “oscurità” del riparto di contenuti tra il regolamento di cui al comma 2 ed il “successivo provvedimento” di Giunta, la Regione, per argomentare l’infondatezza della questione, precisa che la scelta di provvedere alla istituzione della struttura organizzativa del Corpo forestale regionale con atto amministrativo “dipende dalla natura non normativa dei contenuti di tale atto”.

E in ordine all’ulteriore obiezione mossa nei confronti dell’art. 1, comma 3, della legge impugnata, derivante dalla mancata previsione di norme attuative dell’art. 48 dello statuto regionale, la Regione assume la non pertinenza del richiamo alla disposizione statutaria, in quanto quest’ultima, nel regolare i poteri della Regione sugli enti o aziende, da essa direttamente istituiti, dotati di autonomia organizzativa e funzionale, non può applicarsi al Corpo forestale regionale, in quanto esso null’altro sarebbe che “un apparato al servizio diretto della Regione, che non esercita un’attività economica”, privo di “una struttura assimilabile a quella dei suddetti enti”.

2.3. – La Regione sostiene l’infondatezza anche della censura mossa nei confronti dell’art. 2, comma 5, della legge impugnata, nella parte in cui prevede l’intervento del Corpo forestale regionale in sostituzione degli enti locali competenti qualora questi omettano di intervenire. Nell’atto di costituzione si evidenzia l’attribuzione al Corpo forestale regionale, da parte del comma 4 del medesimo articolo, anche di attività di supporto a favore delle Province, dei Comuni, delle Comunità montane e di altri enti pubblici, negli ambiti materiali descritti dalla medesima norma: tale possibilità di intervento non lederebbe le competenze locali, ma semplicemente andrebbe ad aggiungersi a esse, eventualmente integrandole – nel rispetto dei principi sanciti dal decreto legislativo n. 112 del 1998 e dalla successiva legge regionale 5 gennaio 2000, n. 1 – in caso di inerzia.

Il potere così configurato, oltre che in linea con la statuizione di un potere sostitutivo regionale in caso di inattività degli enti locali, non sarebbe lesivo del principio di leale collaborazione richiamato dall’art. 120 della Costituzione, poiché la legge regionale impugnata prevede che il Corpo forestale regionale intervenga, in via sostitutiva, “previa segnalazione all’ente competente” (concedendo quindi un’ulteriore possibilità per il medesimo di attivarsi) e, in ogni caso, a intervento eseguito, è previsto l’obbligo del Corpo forestale di dare notizia all’ente competente “degli accertamenti eseguiti, dei rilievi effettuati e dei provvedimenti adottati”.

Tale procedura di “raccordo e concertazione”, dunque, non andrebbe ad incidere sulle competenze amministrative degli enti locali, né, d’altro canto, sarebbe lesiva delle competenze legislative statali, nella misura in cui la legge regionale “si limita [...] a prevedere la possibilità che il Corpo forestale si attivi a tutela dell’ambiente nei casi in cui gli enti locali competenti omettano di intervenire”, senza sovrapporsi, in tal modo, alla potestà disciplinata dall’art. 120 della Costituzione, relativa ad “una forma di intervento statale sostitutivo ben più importante” che si attua a garanzia del rispetto delle norme e dei trattati comunitari, ovvero a tutela dei principi di unità giuridica e economica del paese, o quando ancora sopravvengano ragioni di sicurezza e incolumità pubblica.

Con riferimento all'ulteriore profilo di censura (ritenuto privo di "qualsivoglia motivazione") della stessa disposizione, relativo alla violazione dell'art. 114 della Costituzione, la resistente ribadisce che la previsione del potere sostitutivo è limitata all'ambito delle materie di competenza regionale o, comunque, "connesso a materie tradizionalmente di competenza regionale". L'asserita esistenza di una "procedura concertativa", d'altro canto, dimostrerebbe il rispetto prestato dalla legge regionale alle funzioni conferite alle autonomie locali, delle quali, anche ai sensi dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 143 del 1997, la Regione deve assicurare "l'esercizio unitario".

2.4. – Infondata, ad avviso della Regione, sarebbe anche la questione relativa all'art. 3, comma 2, della legge impugnata, nella parte in cui prevede solo l'adesione degli enti locali alle convenzioni quadro predisposte dalle Regioni. La denunciata assenza di un'adeguata partecipazione degli enti locali nella fase di redazione della convenzione, che lascerebbe agli enti medesimi solo la scelta di aderire o di non aderire, troverebbe una smentita nella circostanza che le suddette convenzioni sarebbero stipulate con le associazioni maggiormente rappresentative degli enti locali nel pieno rispetto del contraddittorio tra enti, oltre che previo parere, sugli schemi di convenzione, della conferenza regionale delle autonomie.

2.5. – Infondata sarebbe, sempre secondo la Regione, anche la censura mossa nei confronti dell'art. 4, comma 3, della legge impugnata, nella parte in cui attribuisce la qualifica di ufficiale o agente di polizia giudiziaria a determinato personale del Corpo forestale regionale e nella parte in cui prevede che al medesimo personale possa essere attribuita la qualifica di ufficiale o di agente di pubblica sicurezza.

Sostiene la resistente che "la norma è [...] rispettosa dei confini di azione del Corpo forestale regionale", limitando l'attribuzione della qualifica di agente o ufficiale di polizia giudiziaria ai soli casi in cui il Corpo forestale esercita le specifiche funzioni ad esso attribuite dall'art. 2 della legge impugnata, funzioni assegnate nell'esercizio della potestà legislativa regionale. La Regione rileva altresì che l'attribuzione della qualifica di ufficiale o agente di polizia giudiziaria sarebbe stata disposta ai sensi dell'art. 57, comma 3, cod. proc. pen., di talché gli appartenenti al Corpo forestale eserciterebbero funzioni di polizia giudiziaria "unicamente nei limiti del servizio a cui sono destinati, peraltro non in relazione a qualsiasi tipo di reato, ma solo rispetto a determinate tipologie di reato (connesse e strumentali al servizio cui sono preposti)". Il riferimento, contenuto nella citata disposizione del codice, a leggi e regolamenti attributivi della qualifica in questione non potrebbe essere interpretato, specie dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, come limitato a fonti normative statali, ben potendosi configurare una attribuzione della qualifica anche da parte delle Regioni.

Alle medesime conclusioni indurrebbero, da un lato, la giurisprudenza della Corte di cassazione e, dall'altro, l'implicita attribuzione, da parte del decreto legislativo n. 143 del 1997 e del d.P.C.m. 11 maggio 2001, della qualifica in discorso ai componenti del Corpo forestale statale, con il che l'esclusione per la Regione del relativo potere condurrebbe "all'assurdo di assegnare la qualifica di ufficiale o di agente di polizia giudiziaria in ragione della provenienza dei singoli componenti del corpo forestale regionale (se di provenienza statale avrebbero tale qualifica, se di altra provenienza ne sarebbero privi)".

Ancora, l'infondatezza della censura è sostenuta dalla resistente in relazione alla riserva di competenza delle Regioni in materia di "polizia amministrativa locale", categoria nella quale rientrerebbe anche il Corpo forestale regionale, il quale è chiamato a operare in un ambito esclusivamente locale (quello regionale) e a tutela di beni afferenti alle regioni (ambiente regionale).

In ordine, poi, alla qualifica di "ufficiale o agente di pubblica sicurezza", la Regione sostiene l'inesattezza dei rilievi contenuti nel ricorso, in quanto dal tenore testuale della disposizione impugnata si dedurrebbe che la qualifica potrebbe rilevare solo indirettamente, cioè nei casi in cui la normativa statale ("a cui evidentemente la legge regionale riconosce competenza esclusiva in materia") espressamente lo prevedesse.

3. – Con ricorso notificato il 7 maggio 2002, depositato il successivo 16 maggio (reg. ricorsi n. 34 del 2002), il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato alcune disposizioni della legge della Regione Lombardia 6 marzo 2002, n. 4 (Norme per l'attuazione della programmazione regionale e per la modifica e l'integrazione di disposizioni legislative).

3.1. – L'Avvocatura generale dello Stato, in rappresentanza del ricorrente, censura in primo luogo l'art. 1, comma 3, lettera b), della legge impugnata, che sostituisce integralmente l'art. 2 della legge regionale n. 2 del 2002, già oggetto di giudizio in via principale promosso con il ricorso iscritto al reg. ricorsi n. 29 del 2002.

Il Presidente del Consiglio dei ministri riprende testualmente le argomentazioni contenute nel ricorso precedente, sia quanto alle funzioni del Corpo forestale regionale (art. 2, commi 1-4, della legge regionale n. 2 del 2002), sia quanto al profilo dell'intervento sostitutivo del Corpo medesimo rispetto agli enti locali (art. 2, comma 5), osservando che le modifiche introdotte con la legge successiva non possono dirsi tali da superare i profili di illegittimità costituzionale evocati nel ricorso avverso la legge regionale anteriore, in quanto, "al di là di una meramente formale espunzione di alcuni riferimenti all'ambiente, la sostanza della normativa attuale non è mutata" rispetto a quella oggetto dell'impugnazione precedente.

3.2. – Nel medesimo atto, poi, il ricorrente denuncia, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, l'art. 3, comma 12, della legge regionale n. 4 del 2002, in materia di installazione di impianti per le telecomunicazioni e per la radiotelevisione.

4. – Si è costituita in giudizio la Regione Lombardia, con atto depositato in data 8 agosto 2002, sostenendo, con richiamo di dati normativi e giurisprudenziali, l'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso.

5. – Nel primo giudizio, promosso con il ricorso iscritto al n. 29 del 2002, l'Avvocatura dello Stato, per il ricorrente, ha depositato una memoria.

5.1. – Riprendendo il passaggio finale dell'atto di impugnazione, nel quale si dava conto di una proposta legislativa di modifica del Corpo forestale dello Stato pendente in Parlamento, l'Avvocatura evidenzia ora nel testo in questione, approvato in prima lettura nel gennaio 2003 dalla Camera dei deputati, sia alcune previsioni che confermano e rafforzano l'idea della inammissibilità della creazione di Corpi forestali in ambito regionale quali quello istituito in Lombardia, sia altre norme in tema di dotazione di personale, aspetto sul quale – puntualizza il ricorrente – la giurisdizione amministrativa ha peraltro disposto l'annullamento parziale del d.P.C.m. 11 maggio 2001, che stabiliva appunto il trasferimento di una consistente quota del personale del Corpo forestale statale alle Regioni. In questo quadro normativo, le argomentazioni della resistente Regione Lombardia circa una pretesa "espropriazione" di competenze in materia ambientale risultano infondate, poiché non tengono conto del punto di vista essenziale, cioè del punto di vista della Costituzione: né lo Stato né le Regioni sono "proprietari" delle competenze che la Costituzione a essi rispettivamente assegna, e non può esservi dunque alcuna ragione di lamentela nel fatto che la Costituzione, come ha affidato nuovi e ampi compiti alle autonomie regionali, così abbia modificato, per certi altri ambiti o per determinate materie, l'assetto del riparto, riservando allo Stato alcune competenze che nel quadro preesistente rientravano nella competenza concorrente. Ciò vale appunto per la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, che del resto – prosegue l'Avvocatura – è aspetto che trascende perfino la dimensione dello stesso Stato, poiché rappresenta un problema addirittura planetario, come dimostra il fitto tessuto normativo internazionale e comunitario in questo settore.

5.2. – Sulla censura relativa all'art. 1, comma 2, della legge regionale n. 2 del 2002, che affida ad un regolamento adottato dalla Giunta regionale la disciplina dell'organizzazione del Corpo forestale regionale, l'Avvocatura sottolinea come la questione della perdurante vigenza dell'art. 6 dello statuto lombardo, pur se "di marginale rilevanza per la controversia in esame", non possa essere risolta "in modo [...] sbrigativo attraverso gli strumenti concettuali della abrogazione o, addirittura, della disapplicazione": lo spostamento del potere regolamentare dal Consiglio alla Giunta dovrebbe, quindi, formare oggetto di una modifica statutaria "la quale [avesse] cura di disciplinare presupposti di detto potere [...], modalità per il suo esercizio, e – quando del caso – anche garanzie [...]" per la prevenzione di eventuali sconfinamenti". Una legge regionale ordinaria, dunque, non potrebbe operare siffatto spostamento senza la precostituzione e il supporto di una adeguata cornice statutaria.

5.3. – In ordine alla questione vertente sull'art. 2, comma 5, della legge regionale impugnata ("rimasto invariato nella legge regionale 6 marzo 2002, n. 4"), nella parte in cui prevede l'intervento del Corpo forestale regionale in sostituzione degli enti locali competenti qualora questi omettano di intervenire, dopo avere rilevato una certa approssimazione del testo, la memoria propone le considerazioni svolte, "per altri (e più penetranti) interventi sostitutivi", in altri ricorsi per giudizi costituzionali, laddove si sottolinea che (a) la "continuità testuale" dei due periodi del secondo comma dell'art. 120 della Costituzione (relativi, rispettivamente, all'attribuzione allo Stato del potere sostitutivo, e al rinvio alla legge per la definizione delle procedure atte a garantire i principi di sussidiarietà e di leale collaborazione nell'esercizio di tali poteri), (b) le "solenni disposizioni" dell'art. 114, commi primo e secondo, e dell'art. 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione (che attribuisce allo Stato competenza esclusiva in materia di "organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane") e (c) la "cogente

esigenza di una disciplina unica o quanto meno fortemente coordinata delle modalità di esercizio dei poteri sostitutivi sin dal momento della individuazione dell'organo deliberante l'intervento sostitutivo", sono tutti elementi che condurrebbero a ritenere che, con l'espressione "la legge definisce", il legislatore costituzionale si riferisca alle "disposizioni legislative dello Stato".

Sul punto, si rileva ulteriormente che la disciplina degli interventi sostitutivi non potrebbe neppure essere qualificata come normativa "di chiusura" rispetto alle disposizioni legislative o amministrative regionali che stabiliscono obblighi, rimasti inadempiti o comunque non osservati, con il che la competenza legislativa in materia di potestà di sostituzione sarebbe attribuita alla Regione ogni volta che si tratti della mancata osservanza di una disposizione originata da una fonte della Regione medesima: la materia degli interventi sostitutivi segnerebbe infatti uno dei limiti delle autonomie locali diverse dalla Regione.

5.4. – La difesa del ricorrente riprende altresì il profilo relativo al riconoscimento della qualifica di ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza al personale del Corpo forestale regionale (art. 4, comma 3, della legge regionale n. 2 del 2002), per sottolineare che non è questione di maggiore o minore opportunità di detto riconoscimento, bensì di competenza a disporre in tal senso, che spetta al solo legislatore statale, il quale ben potrà attribuire dette qualifiche al personale di cui si tratta.

6. – Anche la Regione Lombardia ha depositato una memoria nel giudizio in questione.

6.1. – Sulla censura riguardante gli articoli 1, comma 1, e 2 della legge regionale n. 2 del 2002, la difesa della Regione riprende in linea generale il dibattito apertosi dopo l'approvazione della riforma costituzionale del Titolo V, quanto al significato e alla portata dell'attribuzione allo Stato, in via esclusiva, della competenza nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, e quanto al raccordo di questa previsione con le competenze in precedenza riconosciute alle Regioni dalla giurisprudenza costituzionale, per concludere nel senso che gli orientamenti della dottrina, già menzionati nell'atto di costituzione in giudizio, portano alla medesima conclusione: la riforma costituzionale non potrebbe aver determinato la sottrazione di poteri in danno delle Regioni. E – prosegue la difesa – la Corte costituzionale avrebbe sostanzialmente confermato questa impostazione, con la sentenza n. 407 del 2002: anche secondo la Corte, dunque, l'ambiente è una materia "trasversale", che inevitabilmente interferisce con altre materie, come le foreste, l'agricoltura, la tutela della salute, l'alimentazione, la protezione civile, il governo del territorio, la valorizzazione dei beni ambientali. Inoltre, ancora secondo la Corte costituzionale (sentenza n. 282 del 2002), ai fini della valutazione del rispetto del riparto di competenze si deve muovere non già dalla ricerca di uno specifico titolo di legittimazione della Regione ma, al contrario, dalla verifica dell'esistenza di una riserva di competenza a favore dello Stato.

La difesa esamina poi la pronuncia del TAR del Lazio n. 6269 del 2002, con la quale è stato annullato il d.P.C.m. 11 maggio 2001 nella parte in cui disponeva il trasferimento alle Regioni di una quota pari al settanta per cento del personale appartenente alla dotazione organica del Corpo forestale dello Stato, sottolineando che l'annullamento è stato disposto sul rilievo del venir meno, nel testo definitivo, della funzione di concorso nell'espletamento dei servizi di ordine e sicurezza pubblica, originariamente prevista, per il contingente regionale, nello schema del decreto al comma 11 dell'articolo 3; mentre è stato respinto il profilo di censura riferito all'intero "impianto" del provvedimento. Nella sentenza del TAR si afferma anzi che, proprio per superare le anomalie derivanti dalla pregressa separazione tra il livello delle funzioni e degli uffici in materia forestale (di pertinenza regionale) e il livello del personale del Corpo (rimasto allo Stato), il legislatore ha scelto, con il decreto legislativo n. 143 del 1997, di cui il citato d.P.C.m. costituisce svolgimento, di assegnare beni, risorse e personale del Corpo alle Regioni, con una scelta discrezionale in sé incensurabile.

Analizzando, infine, il testo del disegno di legge di riforma del Corpo forestale dello Stato, approvato dalla Camera dei deputati il 29 gennaio 2003, la Regione sostiene la piena compatibilità della coesistenza di un Corpo statale e di Corpi regionali, quale posta anche nella normativa impugnata.

6.2. – Per quanto attiene al denunciato art. 1, comma 2, della legge regionale, che attribuisce alla Giunta la titolarità del potere regolamentare di disciplina dell'organizzazione del Corpo, la difesa della resistente richiama, a sostegno dell'infondatezza, le argomentazioni dedotte nell'atto di costituzione, precisando preliminarmente che, nel caso di specie, "non è in discussione il profilo dell'immediato trasferimento alla Giunta della potestà regolamentare in assenza di una legge regionale ad hoc". Da ciò dovrebbe rafforzarsi il convincimento circa l'infondatezza della questione, posto che sarebbe "ormai indiscusso" che dopo la modifica dell'art. 121, secondo comma, della

Costituzione, la legge regionale possa attribuire alla Giunta la potestà regolamentare anche in assenza di una modifica dello statuto.

A integrazione di quanto riportato nell'atto di costituzione, nella memoria si segnala una pronuncia della giurisdizione amministrativa (sentenza del TAR del Lazio n. 6252 del 2002), nella quale è stata affermata la tesi della "immediata ed incondizionata efficacia", a seguito della suddetta modifica costituzionale, dell'attribuzione alla Giunta del potere regolamentare.

Nel medesimo senso, secondo la Regione, dovrebbe leggersi anche il "concetto restrittivo", illustrato nella sentenza n. 304 del 2002 della Corte costituzionale, del limite della "armonia con la Costituzione", che si impone agli statuti regionali ordinari e che precluderebbe agli stessi la possibilità di attribuire – o di nuovamente trasferire – la potestà regolamentare ai Consigli regionali.

6.3. – Infine, la memoria si sofferma sulla censura riguardante l'art. 4, comma 3, della legge regionale impugnata, concernente l'attribuzione della qualifica di ufficiale o agente di polizia giudiziaria nonché di ufficiale o agente di pubblica sicurezza.

Nonostante la sopra ricordata eliminazione dell'originario comma 11 dall'art. 3 del d.P.C.m. 11 maggio 2001 – attributivo della funzione di concorso nell'espletamento dei servizi di sicurezza pubblica – in sede di pubblicazione dell'atto, le censure del Governo sono ritenute infondate.

L'attribuzione della prima qualifica sarebbe conseguenza diretta delle funzioni che il personale è chiamato a svolgere, allo specifico fine di esercitare i compiti di vigilanza e di controllo stabiliti dall'art. 2 della legge impugnata, compiti che altrimenti, senza detta qualifica, risulterebbero pregiudicati. Del resto, si osserva, il citato disegno di legge di riforma in discussione delimita a sua volta le funzioni che il Corpo forestale dello Stato deve svolgere "come polizia giudiziaria", giacché attiene al rispetto della normativa nazionale e internazionale, cosicché per le funzioni che non raggiungono detta dimensione sarebbe necessaria una corrispondente attività in ambito regionale.

Quanto alla qualifica di ufficiale o agente di pubblica sicurezza, essa è disposta, nel testo impugnato, "secondo quanto previsto dalla vigente normativa statale di materia": la Regione ribadisce dunque che la previsione altro non è che la ricognizione di una attribuzione che dipende dalla legge statale, se e in quanto in quest'ultima essa sia contenuta.

7. – Anche nel secondo giudizio, iscritto al reg. ricorsi n. 34 del 2002, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato una memoria, nella "prima parte" della quale, depositata nei termini prescritti, si ribadiscono le argomentazioni e si insiste per le conclusioni dedotte nel ricorso.

8. – La Regione Lombardia ha depositato a sua volta nel secondo giudizio una memoria, confermando le conclusioni nel senso dell'inammissibilità e dell'infondatezza del ricorso.

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri (reg. ricorsi n. 29 del 2002) ha sollevato questione di legittimità costituzionale di varie norme contenute nella legge della Regione Lombardia 12 gennaio 2002, n. 2, istitutiva del Corpo forestale regionale.

Se ne denunciano innanzitutto gli articoli 1, comma 1, e 2, commi 1-4, che disciplinano l'istituzione e le funzioni del Corpo forestale regionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere s) e q), della Costituzione, che riservano allo Stato la competenza legislativa in materia di tutela dell'ambiente e di profilassi internazionale, nonché dell'art. 118 della Costituzione, potendo le funzioni amministrative in dette materie essere affidate soltanto dalla legge statale.

In secondo luogo, si sostiene la violazione dello statuto regionale della Lombardia (art. 6) da parte dell'art. 1, commi 2 e 3, che affida alla Giunta regionale, anziché al Consiglio, l'adozione dei regolamenti per la disciplina dell'organizzazione del Corpo forestale regionale e dei rapporti tra questo e le strutture amministrative della Regione.

In terzo luogo, è oggetto di censura l'art. 2, comma 5, in quanto prevede l'intervento del Corpo forestale regionale in sostituzione degli enti locali competenti, in caso di inerzia, per contrasto con le garanzie riconosciute a questi ultimi dagli articoli 114 e 120 della Costituzione.

In quarto luogo, si denuncia l'art. 3, in quanto prevede l'adesione degli enti locali a convenzioni quadro predisposte unilateralmente dalla Regione, per contrasto, ancora, con gli articoli 114 e 120 della Costituzione e con il principio della leale cooperazione.

Da ultimo, è sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, che regola l'attribuzione della qualifica di ufficiali e agenti di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza al personale del Corpo forestale regionale, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettere h) e l), della Costituzione, che prevedono l'esclusiva competenza della legge dello Stato, l'una, in materia di ordine pubblico e sicurezza e, l'altra, in materia di giurisdizione e norme processuali.

2. – Con altro ricorso (reg. ricorsi n. 34 del 2002), il Presidente del Consiglio dei ministri solleva altresì questione di legittimità costituzionale, tra il resto, dell'art. 1, comma 3, lettera b), della legge della Regione Lombardia 6 marzo 2002, n. 4 (Norme per l'attuazione della programmazione regionale e per la modifica e l'integrazione di disposizioni legislative), che ha sostituito, modificandolo, l'art. 2 della legge regionale n. 2 del 2002, in tema di funzioni del Corpo forestale regionale. Ad avviso del ricorrente, le nuove norme si porrebbero anch'esse in contrasto con i medesimi parametri costituzionali asseritamente violati dalle norme anteriormente vigenti.

3. – Il sopra indicato ricorso contro la legge regionale n. 4 del 2002 – già definito, quanto all'art. 1, comma 4, con la sentenza n. 201 del 2003 di questa Corte – solleva ulteriore questione, relativa ad altra disposizione (art. 3, comma 12) della medesima legge regionale, che nulla ha a che fare con la disciplina del Corpo forestale regionale; per questa parte, il giudizio sul ricorso medesimo deve ulteriormente scindersi, in relazione all'opportunità di separate decisioni secondo materie omogenee.

4. – Il giudizio sul ricorso contro la legge della Regione Lombardia n. 4 del 2002, per la parte ora richiamata, concernente modifiche alla legge regionale n. 2 dello stesso anno, può essere riunito col giudizio sul ricorso riguardante quest'ultima legge, stante l'identità della materia e dei profili d'incostituzionalità che in entrambi i casi sono fatti valere.

5. – Deve essere dichiarata inammissibile la costituzione della Regione Lombardia nel giudizio sul ricorso n. 34 del 2002, perché avvenuta con atto depositato in data 8 agosto 2002, oltre il termine, di carattere perentorio (per tutte, sentenza n. 477 del 2000), di venti giorni dal deposito del ricorso – effettuato, nella specie, in data 16 maggio 2002 – stabilito dall'art. 23, ultimo comma, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

6. – Preliminarmente, deve essere presa in considerazione la sostituzione dell'art. 1, comma 1, e dell'art. 2 della legge regionale n. 2 del 2002 da parte dell'art. 1, comma 3, lettere a) e b), della legge regionale n. 4 del 2002. Poiché alle norme anteriori, abrogate per il sopravvenire delle norme sostitutive, non risulta sia stata in alcun modo data esecuzione, e non potendo esse produrre più alcun effetto, per la parte che le riguarda la materia del contendere, quale dedotta con il ricorso n. 29 del 2002, deve essere dichiarata cessata.

Restano perciò da decidere le questioni di legittimità costituzionale sollevate: (a) sull'art. 1, commi 2 e 3, della legge regionale n. 2 del 2002, in tema di potere regolamentare della Giunta regionale; (b) sull'art. 2, commi 1-5, della legge regionale n. 2 del 2002, come sostituito dall'art. 1, comma 3, lettera b), della legge regionale n. 4 del 2002, in tema di funzioni del Corpo forestale regionale; (c) sull'art. 3 della legge regionale n. 2 del 2002, in tema di coordinamento con le funzioni di competenza di altri enti, e (d) sull'art. 4, comma 3, della legge regionale n. 2 del 2002, in tema di attribuzione al personale del Corpo forestale regionale della qualifica di ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza.

7. – La questione di legittimità costituzionale sollevata sull'art. 1, commi 2 e 3, della legge regionale n. 2 del 2002 è fondata.

7.1. – Il comma 2 dell'art. 1 prevede che, in un termine dato, la Giunta regionale, con apposito regolamento, sentita la commissione consiliare competente, disciplini l'organizzazione e la dotazione strumentale del Corpo forestale regionale, definendo, tra l'altro: l'inserimento nell'organizzazione amministrativa della Regione; l'articolazione decentrata; la pianta organica, nella quale deve trovare garanzia di inquadramento il personale del Corpo forestale dello Stato trasferito alla Regione (con un precedente d.P.C.m. dell'11 maggio 2001); le qualifiche e i livelli professionali; le funzioni del dirigente responsabile; i requisiti e le modalità di accesso al Corpo forestale regionale; le dotazioni strumentali; i modi di aggiornamento del personale. Il comma 3 prevede un successivo

“provvedimento” della Giunta, di attuazione concreta della struttura del Corpo forestale, con la determinazione dell'organizzazione e dell'organico, distinti rispetto a quelli della medesima Giunta regionale.

Queste disposizioni sono censurate dal Presidente del Consiglio in quanto conferenti alla Giunta un potere regolamentare che, secondo lo statuto regionale vigente (articoli 6, primo comma, 33, primo comma, e 37, primo comma, della legge 22 maggio 1971, n. 339), spetta al Consiglio regionale.

7.2. – Questa Corte, nell'ordinanza n. 87 del 2002, ha già affermato che la modifica del secondo comma dell'art. 121 della Costituzione, operata dalla legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, sopprimendo dal testo costituzionale originario l'indicazione della potestà regolamentare quale competenza del Consiglio regionale, ha l'effetto di eliminare la relativa riserva di competenza, consentendo alla Regione una diversa scelta organizzativa.

Questa affermazione deve essere qui confermata, con la precisazione che – stante la sua attinenza ai rapporti tra gli organi costituzionali della Regione – tale scelta non può che essere contenuta in una disposizione dello statuto regionale, modificativa di quello attualmente vigente, con la conseguenza che, nel frattempo, vale la distribuzione delle competenze normative già stabilita nello statuto medesimo, di per sé non incompatibile con il nuovo art. 121 della Costituzione.

7.3. – La difesa della Regione Lombardia sostiene la tesi contraria: la modifica dell'art. 121, secondo comma, della Costituzione comporterebbe l'immediata attribuzione della potestà regolamentare alla Giunta regionale, o con portata assoluta o, in subordine, almeno fino a quando i nuovi statuti regionali, da approvarsi a norma dell'art. 123 della Costituzione, non dispongano altrimenti (qualora l'ipotizzata riserva regolamentare a favore della Giunta stabilita dal secondo comma dell'art. 121 sia da ritenersi cedevole). Gli argomenti addotti a favore di questa tesi sono vari e di varia natura: (a) la riconducibilità, come principio, della potestà regolamentare, quanto meno di quella esecutivo-attuativa, alla natura di “organo esecutivo” della Giunta regionale (art. 121, terzo comma, della Costituzione) e quindi l'immediata espansione di tale principio, una volta eliminata la previsione espressa, da parte dell'art. 121 della Costituzione, della competenza regolamentare del Consiglio, da concepirsi come derogatoria del principio; (b) il potere riconosciuto al Presidente della Giunta di “emanare” i regolamenti regionali – potere distinto da quello di “promulgare” le leggi regionali (art. 121, quarto comma) –: emanazione che presupporrebbe l'idea di una partecipazione del vertice dell'esecutivo regionale alla formazione degli atti regolamentari; (c) l'attuale “forma di governo” regionale, caratterizzata dal rafforzamento dell'organo esecutivo risultante dal nuovo art. 123 della Costituzione, al quale dovrebbe corrispondere il rafforzamento dei suoi poteri normativi, tramite l'assegnazione della potestà regolamentare; (d) l'aumento delle competenze legislative regionali cui consegue, a norma dell'art. 117, sesto comma, l'espansione della potestà regolamentare, con la conseguente incongruità, anche sotto il profilo del principio di “buon andamento” dell'amministrazione, di una perdurante potestà regolamentare consiliare, la quale sarebbe stata prevista, nell'originario art. 121 della Costituzione, più in funzione attuativa delle leggi dello Stato che non delle leggi della Regione; (e) gli orientamenti favorevoli alla competenza regolamentare delle Giunte regionali manifestati da alcune Regioni, durante l'elaborazione della legge costituzionale n. 1 del 1999, e varie prese di posizione risultanti dai lavori preparatori; (f) infine, l'interpretazione – ancora nel medesimo senso – della Presidenza del Consiglio dei ministri, di giudici amministrativi e di alcune Commissioni statali di controllo sugli atti amministrativi delle Regioni ordinarie.

Dall'insieme di questi argomenti la Regione Lombardia deriva la sua conclusione: l'art. 121, secondo comma, della Costituzione, tacendo della competenza regolamentare precedentemente assegnata al Consiglio, varrebbe sottrazione a questo e assegnazione alla Giunta. Così, questo silenzio, secondo la sua ratio, sarebbe eloquente e tassativo. Le norme statutarie in contrasto dovrebbero conseguentemente essere “disapplicate” e le leggi regionali incompatibili con quelle, ma conformi al silenzio dell'art. 121, secondo comma, della Costituzione – come quella in esame – non sarebbero costituzionalmente illegittime.

7.4. – Nell'incontrovertibile mancanza di disciplina espressa, sul punto qui in contestazione, e nonostante i tanti (e non tutti ugualmente significativi) argomenti portati a sostegno, la tesi della Regione resistente non può essere accolta, per due generali ordini di ragioni.

Innanzitutto, essa presuppone concettualmente un'alternativa rigida e su di essa si fonda: competenza sempre del Consiglio o sempre della Giunta, tale che, in generale, se non è tutta dell'uno non possa che essere tutta della seconda: cosicché, non avendola (più) l'art. 121 della Costituzione assegnata al Consiglio, essa sarebbe implicitamente ma necessariamente assegnata alla Giunta. Non è così, poiché le scelte organizzative in proposito possono essere molteplici, oltre le due radicali. Si può immaginare che il potere regolamentare non sia pre-

assegnato in via esclusiva (da norma statutaria o costituzionale) al Consiglio o alla Giunta ma che lo statuto riconosca al legislatore regionale la facoltà di disciplinarlo, organizzandolo in relazione alla materia da regolare e in funzione dell'ampiezza di scelta che la legge lascia aperta all'apprezzamento discrezionale del potere regolamentare. Materia e ampiezza del potere regolamentare potrebbero altresì essere presi in considerazione dallo statuto stesso, al fine di regolare diversamente la competenza o di disciplinarne differientemente le modalità procedurali di esercizio.

Se dunque l'alternativa su cui si fonda l'argomentazione della difesa della Regione – potere regolamentare del Consiglio o della Giunta – non sussiste nei termini rigidi anzidetti, è necessario escludere che la modifica che il nuovo secondo comma dell'art. 121 della Costituzione ha apportato al precedente, tacendo circa la spettanza attuale del potere regolamentare, possa essere interpretato altro che, per l'appunto, come vuoto di normazione che spetta alla Regione colmare nell'esercizio della propria autonomia statutaria.

In secondo luogo, è l'autonomia statutaria l'altro argomento che impedisce di ritenere l'esistenza di soluzioni organizzative obbligate, in mancanza di una disciplina costituzionale chiaramente riconoscibile. L'autonomia è la regola; i limiti sono l'eccezione. L'espressione "in armonia con la Costituzione", che compare nel primo comma dell'art. 123 della Costituzione, non consente perciò un eccesso di costruttivismo interpretativo, come quello di cui fa mostra la difesa della Regione Lombardia, quando argomenta da una presunta forma di governo regionale, implicitamente stabilita dagli articoli 121 e 123 della Costituzione, la spettanza del potere regolamentare alla Giunta regionale: un modo di ragionare che, oltre al rischio di sovrapporre modelli concettuali alle regole particolari, comporta anche quello di comprimere indebitamente la potestà statutaria di tutte le regioni ad autonomia ordinaria, tramite non controllabili inferenze e deduzioni da concetti generali, assunti a priori.

In sintesi, nel silenzio della Costituzione, in presenza di una pluralità di possibili soluzioni organizzative del potere regolamentare regionale e per il rispetto dell'autonomia statutaria regionale, la tesi che l'art. 121, secondo comma, della Costituzione abbia attribuito tale potere alla Giunta regionale (sia tale attribuzione assoluta o derogabile dai nuovi statuti) deve essere respinta e il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri sul punto deve essere accolto, con la dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 1, comma 2, della legge regionale n. 2 del 2002.

7.5. – La dichiarazione di incostituzionalità del comma 2 dell'art. 1 segna la sorte anche del comma 3 del medesimo articolo che, come già riferito, prevede un provvedimento attuativo-organizzativo del regolamento, assunto dalla Giunta regionale. Senza che occorra stabilire la natura di tale provvedimento, se normativa o non normativa (con le conseguenze che questa Corte ha tratto dalla distinzione, circa la possibile competenza di Giunta: v., ad esempio, sentenze n. 160 del 2001; n. 348 e n. 311 del 1990), basta qui osservare che la norma che conferisce il potere previsto dal comma 3 testualmente presuppone quella contenuta nel comma 2: cosicché, caduta questa, deve cadere anche quella.

8. – Inammissibili per gran parte sono invece le questioni di legittimità costituzionale sollevate sull'art. 1, comma 3, lettera b), della legge regionale n. 4 del 2002, in tema di funzioni del Corpo forestale regionale, istituito dalla Regione Lombardia con l'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 2 del 2002, come sostituito dall'art. 1, comma 3, lettera a), della legge regionale n. 4 del 2002 (disposizione, quest'ultima, non impugnata), dopo che l'art. 4 del decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143 (Conferimento alle regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca e riorganizzazione dell'Amministrazione centrale) ha previsto il trasferimento alle Regioni ordinarie dei beni e delle "risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative del Corpo forestale dello Stato, non necessari all'esercizio delle funzioni di competenza statale".

Il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri (oltre a dedurre, senza particolare motivazione, la violazione dell'art. 118 della Costituzione), ricordato che, in occasione del precedente ricorso sull'abrogato art. 2 della legge regionale n. 2 del 2002, si era fatta valere la competenza legislativa esclusiva dello Stato prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera s) (tutela dell'ambiente e dell'ecosistema) e lettera q) (profilassi internazionale), della Costituzione, richiama esemplificativamente alcune funzioni dalle leggi ordinarie statali attribuite al Corpo forestale dello Stato (come la sorveglianza sulle aree protette e sulle riserve naturali di rilievo nazionale e internazionale, o la collaborazione col Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio per l'esercizio delle funzioni di quest'ultimo) e conclude osservando che l'impugnato art. 1, comma 3, lettera b), della legge regionale n. 4 del 2002, nel sostituire l'art. 2 della precedente legge regionale n. 2 del 2002, attribuisce ancora al neo-istituito Corpo forestale regionale "funzioni concernenti la materia di cui ai menzionati parametri costituzionali".

Il ricorso, così formulato, è generico. È sufficiente, per convincersene, considerare nell'insieme l'art. 1, comma 3, lettera b), impugnato che, "fatte salve le competenze statali in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema", assegna al Corpo forestale regionale numerose e diversificate funzioni amministrative: di polizia, vigilanza e controllo; di previsione e prevenzione degli incendi; di supporto della Regione e degli enti locali, "per gli aspetti di competenza regionale", in tema di tutela della fauna selvatica e ittica e delle foreste, di monitoraggio dello stato delle risorse naturali, di gestione del demanio forestale regionale, di usi civici, di divulgazione delle conoscenze in tema di foreste, anche a scopo didattico, di certificazione, di protezione civile e pubblico soccorso; di supporto, anche a favore delle Province, dei Comuni, delle Comunità montane e di altri enti pubblici, in tema di vigilanza sulla caccia e sulla pesca nelle acque interne e nel settore agro-silvo-pastorale, di vincolo idrogeologico, di consulenza ai proprietari di beni silvo-pastorali e agli operatori economici del settore forestale, nonché di vigilanza e controllo in materia di cave. Nel quadro delle funzioni così sintetizzate, talora una intrecciata con un'altra, non è dato stabilire con precisione, non già esemplificativamente, quali siano, ad avviso del ricorrente, quelle che, in ipotesi, "concernono i menzionati parametri costituzionali"; quelle cioè che violano le competenze legislative statali esclusive riguardanti la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, nonché la profilassi internazionale. Né una maggiore specificazione delle questioni sollevate può trarsi, anche volendo, dalla formulazione del precedente ricorso promosso contro il corrispondente articolo abrogato della legge regionale n. 2 del 2002, formulazione riprodotta nel ricorso qui in esame.

Il ricorrente, nel formulare le sue doglianze circa un testo legislativo articolato e analitico quale è quello in questione, ha ommesso di individuare in esso le prescrizioni asseritamente contrastanti con i parametri invocati, implicitamente invitando questa Corte a operare questa individuazione, passando al vaglio l'intero testo normativo per enucleare essa stessa le previsioni potenzialmente in contrasto con i parametri medesimi, per poi sottoporle al proprio giudizio.

Ma, in questo modo, è evidente che il ricorrente non ha adempiuto al compito che su di esso ricade, di definire la questione di legittimità costituzionale nei suoi termini precisi, secondo la previsione dell'art. 34 della legge 11 marzo 1953, n. 87, intendendo coinvolgere questa Corte in un compito diverso da quello che, unico, le spetta: il compito di giudicare sulle questioni così come sono sollevate, un compito che non comprende quello di determinarne l'oggetto e i limiti.

Per questa ragione, la questione genericamente sollevata sull'art. 1, comma 3, lettera b), della legge regionale n. 4 del 2002, nella parte concernente la determinazione delle funzioni del Corpo forestale regionale (vale a dire nei commi 1-4 dell'art. 2 della legge regionale n. 2 del 2002, quali sostituiti dalla disposizione impugnata), deve essere dichiarata inammissibile.

9. – Ammissibile, perché precisamente individuata, e fondata, è invece la questione di legittimità costituzionale del comma 5 dell'art. 2 della legge regionale n. 2 del 2002, così come sostituito dall'impugnato art. 1, comma 3, lettera b), della legge regionale n. 4 del 2002.

L'anzidetta disposizione prevede che il Corpo forestale regionale eserciti funzioni di vigilanza e controllo, in determinati settori, in sostituzione degli enti locali competenti, qualora questi per qualsiasi motivo omettano di intervenire. In tali casi il Corpo forestale regionale interviene previa segnalazione all'ente competente e dà notizia allo stesso degli accertamenti eseguiti, dei rilievi effettuati e dei provvedimenti adottati.

Tali funzioni riguardano i settori forestale, territoriale e agro-silvo-pastorale, con particolare riferimento agli ambiti di cui alle lettere a), b), c) ed e) del comma 4 dello stesso articolo 2, come anch'esso modificato dall'art. 1, comma 3, lettera b), della legge regionale n. 4 del 2002. Il citato comma 4 stabilisce – per quanto qui rileva – che il Corpo forestale regionale svolge attività di supporto, anche a favore degli enti locali e di altri enti pubblici, negli ambiti: della vigilanza sulla caccia e sulla pesca nelle acque interne [lettera a)]; della vigilanza nel settore agro-silvo-pastorale [lettera b)]; del vincolo idrogeologico [lettera c)], e della vigilanza e controllo in materia di cave [lettera e)], disponendo inoltre che tali attività debbano avvenire "con le modalità di cui all'articolo 3".

Poiché l'art. 3 della stessa legge regionale n. 2 del 2002 (anch'esso impugnato) stabilisce che l'attività della Regione nei settori indicati dal predetto comma 4 dell'art. 2 si svolge secondo convenzioni quadro stipulate tra la Regione e le associazioni rappresentative degli enti locali e degli altri enti interessati, si sarebbe potuto ritenere, in ipotesi, che la disposizione censurata sia stata posta per promuovere rapporti collaborativi di supporto e stimolo da parte della Regione, tramite il suo Corpo forestale, nei confronti e a favore degli enti locali, entro un quadro di norme concordate, e ciò per ovviare a eventuali lentezze o omissioni, senza peraltro alterare il quadro delle rispettive

competenze. Ma ciò non è più sostenibile là dove la disposizione impugnata prevede che il Corpo forestale regionale operi "in sostituzione degli enti locali competenti", per di più tramite una procedura che contempla una semplice "previa segnalazione all'ente competente", alla quale segue la notizia non solo degli accertamenti eseguiti e dei rilievi effettuati, ma anche dei "provvedimenti adottati".

Con queste previsioni, non si tratta più della collaborazione tra i diversi enti di governo, nel rispetto delle competenze di ciascuno, ma della sostituzione dell'uno all'altro, con spostamento delle competenze.

Così ricostruito il significato della disposizione censurata, la sua incostituzionalità appare evidente nella parte in cui la funzione collaborativa svolta dall'apparato tecnico forestale della Regione si trasforma in funzione sostitutiva.

Innanzitutto, in linea di massima, qualora siano in ipotesi da ammettere poteri sostitutivi regionali, nei confronti degli enti locali, ulteriori rispetto a quelli facenti capo al Governo, quali previsti dall'art. 120 della Costituzione, attuato ora dall'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), tali poteri sarebbero in ogni caso da ascrivere a organi di governo dell'ente che, nell'ambito di responsabilità più generali riconosciutegli, agisce in sostituzione: nel caso in questione, a organi della Regione, non ad apparati amministrativi (v. sentenza n. 381 del 1996). In secondo luogo, il rispetto dell'autonomia degli enti locali presupporrebbe che l'omissione alla quale si intende sopperire con l'intervento sostitutivo sia definita come fatto giuridicamente qualificato, e non sia una semplice inattività da altri considerata inopportuna, come sembra poter essere nella specie. In terzo luogo, occorrerebbe un procedimento definito dalla legge, adottata secondo l'ordine delle competenze rispettivamente statali e regionali fissato dalla Costituzione: un procedimento nel quale l'ente sostituito possa far valere le proprie ragioni e sia messo nella condizione di ovviare all'omissione, una volta che questa sia stata riconosciuta, non essendo sufficiente, perché si attivi il potere sostitutivo, quella mera "previa segnalazione" di cui parla la disposizione impugnata.

D'altra parte, tale disposizione non potrebbe neppure ritenersi riconducibile alla previsione generale contenuta nell'art. 1, comma 15, della legge regionale 5 gennaio 2000, n. 1 [Riordino del sistema delle autonomie in Lombardia. Attuazione del d. lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59)]. Quest'ultima norma prevede che, in caso di accertata, persistente inattività degli enti locali nell'esercizio di funzioni loro conferite, il Presidente della Giunta regionale assegni all'ente inadempiente un termine per provvedere congruo, non superiore comunque a sei mesi, e che, ove il termine sia trascorso inutilmente, la Giunta regionale, sentito l'ente inadempiente, disponga specifici interventi sostitutivi o la nomina di un commissario ad acta. Proprio il confronto tra lo schema organizzativo del potere sostitutivo cui questa norma si attiene (conformemente a numerose altre previsioni al riguardo: si veda ad esempio l'art. 5 del decreto legislativo n. 112 del 1998, nonché il citato art. 8 della legge n. 131 del 2003) e la disposizione denunciata mette in evidenza l'inconciliabilità di questa seconda con i principi che presiedono e devono presiedere alla disciplina del delicato rapporto che si determina quando la tutela di interessi superiori richiede la sostituzione di un soggetto a un altro, e quindi l'eccezionale spostamento dell'esercizio di un potere dal soggetto che ordinariamente ne dispone a un altro che ordinariamente ne è privo.

Quanto precede è sufficiente a dimostrare l'incostituzionalità della disposizione impugnata, per violazione del principio di autonomia degli enti locali, quale affermato dall'art. 114, primo e secondo comma, della Costituzione.

10. – Infondata è, invece, la questione di legittimità costituzionale sollevata sull'art. 3 della legge regionale n. 2 del 2002 che, in relazione all'esercizio delle funzioni di supporto a favore (anche) degli enti locali e di altri enti pubblici indicate dall'art. 2, comma 4, della legge regionale n. 2 del 2002, prevede la stipula tra la Regione e le associazioni rappresentative di tali enti, previo parere della conferenza regionale delle autonomie, di apposite convenzioni quadro, che disciplinano la durata, le modalità di raccordo e di intervento del Corpo forestale regionale, i rapporti finanziari, i reciproci obblighi e garanzie, le eventuali forme di consultazione (comma 1). Aggiunge il medesimo articolo di legge che gli enti che intendono avvalersi del Corpo forestale regionale dichiarano, con apposita deliberazione, di aderire alla convenzione quadro, accettandone i contenuti e che, con successiva intesa tra l'ente e il comando del Corpo forestale regionale, è data attuazione operativa alla convenzione (comma 2).

Il Presidente del Consiglio ricorrente ritiene che la disposizione denunciata violi l'autonomia costituzionale degli enti locali garantita dall'art. 114, commi primo e secondo, della Costituzione, in quanto prevederebbe esclusivamente l'adesione (o la mancata adesione) a convenzioni quadro unilateralmente predisposte dalla Regione.

La norma, al contrario di quanto sostenuto, predispone un procedimento bilaterale che si svolge tra la Regione e le associazioni rappresentative degli enti locali interessati, nel quale interviene, tramite parere, la conferenza regionale delle autonomie, la "sede permanente di partecipazione degli enti locali della comunità lombarda alla definizione delle politiche regionali" prevista dall'art. 1, comma 16, della legge regionale n. 1 del 2000, come organo che "concorre alla definizione dei rapporti tra Regione ed autonomie locali e funzionali e promuove lo sviluppo delle forme collaborative tra i medesimi soggetti". Si tratta, nella specie, di un procedimento di partecipazione conforme all'esigenza che le Regioni, nell'ambito della propria autonomia legislativa, prevedano strumenti e procedure di raccordo e concertazione che diano luogo a forme di cooperazione strutturali e funzionali, al fine di consentire la collaborazione e l'azione coordinata fra Regioni ed enti locali nell'ambito delle rispettive competenze, come recita l'art. 4, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali).

D'altro canto, l'ipotesi alternativa, sottintesa alla censura in esame – la stipula da parte della Regione di tante convenzioni quanti sono gli enti locali interessati –, sarebbe a sua volta inconcepibile, data l'esigenza, in riferimento alle funzioni del Corpo forestale regionale, di un quadro di regole generali certe, tendenzialmente valide sull'intero territorio regionale; mentre, d'altra parte, delle particolarità delle situazioni locali può adeguatamente essere tenuto conto nella successiva intesa tra comando del Corpo e singolo ente locale, finalizzata all'attuazione operativa della convenzione quadro.

11. – Fondata è, infine, la questione di legittimità costituzionale sollevata sul comma 3 dell'art. 4 della legge regionale n. 2 del 2002, che prevede l'attribuzione della qualifica di ufficiale o agente di polizia giudiziaria a norma dell'art. 57 del codice di procedura penale, al personale del Corpo forestale regionale appartenente alle qualifiche individuate dalla Giunta regionale a norma dell'art. 1, comma 2, della legge, per lo svolgimento dei compiti di vigilanza e controllo previsti dall'art. 2; nonché la possibilità di riconoscere al medesimo personale la qualifica di ufficiale o agente di pubblica sicurezza, "secondo quanto previsto dalla vigente normativa statale in materia".

Il Presidente del Consiglio ricorrente denuncia il contrasto di questa disposizione con la riserva che l'art. 117, secondo comma, della Costituzione stabilisce a favore della legislazione dello Stato, in materia di ordine pubblico e sicurezza [lettera h)] e in materia di giurisdizione e norme processuali [lettera l)].

La difesa della Regione argomenta in contrario osservando, quanto alla qualifica di ufficiale o agente di polizia giudiziaria, che la legge regionale precisa i confini di tale riconoscimento, in relazione ai compiti di vigilanza e controllo che la Regione, nell'esercizio dei suoi poteri legislativi, con l'art. 2 della legge stessa, ha attribuito al Corpo forestale, e che l'art. 57, comma 3, del codice di procedura penale stabilisce che sono ufficiali e agenti di polizia giudiziaria, nei limiti del servizio cui sono destinate e secondo le rispettive attribuzioni (limiti e attribuzioni per l'appunto stabiliti dall'art. 2 della legge regionale), le persone alle quali le leggi e i regolamenti attribuiscono le funzioni di polizia giudiziaria previste dall'art. 55 del medesimo codice: leggi e regolamenti che bene possono essere della Regione, quando si versi in materie sulle quali esista la sua competenza.

Quanto al riconoscimento della qualifica di ufficiale o agente di pubblica sicurezza, la difesa della Regione rileva che il comma 3 dell'art. 4 impugnato ne ammette la possibilità "secondo quanto previsto dalla vigente normativa statale in materia", con ciò dimostrando di voler recepire e non alterare la disciplina disposta dalla legislazione statale.

Tutto questo, però, è un girare attorno alla questione. Essa consiste nello stabilire se esista una competenza legislativa della Regione in materia di corpi di polizia giudiziaria e di corpi di polizia di sicurezza.

Quanto alla polizia giudiziaria che, a norma dell'art. 55 del codice di procedura penale, opera, di propria iniziativa e per disposizione o delega dell'Autorità giudiziaria, ai fini della applicazione della legge penale, l'esclusione della competenza regionale risulta dalla competenza esclusiva dello Stato in materia di giurisdizione penale disposta dalla lettera l) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione.

Quanto alla polizia di sicurezza, finalizzata ad adottare "le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso come il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, nonché alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni" (secondo la definizione del comma 2 dell'art. 159 del decreto legislativo n. 112 del 1998), la competenza legislativa in materia, come già prima della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, è oggetto di riserva a favore dello Stato, a norma della lettera h) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione

ora vigente, che ha riguardo all'ordine pubblico e alla sicurezza, con netta distinzione dalla polizia amministrativa locale che segue invece, in quanto strumentale, la distribuzione delle competenze principali cui accede.

Non giova, infine, a favore della legittimità costituzionale delle disposizioni impugnate né il rilievo, avanzato dalla difesa della Regione, circa l'esistenza di norme statali che riconoscono la qualifica di ufficiali e agenti di polizia giudiziaria al personale già appartenente al Corpo forestale dello Stato e oggetto di provvedimenti che lo trasferiscono alle Regioni; né il rilievo, quanto alla polizia di sicurezza, che la norma regionale ha inteso recepire ricognitivamente e non innovare la disciplina statale. Non giova il primo, perché il problema qui in discussione non è di stabilire chi, attualmente, sia riconosciuto come ufficiale o agente di polizia giudiziaria, ma di stabilire chi abbia la competenza a operare il riconoscimento. Non giova il secondo, perché il problema non è di stabilire se la legislazione regionale sia o non sia conforme a quella statale, ma, ancor prima, se sia competente a disporre il riconoscimento, indipendentemente dalla conformità o dalla difformità rispetto alla legge dello Stato.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata ogni decisione sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 12, della legge della Regione Lombardia 6 marzo 2002, n. 4 (Norme per l'attuazione della programmazione regionale e per la modifica e l'integrazione di disposizioni legislative), sollevata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso iscritto al reg. ricorsi n. 34 del 2002;

riuniti i giudizi,

- 1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 1, commi 2 e 3; 2, comma 5 (nel testo sostituito dall'art. 1, comma 3, lettera b), della legge della Regione Lombardia n. 4 del 2002), e 4, comma 3, della legge della Regione Lombardia 12 gennaio 2002, n. 2 (Istituzione del Corpo forestale regionale);
- 2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1-4, della legge della Regione Lombardia n. 2 del 2002, nel testo sostituito dall'art. 1, comma 3, lettera b), della legge della Regione Lombardia n. 4 del 2002, sollevata, in riferimento agli articoli 117, secondo comma, lettere q) e s), e 118 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso iscritto al reg. ricorsi n. 34 del 2002 in epigrafe;
- 3) dichiara cessata la materia del contendere in relazione alle questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1, comma 1, e 2 della legge della Regione Lombardia n. 2 del 2002, nel testo anteriore alle modifiche recate dalla legge della Regione Lombardia n. 4 del 2002, sollevate, in riferimento agli articoli 114, 117, secondo comma, lettere q) e s), 118 e 120 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso iscritto al reg. ricorsi n. 29 del 2002 in epigrafe;
- 4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Lombardia n. 2 del 2002, sollevata, in riferimento agli articoli 114 e 120 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso iscritto al reg. ricorsi n. 29 del 2002 in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 ottobre 2003.

Riccardo CHIEPPA, Presidente

Gustavo ZAGREBELSKY, Redattore

Depositata in Cancelleria il 21 ottobre 2003

CIRCOLARI

LEGGE REGIONALE 9 GENNAIO 2006, N. 1, ARTICOLO 14: "ISTITUTI DI GARANZIA"

NOTA ESPLICATIVA DEL 7 GIUGNO 2006, PROT. N. 9502 DEL 1.10

L'articolo 14 della legge regionale 9 gennaio 2006, n. 1, disciplina gli istituti di garanzia degli enti locali del Friuli Venezia Giulia, introducendo significative novità e sostituendo la normativa statale, in forza della potestà legislativa primaria della Regione.

La presente nota intende fornire, d'intesa con il Difensore civico regionale e con gli Uffici del Consiglio regionale, alcuni primi chiarimenti in ordine alle questioni più rilevanti.

Ai sensi del comma 1, gli enti locali (comuni, province, comunità montane e unioni di comuni) possono prevedere la figura del Mediatore civico o di altri istituti di difesa civica. Rispetto alle disposizioni dell'articolo 11 del D.Lgs. 267 del 2000, la norma regionale presenta due novità significative. Innanzi tutto i destinatari sono tutti gli enti locali e non solo comuni e province, inoltre è prevista una pluralità di istituti di garanzia. Di questi, solo il Mediatore civico è espressamente individuato e rappresenta il modello di difesa civica che il legislatore regionale ha inteso identificare quale forma tipica, lasciando la possibilità agli enti di prevedere anche altri istituti di garanzia.

La norma, in coerenza con il principio di valorizzazione degli enti locali, sancito dalla L.R. 1 del 2006, rimette all'autonomia statutaria dei medesimi enti, sia la scelta di istituire o meno una forma di difesa civica, sia, nella prima ipotesi, l'ulteriore scelta dell'istituto di garanzia ritenuto più idoneo a soddisfare le esigenze della realtà locale. Tuttavia, qualora l'ente preveda un istituto di garanzia, lo stesso dovrà possedere alcune caratteristiche che sono richieste dalla norma, nonché svolgere, per lo meno, le funzioni previste dalla stessa. Nell'ipotesi in cui lo statuto già preveda l'istituto del difensore civico, l'ente locale, se lo ritiene, può continuare ad avvalersi del medesimo, secondo la propria disciplina.

Caratteri comuni degli istituti di garanzia.

Il Mediatore civico, ovvero gli altri istituti di garanzia, devono necessariamente possedere carattere di **indipendenza**, al fine di garantire l'imparzialità, la trasparenza e il buon andamento della pubblica amministrazione. Il carattere di indipendenza del Mediatore civico, seppur auspicabilmente già posseduto dai difensori civici istituiti ai sensi della precedente normativa, assume, in forza della sua codificazione in legge, un nuovo rilievo. Ciò impone agli enti locali la previsione di specifiche norme statutarie atte a garantire concretamente ed efficacemente l'indipendenza di tale figura di garanzia (es. durata definita della carica, non rieleggibilità, scelta tra soggetti in possesso di determinati requisiti, previsione delle cause di revoca). Il Mediatore civico, attraverso questo potenziamento del carattere di indipendenza, viene collocato nella logica delle Autorità amministrative indipendenti – sebbene si differenzi molto rispetto a questa categoria di soggetti – , con le quali condivide la caratteristica generale di organo avente funzione di mediazione tra interessi contrapposti.

L'articolo 14 della L.R. 1 del 2006 attribuisce, altresì, in capo al Mediatore civico e agli altri istituti di garanzia, poteri e competenze più pregnanti, rispetto a quelli normalmente attribuiti al difensore civico istituito ai sensi dell'articolo 11 del D.Lgs. 267 del 2000. In particolare, agli stessi è attribuita la **funzione di prevenire potenziali controversie** tra pubblica amministrazione e cittadini. Anche in questo caso, la novità è rappresentata dall'espressa previsione in legge di una funzione che, solo tendenzialmente, era già esercitata da alcuni difensori civici locali. Il Mediatore civico, quindi,

non è più solo soggetto garante dell'imparzialità e buon andamento della pubblica Amministrazione, ma, in forza di un'espressa statuizione legislativa, è figura attiva nel prevenire eventuali contenziosi.

La norma regionale consente, quindi, di considerare il Mediatore civico quale possibile strumento in grado di contribuire all'individuazione di soluzioni anticipate rispetto alle controversie che potrebbero insorgere tra ente e cittadino. Alla base di questa visione della difesa civica vi è una nuova idea del rapporto cittadino-amministrazione in cui la pubblica amministrazione è vista come "funzione" e "servizio" nei confronti dei cittadini, anziché come soggetto che esercita, nei riguardi della comunità di riferimento, solamente le proprie potestà amministrative.

In tale ottica il Mediatore civico è non solo soggetto con funzioni di tutela di interessi individuali e collettivi, ma anche figura in grado di proporre, attraverso la funzione di mediazione, possibili ipotesi e proposte di soluzioni rispetto a potenziali controversie. La difesa civica diventa, pertanto, il luogo della "mediazione" fra cittadino e Amministrazione, strumento di risoluzione anticipata delle controversie, al fine di evitare, ove possibile, il sorgere di conflitti in sede giurisdizionale.

Gli enti dovranno, attraverso specifiche norme statutarie individuare espressamente le nuove funzioni attribuite al Mediatore civico e, in particolare, lo stesso potrà essere dotato di strumenti atti a consentire l'elaborazione di proposte in grado, potenzialmente, di produrre effetti concreti anche sull'azione amministrativa dell'ente locale. Si ritiene che gli enti locali debbano disciplinare compiutamente, anche avvalendosi della fonte regolamentare, procedimenti tesi a raggiungere il tendenziale risultato di prevenire i conflitti, che potranno essere diversi a seconda del modello prescelto, nonché delle caratteristiche peculiari di ogni ente locale, modulando le regole anche alla luce dei principi di differenziazione ed adeguatezza.

Forme associative degli istituti di garanzia.

Gli enti locali possono prevedere la costituzione di istituti di garanzia anche in **forma associata. La fonte deputata ad individuare l'opzione**, nonché eventualmente ulteriori criteri generali di svolgimento della funzione, **è, per espressa previsione normativa, lo statuto comunale, provinciale o di altro ente locale.**

Atteso che la disposizione riguarda tutti gli enti locali, si ritiene che, oltre alla previsione di forme associative fra enti del medesimo livello istituzionale, siano ipotizzabili anche forme associative fra enti appartenenti a livelli istituzionali diversi. Una volta individuata la forma associata quale forma di esercizio dell'attività di difesa civica, gli organi assembleari dovranno individuare la modalità concreta attraverso cui svolgere la funzione.

A tal fine, potrà essere utilizzato lo **strumento convenzionale di cui all'articolo 21 della L.R. 1 del 2006**. La convenzione appare la sede idonea a definire, oltre agli elementi previsti dalla norma disciplinante le convenzioni in generale (la durata, i rapporti finanziari, i reciproci obblighi delle parti, le garanzie), anche quegli specifici aspetti concernenti la peculiare funzione di difesa civica, che possono cambiare nel tempo in relazione alle mutate esigenze degli enti locali contraenti. Pertanto, sulla base preventiva dell'espressa previsione nello statuto di ciascun comune degli elementi essenziali dell'istituto di difesa civica, la convenzione potrà prevedere, fra l'altro, l'istituzione di uffici comuni, ovvero la delega dell'esercizio della funzione ad uno degli enti partecipanti.

Inoltre, anche **l'associazione intercomunale, di cui all'articolo 22**, potrà costituire idoneo strumento per lo svolgimento della funzione di difesa civica in forma associata. In tale ipotesi, la specifica funzione dovrà essere indicata nella convenzione quadro di cui al comma 4 dello stesso articolo 22, mentre nella convenzione attuativa andranno disciplinati gli aspetti di dettaglio.

Avalimento del Difensore civico regionale.

Il **comma 3** dell'articolo 14 introduce un'ulteriore importante innovazione nella parte in cui prevede, espressamente, la possibilità che gli enti locali dispongano di avvalersi del Difensore civico regionale¹. Tale **facoltà** è attivabile, previa convenzione con il Consiglio regionale che ne disciplina le modalità di esercizio, nei seguenti casi:

- a) qualora lo preveda espressamente lo statuto;
- b) qualora l'istituto del Mediatore civico sia previsto dallo statuto ma la carica sia vacante;

¹ L'Ufficio del Difensore civico regionale ha sede a Trieste, Via del Coroneo, 8 – telefono 040 del 364130 – 3773316 fax 040 del 3773197 e-mail difensore.civico.ts@regione.fvg.it. Il Difensore civico regionale opera anche nelle sedi decentrate di Gorizia, Pordenone, Tolmezzo, Udine. Per ulteriori informazioni può essere consultato il sito internet www.consiglio.regione.fvg.it, alla voce "Difensore civico".

c) qualora nelle more dell'adeguamento statutario e in assenza di altri istituti di garanzia, l'ente ritenga comunque opportuno garantire ai propri cittadini una forma di difesa civica.

La possibilità di avvalersi del Difensore civico regionale costituisce una **facoltà** per l'ente locale, esercitabile nelle ipotesi sopra evidenziate, e rappresenta un'ulteriore modalità di esercizio della difesa civica a disposizione delle amministrazioni locali, in un'ottica di sussidiarietà. La **convenzione** da stipularsi con il Consiglio regionale, approvata dall'organo assembleare dell'ente locale² e sottoscritta dal legale rappresentante dell'Ente, definisce le modalità di esercizio della funzione, i poteri attribuiti al Difensore civico regionale nell'esercizio della sua funzione di difensore civico comunale, la durata, l'attribuzione delle eventuali risorse materiali, organizzative e gestionali.

In merito alla redazione e alla stipula della convenzione con il Consiglio regionale, si invitano gli enti locali a contattare la Segreteria generale del Consiglio regionale.³

Si ritiene, comunque, che la convenzione debba contenere, per lo meno, la disciplina dei seguenti aspetti:

- l'individuazione degli enti coinvolti;
- la durata;
- la precisazione del contenuto dei compiti del Difensore civico regionale;
- le modalità e le procedure con le quali il Difensore civico regionale può relazionare con gli Uffici dell'ente (ad esempio la disciplina delle modalità di esercizio del diritto di accesso agli atti);
- gli strumenti messi a disposizione del Difensore civico regionale;
- gli impegni del Difensore civico regionale in ordine a specifiche attività;
- gli obblighi posti a carico degli enti locali, funzionali all'espletamento dei compiti del Difensore civico regionale; Interventi sostitutivi.

Un ulteriore elemento di novità è dato dalla necessità, contemplata al comma 2, che gli enti locali regolamentino i casi di esercizio del potere di nomina di un commissario **ad acta** per l'adozione di atti obbligatori in forza di norme di legge o di statuto.

A tale proposito, occorre osservare che, a seguito della modifica del Titolo V della Costituzione, che ha sancito la pari dignità istituzionale di tutti gli enti che costituiscono la Repubblica, il potere sostitutivo tra i diversi livelli dell'ordinamento rappresenta una questione particolarmente delicata.

Infatti, alla luce del mutato assetto costituzionale, i casi di sostituzione con nomina da parte di un soggetto "esterno" all'ente si giustificano solo in relazione alla salvaguardia di **fondamentali interessi unitari**. In tale fattispecie rientrano le ipotesi di interventi sostitutivi, ad opera di organi regionali, di cui all'articolo 18 della L.R. 1 del 2006.⁴

Per quanto riguarda invece le ipotesi in cui non vi sia l'esigenza della tutela di primari interessi unitari, l'attuale quadro normativo, a seguito dell'abrogazione dell'articolo 50 della L.R. 49 del 1991⁵ - il quale attribuiva la competenza alla nomina di un commissario **ad acta** da parte del competente Comitato di controllo -, non prevede alcun intervento sostitutivo esterno per l'adozione di atti obbligatori, se non in casi specifici, espressamente disciplinati.⁶

Pertanto, al fine di non paralizzare l'azione amministrativa e di non dar corso ad atti potenzialmente illegittimi, appare di estrema importanza che gli enti provvedano, tempestivamente, agli adempimenti previsti dalla norma, adeguando, se necessario, lo statuto, e adottando il conseguente regolamento.

² La competenza in capo all'organo assembleare non discende direttamente dalle norme sull'ordinamento degli enti locali. Tuttavia, tale attribuzione appare quella più coerente con l'intero sistema.

³ Gli Uffici del Consiglio regionale hanno sede a Trieste, piazza Oberdan, 6 telefono 040 del 3773212.

⁴ L'articolo 18 della L.R. 1 del 2006, rubricato *Interventi sussidiari ed esercizio del potere sostitutivo*, così dispone, con una norma di principio che presuppone successive esplicite discipline legislative delle singole fattispecie: "1. In relazione alla salvaguardia di interessi unitari nelle materie di competenza regionale, specifiche disposizioni di legge regionale prevedono e disciplinano le ipotesi di esercizio, in via sussidiaria, del potere sostitutivo nei confronti degli enti locali esclusivamente attraverso il compimento di atti o di attività obbligatorie da parte di organi della Regione o sulla base di una decisione dei medesimi. Le leggi regionali, nel definire i presupposti sostanziali e procedurali in conformità al principio di leale collaborazione, apprestano congrue garanzie procedurali idonee a consentire all'ente locale sostituito l'autonomo adempimento e la partecipazione nel procedimento".

⁵ La L.R. 49 del 1991 è stata abrogata, salvo l'articolo 80, dall'articolo 1, comma 14, della L.R. 21 del 2003.

⁶ Ne è esempio il D.L. 22 febbraio 2002, n. 13, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della L. 24 aprile 2002, n. 75, con applicazione limitata ai casi di mancata predisposizione del bilancio di previsione. Nella nostra Regione la medesima fattispecie è disciplinata dall'articolo 1, comma 11, della L.R. 21 del 2003.

In particolare, con tali provvedimenti, dovranno essere individuati specificatamente:

- a) gli atti, obbligatori in forza di norme di legge o di statuto, la cui mancata o ritardata adozione determina la necessità di intervento sostitutivo;
- b) il soggetto competente alla nomina del commissario **ad acta**, nonché i requisiti che lo stesso deve possedere;
- c) la disciplina della procedura attraverso cui si attua l'intervento sostitutivo. In particolare, si ritiene che l'ente debba apprestare congrue garanzie procedurali, idonee a consentire l'autonomo adempimento da parte degli organi degli enti competenti all'adozione degli atti. Pertanto, l'organo inadempiente dovrà prima essere diffidato, fissando un termine per l'adempimento, prima di procedere alla nomina del commissario ad acta.

Auspucando che la presente nota esplicativa costituisca un efficace strumento di supporto alle scelte ed alla operazioni amministrative degli enti locali, la scrivente Direzione centrale relazioni internazionali, comunitarie e autonomie locali e i vari Servizi rimangono a completa disposizione per ogni eventuale ed ulteriore chiarimento e collaborazione. In particolare, il referente cui potersi rivolgere è la dottoressa Annalisa Delli Zotti (tel. 0432 del 555532 e-mail annalisa.dellizotti@regione.fvg.it).

Distinti saluti.

Il Vicedirettore centrale dott.ssa Gabriella Di Blas

STATUTI

COMUNE DI ARTEGNA STATUTO

omissis

Art 52

Istituti di garanzia

1. Al fine di garantire l'imparzialità, la trasparenza e il buon andamento dell'amministrazione comunale di Artegna nei confronti dei cittadini, anche al fine di prevenire potenziali controversie, nonché al fine di regolamentare i casi di esercizio del potere di nomina di un commissario ad acta per l'adozione di atti obbligatori in forza di norme di legge o di statuto, il comune di Artegna, previa convenzione con il Consiglio Regionale, si avvale del Difensore Civico Regionale o, in alternativa, del Mediatore Civico, anche in forma associata.

2. Nelle more dell'applicazione del comma 1, si prevede che le funzioni di commissario ad acta vengano esercitate dal segretario comunale nei confronti degli apparati burocratici dell'Ente e dal Sindaco nei confronti degli organi politici.

omissis

COMUNE DI CANEVA
STATUTO

omissis

Art. 12
Mediatore Civico

1. Ai fini di garantire l'indipendenza, l'imparzialità, la trasparenza ed il buon andamento della pubblica amministrazione nei confronti dei cittadini singoli o associati, anche al fine di prevenire potenziali controversie tra pubblica amministrazione e cittadini, il Consiglio comunale può istituire l'ufficio del Mediatore Civico, anche in associazione con altri enti, definendo, attraverso un regolamento, le modalità della nomina, le funzioni e quant'altro necessario per il funzionamento dell'ufficio.

omissis

**CITTÀ DI GEMONA DEL FRIULI
STATUTO**

omissis

Art. 41**Difensore civico**

Per il miglioramento dell'azione amministrativa dell'ente e della sua efficacia, salva la possibilità di convenzionarsi con il Consiglio Regionale ai sensi dell'art. 14 della L.R. n°1 del 2006, può venire istituito il difensore civico, il quale svolge un ruolo di garante dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione comunale, segnalando al Sindaco, anche di propria iniziativa, gli abusi, le disfunzioni, le carenze ed i ritardi dell'Amministrazione nei confronti dei cittadini. Ove nel termine di 90 giorni il Sindaco non provveda, il difensore civico ne informa i capigruppo consiliari.

Il difensore civico è nominato dal Consiglio comunale a maggioranza qualificata dei due terzi dei propri componenti ed a scrutinio segreto su proposta della Giunta che sceglierà tra una rosa di candidati che rappresenteranno il loro curriculum a seguito di bando ad evidenza pubblica.

Dura in carica per lo stesso periodo di tempo del Consiglio comunale che lo ha eletto e, prima di assumere le funzioni, presta giuramento di fronte al Sindaco di adempiere il mandato ricevuto nell'interesse dei cittadini e nel rispetto delle leggi. Può essere rieletto per non più di una volta.

Può essere nominato difensore civico il cittadino elettore nel comune avente titolo di scuola media superiore, adeguata esperienza amministrativa e notoria stima pubblica;

Ai fini della nomina si applicano al difensore civico le norme in materia di incompatibilità stabilite per il consigliere comunale.

L'incarico di difensore civico viene revocato dal Consiglio comunale quando sussistano comprovati motivi di inefficienza; la mozione di sfiducia deve essere approvata con la stessa maggioranza di due terzi.

Il difensore civico ha facoltà di richiedere agli uffici comunali informazioni utili all'adempimento del proprio mandato.

Al difensore civico può essere assegnata un'indennità che verrà determinata dal consiglio all'atto della nomina, al momento della nomina.

omissis

CONVENZIONI

CONVENZIONE TRA IL CONSIGLIO REGIONALE DEL FRIULI VENEZIA GIULIA ED IL COMUNE DI ZUGLIO (UD), AI SENSI DELL'ARTICOLO 14, COMMA 3, DELLA L.R. 1 DEL 2006, PER L'AVVALIMENTO DEL DIFENSORE CIVICO REGIONALE

L'anno duemilasette (2007), addì 25 del mese di settembre, in Trieste, presso la sede del Consiglio regionale, piazza Oberdan n. 6;

FRA I SOTTOSCRITTI:

Alessandro Tesini, Presidente del Consiglio regionale della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia;

dott. Stelio Dorissa, Sindaco del Comune di Zuglio (UD);

PREMESSO

che l'articolo 14 della legge regionale 9 gennaio 2006, n. 1, nel disciplinare gli istituti di garanzia degli enti locali, consente agli stessi di avvalersi del Difensore civico regionale, nelle ipotesi disciplinate al comma 3, previa convenzione con il Consiglio regionale; che l'Amministrazione comunale di Zuglio ha ritenuto, ai sensi del predetto articolo 14, comma 3, della L.R. 1 del 2006, di avvalersi, nelle more dell'adeguamento statutario, del Difensore civico regionale;

che l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, con deliberazione n. 315 del 18 giugno 2007, ha espresso la propria adesione in ordine alla stipula della presente convenzione, approvandone le condizioni qui di seguito indicate;

che il Consiglio comunale di Zuglio con deliberazione del 7 maggio 2007, n. 28, ha approvato lo schema di convenzione per l'avvalimento del Difensore civico regionale;

tutto ciò premesso, si conviene e si stipula quanto segue:

ARTICOLO 1

(Oggetto della convenzione)

1. Il Comune di Zuglio si avvale del Difensore civico regionale per l'esercizio delle funzioni di Difensore civico comunale.

ARTICOLO 2

(Funzioni del Difensore civico regionale)

1. Il Difensore civico regionale, nelle more dell'adeguamento statutario, esercita, quale Difensore civico comunale, le seguenti funzioni:
 - svolge la sua attività anche al fine di prevenire potenziali controversie tra Pubblica Amministrazione e cittadini;
 - interviene presso l'Amministrazione comunale per assicurare il tempestivo e regolare svolgimento delle pratiche, segnalando agli organi del Comune eventuali ritardi, disfunzioni o irregolarità emerse a seguito delle istanze presentate da cittadini, enti, associazioni e formazioni sociali;

- può intervenire di sua iniziativa per assicurare tempestività e regolarità di svolgimento ai procedimenti amministrativi che presentino un diffuso interesse per la collettività;
- può estendere la propria azione a procedimenti ed atti di natura e contenuto identici a quelli per cui sia stato richiesto l'intervento, al fine di rimuovere analoghe disfunzioni ad essi comuni;
- informa gli organi del Comune qualora, nello svolgimento della sua attività, venga a conoscenza o rilevi disfunzioni di altri uffici dell'Amministrazione comunale o che investano interessi della collettività.

ARTICOLO 3

(Modalità operative del Difensore civico regionale)

1. Al Difensore civico regionale possono rivolgersi i cittadini, gli enti, le associazioni e le formazioni sociali interessati alla corretta applicazione delle norme che regolano l'azione amministrativa.
2. Le istanze dirette al Difensore civico regionale potranno essere presentate direttamente all'Ufficio del Difensore civico regionale, ovvero presso l'Amministrazione comunale. Il Comune si impegna a trasmettere le istanze ricevute al Difensore civico regionale entro quindici (15) giorni.
3. Un funzionario dell'Ufficio del Difensore civico regionale (oppure il Difensore civico regionale) si recherà con cadenza mensile presso il Comune, in orario e giornata da concordare.
4. Il Comune si impegna a rispondere alle richieste del Difensore civico entro sessanta (60) giorni dal ricevimento.
5. Il Difensore civico regionale ha facoltà di chiedere, previa comunicazione al sindaco, al responsabile del procedimento di esaminare congiuntamente la pratica entro il termine di trenta (30) giorni.
6. Il Comune garantisce al Difensore civico regionale l'accesso agli atti amministrativi, compresi quelli interni, fatta eccezione per quelli riservati da espressa previsione di legge, entro sessanta (60) giorni dalla richiesta. Il Difensore civico regionale ha, altresì, diritto a chiedere ed ottenere ogni informazione ritenuta utile all'espletamento dell'incarico.

ARTICOLO 4

(Oneri)

1. Il Comune di Zuglio mette a disposizione del Difensore civico regionale, nella propria sede, un ufficio adeguato, con arredi ed attrezzature necessarie per l'espletamento della funzione di difesa civica.
2. Il Comune si fa carico degli oneri derivanti dall'applicazione della presente convenzione ed in particolare, a titolo esemplificativo, dei materiali, strumenti ed attrezzature necessari all'esercizio della funzione.

ARTICOLO 5

(Relazione del Difensore civico regionale)

1. Il Difensore civico regionale invierà entro il 31 gennaio dell'anno successivo una relazione al Sindaco sull'attività svolta nell'anno precedente, corredata da osservazioni e suggerimenti, per essere presentata al Consiglio comunale.

ARTICOLO 6

(Durata)

1. La presente convenzione ha la durata di tre (3) anni con decorrenza dalla sottoscrizione.
2. Alle parti è data facoltà di recesso con preavviso di trenta (30) giorni.

*Relazione sull'attività dell'Ufficio
del Difensore Civico Regionale*



UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO

RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ DELL'UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO NELL'ANNO 2007

ART. 11 LETT. A) DELLA LEGGE REGIONALE 23 APRILE 1981, N. 20

ART. 16 II COMMA DELLA LEGGE 15 MAGGIO 1997, N. 127

ART. 4. III COMMA DELLA LEGGE REGIONALE 9 GENNAIO 2006, N. 1

31 marzo 2008

SOMMARIO

INTRODUZIONE	180
AMBIENTE	
Cava di inerti e possibile danno ambientale	199
Energia eolica sul confine	199
Un'Associazione chiede l'accesso ai piani di emergenza esterna previsti dalla Legge "Seveso bis"	201
Un cittadino, Presidente di un'associazione di cacciatori, critica lo schema di D.d.L. sulla caccia presentato al Consiglio regionale	202
Il Regolamento "per l'esecuzione della legge regionale 12 maggio 1971, n. 19" non può essere più applicato perché quella legge che non è più vigente	204
Richiesta di spostamento impianti telefonici da proprietà privata	205
Rimozione cavi elettrici, inerzia della Società: l'intervento del Difensore civico risolve la questione	206
SALUTE	
Fornitura protesi dentarie da parte del servizio sanitario pubblico	206
Cancellazione dall'elenco del pediatra di base del proprio figlio dodicenne	207

I cittadini sono messi in grado di sapere cosa la legge intende per “nucleo familiare”? Fattispecie riguardante il beneficio dell'esenzione dal ticket.....	207
Carenza d'organico nel Servizio di Logopedia presso un'Azienda Sanitaria	208
Suggerimenti sulla modifica della competenza relativa all'ammissione alle colonie e vacanze estive gratuite	209
Una lavoratrice lamenta di lavorare in un luogo insalubre.....	210
ASSISTENZA	
Integrazione delle rette di ricovero degli anziani non autosufficienti nelle strutture pubbliche: prassi illegittima.....	211
Proposta perché siano uniformate le prassi di riduzione retta nelle Case di riposo regionali, a seguito di temporanei ricoveri ospedalieri degli anziani ospiti	213
Sostegno e programma riabilitativo per minore disabile	213
Situazione di pericolo per persona handicappata	214
Quando spetta l'assegno di accompagnamento all'invalide civile al 100%? Il verbale della Commissione Medica per l'invalidità civile è di difficilissima comprensione ai più.....	214
Area riservata alla sosta di veicoli per il trasporto di persone disabili.....	215
LA CASA	
Archiviazione di una domanda di contributi regionali per l'acquisto della prima casa per non aver comunicato il trasferimento di domicilio: ma i cittadini sanno cosa significa domicilio e la differenza tra questo termine e la residenza?.....	215
Non c'è rimedio per l'errore di una “coppia giovane” che perde la maggiorazione del contributo per aver sbagliato nel non indicare il maggiore importo spettante	216
Incompatibilità del contributo regionale per l'acquisto della prima casa di abitazione (edilizia agevolata) mutui edilizi ipotecari da enti pubblici	217
Il mancato trasferimento della residenza nell'immobile oggetto di contributo per l'acquisto della prima casa è causa di revoca: perché le banche non hanno informato correttamente i clienti e sorvegliato su questo?	217
Contributi per la prima casa: l'aver prodotto copia autentica del “verbale d'incanto” al posto del decreto di trasferimento dell'immobile venduto all'asta è un errore inemendabile.....	218
Contributi per l'acquisto della prima casa – edilizia agevolata: l'importanza di una comunicazione efficace.....	219
Intervento a buon fine per l'installazione di un ascensore per disabile in edilizia sovvenzionata (ATER) ..	220
Alloggio di edilizia residenziale sovvenzionata - manutenzione	220
A quali redditi bisogna riferirsi per ottenere il contributo per il sostegno alle locazioni? Quale equità sostanziale se il Comune di Trieste guarda a due anni addietro?.....	221
Alloggi di edilizia residenziale sovvenzionata e famiglie numerose: l'ISEE è più favorevole rispetto ai parametri usati dalle ATER?	222
Quando ed in base a quale calcolo del reddito familiare può essere ridotto il canone dell'edilizia popolare (cd. sovvenzionata)?	222
Richiesta cambio alloggio per avvicinamento a parente disabile: necessità di chiarezza terminologica nei confronti dell'utenza debole, ma di chiarezza ed onestà anche da parte del cittadino nella pretesa dei propri diritti	223

Riscatto di alloggio ATER: che valore ha il prezzo proposto dall'ATER prima della delibera del Consiglio di Amministrazione sulla cessione?.....	223
Lavori di potenziamento rete Italgas e ripartizione spese.....	224
DIRITTI CIVILI	
La ricevuta dell'Ufficio postale di presentazione della richiesta di rinnovo di permesso di soggiorno è utile anche per gli esami di guida.....	225
Cittadini non comunitari e parità di trattamento.....	225
Doglianze relative alle difficoltà incontrate nel riconoscimento della cittadinanza italiana jure sanguinis.....	226
ACCESSO AGLI ATTI	
(Leggi 241 del 1990 e successive modifiche – L.R. 7 del 2000) Accesso agli atti ex L.R. 20.03.2000, n. 7 e art. 25 legge 241 del 1990 di un Consigliere Regionale nell'esercizio delle sue funzioni.....	227
Accesso agli atti relativi ad un progetto di opera pubblica: gli atti relativi alla direzione lavori di opera pubblica sono oggetto di diritto d'accesso?	227
Risposte agli atti di sindacato ispettivo dei consiglieri regionali.....	228
ATTIVITÀ PRODUTTIVE	
Corsi di formazione professionale per l'esercizio dell'attività di consulenza per la circolazione dei mezzi di trasporto previsti dall'art. 10, commi 3 e 5 della legge 8 agosto 1991, n. 264.....	228
Danni lamentati da un'Azienda agricola che ha perso una fonte di approvvigionamento idrico durante i lavori per la grande viabilità triestina.....	229
PERSONALE REGIONALE	
Non spetta l'assistenza sanitaria integrativa prevista dalla L.R. 25 del 2001 ai dipendenti cui è stata riconosciuta la dipendenza da causa di servizio di un'infermità, ma non un trattamento pensionistico privilegiato.....	230
CONCESSIONI E CONTRIBUTI REGIONALI	
Concessione già del demanio statale e relativa ad un bene che ricade nella competenza regionale ex decreto legislativo 25 maggio 2001, n. 265: di chi oggi la competenza?	231
Associazione culturale. Domanda di contributo per attività istituzionale ex art.5 L.R. 1 del 2005 – Titolo III L.R. 68 del 1981.....	233
ENTI LOCALI (EX ART. 14 L.R. 1 DEL 2006)	
Pretesa illegittimità sulla nomina di un difensore civico comunale.....	234
Rumori molesti dovuti ad un dosso artificiale	235
Impossibile installare un monumento funerario perché non rispetta i canoni del nuovo regolamento che li vuole ... tutti uguali!.....	235
Richiesta pagamenti arretrati I.C.I.	236
Pagamento ICI non dovuto causa mancata trascrizione esproprio	236
È proprio necessario che per ogni gara d'appalto un'impresa presenti un'apposita nuova dichiarazione del Revisore Contabile, prevista dall'art. 3, comma 2bis, del DPRReg 0374 del 2004, che certifica i bilanci aziendali e il personale dipendente?	237
A quali norme il privato deve fare riferimento nel rendere la dichiarazione di "salubrità igienicosanitaria" richiesta per fruire del condono edilizio previsto dalla Legge regionale 29 ottobre 2004 n. 26?.....	237

Esproprio per pista ciclabile in comunità montana	239
Esproprio di terreno senza indennizzo	239
Esproprio per lavori di costruzione di un impianto per la riduzione di anidride carbonica nel settore della produzione di energia con bio masse in Comunità Montana	240
Lavori di consolidamento dell'argine di un torrente.....	240
Richiesta di applicazione della Bucalossi per opere eseguite in regime di comunione di beni con coltivatrice diretta.....	241
Pratica di sanatoria edilizia ai sensi della legge 47 del 1985	241
Richiesta pagamento fornitura d'acqua potabile.....	241
Come rispettare la legge sul diritto di prelazione in caso di vendita di terreno agricolo se gli Uffici negano le informazioni sui confinanti nel rispetto della legge sulla privacy?	242
STATO, ENTI STATALI E SOCIETÀ STATALI CHE SVOLGONO SERVIZI ESSENZIALI	
La scuola e le culture "altre": quale spazio alla mediazione culturale?.....	243
Riflessi sul conteggio delle ferie e tredicesima mensilità della fruizione dei congedi per assistenza a figli disabili ex art 42, comma 5, del D.Lgs. 151 del 2001.....	244
Auspicio di revisione dei limiti di reddito per la detrazione dei carichi di famiglia	244
Tra i redditi assoggettati al regime di tassazione separata sono incluse le plusvalenze derivanti da cessioni di terreni "suscettibili di utilizzazione edificatoria secondo gli strumenti urbanistici vigenti al momento della cessione" anche se solo inclusi nei Piani Regolatori Generali. Un caso di collaborazione con il garante del Contribuente	245
Collaborazione tra Difensori Civici relativamente alle difficoltà interpretative riscontrate relativamente alla legge sull'accatastamento ai fini I.C.I. dei fabbricati rurali	245
Mancata cancellazione di ipoteca legale da parte di un Agente della riscossione, esempio concreto di sostegno al cittadino	246
Restituzione di indebito: erroneo versamento di tasse universitarie	246
Richiesta documentazione per il riconoscimento dei benefici previdenziali previsti per i lavoratori esposti all'amianto.....	247
Danno da mancato recapito posta per erronea compilazione	247

INTRODUZIONE

Ill.mo Presidente

Signore e Signori Consiglieri,

la presente relazione adempie la prescrizione dell'art. 11 della Legge Regionale istitutiva 23.4.1981 n. 20. Nel contempo adempie a quanto prescritto dall'art. 16 Il comma della legge 15 maggio 1997, n. 127 che i difensori regionali inviino ai Presidenti del Senato della Repubblica e alla Camera dei Deputati un resoconto sull'attività svolta ai sensi del comma 1 della medesima norma che ha esteso le competenze dei difensori civici regionali alle amministrazioni periferiche dello Stato, così come dall'art. 4, III comma della Legge Regionale 9 gennaio 2006 n. 1 relativamente all'attività svolta dal Difensore civico regionale a favore degli enti locali della Regione Friuli Venezia Giulia.⁴⁷⁵

Con essa intendo dare loro conto in modo preciso dell'attività svolta con la collaborazione degli Uffici di cui l'istituzione si avvale.

Nell'anno 2007 sono state trattate dall'Ufficio, nelle sue cinque sedi, quella principale di Trieste e quelle secondarie di Udine, Pordenone, Gorizia, Tolmezzo e presso il recapito di Cervignano, 875 pratiche di cui 120 aperte nell'anno precedente.

I dati relativi all'attività svolta sono sintetizzati nelle tabelle e nei grafici più avanti riportati.

Il numero dei casi trattati è stazionario rispetto al 2007. Delle sedi di recapito, ha continuato a funzionare soltanto Cervignano che ha chiesto – e firmato nel marzo del corrente anno - la convenzione con il Consiglio regionale per avvalersi del difensore regionale come difensore civico comunale. La signora Laura Flapp, addetta alla sede di Gorizia, ha continuato a recarsi una volta al mese. I dati relativi all'attività ivi svolta, sono inglobati, ancora per l'anno 2007, in quelli della sede di Gorizia.

Considerato il numero costante della pratiche trattate rispetto al precedente anno – ma triplicati dal 2003 – si può confermare che, a risorse costanti, questa produzione sia il massimo che le potenzialità dell'ufficio possono assorbire. Nel 2005, immaginando uno sviluppo significativo dell'istituzione, - che il raddoppio dei casi trattati lasciava già presagire -, allorché si trattò di formulare le richieste dell'ufficio per stabilire una pianta organica, furono chieste risorse molto più consistenti che il Consiglio non ritenne di assegnare. Tuttora, perciò, nei periodi di ferie e in occasione di altre legittime assenze del personale, l'organico non prevede forze sufficienti a garantire ai cittadini di poter sempre mettersi in contatto con gli Uffici.

La deliberazione dell'ufficio di Presidenza prevede per l'ufficio del difensore civico un organico di sette unità, di cui due a Trieste e Udine ed una per ciascuna delle altre sedi. Nel novembre 2007 è stata assegnata temporaneamente all'ufficio, in più rispetto a tale organico, una persona nuova, di notevole esperienza e preparazione la quale si è inserita positivamente ed a cui va il mio ringraziamento per il contributo offerto anche alla presente relazione.

È entrato definitivamente in funzione il programma informatico di gestione, catalogazione e archiviazione delle pratiche che dà modo a questo ufficio di dare, come già sperimentalmente nella passata relazione, dati analitici circa le materie trattate, i tempi di trattazione e definizione e l'attività svolta (che è molto più complessa di un tempo).

Più complesso del previsto si è rivelato poter dare conto dell'esito, positivo o negativo, degli interventi.

Bisognerà, per il 2008, stabilire il dato all'atto della chiusura della pratica in modo che così venga registrato. I criteri infatti non sono univoci, perché può darsi il caso di esito negativo per il cittadino utente, ma positivo per il chiarimento fornito e del o un suggerimento di prassi e soluzioni future che sia stato accolto da parte della pubblica amministrazione.

⁴⁷⁵ Sia nella relazione sui casi trattati di maggiore interesse (II parte della relazione), sia nell'elenco generale delle pratiche (III parte) le pratiche svolte nei confronti dello Stato e di Enti statali così come quelle svolte nei confronti di Enti Locali, sono state tenute distinte.

È stata predisposta, dalla Signora Lucia Lombardo della sede di Trieste, un sistema di rilevazione della soddisfazione dell'utenza. I dati così raccolti potranno essere elaborati alla fine del 2008.

Spiace rilevare che l'INSIEL non abbia ancora messo a disposizione dell'Ufficio il protocollo informatico che darebbe la possibilità alle varie sedi di gestire per proprio conto il protocollo senza gravare totalmente di questo adempimento la sede di Trieste dove il personale è, anche per questo, in grave difficoltà.

Presso le sedi operano le seguenti persone: a Udine la dott. Elena Sapienza, laureata in giurisprudenza e scienze politiche e la Signora Sandra Pausa alla quale si deve il primo progetto di informatizzazione della gestione delle pratiche; presso la sede di Trieste restano addette la dott. Katja Gregori, laureata in scienze politiche, che ha la maggiore anzianità di servizio presso l'ufficio del Difensore civico regionale e la sig. Lucia Lombardo; presso la sede di Pordenone continua ad operare il sig. Silvano Tius che svolge anche le funzioni presso la sede del Comune convenzionato di Sacile; presso la sede di Gorizia la Signora Laura Flap, di cui si è detto sopra, a Tolmezzo la Signora Antonietta Puppis che svolge le funzioni anche presso il Comune di Zuglio, convenzionato dal mese di settembre.

Stante la disponibilità del personale, nonostante la sua scarsità, non mi constano disservizi nei rapporti con l'utenza. Durante l'anno il personale ha compiuto uno sforzo particolare per dare, tramite la divulgazione di comunicati stampa, un'informazione più puntuale dell'attività dell'ufficio.

Anche quest'anno la sottoscritta è contenta di poter ringraziare il personale per il costante impegno ad un corretto servizio.

In particolare si consideri che il tempo medio di "avvio" di una pratica, quello che intercorre tra il deposito della richiesta d'intervento e l'invio del primo atto del Difensore è stato di 15 giorni, un dato ottimo se si calcola che la sottoscritta si reca nelle varie sedi una volta alla settimana e che quindi, salvo urgenze, solo in quell'occasione firma gli atti.

Sempre preziosa è la collaborazione delle varie strutture di consulenza, nella ricerca di documentazione – Biblioteca del Consiglio –, per i parere il Servizio affari istituzionali e sistema autonomie locali della Direzione centrale relazioni internazionali, comunitarie e autonomie locali; per il programma informatico di gestione delle pratiche e per la elaborazione dei dati presentati in questa relazione il Nucleo informatico, per la stesura definitiva della relazione la struttura della comunicazione del Consiglio regionale e l'Ufficio stampa per i comunicati dell'Ufficio. Ha ripreso in parte e di recente anche il contributo del Servizio affari generali, amministrativi e consulenza della Direzione generale per la Pianificazione territoriale, energia, mobilità ed infrastrutture di trasporto.



Dal mese di novembre l'Ufficio ha beneficiato dell'apporto della dott.ssa Ines Rubino, temporaneamente distaccata dalla Direzione Centrale Istruzione Cultura Sport e Pace cosicché è stato possibile instaurare un nuovo tipo di relazioni con la rete dei Difensori civici europei. Da novembre, perciò, Il Difensore Civico del Friuli Venezia Giulia partecipa alla rete formata da Difensori civici nazionali, regionali, e organi corrispondenti i quali comunicano tra loro sul sito <http://www.ombudsman.europa.eu/links/it/itreg.htm>.

La rete intende promuovere il libero flusso di informazioni sul diritto comunitario e la sua applicazione e rendere possibile la trasmissione delle denunce all'organo competente per la trattazione.

La rete dispone inoltre di una comunicazione attraverso news quotidianamente aggiornate attraverso il sito <http://euomb.ombudsman.europa.eu/national/>, tradotte e divulgate dal centro di Pordenone a cura della dott.ssa Rubino stessa la quale cura anche la trasmissione della descrizione dei casi più interessanti oggetto di trattazione da parte dell'Ufficio.



La sottoscritta ha partecipato a quasi tutte le riunioni della Conferenza dei Difensori Civici regionali e delle Province Autonome.

La Conferenza, ha eletto un nuovo coordinatore nella persona del dott. Donato Giordano, Difensore civico della Regione Lombardia.

Le riunioni della Conferenza sono, già dal 2006 aperte alla rappresentanza dei difensori civici locali nelle persone dei designati a livello regionale dai difensori locali stessi.

Nel corso dell'anno la sottoscritta ha anche partecipato alle sedute della Commissione regionale per il Lavoro integrata, prevista dall'art. 4 comma 1 della L.R. 7 del 2005 per l'esercizio delle funzioni previste in materia di molestie morali e psicofisiche, della quale il Difensore Civico è membro di diritto, ed ai lavori della sottocommissione che hanno portato all'individuazione dei progetti più meritevoli presentati come previsto da detta legge.



Durante l'anno accademico 2006 del 2007, nei mesi da febbraio a maggio 2007, si è tenuto presso l'Università degli Studi di Padova un corso di perfezionamento post lauream dal titolo "La difesa civica istituzionale della Città all'Unione Europea". Il corso, organizzato dal Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli -in occasione del suo 25° anno di attività- e dal Centro europeo d'eccellenza Jean Monet dell'Università di Padova, con la collaborazione del Difensore civico e del Tutore Pubblico dei Minori della Regione Veneto, nel perseguire lo scopo generale di favorire la conoscenza, in chiave multidisciplinare, dei temi relativi alla salvaguardia dei diritti della persona e dei popoli sul piano interno ed internazionale, ha rivolto un'attenzione specifica al funzionamento dell'Istituto della Difesa civica a livello locale, regionale, nazionale ed europeo.

Il progetto formativo ha inteso favorire la consapevolezza circa la funzione degli Istituti nazionali per i diritti umani (così come previsti dalle risoluzioni dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, del Comitato dei Ministri e dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa) ed analizzare la problematica della collocazione istituzionale del Difensore civico e della sua identità funzionale all'interno dell'ordinamento italiano.

All'apprezzato progetto, teso ad arricchire le conoscenze ed abilità riguardo alla materia della difesa civica degli operatori della P.A., hanno aderito, fra gli altri, numerosi funzionari in servizio presso gli Uffici della Difesa civica del Veneto e dell'Emilia Romagna, e, con essi, la dott.ssa Katja Gregori dipendente dell'Ufficio di questo Difensore civico regionale.



Questa relazione, essendo presentata alla fine della legislatura, è anche un'occasione per un bilancio di quasi cinque anni di attività.

La sottoscritta può dirsi davvero grata al Consiglio regionale di averle affidato questa funzione: che non comporta potere, ma si esplica solo attraverso la *moral suasion*, la capacità di persuasione, e attraverso l'autorità di chi non impone, ma solo informa e consiglia. Un potere leggero, *soft power*, come viene chiamato nel mondo.

Come detto, dal 2003 le questioni sottoposte al Difensore civico regionale sono triplicate e questo, non lo si può nascondere, è motivo di grande soddisfazione per chi scrive e di gratitudine per il personale.

Sono state stipulate tre convenzioni per la difesa civica locale e sono stati nominati in Regione tre difensore civici comunali in comuni che non l'avevano fino a pochi anni fa, segni questi di crescita della fiducia in questo istituto anche presso la classe politica.

È molto aumentata la visibilità dell'attività sulla stampa (29 i comunicati stampa inoltrati all'Ufficio stampa del Consiglio) necessari a far sì che i cittadini conoscano di più l'istituzione.

Molto resta da fare: sui 219 comuni della Regione solo 15 hanno il difensore civico, proprio o in convenzione e quindi solo poco più del 6% dei Comuni è coperto da questo servizio, per poco più di un terzo della popolazione (490.196 abitanti su 1.183.764).

Alcuni giornali non dimostrano interesse per l'attività del difensore civico ed in alcune zone della Regione i cittadini ne risultano poco informati. Questo si riflette molto sull'andamento dell'attività che è in crescita nella zona di Pordenone, dove spesso gli organi di stampa riprendono le notizie date dall'ufficio, stazionaria o addirittura in calo in altre province. Nella Carnia, dove pure l'attività è in forte crescita, l'attività del difensore si diffonde molto con il passaparola.

Qualche parola sul funzionamento dell'apparato regionale, un'opinione, non un vero e proprio giudizio.

Un'opinione non positiva: al di là del rapporto interpersonale, veramente ottimo con tutti i funzionari, i tempi dell'amministrazione sembrano davvero troppo dilatati: *i tempi della burocrazia pare che veramente non abbiano niente a che vedere con i tempi della vita!* Certo, il Difensore civico vede solo la patologia, ma talvolta attraverso il caso patologico si intravede il funzionamento generale del sistema.

Si veda ad esempio il caso relativo al "casone" della laguna di Lignano che riguarda il passaggio dei beni dal demanio statale a quello regionale (nel capitolo "concessioni e contributi regionali).

Esempi di speditezza si sono avuti nei rapporti con la Direzione del Personale, con la Direzione del Lavoro e con il Servizio affari istituzionali e sistema delle autonomie locali della relativa Direzione Centrale.

Considerazioni generali sulle materie della casa e dell'assistenza, che hanno impegnato molto l'Ufficio, saranno esposte un po' più avanti nella presente introduzione.



Possiamo dire che cosa fa, effettivamente, il Difensore civico per i cittadini? E' davvero in grado di aiutarli? In fondo è un istituto recente, non ha una tradizione alle sue spalle (se non quella così lontana maturata nei paesi scandinavi). Le sue funzioni hanno confini incerti, il potere è quasi inesistente.

Eppure, dall'esperienza che la sottoscritta ha maturato, si può dire che può fare molto. Certo, prima interviene e meglio è. Talvolta i cittadini gli si rivolgono come loro ultima spiaggia e in quei casi spesso poco si può fare per il tempo che si è sprecato. Talvolta i cittadini pensano, sono convinti, che appartengano loro dei diritti che non esistono, che l'ordinamento non riconosce. Talvolta cercano una giustizia con la "G maiuscola" che non si può ottenere: la legge tende alla giustizia, può solo cercare di avvicinarsi all'ideale e se ne allontana ancora di più quando la legislazione è ridondante e ingarbugliata come quella attuale.

Il più delle volte però il Difensore civico risolve: si pone rimedio a piccoli o grandi ritardi perché finalmente l'amministrazione risponde; emergono interpretazioni distorte ed insieme si chiarisce; si trovano insieme soluzioni di mediazione che nello scontro non sembravano neppure percorribili.

Molte volte la semplice relazione interpersonale con chi rappresenta le istituzioni fa sentire il cittadino meno solo, meno in balia del *potere*, che sempre di più i *mass media* fanno apparire ingiusto e nemico, alimentando quell'antipolitica che ha origine nell'ingordigia e nella prepotenza di alcuni.

Non è nel potere *leggero* del Difensore civico di rimediare a questo clima che sta pericolosamente montando, ma penso che se fosse più conosciuto e più sfruttato, con risorse adeguate, potrebbe fare molto per ricucire lo strappo tra i cittadini e le istituzioni.

Il difensore civico usufruisce di un osservatorio privilegiato, pur se ancora molto ristretto, sui piccoli e grandi conflitti che si sviluppano nella società. Una società frantumata nei tanti interessi particolari – la società a coriandoli come l'ha chiamata il sociologo De Rita –: questa società interpella tutti coloro che agiscono nell'ambito della soluzione dei conflitti, perché non c'è *giustizia "giusta"* se le relazioni sono frantumate, se manca la relazione.

Anche il difensore civico è testimone, quindi, delle insoddisfazioni, della sfiducia, della sospettosità e della mancanza di comprensione nei rapporti tra i cittadini e la Pubblica amministrazione, ed ha anzitutto la funzione – e l'ambizione – di ricucire questo rapporto attraverso, da una parte, la correzione degli errori amministrativi e dall'altra la corretta informazione dei cittadini su quali sono i loro diritti e i loro doveri.

La tutela dei diritti delle persone passa anzitutto dal compimento dei doveri di buona amministrazione.

Il Difensore civico è deputato proprio a questo: richiamare la pubblica amministrazione a questi doveri, che l'art. 97 della Costituzione indica nel buon andamento e imparzialità. L'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali della UE⁴⁷⁶ prevede il diritto di ogni individuo a che le questioni che lo riguardano siano trattate in modo imparziale, equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni e dagli organi dell'Unione.⁴⁷⁷ La Costituzione italiana e le norme europee si integrano, perciò, e si realizzano negli obblighi di trasparenza e correttezza stabiliti dalle leggi ordinarie italiane.

D'altra parte, come persuadere i cittadini ad una maggiore solidarietà nel nome del bene comune, come previsto dall'art. 2 della Costituzione, se non c'è un luogo imparziale dove parlare in modo semplice, aperto e bonario anche dei loro doveri, dei limiti dei loro diritti, dove trovino informazione e trasparenza affinché possano anche convincersi della bontà delle scelte dell'amministrazione o che questa sa correggere i propri atti e cerca di lavorare sempre meglio?

⁴⁷⁶ Firmata e proclamata solennemente dai Presidenti della Commissione europea, del Parlamento e del Consiglio il 12 dicembre 2007 confermando così la propria volontà di rendere giuridicamente vincolante quel catalogo di diritti approvato a Nizza il 7.12.2000 per gli organi dell'Unione nonché per gli Stati membri in sede di attuazione del diritto comunitario primario e derivato.

⁴⁷⁷ Ad essere ascoltato prima che nei suoi confronti sia adottato un provvedimento che gli rechi pregiudizio e di accedere al fascicolo che lo riguarda nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza e del segreto professionale nonché l'obbligo per l'amministrazione di motivare le proprie decisioni.

Non è tutto così negativo come i mass media spesso ci fanno apparire. Ci sono sforzi per migliorare, per accorciare i tempi, per comunicare meglio. Quanto questo è percepito e percepibile?



"Iustitia est voluta ius suum cuique tribuere": questa la definizione classica di giustizia. San Tommaso dà questa definizione ancora più celebre: *"la giustizia è un abito in virtù del quale un uomo di ferma e costante volontà attribuisce a ciascuno il suo proprio diritto"*, cosicché la giustizia diviene un abito, una virtù del soggetto, non avendo senso discutere di una giustizia in senso astratto.

Ciò nonostante rimane la sensazione, di cui non riusciamo a liberarci, che l'ingiustizia sia dappertutto. La domanda di giustizia chiede una risposta o forse più risposte.

*"Si è perduta forse la consapevolezza che ciò che distingue la giustizia dalle altre virtù è la sua proprietà di regolare l'uomo in tutto quanto riguarda la relazione con gli altri. Di giustizia, infatti, si può parlare solo in termini di relazione, cosicché il limite dell'attuale concezione della giustizia dipende dalla curvatura individualistica che sembra assumere la giustizia a partire dalla pretesa dell'uomo di essere "unico" ogni volta che rivendica ciò che gli spetta. Il problema della giustizia o ingiustizia di un comportamento si pone solo nell'ambito della "relazione con l'altro". Per rivendicare ciò che ci spetta occorre avere di fronte un altro che è necessario però preliminarmente riconoscere l'altro come diverso. Il riconoscimento dell'alterità porta alla "diversità" che, a sua volta, impone il riconoscimento di quanto è "comune"."*⁴⁷⁸

Si è voluto riprendere queste parole perché il luogo dove il problema della giustizia viene sperimentato e risolto, tradizionalmente quello del processo, dove si esplica la funzione di "dare a ciascuno il suo" risolvendo la lite – che è lacerazione della relazione - non è, in realtà, il luogo dove la relazione è ricomposta. La sentenza che definisce il processo non ha, per sua natura, questa funzione se non in astratto. Nel concreto spesso lascia i rapporti più esacerbati: per il soccombente, nella misura in cui si ritiene sconfitto e vinto, per la frustrazione ed il senso di ingiustizia, se non riesce a comprendere le ragioni della sentenza, perché il tecnicismo terminologico rende per lo più le sentenze non intelleggibili ai più; per la parte vittoriosa nella misura in cui si ritrova con quella che gli appare una "vittoria di Pirro" se le spese sostenute e le difficoltà nel mettere in esecuzione la sentenza lasciano l'amaro in bocca.

Questo perché la giustizia dei tribunali dovrebbe essere l'ultimo strumento dopo averle provate tutte, non certo la panacea per tutto quanto ci sembra ingiusto. Sappiamo quanto sia alto il nostro senso della giustizia quando è ciascuno di noi ad essere toccato nei proprio interesse!

Un'altra riflessione importante, che sembra opportuno riproporre, è che la pratica dei diritti è altro, e viene prima, rispetto alla loro tutela. Se l'esercizio dei diritti entra nelle coscienze civili così come la cultura del rispetto, della fiducia e della comunicazione, e così come la cultura della conciliazione e della mediazione, possiamo sperare che non ogni conflitto divenga lite. Non è proprio la cultura della diffidenza e del sospetto che alimenta la solitudine e la paura dei nostri contemporanei? I dati ci dicono di una delinquenza in calo, e la paura aumenta: a cosa è dovuta?

Queste sono le ragioni per cui la mediazione è sempre il modo migliore di risolvere il conflitto, umanamente, eticamente il migliore. Lo spirito della mediazione va recuperato anche nel processo, come ho avuto modo di dire in occasione della cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2008 nel corso della quale ho chiesto la parola.

Dopo aver svolto questa funzione per oltre quattro anni, è grande quindi per chi scrive il rammarico che in Italia il difensore civico, luogo tipico della mediazione tra il cittadino e la pubblica amministrazione, sia così poco conosciuto e che non esista, unico caso in Europa, un difensore nazionale. Perché non è ancora stato istituito? Cosa osta nel nostro paese a che le istituzioni facciano maggiore affidamento negli strumenti di persuasione e di mediazione, anziché sulla lite?

È esperienza che la giurisdizione, anche quando raggiunge alti gradi di efficienza, non ce la fa a dare risposte efficaci. La situazione patologica dell'amministrazione della giustizia in Italia è la conseguenza di una molteplicità di fattori tra i quali c'è sicuramente la disinvolta propensione all'instaurazione di giudizi per il riconoscimento dei propri diritti. Sistema costoso: non se ne avvantaggiano forse i più forti, coloro che hanno le risorse per sfruttare abilmente le pieghe del diritto?

⁴⁷⁸ Federico Casa in Filosofia del diritto, le lezioni del 40° anno di F. Gentile raccolte dagli allievi, CEDAM 2006, pag. 146.

Così, specie nelle controversie di valore patrimoniale medio - basso, la complessità del sistema giustizia si riflette sul cittadino meno abbiente, specie a causa dei costi che debbono essere sostenuti. Così il cittadino e il consumatore sono spesso indotti a rinunciare.

Le risposte della giurisdizione sono poi, per definizione, solo risarcitorie o repressive: il risarcimento spesso non compensa che solo in parte, e solo per la parte economica, il torto o le sofferenze subite e dipende, nella sua concreta soddisfazione, dalla capienza del patrimonio del danneggiante; la repressione non genera vera sicurezza e pace sociale.

La Difesa Civica allora, come luogo per eccellenza "pacifico" perché privo di poteri impositivi; non organo di giurisdizione, ma di giustizia che senza fare battaglie *contro*, neppure di fronte ad evidenti errori amministrativi o gravi ineguaglianze, offre un punto di mediazione, di persuasione ed anche di suggerimenti per un migliore servizio al cittadino.

Auspicio perciò una cultura giuridica che rivaluti, a tutti i livelli, prima e nel giudizio, il ruolo "preventivo" di chi cerca di dirimere il conflitto prima che il danno sia avvenuto e prima della lite, un ruolo di contemperamento, di equilibrio, di attenuazione.

Una cultura giuridica dove, accanto alla tutela dei diritti, si lavori per la pratica dei doveri: far divenire i diritti attraverso il compimento dei doveri di ciascuno - amministratori e funzionari per primi! - ciascuno per la sua parte.

Si consideri quanto questo è urgente se vogliamo ancora salvare la nostra democrazia! Si consideri quanto, in una società di crescente insicurezza ed intensa conflittualità, le istituzioni hanno sempre più il compito di individuare gli strumenti per contribuire alla pacificazione.

In questo è **la chiave della una forte carica etica** del compito del "Difensore civico": la funzione di mediazione attua una ricomposizione del rapporto meglio dell'esito della lite, che lascia inevitabilmente la cicatrice dello scontro e tanta voglia di ritorsione nella parte soccombente. In questo ho visto la possibilità per il Difensore civico di contribuire alla pacificazione.

Auspicio perciò anche una più intensa collaborazione del Difensore civico con la classe forense per contribuire all'insostituibile funzione dell'avvocato di assistenza e consiglio nella fase stragiudiziale e nel suo compito di evitare la lite mettendo quanto più possibile in atto tentativi di composizione stragiudiziale del conflitto.



"Il riconoscimento della dignità specifica e dei diritti uguali e inalienabili di tutti i membri della famiglia umana è la base di libertà, giustizia e pace nel Mondo" (Preambolo alla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, 1948).

Quest'anno ricorre il 60° anniversario dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo siglata a New York nel 1948.

I diritti dell'uomo appartengono alla sfera del diritto ed è loro riconosciuta un'applicazione universale e una forza superiore ad ogni altra norma. Infatti, i diritti umani sono proclamati perché sono preesistenti ed indiscutibili e quindi sono scoperti e riconosciuti, non sono frutto di una semplice convenzione, che, come tale, sia discutibile.

Con la proclamazione della Dichiarazione universale del 1948 da parte dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, la tutela dei diritti umani è divenuta una delle priorità della comunità internazionale nel suo insieme, portando all'imposizione di limiti sempre più stringenti alla sovranità degli Stati mediante la stipulazione di numerosi trattati in materia, ma soprattutto mediante l'istituzione di appositi meccanismi di protezione azionabili dagli individui, tanto sul piano universale quanto sul piano regionale.

L'Italia ha, in verità, un problema fondamentale, strutturale, che deriva dall'incerta posizione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e della legge di ratifica del 1955 nel quadro generale del nostro sistema normativo. La legge di ratifica, che è legge ordinaria, subordina la Convenzione alla Costituzione. La Convenzione non ha alcuna difficoltà di raccordo con la Costituzione, ma ha obbiettive difficoltà di rapporto con le altre leggi ordinarie - dai codici di procedura al Testo unico sulle espropriazioni, materia spesso affrontata dalla Corte di giustizia (tema trattato dal Difensore civico in un caso presentatosi a Tolmezzo e di cui si veda al capitoletto intitolato **Esproprio di terreno senza indennizzo** nella successiva relazione sui "casi" più interessanti, pag. 78) perché apparentemente sullo stesso piano. Questo genera difficoltà, cosicché per lungo tempo i giudici sia ordinari sia amministrativi hanno largamente ignorato il tema della Convenzione europea e della giurisprudenza della Corte di Strasburgo, facendo ricorso alla normativa interna e alla Costituzione come elemento di raffronto e di sviluppo anche interpretativo della legislazione ordinaria. Negli ultimi anni, però, molto sta cambiando: Convenzione europea e giurisprudenza di Strasburgo, formidabile volano di diffusione di

conoscenza e di sensibilità verso questo tema, stanno entrando nella cultura giuridica dei giudici italiani. Recentemente sono state emesse innovative sentenze della Corte di Cassazione in proposito.

La Corte Costituzionale, con le recenti sentenze 348 e 349 del 2007, ha affermato, tra l'altro, che, con riguardo all'art. 117, primo comma Cost., le norme della Convenzione europea devono essere considerate come interposte e che la loro peculiarità, nell'ambito di siffatta categoria, consiste nella soggezione all'interpretazione della Corte di Strasburgo, alla quale gli Stati contraenti, salvo l'eventuale scrutinio di costituzionalità, sono vincolati ad uniformarsi. Con Sentenza 27 febbraio 2008 n. 39 la Corte, in materia fallimentare, ha altresì dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 50 e 142 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 nel testo anteriore all'entrata in vigore del decreto legislativo 9 gennaio 2006, n. 5 in quanto stabiliscono che le incapacità personali derivanti al fallito dalla dichiarazione di fallimento perdurano oltre la chiusura della procedura concorsuale per contrasto con le norme della Convenzione, così come interpretate dalla Corte europea di Strasburgo.

In molti paesi europei l'Ombudsman è soprattutto un istituto volto alla promozione ed alla tutela dei diritti umani, non solo, come in Italia, un presidio per la buona amministrazione. Ma anche in Italia il Difensore civico deve ispirarsi ai Diritti umani fondamentali nello svolgere il suo compito di suggerimento per una legislazione e una prassi amministrativa sempre più giusta.



Tra i diritti umani fondamentali è ormai annoverato il diritto alla casa che è uno dei temi più trattati dall'Ufficio del Difensore civico, specie nell'ultimo anno: le difficoltà delle famiglie crescono per l'aumento del costo della vita e questo si riflette subito sul quel bene fondamentale e vitale che è la casa.

Sul termine *diritto alla casa* vi sono però dei gravi problemi.

Il Parlamento europeo ha più volte sottolineato la necessità di inserire il diritto alla casa nella normativa e nelle politiche dell'Unione europea:

nel giugno 1987: "...che il diritto ad abitare sia garantito da testi legislativi, che gli Stati membri lo riconoscano come diritto fondamentale";

nel maggio 1996: "... invita l'Unione europea a incorporare immediatamente il diritto alla casa in tutti i Trattati e le Carte che regolano le attività e gli obiettivi dell'Unione europea";

nel maggio 1997 "...invita l'Unione europea a includere il diritto alla casa nei Trattati e nella Conferenza intergovernativa."

L'accesso alla casa è uno degli otto obiettivi prioritari della Commissione dell'Unione europea nel Piano di Azione contro la povertà.

Le Nazioni Unite, Consiglio economico e sociale, nella trentatreesima sessione del comitato sui diritti economici, sociali e culturali, 8-26 Novembre 2004, lamentava al punto 26 le preoccupazioni per "il costante aumento degli affitti e della privatizzazione degli alloggi e per la scarsità di adeguate unità abitative popolari per famiglie con basso reddito, mentre il fondo sociale stabilito per l'assistenza in materia di alloggi è stato ridotto".

Tutti gli Stati dell'Unione europea hanno ratificato i Trattati e le convenzioni internazionali che riconoscono e proteggono il diritto alla casa: la Dichiarazione Universale sui Diritti Umani (art. 25), il Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali (art. 11), la convenzione sui diritti dell'infanzia (art. 27), la convenzione per l'Eliminazione delle Discriminazioni contro le donne (artt. 14 e 15), la convenzione per la Protezione dei Diritti umani e delle Libertà Fondamentali (art. 8), la Carta Sociale europea (artt. 15,16,19,23,30,31), la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea (art. 2, comma 94).

Tuttavia, nonostante questo riconoscimento legale, spesso rafforzato nelle Costituzioni e nelle legislazioni nazionali, nonostante gli impegni assunti da tutti gli Stati anche con l'Obiettivo del millennio n. 7-11, che prevede il miglioramento delle condizioni abitative per 100 milioni di persone entro il 2020, e la Strategia di Lisbona per l'inclusione sociale a livello europeo, il diritto alla casa è sempre più violato.⁴⁷⁹

⁴⁷⁹ Le diverse associazioni e gruppi di pressione sul diritto alla casa chiedono con forza all'Unione europea:

- il riconoscimento esplicito del diritto alla casa nella costituzione dell'Unione europea, il rispetto delle obbligazioni legali da parte dei poteri pubblici e l'esigibilità di tali diritti a tutti i livelli;

Possiamo però dire che è effettivamente **violato**, o, piuttosto, dobbiamo riconoscere che *non esiste*?

Possiamo, si ripete, parlarne effettivamente come di un **diritto in senso proprio**?

Nella tradizione giuridica del diritto italiano, secondo la visione strettamente positivista che è alla base del nostro diritto, il diritto c'è in quanto è stabilito come tale e in quanto può essere azionato. La tradizionale contrapposizione tra diritti, interessi legittimi e semplici aspettative non rende *comprensibili* i diritti umani che non siano stabiliti come diritti soggettivi o come interessi legittimi. Infatti, a meno che un cittadino non abbia partecipato ad un bando per l'edilizia popolare pubblica e non impugni per violazione di legge o eccesso di potere la sua esclusione e la sua collocazione in graduatoria, non gli è data alcuna azione per affermare questo suo diritto.

Si tratta di un problema che mi è stato effettivamente posto da alcuni cittadini anche perché sul portale regionale in internet è stato effettivamente inserito, - in modo alquanto improvvido, secondo me, per un sito istituzionale, - il lemma "diritto alla casa" come se di questo si trattasse. *Perché la Regione non mi dà una casa?* E' la domanda di alcuni cittadini al Difensore civico. Dal Difensore giungono per lo più soggetti deboli, spesso con una storia di fallimenti economici e personali alle loro spalle, storie di solitudine, dissipazione, incapacità a gestire le proprie relazioni e le proprie cose. E si pensi ai tanti che sono in qualche modo aiutati o comunque seguiti dai servizi di assistenza sociale, che quindi il Difensore non incontra, e si pensi a tanti extra-comunitari che vivono in condizioni impossibili.

La risposta del Difensore non può che essere: "può partecipare ad un bando per ottenere in locazione un alloggio in edilizia pubblica". Ma se il bando è chiuso? Se la persona è già stata sfrattata proprio dall'ATER e non può, quindi, partecipare al bando? Se il suo punteggio in graduatoria è talmente basso da non poter sperare in un alloggio se non in un futuro molto lontano?

La domanda di casa è altissima, le risorse inadeguate, il patrimonio abitativo, pur molto vasto - come nella città di Trieste che vanta un'antica tradizione alle spalle - è vetusto e le ristrutturazioni in corso drenano molte risorse.

Inoltre, il più delle volte, chi entra in un alloggio popolare non ne esce più. Solo recentemente l'aumento dei canoni per i cittadini più abbienti - o, meglio, solo meno poveri - pare stia spingendo alcuni ad andare verso l'acquisto in modo da lasciare gli alloggi popolari a chi ne ha più bisogno. Finché i canoni erano irrisori, questo non poteva succedere.

Se tuttavia anche in questo settore l'Italia è molto indietro, considerato che il problema della casa è forse il più trattato da questo Ufficio, può essere utile dare un'occhiata al panorama europeo.

La situazione casa in Europa è di 70 milioni di persone mal alloggiate o in alloggi malsani, tra le quali oltre 3 milioni di senzatetto.

In Italia lo stock abitativo offerto in affitto è composto da 4 milioni e mezzo di abitazioni, una delle quote più basse d'Europa, mentre il patrimonio di edilizia residenziale pubblica consiste di 800.000 alloggi; in Europa la consistenza ogni cento famiglie è la seguente:

Gran Bretagna 26, - Olanda 36,- Francia 18,- Austria 23,- Danimarca 19- Italia 5 ovvero un terzo della media europea.

Laddove in tutta l'Europa il fenomeno di canoni del libero mercato insostenibili assume caratteri di rilievo, in Italia si assiste ad un sostanziale disimpegno rispetto al sostegno diretto ai redditi mediobassi mediante l'intervento pubblico, con un decremento del fondo sociale, nonostante sia un segnale positivo il piano straordinario di edilizia residenziale inserito nella finanziaria 2008.

In Germania sono sovvenzionate 3,8 milioni di famiglie in affitto con una spesa equivalente a 3,3 miliardi di euro; in Gran Bretagna vengono sovvenzionate 4,5 milioni di famiglie con una spesa annua pari a circa 11 miliardi di euro; in Italia il cosiddetto fondo sociale ad oggi sovvenziona circa 400.000 famiglie con una spesa di 211 milioni di euro, che dovrebbe crescere con la finanziaria 2008 fino a 1,6 miliardi di euro.

A tutt'oggi in Italia il 50% dei contratti di locazione è extra legem, con un'evasione fiscale pari a 7,5 milioni di euro l'anno.

- l'approvazione di una direttiva europea affinché la sicurezza abitativa sia garantita a tutti: con l'introduzione di nuove garanzie pubbliche nei contratti locativi, la protezione contro la speculazione e il mobbing immobiliare e nell'accesso alla proprietà, cancellando gli sfratti senza alloggio dignitoso, con un costo-casa che non superi una certa percentuale sui redditi attraverso il controllo sui prezzi e anche uno specifico contributo pubblico;

- il rilancio del servizio pubblico dell'abitazione;

- la sperimentazione di un nuovo tipo di edilizia sociale, sensibile al multiculturalismo e alle questioni dell'esclusione sociale, in partenariato con le autorità locali e la società civile.

Non resta perciò che auspicare, per il futuro, un impegno maggiore della nostra regione, in particolare nell'edilizia sovvenzionata.

Le risorse rilevanti impegnate nell'edilizia agevolata – acquisto della prima casa – rischiano di avere effetti distortivi del mercato immobiliare e dei mutui immobiliari e spesso sono rivolti a fasce di popolazione con reddito medio, che hanno quindi meno bisogno. Sul tema dell'edilizia agevolata, pur consapevole che l'osservatorio di questo Ufficio non dà la misura dei tanti contributi erogati per essere andata a buon fine la domanda, non può esimersi dal far rilevare l'eccesso di formalismo che connota l'esame delle domande – come i casi di seguito descritti dimostrano – creando vere e proprie ingiustizie.

Già nella relazione dello scorso anno la sottoscritta raccomandava di guardare alla sostanza dei requisiti ed evitare di penalizzare le persone che inciampano nella procedura e si era puntato il dito sull'aver affidato ad un organo tecnico ed esterno, il Mediocredito, la valutazione dei requisiti e il rispetto dei termini, mettendosi nelle condizioni di non poter valutare la sostanza dei requisiti, valutazione che solo l'organo che esercita la potestà amministrativa potrebbe compiere, assumendosene direttamente la responsabilità. È possibile anche che sia il meccanismo che mette gli sportelli bancari in prima linea nel rapporto con i cittadini ad essere inadeguato perché si è visto, nei numerosi casi trattati, che il più delle volte le informazioni fornite da questi sono carenti, se non addirittura errate. Lo "sportello casa" della Direzione Centrale competente, mi viene detto, fa un grande lavoro di informazione ed assistenza, sempre obbligando però i richiedenti ad estenuanti eccessi di incartamenti, con indicazioni date con note informative difficilmente intelligibili, per tecnicismo di linguaggio e nessuna attenzione a rendere gradevole la lettura.

In proposito, la sottoscritta ha auspicato che le Direzioni Centrali dei Lavori pubblici e quella della Comunicazione si mettano in contatto per migliorare almeno l'aspetto grafico e comunicativo, ma non si è avuta ancora una risposta. È stato invece corretto il sito internet che, ahimè, portava informazioni sbagliate perché risalenti al primo regolamento della legge 6 del 2003 e non aveva recepito gli importanti cambiamenti successivamente intervenuti.

È sempre grande il rammarico quando, pur invocando il principio di equità, che sta alla base del sistema amministrativo in virtù dell'art. 97 Cost., il Difensore Civico non riesce a convincere scontrandosi con un'interpretazione formalistica della norma che fa venir meno le funzioni di equità sociale di queste provvidenze.



Un'altra materia particolarmente importante e molto trattata dall'Ufficio è quella dell'assistenza.

L'assistenza riguarda gli anziani non autosufficienti, i disabili, specie i minori e le loro famiglie, problemi di invalidità civile, altre prestazioni connesse (posteggi, ausili, eccetera).

Quel che preme di osservare, in genere, è il permanere di una sostanziale difficoltà per i servizi ad un vero lavoro di rete. La sottoscritta non si stanca di ripetere come sia necessario individuare un punto unico di accesso alle prestazioni. La legge regionale 6 del 2006 in proposito è assolutamente chiara.

Sarebbe poi necessario un atteggiamento meno moralistico da parte dei servizi: si nota la tendenza al giudizio, specie nei confronti dei parenti, accusati di chiedere troppo, di non saper collaborare e così via.

Questi atteggiamenti si ritorcono contro, anche perché il nostro sistema è avanzato quanto alle idee e nei programmi (sulle disabilità, l'accettazione sociale e l'integrazione scolastica sono in Italia sicuramente molto avanti) ma scarse sono le risorse. Le aspettative sono molte, le reali possibilità scarse. È davvero difficile porsi *dalla parte* di chi chiede aiuto e nel contempo rappresentare con onestà, sia le reali possibilità di aiuto offerte dal sistema pubblico sia la necessità di compartecipazione, anche economica, da parte dei privati.

L'Ufficio ha fatto uno sforzo nell'approfondire il problema dell'integrazione delle rette delle case di riposo per anziani e non a caso la sottoscritta si è ritrovata pesantemente attaccata dalle associazioni dei parenti degli ospiti. L'importante però non è certo il singolo attacco personale, ma la sincerità ed onestà nelle relazioni, anche professionali. Se il denaro pubblico non basta per tutti e bisogna fare delle scelte, queste debbono essere le più eque. Sul punto si rinvia alla relazione sull'indagine condotta a livello regionale su tutte le strutture per anziani non autosufficienti nel capitolo dei casi che tratta dell'"assistenza".



Infine corre l'obbligo di ribadire la necessità che nella nuova legislatura si ponga mano, come già auspicato nella relazione dello scorso anno, ad una completa riforma della legge istitutiva del Difensore civico regionale, la legge

regionale 23 aprile 1981 n. 20, per dettarne i principi e le funzioni fondamentali, regolamentarne meglio il potere di intervento (art. 10), prevedere una forma di tutela previdenziale per il difensore, di cui oggi la legge è assolutamente priva e disciplinare in modo più equo alcuni aspetti economici di dettaglio che la legge consente siano interpretati in modo ingiustamente restrittivo.

Prima dell'esposizione su alcuni casi trattati, quelli che sono stati ritenuti più idonei a dare conto della interessante e complessa attività svolta, si troveranno i grafici che illustrano le percentuali relative alle materie affrontate, i tempi medi di avvio e di risposta per ciascuna sede.

Si ringrazia chi avrà avuto la pazienza di leggere fin qui la presente introduzione e si affida ora la relazione sui casi a coloro che avranno la pazienza di leggerla, almeno per sommi capi o per i punti che sembrano più interessanti.

Trieste, 31 marzo 2008

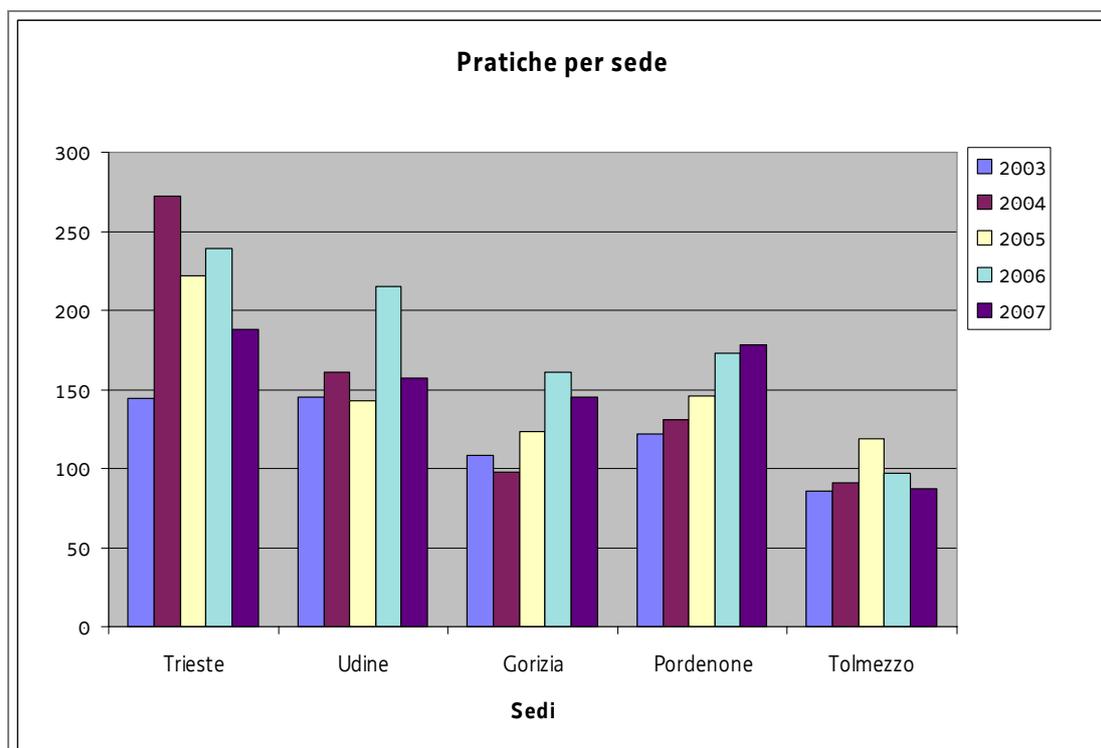
la Difensore Civico
avv. Caterina Dolcher

L'aTTivITÀ in CiFRE

Pratiche 2007	Delle quali nei confronti degli uffici dello Stato
Trieste..... 188	Trieste 33
Udine..... 157	Udine 11
Gorizia..... 145	Gorizia..... 15
Pordenone..... 178	Pordenone..... 16
Tolmezzo..... 87	Tolmezzo..... 5
755	80

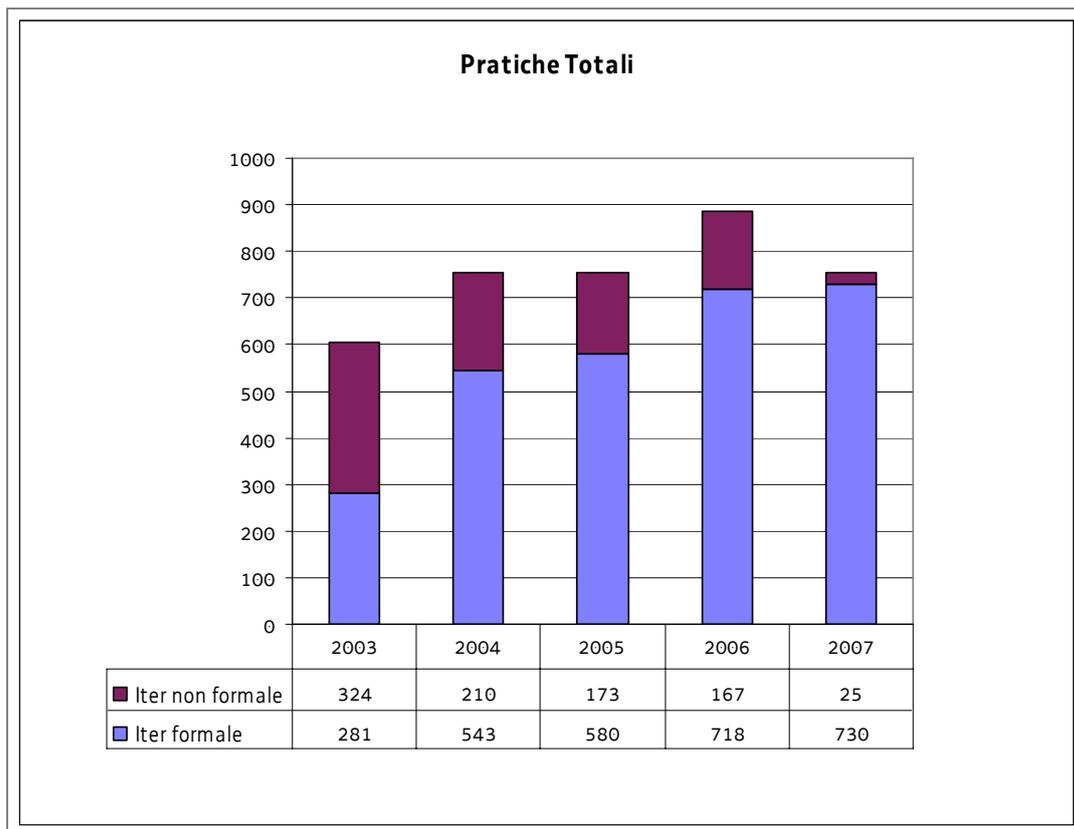
PRATICHE
anni 2003 - 2007

	2003	2004	2005	2006	2007
TRIESTE	144	272	222	239	188
UDINE	145	161	143	215	157
GORIZIA	108	98	123	161	145
PORDENONE	122	131	146	173	178
TOLMEZZO	86	91	119	97	87
	605	753	753	885	755



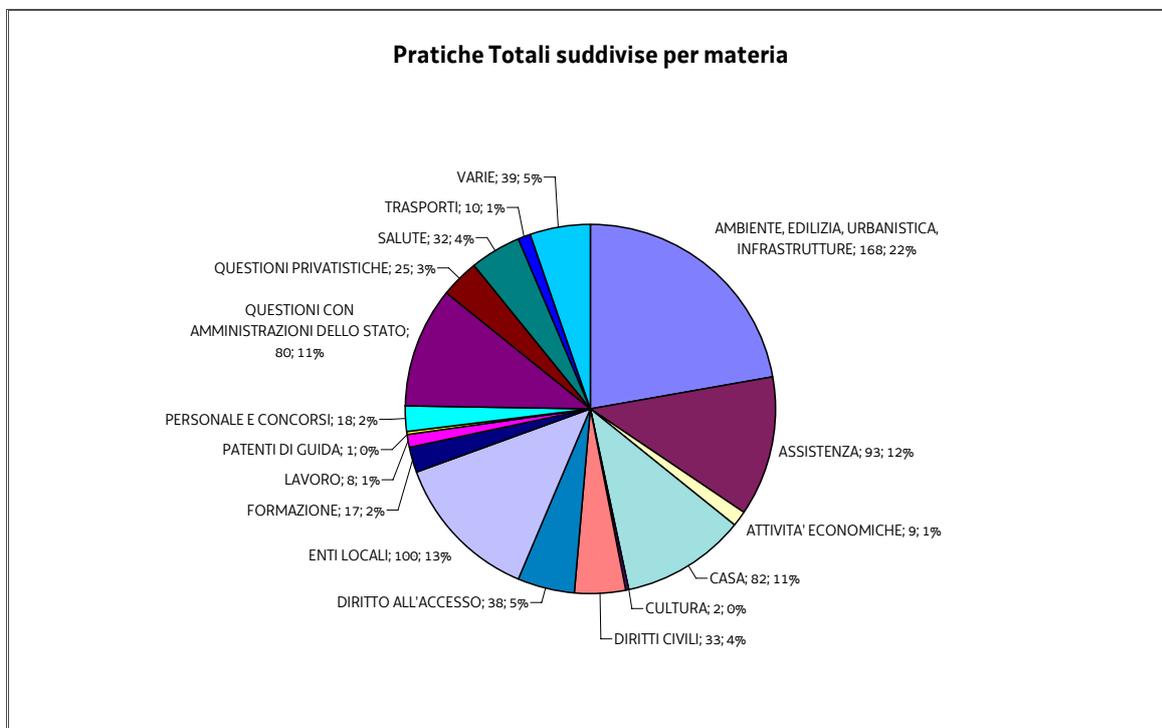
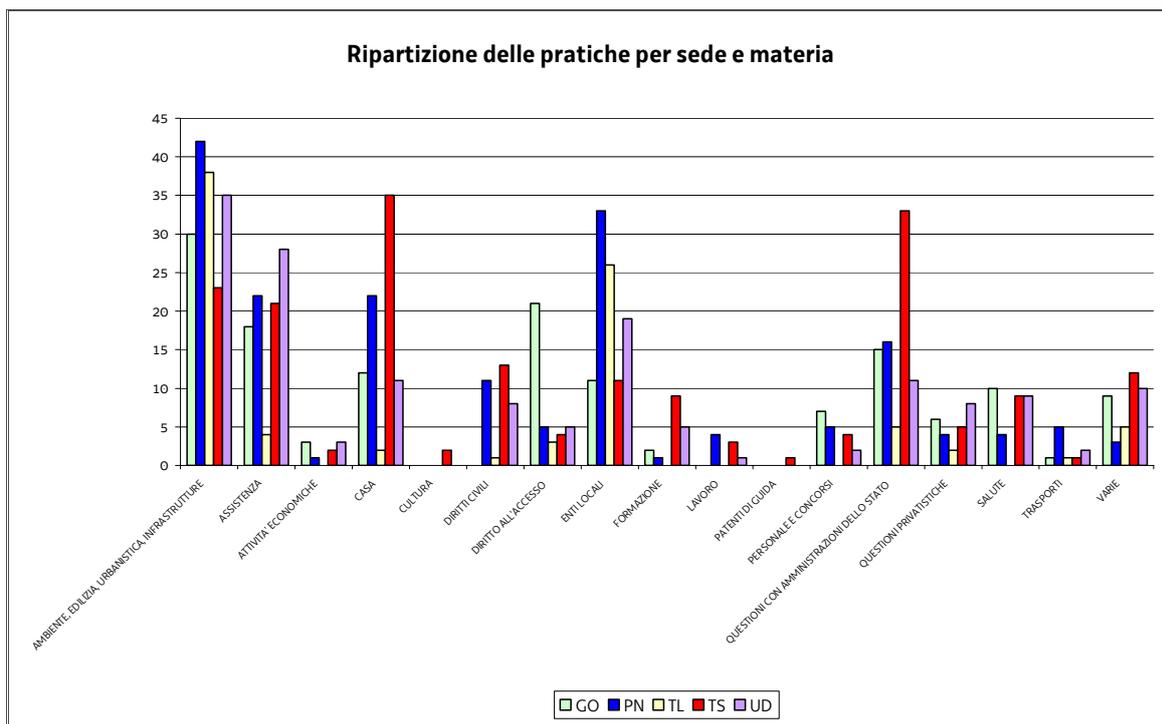
TOTALE PRATICHE
anni 2003 - 2007

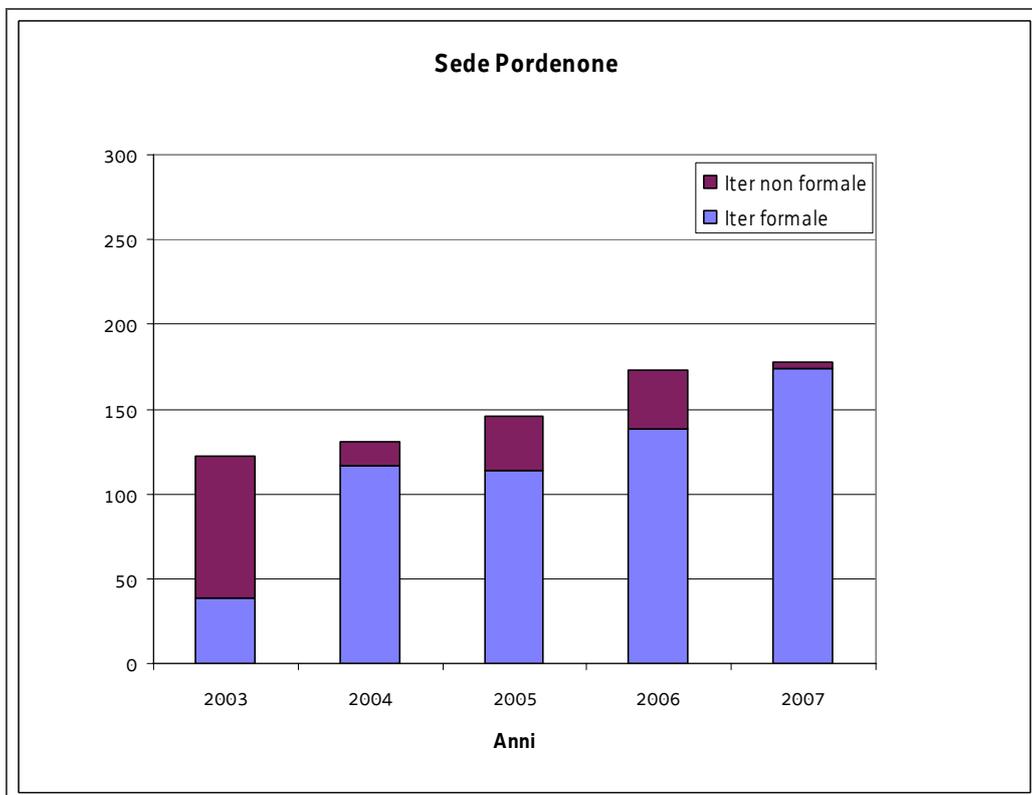
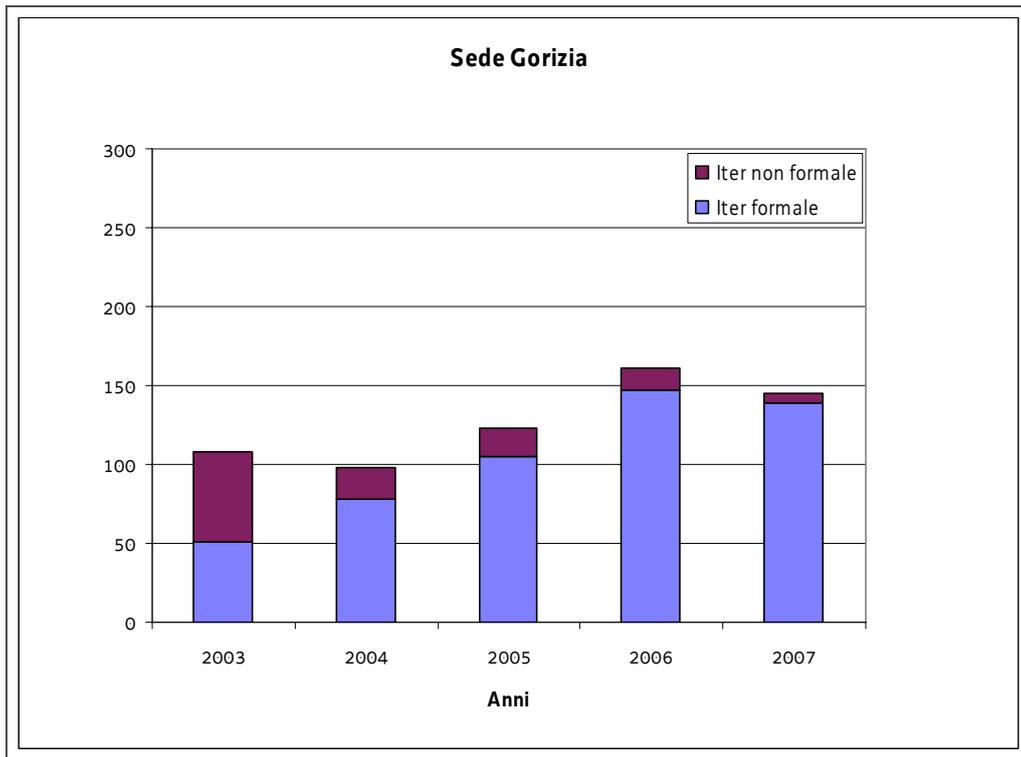
2003	2004	2005	2006	2007
605	753	753	885	755

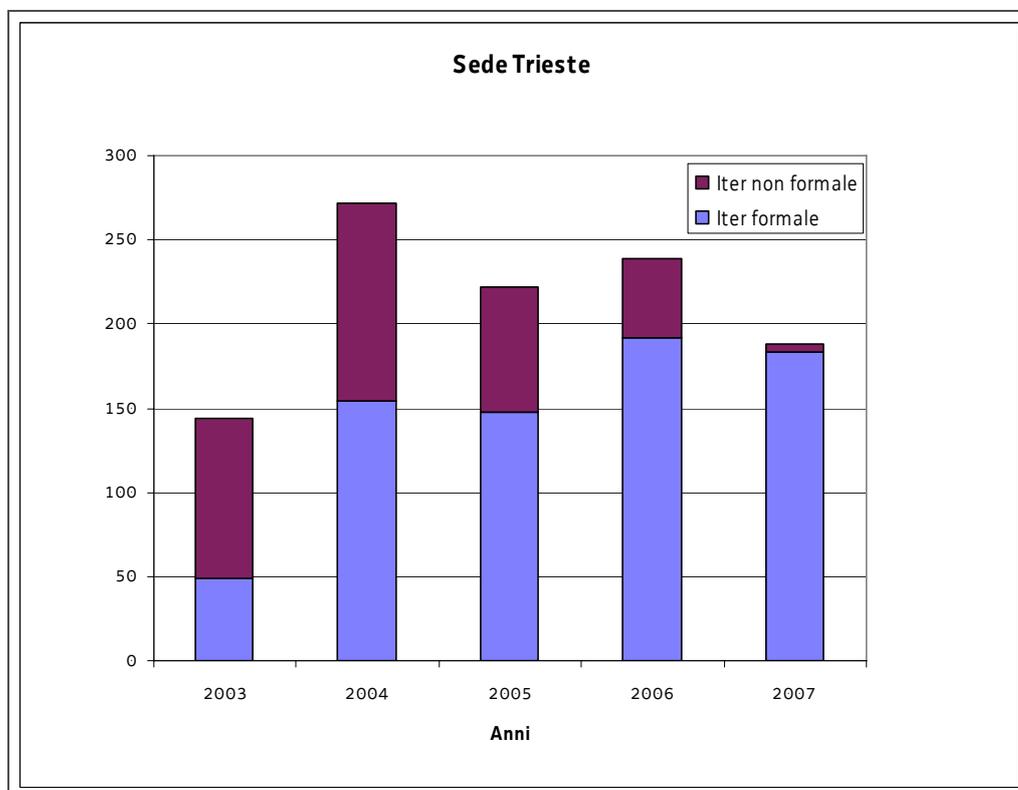
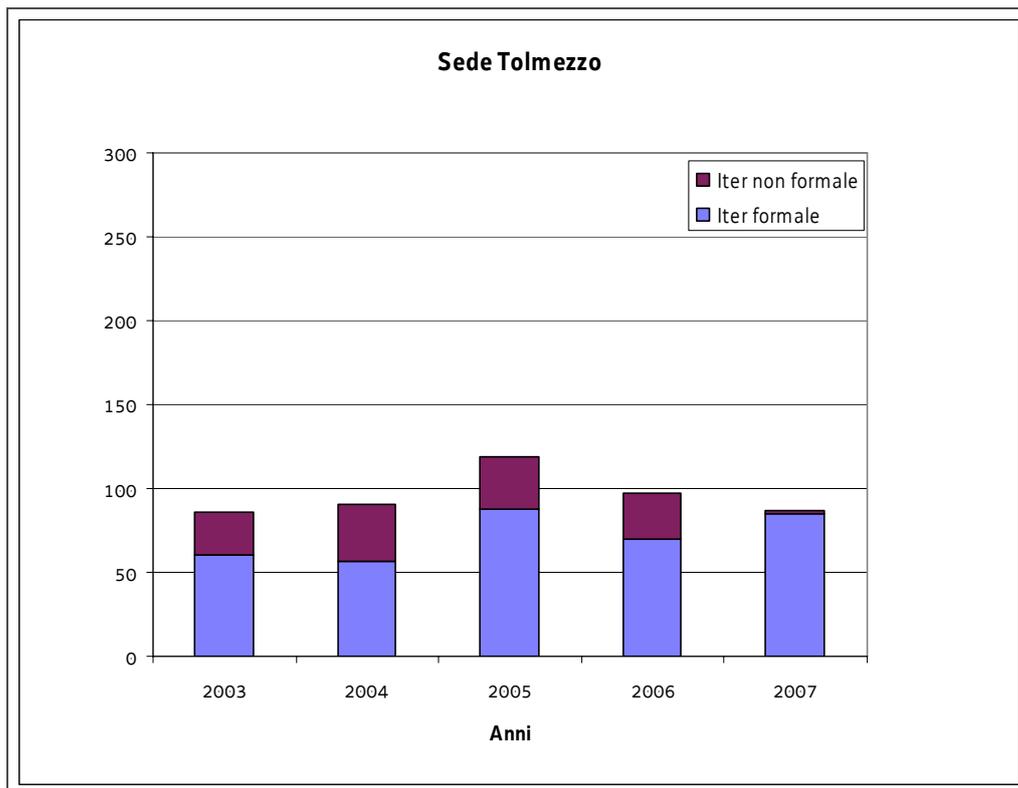


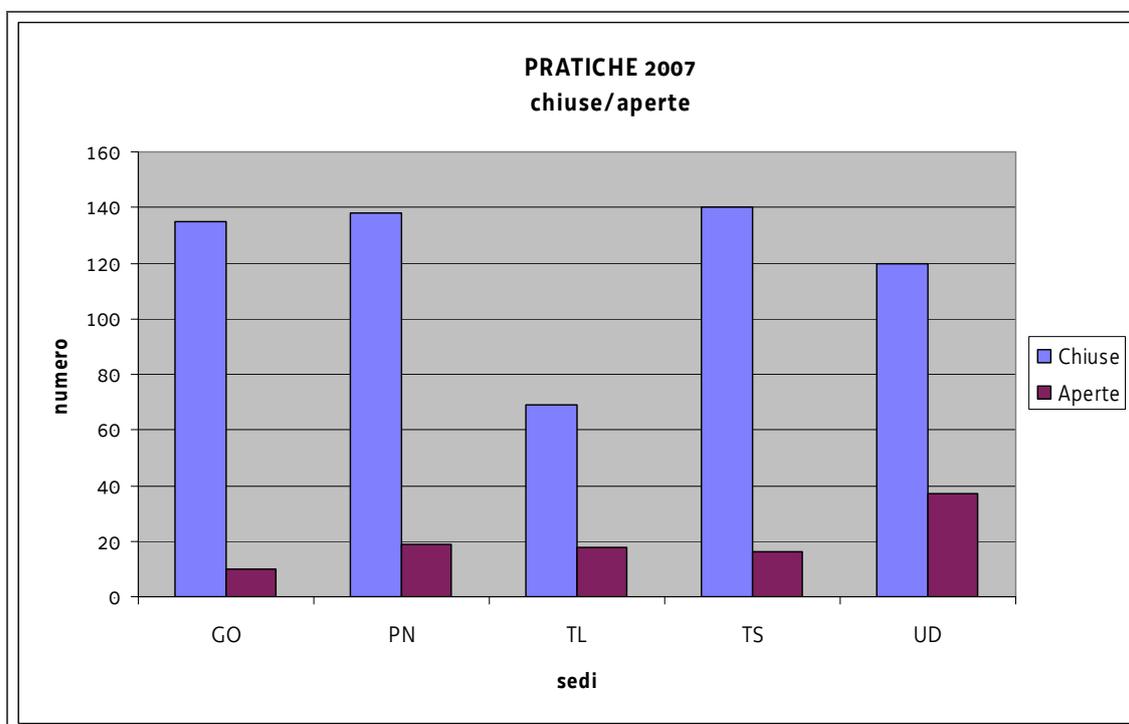
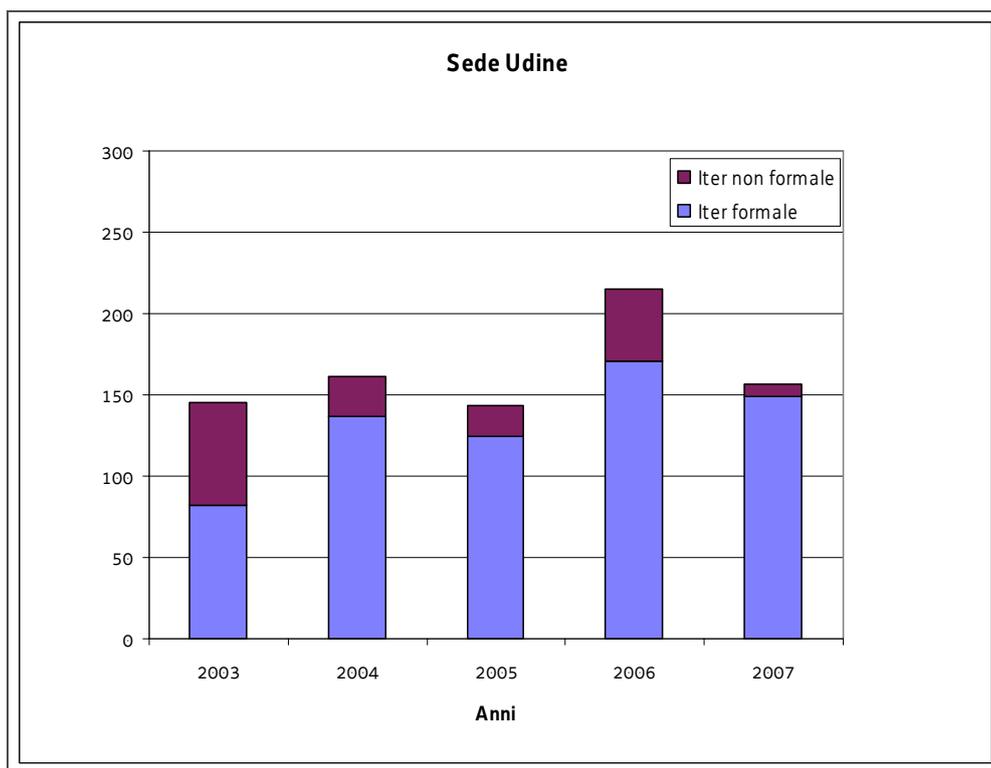
RIPARTIZIONE PRATICHE
PER SEDE E MATERIA

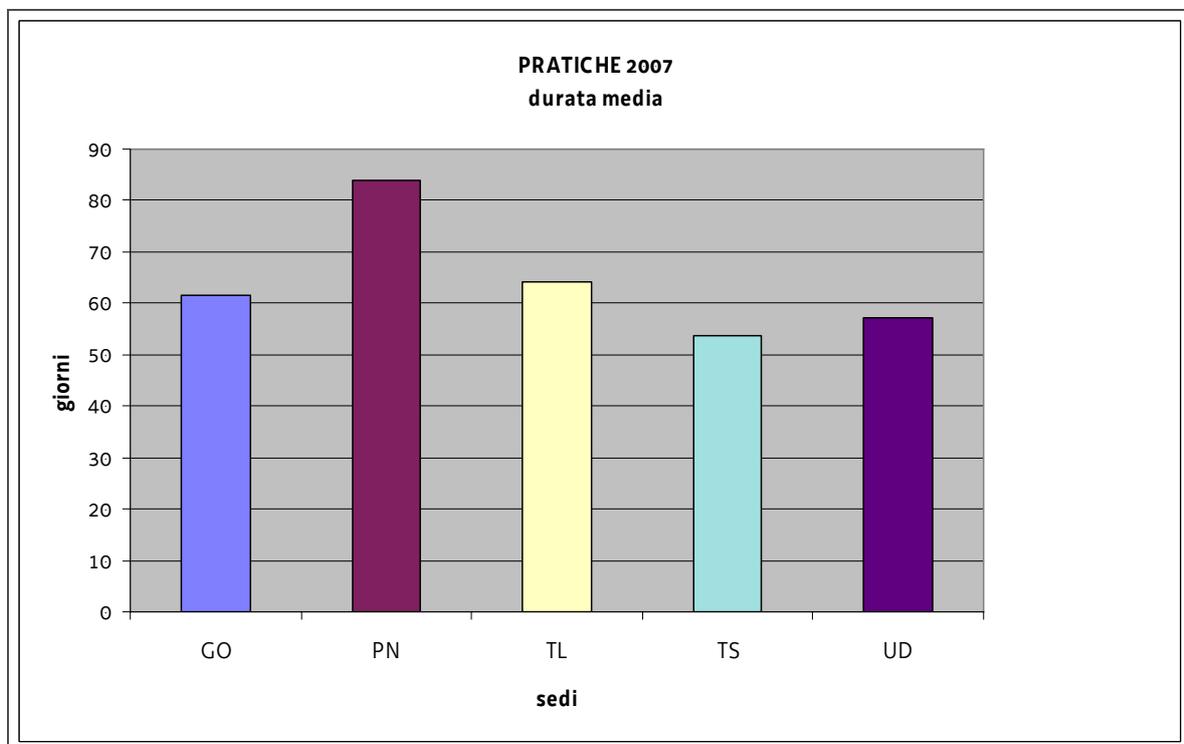
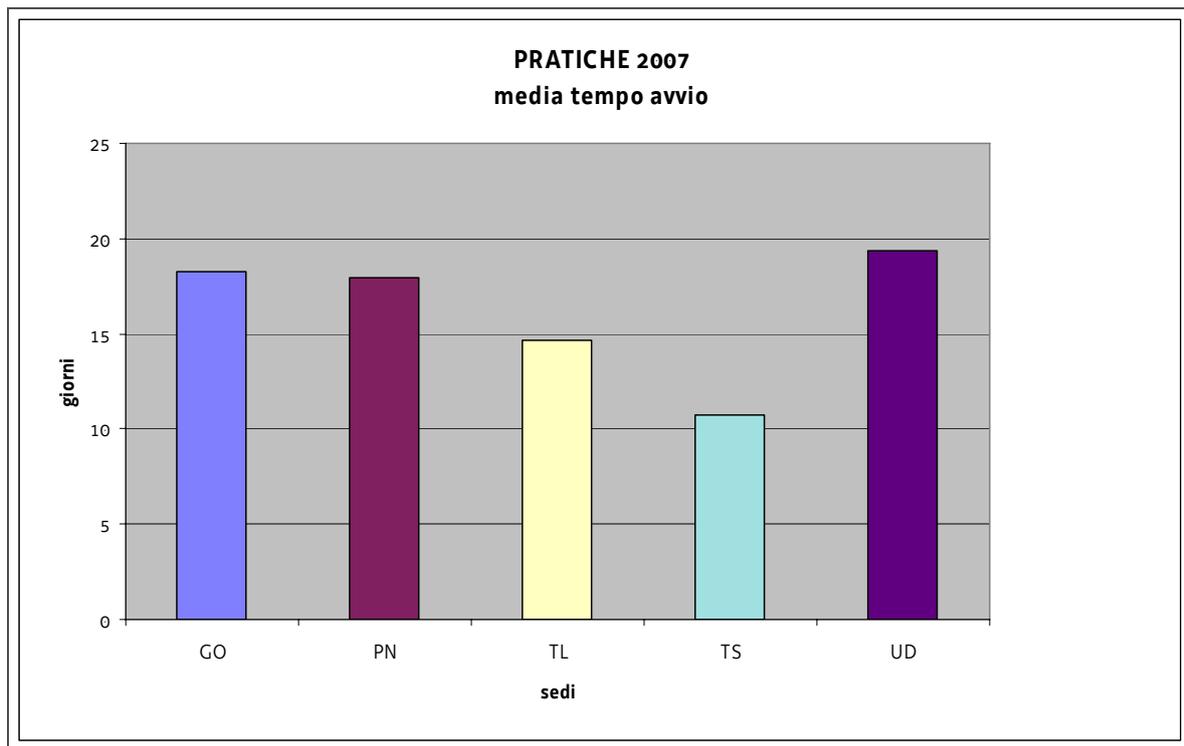
MATERIA	GO	PN	TL	TS	UD	TOTALE
AMBIENTE, EDILIZIA, URBANISTICA, INFRASTRUTTURE	30	42	38	23	35	168
ASSISTENZA	18	22	4	21	28	93
ATTIVITÀ ECONOMICHE	3	1		2	3	9
CASA	12	22	2	35	11	82
CULTURA				2		2
DIRITTI CIVILI		11	1	13	8	33
DIRITTO ALL'ACCESSO	21	5	3	4	5	38
ENTI LOCALI	11	33	26	11	19	100
FORMAZIONE	2	1		9	5	17
LAVORO		4		3	1	8
PATENTI DI GUIDA				1		1
PERSONALE E CONCORSI	7	5		4	2	18
QUESTIONI CON AMMINISTRAZIONI DELLO STATO	15	16	5	33	11	80
QUESTIONI PRIVATISTICHE	6	4	2	5	8	25
SALUTE	10	4		9	9	32
TRASPORTI	1	5	1	1	2	10
VARIE	9	3	5	12	10	39
Totale complessivo	145	178	87	188	157	755











AMBIENTE

Cava di inerti e possibile danno ambientale

Si è rivolto all'ufficio del Difensore civico il rappresentante di un comitato popolare che si oppone all'apertura di una nuova cava in falda, contestando la concessione da parte del VIA (Servizio per la valutazione sull'impatto ambientale) di nuovi termini, alla ditta interessata, per la presentazione di documenti ad integrazione di quelli già presentati e che aveva ottenuto parere non favorevole alla richiesta di apertura in tale sito. Un tanto anche in riferimento a quanto previsto dalla legge regionale 19 agosto 1986, n. 35 e successive modificazioni ed integrazioni relativa a "Escavazioni che interessano la falda freatica".

Il Difensore civico chiedeva chiarimenti relativi al rispetto della legge regionale 43 del 1990, art. 15: quanto al comma 2 laddove è previsto un termine perentorio entro cui le autorità interessate esprimono all'Amministrazione regionale parere sull'opera proposta; quanto al comma 2 bis, laddove è previsto il termine di 15 giorni successivi alla scadenza del termine di cui al comma 1, entro cui "...il Servizio per la valutazione dell'impatto ambientale può disporre al proponente, *per una sola volta*, con ordinanza del direttore stesso, l'integrazione dello studio con ulteriori elementi informativi e valutativi, che risultino necessari in base all'istruttoria svolta e ai pareri ricevuti. Entro il medesimo termine il proponente può altresì presentare autonomamente ulteriori integrazioni" e, quanto al comma 2 ter, dove si ribadisce che: "L'adozione dell'ordinanza di cui al comma 2 bis, che deve contenere il termine perentorio, *eventualmente prorogabile una sola volta*, su richiesta motivata del proponente, entro il quale, a pena di archiviazione della pratica, il proponente è tenuto a fornire le integrazioni richieste, sospende la procedura, che riprende al momento della presentazione degli elementi integrativi richiesti."

In particolare, il Difensore sosteneva che l'impresa avesse già beneficiato del termine presentando osservazioni ed integrazioni, in virtù della norma statale, introdotta dalla legge 15 del 2005, art. 10 bis della legge 241 del 90, non fornendo, anche da quanto affermato dalla Commissione, nuovi e diversi elementi tecnici rispetto alla documentazione sulla cui base la Commissione aveva espresso parere non favorevole.

Il caso in esame mette in luce due interessanti aspetti relativi alla nuova sensibilità popolare rispetto alle problematiche della tutela ambientale e alla sempre maggior diffusione di azioni promosse a tutela degli interessi diffusi.

In particolare, sempre più l'ambiente è percepito come bene collettivo e degno di tutela dai fruitori che ritengono lesa il loro diritto alla conservazione di un ambiente sano e privo di potenziali rischi per la salute pubblica.

Sempre maggiore è anche la sensibilità che il nostro ordinamento riserva alla tutela degli interessi diffusi con norme di diritto privato (responsabilità civile). Superando, anche alla luce delle nuove sensibilità ambientali, una prima riserva manifestata nei confronti di un interesse, considerato intermedio tra il diritto soggettivo e l'interesse legittimo.

In un caso come quello sopraesposto la tutela degli interessi collettivi consente di operare un controllo sulle attività dei privati senza arrivare agli eccessi propri dell'impostazione, molto diffusa nei paesi anglosassoni, detta NIMBY (not in my back yard).

Il comitato popolare ha interessato la popolazione anche attraverso la stampa locale a maggior sostegno della diffusione della condivisione della conoscenza del diritto alla tutela.

Il Difensore civico ha avuto assicurazione, in esito ad una riunione con i funzionari del Servizio VIA, di una pronuncia da parte del Servizio per la valutazione sull'impatto ambientale entro l'anno. Si è saputo dalla stampa, nell'anno in corso, che il progetto è stato autorizzato con prescrizioni.

Energia eolica sul confine

Un Consigliere Comunale di un Comune delle Valli del Natisone si è rivolto all'Ufficio esponendo le proprie perplessità in ordine alla correttezza dell'iter procedurale seguito dal Comune nell'approvare una convenzione con cui si autorizzava una campagna di indagini, la progettazione, la realizzazione, il funzionamento, la gestione e la manutenzione di un impianto industriale per la produzione di energia elettrica mediante lo sfruttamento del vento in località Monte Colovrat al confine con lo Stato della Slovenia. Egli ha lamentato, in particolare, che la realizzazione di una tale opera, di forte impatto ambientale sotto il profilo paesaggistico e collocata sul confine di Stato con la Slovenia, non sia stata

correttamente partecipata alla popolazione e non sia stata progettata in accordo o, comunque, previi opportuni contatti con lo Stato estero confinante.

Il Difensore civico è intervenuto presso il Comune per conoscere se l'Amministrazione Comunale avesse provveduto ad inoltrare una richiesta alla Regione - Direzione Centrale per la Pianificazione territoriale, mobilità e infrastrutture di trasporto – volta all'*autorizzazione unica prevista dall'art. 12 del D.Lgs. 29 dicembre 2003 n. 387* che viene rilasciata previa *Conferenza dei Servizi*.

Nel contempo è stato chiesto alla Regione se il progetto in argomento fosse già stato o fosse in quel momento oggetto di valutazione da parte delle Direzioni Ambiente e Lavori Pubblici e Pianificazione territoriale, mobilità e infrastrutture di trasporto, ciascuna per la propria competenza. È stato chiesto inoltre se, nel caso in cui il progetto fosse già stato loro sottoposto, fossero state attivate le procedure di cui all'art. 12 del citato D.P.R. 12 aprile 1996, oggi art. 11 D.Lgs 3 aprile 2006, n. 152 circa le consultazioni transfrontaliere.

Il Servizio affari istituzionali e sistema delle autonomie locali della Direzione centrale relazioni internazionali, comunitarie e Autonomie locali, interpellata dall'Ufficio, ha fornito un parere in merito alla questione inerente l'eventuale irregolarità dell'iter seguito dall'Amministrazione comunale per l'approvazione di una *"convenzione regolante l'autorizzazione a favore dell'ing. Xxxx, per la campagna di indagini, la progettazione, la realizzazione e il funzionamento, la gestione e la manutenzione di un impianto industriale per la produzione di energia elettrica mediante lo sfruttamento del vento"* rilevando, preliminarmente, che l'ordine del giorno della delibera consiliare in questione prevedeva, al punto 2), un'"Autorizzazione verifica realizzazione impianto produzione energia eolica. Esame ed approvazione di schema di convenzione regolante i termini del rapporto" e quindi solo un'autorizzazione alla realizzazione degli studi e delle attività necessarie alla verifica della fattibilità dell'impianto e non già l'autorizzazione alla realizzazione dello stesso.

Qualora l'attività autorizzata dal Comune fosse stata solo una prima campagna di indagini, la questione avrebbe riguardato solo alcune irregolarità nelle modalità di discussione degli argomenti posti all'ordine del giorno. Nel caso in cui, invece, si fosse trattato dell'autorizzazione alla realizzazione di un impianto eolico per la produzione di energia elettrica, sarebbe occorso verificare se e quale competenza comunale vi fosse nell'adozione dell'atto. Infatti la materia è disciplinata dal D.Lgs. 29 dicembre 2003, n. 3871, che, all'articolo 12, prevede il rilascio di un'autorizzazione unica da parte della Regione, a seguito di un procedimento unico tramite conferenza di servizi. Non avendo il Comune alcuna competenza in materia, l'atto sarebbe risultato adottato in carenza di potere.

La Direzione centrale Ambiente e Lavori Pubblici – Servizio impatto ambientale ha riscontrato la lettera del Difensore facendo innanzitutto presente di prendere atto che è prevista la realizzazione di un impianto industriale per la produzione di energia elettrica mediante lo sfruttamento del vento in località Monte Colovrat in Comune di Drenchia ed ha informato l'ufficio che presso il Servizio non risulta presentata alcuna istanza per la realizzazione dell'impianto in argomento.

Sulla base della normativa vigente che disciplina la valutazione di impatto ambientale, ha rilevato che la tipologia progettuale "impianti industriali per la produzione di energia mediante lo sfruttamento del vento" è individuata alla lett. e), n. 2, dell'Allegato B, del DPR 12 aprile 1996, e successive modifiche ed integrazioni e che i progetti individuati dall'Allegato B devono essere sottoposti alla procedura di verifica di assoggettabilità alla VIA, di cui all'art. 10 del menzionato DPR 12 aprile 1996, significando che, al momento attuale, vige ancora tale norma essendo stata differita al 31 luglio 2007 l'applicazione della Parte seconda del D.Lgs. 152 del 2006 (D.L. 300 del 2006, convertito il legge con L. 17 del 2007).

Le disposizioni di cui al ricordato DPR 12 aprile 1996 trovano applicazione nella Regione Friuli Venezia Giulia ai sensi, in particolare, dell'art. 6 e dell'art. 9 bis della LR 43 del 1990 e successive modifiche ed integrazioni.

Ha informato altresì di ritenere che per il progetto in argomento, attesa la collocazione del sito interessato dall'impianto rispetto al Confine di Stato con la Slovenia, trovi applicazione l'art. 12 del succitato DPR 12 aprile 1996, in base al quale le Regioni e le Province Autonome interessate informano il Ministero dell'Ambiente, della Tutela del Territorio e del Mare per l'adempimento degli obblighi della Convenzione di Espoo.

Infine, la Direzione centrale ha ricordato come, ai sensi del primo comma dell'art. 7 del DPR 12 aprile 1996, le procedure valutative in materia di impatto ambientale devono concludersi "prima dell'eventuale rilascio del provvedimento amministrativo che consente in via definitiva la realizzazione del progetto e comunque prima dell'inizio dei lavori".

Il Comune interessato ha risposto precisando che dalla lettura della Convenzione approvata in Consiglio Comunale nella seduta del 06 dicembre 2006 con deliberazione n. 48 appare del tutto chiara la natura del rapporto instaurato con il tecnico in questione. L'Amministrazione comunale ha sottolineato di non avere provveduto ad inoltrare alcuna istanza per l'avvio di una procedura di V.I.A. perché l'ingegnere è stato autorizzato ad effettuare solo indagini preliminari sulla natura e consistenza del vento, attività propedeutica e necessaria affinché possa parlarsi in termini più concreti di realizzazione di un impianto eolico.

Ha fatto presente, altresì, che l'Amministrazione, correttamente coinvolta fin da questa prima fase dal professionista, aveva ritenuto opportuno, valutata la valenza del progetto, di coinvolgere fin da subito l'assemblea comunale. Infatti, l'indagine di cui trattasi non avrebbe necessitato di alcun atto autorizzativo comunale perché sarebbe stata condotta e testata su terreni di proprietà privata. Questo perciò dimostrava l'intenzione del Comune di gestire l'intera procedura nel totale rispetto della legge e a garanzia del principio della trasparenza.

Il Difensore civico ha ritenuto esaurito il suo compito di chiarimento né l'interessato ha rivolto ulteriori osservazioni.

Un'Associazione chiede l'accesso ai piani di emergenza esterna previsti dalla Legge "Seveso bis"

Si è rivolto all'Ufficio del Difensore Civico il segretario dell'Associazione "Amici della Terra", sezione di Trieste, lamentando il mancato riscontro ad una sua richiesta di accesso agli atti relativi ai piani di emergenza esterna, come da legge Seveso bis, dalla non osservanza della quale conseguirebbe il possibile rischio per l'incolumità dei cittadini. La Difensore Civico inviava richiesta di consenso all'accesso alla Direzione centrale dell'Ambiente e dei Lavori Pubblici.

La Direzione Centrale aveva risposto, infatti, fornendo informazioni sugli impianti industriali presenti nella provincia di Trieste e rientranti nel campo di applicazione del D.Lgs. 334 del 1999 e segnalando, ai sensi dell'art. 11 dello stesso D.Lgs., il luogo dove erano conservati i Piani di Emergenza Interna in base all'art. 8 del D.Lgs. 334 ed altresì del fatto che i Piani di Emergenza Esterna erano redatti dal Prefetto e disponibili di conseguenza presso la competente Prefettura.

Negava infine la propria competenza in materia di protezione civile.

In seguito ad attento esame il Difensore civico scriveva al Prefetto per verificare la predisposizione dei Piani di Emergenza Esterna e nel contempo informava l'Assessore alla Protezione Civile regionale, l'Ufficio della Direzione della Protezione Civile e la Direzione Centrale Ambiente e Lavori Pubblici che, dal momento che l'art. 22 del citato Decreto stabiliva che debbano essere proprio le Regioni a provvedere affinché il rapporto di sicurezza di cui all'articolo 8 e lo studio di sicurezza integrato di cui all'articolo 13, comma 1, lettera b), numero 2), siano accessibili alla popolazione interessata e che l'art. 1, comma 2 stabilisce che *"le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono ad adeguare i rispettivi ordinamenti alle norme fondamentali contenute nel presente decreto secondo le previsioni dei rispettivi statuti e delle relative norme di attuazione"* il Difensore civico desiderava sapere, per il tramite della Direzione regionale in indirizzo, se la Regione avesse provveduto a legiferare in proposito e in caso positivo come intendesse adempiere alla norma di cui all'art. 22 citato.

Chiedeva altresì alla Protezione civile che tipo di addestramento fosse attuato e come fossero considerati gli scenari di incidenti rilevanti agli impianti in oggetto e quale il coinvolgimento della popolazione interessata, con particolare riferimento ai volontari della protezione civile comunale.

La prefettura di Trieste, a stretto giro di posta, rispondeva che relativamente all'argomento dei Piani di Emergenza Esterni per gli stabilimenti a rischio di incidenti rilevanti si era tenuta una Conferenza di servizi presso la Prefettura stessa e che, pur in attesa di aggiornamento, erano stati già predisposti i PEE (Piani di Emergenza Esterni) per alcuni stabilimenti, mentre per altri erano in avanzata fase di predisposizione.

L'Ufficio della Protezione Civile regionale rispondeva che, relativamente alla fattispecie in domanda, erano di sua competenza solo funzioni di supporto operativo e logistico, da esplicarsi all'esterno delle aree industriali rispetto agli interventi effettuati da altri soggetti, aventi competenza istituzionale ed operativa, in caso di incidenti in ambito industriale. Affermava inoltre che il servizio finanziava ed effettuava, anche mediante il volontariato comunale, interventi di tipo logistico e di assistenza alla popolazione interessata (accoglienza ed evacuazione), con particolare riguardo alla viabilità, allertamento della popolazione anche con l'uso di sistemi audiomobili di amplificazione. Inoltre il servizio collaborava fattivamente con le Autorità e le Forze dello Stato competenti ad intervenire, secondo modalità operative condivise e concordate.

Mancando tuttavia la risposta della Direzione centrale all'Ambiente e ai Lavori Pubblici, dopo il terzo sollecito e, stanti le rilevanti implicazioni sociali e sanitarie derivanti dall'essere gli stabilimenti denunciati concentrati in un'unica zona, il Difensore civico informava di un tanto il Consiglio e la Giunta Regionale.

La Direzione Centrale successivamente rispondeva, integrando alcune informazioni richieste ed affermando di star predisponendo una relazione per la Giunta Regionale, preliminare alla predisposizione di un testo normativo regionale di settore, con il quale sarà regolamentata la materia per il territorio regionale e partecipando alle riunioni della Conferenza Tecnica regionale. Inoltre dichiarava la disponibilità e accessibilità dei Rapporti di Sicurezza inviati dalle ditte presso la sua sede, ad eccezione dei dati riservati previsti dalla legge. Informava altresì della predisposizione da parte del servizio di una pagina web sul sito della Regione nel quale sarebbe stato possibile per il pubblico accedere direttamente ai Rapporti di sicurezza. In una nota successiva inoltre informava tutti gli attori interessati, e conseguentemente anche il Difensore Civico, del fatto che non esisteva al momento uno studio di sicurezza integrato dell'area di Trieste in quanto non ancora emanato da parte del Ministero dell'Ambiente un decreto sulle aree critiche, che sarebbe stato in fase di concertazione. Concludeva dicendo che gli studi a livello nazionale già realizzati erano stati fatti su base volontaria e che questo non era il caso di Trieste.

Perveniva, successivamente, al Difensore Civico la richiesta di trasmissione della documentazione, per quanto sopra esposto, da parte della Questura di Trieste in seguito a procedimento penale, contro Ignoti.

Da ultimo il Difensore civico e gli interessati tutti, ricevevano una nota della Direzione Centrale Ambiente, che informava di una riunione tenutasi a Roma presso il Dipartimento per le Politiche Comunitarie della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nella quale si era rappresentata la necessità di raccogliere ulteriore documentazione per definire la posizione da assumere rispetto alle contestazioni mosse dalla Commissione Europea - Direzione Generale Ambiente - sull'applicazione del diritto comunitario in materia ambientale, con riferimento particolare alle modalità con cui le informazioni di cui all'art. 13 comma 1, della direttiva 96 del 82 del CE sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose (direttiva "Seveso") sono fornite al pubblico e alle strutture frequentate dal pubblico.

E questo in seguito al fatto che i servizi della Commissione sarebbero stati informati che nella Provincia di Trieste non sarebbe stata data appropriata diffusione alle informazioni di cui all'art. 13, comma 1, della direttiva Seveso, dal momento che la sola modalità di informazione al pubblico consisterebbe nell'affissione all'albo Pretorio dei Comuni di una scheda di informazione sulle attività svolte dagli stabilimenti. Tale pratica parrebbe inoltre essere insufficiente ad adempiere all'obbligo d'informazione di persone e strutture di cui all'art. 13. La direzione Centrale Ambiente e Lavori pubblici chiedevano di conseguenza ai Comuni di fornire, con la massima urgenza, ogni elemento utile per la definizione del procedimento.

Un cittadino, Presidente di un'associazione di cacciatori, critica lo schema di D.d.L. sulla caccia presentato al Consiglio regionale

Un cittadino cacciatore, Presidente del "Circolo Friulano Cacciatori", si è rivolto all'Ufficio del Difensore civico lamentando che lo schema di D.d.L. sulla caccia in corso di elaborazione da parte della Direzione centrale competente conterrebbe, tra l'altro, disposizioni contrastanti con la normativa europea e con alcuni principi costituzionali.

Il Difensore civico ha chiarito con l'istante che in base alla legge regionale istitutiva della funzione, un parere sulla legislazione *in fieri non compete*. Tuttavia, essendo la fauna selvatica patrimonio indisponibile dello Stato, tutelata nell'interesse della comunità nazionale ed internazionale e, in conseguenza di ciò, di tutti i cittadini, ha espresso l'intendimento di dare comunque una risposta al cittadino ed all'Associazione di cui è il medesimo è presidente.

È intervenuto pertanto presso il Ministero per le Politiche Comunitarie e presso l'Istituto Nazionale per la Fauna Selvatica chiedendo:

1. di acquisire gli atti delle verifiche effettuate ai sensi dell'art. 2, 7° comma della Legge 11 febbraio 1992, n. 157 con la collaborazione delle regioni e delle province autonome, sentiti il Comitato tecnico faunistico-venatorio nazionale di cui all'art. 8 della legge 157 del 1992 e l'Istituto nazionale per la fauna selvatica, circa la conformità della legge regionale vigente (L.R. 31 dicembre 1999 n. 30) agli atti emanati dalle istituzioni delle Comunità europee volti alla conservazione della fauna selvatica e alle norme della legge 157 del 1992 medesima che costituiscono "norme fondamentali di riforma economico-sociale", volte a garantire standards minimi e uniformi

di tutela della fauna sull'intero territorio nazionale, tale quindi da condizionare e vincolare la potestà legislativa regionale (C.Cost. 392 del 2005, 227 del 2003, 536 del 2002 e 210 del 2001);

2. di acquisire l'esito dei controlli e delle valutazioni eventualmente effettuati e il parere tecnico scientifico espresso dall'Istituto Nazionale per la Fauna selvatica, ai sensi dell'art. 7, 3° comma della citata legge 157, sul disegno di legge in corso di approvazione di riforma della citata L.R. 30 del 1999 vigente.

L'Istituto Nazionale per la Fauna Selvatica ha riscontrato la nota di intervento chiarendo che, ai sensi della legge 157 del 1992 art. 7, comma 1, lo stesso si configura come un "organo scientifico e tecnico di ricerca e consulenza per lo Stato, le regioni e le province" e come tale esprime pareri ogniqualvolta una pubblica Amministrazione sollevi specifici quesiti sugli aspetti biologici e tecnici connessi alla gestione e alla conservazione della fauna selvatica. Ha informato che, nel caso concreto, l'Istituto non si è mai pronunciato circa la conformità del testo normativo alle direttive comunitarie giacché non gli è mai pervenuta alcuna richiesta in tal senso, e che, comunque, la Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia ha sottoposto un quesito attinente la conformità della legislazione venatoria nazionale (e di conseguenza anche quella regionale) rispetto alla Direttiva n. 79 del 409 del CEE ed. inoltre, che è stato espresso, su richiesta del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del Mare, un parere circostanziato sul disegno di legge volto ad adeguare la normativa regionale alle disposizioni comunitarie.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento Politiche Comunitarie – premettendo, nella nota di risposta, che la normativa italiana in materia di caccia è oggetto della procedura di infrazione per non corretto recepimento della direttiva succitata relativa alla conservazione degli uccelli selvatici ha comunicato che nel parere motivato della Commissione Europea del luglio 2006 sono indicati i profili di incompatibilità con l'ordinamento comunitario della normativa regionale del Friuli Venezia Giulia. Ha spiegato che tale incompatibilità riguarda essenzialmente le modalità di applicazione delle deroghe agli obblighi stabiliti dalla direttiva stessa. In particolare, nel recepire l'articolo 9 della predetta direttiva, la legge regionale 17 aprile 2003, n. 10 risulta viziata da genericità, indeterminatezza e previsione di deroghe eccedenti le possibilità previste dalla direttiva.

La Regione ha già provveduto ad abrogare con la legge 25 agosto 2006, n. 17 le norme contestate.

Ha informato però che esula dai compiti istituzionali del Dipartimento fornire un parere sulla compatibilità con l'ordinamento comunitario della normativa in corso di elaborazione.

A seguito della risposta della Presidenza del Consiglio dei Ministri il Difensore civico è intervenuto per conoscere se – oltre a quanto esposto sulla procedura di infrazione relativa alla conservazione degli uccelli selvatici - vi sia stata una valutazione della normativa regionale attualmente in vigore vale a dire la L.R. 30 del 1999 e di quella attualmente in itinere da parte della Regione. Il Difensore civico – qualora una tale verifica non fosse stata effettuata – ha chiesto al Ministero per le Politiche Agricole e Forestali se non ritenesse necessario procedere a tale verifica, di concerto con i Ministeri interessati al problema, in osservanza a quanto espressamente previsto dalla legge.

L'istante ha riproposto una richiesta di intervento in ordine a presunti difetti di costituzionalità del DD.LL. regionale 246 in itinere rispetto agli atti emanati dalle Istituzioni delle Comunità volti alla conservazione della fauna selvatica che il Difensore civico ha trasmesso, in relazione all'opportunità di verifica, come previsto dall'art. 1, comma 7, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 circa lo stato di conformità del DD.LL. in argomento, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, al Ministero per le Politiche Comunitarie, al Ministero per le Politiche Agricole e Forestali e al Ministero Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare.

In relazione alla richiesta di verifica circa la legittimità costituzionale del disegno di legge regionale del Friuli Venezia Giulia, concernente la programmazione faunistica e l'esercizio dell'attività venatoria chiesta dal Difensore civico, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha ribadito che provvederà ad esaminare in dettaglio il contenuto del testo della legge in questione verificandone la legittimità costituzionale.

Il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio – Direzione per la Protezione della Natura richiesto di un parere sul DD.LL. in questione, ha comunicato quanto segue.

"L'affidamento della gestione di una parte del territorio ad una associazione privata, escludendo del tutto la possibilità di rappresentare la pluralità degli interessi coinvolti, sembra vanificare i principi e le finalità della normativa nazionale in materia di protezione della fauna selvatica e prelievo venatorio (legge 11 febbraio 1992 n. 157). Questa forma di gestione porrebbe anche il problema, non secondario, del 'onere, a carico dell'associazione incaricata, di provvedere alla gestione, non solo delle specie tacciabili, ma di tutto il patrimonio faunistico, comprese le complesse attività di tutela.

La previsione di un sistema di coordinamento e controllo delle singole associazioni affidato "all'associazione dei cacciatori" appare discutibile; il soggetto incaricato del controllo, composto dai responsabili delle associazioni, è del tutto privo dell'indispensabile carattere di terzietà proprio un organo vigilante. Le censure mosse al disegno di legge regionale, nella parte in cui non prevede il parere dell'Istituto Nazionale per la Fauna Selvatica, sono condivisibili e le disposizioni osservate appaiono in palese contrasto con la normativa nazionale e la giurisprudenza costituzionale."

Da ricordare che la stampa locale ha dato molto risalto ai problemi denunciati dall'istante in questione nel corso dei lavori di approvazione del disegno di legge sulla caccia.

Il Regolamento "per l'esecuzione della legge regionale 12 maggio 1971, n. 19" non può essere più applicato perché quella legge che non è più vigente

Si è rivolto al Difensore civico un cittadino della Regione lamentando la non esaustiva risposta fornita dall'Ente Tutela Pesca alla propria nota, indirizzata al Presidente dell'Ente, con cui aveva chiesto:

1. quali sono i requisiti che un Associazione deve possedere per essere annoverata tra le "Organizzazioni riconosciute dei pescatori sportivi con sede in Regione?
2. Quali sono le modalità per richiedere di essere inseriti nell'elenco delle Organizzazioni di cui sopra?
3. A quale Ente o ufficio regionale devono essere indirizzate le domande di riconoscimento?
4. Quali sono le fonti normative di riferimento?

Il Presidente dell'Ente, con propria nota, aveva risposto all'interessato evidenziando, tra l'altro che... *relativamente al riconoscimento di "associazioni maggiormente rappresentative..." esse sono disciplinate e riconosciute ai sensi dell'art. 34 del Regolamento per l'esecuzione della L.R. 19 del 71 di cui si allega copia.*

Il cittadino, non soddisfatto della risposta, si è rivolto al Difensore civico evidenziando che l'art. 34 del D.P.G.R. 16 novembre 1972 n. 4003 del Pres. (regolamento per l'esecuzione della L.R. 19 del 1971) è stato abrogato.

Il Difensore civico, per meglio approfondire la questione ha ritenuto utile invitare ad una riunione il Presidente ed il Direttore dell'Ente Tutela Pesca e due funzionari regionali della Direzione Centrale Risorse, Agricole, naturali, Forestali e Montagna.

Il Presidente dell'Ente ha esposto di aver inteso le due dizioni "più rappresentative" e "riconosciute" come entrambe indicative delle associazioni che sono chiamate ad indicare il nominativo del presidente al momento della sua nomina e che c'è però la volontà di provvedere alla modifica del Regolamento.

La Direzione citata ha riferito che la questione è già stata valutata e che l'art. 34 del "Regolamento per l'esecuzione della legge regionale 12 maggio 1971, n. 19" che richiama l'art. 23 della legge non più vigente perché abrogato dall'art. 25, L.R. 11 maggio 1993, n. 18, sarà modificato.

Dalla riunione è emerso, quindi, che:

- è necessario colmare il vuoto normativo come richiesto dall'istante, quale rappresentante di Associazione sportiva;
- nel decidere la modifica del Regolamento regionale è stata anche definita la denominazione da usare sia per il Regolamento gare di pesca che per la proposta di un nominativo per l'elezione del Presidente dell'ETP;
- di tenere presente nella modifica del Regolamento in atto di fare salvi i riconoscimenti già dati;
- che al momento della nomina del Presidente le associazioni, per essere rappresentative, devono avere almeno il 5% dei pescatori residenti nella Regione e che questa soglia non sarà modificata;
- che le verifiche sono state fatte per le ultime elezioni e vengono effettuate ogni qualvolta è necessario. Non sarebbe necessario, per la citata Direzione, approvare ogni anno un nuovo Regolamento gare se non ci sono modifiche da apportare a quello precedente. In merito a ciò, il Presidente informa di ritenere che questo sia imposto da una norma. Non essendoci uniformità sul punto, il Difensore civico invita la Direzione ad esprimersi per iscritto in tal senso.

Il cittadino, a cui è stato comunicato l'esito dell'incontro, ha nuovamente scritto al Difensore civico lamentando la lacunosità della normativa regionale ed, in particolare, esponendo di non comprendere come una modifica del

Regolamento di attuazione della L.R. 19 del 1971 possa colmare il vuoto normativo in essere e sottoponendo al Difensore civico le seguenti domande:

- su quale numero di pescatori andrebbe computato l'ipotetico 5% se sul numero delle licenze valide o su quello dei permessi annuali effettivamente rilasciati?
- chi, fino ad ora, ha controllato se le organizzazioni già riconosciute hanno mantenuto nel tempo i requisiti necessari per conservare tale status;
- dove sono conservati e come possono essere visionati gli elenchi regolarmente aggiornati e trasmessi agli organi di controllo.

Quanto alla lamentela del cittadino circa la non comprensione di come la modifica regolamentare possa colmare il vuoto normativo, il Difensore civico ha già risposto che oggi è vigente la L.R. 18 del 1993 e non più la L.R. 19 del 1971 cui l'art. 34 del Regolamento si riferiva e che, quindi, allo stato attuale si tratta di attendere il relativo adeguamento regolamentare e non già emanare nuove leggi.

Relativamente alle altre domande il Difensore civico ha inoltrato una nota di intervento sia all'Ente Tutela Pesca sia alla Direzione citata per acquisire elementi utili per fornire un'ulteriore risposta al cittadino.

Quanto al quesito su quale numero pescatori andrebbe computato il 5%, se sul numero delle licenze valide o su quello dei permessi annuali effettivamente rilasciati, è stato risposto che, nella proposta di modifica al "Regolamento di attuazione della legge regionale 19 del '71" si specifica che "Le Organizzazioni dei pescatori per essere riconosciute quali più rappresentative della categoria, ai fini della partecipazione all'elezione del Presidente dell'Ente Tutela Pesca devono essere legalmente costituite con atto notarile e rappresentare almeno il cinque per cento dei pescatori residenti nella Regione in regola col pagamento del canone annuale. Quanto a chi fino ad ora ha controllato se le organizzazioni già riconosciute abbiano mantenuto nel tempo i requisiti necessari per conservare tale status la Direzione precisa che, in concomitanza con l'elezione del Presidente dell'Ente svoltasi nell'anno 2005, è stata compiuta una puntuale ricognizione delle Organizzazioni dei pescatori dilettanti più rappresentative che sono state segnalate dall'Ente. Pertanto, è stato il Servizio affari generali, amministrativi e politiche comunitarie della Direzione centrale regionale a verificare la persistenza del requisito della rappresentatività. Infine è stato comunicato che gli elenchi regolarmente aggiornati e trasmessi agli organi di controllo sono conservati e possono essere visionati presso le singole Organizzazioni riconosciute.

La risposta è stata prontamente trasmessa nell'anno in corso all'interessato.

Richiesta di spostamento impianti telefonici da proprietà privata

Si è rivolto al difensore civico un utente che chiedeva di intervenire presso la Telecom al fine di ottenere la rimozione di un impianto telefonico e dei cavi ad esso collegati collocati nel giardino della sua abitazione, a dire della società "provvisoriamente", ma non ancora rimossi dopo diversi anni. L'istante faceva presente che a più riprese e con lettere aveva intimato alla Telecom di liberare la sua proprietà, anche al fine di poter eseguire sulla stessa dei lavori già approvati dal Comune.

La Telecom aveva risposto chiedendo un esborso di 3.495,98 euro per la rimozione degli impianti e promettendo un avvio dei lavori solo dopo l'avvenuto pagamento di quanto richiesto.

L'istante aveva risposto alla società rifiutando il pagamento e ricordando alla stessa di non aver mai richiesto il posizionamento dell'impianto, ricordando anzi che per tali lavori gli erano stati promessi degli sconti sulle bollette telefoniche. Il Difensore chiedeva pertanto spiegazioni alla Telecom per un comportamento gravemente lesivo delle legittime pretese del cittadino.

La Telecom rispondeva affermando che la posa dei cavi era avvenuta previo accordo con l'utente e che tuttavia essi sarebbero stati spostati, ma ribadiva il diritto all'indennizzo, per il riposizionamento delle infrastrutture.

A tale risposta il Difensore replicava rammentando alla società che in base all'art. 92 comma 7 del D.Lgs. 259 del 1 agosto 2003 si "autorizza il proprietario del fondo a fare qualunque innovazione, ancorché essa comporti la rimozione od il diverso collocamento degli impianti, dei fili e dei cavi, né per questo deve alcuna indennità, salvo che sia diversamente stabilito nell'autorizzazione o nel provvedimento amministrativo che costituisce la servitù." e che l'art. 91 dello stesso D.Lgs. cita: "i fili i cavi ed ogni altra installazione debbono essere collocati in guisa da non impedire il libero uso della cosa secondo la sua destinazione." Come già contestato dall'istante, sul fondo non sussisterebbe inoltre

alcuna servitù, per cui la rimozione degli impianti non avrebbe potuto essere condizionata alla corresponsione di somme di denaro da parte del richiedente. Ciò premesso la Difensore civico chiedeva di voler provvedere senza alcun indugio alla rimozione degli impianti telefonici che da più di cinque anni impedivano il libero uso della proprietà.

La Telecom replicava invocando il carattere di pubblica utilità dell'impianto ex articolo 90 del D.Lgs. 1 agosto 2003 n. 259 recante "Codice delle Comunicazioni Elettroniche". Inoltre rammentava che gli impianti sarebbero stati posti 20 anni prima, con esplicito consenso dell'utente. Contestava la società la correttezza del richiamo all'art. 92 del D.Lgs. 259, legittimando la presenza degli impianti in forza dell'art. 8 delle condizioni generali di abbonamento, nonché dall'art. 91 del citato D.Lgs.. Inoltre la società affermava che non le risultava che gli impianti in alcun modo avrebbero impedito l'esercizio del diritto di proprietà dell'utente, con ciò ribadendo il suo diritto al rimborso spese per lo spostamento degli impianti.

Il Difensore civico preso atto della rigida posizione assunta dalla società e di non poter addivenire ad una conciliazione da parte del suo Ufficio, consigliava l'utente a rivolgersi ad un legale per promuovere causa civile.

In un caso analogo il difensore civico ha chiesto all'Autorità Garante per le telecomunicazioni lumi sulla legislazione vigente in materia. Dopo alcuni solleciti, l'Autorità ha risposto che anche questa materia vi sarebbe competenza del CO.RE.COM. L'Autorità ha successivamente rettificato questa informazione inoltrando il caso al Ministero per le Comunicazioni il quale lo ha a sua volta inoltrato alla propria direzione regionale.

Rimozione cavi elettrici, inerzia della Società: l'intervento del Difensore civico risolve la questione

Si è rivolto all'Ufficio del Difensore civico un cittadino che chiedeva di intervenire presso l'ENEL al fine di ottenere la rimozione di cavi elettrici ancora presenti sulla facciata della propria abitazione nonostante la disattivazione del vecchio impianto.

Nonostante le numerose telefonate e lettere raccomandate inviate alla Società, anche perché gli fosse consentito di intonacare la facciata della sua abitazione, - intervento necessario anche a seguito di un incendio di una cassetta ENEL per cortocircuito - questi non riceveva alcun riscontro. Peraltro, nel frattempo altra società, succeduta all'ENEL, non riteneva di assumersi gli oneri derivanti da altrui inadempienze. Il Difensore civico scriveva pertanto all'ENEL chiedendo di risolvere il problema. L'ENEL rispondeva comunicando di aver trovato un accordo con la Società subentrata nella gestione dell'impianto per giungere finalmente alla rimozione dell'impianto inutilizzato.

SALUTE

Fornitura protesi dentarie da parte del servizio sanitario pubblico

Il Difensore, a seguito di un'istanza proposta al suo Ufficio da un cittadino pensionato al minimo, ha sottoposto all'attenzione delle istituzioni preposte alla salute e protezione sociale il grave problema rappresentato dalla mancanza di previsioni normative circa le prestazioni odontoiatriche di protesi dentarie per persone a basso reddito, quindi soprattutto per persone anziane.

Ha ricordato che allo stato attuale l'Azienda Ospedaliera – Universitaria triestina, rientrando l'assistenza odontoiatrica e protesica tra le prestazioni parzialmente escluse dai LEA, ha continuato ad erogare anche la prestazione di protesi dentaria in quanto già praticata in precedenza e senza limite di reddito.

Tuttavia, a seguito di un aumento importante nel numero di richieste dovuto sia all'ottima qualità della prestazione, sia alla diminuzione della capacità di acquisto di pensioni e stipendi, la lista di prenotazione si è allungata tanto da determinare una lista d'attesa di anni. Poiché in alcuni casi particolarmente gravi di neoplasie o per le persone disabili, è stato riferito essere in corso, presso la medesima Azienda Ospedaliera, alcuni progetti sperimentali per l'ortodonzia e per l'odontoiatria - progetti finanziati assieme all'Azienda per i Servizi Sanitari n. 1 "Triestina", i quali, però, tengono conto del reddito, differenziando la spesa per il cittadino, secondo la sua capacità economica - il Difensore civico esprime l'auspicio che i modelli sperimentali, già in atto, possano trovare applicazione anche per le protesi dentarie della popolazione a basso reddito. La finalità auspicata è quella di dare una risposta ad un problema molto importante, sia per la salute delle persone (per evitare l'insorgere di patologie dovute all'assenza di una corretta masticazione), sia per il loro aspetto fisico, e conseguentemente per la loro dignità.

Cancellazione dall'elenco del pediatra di base del proprio figlio dodicenne

Si è rivolta all'Ufficio una madre lamentando che al compimento del dodicesimo anno di età del proprio figlio, l'Azienda per i Servizi Sanitari n. 3 "Alto Friuli" l'ha invitata ad effettuare, in tempi brevi, la scelta del medico di medicina generale, avvertendola – nel contempo - che, in mancanza di una sua scelta entro detto termine, l'Azienda avrebbe provveduto d'ufficio alla cancellazione del nominativo del proprio figlio dagli elenchi del pediatra di base.

L'interessata ha segnalato, inoltre, la preoccupazione del cambio di assistenza in una fase - com'è quella dalla preadolescenza - che richiederebbe, invece, una particolare attenzione e, quindi, consiglierebbe che l'assistenza medica venga effettuata da chi conosce la storia clinica del bambino fin dalla sua più tenera età.

Il Difensore civico, considerato che ai sensi dell'art. 24, comma 4, del D.P.R. 28 luglio .2000 n. 272, "il pediatra iscritto negli elenchi può acquisire e conservare scelte relative ad assistiti dalla nascita fino al compimento del quattordicesimo anno di età" ha chiesto all'Azienda S.S. di conoscere i criteri stabiliti dalla Direzione Regionale della Sanità in base ai quali la stessa ha operato o intende operare la cancellazione di assistiti di età superiore ai dodici anni.

L'Azienda per i Servizi Sanitari interessata ha riscontrato la nota di intervento del Difensore civico comunicando in primo luogo che il minore oggetto di cancellazione è stato tempestivamente reintegrato tra gli assistiti in quanto fratello di minore già in carico alla medesima Pediatria, ai sensi dell'art. 38, comma 9 del vigente ACN dei Pediatri di Libera Scelta.

In merito alla richiesta di chiarire i criteri in base ai quali l'Azienda effettui la cancellazione degli assistiti di età superiore ai dodici anni ha specificato analiticamente quanto segue:

- *nell'ambito territoriale del Comune di Gemona operano solo 2 pediatri entrambi in deroga al massimale individuale nella misura del 10%;*
- *le richieste di iscrizione di neonati non sono a tutt'oggi compensate con la cancellazione dei soli assistiti ultratredicenni;*

il vigente Accordo Integrativo Regionale, per fronte ad eventuali situazioni di disagio nell'assistenza pediatrica prevede, tra altro, la riacquiescenza degli assistiti di età superiore a dodici anni onde garantire il contestuale inserimento dei neonati. A tal fine si richiama altresì il Progetto Obiettivo Materno-infantile e dell'Età Evolutiva, approvato con DGR 16.5.2003 n. 1393, che garantisce il proseguimento della presa in carico dell'adolescente (7-14 anni) solo in subordine all'avvenuta realizzazione della presa in carico da parte dei Pediatri del neonato e del mantenimento della stessa fino all'età di sei anni (punto 5.2.1.3).

A fronte della situazione critica rappresentata l'Azienda, ritenendo comunque opportuno evitare per quanto possibile il ricorso alle riacquiescenze, ha provveduto a proporre al Comitato pediatrico aziendale l'accorpamento dell'ambito pediatrico Gemonese con l'ambito pediatrico di Venzone: il Comitato ha espresso parere favorevole in data 5 giugno 2007 e a seguito di tale parere il Distretto, nelle more della formalizzazione della suddetta unificazione, ha dato tempestive disposizioni di procedere alla iscrizione dei nuovi nati con la titolare dell'ambito limitrofo con ciò ricorrendo, qualora necessario, alla cancellazione dei soli iscritti ultratredicenni, fatti salvi i casi specifici previsti dagli Accordi vigenti e comunque solo a seguito del raggiungimento del massimale da parte di tutti i pediatri appartenenti al nuovo ambito unificato. Quanto sopra, ovviamente, salvo le diverse indicazioni che saranno contenute nel futuro Accordo integrativo regionale.

L'istante ha comunicato con soddisfazione al Difensore civico che grazie al suo sensibile intervento ha ottenuto la riammissione del figlio nell'elenco del pediatra di base.

I cittadini sono messi in grado di sapere cosa la legge intende per "nucleo familiare"?

Fattispecie riguardante il beneficio dell'esenzione dal ticket

Si è rivolto all'Ufficio del Difensore civico - sede di Udine - un cittadino della provincia lamentando che la modulistica dell'Azienda per i Servizi Sanitari n. 4 "Medio Friuli" è carente circa la specificazione del concetto di "nucleo familiare" e che tali spiegazioni non sono neppure contenute nella "Guida all'anagrafe sanitaria" che l'Azienda ha predisposto per l'utenza.

Tale carenza di informazioni potrebbe far incorrere più di qualche utente a firmare, ai fini dell'ottenimento del beneficio dell'esenzione dal ticket, autocertificazioni non veritiere non a scopi elusivi, ma per mero errore sulla nozione

attuale di nucleo familiare che comprende ogni persona convivente, a vario titolo. Spesso tali informazioni non sono note alla popolazione di media cultura.

L'interessato sottolinea anche che la modulistica predisposta di altra Regione (Lombardia) per la compilazione di autocertificazioni volte ad ottenere varie forme di benefici, specifica in maniera puntuale il concetto di "nucleo familiare", fornendo un valido aiuto informativo all'utenza che si appresta a sottoscrivere l'autocertificazione.

Il Difensore civico è intervenuta chiedendo all'Azienda per i Servizi Sanitari di voler prendere in considerazione l'opportunità di rivedere la propria modulistica, cercando di fornire all'utenza, anche con una chiara sintesi, i punti salienti della normativa interessata affinché la sottoscrizione dell'autocertificazione avvenga, da parte dell'utenza, nel modo più consapevole possibile.

L'Azienda per i Servizi Sanitari nel riscontrare la nota di intervento ha comunicato di aver controllato le informazioni presenti presso i punti CUP e sul portale aziendale e di aver riscontrato effettivamente una carenza nella definizione di "nucleo familiare" e di aver provveduto, in tempo reale, ad integrare tale definizione.

L'Azienda inoltre ha ringraziato per la segnalazione che permette di migliorare e completare l'informativa per i cittadini e di rafforzare presso i CUP aziendali la necessità di mettere a disposizione la modulistica in uso nell'interesse dei cittadini che chiedono servizi.

Non è stato necessario portare a conoscenza dell'esito positivo in quanto l'Azienda ha provveduto ad inoltrare, per conoscenza, anche all'interessato la nota di risposta.

Il Difensore civico considera che il caso trattato possa essere un piccolo segnale di miglioramento della comunicazione con i cittadini anche ai fini di una loro consapevolezza di quanto prescritto e del o consigliato.

Carenza d'organico nel Servizio di Logopedia presso un'Azienda Sanitaria

Si è rivolta all'Ufficio la responsabile per la logopedia dell'Associazione FA.BI.S a nome di alcuni genitori di figli minori con problemi di ritardo globale nello sviluppo linguistico motorio e seguito dall'Unità operativa EP per l'handicap dell'Azienda Sanitaria lamentando la grave situazione in cui si trovano questi genitori per la mancanza della logopedista che già seguiva i bambini la quale, assente dal lavoro per infortunio, non era mai stata sostituita da altra persona.

Il Difensore civico è intervenuto al riguardo sia nei confronti della Direzione Centrale della Salute sia presso l'Azienda Sanitaria chiedendo se effettivamente il servizio in questione non rientrasse nei LEA, neppure per i bambini che presentano problemi di maggiore gravità.

Sollecita è stata la risposta da parte della Direzione Centrale la quale ha chiarito che il D.P.C.M. 29 novembre 2001 "Definizione dei livelli essenziali di assistenza", recepito dalla Regione Friuli Venezia Giulia con D.G.R. 2747 del 29 luglio 2002, prevede, nella parte dedicata all'Assistenza distrettuale, l'erogazione di "Attività sanitaria e sociosanitaria nell'ambito di programmi riabilitativi a favore di disabili fisici, psichici e sensoriali". Il "Progetto Obiettivo materno infantile e dell'età evolutiva", approvato con D.G.R. 1393 del 16 maggio 2003, al punto 5.2 "Servizi Distrettuali", prevede la presa in carico di ogni bambino o adolescente con disabilità fisica psichica, portatore di problemi psicologici e con disabilità neuromotorie, attraverso l'equipe multidisciplinare dell'handicap e la programmazione di percorsi riabilitativi, psicologici, neuropsicomotori del linguaggio e della comunicazione, assicurando le relative prestazioni specialistiche.

Con successiva D.G.R. 834 del 22 aprile 2005 "Principi e criteri per l'adozione dell'Atto Aziendale", la Regione ha stabilito che presso i Distretti debba essere presente una struttura, dedicata all'Area materno - infantile e dell'età evolutiva, comprendente le attività di riabilitazione, specialistiche e di neuropsichiatria infantile. Tra le predette attività si intendono comprese le prestazioni di logopedia, che le Aziende per i Servizi Sanitari erogano con proprie modalità organizzative.

Non sono contemplate forme di rimborso per attività ambulatoriali di logopedia, erogate da privati.

L'Azienda Sanitaria ha pure inviato un'esauriente relazione sulla situazione del servizio evidenziando che in detto periodo risultavano in servizio quattro logopediste.

La lista d'attesa dei piccoli pazienti viene compilata dietro ordine cronologico in base alla data di segnalazione. Per i bambini di lingua italiana gli utenti in lista d'attesa sono 68 e gli attuali tempi di attesa per la prima valutazione sono pari a 5-6 mesi. Le nuove richieste dei bambini di lingua slovena invece hanno attualmente accesso diretto al trattamento logopedico. La prima valutazione comporta mediamente 5-6 sedute per utente; ulteriori 2-4 ore vengono impiegate per la stesura del bilancio e la valutazione finale.

La prima valutazione di logopedia richiede in totale 7-10 ore dedicate dall'operatore al singolo utente. Il numero delle nuove richieste da circa due anni si è stabilmente attestato a circa 120 all'anno ma si è verificato un progressivo incremento di richieste tra il 2000 e 2005.

Il trattamento logopedico può essere effettuato individualmente o in gruppo, a cicli e per obiettivi specifici condivisi con la famiglia. Rivestono fondamentale importanza gli interventi del logopedista rivolti alla famiglia e ad altre agenzie (prioritariamente la scuola) con le quali si deve costruire e condividere un progetto finalizzato.

Queste attività richiedono verifiche periodiche attraverso valutazioni, del osservazioni e consulenze logopediche.

Gli utenti in carico sono 228 di cui 91 sono utenti certificati in base alla LEGGE 104 del 1992.

Per questi bambini è necessaria sempre la presenza delle logopediste anche nell'Equipe Multidisciplinare dell'Handicap e il trattamento logopedico è rivolto non solo al linguaggio ma anche alla ricerca di un'intenzione comunicativa o all'implementazione della comunicazione.

A questa tipologia di utenza vengono dedicati tra il 50 e il 70% delle risorse della totalità delle risorse della logopedia; 137 bambini invece presentano disturbi meno gravi, ma oltre alla comunicazione ed al linguaggio questi bambini possono richiedere gli interventi che riguardano il bisogno primario dell'alimentazione; 63 bambini sono già valutati ed in attesa dei cicli di trattamento logopedico propriamente detto. Molti degli utenti certificati richiedono un intervento territoriale sia domiciliare che scolastico.

L'Azienda ha concluso evidenziando che da una verifica effettuata nelle altre ASR Regionali le liste dell'Azienda Sanitaria interessata risultano inferiori alle altre e che, comunque, si tratta di prestazioni che richiedono un alto investimento di personale.

Successivamente l'Azienda ha comunicato di aver provveduto all'attivazione della procedura per l'istituzione di un bando di concorso per la copertura di due posti di logopedista e contestualmente l'emissione di un avviso pubblico per l'affidamento di due incarichi a tempo determinato.

Dopo aver comunicato la risposta, l'Associazione, trascorsi tre mesi, ha comunicato che nulla era cambiato ed ha chiesto nuovamente l'intervento del difensore civico perché il disagio persisteva.

L'Azienda ha assicurato che è stata già disposta l'assunzione di una logopedista mediante stipula di contratto individuale di lavoro a tempo determinato e che perciò l'organico è stato rafforzato con una professionista. Durante il mese di febbraio 2008 sarebbe stato poi espletato il bando di concorso per l'assunzione di una logopedista a tempo indeterminato.

Trasmessa l'ulteriore risposta ai genitori interessati a tutt'oggi nulla è stato obiettato per cui si spera che il servizio di Logopedia dell'Azienda Sanitaria interessata abbia ricevuto la copertura delle carenze d'organico.

Suggerimenti sulla modifica della competenza relativa all'ammissione alle colonie e vacanze estive gratuite

Si è rivolto all'Ufficio del Difensore civico un cittadino che lamentava il fatto che l'ammissione alle colonie e vacanze estive gratuite previsti dalla Provincia, per l'anno in corso, non tenessero conto, nel definire le fasce di gratuità, del reddito familiare, come definito dal D.Lgs. 109 del 1998, c.d. ISEE (indicatore situazione economica equivalente).

Il Difensore civico concordava con quanto lamentato verificando che, effettivamente, nei criteri e punteggi per la formazione della graduatoria, nessun particolare favore era riservato alle famiglie numerose, mentre le fasce di reddito, che tenevano conto del numero di componenti del nucleo familiare, erano molto meno favorevoli di quanto previsto dal suddetto D.Lgs. 109.

Trattandosi, all'evidenza, di prestazione sociale agevolata, il Difensore civico dichiarava di non comprendere perché fossero stati individuati criteri diversi da quelli definiti dall'art. 2 del D.Lgs. 3 maggio 2000 n. 130, con scelta, a suo modo di vedere, non legittima neppure alla luce del successivo art. 3 del D.Lgs. medesimo.

La Provincia rispondeva affermando di aver in corso la revisione delle procedure per l'attuazione della L.R. 23 del 29 ottobre 1965, che prevede sovvenzioni, contributi, sussidi e spese dirette per finalità istituzionali a favore dei Comuni ed altri Enti che perseguono fini di assistenza di carattere materiale, ricreativo o sociale per lo svolgimento e l'incremento delle loro attività. Riconosceva con tale nota, la Provincia, la necessità di innovazione dei criteri e modalità per la concessione dei contributi provinciali in concertazione con i Comuni e con le Associazioni coinvolte. Sottolineava

inoltre come la Provincia ed il Comune in questione stessero dibattendo sulle competenze istituzionali in materia di "colonie" alla luce di un mancato coordinamento intercorrente tra diverse disposizioni normative regionali, in particolare relativamente alla portata dell'art. 33, comma 2 della L.R. 10 del 1988, soprattutto a seguito degli interventi a apportati in materia, sia dalla riforma del titolo V della Costituzione, sia della vigenza della L.R. 6 del 2006.

Nell'apprendere con soddisfazione che, attraverso una proficua cooperazione tra Provincia e Comuni, gli Enti Locali avevano provveduto anche quest'anno all'ammissione degli aventi diritto al servizio in oggetto, la Difensore, in ordine agli ultimi due capoversi della nota ricevuta, precisava che l'art. 33 della L.R. 10 del 1988, in materia di "riordinamento istituzionale della Regione e riconoscimento e devoluzione di funzioni agli Enti Locali", in gran parte abrogata dalla recente L.R. 1 del 2006, prevedeva alcune funzioni socio-assistenziali delle Province. Tra le altre, al comma 2, quella di "consentire l'accoglimento di minori adolescenti e giovani, ..., privi di adeguata assistenza, in colonie marine e montane". Tale disposizione aveva subito una modifica nel 2001 (L.R. 8 del 2001, art. 10, comma 2), essendo stato inserito l'inciso "privi di adeguata assistenza" al posto di un generico "aventi diritto", ma, mentre il primo comma era stato abrogato, coerentemente, con la legge 31 marzo 2006 n. 6, il comma 2 era rimasto in vigore.

Notava altresì che la carenza di coordinamento, segnalato dalla Provincia sussisteva, dal momento che la L.R. 6 del 2006 non prevede più che le Province svolgano funzioni di erogazione diretta di prestazioni assistenziali, ma solo funzioni di programmazione, osservazione, analisi, previsione e quant'altro previsto dall'art. 9. L'art. 17, della legge 1 del 2006, d'altra parte, non prevede, assolutamente, tra le funzioni attribuite alla Provincia, alcuna funzione in materia di protezione sociale, essendo solo i Comuni, ad oggi, titolari di funzioni di erogazione diretta di servizi e prestazioni e provvedendo anche a definire le condizioni per l'accesso alle prestazioni erogate dal sistema sociale integrato. Questo in ossequio del precetto costituzionale di cui all'art. 118 che attribuisce le funzioni amministrative ai Comuni "salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza."

Riferiva, altresì la Difensore civico, che la Legge 6 del 2006 era in ciò assolutamente in linea con la Legge 1 dello stesso anno che prevede, all'art. 16 (Funzioni dei Comuni) che *"Il Comune è titolare di tutte le funzioni amministrative che riguardano i servizi alla persona, lo sviluppo economico e sociale e il governo del territorio comunale, salvo quelle attribuite espressamente dalla legge ad altri soggetti istituzionali."* A suo avviso, conseguentemente, riteneva che se la legge regionale tuttora attribuisce alle Province delle funzioni amministrative, tale disposizione non poteva ritenersi implicitamente abrogata per effetto delle leggi posteriori, (Leggi regionali citate 1 e 6) tanto più se la Legge 6 ha, come nel caso, abrogato espressamente solo uno dei commi di quella antecedente disposizione.

Resta perciò di difficile comprensione quali ragioni, in nome dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, suggeriscano di mantenere in capo alle Province tale funzione, posto che si tratta di servizi alle persone e alle famiglie, in tutto assimilabili ad altre funzioni di erogazione di prestazioni sociali e che solo i servizi sociali comunali sono in grado di individuare i "bisogni" cui tale servizio risponde. Infatti, l'ammissione ai previsti posti gratuiti, a Trieste nel 2007, è avvenuta in applicazione di regolamenti e di procedure per l'accesso determinati dai Comuni e i "centri estivi" in tutto simili, per funzione di sostegno alle famiglie, alle colonie, sono di competenza comunale.

Concordando perciò con la Provincia sul fatto che la sopravvivenza di tale funzione alle Province possa essere il frutto di un mancato coordinamento tra le diverse nuove disposizioni normative regionali, esprimeva il parere che fosse opportuna l'emanazione di una norma che vi ponga rimedio.

In tal senso Il Difensore Civico regionale si rivolgeva anche al Legislatore regionale per al fine di suggerire: una modifica dell'art. 65, comma 1, lettera g) della L.R. 31 marzo 2006 n. 6 laddove abroga soltanto l'art. 33, 1° comma della L.R. 9 marzo 1988 n. 10 cosicché sia abrogato anche il 2° comma del medesimo art. 33 e siano attribuiti ai Comuni anche gli interventi di accoglimento dei minori nelle colonie, come già avviene per le altre prestazioni sociali ed, in particolare, quelle analoghe di apprestamento dei "centri estivi".

La Direzione regionale ha risposto nel corrente anno sia al difensore che alla Provincia indicando, da una parte, che è possibile la delega di questa funzione al Comune e dall'altra che è senz'altro auspicabile un intervento normativo sul punto, rimesso così alla discrezionalità politica.

Una lavoratrice lamenta di lavorare in un luogo insalubre

Si è rivolta al Difensore civico una cittadina della Regione, dipendente di un Ente locale lamentando alcune criticità del proprio ambiente di lavoro in correlazione al proprio stato di salute.

L'interessata aveva già prospettato la situazione all'ASL competente con una sua lettera raccomandata e, contemporaneamente, aveva già chiesto che venisse effettuata un'ispezione dell'Azienda Sanitaria medesima, richiesta che – al momento in cui si è rivolta al Difensore civico – era ancora senza esito.

L'interessata aveva chiesto per iscritto anche al proprio Ente datore di lavoro di essere collocata in un ambiente più salubre a causa delle sue condizioni di salute. L'Ente medesimo le aveva invece trasmesso una relazione del responsabile del Servizio Prevenzione e protezione, incaricato dall'Amministrazione dell'effettuazione di una verifica dello stato dei luoghi, da cui tra l'altro, si evinceva che *“non risultano elementi di non adeguatezza dei locali in questione”*.

Con la richiesta al Difensore l'interessata ha espresso alcune sue precise controdeduzioni in merito, contestando la descrizione del luogo effettuata dagli incaricati del proprio Ente di appartenenza e quindi all'asserita salubrità degli ambienti di lavoro.

Al fine di accertare con imparzialità l'esatto stato del luogo, il Difensore civico ha interessato della questione l'ASL competente, la quale, effettuate le verifiche del caso, ha relazionato il Difensore civico circa lo stato dei luoghi, rilevando che i locali rispondono alla normativa vigente in relazione ai parametri aeroilluminati (naturali ed artificiali), alle superfici a disposizione degli operatori, alle postazioni VDT ed ha assicurato che sono in corso ulteriori verifiche, completate le quali l'ASL avrebbe provveduto a relazionare l'Autorità Giudiziaria.

ASSISTENZA

Integrazione delle rette di ricovero degli anziani non autosufficienti nelle strutture pubbliche: prassi illegittima

A seguito della segnalazione delle Associazioni “Comitato Parenti Ospiti IGA – Onlus” e “Associazione Regionale Istituzioni e Organismi a Tutela Disabili e Anziani ricoverati in Strutture Protette del Friuli Venezia Giulia”, trasmessa per competenza al Difensore civico regionale dal Difensore civico del Comune di Udine nel corso dell'anno 2006, che ha denunciato l'esistenza di una prassi illegittima in base alla quale le strutture di ricovero degli anziani non autosufficienti subordinano il ricovero del medesimo alla sottoscrizione di un impegno da parte dei parenti di compartecipazione al pagamento della retta, l'ufficio ha svolto un'indagine chiedendo alle strutture di ricovero pubbliche copia del Regolamento adottato e se sia vigente, eventualmente, presso di esse la suddetta prassi.

Dopo attenta disamina e approfondimento della questione sotto il profilo giuridico, anche con il supporto del Servizio affari istituzionali e sistema delle autonomie locali della Direzione per le Autonomie Locali e della Direzione alla salute e protezione sociale, il Difensore civico è giunto alle conclusioni di seguito riportate che ha comunicato a tutte le strutture il cui regolamento non corrisponde ad una prassi corretta, alle Associazioni interessate, alla Direzione centrale della Regione e all'Assessore regionale competente.

I punti salienti dell'intervento del Difensore civico consistono nelle seguenti argomentazioni.

La previsione regolamentare che subordina il ricovero dell'anziano alla sottoscrizione di un impegno da parte dei parenti di compartecipazione al pagamento della retta presenta diversi aspetti di dubbia legittimità. In particolare non è legittimo che il ricovero sia subordinato all'intervento finanziario dei parenti; i soggetti a cui è imposto l'impegno economico possono non corrispondere ai soggetti tenuti agli alimenti, ai sensi dell'articolo 433 del codice civile; l'Ente pubblico non può avvalersi direttamente dell'obbligo civilistico previsto dall'art. 433 c.c..

L'art. 433 c.c. stabilisce un ordine successivo tra le varie categorie di persone che sono tenute alla prestazione agli alimenti, in base al rapporto familiare. Tra le persone indicate nella disposizione citata esiste un vero e proprio ordine gerarchico per cui, solo laddove manchi il congiunto di una categoria, oppure quando lo stesso non sia in grado di provvedere, si passa alla categoria successiva. Inoltre, ai sensi del successivo articolo 438 c.c., solo il beneficiario è legittimato a richiedere gli alimenti agli obbligati.

Il Difensore civico, pertanto, in considerazione di quanto segue:

- la legislazione regionale vigente prevede espressamente la compartecipazione alla spesa degli utenti del sistema pubblico di protezione sociale nell'42 della L.R. 6 del 2006,⁴⁸⁰ ma non la disciplina in modo puntuale;

⁴⁸⁰ Art. 42 (Compartecipazione al costo delle prestazioni)

La compartecipazione degli utenti al costo dei servizi e delle prestazioni trova applicazione da parte dei Comuni con riferimento alla situazione

- la Costituzione italiana prevede che la funzione dell'assistenza interviene quando vi è una condizione di indigenza;
- è il ricoverato che risponde del pagamento della retta con tutti i suoi cespiti – pensioni, immobili, patrimonio mobiliare ed altri crediti – ed egli stesso, controparte contrattuale della struttura di ricovero, deve assumersi la relativa obbligazione civile;
- solo qualora questi non sia in grado di sostenere l'intero costo della retta si pone un problema di compartecipazione di terzi;
- in base all'art. 6, u.c. della LEGGE 328 del 2000⁴⁸¹ sono i Comuni ad essere tenuti ad integrare le rette di tutti coloro che non hanno una rendita (in genere pensioni) sufficiente a coprirne il costo, salvo non risulti che, attraverso l'aiuto alimentare dei parenti, l'anziano non sia indigente;
- è l'anziano stesso che deve esigere il credito alimentare nei confronti dei civilmente obbligati i quali saranno tenuti a contribuire senza però un proprio eccessivo depauperamento: l'art. 438 prevede espressamente che il civilmente obbligato può essere tenuto a versare una somma che sia proporzionata alle sue proprie condizioni economiche.

Il Difensore civico ha perciò dichiarato di ritenere che:

- **debbano essere i Comuni, quali enti locali che esercitano la funzione dell'assistenza, ad integrare le rette per gli indigenti;**
- che è possibile chiedere la nomina di un amministratore di sostegno che promuova l'azione civile di alimenti qualora l'anziano, che abbia ha necessità del ricovero e parenti in condizione di sopperire all'integrazione della retta, non esiga egli stesso da costoro l'adempimento dell'obbligo di alimenti;
- che, eventualmente, l'Ente locale può "agire direttamente nei riguardi del ricoverato,"⁴⁸² come stabilito dalla giurisprudenza della Suprema Corte di Cassazione, (Sentenza 3629 del 24 febbraio 2004) precisando che l'azione prevista dalla legge 1580 del 1931 non è una azione surrogatoria, (pur se esiste un vasto orientamento dottrinario e giurisprudenziale che ritiene invece illegittima la rivalsa ex art. 1, comma 3 della legge 1580 del 1931 dopo l'entrata in vigore della legge 328 del 2000).

Il Difensore civico ha comunicato quanto sopra alla Direzione regionale ed all'Assessore affinché il lavoro di approfondimento compiuto possa risultare un valido contributo per l'adeguamento della normativa esistente che assicuri un'uniformità di disciplina in materia.⁴⁸³

Ha osservato altresì di ritenere opportuno che gli Organi regionali avviino con i Comuni una concertazione che superi le gravi anomalie emerse con l'indagine svolta dal proprio Ufficio e sostenga la sollecitazione a regolamenti e prassi giuridicamente corrette tenendo conto, in particolare, che l'attuale normativa, se subordina ad una valutazione del reddito le agevolazioni per le prestazioni assistenziali erogate a favore delle persone assistite presso il loro domicilio – prestazioni oggi rientranti nel Fondo per l'autonomia possibile – art. 4, u.c. del Regolamento approvato

economica del richiedente ovvero del suo nucleo familiare, secondo gli indirizzi fissati dalla Giunta regionale, al fine di assicurarne l'omogenea applicazione territoriale.

In ordine alla valutazione della situazione economica, gli indirizzi di cui al comma 1 adattano alla realtà regionale le determinazioni del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109 (Definizioni di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate, a norma dell'articolo 59, comma 51, della legge 27 dicembre 1997, n. 449).

⁴⁸¹ "Per i soggetti per i quali si renda necessario il ricovero stabile presso strutture residenziali, il comune nel quale essi hanno residenza prima del ricovero, previamente informato, assume gli obblighi connessi all'eventuale integrazione economica".

⁴⁸² Sul punto anche Cass. civ. Sez. I, 20 gennaio 1998, n. 481; anche la Corte cost. con la Sentenza 349 del 22 giugno 1989 ha ritenuto vigente, dopo l'entrata in vigore della Riforma del SSN l'art. 1, comma 3 della legge 1580 del 1931.

⁴⁸³ Il Difensore civico ha segnalato che lo "Schema di disegno di legge recante norme relative alle persone non autosufficienti, alle politiche sociali e alla famiglia" recante, all'art. 1, la delega al Governo in materia di protezione sociale e cura delle persone non autosufficienti prevede, tra i principi e criteri direttivi con cui il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi che definiscano un sistema di protezione sociale e di cura per le persone non autosufficienti, al 2° comma p.ti b – iii), c-3) e d-4) prevedeva che:

- per l'eventuale compartecipazione dell'assistito la previsione di una soglia di ISEE al di sotto della quale non può essere richiesta alcuna compartecipazione al costo delle prestazioni e di una soglia al di sotto della quale la compartecipazione non può essere pari all'intero costo della prestazione, fatte salve le soglie più elevate definite a livello regionale e locale;

- la previsione per le sole prestazioni residenziali non rivolte a persone in condizione di non autosufficienza particolarmente grave, (...) che nella determinazione dei criteri di compartecipazione al costo delle prestazioni, di cui alla successiva lettera d), possano rilevare le condizioni economiche del coniuge e dei soli parenti in linea retta di primo grado, entro limiti definiti rispetto al loro reddito, ai loro carichi familiari e alla quota di compartecipazione richiesta;

- l'individuazione di modalità con cui, (...), possano rilevare nella compartecipazione al costo della componente sociale delle prestazioni anche le condizioni economiche delle persone beneficiarie di donazione da parte della persona assistita nei cinque anni antecedenti l'accertamento della condizione di non autosufficienza, entro limiti definiti rispetto al valore della donazione stessa.

I suddetti criteri sono sicuramente più favorevoli agli assistiti ed alle loro famiglie rispetto a quanto emerge dall'attuale disciplina normativa. Lo schema di D.d.L. governativo è ormai decaduto con la legislatura nel febbraio di quest'anno.

D.P.Reg. 21 febbraio 2007, n. 035 del Pres.: *L'accesso e l'ammissibilità alle varie tipologie del Fondo sono basati,rispettivamente, sulla gravità della condizione di non autosufficienza e sul non superamento della soglia ISEE,-* , il contributo di cui alla L.R. 8 aprile 1997 n. 10, art. 13 non risente delle medesime restrizioni.

Per le medesime considerazioni ha ritenuto di invitare le strutture residenziali pubbliche a rivedere il proprio Regolamento adeguandolo a quella che – a suo parere – è una corretta interpretazione della normativa attualmente vigente e di invitare, nel contempo, i Comuni, competenti per territorio, ad assumersi l'onere della retta in caso di anziani indigenti, chiedendo ai parenti la compartecipazione alla spesa solo previo accertamento delle loro condizioni economiche.

Le Associazioni interessate hanno formulato osservazioni molto critiche sulla posizione assunta dal Difensore civico regionale del Friuli Venezia Giulia ritenendo che in nessun caso possa essere chiesta ai parenti non conviventi una compartecipazione alla spesa della retta e che, ai sensi della legge 328 del 2000, tutto l'onere delle integrazione delle rette per gli anziani che non hanno un reddito familiare sufficiente a coprirne il costo debba comunque ricadere sui Comuni.

Proposta perché siano uniformate le prassi di riduzione retta nelle Case di riposo regionali, a seguito di temporanei ricoveri ospedalieri degli anziani ospiti

Si è rivolta all'Ufficio del Difensore Civico una persona, figlia di un'anziana ricoverata presso una Casa di Riposo, per lamentare che durante i periodi di ricovero in ospedale dei degenti non fosse effettuata alcuna riduzione della retta.

Il Difensore civico, presa visione della carta dei servizi, dove effettivamente nulla è previsto in proposito, ha chiesto di conoscere come mai non fosse prevista alcuna agevolazione, specie per i casi di ricovero ospedaliero multipli o prolungati, in considerazione di un principio di equità.

La Casa di Riposo comunale, interpellata, ha risposto di essere tenuta, in quanto centro di costo, a coprire le spese del servizio, nei limiti percentuali fissati dalla normativa vigente, in merito alla copertura finanziaria prevista per i servizi a domanda individuale. Ha informato che, fino al giugno 2002, in realtà era applicata una detrazione della retta in ragione del costo della giornata alimentare, con il conseguente abbassamento anche del contributo erogato ai sensi dell'art. 13 della L.R. 10 del 1997, finalizzato all'abbattimento delle rette degli anziani non autosufficienti. Poi, a seguito della vincita dell'appalto da parte di cooperativa unica per la gestione dei servizi generali e di ristorazione avvenuto nel giugno del 2002, che comportava un canone giornaliero onnicomprensivo fisso con un alea del 10%, la riduzione era venuta meno. A fronte di una retta immutata, in caso di assenza, il contributo ex art. 13 della L.R. 10 del 1997 a favore degli anziani non autosufficienti veniva erogato in misura piena, come determinata annualmente dalla giunta Regionale.

Ha informato altresì il Difensore civico delle chiare modalità di informazione date ai familiari al momento del ricovero nella struttura, e che al suo interno era in elaborazione un tentativo di riformulare le modalità di pagamento con previsione di una "restituzione" ai diretti interessati di una quota individuale per la giornata non goduta.

Il Difensore civico, preso atto della risposta, ha ritenuto tuttavia di informare la Direzione centrale Salute e Protezione Sociale al fine di segnalare le diverse prassi in uso presso differenti istituti di ricovero comunali per le persone anziane non autosufficienti e, conseguentemente, di sollecitare l'opportunità di uniformare le prassi difformi, con la previsione dell'abbattimento obbligatorio di giornate non fruita.

Sostegno e programma riabilitativo per minore disabile

Si è rivolta al Difensore civico la madre di un minore affetto da una serie di gravi patologie, in particolare un marcato ritardo psicomotorio nello sviluppo e pseudo ipoparatiroidismo con ipoacusia. Il neuropsichiatra, che ha in cura il ragazzo, ha più volte ribadito la necessità di un programma riabilitativo.

La signora riportava che l'équipe che aveva in carico il minore aveva proposto un programma riabilitativo volto alla rieducazione motoria, al contenimento delle stereotipie e dell'autolesionismo, e al rinforzo della consapevolezza delle proprie capacità, con tempi immediati di attuazione ed una verifica entro l'anno scolastico. La signora lamentava invece la mancata attuazione degli interventi e della successiva verifica. L'équipe, per contro, sosteneva esservi stata una mancata adesione della famiglia alle proposte riabilitative, con l'elusione dell'appuntamento fissato per la riabilitazione. Si veniva così a creare un clima di sfiducia reciproco che portava all'isolamento del minore e al mancato intervento da parte del Distretto sanitario. Tale assenza di cure determinava, a detta della madre, un comportamento del ragazzo, a scuola, disturbato e aggressivo, accentuando così la difficoltà di inserimento e la diversità rispetto agli altri. La signora chiedeva

l'intervento del Difensore civico nei confronti del Distretto allo scopo di ripristinare la presa in carico del figlio e ristabilire, con l'aiuto di un sostegno psicologico, un rapporto più corretto del ragazzo nell'ambito scolastico.

Il Difensore civico, in considerazione del proprio ruolo di mediazione, invitava ad un incontro di confronto tra i genitori e i responsabili delle varie agenzie di riferimento, anche per concordare una diversa e più proficua collaborazione tra i Servizi e tra la famiglia e il Distretto. A seguito di tale incontro la Dirigente scolastica riconosceva che gli insegnanti della classe nella quale il minore era inserito non avevano manifestato idonea collaborazione e proponeva di riprendere il caso "alla radice" con un inserimento concordando con la madre in una nuova classe, in ambiente più sereno e ben disposto.

L'équipe multidisciplinare del Distretto sosteneva invece che per la buona attuazione del programma di riabilitazione era necessaria la partecipazione della famiglia e riconosceva le reali difficoltà nell'inserimento del ragazzo, tanto che la verifica che normalmente veniva fatta a fine anno scolastico era stata anticipata proprio in considerazione delle predette difficoltà. Il neurologo, infine, chiedeva di avere nuove indicazioni diagnostiche tali da consentire una rivalutazione del caso e una nuova impostazione di cura.

La riunione si concludeva con l'impegno della scuola a migliorare il clima scolastico e dei servizi a riprendere il cammino di sostegno interrotto. La signora non si è più presentata per cui si ha motivo di ritenere che i rapporti siano migliorati.

Situazione di pericolo per persona handicappata

Si è rivolto al Difensore Civico il Servizio di Prevenzione di un'Azienda Sanitaria segnalando il caso di una persona disabile esposta ad una situazione di pericolo.

La persona vive ricoverata in una struttura protetta per alcuni periodi dell'anno e rientra a casa nei week end e nei periodi estivi. Secondo la segnalazione, in tali periodi sarebbe esposta, più degli altri perché non può capire e difendersi, al pericolo di essere assalita da vespe e calabroni che per incuria hanno trovato facile nidificazione in un muro di cinta tra l'abitazione del padre e un condominio confinante, prospiciente un vicolo di proprietà comunale.

Tale situazione sarebbe dovuta, a dire del padre, al Comune che avrebbe l'obbligo di mantenere il muro ed a dire del Comune, invece, a responsabilità del padre cui il muro apparterebbe.

Il Difensore civico, al fine di stabilire le responsabilità del caso e per tutelare il disabile, ha convocato i tecnici del Comune e dei servizi sociali.

Nella riunione, chiarite le reciproche responsabilità e su invito della Difensore Civico, si è giunti ad una sicura soluzione del caso attraverso la disponibilità dei servizi sociali di farsi carico del risanamento del muro con l'ausilio di volontari. Questo anche per eliminare un'occasione di conflitto tra la famiglia e i servizi e ristabilire un corretto rapporto di collaborazione a favore del disabile.

Quando spetta l'assegno di accompagnamento all'invalido civile al 100%? Il verbale della Commissione Medica per l'invalidità civile è di difficilissima comprensione ai più

Ancora una volta la Difensore Civico si è trovata a dover chiedere agli Enti preposti maggior chiarezza sia nella formulazione delle norme sia soprattutto nella comunicazione ai cittadini circa l'applicazione delle stesse. Si è rivolta, infatti, al suo ufficio, un'utente in nome e per conto del padre cui era stata riconosciuta dalla Commissione Medica un'invalidità civile pari al 100%.

La Commissione non aveva però riconosciuto all'invalido il diritto all'indennità di accompagnamento, con spiegazioni che all'istante sono parse poco convincenti. L'utente avrebbe avuto sei mesi di tempo dalla data della comunicazione per proporre ricorso dinanzi alla competente autorità giudiziaria. Prima però, desiderando agire in piena consapevolezza dei diritti, avrebbe voluto capire il motivo del diniego.

Il Difensore Civico ha proposto dunque un incontro con l'A.S.S. e la signora, alla sua presenza, al fine di aiutare gli interessati a comprendere le motivazioni della decisione e, sempre a tale scopo, ha chiesto altresì la copia degli accertamenti svolti e delle valutazioni della Commissione Medica nella visita medica legale i cui esiti erano stati notificati all'interessato.

L'A.S.R. ha risposto che le copie dei documenti richiesti erano già in possesso dell'interessato ed ha aderito all'invito per l'incontro proposto. Successivamente all'incontro, nel quale l'A.S.R. non dava spiegazioni sufficienti, la Difensore

Civico comunicava agli interessati che lei stessa aveva riscontrato delle difficoltà legate all'interpretazione della modulistica utilizzata dagli Uffici per comunicare il riconoscimento o meno di un'indennità spettante al cittadino richiedente.

Per questo motivo, il Difensore civico ha rivolto una richiesta alla Direzione Centrale salute e all'Agenzia regionale della sanità ARS, di integrazione del modello A del SAN allegato al decreto del Ministero dell'Interno di concerto con il Ministero della Sanità in data 28-03-1985 e utilizzato dalla Commissione di prima istanza "per l'accertamento degli stati di invalidità civile delle condizioni visive del sordomutismo".

Nel modello di verbale, infatti, non risulta facilmente comprensibile la differenza tra i punti 5,6 e 11 richiamati nella parte III e in particolare tra:

- l'ipotesi 5 - invalido con totale e permanente inabilità lavorativa 100% e con *impossibilità di deambulazione senza aiuto permanente di un accompagnatore* (Leggi 18 del 1980 e 508 del 1988);
- l'ipotesi 6 - invalido con totale e permanente inabilità lavorativa 100% e con *necessità di assistenza continua non essendo in grado di compiere gli atti quotidiani della vita* (Leggi 18 del 1980 e 508 del 1988): le due ipotesi si riferiscono all'invalidità totale. Quale la differenza?
- il punto 11: invalido ultrasessantacinquenne con difficoltà persistenti a svolgere compiti e le funzioni proprie della sua età, con invalidità pari al...% (art.6 del D. Lgs. 509 del 1988, art. 5, comma 7 D.Lgs. 124 del 1988): fatta salva la specifica fascia d'età, la differenza tra questa ipotesi e quella del punto 6 non risulta di facile lettura.

È parso così al Difensore civico che sia impensabile addossare al cittadino l'onere di documentarsi direttamente su norme di legge spesso poco chiare o di difficile interpretazione anche per addetti ai lavori, per capire a quali ipotesi si riferiscano.

Il Difensore civico, pertanto, rivolgendosi agli Enti preposti, ha raccomandato maggiore chiarezza per rendere più comprensibile il giudizio del medico legale sia agli operatori del settore sia e soprattutto ai cittadini.

Poiché il modulo in questione, a suo tempo predisposto dallo Stato, si riferisce oggi ad una prestazione di competenza regionale, esso può essere rivisto e migliorato dalla competente Direzione regionale.

Area riservata alla sosta di veicoli per il trasporto di persone disabili

Si è rivolta all'Ufficio del Difensore civico la tutrice di persona da molto tempo interdetta e portatrice anche di gravi handicap fisici, lamentando la chiusura dell'accesso alla strada che le consentiva di prelevare la persona in tutela e di accompagnarla oltre un ostacolo rappresentato da gradini che separano la sua casa dalla strada. In seguito alla chiusura al traffico della strada di accesso alla sua abitazione per la signora è diventato impossibile fare uscire di casa la persona da lei seguita in quanto, potendo quest'ultima fare soltanto pochi passi e solo se sostenuta da ambo i lati, non le era più possibile fare il centinaio di scalini che separano la sua abitazione dalla strada sottostante la via. In considerazione dell'art. 11 del D.P.R. 2 luglio 1996, n. 503 "Regolamento recante norme per l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici, spazi e servizi pubblici", al comma 3 che prevede: che **la circolazione e la sosta sono consentite nelle "zone a traffico limitato" e nelle "aree pedonali urbane", così come definite dall'art. 3 del D.Lgs. 30 del 4 del 1992, n. 285, qualora è autorizzato l'accesso anche ad una sola categoria di veicoli per l'espletamento di servizi di trasporto di pubblica utilità**, la Difensore civico chiedeva all'Amministrazione comunale di voler predisporre un'area riservata alla sosta dei disabili. Chiedeva altresì al collega Difensore civico comunale di volersi fare carico del problema, suggerendo quanto ritenuto opportuno per venire incontro alle esigenze di mobilità di questa e di altre persone invalide che si trovino ad abitare nella zona.

LA CASA

Archiviazione di una domanda di contributi regionali per l'acquisto della prima casa per non aver comunicato il trasferimento di domicilio: ma i cittadini sanno cosa significa domicilio e la differenza tra questo termine e la residenza?

Due cittadini si sono rivolti all'Ufficio del Difensore Civico lamentando l'avvio della pratica di archiviazione della propria domanda di contributo ex art. 5 L.R. 6 del 2003 per edilizia agevolata, per non aver presentato la documentazione loro richiesta da Mediocredito in quanto non avevano ricevuto le comunicazioni di rito. Essi infatti

non avevano comunicato tempestivamente all'Istituto regionale il trasferimento del proprio "domicilio". Essi pensavano che, avendo l'obbligo di trasferire la residenza nella nuova abitazione, oggetto di contributo, entro tre mesi dall'acquisto, il trasferimento fosse implicito e che quindi il Mediocredito avrebbe inviato loro le comunicazioni inerenti la pratica di contributo regionale all'indirizzo dell'immobile oggetto della domanda.

Il Difensore Civico, per venire incontro alle esigenze di un'utenza tipicamente debole, come quella che si rivolge alla Regione per ottenere i contributi per l'acquisto della prima casa, pur riconoscendo l'errore inescusabile, riteneva di proporre, agli organi interessati, i seguenti suggerimenti:

- laddove, nella domanda di contributo, al penultimo paragrafo, è richiesta all'istante una dichiarazione di "elezione di domicilio", di modificare l'uso prettamente tecnico di tale terminologia, che non facilita la comprensione ad un'utenza di cultura media e non abituata a termini giuridici, con locuzioni quali:
"luogo dove vogliono ricevere le comunicazioni che riguardano la presente domanda";
- a Mediocredito, se in possesso dei numeri di telefono dei richiedenti, qualora nella ricevuta di ritorno della raccomandata, con la quale chiede la documentazione agli interessati verifichi un mancato ritiro, di effettuare una telefonata per accertare il motivo del mancato riscontro. Questo anche perché Mediocredito acquisisce il recapito telefonico e quindi ingenera negli utenti un'aspettativa in tal senso.

In seguito a tali suggerimenti si riscontravano due posizioni: mentre da un lato Mediocredito rispondeva opponendo motivazioni formali di difficoltà nella sostituzione terminologica con termini più comprensibili e si irrigidiva sulla mancata comunicazione di cambio di residenza (il Difensore civico riteneva che, peraltro, il cambio avrebbe potuto essere desunto dal trasferimento della residenza per l'acquisto dell'immobile, obbligatorio per legge), dall'altro la Direzione Centrale Ambiente e lavori Pubblici recepiva i suggerimenti della Difensore civico, impegnandosi ad aggiungere una nota esplicativa accanto a terminologia tecnica.

Non c'è rimedio per l'errore di una "coppia giovane" che perde la maggiorazione del contributo per aver sbagliato nel non indicare il maggiore importo spettante

Una coppia di giovani si è rivolta all'Ufficio del Difensore civico lamentando una mancata risposta alle loro osservazioni inoltrate, in forma di esposto, all'Assessore all'Ambiente e Lavori Pubblici per la mancata concessione della maggiorazione del contributo regionale per la prima casa loro spettante come "giovane coppia", maggiorazione prevista dall'art. 7 del Decreto del Presidente della Regione 0124 del Pres. del 13 aprile 2003. Al momento della presentazione della domanda, pur dichiarando di avere diritto a tale maggiorazione essi avevano richiesto solo la somma di € 15.500,00 anziché di € 23.250,00, ritenendo che il maggiore importo sarebbe loro automaticamente derivato dall'indicazione del requisito di coppia giovane.

Tale equivoco era stato determinato, a loro avviso, dal fatto che, diversamente dal modello di ricevuta della domanda allegata al Regolamento regionale, la ricevuta rilasciata della Unicredit Banca non portava l'indicazione del complessivo importo di contributo richiesto. Gli interessati non si capacitavano del fatto che, a seguito di contatti informali, fosse stato loro comunicato che l'errore da loro commesso era irrimediabile ed osservavano come invece la Regione si riservasse di ridurre gli importi prenotati, ove fosse risultata l'eccessività degli stessi.

Il Difensore civico, rammaricandosi che l'imprecisione, esclusivamente formale, circa l'indicazione della cifra richiesta, potesse compromettere l'erogazione dell'importo previsto per le "giovani coppie", sollecitava la positiva definizione della domanda del contributo in oggetto nella maggiore somma spettante ex art. 7 D.P.Reg. citato. L'Assessore in risposta a quanto esposto affermava di concordare con la valutazione espressa dall'istituto di credito che riteneva inescusabile l'errore dei richiedenti nell'indicazione del contributo.

A tale risposta gli istanti opponevano la scarsa sensibilità dimostrata dalle istituzioni pubbliche e dagli istituti di credito i quali preferiscono accentuare formalismi in luogo di accogliere istanze che tengano conto delle problematiche legate alle necessità di un'utenza debole, quale quella delle giovani coppie all'inizio della loro attività lavorativa.

Sottolineavano altresì la mancata affidabilità del personale addetto agli sportelli degli Istituti di credito, che il più delle volte si limita all'inserimento dati relativi alle richieste, senza verificare la qualità dei dati stessi, al fine di informare i clienti di eventuali possibili vizi od errori.

Con lettera definitiva di risposta l'Assessore richiamava il comma 5 dell'art. 7 del citato Regolamento attuativo in particolare là dove diceva che "nel caso venga richiesto un importo inferiore, ovvero venga successivamente ridotto, il contributo viene determinato proporzionalmente ai predetti importi massimi". Ritenendo chiaro questo passaggio del regolamento, l'Assessore confermava pertanto l'interpretazione dell'Istituto, confermando altresì che il Mediocredito è tenuto a curare solamente la ricezione delle domande. Di conseguenza gli istituti di credito convenzionati sono tenuti unicamente ad acquisire dati in via telematica, senza obblighi di eventuali informazioni nella fase di ricezione delle domande né tantomeno in merito a possibilità di eventuali correzioni delle domande stesse.

Incompatibilità del contributo regionale per l'acquisto della prima casa di abitazione (edilizia agevolata) e mutui edilizi ipotecari da enti pubblici

Si sono rivolti all'Ufficio del Difensore civico alcuni cittadini – di province diverse - che hanno lamentato l'esclusione dal beneficio del contributo regionale per l'Edilizia agevolata, a parer loro, per un'errata interpretazione delle normative connesse. In particolare l'Istituto di credito opponeva alla richiesta degli istanti il fatto che fossero già titolari di un mutuo ipotecario INPDAP o INPS, considerando che questi mutui avessero carattere agevolato e quindi fossero incompatibili con il beneficio richiesto, in quanto rientranti tra i contributi per l'edilizia residenziale pubblica.

Quanto all'INPDAP gli istanti sostenevano l'inconsistenza dell'interpretazione del Mediocredito con le seguenti argomentazioni:

- il mutuo non può considerarsi contributo;
- il mutuo ipotecario INPDAP è mutuo a tutti gli effetti in quanto gode dell'imposta sostitutiva e delle agevolazioni fiscali;
- l'INPDAP non presta denaro pubblico, ma derivante da trattenute applicate agli iscritti percentuali allo stipendio;
- il denaro trattenuto sugli stipendi e pensioni non è a fondo perduto, ma dà diritto di godere di prestazioni creditizie;
- a garanzia del prestito è accesa sull'immobile un'ipoteca del 150%, un'assicurazione sul valore a beneficio dell'ente erogatore, che trattiene anticipatamente spese di amministrazione, preammortamento ed ipoteca;
- al pari di tutti i mutui, in caso di insolvenza, l'istituto si rivale sul bene, in caso di ritardo sui pagamenti vi è un interesse di mora ed in caso di estinzione anticipata la penale è del 1% sul capitale.

Per quanto concerne l'INPS gli istanti sostenevano che il tasso di interesse applicato, solo astrattamente previsto come beneficio ai dipendenti, non è più favorevole rispetto al mercato.

Il Difensore Civico, allo scopo di verificare la lamentata erronea interpretazione, chiedeva alla direzione dell'INPDAP e per conoscenza alla Direzione centrale Ambiente e Lavori pubblici, di conoscere se i mutui ipotecari accordati dall'istituto potessero essere considerati come aventi carattere di pubblica agevolazione.

L'istituto rispondeva che il mutuo concesso ai suoi iscritti non escludeva il diritto a fruire di eventuali contributi statali o regionali di edilizia agevolata e che non rientrava tra le operazioni creditizie fruente di agevolazione pubblica.

La Direzione centrale ambiente e lavori pubblici, informata per conoscenza di quanto sopra, a seguito di un'approfondita analisi del Regolamento attuativo della L.R. 7 marzo 2003 n. 6 approvato con D.P.Reg. 0124 del 13 aprile 2004 così come modificato dal D.P.Reg. 0214 del 28 giugno 2004 e dal D.P.Reg. 0290 del 28 settembre 2006 ha riscontrato un'evidente limitazione della norma vigente nell'interpretazione data dall'istituto di credito, con carattere di generalità tale da richiedere un'adeguata disposizione legislativa a soluzione dell'argomento che è stato trattato nella legge d'assestamento del bilancio 2007 con una norma espressa.

Il mancato trasferimento della residenza nell'immobile oggetto di contributo per l'acquisto della prima casa è causa di revoca: perché le banche non hanno informato correttamente i clienti e sorvegliato su questo?

Nel seguente caso, invece, l'intervento legislativo si è rivelato di scarso effetto.

Molti cittadini della regione si sono rivolti al Difensore civico lamentando di avere subito la revoca dell'agevolazione di cui al II° bando ex art. 23 della L.R. 20 del 04 del 1999, n. 9 per non aver chiesto la residenza nell'immobile oggetto dell'agevolazione entro il termine di 90 giorni dalla data di erogazione a saldo del mutuo.

In tutti i casi rappresentati al Difensore emergeva che i cittadini non erano consapevoli che il termine per il cambio della residenza fosse perentorio e non potesse essere dilazionato per nessun motivo, pena la revoca del contributo. È emerso che sul punto i cittadini (65 famiglie in tutta la regione, secondo quanto emerso dalla stampa locale) non avevano ricevuto dagli sportelli bancari, che li avevano assistiti nelle pratiche, informazioni adeguate e corrette. Addirittura, in un caso, finito poi sulla stampa locale con una lettera inviata dall'interessato, il cittadino aveva depositato presso la banca una lettera in cui comunicava di non aver provveduto al trasferimento della residenza nei tempi previsti in quanto il bene era oggetto di opere di ristrutturazione che, in quella data, erano in corso di esecuzione e che questa lettera, anziché essere respinta dalla banca perché inutile, così da dare al cittadino la possibilità di rendersi conto immediatamente dell'errore, eventualmente rinegoziando già allora il mutuo ormai privo del contributo regionale, l'aveva invece accettata, tanto che la lettera portava un timbro della banca per ricevuta.

Il Difensore civico scriveva così sia alla banca che a alla Direzione regionale competente facendo presente che l'accettazione di quella lettera dimostrava la scarsa informazione degli addetti agli sportelli bancari e che effettivamente capitava che gli impiegati delle banche dessero informazioni sbagliate come i cittadini riferivano. La legge regionale vigente all'epoca, in particolare l'art. 23, 5° comma della L.R. 9 del 1999, prevede che "sono affidati alle banche convenzionate con il Mediocredito... i compiti di controllo e di verifica inerenti e conseguenti alla concessione dei benefici di cui al comma 2" Le banche, perciò, secondo il Difensore, hanno un obbligo giuridico di seguire la vicenda dell'agevolazione anche dopo l'erogazione del mutuo.

L'aver accettato quella comunicazione aveva indotto l'interessato in errore, posto che per tutti i cittadini è difficile distinguere i termini ordinatori e quelli perentori: se è vero che l'art. 19 del Bando 2002 è chiaro nel prevedere il termine e nel sanzionare il mancato rispetto, non contiene però una dicitura, come quella usata successivamente dall'Istituto di credito nella lettera del 2007 con cui il contributo era revocato, dov'è chiaramente detto che "tale obbligo ... non ammette deroghe"; espressione sicuramente più immediata e comprensibile a chiunque, mentre solo un giurista sa che, laddove si parli di "sanzioni per il mancato rispetto di un termine", questo deve essere inteso come perentorio.

Oltre a non avere avvertito l'utente dell'errore che stava compiendo pensando di poter ottenere una proroga del termine, l'Istituto bancario non aveva avvertito neppure il Mediocredito del fatto che il destinatario dell'agevolazione non aveva ottemperato al suo obbligo di cambio della residenza nel termine prescritto e solo a seguito del controllo operato da Mediocredito stesso su tutte le agevolazioni concesse, l'errore di questi cittadini si era evidenziato. Essi così subivano un danno enorme, sia per effetto della revoca dei benefici, sia perché dovevano restituire l'agevolazione di cui avevano già fruito, che gli Istituti di credito stavano chiedendo loro nel breve termine di 60 giorni dal ricevimento della comunicazione di revoca, sia la rinegoziazione del mutuo.

Per queste famiglie che contavano su una cospicua somma, come quella che l'agevolazione in oggetto prevede, si trattava di un peso insostenibile, anche a fronte del rincaro dei tassi di interesse e dell'aumento generale del costo della vita.

Il Difensore riteneva pertanto che gli interessati, specie colui che aveva proprio esternato in una lettera l'impossibilità di rispettare il termine di legge per il trasferimento di residenza, avesse titolo a chiedere il risarcimento del danno causato dal comportamento negligente dell'Istituto di Credito, danno quantificabile nell'agevolazione perduta o, quantomeno, nell'aggravio che, in termini di tasso di interesse, avrebbe dovuto sopportare per restituire quanto già percepito.

In considerazione della vasta platea di cittadini interessati da questi errori, il legislatore regionale, nella finanziaria per il 2008, ha previsto una parziale sanatoria restringendola però ai contributi concessi con la L.R. 6 del 2003, senza quindi ammettere a sanatoria quelli concessi ai sensi della norma precedente, la L.R. 9 del 1999. Il che è risultato troppo limitativo, pressoché inutile perché la gran parte dei cittadini in questione avevano ricevuto il contributo regionale in base alla vecchia normativa.

Contributi per la prima casa: l'aver prodotto copia autentica del "verbale d'incanto" al posto del decreto di trasferimento dell'immobile venduto all'asta è un errore inemendabile

Si è rivolto all'Ufficio del Difensore Civico un utente al quale Mediocredito aveva revocato, con provvedimento del 28 dicembre 2006, il contributo concesso per la prima casa di abitazione. Il motivo di revoca trovava ragione nell'essere nel fatto che l'istante aveva prodotto, come atto di trasferimento della piena proprietà dell'immobile, a seguito di vendita giudiziaria, copia autentica del "Verbale di incanto" e non l'atto del Tribunale di Trieste con cui era disposto il trasferimento dell'immobile. Mediocredito comunicava, in seguito, all'interessato l'avvio della procedura di revoca del

contributo. L'istante preso atto dell'errore commesso, provvedeva ad inviare il documento mancante, nel termine dei 15 giorni che gli erano stati concessi per le contro-deduzioni. Cionondimeno il contributo gli veniva revocato.

Il Difensore civico ha così riscontrato un altro caso in cui il contributo era negato esclusivamente per un errore formale, pur sussistendo il requisito sostanziale, consistente nel fatto che l'acquisto fosse avvenuto nel termine di 180 giorni dal ricevimento della comunicazione del provvedimento di concessione (art. 19 del Regolamento). L'art. 20, 2° comma del Regolamento prevede che il Mediocredito, quando, a seguito dell'esame della documentazione completata, ravvisi cause che non consentano la determinazione del contributo, assegni all'interessato, per una sola volta, un nuovo termine perentorio di quindici giorni dal ricevimento della relativa comunicazione, per la presentazione di eventuali chiarimenti e del o precisazioni. Risultando evidente quindi, che all'interessato, che abbia presentato una documentazione errata, ma sia in possesso dei requisiti sostanziali, - nel caso essere divenuto proprietario di un immobile - dovrebbe essere consentito di integrare detta documentazione, il Difensore civico, alla luce di quanto esposto, chiedeva la revisione del provvedimento di revoca non sussistendo, a suo avviso, ragioni sostanziali per negare il contributo.

Mediocredito rispondeva ravvisando, nel caso in esame, una violazione del Regolamento di attuazione della legge 6 del 2003, laddove nuovi termini perentori di 15 gg. vengono concessi per la presentazione di chiarimenti e del o precisazioni, escludendo da tale beneficio chi non presenti la corretta documentazione nei termini previsti (violazione art. 19, 1° comma, lett. a del richiamato regolamento), come nel caso, secondo l'avviso dell'Istituto. Per parte sua, l'Amministrazione regionale, Direzione Centrale Ambiente e lavori pubblici, ribadiva al Difensore civico di considerare legittimo quanto espresso dal Mediocredito del FVG S.p.a.

Contributi per l'acquisto della prima casa – edilizia agevolata: l'importanza di una comunicazione efficace

Si è rivolta all'Ufficio un'utente, per conto della figlia, esponendo che la stessa aveva chiesto l'agevolazione per l'acquisto della prima casa; ricevendo la prenotazione di contributo e la richiesta di documentazione. Aveva quindi presentato la documentazione richiesta, e, quanto alla abitabilità dell'immobile acquistato, l'accatastamento con una relazione tecnica asseverata. L'immobile in questione, infatti, era oggetto di un'ampia ristrutturazione, con accorpamento delle tre precedenti particelle in un'unica particella catastale, ristrutturazione che non era soggetta alla disciplina di cui all'art. 86 della L.R. 52 del 1991, come certificato dall'Area Pianificazione Territoriale, Servizio Coordinamento amministrativo e Concessioni Edilizie.

Il Mediocredito assegnava all'interessata un nuovo termine per la presentazione del certificato di abitabilità dell'alloggio oppure altra documentazione idonea a dimostrare l'abitabilità dell'immobile e della dichiarazione di fine lavori relativa alla D.I.A. presentata al Comune in data successiva. A tale richiesta l'interessata aveva risposto con nota pervenuta al Mediocredito allegando:

- copia autenticata dal Comune della comunicazione di fine lavori relativamente alla D.I.A.
- relazione tecnica in originale comprovante l'abitabilità dell'alloggio.

Il Mediocredito non riteneva valida neppure questa documentazione e comunicava avviso di archiviazione.

Successivamente l'interessata depositava la dichiarazione dell'Ufficio Area Pianificazione Territoriale del Comune, dove si attestava che la ristrutturazione in questione non era soggetta a rinnovo del certificato di abitabilità.

Ciononostante il Mediocredito disponeva comunque l'archiviazione del procedimento.

Alle osservazioni da lei sollevate, l'Istituto, preso atto che la medesima era in possesso di dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà di data anteriore alla scadenza del termine per il deposito della documentazione, data certa in quanto autenticata ai sensi dell'art. 21 D.P.R. 445 del 2000, le consigliava di presentare tale dichiarazione, nel contempo sostenendo di non averla prima depositata, perché informata, in modo erroneo, circa la non validità della stessa. A tale consiglio l'interessata si atteneva depositando la dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà accompagnato da una lettera. Il Difensore civico, ritenendo che, a seguito della richiesta di intervento, risultasse chiaro che la relazione tecnica asseverata del geometra fosse stata tempestivamente presentata e che da questa risultasse che l'alloggio era abitabile; essendo stata tale documentazione integrata prima con la dichiarazione del Comune, che attestava la non necessità del rinnovo del certificato di abitabilità a seguito dell'intervento edilizio di ristrutturazione e poi con documento di dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà, raccomandava al Servizio edilizia residenziale e al Mediocredito di riammettere a contributo la signora.

Facendo seguito a tale raccomandazione, Mediocredito rispondeva sostenendo che la documentazione richiesta, prima dell'archiviazione della domanda di contributo, non era stata consegnata all'Istituto, ancorché risultasse nella disponibilità della richiedente prima che scadessero i termini regolamentari.

Negava altresì la possibilità che l'utente fosse stato informata in modo erraneo circa la non validità della dichiarazione sostitutiva e di conseguenza non riteneva di riammettere al contributo. In questo chiedeva conforto anche alla Direzione centrale Ambiente e Lavori pubblici. La Direzione, preso atto di quanto sostenuto da Mediocredito, riteneva a sua volta impossibile la riammissione a meno che l'Istituto non riconoscesse il suo errore nella trasmissione delle informazioni circa la validità del documento sostitutivo, riferite all'utente.

In seguito a questa puntualizzazione della Direzione, il Difensore civico insisteva con Mediocredito chiedendo di confermare che alla signora non era stata fornita informazione corretta relativamente al fatto che sarebbe stato possibile presentare dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, elemento determinante per il raggiungimento del buon fine della ammissibilità al contributo.

L'archiviazione è stata confermata.

Intervento a buon fine per l'installazione di un ascensore per disabile in edilizia sovvenzionata (ATER)

Si sono rivolti al Difensore civico alcuni inquilini di uno stabile di proprietà di ATER, lamentando che non era stato possibile pervenire alla decisione di installare un ascensore nel predetto stabile pur se questo era stato inserito nell'elenco dei fabbricati per i quali l'ATER aveva chiesto alla Regione il contributo ex art. 6 commi 52 – 53 L.R. 2 del 2006.

Il Difensore civico ha accertato che l'ATER aveva indetto un'assemblea dei proprietari dell'area comune indivisa sulla cui avrebbe dovuto insistere l'ascensore esterno e che in quella occasione aveva spiegato agli interessati che la presenza dei comunisti all'assemblea era indispensabile per poter procedere all'opera.

Gli istanti avevano rilevato come i comunisti abitanti nelle vie prospicienti l'area non erano inquilini o condomini amministrati dall'ATER né avevano alcun interesse ad un ascensore posto che le loro abitazioni erano di pochi piani. Non avevano quindi alcun interesse ad intervenire all'assemblea.

Il Difensore civico constatava prima di tutto la scorrettezza dell'ordine del giorno di convocazione dell'assemblea laddove indicava che i proprietari dell'area comune indivisa, avrebbero dovuto deliberare *"l'autorizzazione reciproca a concedere l'occupazione di una frazione di area utile per l'edificazione di un ascensore esterno a favore di ognuno degli stabili che insistono sull'area in argomento"*: questa dicitura era indubbiamente in grado di creare un equivoco perché gli stabili delle vie prospicienti non necessitavano assolutamente di un ascensore.

Considerata la necessità di installare quanto prima un ascensore nello stabile di residenza dell'inquilina disabile, priva dell'uso delle gambe e quindi di fatto "reclusa" nella propria abitazione e alla luce della poca chiarezza della lettera di convocazione dell'assemblea dei comunisti, il Difensore Civico suggeriva la necessità di una nuova convocazione con un invio del decreto di impegno dalla Direzione Regionale competente – Servizio per l'Edilizia Residenziale entro il 27 novembre 2007 – e, quindi, con particolare abnegazione di tutti gli Uffici di modo che il progetto rientrasse nei finanziamenti del 2006 da spendere improrogabilmente nell'esercizio 2007. Chiedeva conseguentemente all'ATER di provvedere in tempi più brevi possibili ad una nuova convocazione dell'assemblea condominiale dello stabile assicurando che i condomini ed inquilini interessati si sarebbero fatti carico di acquisire le deleghe da parte dei comproprietari della particella catastale in modo tale da consentire all'assemblea di ottenere l'effetto desiderato e cioè l'approvazione della pronta l'installazione dell'ascensore; nel contempo chiedeva alla Direzione Regionale Servizio Edilizia Residenziale di fare il possibile per fare rientrare questo progetto nel finanziamento del 2006 o, alla peggio, per farlo rientrare nell'esercizio 2007 da impegnare entro il 2008. L'ATER ha effettivamente, in seguito al sollecito dell'Ufficio, riconvocato l'assemblea ed è ha successivamente comunicato di essere in attesa dell'approvazione della legge finanziaria regionale per avere la certezza di poter attuare nel corso del prossimo anno l'intervento di installazione dell'ascensore in questione.

Alloggio di edilizia residenziale sovvenzionata - manutenzione

Si è rivolta al Difensore Civico un utente che lamentava l'assegnazione di un alloggio ATER in pessime condizioni. In particolare privo di riscaldamento e acqua calda per 10 giorni, e con lavori di manutenzione eseguiti, dopo la morte della precedente inquilina, in modo sommario. Aggiungeva di essere stata costretta ad accettare tale alloggio sia per motivi economici, sia perché le era stato impedito di prendere visione di altro alloggio alternativo.

Il Difensore civico chiedeva, pertanto, all'Azienda Territoriale per l'Edilizia Residenziale di venire incontro alla signora per le spese indispensabili che questa avrebbe dovuto sostenere per il ripristino delle condizioni minime di igiene dell'alloggio, in particolare, per la sostituzione della vecchia moquette, posta dalla precedente inquilina, con altro rivestimento; di voler accertare come fossero stati eseguiti i lavori di manutenzione, effettuati prima dell'assegnazione, in specie se preesistessero ai lavori di crepe e bolle d'aria presenti sulle pareti della cucina. Di confermare o contraddire quanto sostenuto dall'istante relativamente alla mancata possibilità di visita di alloggio alternativo.

Nel contempo, il Difensore civico ricordava all'utente l'obbligo, a suo carico, di preavviso per i lavori di miglioramento e per le innovazioni che s'intendevano eseguire nell'alloggio (art. 9 del contratto).

Relativamente ai due primi quesiti l'Ater, dopo aver sottolineato la vetustà degli alloggi del suo patrimonio e la mancata cura di certi inquilini nella conduzione degli stessi, riteneva tuttavia doveroso intervenire sia per la rimozione della moquette e la sua sostituzione con parquet prefinito, sia per la revisione di fori oscuri.

Relativamente alla domanda in merito alla possibilità di visionare alloggio alternativo, l'Ater ricordava che per poter godere di tale opportunità si chiede all'utente di rifiutare prima quello in assegnazione. In nessun caso e a nessuno è data la possibilità di visitare più alloggi in alternativa nello stesso momento, per ragioni di equità e parità di trattamento.

A quali redditi bisogna riferirsi per ottenere il contributo per il sostegno alle locazioni? Quale equità sostanziale se il Comune di Trieste guarda a due anni addietro?

Una cittadina di Trieste si è rivolta all'Ufficio lamentando di essere stata esclusa dal bando 2007 per la concessione dei contributi per il sostegno al pagamento del canone di locazione previsto dall'art. 11 della Legge 431 del 1998 e dall'art. 6 della L.R. 6 del 2006, in quanto costretta a presentare una dichiarazione ISE – ISEE concernente i redditi percepiti nell'anno 2005, mentre la sua condizione di bisogno derivava dal licenziamento subito nel 2006.

Il Difensore civico, non rinvenendo nel regolamento di esecuzione dell'art. 6 della L.R. 6 del 2003 concernente gli interventi a sostegno delle locazioni - approvato dal D.P.Reg. 27 maggio 2005 n. 149 Pres. – una norma in tal senso e ritenendo che la scelta organizzativa operata dagli Enti coinvolti, Comune e ATER in virtù della concessione che affida allo "Sportello Casa" dell'ATER la gestione di queste domande, di chiedere la dichiarazione ISE-ISEE relativa a due anni precedenti la domanda penalizza gravemente il vero bisogno delle persone, fotografando una situazione reddituale non attuale (paradossalmente la medesima persona, con queste regole potrebbe avere accesso al beneficio nell'anno successivo, anche se nel frattempo trovasse lavoro, migliorando così la propria condizione economica) ha evidenziato che:

- gli interventi a sostegno delle locazioni sono demandati ai Comuni, che devono curare il relativo bando e formulare la graduatoria;
- su questa fattispecie non vi è autonomia di decisione da parte dell'ATER, che svolge per il Comune solo un'attività tecnica di istruttoria;
- l'art. 2 al 1° comma del D.Lgs. 109 del 98 prevede che *"la valutazione della situazione economica è determinata con riferimento alle informazioni relative al nucleo familiare di appartenenza quale risulta alla data di presentazione della dichiarazione sostitutiva unica di cui all'art. 4"*;
- il significato della norma è chiaro nel determinare la valutazione della situazione economica come basata su un'informazione del richiedente il quale, ai sensi del medesimo art. 4 del D.Lgs. 109 del 1998, ha anche la facoltà di presentare, entro il periodo di validità della dichiarazione sostitutiva unica, una nuova dichiarazione qualora intenda far rilevare i mutamenti delle condizioni familiari ed economiche ai fini del calcolo dell'indicatore della situazione economica equivalente del proprio nucleo familiare;
- il legislatore ha quindi voluto dare al cittadino la possibilità di evidenziare la propria situazione patrimoniale o familiare di quel momento, anche se poi agli Enti erogatori è data facoltà di stabilire per le prestazioni da essi erogate la decorrenza degli effetti di tali nuove dichiarazioni;
- non essendo previsto da legge o regolamento nulla al riguardo, la determinazione del Comune di Trieste e dell'ATER di imporre alle persone di fare riferimento al proprio reddito dell'anno precedente è illegittima.

Premesso quanto sopra, il Difensore civico ha chiesto conto allo Sportello Casa del Comune e all'ATER della prassi adottata e, nello stesso tempo, ha informato il Servizio regionale ai fini della valutazione di competenza.

All'Ufficio sono pervenute le risposte dello Sportello Casa Comune TS del ATER e del Servizio demanio e Patrimonio Immobiliare – espropri del Comune di Trieste i quali hanno evidenziato che il termine del 31 maggio fissato dalla Regione ai Comuni per la presentazione delle graduatorie è troppo breve per poter acquisire per tempo le dichiarazioni reddituali relative all'anno precedente.

In seguito è pervenuta anche la risposta del Servizio edilizia residenziale della Direzione centrale Ambiente e Lavori Pubblici della Regione il quale ha dichiarato che i criteri previsti dal bando comunale adottati dall'ATER non corrispondono alle vigenti norme regolamentari.

La Direzione regionale, d'altra parte, ha precisato che i casi analoghi a quello rappresentato non abbisognano, per essere risolti, della modifica del termine di presentazione delle domande di contributo da parte dei Comuni fissato al 31 maggio, in quanto il regolamento regionale in questione (D.P.Reg. 27 maggio 2005, n. 0149 del Pres. e modificato con D.P.Reg. 18 dicembre 2006, n. 393 del Pres.) rinvia esclusivamente alle disposizioni del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 109, senza ulteriori limitazioni.

La determinazione dell'ISE e dell'ISEE deve essere compiuta perciò sulla base dei dati forniti dall'utente mediante dichiarazione sostitutiva concernente la sua situazione reddituale e patrimoniale. Il Comune di Trieste, nel prendere a base il reddito di due anni precedenti, compie un'operazione ingiusta nella sostanza e non necessaria.

Il Difensore regionale ha perciò interessato della questione il collega Difensore civico comunale affinché intervenga nei confronti dell'Amministrazione comunale di Trieste che, nel formulare i futuri bandi, dovrà attenersi a quanto precisato dalla Direzione regionale competente ad erogare i contributi in questione, in modo che la situazione reddituale dei cittadini bisognosi sia quella che risponde alla realtà di quel momento.

Alloggi di edilizia residenziale sovvenzionata e famiglie numerose: l'ISEE è più favorevole rispetto ai parametri usati dalle ATER?

Si è rivolto al Difensore Civico un padre di famiglia che lamentava l'esclusione dall'assegnazione di un alloggio ATER.

L'istante, padre di 5 figli, era stato collocato oltre al duemillesimo posto in graduatoria con un reddito di 23.000,00 euro, e quindi escluso da una possibile assegnazione.

Il Difensore civico denunciava il fatto a mezzo stampa (Messaggero - Il Piccolo-15 maggio 2007,) accusando il maggior rilievo che il meccanismo previsto per il calcolo Isee dà al numero dei componenti familiari rispetto ai parametri usati dall'ATER. Il tutto in contraddizione con vantate politiche a sostegno dell'istituzione familiare che si trova, nella realtà, a dover combattere con burocrazie incomprensibili e mancanza di fondi per i più bisognosi. E questo in un contesto economico in cui, come denunciato dall'ISTAT, *"una famiglia italiana su tre avrebbe difficoltà economiche. La lenta crescita dell'economia italiana ricade sui redditi delle famiglie. Il 50% dei nuclei familiari vive con meno di 1.900 euro al mese, ovvero con uno stipendio medio di 22.460 euro l'anno. Il 14,6% dichiara di arrivare con molta difficoltà alla fine del mese. E se arriva una spesa imprevista di almeno 600 euro, il 28,4 per cento afferma di non poterla affrontare. I nuclei famigliari maggiormente a rischio sono sicuramente quelli numerosi, composti di cinque o più componenti. Una notizia che potrebbe incidere ulteriormente sulla crescita demografica negativa del nostro paese"*.

A questa denuncia rispondeva la Presidente dell'ATER, sempre a mezzo stampa, affermando che il reddito del nucleo familiare viene calcolato sulla base dei componenti familiari e che sostenere il contrario era falso. Sosteneva la Presidente che il requisito fissato dalla normativa regionale per vedere accettata la domanda di alloggio era di un reddito di 20.000,00 € al massimo; limite superato nel caso presentato.

Resta il fatto che l'ATER, se adottasse per il calcolo dei redditi le norme di cui al D. Lgs. 109 del 1998 (cd. ISEE), si uniformerebbe alla normativa prevista per tutte le "prestazioni sociali agevolate", qual è senz'altro anche la concessione di un alloggio popolare in locazione.

Quando ed in base a quale calcolo del reddito familiare può essere ridotto il canone dell'edilizia popolare (cd. sovvenzionata)?

Si è rivolta al Difensore Civico un'utente che lamentava il fatto di essersi vista respingere una domanda di riduzione del canone di affitto per edilizia sovvenzionata.

Tale richiesta era sorretta dalla dichiarata riduzione di reddito, determinata dall'uscita dal nucleo familiare di un suo componente che portava il reddito globale alla diminuzione minima richiesta del 30%, diminuzione prevista dalla

regolamentazione vigente per l'ottenimento del beneficio. L'ATER ciononostante non concedeva la riduzione, introducendo nel calcolo globale dei redditi anche un reddito non imponibile. Interpellata dal Difensore Civico, l'ATER di Pordenone rispondeva in merito alle motivazioni dell'esito negativo della domanda, dichiarando che l'Azienda, in favore dell'utenza, concede riduzioni del canone di locazione in anticipo (sei mesi) rispetto alla decorrenza naturale (biennio), non vincolata in ciò dalla normativa regionale e con un trattamento di favore rispetto all'utenza svantaggiata. A tale scopo utilizzava il calcolo del "reddito globale familiare" includendovi anche redditi non imponibili, nella fattispecie assegno di accompagnamento per non vedente.

La Difensore Civico rilevava che la dizione utilizzata dall'ATER, sia sul piano lessicale che su quello logico, non si distingueva chiaramente rispetto alla dizione usata dalla L.R. 6 del 2003 art. 18, comma 1 lett. a) dove si parla di "situazione economica complessiva".

Considerando che l'utenza, alla quale si rivolgono tali provvedimenti dev'essere messa in grado di comprendere in modo chiaro e senza lasciar adito a dubbi, la Difensore Civico raccomandava e suggeriva all'Azienda di adottare una terminologia più chiara inserendo nella comunicazione istituzionale, sia del sito www.ater.pn.it del utente del cartainquilino del pag.17.jpg, sia negli opuscoli informativi, per ciò che concerne l'illustrazione relativa a questa speciale possibilità di riduzione semestrale del canone di locazione, una precisa indicazione. Proponendo, per esempio, una dizione del tipo: "Trattandosi di beneficio applicato dall'ATER, più favorevolmente rispetto alle norme regionali, saranno a tal fine calcolate anche le entrate non imponibili che non costituiscono reddito ai fini del calcolo del canone, effettuato all'atto dell'assegnazione ed ogni due anni, secondo quanto previsto dall'art. 18, comma 1 lettera a) della L.R. 6 del 2003 e art. 15 D.P.Reg. 13 aprile 2004 n. 119 Pres.

Richiesta cambio alloggio per avvicinamento a parente disabile: necessità di chiarezza terminologica nei confronti dell'utenza debole, ma di chiarezza ed onestà anche da parte del cittadino nella pretesa dei propri diritti

Si è rivolta al Difensore Civico una signora, inquilina di un alloggio ATER riferendo che anche suo padre invalido civile al 70% e non autosufficiente usufruisce di un alloggio ATER. Al fine di poter prestare assistenza al congiunto, la signora aveva chiesto cambio di alloggio e si era sentita opporre una risposta negativa perché, secondo quanto previsto dalle norme in vigore, solo l'invalido avrebbe potuto chiedere il cambio alloggio al di fuori dei bandi per i cambi alloggio all'uopo periodicamente previsti. L'istante aveva opposto a tale rifiuto obiezioni che il Difensore civico riteneva di poter condividere, in quanto la signora chiedeva aiuto perché il padre non era in grado fisicamente di affrontare un trasloco e perché nella zona da lei abitata non c'erano alloggi dotati di ascensore adatti ad accogliere persona con grave handicap. La Difensore Civico si rivolgeva, all'ATER e alla Direzione centrale Ambiente e Lavori pubblici della Regione al fine di invitare le Autorità a considerare benevolmente la questione esposta, onde trovare una soluzione per il problema dell'assistenza. Faceva notare inoltre, la poca chiarezza degli Enti nella corrispondenza con gli utenti, laddove, nel caso specifico, anziché esplicitare che l'utente "non è in possesso dei requisiti previsti dall'art. 7 p.to a) del Regolamento per i cambi di alloggio, modificato con delibera del C.d.A. PV 716 del 30 maggio 2006" sarebbe stato più comprensibile se avesse indicato specificamente i requisiti stessi, non trovando corretto l'addossare all'utente l'onere di una ricerca del Regolamento e della Delibera.

Nel contempo, il Difensore civico, trovando l'argomento generalizzabile ad altri casi simili e ritenendo che la situazione di disagio prospettata fosse tale da meritare una maggior attenzione anche da parte della politica, invitava l'Assessore competente in materia ed il Presidente della Commissione consiliare permanente che si occupa della materia in esame ad interessarsi del problema, al fine di valutare l'opportunità di modificare il vigente Regolamento nella parte in cui esso prevede la possibilità di cambio alloggio unicamente alle persone invalide e non un avvicinamento ad altri inquilini ATER per consentire necessari supporti assistenziali.

Per parte sua l'ATER rispondeva lamentando la difficoltà a soddisfare le richieste di cambi alloggi a causa della scarsità delle risorse alloggiative, ma precisava anche qualche cosa che l'istante aveva ommesso e cioè che l'anziano genitore condivideva l'alloggio con la consorte, in età da poter provvedere alle difficoltà del disabile.

Riscatto di alloggio ATER: che valore ha il prezzo proposto dall'ATER prima della delibera del Consiglio di Amministrazione sulla cessione?

Una cittadina si è rivolta all'Ufficio lamentando che il marito, allora in vita, aveva chiesto, ancora nel 1993, il riscatto dell'alloggio ATER occupato dalla famiglia, ma, non essendo a quel tempo stato stipulato il contratto di

compravendita, il prezzo definitivo della vendita nel 2005 era molto aumentato, mentre la situazione reddituale della famiglia – la medesima è ora vedova con un figlio disabile a carico - è molto peggiorata.

L'interessata sosteneva che il prezzo avrebbe dovuto essere quello comunicato inizialmente al marito, e che l'aggiornamento del prezzo dell'immobile effettuato dall'Azienda non fosse legittimo. Chiedeva di conoscere i motivi per i quali quell'atto dell'allora IACP non fosse da ritenersi valido e perché l'Istituto non avesse proceduto a sistemare le pendenze prima della morte del marito. Inoltre, a causa delle sue condizioni economiche attuali, lamentava di non essere assolutamente in grado di effettuare versamenti superiori a quelli che attualmente stava versando come canone di locazione.

Dall'approfondimento condotto dal Difensore si è saputo che l'allora IACP non aveva potuto stipulare quel contratto a causa di un problema di sanatoria per opere abusive eseguite dagli inquilini.

Quanto al prezzo di cessione, considerate le difficoltà economiche lamentate dall'istante, il Difensore civico ha convocato un incontro per valutare la questione congiuntamente con l'Ente.

L'Azienda ha dichiarato che per poter venire incontro alla signora avrebbe potuto calcolare la rata mensile di mutuo in un importo costante pari alla quota attuale del canone di locazione, allungando la durata del pagamento di un paio d'anni per raggiungere la maggiore somma dovuta.

Alla conclusione dell'incontro l'ATER aveva assicurato la chiusura della pratica in tempi abbastanza brevi.

Un paio di mesi dopo l'istante si è vista recapitare nuovi bollettini corrispondenti alla somma dei nuovi versamenti da effettuare, ma la stessa aveva già provveduto al versamento mensile degli affitti per cui non riusciva a capire come mai le avessero inviato una nuova richiesta di pagamento, oltretutto senza nessuna lettera accompagnatoria dove ne venisse specificata la motivazione.

Il Difensore Civico ha svolto perciò un ulteriore intervento nei confronti dell'ATER chiedendo spiegazioni sulla richiesta di pagamento di quanto era già stato versato e circa il fatto che l'impegno alla stipula del contratto non era stato mantenuto. L'ATER al riguardo ha inviato una relazione dettagliata su tutto l'iter eseguito fino a quel momento dichiarando di aver inviato tutta la pratica al notaio di fiducia dell'istante per poter definitivamente firmare il contratto di vendita.

Si spera davvero che la pratica della ricorrente, iniziata già da più di un decennio, si possa concludere positivamente.

Lavori di potenziamento rete Italgas e ripartizione spese

Si sono rivolti al Difensore civico i proprietari di alloggi già di proprietà dell'ATER perché l'ATER stessa aveva deciso di interrompere la fornitura di riscaldamento per una caldaia di proprietà comunale.

L'ATER, dovendo provvedere, oltre che al rifacimento della caldaia, anche a potenziare la rete di distribuzione in loco, aveva chiesto il pagamento della rispettiva quota di spese ai proprietari di alloggi riscattati.

Il Difensore civico ha anzitutto approfondito il motivo per cui i proprietari degli alloggi riscattati venivano gravati dai costi di una nuova caldaia e li ha convinti ad accettare l'inevitabile decisione.

Ha approfondito poi perché solo a loro era chiesto di partecipare alla spesa del rinnovo della rete del gas e non a tutti i fruitori della nuova rete potenziata, il che avrebbe consentito un minor esborso da parte dell'ATER e dei proprietari.

L'Italgas, interpellato per chiarimenti dal Difensore Civico, rispondeva precisando che la richiesta del potenziamento della rete era stata avanzata dall'ATER che aveva concordato il preventivo e saldato il dovuto e che, in ordine alla ripartizione dei costi, l'Italgas non poteva intervenire essendo estraneo al rapporto finale tra cliente e Società di vendita. Tuttavia evidenziava come il potenziamento andava solo a beneficio dei nuovi clienti finali, in quanto i clienti precedentemente allacciati non si venivano a trovare in una situazione di vantaggio rispetto al nuovo dimensionamento della rete, intervento del resto nemmeno richiesto ed auspicato da questi ultimi.

Il Difensore Civico, alla luce di quanto sopra conveniva, sul fatto che non si poteva ipotizzare differente ripartizione di costi includendo soggetti non richiedenti e non beneficiari del nuovo intervento tecnico.

Il caso è emblematico per capire come i proprietari degli alloggi ex-ATER, concessi in riscatto a prezzi irrisori, siano rimasti, come mentalità, degli "inquilini" e difficilmente capiscono che essere proprietari significa non potersi sottrarre

ad opere di manutenzione straordinaria talvolta molto gravose dal punto di vista economiche. L'amministrazione di questi stabili rappresenta un onere molto pesante per le ATER.

DIRITTI CIVILI

La ricevuta dell'Ufficio postale di presentazione della richiesta di rinnovo di permesso di soggiorno è utile anche per gli esami di guida

Si è rivolta all'Ufficio una cittadina extracomunitaria, in Italia già da alcuni anni, riferendo che al fine di sostenere gli esami per ottenere la patente di guida, ha esibito la ricevuta dell'Ufficio postale che attesta la richiesta di rinnovo di permesso di soggiorno e lamenta di non essere stata ammessa a sostenere l'esame di teoria. Avvisa che, perdurando tale diniego, potrebbe scaderle il foglio rosa, con conseguente aggravio di spese per il rinnovo della procedura.

Ai sensi della circolare del Ministero dei trasporti prot. 33915 del 1.2 del 20 settembre 2006 che ha recepito la direttiva del Ministero dell'Interno prot. n. 11050 del M(8) del 5 agosto 2006 sui diritti dello straniero, in attesa di rinnovo del permesso di soggiorno la ricevuta attestante l'avvenuta presentazione della richiesta di rinnovo di permesso di soggiorno è utile al fine della ammissione e dello svolgimento degli esami, sia teorici sia pratici, per il conseguimento della abilitazione alla guida di veicoli a condizione che l'interessato abbia richiesto il rinnovo del permesso di soggiorno prima della scadenza dello stesso, ovvero entro 60 giorni dalla scadenza.

L'Ufficio è intervenuto presso la Motorizzazione civile competente per territorio e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – S.I.I.T. 3 Veneto – Friuli V.G. – Trentino A.A. Settore Trasporti di Venezia-Mestre con la richiesta di applicazione della normativa in parola al fine che all'interessata fosse consentito di sostenere gli esami necessari per il conseguimento della patente di guida in base alla documentazione già presentata alla Motorizzazione civile.

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – S.I.I.T. 3 Veneto – Friuli V.G. – Trentino A.A. Settore Trasporti di Venezia-Mestre, accogliendo l'intervento del Difensore civico, ha comunicato di aver assunto la determinazione di assegnare alla "ricevuta rilasciata dagli Uffici Postali" la stessa valenza certificativa, per non appesantire l'iter burocratico a carico dei cittadini stranieri che devono fruire dei servizi erogati dagli Uffici periferici del SIIT 3, del cedolino di ricezione della domanda rilasciato dagli Uffici delle Questure.

L'Ufficio ha portato a conoscenza dell'interessata quanto sopra mediante la trasmissione di copia della nota risposta del Ministero dei Trasporti e segnalando di prestare attenzione laddove si specifica che la condizione essenziale affinché la ricevuta rilasciata dagli Uffici postali abbia la stessa valenza certificativa del cedolino di ricezione rilasciato dagli Uffici delle Questure è che il cittadino straniero abbia richiesto il rinnovo del permesso di soggiorno prima della scadenza dello stesso, ovvero entro 60 giorni dalla scadenza e inoltre che la ricevuta venga esibita unitamente all'originale del permesso di soggiorno in corso di rinnovo.

L'istante è rimasta soddisfatta dall'interessamento e dal contributo fornito dall'Ufficio.

Cittadini non comunitari e parità di trattamento

Si è rivolta all'Ufficio del difensore civico una cittadina per conto del genero, cittadino statunitense, lamentando che il Comune si rifiutava di iscriverlo all'anagrafe in quanto non ancora in possesso della "Carta di soggiorno", e questo, sulla base del p.to 3 della Circolare del Ministero dell'Interno n. 19 del 6 aprile 2007, che effettivamente prevede come "opportuno" che "*l'adempimento relativo all'iscrizione anagrafica sia successivo all'acquisizione della Carta di soggiorno*". Tuttavia la medesima circolare al p.to 8 dispone, come regime transitorio per le carte di soggiorno chieste alle Questure prima dell'11 aprile 2007, e a quella data non ancora rilasciate (come del caso in esame), che: "*per semplificare gli adempimenti a carico dell'interessato si ritiene che quest'ultimo debba limitarsi ad esibire all'Ufficio Anagrafe la ricevuta di presentazione dell'Istanza della Carta di soggiorno, rilasciata dalla Questura o da Poste Italiane ed autodichiarare la sussistenza delle condizioni di soggiorno previste dal decreto legislativo in oggetto*". Il Difensore civico ha rilevato che il cittadino statunitense, coniugato con cittadina italiana, da tempo presente sul territorio in quanto dipendente di una base USAF e al momento non facente più parte del personale della base e per questo richiedente un permesso di soggiorno, si era venuto a trovare in una situazione di grave svantaggio anche rispetto a qualunque altro cittadino non comunitario, stante il fatto che i non comunitari possono chiedere l'iscrizione anagrafica sulla base della ricevuta della presentazione dell'istanza di permesso di soggiorno (per ricongiungimento o per lavoro subordinato) secondo quanto previsto dalla Circolare del Ministero dell'Interno 2 aprile 2007 n. 16 in base alla direttiva

emanata il 20 febbraio 2007 dal Ministero "in materia di diritti dello straniero nelle more del rilascio del primo permesso di soggiorno per lavoro subordinato".

Il Difensore civico chiedeva quindi al Prefetto competente territorialmente ed al Vice Capo del Dipartimento Vicario per gli Affari Interni e territoriali di sollecitare il Comune in oggetto a procedere all'iscrizione del cittadino americano in base alla predetta Circolare 19 del 2007 del Ministero dell'Interno o, anche se a titolo meno favorevole, in via analogica in base alla n. 16 del 2007 del medesimo Ministero.

All'esame dei fatti rilevava inoltre una seconda difficoltà conseguente la mancata iscrizione all'anagrafe e cioè la mancata previsione per il cittadino americano della copertura sanitaria.

A tal proposito il Difensore civico scriveva al Ministero della Salute e alla Direzione centrale Salute e Protezione Sociale per verificare se il paragrafo della Circolare del Ministero della Salute, che fornisce indicazioni circa l'applicazione del D.Lgs. 30 del 2007 di recepimento della Direttiva Comunitaria 38 del 2004 concernente il diritto di libera circolazione e di soggiorno dei cittadini UE e dei loro familiari, laddove disciplina "il soggiorno di durata superiore a tre mesi" e prevede che il cittadino dell'Unione sarà iscritto al S.S.N. quando "sia familiare di cittadino italiano" fosse estensibile anche a cittadini provenienti da paesi extra comunitari, e se tale diritto prescindesse dalla "vivenza a carico", requisito invece previsto dall'art. 34, Il comma del D.Lgs. 286 del 1998.

Il Ministero rispondeva positivamente, in base all'art. 34, comma 1 lett. B) del D.Lgs. 25 luglio 1998 n. 286 "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero" dove sostiene che il cittadino extracomunitario, titolare di permesso di soggiorno "per motivi familiari" ha l'obbligo di iscrizione al S.S.N. medesimo. Il requisito di "vivenza a carico" sarebbe stato invece mal interpretato dall'Azienda Sanitaria, riferendosi il 2° comma dell'art. 34 del citato D.Lgs. 286 del 1998 a familiari del cittadino straniero e non al familiare per il ricongiungimento al quale il permesso di soggiorno sia stato attribuito.

In considerazione di quanto appurato, il Difensore civico invitava l'Azienda Sanitaria competente ad accogliere prontamente la domanda del cittadino americano sulla base della richiesta del permesso di soggiorno.

L'Azienda Sanitaria recepiva l'invito e iscriveva il cittadino.

Quanto al Comune, esso ha precisato che, in realtà, il cittadino statunitense non aveva ancora presentato domanda di iscrizione anagrafica. A questo punto è rimasto sospeso il problema teorico posto dal difensore, ma il cittadino statunitense ha subito ottenuto l'iscrizione anagrafica appena l'ha richiesta.

Doglianze relative alle difficoltà incontrate nel riconoscimento della cittadinanza italiana *jure sanguinis*

Nell'anno in corso, si sono rivolti al Difensore civico diversi cittadini provenienti dal Brasile, e di ascendenza italiana, che hanno lamentato le difficoltà incontrate per il riconoscimento della cittadinanza italiana *jure sanguinis* a favore di chi, nato all'estero, discende da cittadini italiani che non hanno mai rinunciato alla cittadinanza originaria.

In particolare essi hanno segnalato che, da un lato, le rappresentanze italiane in Brasile non sono più in grado di provvedere alle convalide in tempi brevi, dovute alle innumerevoli richieste, con tempi per l'accoglimento della domanda che vanno dagli 8 ai 20 anni e, dall'altro, in seguito al decreto legge 10 del 15 febbraio del 2007, in una norma stralciata in seguito alla conversione del decreto stesso, è stato abolito il permesso di soggiorno di breve periodo che avrebbe loro consentito di avviare le pratiche. Con legge 28 maggio 2007, n. 68 una nuova disciplina dei soggiorni di breve durata degli stranieri per visite, affari, turismo e studio è entrata in vigore. Essa dispone l'abolizione del permesso di soggiorno per periodi non superiori a tre mesi, con presentazione di dichiarazione di presenza sul territorio fatta alle frontiere per cittadini extra Schengen e entro otto giorni con dichiarazione resa al questore della provincia in cui si trova per il cittadino dell'area Schengen.

Ciò premesso i richiedenti hanno segnalato che, da quando per ottenere il permesso di soggiorno è necessario presentare la relativa domanda presso gli uffici postali, è molto più difficile ottenere il riconoscimento della cittadinanza dai Comuni. Infatti, allorché i cittadini stranieri giungono in Italia, possono ottenere dal Comune il riconoscimento del diritto a seguito di presentazione degli atti che comprovano la diretta discendenza da cittadino italiano, previo acquisto della residenza che presuppone permesso di soggiorno valido.

Tuttavia a causa della lentezza con cui sono evase le pratiche da parte di Uffici Postali, oberati da un lavoro nuovo e per il quale non vi è stata sufficiente preparazione, di fatto non riescono ad esibire un permesso di soggiorno valido per avviare la pratica di riconoscimento.

A tutto ciò alcuni Comuni hanno risposto correttamente su presentazione della semplice ricevuta attestante l'avvenuta presentazione della richiesta di rilascio di permesso di soggiorno, facendo seguito alle direttive impartite del Ministero dell'Interno a riguardo (circolare 32 del 13 giugno 2007, Ministero dell'Interno- dipartimento per gli affari interni e territoriali- Direzione Centrale per i Servizi Demografici- "... la ricevuta di tale dichiarazione, resa dagli interessati nei sensi sopraesposti, si ritiene che possa costituire titolo utile al fine dell'iscrizione anagrafica di coloro che intendono avviare in Italia la procedura per il riconoscimento della cittadinanza jure sanguinis, in relazione a quanto disposto con la circolare 29 del 2002") mentre altri continuano a pretendere l'esibizione del permesso di soggiorno.

Al fine di garantire una metodologia univoca, chiara e trasparente, il Difensore civico ha fatto pervenire alle varie Prefetture della Regione, e per conoscenza al Ministero dell'Interno, richiesta di invio di disposizioni univoche ai Comuni (anche in seguito alla Direttiva del ministero dell'Interno, sul diritto dello straniero nelle more del rinnovo del permesso di soggiorno, del 5 agosto 2006), tali da consentire uniformità di risposta per l'attivazione di procedure per la pratica del riconoscimento della cittadinanza italiana, per coloro che si trovino nelle condizioni del caso esposto, anche con la semplice presentazione all'Anagrafe della ricevuta, rilasciata dall'Ufficio Postale, attestante l'avvenuta presentazione della richiesta del permesso di soggiorno.

Di un tanto è stato altresì informato il Consiglio regionale con comunicato ACON 11 aprile 2007.

ACCESSO AGLI ATTI

(Leggi 241 del 1990 e successive modifiche – L.R. 7 del 2000)

Accesso agli atti ex L.R. 20.03.2000, n. 7 e art. 25 LEGGE 241 del 1990 di un Consigliere Regionale nell'esercizio delle sue funzioni

Si è rivolto all'Ufficio del Difensore civico un Consigliere regionale che lamentava, ex art. 25 della legge 7 agosto 1990, n. 241, la mancata risposta alla sua richiesta di accesso ai dati concernenti l'attività della Direzione centrale Attività Produttive, indicati in una propria nota che si riferiva in particolare ai dati relativi agli organi collegiali che fanno riferimento alla Direzione.

Il Difensore civico regionale, ritenendo fondata la richiesta dell'istante, ai sensi dell'art. 67 della L.R. 20 luglio 2000 n. 7 così come modificato dall'art. 24 della L.R. 14 del 2004 dal momento che i dati richiesti inerivano sicuramente alla funzione di controllo dei consiglieri regionali sul funzionamento dell'apparato burocratico regionale, ai sensi del citato art. 25, comma 4 chiedeva all'Autorità in indirizzo di consentire l'accesso ai dati richiesti.

La Direzione ha provveduto a soddisfare la richiesta, riconoscendo fondata e legittima la richiesta del Consigliere e giustificando il mancato accesso come ritardo dovuto alla mole dei dati richiesti e non certo all'infondatezza della pretesa.

Accesso agli atti relativi ad un progetto di opera pubblica: gli atti relativi alla direzione lavori di opera pubblica sono oggetto di diritto d'accesso?

Si è presentato al Difensore civico un architetto che lamentava il diniego di una Comunità Montana all'accesso agli atti da lui richiesto a seguito di una contravvenzione ascrittagli per un preteso errore progettuale. L'utente aveva chiesto di poter vedere una serie di documenti relativi al progetto di opera pubblica, ma aveva ottenuto risposta negativa. Riteneva che ciò fosse contrario a quanto previsto all'art. 25, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi).

Trascorsi i trenta giorni dal diniego, così come prevede la legge, il cittadino avrebbe potuto rivolgersi al tribunale regionale amministrativo ovvero richiedere al Difensore Civico, competente per ambito territoriale, di riesaminare la determinazione.

Il Difensore civico interpellato si rivolgeva alla Direzione Centrale Relazioni internazionali, Comunitarie e Autonomie Locali la quale riteneva che, come previsto dall'art. 22 della legge 241 del 1990, gli atti relativi alla direzione lavori di opera pubblica, se detenuti dall'amministrazione, sono oggetto di diritto d'accesso.

Il parere indicava che l'art. 97 del Decreto del Presidente della Regione 5 giugno 2003, n. 0165 del Pres. (Regolamento di attuazione previsto dalla legge regionale 14 del 2004 recante "Disciplina organica dei lavori pubblici") individua i documenti amministrativi contabili per l'accertamento dei lavori e delle somministrazioni in appalto, e che il

precedente art. 96 stabilisce che gli atti contabili sono redatti dal direttore dei lavori e sono atti pubblici a tutti gli effetti di legge.

Avendo verificato che gli atti richiesti, relativi alla direzione lavori di un'opera pubblica, sono necessariamente detenuti dall'amministrazione, conseguentemente risultava legittima la richiesta di accesso da parte dell'istante. Alla luce di quanto sopra il Difensore civico inviava agli organi competenti della Comunità Montana una lettera nella quale, allegando il parere del Servizio Affari Istituzionali e Sistema Autonomie locali, sottolineava l'erroneità della tesi sostenuta dalla Comunità Montana per negare l'accesso agli atti e sollecitava la stessa a provvedere quanto prima a rendere disponibile l'accesso così come richiesto dall'avente diritto.

Risposte agli atti di sindacato ispettivo dei consiglieri regionali

Il Difensore civico, ad una richiesta di un Consigliere regionale che chiedeva un intervento volto a sollecitare l'evasione di 278 atti di sindacato ispettivo tra interrogazioni ed interpellanze, rispondeva nei termini seguenti.

Premettendo di avere attentamente esaminato la dottrina costituzionale, la difensore spiegava che gli atti di sindacato ispettivo attribuiti ai consiglieri regionali si classificano come "atti politici".

Pur se la distinzione tra "atti politici" ed "atti di alta amministrazione" non è agevole né pacifica, tuttavia non ha un significato puramente concettuale, ma presenta rilevanti conseguenze giuridiche, in quanto incide sulla individuazione dei confini della tutela giurisdizionale nei confronti dei pubblici poteri.

Mentre, infatti, l'attività di alta amministrazione, benché caratterizzata da un'amplissima discrezionalità, è sempre stata considerata sindacabile dal giudice, l'attività politica è, al contrario, sempre stata ritenuta estranea al controllo giurisdizionale. La dottrina ha fatto discendere la non sindacabilità degli atti politici dalla libertà dei fini, tipica dell'attività politica e dalla conseguente assenza dei parametri, alla stregua dei quali verificarne la legittimità. (v. voce "Atti politici e di alta amministrazione" tratta da *Dizionario di diritto pubblico diretto da Sabino Cassese, vol. I°, ed. Giuffrè, Milano, 2006, pag. 517*).

Pur tuttavia, se un tanto non è opinabile relativamente all'atto "interrogazione" o "interpellanza", ci si potrebbe chiedere se altrettanto debba dirsi della risposta dovuta da parte dell'Amministrazione.

Il Difensore riferiva che, sul punto, non aveva trovato precedenti, ma riteneva, in via di ragionamento, che se "atti politici" sono gli atti di sindacato ispettivo dei consiglieri, altrettanto debba dirsi delle risposte, considerato che, non potendo l'atto politico essere soggetto a controllo giurisdizionale per una verifica della legittimità, non è possibile verificare la legittimità della corrispondente risposta o mancata risposta dell'Esecutivo regionale. Nel senso che se è precluso un controllo sull'atto di sindacato, nel senso che è lasciato alla responsabilità politica del Consigliere il contenuto e la quantità degli atti posti in essere, altrettanto è lasciata alla sensibilità e responsabilità politica dell'Esecutivo, chiamato a rispondere della valutazione sulla fondatezza, la pertinenza e la congruenza degli atti di sindacato presentati.

Dall'assenza di controllo giurisdizionale deriva l'assenza dei poteri di intervento del Difensore civico, che, nel caso previsto dall'art. 25 della legge 241 del 1990, si qualifica come attività para-giurisdizionale. Infatti, anche questi, seppure organo amministrativo privo dei poteri impositivi, tipici della giurisdizione, svolge in generale una funzione di stimolo e controllo in base a diritto e, nel caso dell'accesso, una funzione decisoria, seppure non definitiva. Non ha perciò la facoltà di sindacare né l'esercizio della funzione di sindacato ispettivo svolto dai consiglieri, né i motivi dell'inadempienza al corrispondente obbligo di risposta da parte dell'Amministrazione.

In conseguenza, il Difensore civico si sentiva in dovere solo di rivolgere una raccomandazione alla Presidenza della Regione alla massima attenzione e puntualità nell'evadere gli atti di sindacato ispettivo dei consiglieri regionali.

ATTIVITÀ PRODUTTIVE

Corsi di formazione professionale per l'esercizio dell'attività di consulenza per la circolazione dei mezzi di trasporto previsti dall'art. 10, commi 3 e 5 della LEGGE 8 agosto 1991, n. 264

Ha presentato istanza al Difensore civico un'utente che lamentava che il Servizio Logistica e Trasporto merci della Regione non aveva ritenuto possibile organizzare i corsi di formazione previsti dall'art. 10, commi 3 e 5, della legge 8 agosto 1991, n. 264 e disciplinati dal D.M. 1 marzo 2000, n. 127. Trovandosi l'istante, come pure altre persone con le

sue caratteristiche, ancora ad esercitare l'attività di consulenza per la circolazione dei mezzi di trasporto, di cui all'art. 1 della legge 8 agosto 1991, n. 264, con autorizzazione in via provvisoria, - rilasciata nel lontano 1996 - non essendo, alla data di entrata in vigore della predetta legge, in possesso dei cinque anni previsti dall'art. 10, 2° comma, per il conseguimento, a domanda, dell'attestato di idoneità professionale, di cui all'art. 5, avrebbe potuto conseguire l'autorizzazione da parte della Provincia a questa attività commerciale solo dopo aver presentato domanda e aver frequentato con profitto un corso di formazione professionale. Non essendo stato attivato tale corso, chi si fosse trovato in tali condizioni avrebbe potuto invece unicamente proseguire l'attività con autorizzazione provvisoria, rilasciata ai sensi dell'ultima parte del citato comma 3 dell'art. 10 della legge 264 del 1991. Il Difensore civico interpellava il Servizio logistica e trasporto merci esprimendo di non comprendere le ragioni per le quali non era stato attivato il corso in oggetto, per così lungo tempo dopo il rilascio dell'autorizzazione provvisoria, unica modalità che avrebbe consentito agli interessati di ottenere l'autorizzazione definitiva.

Resa edotta sul fatto che il *Consorzio Unico Autoscuole* sarebbe stato disponibile ad organizzare il corso, previa autorizzazione della Regione, la Difensore civico chiedeva l'attuazione del corso, considerando che in questo caso non avrebbe gravato sulle finanze regionali e l'autorizzazione da parte della Regione, ai sensi del D.M. 1 marzo 2000, n. 127, dello svolgimento del corso previsto dall'art. 10, commi 3 e 5, fornendo agli interessati informazioni adeguate sulle formalità per l'organizzazione del corso medesimo.

Coglieva inoltre l'occasione per segnalare che il Disegno di legge n. 259 "Attuazione del D.Lgs. n. 111 del 2004 in materia di trasporto pubblico regionale e locale, trasporto merci, motorizzazione, circolazione su strada e viabilità", presentato dalla Giunta regionale in data 26 giugno 2007 prevedeva il trasferimento alle Province delle funzioni di cui all'art. 10 comma 2 della legge 8 agosto 1991 n. 264, con un comma contenuto nell'art. 47 (*Funzioni delle Province in materia di motorizzazione*), mentre la funzioni di cui all'art. 5 della medesima Legge erano trasferite alle Province con l'art. 46 (*Funzioni delle Province in materia di autotrasporto*). Ciò premesso segnalava che non era comprensibile il motivo per cui l'art. 5 era stato ritenuto non attinente all'autotrasporto e, di conseguenza, le due funzioni fossero fatte ricadere in due fattispecie diverse, dal momento che i corsi, per i quali era stato chiesto l'intervento, non erano invece affatto previsti in questo trasferimento di funzioni e che, ad ogni modo, se prima dell'entrata in vigore della devoluzione il corso in questione fosse stato organizzato, essendo l'art. 10 della legge 264 del 1991 norma transitoria, la mancanza di una previsione espressa con riguardo ai corsi previsti dall'art. 10 commi 3 e 5 non sarebbe stato di alcuna rilevanza. Su questo punto la Direzione ha ringraziato il difensore per l'opportuno suggerimento.

A seguito della richiesta del Difensore civico, la Direzione Centrale pianificazione territoriale, energia, mobilità e infrastrutture di trasporto rispondeva dichiarando di non aver ricevuto richiesta di autorizzazione a corsi e che, comunque, dopo un'attenta analisi le persone potenzialmente interessate erano state non più di dieci, ciononostante, riconoscendo il disagio, informava che ci sarebbe stata la predisposizione di una "Generalità di Giunta" al fine di ottenere il consenso all'avvio di un iter autorizzativi per l'effettuazione del corso richiesto.

Il Difensore civico, in considerazione del fatto che l'imminente trasferimento alle province della materia avrebbe potuto rappresentare un rischio grave e reale di procrastinazione del corso; considerato che l'organizzazione del corso avrebbe, comunque, fatto capo alla Direzione Centrale competente, la quale quindi avrebbe mantenuto la competenza, anche con il passaggio delle funzioni alle province e, che gli interessati all'organizzazione al corso attendevano ormai da moltissimi anni, esercitando la loro attività dal lontano 1996 con autorizzazioni provvisorie, sollecitava la Direzione Centrale Lavoro, Formazione, Università e Ricerca ad avviare l'iter organizzativo per l'organizzazione del corso previsto dall'art. 10, commi 3 e 5 della legge 8 agosto 1991, n. 264.

Danni lamentati da un'Azienda agricola che ha perso una fonte di approvvigionamento idrico durante i lavori per la grande viabilità triestina

Una cittadina, titolare di un'Azienda Agricola, si è rivolta al Difensore civico dopo avere in precedenza contattato alcuni enti ed amministrazioni pubbliche in merito ad una questione di vitale importanza per la sua Azienda: l'esaurimento quasi totale di una sorgente d'acqua su di un terreno concessore in affitto ventennale dall'EZIT sul quale esercita attività olivicola, di orticoltura, di viticoltura nonché attività di "fattoria didattica-naturalistica".

Già nel mese di ottobre 2006, e successivamente nell'aprile 2007, l'interessata aveva denunciato l'esaurirsi della sorgente d'acqua. A seguito della prima segnalazione e di propri accertamenti, l'Ispettorato Ripartimentale delle Foreste aveva impartito una serie di prescrizioni al fine di evitare pregiudizio agli interessi tutelati dal vincolo idrogeologico nelle more delle risultanze di ulteriori accertamenti tecnici.

Nel febbraio 2007 l'ACEGAS aveva svolto lavori di riparazione su una vecchia condotta d'acqua vicina alla zona sulla quale si trova il terreno. Ciò aveva creato l'impressione che fosse stata proprio l'esecuzione di queste riparazioni a causare la scomparsa della sorgente in quanto non di sorgente si sarebbe trattato, ma di una perdita delle ormai vetuste tubature. Un tanto è stato invece smentito da accertamenti svolti dalla pattuglia forestale di S. Dorligo che ha constatato che esiste tuttora dell'acqua che sgorga, seppure in misura minima, nel bacino naturale di raccolta (bacino che è stato adattato per un suo migliore utilizzo dal marito della signora che aveva pure ottenuto dalla Direzione provinciale dei Lavori Pubblici una concessione di presa d'acqua di 15.000 mq all'anno).

L'evolversi della questione fa supporre, come fin dall'inizio ritenuto dall'interessata, che siano stati i lavori della Grande Viabilità - e tutte le opere ad essi collegate - eseguiti nelle vicinanze del terreno a modificarne l'assetto e a far scomparire la sorgente d'acqua che potrebbe essersi convogliata verso un diverso "canalone".

Gli interessati si sono rivolti anche all'ARPA che, su loro richiesta, ha effettuato l'analisi delle acque in questione prelevandole in loco. In esse non ha rilevato "la presenza di traccianti di clorazione caratteristici dell'acqua di rete".

In relazione al problema si è tenuta presso la sede di Trieste dell'Ufficio una riunione fra la Difensore, l'interessata ed il tecnico agronomo di sua fiducia, i rappresentanti dell'ANAS, del Comune di S. Dorligo della Valle-Dolina, della Direzione provinciale dei Lavori Pubblici di Trieste, dell'Ispettorato Ripartimentale delle Foreste di Trieste e Gorizia, del Museo di Storia Naturale di Trieste e dell'Impresa che provvede all'esecuzione dell'opera pubblica denominata "Grande Viabilità".

Se è pur vero che le questioni legate alle richieste di risarcimento del danno hanno come luogo naturale di definizione della controversia le aule giudiziarie, nella fattispecie, trattandosi di un'opera pubblica (di cui nessuno vuole porre in dubbio la necessità di esecuzione) la riunione presso l'Ufficio del Difensore civico ha voluto rappresentare un tentativo di mediazione al fine di valutare se sussistano le premesse per accogliere le richieste presentate dalla titolare dell'Azienda Agricola che, per le cause che dovranno essere ulteriormente approfondite, ha indubbiamente subito un notevole danno dalla scomparsa della fonte insistente sul terreno da lei coltivato.

Ognuno dei partecipanti alla riunione ha avuto modo di chiarire la posizione dell'Ente da lui rappresentato in ordine alla questione e si è giunti ad un utile scambio di informazioni e di documenti, che si auspica possa costituire la premessa per dare una corretta risposta alle richieste presentate dalla cittadina interessata.

PERSONALE REGIONALE

Non spetta l'assistenza sanitaria integrativa prevista dalla L.R. 25 del 2001 ai dipendenti cui è stata riconosciuta la dipendenza da causa di servizio di un'infermità, ma non un trattamento pensionistico privilegiato

Un cittadino si è rivolto al Difensore Civico lamentando che a seguito della sua richiesta di assistenza integrativa presso l'Azienda sanitaria di competenza la stessa aveva determinato che gli aventi diritto alla erogazione della prestazione aggiuntiva sono solamente i titolari di pensione privilegiata.

Il ricorrente riteneva questo non legittimo in quanto la legge non specifica che tali benefici siano assegnati solo alla specifica categoria.

Il Difensore civico, per fornire chiarimenti all'istante, ha svolto l'intervento nei confronti della Direzione Centrale Salute e Protezione Sociale di Trieste la quale ha inviato la nota già inoltrata all'UNMS e alle Aziende Sanitarie della Regione Friuli Venezia Giulia. La risposta si basa su giurisprudenza della Corte dei Conti, Sez. II Pens. Civ., sentenza 57857 del 18 giugno 1985 che stabilisce: "il dipendente che, pur avendo riconosciuta la dipendenza da causa di servizio di un'infermità, non abbia conseguito alcun trattamento pensionistico di privilegio non ha diritto all'applicazione della legge 26 gennaio 1980 n. 9.

Poiché l'art. 2 lett. B della L.R. 25 del 2001 dispone che l'assistenza sanitaria integrativa viene erogata a favore dei mutilati ed invalidi per servizio titolari dei benefici di cui alla legge 9 del 1980, se ne deduce che i dipendenti i quali non beneficiano di quella legge, non possono nemmeno usufruire di assistenza sanitaria integrativa.

La risposta della Direzione è stata trasmessa al cittadino.

CONCESSIONI E CONTRIBUTI REGIONALI

Concessione già del demanio statale e relativa ad un bene che ricade nella competenza regionale ex decreto legislativo 25 maggio 2001, n. 265: di chi oggi la competenza?

Un avvocato si è rivolto al Difensore civico per conto di un cittadino da tempo interessato alla concessione di un casone situato nella laguna di Marano Grado e già assentita dal Genio Civile di Udine a favore di un terzo per la durata di trent'anni.

La questione è stata affrontata dal Difensore con il Direttore del Servizio Demanio della Direzione centrale del Patrimonio e dei Servizi Generali della Regione Demanio in una riunione tenutasi in data 29 marzo 2007 presso l'Ufficio.

In questa riunione si è appreso che:

- detto casone è situato su un mappale ad oggi è ancora da trasferire in proprietà all'Amministrazione regionale con le modalità di cui al decreto legislativo 25 maggio 2001, n. 265, su cui peraltro le amministrazioni sono in enorme ritardo;
- questo decreto legislativo, recante "Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia per il trasferimento di beni del demanio idrico e marittimo, nonché funzioni in materia di risorse idriche e di difesa del suolo" stabilisce, tra l'altro: che sono trasferiti alla Regione tutti i beni dello Stato e relative pertinenze, di cui all'art. 30, comma 2 della LEGGE 5 marzo 1963 n. 366 (e delimitati con il Decreto del Ministro per i LL.PP. n. 1330 del 23 giugno 1966), situati nella laguna di Marano-Grado – (all'art. 1, comma 2); che sono trasferite alla Regione le funzioni amministrative relative alla laguna previste dalla legge 5 marzo 1963 n. 366, il cui esercizio deve avvenire d'intesa con lo Stato, (art. 2, comma 3); che i beni sono individuati mediante elenchi descrittivi compilati d'intesa tra lo Stato e la Regione e che i processi verbali di consegna, sottoscritti dalle parti, costituiscono titolo per la trascrizione, per la voltura catastale e per l'intavolazione dei beni a favore della Regione (all'art. 5, commi 1 e 2); infine, che i proventi derivanti dalla gestione dei beni trasferiti spettano alla Regione dalla data della consegna – (art. 5, comma 5).
- A seguito della Deliberazione della Giunta Regionale 3562 del 30 dicembre 2004, in data 13 gennaio 2005 è stata sottoscritta l'Intesa tra il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, rappresentato dal Presidente del Magistrato alle Acque di Venezia – Direttore del Settore Infrastrutture dei Servizi Integrati Infrastrutture e Trasporti del Veneto ed il Presidente della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.
- All'art. 5 dell'Intesa viene ribadito che i proventi e le spese derivanti dalla gestione dei beni trasferiti spettano alla Regione a decorrere dalla data della consegna, ai sensi di quanto disposto dall'art. 5, comma 5 del D. Lgs. 265 del 2001.
- L'Agenzia del Demanio, filiale di Udine, con una lettera indirizzata al concessionario del bene, nel mentre gli attestava che sono stati regolarmente versati i canoni demaniali a tutto il 1 settembre 2003, come in tutti i casi analoghi gli ha impropriamente comunicato che il bene era stato trasferito all'Amministrazione regionale, alla quale andavano versati i futuri canoni. Presso la Tesoreria regionale risultano così incassati i canoni con la causale "Concessione demaniale in Laguna di Marano".
- L'Ufficio del Genio Civile di Udine ha inviato già in data 22 settembre 2003 alla Direzione Regionale della Viabilità e Trasporti anche il fascicolo, su richiesta, questa volta, della Direzione Centrale della Regione FVG. Impropriamente, a giudizio del Difensore civico, considerato che la deliberazione giuntale relativa all'adozione delle procedure per la gestione dei beni situati all'interno della conterminazione lagunare è stata adottata con provvedimento 2001 del 3 agosto 2005 e pubblicata sul BUR 42 del 19 ottobre 2005.
- La zona su cui sorge attualmente il casone in questione ed altri, dalla fine dell'800 agli inizi del '900, era un'isoletta separata dall'entroterra dall'argine demaniale che costituiva un riparo per i pescatori di Marano Lagunare, sorpresi in laguna da fortuali o mareggiate. Il mappale, (sul quale insistono concessioni assentite anche ad altri soggetti) pur appartenendo per sua stessa natura al demanio naturale necessario statale, in quanto costituito da terreno soggetto al flusso e riflusso della laguna e al movimento delle maree e quindi qualificabile come "barena" (sul punto vi è nota dell'Ufficio del Genio Civile di Udine del 25 luglio 1989), è tuttora accatastato a nome di un privato, a seguito di una procedura di "lustrazione", procedura all'epoca utilizzata dai tecnici degli uffici catastali che così provvedevano d'ufficio all'aggiornamento delle mappe catastali. E, pur sussistendo tale accatastamento, verso la fine degli anni settanta l'Ufficio del Genio Civile di Udine ha invece preso atto dell'esistenza dei casoni dei pescatori e regolarizzato la situazione di fatto con apposite concessioni, "nei riguardi idraulici", tra cui rientra

appunto quella della persona che oggi lo detiene in concessione rilasciatagli per regolarizzare il rifacimento di un precedente casone andato distrutto da un incendio.

- Nel luglio 1998 l'attuale istante aveva chiesto all'Ufficio del Genio Civile di Udine di ottenere la titolarità della concessione, "nell'eventualità che il concessionario rinunciasse alla concessione"; il concessionario aveva rinunciato alla concessione, ma a favore di un altro, il quale aveva fatto pervenire all'Ufficio del Genio Civile la sua richiesta di subentro; appena l'anno dopo l'Ufficio del Genio Civile aveva chiesto delucidazioni al Magistrato alle Acque che non aveva risposto; poi il concessionario aveva ritirato la rinuncia e il Magistrato alle Acque di Venezia aveva comunicato all'Ufficio del Genio Civile di considerare questi titolare della concessione a tutti gli effetti fino alla scadenza, per cui l'Ufficio del Genio Civile era tenuto a ritenerlo obbligato a regolarizzare il versamento dei canoni pregressi eventualmente dovuti e ad iscrivere i beni che insistono sull'area in concessione al demanio dello Stato, così da consentire all'amministrazione finanziaria, di rideterminare il canone di concessione in relazione al maggior valore dell'area demaniale attrezzata; l'anno dopo il medesimo concessionario aveva chiesto di aggiungere come socio paritario nella concessione un'altra persona e alla sua richiesta erano seguiti: un parere negativo dell'Ufficio del Genio Civile che considerava la richiesta "un malcelato e grossolano escamotage volto ad eludere l'applicazione delle disposizioni in virtù delle quali i beni demaniali sono insuscettibili di circolazione"; un parere negativo del Magistrato alle Acque che considerava valida fino alla scadenza l'originaria concessione; infine, la comunicazione al concessionario di rigetto della sua istanza, ribadendo che la concessione originaria era da considerarsi valida fino alla scadenza.
- Nel frattempo l'istante si era rivolto più volte al Magistrato alle Acque di Venezia, senza ottenere risposte.
- A seguito di una sua prima diffida stragiudiziale, la Guardia di Finanza aveva comunicato all'Ufficio del Genio Civile i risultati di una verifica con le dichiarazioni a verbale del concessionario e del detentore di fatto, quello che egli voleva "affiancare" nella concessione, qualificatisi rispettivamente come "concessionario" ed "utilizzatore".
- A seguito di una sua seconda diffida dell'anno successivo, con cui chiedeva di dichiarare il l'attuale concessionario decaduto, sulla base delle suddette dichiarazioni alla Guardia di Finanza e di porre il bene demaniale nuovamente all'asta, l'Ufficio del Genio Civile di Udine aveva inviato una richiesta di direttive al Magistrato alle Acque e, in virtù del D. Lgs. 265 del 2001, aveva interessato la Direzione Regionale dell'Ambiente, per una valutazione sull'opportunità della revoca.
- Era pervenuta poi al Servizio la notifica della denuncia-querela presentata alla Procura della Repubblica di Udine e subito dopo la richiesta di informazioni da parte della Procura della Repubblica di Trieste cui il Servizio aveva comunicato di essere competente ai sensi del D. Lgs. 265 del 2001 solo su beni formalmente consegnati dallo Stato con apposito verbale e conseguentemente intestati alla Regione Friuli Venezia Giulia e che, nel caso in questione, il bene risultava di proprietà privata. Si stava avviando la restituzione del fascicolo alla competente Amministrazione statale, come per casi analoghi.
- Alle successive diffide il Servizio aveva risposto che allo stato non doveva del poteva assumere alcun provvedimento sui beni intestati a privati e poi ribadendo il contenuto della precedente comunicazione del 6 dicembre 2005.

Dalla richiesta di intervento indirizzata all'Ufficio del Difensore civico il Servizio Demanio ha appreso che Giudice per le Indagini Preliminari, mentre aveva disposto l'archiviazione della summenzionata denuncia – querela del 2003, ha individuato "nella Regione Friuli Venezia Giulia, il soggetto di P.A. che ha l'attuale competenza in materia in seguito all'entrata in vigore del D. Lgs. 265 del 2001".

All'istanza rivolta al Difensore civico di obbligare la Direzione ad emettere un provvedimento che dichiari l'attuale concessionario decaduto dalla concessione e ponga il bene demaniale nuovamente all'asta, ammettendo alla stessa l'istante per effetto dell'istanza del 1 luglio 1988, oppure di emettere un qualsivoglia provvedimento di diniego, che possa essere oggetto di impugnazione, il Servizio in questione ha concluso:

1. "se si potesse operare sul bene in questione, in forza dell'effettivo trasferimento o di un apposito intervento di modifica legislativa che lo consentisse, (la Regione) non potrebbe fare altro che prendere atto con apposito provvedimento della concessione esistente fino alla scadenza, stante l'accertata regolarità nel versamento dei canoni pregressi e la dichiarazione del Magistrato alle Acque di Venezia che considerava valida fino alla scadenza l'originaria concessione dopo il ritiro della rinuncia";

2. *“nessuna priorità potrebbe essere riconosciuta a terzi, in quanto non esiste una normativa specifica di favore e le determinazioni del Magistrato alle Acque e dell’Ufficio del Genio Civile negli anni successivi hanno sempre legittimato la posizione dell’attuale concessionario”;*
3. *“in caso di procedura ad evidenza pubblica per la nuova concessione dell’area, chiunque potrebbe concorrere alla pari con altri interessati alla concessione, qualora inviasse apposita istanza corredata dalla idonea documentazione”;*
4. *“considerato che solitamente i controlli sui beni del demanio regionale vengono effettuati dal Corpo Forestale regionale, a tale proposito è stato predisposto un disegno di legge regionale per stabilire le competenze e le sanzioni sugli abusi”;*
5. *“il Codice della Navigazione (art. 46 lett. f) prevede esplicitamente la decadenza dalla concessione, senza alcun rimborso per opere eseguite e spese sostenute, per abusiva sostituzione di altri nel godimento della concessione”;*
6. *ma “la decadenza in questione non è un obbligo e l’amministrazione deve fissare un termine entro il quale l’interessato può presentare le sue dichiarazioni. Nulla di simile è stabilito dalla attuale normativa regionale, anche se, fino a quando le concessioni in laguna saranno regolate dalla D.G.R. 2001 del 3 agosto 2005, è possibile richiamare le disposizioni del Codice della Navigazione”.*
7. *“Rimane da chiarire quale interesse e quale utilità avrebbe un terzo, quale è l’istante, ad impugnare l’unico provvedimento che in questo momento la Direzione può legittimamente emettere, ovvero un Decreto del Direttore centrale che accerti la non competenza su beni non consegnati ai sensi del D. Lgs. 265 del 2001, da parte dell’Amministrazione statale”.*

Il Difensore civico, riservandosi ogni opportuna osservazione sulle conclusioni del Servizio Demanio come sopra elencate; premesso che la proprietà privata del mappale risulta nient'affatto dimostrata e che, stante la natura di demanio necessario dell'area, in difetto di atto che provi la proprietà del bene di privati, l'area deve ritenersi tuttora appartenente allo Stato, indipendentemente dalle risultanze catastali che, com'è noto, non hanno alcuna funzione accertativa in ordine ai diritti reali, ha posto all'attenzione del collega i fatti così come ricostruiti dal Direttore del Servizio e si è dichiarato disponibile a proporre soluzioni e del o sollecitare gli Uffici regionali e del o del Genio Civile, secondo le funzioni di controllo e stimolo conferite all'organo per legge.

**Associazione culturale. Domanda di contributo per attività istituzionale ex art.5 L.R. 1 del 2005 –
Titolo III L.R. 68 del 1981**

Un'Associazione culturale regionale che aveva presentato domanda di un contributo per la propria attività istituzionale ex art. 5 L.R. 1 del 2005 – Titolo III L.R. 68 del 1981 si è rivolta al Difensore civico per il tramite del suo legale rappresentante. L'Associazione lamentava il fatto che la Direzione centrale Cultura le avesse chiesto di integrare la documentazione presentata in allegato alla domanda “con i bilanci consuntivo 2007 e preventivo 2008, approvati dai propri organi competenti” a pena di inammissibilità nonostante il termine di presentazione delle domande sia stato fissato dalla legge al 30 novembre.

Il legale rappresentante aveva risposto a tale richiesta facendo presente che era impossibile presentare la documentazione richiesta prima della fine dell'esercizio in corso e che si riservava di presentare i bilanci richiesti all'inizio del nuovo anno, appena gli organi di revisione interni e l'Assemblea dei soci sarebbero stati messi in grado di valutarli, così come specificato nella domanda di contributo già presentata, con ciò chiedendo di soprassedere all'inammissibilità della domanda di contributo presentata, adottando la procedura seguita negli anni precedenti.

L'anno precedente, infatti, non era incorsa nell'inammissibilità della domanda, anche se già la legge regionale aveva anticipato il termine per la presentazione delle domande al 30 novembre: aveva fatto riserva di presentare i due documenti successivamente alla loro disponibilità. Non avendo percepito contributi, per l'anno passato, solo perché il programma di riparto non li aveva inseriti nel “programma”.

Il difensore civico raccomandava:

1. la revisione delle modalità di presentazione della documentazione relativa alle domande di contributo ai sensi della L.R. 1 del 2005, art. 5 – Titolo III L.R. 68 del 1981 adeguandole al diverso termine previsto dalla legge regionale medesima;
2. che la domanda dell'Associazione in questione fosse ammessa, seppure con riserva di presentazione dei bilanci preventivo e consuntivo;

3. di ripensare in ogni caso il contenuto della nota contenente l'invito ad integrare la documentazione allegata alla domanda, tenuto conto che è impossibile la consegna agli Uffici entro la fine dell'anno di un documento formalmente e sostanzialmente corretto e approvato dagli organi competenti per statuto e che il tenore della lettera non è conforme all'attuale previsione dell'art. 22, comma 1.bis della L.R. 8 settembre 1981, n. 68.

Raccomandava inoltre una maggiore chiarezza nell'informazione al momento della richiesta della presentazione della documentazione.

La Direzione, conseguentemente a quanto richiesto, riammetteva in termini, con una proroga di 10 giorni, l'Associazione, con la richiesta di presentazione della situazione finanziaria provvisoria per l'anno corrente, e un bilancio preventivo per l'anno entrante, accompagnato da un riquadro di previsione delle entrate e uscite, sostenendo di aver precedentemente respinto quanto presentato in quanto nel bilancio di previsione, nonostante la chiara informazione data, non erano state prospettate le entrate.

Sosteneva inoltre la Direzione che la richiesta di consuntivo e preventivo era conseguente alla distonia tra il termine della presentazione delle domande di contributo ex L.R. 68 del 1981 stabilito al 30 novembre e dell'art. 5 comma 64 della L.R. 1 del 2005, e la documentazione con cui le stesse vanno corredate ai sensi del regolamento di settore, approvato con D.P.Reg. 322 del 2003.

ENTI LOCALI

(EX ART. 14 L.R. 1 DEL 2006)

Pretesa illegittimità sulla nomina di un difensore civico comunale

Si è rivolto al Difensore civico regionale un Consigliere di un comune lamentando l'illegittimità della delibera del consiglio comunale relativa alla nomina del difensore civico.

A parere del Consigliere la delibera adottata violava le norme che regolano la materia; nello specifico l'Ente non aveva pubblicizzato in alcuna forma l'imminente conferimento dell'incarico in modo da informare i professionisti che ne avrebbero avuto titolo ed interesse per permettere loro di presentare apposita domanda; lo stesso Comune non avrebbe ottemperato ad una attenta ed approfondita valutazione dei curricula, in quanto tra quelli pervenuti era stato votato dalla maggioranza il candidato che aveva presentato il proprio curriculum tramite fax nelle ultime ore utili prima della votazione del Consiglio comunale per cui i consiglieri sia di maggioranza che di minoranza non avevano potuto vagliare la professionalità e l'idoneità del candidato risultato poi eletto. Di conseguenza la nomina si sarebbe basata – secondo il consigliere istante – su principi prettamente politici. Infine rilevava che nella motivazione del provvedimento della nomina il Comune interessato non aveva fornito un chiaro percorso logico che aveva condotto alla scelta dell'uno o dell'altro candidato, come indicato da varie sentenze tra cui quella del TAR della Calabria che prevede che "la natura fiduciaria del rapporto su cui si basa il provvedimento di nomina del difensore civico non dispensa l'amministrazione dall'obbligo di esplicitare le ragioni che l'hanno indotta privilegiare, tra più candidati ritenuti idonei, un aspirante rispetto agli altri, anche alla stregua dei principi sia di buon andamento e di imparzialità cui deve informarsi l'azione amministrativa, sia di trasparenza."

Per i motivi esposti chiedeva al Difensore civico di esprimere un parere al riguardo.

Il Difensore civico al riguardo ha inoltrato un quesito al Servizio affari istituzionali e sistema delle autonomie locali e di consulenza e supporto giuridico che ha fornito le seguenti utili precisazioni sul problema.

L'articolo 14, comma 1, della L.R. 1 del 2006 prevede che gli statuti degli enti possono prevedere l'istituzione di istituti di garanzia. La fonte statutaria, quindi, una volta operata la scelta se dotarsi o meno di un istituto di garanzia, è deputata ad individuare la disciplina delle modalità di elezione e le prerogative fondamentali dell'istituto prescelto. Nella fattispecie in esame, la norma statutaria prevede che l'elezione, la decadenza e la revoca del Difensore civico siano deliberate dal consiglio comunale in seduta pubblica, a scrutinio segreto e a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati. Lo statuto individua, inoltre, i requisiti che il soggetto deve possedere (almeno uno tra i requisiti indicati). Si tratta, pertanto, di stabilire se sia necessario effettuare una valutazione comparativa dei curricula e se la scelta operata debba essere espressamente motivata.

La giurisprudenza formatasi sull'argomento, a prima vista, può apparire contraddittoria. Infatti, accanto a pronunce che dichiarano l'illegittimità di deliberazioni consiliari di nomina del Difensore civico assunte senza alcuna motivazione e

senza alcuna valutazione dei curricula presentati, altre, di segno opposto, ravvisano nella nomina del Difensore civico, quasi una nomina di carattere fiduciario. Secondo quest'ultima giurisprudenza tale criterio di scelta non appare irragionevole, ma anzi, in linea con l'evoluzione dell'istituto.

Infatti, il più recente dibattito vede nel Difensore civico un organismo preposto a svolgere oltre che una funzione di "difesa tecnica" degli amministrati, anche, se non soprattutto, "un ruolo di mediazione e più precisamente di tramite tra governanti e governati onde superare le frequenti incomprensioni e favorire una partecipazione attiva e concreta dei cittadini alla vita pubblico-amministrativa dell'Ente".

Nell'ambito, quindi, di una concezione "politico-sociale", oltre che "di garanzia" della funzione del Difensore civico è legittima la volontà dell'ente di porre risalto sul carattere fiduciario della nomina, sindacabile solo sotto il profilo della evidente irrazionalità e della falsità dei presupposti.

L'apparente contraddittorietà delle posizioni giurisprudenziali è superata se si considera che partono da punti di partenza diversi, ovvero da norme statutarie, disciplinanti la nomina del Difensore civico, di contenuto diverso.

Pertanto, è stata ritenuta illegittima la deliberazione del consiglio comunale di nomina del Difensore civico nel caso in cui lo statuto preveda la possibilità, da parte dei cittadini, di presentare autocandidature mediante produzione del proprio curriculum e detta nomina, nonostante tale specifica previsione, non sia stata preceduta da forme di pubblicità idonee a consentire ai cittadini l'esercizio del proprio diritto ad avanzare la propria candidatura. In presenza di norme statutarie di tale contenuto deve, pertanto, essere esclusa la legittimità di una scelta operata "al buio", cioè sui soli nominativi dei candidati, senza prendere in considerazione e senza la valutazione dei curricula degli stessi. Inoltre, in tale ipotesi, l'ente è tenuto a dare contezza delle motivazioni che hanno condotto alla scelta dell'uno o dell'altro candidato.

Viceversa, qualora l'ente si sia limitato a prevedere che è eleggibile a Difensore civico colui che sia in possesso di alcuni requisiti indicati, è ragionevole ritenere che l'amministrazione, una volta assicurato il possesso dei requisiti "minimi" previsti e fatto salvo il rispetto delle modalità di elezione statutariamente (o in via regolamentare) previste, goda di un'ampia discrezionalità, quasi si trattasse, appunto, di nomina fiduciaria.

Pertanto, è con riferimento alla singola norma statutaria, fonte deputata a disciplinare la materia, che deve farsi riferimento per valutare la legittimità della deliberazione di nomina del Difensore civico.

Sulla base del riferito ragionamento il Servizio ha ritenuto che l'operato del Comune sia stato conforme alla disciplina statutaria propria.

L'ufficio ha trasmesso il parere sopra citato Consigliere interessato che nulla ha poi obiettato sul contenuto della nota.

Rumori molesti dovuti ad un dosso artificiale

Si è rivolto al Difensore civico un cittadino che lamentava, anche per conto di altri residenti, gravi disagi al riposo notturno dovuti al posizionamento di un dosso artificiale su una strada provinciale sulla quale affacciano delle case. Lamentava altresì che su tale strada transitavano anche autocarri, pur in presenza di un divieto di circolazione per questa categoria, determinando un aumento della rumorosità.

Il Difensore civico si è rivolto all'Amministrazione comunale chiedendo che fosse valutata la possibile rimozione del dosso od in alternativa l'installazione di un rilevatore di velocità.

Il Comune, in seguito ad opportuna valutazione, ha deciso di rimuovere il dosso, ponendo in alternativa uno spartitraffico al centro della strada in prossimità di altro incrocio.

Impossibile installare un monumento funerario perché non rispetta i canoni del nuovo regolamento che li vuole ... tutti uguali!

Un cittadino di un Comune carnico si è rivolto al Difensore civico per lamentare che – a distanza di ben cinque anni e, cioè, dal 2003 - non gli era stato ancora possibile risolvere la questione concernente l'installazione del monumento funerario per suo padre il quale in vita aveva espresso il desiderio di avere un monumento uguale a quello della moglie, deceduta l'anno precedente.

L'istante si era già rivolto, nel corso dell'anno 2005, all'Ufficio del Difensore il quale aveva scritto al Comune interessato. Il Comune aveva in allora risposto che, per l'autorizzazione in questione, era necessario attendere l'emanazione del nuovo Regolamento di Polizia Mortuaria che avrebbe contenuto nuove norme per la costruzione dei monumenti funerari.

L'interessato, negli ultimi mesi del 2007, ha esternato al Difensore civico il suo grande rammarico perché il Comune di residenza aveva comunicato all'impresa incaricata della costruzione del monumento in questione, peraltro già realizzato e solo in attesa di essere installato, l'avvenuta approvazione del nuovo Regolamento di Polizia Mortuaria e Cimiteriale dove è previsto che *"...i nuovi monumenti funerari debbano essere realizzati con forma e materiali uguali per tutti..."*. Di conseguenza tutti debbono rispettare quanto stabilito, adottando il modello proposto ed approvato dal regolamento stesso ed il monumento, così come già costruito, non poteva più essere installato.

Il difensore civico è intervenuto presso il Comune chiedendo che, avendo l'interessato già realizzato da tempo il monumento funerario secondo le volontà espresse dal proprio padre, cioè uguale a quello della di lui moglie, eccezionalmente gli fosse consentito di installarlo così come già effettivamente realizzato, tenuto conto del tempo trascorso dalla morte del proprio genitore e il lungo tempo di approvazione del suddetto nuovo regolamento (dal 2003 al 2006) durante cui l'interessato aveva dovuto attendere per la definitiva sistemazione della tomba.

Il Comune riscontrando l'intervento del Difensore civico ha confermato la volontà di non concedere deroghe a quanto stabilito per non creare precedenti.

Il Difensore civico nel trasmettere la risposta all'istante lo ha informato che, anche se non condivide la scelta del Comune, non può procedere oltre e gli ha rappresentato la necessità di ricorrere all'Autorità giudiziaria per far valere le sue ragioni, se nei termini.

Non ha esitato però ad esprimere a voce al Sindaco il proprio sconcerto per una scelta ritenuta molto discutibile che omologa i defunti e non consente che ciascuno esprima il ricordo dei propri cari secondo il proprio gusto e la propria sensibilità. Nel caso, inoltre, il Difensore ha ritenuto che il lungo tempo impiegato dall'Amministrazione ad approvare il nuovo regolamento di Polizia mortuaria avrebbe dovuto consigliare di provvedere in eccezione alla regola appena dettata e non rendere inutilizzabile per il cittadino il monumento già costruito.

Richiesta pagamenti arretrati I.C.I.

Si è rivolto al Difensore civico un cittadino che contestava la richiesta di pagamento di ICI arretrata per gli antecedenti 5 anni per un terreno, a suo dire, solo formalmente edificabile posto che tale facoltà non era mai stata utilizzata.

Il Comune ha risposto alla luce della vigente giurisprudenza che stabilisce: *per quanto riguarda l'Imposta comunale sugli Immobili per effetto della disposizione contenuta nell'art. 36, comma 2, del D.L. 223 del 2006, l'area è da considerarsi edificabile a seguito della mera adozione del piano regolatore generale, poiché con l'inizio del procedimento di trasformazione urbanistica dell'area, la stessa muta qualità*. Il Comune ha sottolineato come sul punto sia intervenuta anche la Corte di Cassazione a Sezioni Unite affermando che: *solo nel caso in cui vi sia presenza di uno strumento urbanistico generale non ancora perfezionato, seppure comporti mutamento di qualità dell'area da terreno agricolo a fabbricabile, e ciò incida sul valore concretamente attribuibile al bene, il valore dell'area edificabile deve essere proporzionalmente inferiore rispetto alle aree per le quali la possibilità di sfruttamento edificatorio è effettivo*. (Cassazione civile SS.UU. del 30 novembre 2006, n. 25506)

Alla luce di quanto emerso, il Difensore civico ha dovuto confermare le argomentazioni del responsabile del Settore Urbanistica del Comune che trovavano corrispondenza con la giurisprudenza e pertanto giustificano la richiesta di pagamento ICI contestata dall'istante.

Pagamento ICI non dovuto causa mancata trascrizione esproprio

Si è rivolto all'Ufficio del Difensore civico un utente che lamentava di dover pagare l'ICI per un terreno oggetto di esproprio, a rettifica di una strada provinciale, avvenuto nel 1968.

Il Difensore civico sollecitava il funzionario addetto agli espropri alla trascrizione della proprietà pubblica ritenendo inammissibile il lungo tempo trascorso senza che fosse effettuato questo adempimento, onde evitare al cittadino il pagamento di imposte per un bene non più suo.

In seguito al sollecito la trascrizione veniva presentata.

È proprio necessario che per ogni gara d'appalto un'impresa presenti un'apposita nuova dichiarazione del Revisore Contabile, prevista dall'art. 3, comma 2bis, del DPRReg 0374 del 2004, che certifica i bilanci aziendali e il personale dipendente?

Si è rivolta al Difensore civico un'impresa che aveva presentato domanda di partecipazione ad una gara per l'affidamento dei lavori di "Potenziamento della rete idrica" di un Comune della provincia di Pordenone. Lamentava l'esclusione per irregolarità nella presentazione della documentazione di gara. Il RUP del Comune aveva motivato l'esclusione dalla gara negando la validità del documento prodotto dalla ditta, - e relativo ai dati dei bilanci aziendali degli ultimi cinque anni, nonché del personale dipendente iscritto all'INPS del FVG al momento della presentazione della richiesta, da parte di un Revisore Contabile -, in quanto presentato in "copia conforme all'originale" con la specifica che non erano intervenute variazioni dalla sua "emissione". Il RUP non riteneva valido il documento di cui sopra in quanto, essendo lo stesso dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà di situazioni a conoscenza dell'interessato, presentato e prodotto alla pubblica Amministrazione, ai sensi del DPR 445 del 2000, avrebbe dovuto essere prodotto in originale, unitamente alla fotocopia del documento di riconoscimento, anche ai fini di poter effettuare gli accertamenti di veridicità.

Il Difensore civico, ravvisando un'interpretazione non corretta, a suo avviso, del DPR 445 del 2000, chiedeva all'Assessore Ambiente e Lavori Pubblici e alla Direzione Centrale Ambiente e Lavori Pubblici se l'esclusione in oggetto non fosse contraria ai principi a cui si ispira la legislazione vigente in materia o se il Regolamento 0374 del Pres. dell'11 novembre 2004 dovesse essere modificato. Infatti, tenendo conto dell'evoluzione dell'ordinamento in favore della semplificazione e del divieto di aggravamento degli oneri burocratici, sancito dalla Sentenza del Cons. Stato, Sez. V, 21 settembre 2005, n. 4941 che richiama, come principio generale, quello di ridurre gli oneri formali imposti alle imprese partecipanti a gare, contenuto nella massima di cui alla Sentenza del Cons. di Stato Sez. VI, 15 gennaio 2004, n. 107, il Regolamento regionale non può obbligare l'impresa a dotarsi **per ogni gara** di un'apposita nuova dichiarazione del Revisore Contabile.

Qualora gli interpellati avessero ravvisato giusto il rilievo, il Difensore civico pertanto suggeriva una modifica del citato regolamento 0374 del Pres. dell'11 novembre 2004 nella parte in cui non consente che l'idoneità organizzativo-dimensionale possa risultare da dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, resa ai sensi dell'art. 47 del DPR 445 del 2000.

La Direzione competente ha ritenuto di non accogliere la proposta del Difensore civico di modifica dell'art. 3, comma 2bis del D.P.Reg. 0347 del 2004 in quanto tutti i requisiti di idoneità, tra cui quello organizzativo - dimensionale previsto al comma 1, lett. c) del citato articolo, sono attestabili tanto ai sensi dell'art. 47, come dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, quanto ai sensi dell'art. 19 del DPR 445 del 2000, come autenticazione di copia dell'atto contenente questi dati.

La Direzione ha sottolineato come un ragionevole dubbio interpretativo possa essere sorto dal tenore letterale dell'art. 19 del DPR 445 del 2000 che consente di effettuare la dichiarazione di conformità soltanto per atti e documenti conservati o rilasciati da una pubblica amministrazione o documenti fiscali che obbligatoriamente devono essere conservati dai privati. Tuttavia, nel caso in esame, la Direzione ha ritenuto che per la dichiarazione del revisore contabile prevista dall'art. 3, comma 2bis, del D.P.Reg 0374 del 2004, che non rientra in senso proprio nei documenti sopra citati, debbano valere le considerazioni svolte dal Cons. di Stato - giuste sentenze 19 gennaio 2007, n. 121 e del 22 marzo 2005, n. 1178 - il quale, anche in virtù dei principi di massima partecipazione alla gara, di semplificazione e di divieto di aggravamento del procedimento, ha interpretato estensivamente l'art. 19 prevedendo che tale norma possa riguardare anche dichiarazioni che, sebbene non promanino da pubbliche amministrazioni, siano funzionalmente riconducibili all'esercizio di un'attività pubblicistica di certificazione, come nel caso di specie.

Il Difensore civico, preso atto del suggerimento e condividendolo appieno, ha comunicato al Comune che, per il futuro, farà bene a far proprio il principio suggerito dalla competente Direzione Regionale.

A quali norme il privato deve fare riferimento nel rendere la dichiarazione di "salubrità igienicosanitaria" richiesta per fruire del condono edilizio previsto dalla Legge regionale 29 ottobre 2004 n. 26?

Un professionista della Regione ha posto al Difensore civico un quesito circa l'interpretazione dell'art. 6, comma 9 della L.R. 29 ottobre 2004 n. 26 che detta la normativa *sulla sanatoria degli abusi edilizi prevista dall'articolo 32 del decreto legge 30 settembre 2003, n. 269* evidenziando che una sua applicazione letterale comporta conseguenze negative a tutti i titolari di concessioni edilizie rilasciate ai sensi dell'art. 6 di quella legge perché il contrasto tra la

prima e l'ultima parte del comma 9 di questa norma renderebbe impossibile *l'utilizzo legale (cioè con titolo di abitabilità del agibilità) della porzione di immobile oggetto di sanatoria.*

L'art. 6, comma 9 della L.R. citata recita: *A seguito del rilascio del titolo in sanatoria, su richiesta dell'interessato, è rilasciato il certificato di abitabilità o agibilità, anche in deroga ai requisiti fissati dalla legge regionale 23 agosto 1985, n. 44 (Altezze minime e principali requisiti igienico-sanitari dei locali adibiti ad abitazione, uffici pubblici e privati ed alberghi), e da disposizioni regolamentari, qualora le opere sanate non contrastino con le disposizioni vigenti in materia di sicurezza statica, prevenzione degli incendi, degli infortuni e igienico-sanitarie.*

Secondo l'istante la prima parte della norma, che prevede l'istituto della deroga ai requisiti igienicosanitari, se interpretata letteralmente, sarebbe smentita dalla seconda parte della stessa. Il Difensore civico ha interpellato il tecnico del Comune interessato alla questione il quale ha comunicato di stare rilasciando le agibilità che vengono richieste in seguito alla sanatoria edilizia di cui alla legge regionale citata e di chiedere all'uopo una dichiarazione di asseverazione in cui il privato dichiara che l'immobile rispetta le norme igienico-sanitarie. La formula suggerita è: "... dichiara che nell'immobile non sussistono cause di insalubrità igienico sanitaria."

Il problema posto quindi si è rivelato il seguente: a quale normativa il privato, o il tecnico che in sua vece deve asseverare, debbono fare riferimento nel rendere la dichiarazione di "salubrità igienico-sanitaria"?

Sulla base di alcune sentenze il Difensore civico è pervenuto alla conclusione che la norma regionale in questione permetta la deroga, in caso di sanatoria edilizia, alle norme regionali e a quelle di natura regolamentare, non alle norme di fonte primaria statale. L'ultima parte di quel comma starebbe proprio a far salve le norme nazionali di natura primaria (legge e fonti equiparate). Così ha ritenuto anche la Corte Costituzionale - nella pronuncia 18 luglio 1996, n. 256 - quando ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata in relazione all'art. 39 della legge 724 del 1994 e 38 e 35, comma 20, legge 28 febbraio 1985 n. 47 con riferimento all'art. 32, comma 1 Cost., nella parte in cui consente il rilascio della licenza di abitabilità anche in deroga alle disposizioni vigenti, affermando che la deroga non riguarda i requisiti richiesti da disposizioni legislative perché, nonostante il rilascio di concessione in sanatoria, permane, in capo all'amministrazione comunale, l'obbligo di verificare le condizioni di salubrità ed abitabilità dell'edificio per cui è stata rilasciata la predetta concessione. Così da ultimo TAR Lombardia Brescia sez. I, 6 febbraio 2007 n. 110 che conferma TAR Brescia 2 agosto 2002 n. 1105.

Resta però il problema di quali siano le norme in base a cui verificare le condizioni di salubrità ed abitabilità dell'edificio. L'unica norma nazionale che si rinviene è l'art. 221 R.D. 1265 del 1934 che prevede soltanto che i "i muri siano prosciugati" e poi si riferisce genericamente ad "altre cause di insalubrità", che non si sa quali siano, a meno di non voler considerare il D.M. 5 luglio 1975 in G.U. 18 luglio 1975 n. 190 che però ha natura regolamentare e quindi deve pure ritenersi derogato dall'art. 6, comma 9 in questione.

La Corte Costituzionale si è sempre riferita all'art. 4 del D.P.R. 425 del 1994, oggi art. 25 del D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 che parla solo di "avvenuta prosciugatura dei muri e salubrità degli ambienti". Cosa si intende per "salubrità degli ambienti", senza ricorrere alle norme regolamentari e del o alla legge regionale?

Detto questo, al Difensore civico è parso che il problema si ponga oggi nella nostra Regione, in virtù della norma regionale, come già si poneva nel resto del territorio nazionale con i condoni precedenti.

Anche lì, derogate le norme regolamentari in materia di salubrità degli ambienti, resta il problema di quali siano le fonti a livello primario cui non è possibile derogare. Sul resto del territorio nazionale già con i precedenti condoni deve essersi posto il problema dell'indeterminatezza, in seguito alla legge 47 del 1985, del concetto di "salubrità" in difetto di applicazione di norme regolamentari.

Probabilmente in questa Regione questo problema non è stato vissuto perché, nei condoni precedenti, in Regione era possibile comunque fare riferimento ai criteri di salubrità contenuti nella L.R. 47 del 1985 che le leggi di condono, leggi statali, certamente non derogavano.

Il problema, visto quanto sopra, dovrebbe essere perciò quello di individuare in base a quali criteri possa essere certificata la "salubrità" dell'immobile condonato.

Il Difensore civico, auspicando di aver contribuito almeno a porre correttamente la questione attende ora risposta dai Servizi regionali di consulenza.

Esproprio per pista ciclabile in comunità montana

Due coniugi comproprietari di immobili e terreni in regime di comunione dei beni, si sono rivolti al Difensore civico lamentando di aver ricevuto una comunicazione per avvenuta apposizione del vincolo preordinato all'esproprio e conseguimento della pubblica utilità ex artt. 10 e 17 del D.P.R. 327 del 2001 e, in particolare, la contraddittorietà nell'individuazione dei terreni interessati e la mancata risposta alle osservazioni presentate contro l'avviso di avvio del procedimento.

Essi, infatti, dopo aver ricevuto la comunicazione di avviso di avvio del procedimento amministrativo per l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio per la realizzazione di una pista ciclabile, avevano tempestivamente presentato osservazioni che evidenziavano la necessità che il tracciato fosse rivisto e trasferito lungo l'argine del limitrofo torrente.

Il Comune aveva invece deciso di concordare con il tracciato proposto dalla Comunità Montana tranne per un tratto a nord di un sottopasso, per il quale chiedeva l'utilizzo promiscuo della strada. La posizione del Comune corrispondeva a quanto già affermato dalla Comunità Montana "Il tracciato ... è stato previsto in analogia con il progetto dell'argine ..., a fianco dell'arginatura di futura realizzazione da parte di Codesto Comune", così come corrispondeva a quanto affermato dalla Direzione Ambiente e LL. PP. della Regione FVG.

La comunicazione di avvio del procedimento di esproprio risultava così, ad avviso del Difensore civico, in contraddizione con gli atti precedenti. Si sarebbe insomma proceduto come nulla fosse ad espropriare terreni che sarebbero stati interessati dalla pista ciclabile se il percorso non fosse stato spostato lungo l'argine del torrente. In considerazione di ciò, il Difensore civico invitava la Comunità Montana a verificare il contenuto delle comunicazioni inviate agli istanti.

Il Comune ha ribadito il tracciato così come proposto in attesa della sistemazione dell'argine del torrente ed ha comunicato che la Protezione Civile regionale aveva finanziato, con decreto, "un intervento urgente di sistemazione idraulica di tratto del torrente a salvaguardia delle pubblica incolumità".

Ha informato inoltre che non appena fosse stato disponibile il progetto definitivo dei lavori si sarebbe potuto delineare con esattezza il tracciato dell'itinerario ciclabile nel tratto della segnalazione, auspicando per il prosieguo un fruttuoso contatto e collaborazione tra il progettista dell'argine e la Comunità Montana. La Comunità Montana, per parte sua, ha negato l'esistenza di contraddizioni tra le comunicazioni ricevute dagli istanti e il Comune, e ha informato che la realizzazione della viabilità ciclabile, relativamente ai mappali interessanti, rimarrà sospesa fino alla realizzazione dell'argine del torrente e le modifiche previste per il percorso saranno realizzate solo dopo aver trovato il consenso dei proprietari dei terreni interessati.

Esproprio di terreno senza indennizzo

Si è rivolto all'Ufficio del Difensore civico un cittadino che lamentava la procedura di esproprio attuata dal Comune sulla sua proprietà a titolo gratuito. Ad una richiesta di chiarimenti del Difensore civico, il Comune ha ribadito che non intendeva indennizzare l'esproprio essendo trascorso il termine di cinque anni dalla data dell'irreversibile trasformazione del fondo.

Il Difensore civico dopo attenta documentazione ha reso noto al Comune la sentenza del T.A.R. Abruzzo 345 del 15 giugno 2006 che ha statuito: "Va annullato l'atto di acquisizione adottato ai sensi dell'art. 43 D.P.R. 327 del 2001 dall'amministrazione espropriante laddove questa abbia contestualmente dichiarato di non liquidare alcun risarcimento del danno per l'asserito decorso del termine di prescrizione".

L'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato con decisione 29 aprile 2005, n. 2 aveva già avuto modo di ricordare che la Corte europea dei Diritti dell'Uomo aveva ritenuto il nostro quadro normativo non aderente alla Convenzione europea ed, in particolare, al Protocollo addizionale n. 1, e ciò sulla base del rilievo che un comportamento illecito o illegittimo (esproprio senza una corretta procedura e senza liquidazione di indennizzo) non può fondare l'acquisto di un diritto, per cui l'accessione invertita contrasta con il principio di legalità, inteso come preminenza del diritto. Le idee affermate dalla Corte dei Diritti dell'Uomo hanno trovato specifica attuazione proprio nella disciplina contenuta nel predetto art. 43 D.P.R. 327 del 2001 che, accomunando nel regime ogni forma di occupazione senza titolo, postula la possibilità dell'acquisto della proprietà da parte dell'Amministrazione con un formale provvedimento ed una valutazione da condurre con particolare rigore, in quanto l'atto di acquisizione deve non solo valutare la pubblica utilità dell'opera, ma deve altresì tener conto che il potere acquisitivo in parola ha natura eccezionale. Ne consegue, ad avviso dell'Adunanza plenaria, che, in caso di illegittimità della procedura espropriativa e di realizzazione di opera pubblica, l'unico rimedio

riconosciuto dall'ordinamento per evitare la restituzione dell'area è l'emanazione di un (legittimo) provvedimento di acquisizione ex art. 43 che, con la corresponsione di un risarcimento del danno, rispetti i parametri imposti dalla Corte europea e dai principi costituzionali.

Conseguentemente, il Difensore civico ha ricordato che il T.A.R. Abruzzo ha accolto il ricorso del cittadino in quanto il risarcimento del danno causato dalla illegittima realizzazione dell'opera pubblica costituisce uno dei presupposti essenziali per poter legittimamente disporre l'acquisizione c.d. sanante di cui all'art. 43: senza la contestuale previsione di tale risarcimento l'istituto in parola si porrebbe in palese contrasto con la Convenzione europea.

In considerazione di quanto esposto, il Difensore civico ha invitato l'Amministrazione comunale ad applicare la norma di cui all'art. 43 del D.P. R. 327 del 2001.

A ciò il Comune ha risposto ribadendo di voler acquisire a titolo gratuito la proprietà e questo in forza della prescrizione del diritto al risarcimento del danno nonché del decorso del termine ventennale di pacifico, continuo, pubblico, non interrotto ed esclusivo possesso di beni destinati alla realizzazione della viabilità pubblica del quartiere.

A fronte di questa decisione il Difensore civico ha consigliato all'istante di ricorrere alla Magistratura dolendosi del mancato accoglimento delle ragioni portate nel proprio intervento per un provvedimento in autotutela stante la manifesta illegittimità della decisione comunale di accessione invertita senza risarcimento in spregio alla Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo cui la legge italiana nel 2001 si è finalmente uniformata.

Esproprio per lavori di costruzione di un impianto per la riduzione di anidride carbonica nel settore della produzione di energia con bio masse in Comunità Montana

Si è rivolta al Difensore civico un'utente al fine di chiarire alcuni dubbi sulla procedura espropriativa nei confronti di una sua proprietà, in particolare con riferimento alla mancata possibilità di accesso ai fondi contigui non interessati dall'esproprio o dall'occupazione temporanea. Lamentava inoltre che la procedura del sopralluogo era stata effettuata senza preventiva informazione per poter essere presente allo stesso. Il Difensore civico ha convocato un incontro con la Comunità Montana e l'istante al fine di conoscere gli esiti del sopralluogo e sulla possibilità di evitare l'occupazione della scarpata e costruire un muretto di sostegno al fine di limitare i danni alla proprietà sottostante. La Comunità Montana rispondeva affermando di aver regolarmente notificato il decreto di fissazione di indennità provvisoria alla signora, indennità accettata dalla stessa. Confermava che il periodo utile per l'effettuazione di lavori sarebbe stato di 36 mesi; che la durata dell'occupazione temporanea per l'esecuzione dei lavori sarebbe stata di 8-9 mesi; che durante il periodo dei lavori la signora avrebbe potuto accedere al fondo, senza entrare nel cantiere e che dopo la fine dei lavori la signora sarebbe potuta entrare nel fondo attraverso la strada in progetto.

Lavori di consolidamento dell'argine di un torrente

Si è rivolto all'Ufficio del Difensore civico un utente lamentando che, da circa un anno e mezzo, aveva iniziato ad interessare l'ufficio tecnico del suo Comune al fine di ottenere il consolidamento dell'argine di un torrente che aveva esondato, diverse volte, nella sua proprietà, erodendo una superficie di circa mille metri quadrati. L'Amministrazione aveva già risposto ad un sollecito rivolto anche da parte del Difensore civico affermando che un rapido intervento di consolidamento era già previsto ad opera della Protezione civile. Dopo un anno e mezzo i lavori non erano ancora stati eseguiti. Per questo motivo il Difensore civico chiedeva all'Ufficio della Protezione Civile regionale di avere notizie anche a seguito di un sopralluogo avvenuto nel frattempo, sui terreni dell'istante, ed in ogni caso sulle eventuali nuove decisioni assunte.

La Protezione Civile rispondeva sostenendo di aver finanziato il Comune di residenza dell'istante per una somma di 150.000 € per il rafforzamento dell'argine del torrente in questione e di stare predisponendo un ulteriore finanziamento per lo stesso Comune per proseguire nella sistemazione del corso d'acqua.

Riferiva altresì che tale ulteriore finanziamento rispondeva ad una nuova richiesta del Comune stesso preoccupato per le richieste dei cittadini che soffrivano disagi a causa dell'erosione dei loro terreni dovute alle esondazioni. Il Comune comunicava a sua volta al Difensore civico la sua decisione di voler avviare quanto prima le procedure per la progettazione delle opere previste.

Richiesta di applicazione della Bucalossi per opere eseguite in regime di comunione di beni con coltivatrice diretta

Si è rivolto al Difensore civico un cittadino che lamentava di aver ricevuto una richiesta esosa di pagamento per sanatoria edilizia ai sensi della legge 28 febbraio 1985 n. 47 per opere abusive realizzate, relativamente ad una domanda di condono edilizio presentata vent'anni prima. L'istante contestava la richiesta che violava, a suo dire, quanto previsto dall'art. 9 comma a) legge 28 ottobre 1977, n. 10 (Bucalossi), invocando l'esonero dal pagamento di ulteriori oneri, trattandosi di opere eseguite in regime di comunione legale dei beni con la moglie coltivatrice diretta.

Il Comune di competenza rispondeva contestando due punti:

- nella concessione edilizia si faceva riferimento ad opere di ampliamento di un primo piano e di un piano uso granaio;
- era stato chiesto l'accatastamento di due fabbricati senza che fosse richiesta contestualmente la ruralità in funzione della conduzione del fondo. Solo 11 anni dopo, alla richiesta di pagamento da parte del Comune di competenza, il privato proprietario aveva fatto esplicito riferimento all'esonero, allegando dichiarazione INPS e senza tuttavia che provare la qualità di imprenditore agricolo a titolo principale ai sensi dell'art. 12 della legge 9 maggio 1975, n. 153.

Il Difensore civico pertanto ha ritenuto corretta la risposta del Comune e, conseguentemente, giusta la richiesta di pagamento per sanatoria edilizia ai sensi della citata legge 47 del 1985.

Pratica di sanatoria edilizia ai sensi della legge 47 del 1985

Si è rivolta al Difensore civico un'impresa che chiedeva la revisione degli interessi legali chiesti dal Comune a seguito di una pratica di sanatoria edilizia ai sensi della legge 47 del 1985.

Il Comune, dieci anni prima, aveva chiesto all'impresa la presentazione di documentazione integrativa al fine di perfezionare la pratica, in particolare:

- documenti relativi alla destinazione d'uso iniziale dell'immobile ed eventuale cambio di destinazione;
- oppure la certificazione della C.C.I.A.A. riferita all'attività in atto nel 1974, in quanto l'attività risultava essere iniziata nell'80, mentre la costruzione risultava realizzata nel '74.

Il richiedente non aveva prodotto quanto richiesto nonostante la lettera del Comune indicasse *perentorietà dei termini pena l'esclusione della domanda di sanatoria*. Al Difensore civico adduceva che il Comune non aveva reiterato la richiesta e che l'Ufficio tecnico aveva apposto sulle sue comunicazioni erroneamente date e numeri di protocollo estranei alla pratica stessa.

Il Comune a seguito dell'intervento del Difensore civico rivedeva i calcoli e riduceva l'ammontare richiesto degli interessi.

Il Difensore civico faceva tuttavia notare all'istante che al di là dell'intervento andato a buon fine, il principio di buona fede deve caratterizzare i rapporti sia dell'Amministrazione con il cittadino sia di questo con l'Amministrazione, non potendo un errore formale dell'amministrazione di facile comprensione, essere fondamento di una seria contestazione, dal momento che anche il cittadino non aveva comunque rispettato i termini per la presentazione della documentazione integrativa.

Richiesta pagamento fornitura d'acqua potabile

Una cittadina si è rivolta al Difensore civico perché richiesta dall'Azienda Comunale del pagamento della fornitura d'acqua potabile nonostante avesse chiesto la chiusura immediata della fornitura a seguito dell'ordine di sgombero dell'alloggio avvenuto circa quattro mesi prima della bolletta. Il consumo, tra l'altro, nei mesi in cui l'istante non era più residente, era anomalo per quantità d'acqua consumata.

L'istante aveva interpellato l'Ente erogatore per chiarire la sua situazione, ma non aveva ricevuto chiare risposte al riguardo.

A questo punto l'Ufficio è intervenuto e l'Azienda interpellata al riguardo ha dichiarato che poteva esserci stato un problema di comunicazione interna tra la gestione luce e gas e la gestione acqua, ha accettato di ricalcolare quanto dovuto sulla base della media dei consumi precedenti, considerando l'utenza attiva solo fino al momento della disdetta, ed ha provveduto ad inviare una nota di annullamento della precedente fattura inviando la nuova bolletta.

La pratica in questione si è risolta positivamente per la cittadina.

Come rispettare la legge sul diritto di prelazione in caso di vendita di terreno agricolo se gli Uffici negano le informazioni sui confinanti nel rispetto della legge sulla privacy?

Una cittadina della provincia di Udine si è rivolta all'Ufficio lamentando l'impossibilità di rispettare la legge sul diritto di prelazione per la vendita di un terreno di proprietà della propria madre in quanto gli Uffici a cui si era rivolta (Comune dove è sito il terreno che la propria madre intende vendere, Agenzia del Territorio e Agenzia delle Entrate) non le avevano comunicato, per questioni legate al rispetto della legge sulla privacy, i nominativi e gli indirizzi dei proprietari dei terreni confinanti con quello che la propria madre intendeva vendere.

L'Ufficio del Difensore civico ha consigliato l'istante di recarsi, con il numero di particella catastale del suo terreno, all'Ufficio del Catasto presso l'Agenzia del Territorio sito in Udine e di chiedere di accedere alla planimetria recante, nel medesimo foglio catastale, i numeri delle particelle catastali confinanti: in tal modo, infatti, avrebbe potuto rilevare i nominativi degli intestatari di tali particelle.

Dopo aver rilevato tali nominativi (che possono non essere corrispondenti agli attuali proprietari delle particelle di cui trattasi, potendo esservi un ritardo nelle trascrizioni degli atti che importano mutamenti della proprietà), l'interessata avrebbe dovuto recarsi alla Conservatoria dei pubblici registri immobiliari (sempre presso l'Agenzia del Territorio, sita al medesimo indirizzo) chiedendo di accedere allo schedario nominativo ivi in essere al fine di verificare se sussistono contro ciascun intestatario delle particelle catastali anzidette trascrizioni comportanti l'acquisto sulle medesime del diritto di proprietà ovvero di altri diritti reali.

I nominativi eventualmente trovati avrebbero dovuto essere a loro volta assoggettati a verifica, sempre nello schedario anzidetto, al fine di verificare l'eventuale esistenza di altre trascrizioni a loro carico.

I soggetti che sarebbe risultati privi di trascrizione a loro carico avrebbero dovuto reputarsi, nei confronti dei terzi, proprietari dei beni in questione.

L'istante è stata avvertita che ove Lei avesse inteso rivolgersi direttamente all'Agenzia del territorio – Ufficio del Catasto, in quanto questa procedura fosse stata da lei ritenuta più spedita ed economicamente meno dispendiosa rispetto a quella sopra delineata - non avrebbe avuto comunque la certezza che i nominativi che le fossero stati forniti fossero quelli degli attuali proprietari, in quanto la pubblicità relativa alla proprietà è affidata all'Ufficio della Conservatoria immobiliare.

È stata, inoltre, informata che, ove l'Agenzia del Territorio-Ufficio del Catasto non avesse risposto alla Sua richiesta d'accesso nel termine di trenta giorni o Le avesse risposto entro il medesimo termine, negativamente, avrebbe potuto, ai sensi e per gli effetti dell'art. 25, comma 4 della Legge 7 agosto 1990 n. 241 e ss. modificazioni ed integrazioni, rivolgere il proprio ricorso contro il silenzio o il diniego di accesso non all'Ufficio del Difensore civico bensì alla Commissione per l'accesso, sita in Roma.

Pertanto, alla luce di quanto riferito, l'Ufficio del Difensore civico l'ha consigliata di seguire la procedura, anche se più complessa e costosa – avvalendosi, eventualmente, dell'aiuto di un geometra – delineata nella prima parte di questa nota in quanto è l'unica che le avrebbe dato la certezza dei nominativi degli attuali proprietari dei terreni confinanti.

Si dà infine conto, prima di passare alla trattazione di alcuni casi affrontati nei confronti di Amministrazioni statali, enti pubblici statali e società di rilievo nazionale che gestiscono servizi pubblici, dell'intesa formulata con il MAP di Gorizia per **progetti finanziabili dalla Regione in base alla L.R. 7 del 2005 sul mobbing** In base alla L.R. 18 aprile 2005 n. 7 "Interventi regionali per l'informazione, la prevenzione e la tutela delle lavoratrici e dei lavoratori dalle molestie morali e psicofisiche nell'ambiente di lavoro", ed al relativo Regolamento di attuazione, il M.A.P.- Mobbing Auditing Point", associazione senza fini di lucro e di utilità sociale, il quale già aveva partecipato sia alla fase preparatoria della legge che alle audizioni, ha predisposto un progetto che prevede l'attivazione di un Punto di Ascolto accreditato.

Il M.A.P., dal 1999 come PAM con sede presso un Sindacato, e successivamente dal 2003 con questa l'attuale denominazione, si propone come associazione già attiva che ha maturato competenze specifiche e documentate in materia di molestie morali e psicofisiche nell'ambiente di lavoro ed ha preparato un progetto che prevede l'attivazione di un Punto Ascolto *accreditato*. Il progetto ha inteso trasformare il Punto Ascolto, già attivo da 1999 con numero di telefono dedicato, inserimento in Internet, sito web ed indirizzo mail, e con dislocazione territoriale, nel Punto Ascolto previsto dalla legge regionale.

A tale scopo ha chiesto al Difensore civico regionale la disponibilità a sottoscrivere un'intesa che, in seguito ad accreditamento avvenuto del Punto Ascolto come prevede il Capo III, art. 4, comma 2, punto g) del Regolamento di

attuazione della legge, potrà attivare, un'apposita collaborazione per espletare gli "obblighi ed adempimenti dei Punti di Ascolto accreditati".

Il Difensore civico ha sottoscritto l'intesa precisando di accettare la collaborazione con i seguenti contenuti:

- il Difensore Civico segnalerà, in forma anonima e senza alcun dato che possa consentire di risalire al denunciante (salvo consenso esplicito della lavoratrice o lavoratore), i casi denunciati al proprio ufficio al fine di confronto e collaborazione nella rilevazione del fenomeno;
- sarà altresì al fianco del Punto di Ascolto nel proporre alla Commissione integrata "l'organizzazione e la realizzazione di corsi di formazione e aggiornamento di operatrici ed operatori qualificati per affrontare le problematiche di disagio psico-fisico sul luogo di lavoro" e per realizzare la successiva fase operativa di formazione.

STATO, ENTI STATALI E SOCIETÀ STATALI CHE SVOLGONO SERVIZI ESSENZIALI

La scuola e le culture "altre": quale spazio alla mediazione culturale?

Si è rivolta al Difensore civico una mediatrice culturale che svolge attività di collegamento tra la scuola ed una famiglia di immigrati i quali, anche per il fatto di essere analfabeti, necessitano di un sostegno per mantenere un dialogo costruttivo con la scuola elementare frequentata dal figlio.

Il bambino, seguito dai servizi di Neuropsichiatria infantile, ha manifestato, a detta degli insegnanti e degli altri genitori, numerosi episodi di difficoltà di inserimento e di conseguenti comportamenti aggressivi.

La famiglia, per il tramite della mediatrice, ha lamentato nei confronti del bambino un trattamento differenziato rispetto agli altri alunni con numerosi allontanamenti dalla classe.

A questo punto i rapporti tra le insegnanti e la mediatrice si sono fatti tesi con incomprensioni reciproche e soprattutto con il disconoscimento, da parte della scuola, del ruolo dell'intermediaria, tanto da portare quest'ultima a chiedere l'intervento del Difensore civico.

La mediazione linguistico-culturale (MLC) è uno strumento operativo a disposizione dei servizi per affrontare e gestire le tante difficoltà riscontrate nella relazione tra operatore e utente straniero, oltre che una strategia per facilitare il processo di integrazione dei "nuovi cittadini" in un'ottica di riconoscimento di diritti e di pari opportunità. Tale ruolo è svolto da personale che proviene da formazione differenziata e non sempre trova un facile riconoscimento all'interno di servizi rivolti alla collettività e tecnicamente connotati, quali la scuola, il servizio sociale o altro.

Tra le finalità della mediazione certamente importante è l'empowerment dell'utente straniero che ha lo scopo di permettergli di raggiungere un grado di autonomia tale da consentirgli l'accesso e l'uso dei servizi, ma anche la realizzazione di una condizione di pari opportunità nel rispetto delle differenze per migliorare la qualità della convivenza.

Nel caso in esame il mediatore ha agito sul piano linguistico-comunicativo e culturale, stante l'analfabetismo dei genitori, attraverso attività di traduzione e interpretariato, tecniche di gestione e di prevenzione dei malintesi e dei conflitti; tuttavia tale ruolo non è stato riconosciuto ed accettato da alcune insegnanti. Il rapporto si è così esasperato tanto da determinare la richiesta di una riunione congiunta tra operatori scolastici, Difensore civico, Tutore dei minori.

Nella riunione susseguentemente svoltasi tra i suddetti, la scuola ha mantenuto un atteggiamento difensivo soprattutto laddove i genitori contestavano l'ammissione del bambino alla classe seconda, intervenendo così, a loro modo di vedere, in una competenza di preta spettanza degli operatori scolastici.

Il Difensore ha tentato una conciliazione sui seguenti punti:

- superamento delle incomprensioni con il reciproco riconoscimento delle competenze;
- riconoscimento da parte del dirigente scolastico del ruolo della mediatrice culturale;
- accettazione della risposta della scuola relativamente alla promozione, da parte dei genitori, sulla base del riconoscimento delle valutazioni degli insegnanti, ma con pari riconoscimento da parte della scuola che era mancato il rapporto di correttezza dovuto nei confronti dei genitori, alla richiesta dei quali era dovuta una risposta scritta o mediante incontro.

Riflessi sul conteggio delle ferie e tredicesima mensilità della fruizione dei congedi per assistenza a figli disabili ex art 42, comma 5, del D.Lgs. 151 del 2001

Già nel corso dell'ultima parte dell'anno 2006 una cittadina della provincia di Udine, dipendente del Ministero dell'Interno, si era rivolta al Difensore civico per lamentare la mancata uniformità di trattamento del Ministero nei confronti del personale civile e di quello appartenente al ruolo di Polizia in merito ai permessi fruiti ex art. 42, comma 5 del D.Lgs. 151 del 2001 (riposi e permessi per figli con handicap grave).

L'interessata ha riferito che il personale appartenente al ruolo di polizia, in caso di fruizione dei congedi contemplati dal predetto art. 42, non subisce decurtazione alcuna né relativamente al conteggio delle ferie né relativamente alla tredicesima mensilità, mentre un tanto non accade per il personale civile del Ministero dell'Interno. Si tratta quindi di un'ingiusta penalizzazione.

Il Difensore civico, nel corso dell'anno 2007, ha scritto al Ministero dell'Interno, Dipartimento delle politiche del personale dell'Amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie, e per conoscenza al Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, ed al Ministero della Funzione pubblica evidenziando che, a suo parere, non appare corretta l'affermazione contenuta in una nota del Ministero dell'Interno, Dipartimento delle politiche del personale dell'Amministrazione civile per le risorse strumentali e finanziarie, nella parte in cui si afferma che qualora il dipendente sia in congedo ai sensi dell'art. 42, comma 5, del D.Lgs. 151 del 2001 ... - *in quanto assente in toto dal servizio - non può maturare le ferie, essendo quest'ultimo beneficio destinato solo al recupero delle energie psico-fisiche effettivamente profuse nel lavoro* in quanto consta l'esistenza di vari istituti quali congedi per malattia, per maternità obbligatoria e permessi retribuiti (es., permessi per motivi di studio) la cui fruizione non incide negativamente sul conteggio delle ferie. Ha invitato perciò il Ministero a esaminare la questione prospettata ed a farsi parte attiva per una chiara e uniforme interpretazione della materia per tutto il personale ministeriale.

Il Ministero dell'Interno, Dipartimento per le politiche del personale dell'Amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie, ha risposto alla nota del Difensore civico riaffermando sostanzialmente la propria posizione ovvero che ...*ad avviso di questo Ufficio, la fruizione del periodo di congedo di cui all'art. 42 del predetto decreto legislativo 151 del 2001, che può estendersi fino a due anni, per l'assistenza ai figli disabili, non consente la maturazione delle ferie in quanto tale beneficio non è espressamente previsto dalla norma e che... nessuna penalizzazione si determina, infine, in merito alla tredicesima mensilità in quanto come chiarito nella medesima circolare INPDAP 31 del 2004, l'indennità prevista dall'art. 42 del richiamato decreto legislativo 151 del 2001 deve ritenersi comprensiva anche di tali ratei.*

A seguito di questa risposta, l'istante ha ripresentato al Difensore civico alcune osservazioni chiedendo nuovamente all'Ufficio di intervenire perché tutti i decreti ministeriali relativi al periodo di assenza per la fruizione del detto congedo dispongono, di fatto, diversamente.

Esaminata la documentazione inviata dall'interessata, il Difensore civico ha riscritto nuovamente al Ministero dell'Interno, Dipartimento delle politiche del personale dell'Amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie, e per conoscenza, al Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, ed al Ministero della Funzione pubblica evidenziando il contrasto tra quanto affermato nella nota di risposta del Ministero e quanto di fatto applicato nei confronti dell'interessata, chiedendo – nel contempo – al Dipartimento competente di porre in essere gli opportuni provvedimenti per riconoscere all'interessata quanto dovuto in relazione al conteggio della tredicesima mensilità, comprensiva anche degli interessi legali per i ratei già maturati e non percepiti.

Nonostante un sollecito inviato dallo scrivente Ufficio, a tutt'oggi non è pervenuta alcuna risposta da parte dei Ministeri a cui è stata indirizzata l'ultima missiva.

Auspicio di revisione dei limiti di reddito per la detrazione dei carichi di famiglia

Si è rivolta al Difensore Civico una cittadina assicurata all'INPDAP il cui figlio ha ottenuto nel 2005 dall'Ente l'assegnazione di € 1.600 per borse di studio, in quanto studente fuori sede. Lo stesso era anche titolare di una pensione di reversibilità del padre deceduto, corrispondente a circa € 150 mensili.

In virtù di questo modestissimo reddito, la madre ha perduto il diritto alle detrazioni, non essendo più il figlio a suo carico.

Il Difensore Civico appurato che, effettivamente, la borsa di studio costituisce reddito assimilato al reddito di lavoro dipendente (Commis. Trib. Centr. Sez. III, 22 maggio 1995, n. 2157) e, sollecitata comunque dall'istante a porre all'attenzione del Legislatore l'ingiustizia di questo trattamento fiscale, trattandosi, a suo dire, comunque di un reddito

che non consente oggi l'indipendenza economica, pur aderendo a tale richiesta, ma considerando che esistono anche altre modeste forme di introiti con cui gli studenti integrano il reddito familiare, in misura tale da non consentire loro di conseguire un'autonomia economica, chiedeva al Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento delle politiche fiscali di riconsiderare il limite di reddito per la detrazione dei carichi di famiglia.

Il Ministero delle Finanze rispondeva che l'opportunità di effettuare interventi di adeguamento del reddito complessivo del familiare a carico rispondeva a valutazioni di natura politica che tenevano conto dei limiti reddituali esigui fissati nel 1995 e non corrispondenti all'incremento subito dal costo della vita degli ultimi anni.

Il Difensore Civico, confortata dal riconoscimento espresso dal Ministero, che riconosceva la fondatezza della segnalazione, informava l'opinione pubblica del fatto, a mezzo stampa locale, auspicando interventi di adeguamento prossimi futuri.

**Tra i redditi assoggettati al regime di tassazione separata sono incluse le plusvalenze derivanti da cessioni di terreni "suscettibili di utilizzazione edificatoria secondo gli strumenti urbanistici vigenti al momento della cessione" anche se solo inclusi nei Piani Regolatori Generali.
Un caso di collaborazione con il garante del Contribuente**

Si è rivolto all'Ufficio del Difensore civico un utente che lamentava applicazione di plusvalenze, a suo dire richieste impropriamente, derivanti dalla cessione di un terreno incluso in un Piano regolatore generale indipendentemente da predisposizione di Piano particolareggiato.

L'istante aveva già inoltrato doglianza anche al Garante del Contribuente, il quale, sentito dal Difensore, confermava che, a seguito dell'approfondimento della pratica e delle informazioni fornite dall'Ufficio dell'Agenzia delle Entrate, competente per territorio, non emergevano elementi di illegittimità o scorrettezza nell'operato dell'Ufficio stesso, in particolare sottolineando che le doglianze espresse dall'istante riguardavano principalmente, a suo avviso, i rapporti tra lo stesso e l'acquirente e non già l'attività dell'Ufficio delle Entrate.

Il Garante precisava, altresì, che, da una lettura della modifica apportata all'art. 86 T.U., risulta che tra i redditi assoggettati al regime di tassazione separata sono incluse le plusvalenze derivanti da cessioni di terreni "suscettibili di utilizzazione edificatoria secondo gli strumenti urbanistici vigenti al momento della cessione." Tale disposizione, secondo un'interpretazione dell'Amministrazione che, secondo il Garante, ha trovato positiva conferma nella giurisprudenza, è comprensiva anche dei terreni semplicemente inclusi nei Piani Regolatori generali, in zone per le quali è astrattamente prevista la possibilità di una qualche - seppur limitata - attività edificatoria (quale appunto quella in oggetto della vendita in questione), indipendentemente dalla predisposizione di Piani particolareggiati o dall'esistenza di iniziative concrete per la lottizzazione.

Il Difensore civico informava l'istante dell'approfondimento svolto dal Garante.

Collaborazione tra Difensori Civici relativamente alle difficoltà interpretative riscontrate relativamente alla legge sull'accatastamento ai fini I.C.I. dei fabbricati rurali

Il Difensore civico ha risposto al suo omologo dell'Associazione di Comuni della Pianura Forlivese in merito ad una segnalazione e richiesta di informazione di un utente sulla penalizzazione che comporta la legge sull'accatastamento ai fini I.C.I. dei fabbricati rurali.

Avendo approfondito di recente la tematica, effettivamente, il Difensore civico del Friuli Venezia Giulia aveva potuto constatare che le varie leggi disciplinanti la materia non erano di facile comprensione, non mettendo i cittadini in grado di capire se sono obbligati o meno a presentare atti di aggiornamento catastale.

D'altra parte, il provvedimento dell'Agenzia del Territorio – Ufficio Provinciale di Udine - che il Difensore civico ha inviato al collega, agli artt. 1 e 2 definisce l'ambito di applicazione della legge e gli adempimenti di parte. L'utente che si era rivolto al Difensore forlivese si suppone che prima di rivolgersi al Difensore avesse appurato la sussistenza dell'obbligo di accatastare o meno al catasto edilizio il suo fabbricato, pertinendo quest'obbligo solo per i fabbricati che avessero perso i requisiti per il riconoscimento della ruralità a fini fiscali di cui all'art. 32 del D.P.R. 22 dicembre 1986 n. 917. Nel valutare l'onerosità davanti a cui questi si era trovato, a giudizio del Difensore, bisognava anche tener conto del fatto che la norma interessava immobili che non erano più rurali e che quindi da tempo si sarebbero dovuti accatastare al N.C.E.U.

La prima legge in proposito, rammentava il Difensore, era il D.L. dicembre 1993 n. 557 convertito in legge 26 febbraio 1994 n. 133 con modificazioni. L'art. 9 comma 1 prevedeva infatti che: *"Al fine di realizzare un inventario completo ed uniforme del patrimonio edilizio, Il Ministero delle finanze provvede al censimento di tutti i fabbricati o porzioni di fabbricati rurali e alla loro iscrizione, mantenendo tale qualificazione, nel catasto edilizio urbano, che assumerà la denominazione "catasto dei fabbricati". L'amministrazione finanziaria provvede inoltre all'individuazione delle unità immobiliari di qualsiasi natura che non hanno formato oggetto di dichiarazione al catasto. Si provvede anche mediante ricognizione generale del territorio basata su informazioni derivanti da rilievi aerofotografici."* Il comma 3 prevedeva inoltre i requisiti per il riconoscimento della ruralità degli immobili agli effetti fiscali.

Il Difensore civico si riprometteva, da parte sua, di sensibilizzare gli organi istituzionali inserendo nella relazione di fine anno le difficoltà incontrate nell'affrontare l'argomento.

Mancata cancellazione di ipoteca legale da parte di un Agente della riscossione, esempio concreto di sostegno al cittadino

Si è rivolta al Difensore civico una persona per lamentare l'attribuzione di un intavolazione di diritto di ipoteca legale a favore di un Agente della Riscossione a peso di tre particelle tavolati per un debito che la medesima aveva nei confronti dell'I.N.P.S. L'istante provava d'aver integralmente saldato il debito, come da estratto conto cartelle di pagamento. Il Difensore civico interveniva chiedendo di voler assicurare la pronta cancellazione dell'ipoteca, che all'Ufficio Tavolare Regionale non risultava ancora richiesta da parte dell'Agente della Riscossione, previa eventuale conferma dell'avvenuto sgravio da parte dell'I.N.P.S., e di voler comunque comunicare all'interessata, per il tramite dell'Ufficio del Difensore civico, i tempi previsti per detta richiesta di cancellazione all'Ufficio Tavolare Regionale.

A seguito dell'intervento è avvenuta la cancellazione dell'indebita ipoteca.

Restituzione di indebito: erroneo versamento di tasse universitarie

Si è rivolta all'Ufficio un'utente che erroneamente aveva pagato le tasse universitarie del figlio che pensava di laurearsi a dicembre e si era poi invece laureato a febbraio. Come risultava dalle Istruzioni nel Manifesto dell'Università di Trieste relativamente a "determinazione tasse, contributi ed esoneri per l'anno 2006 del 07" "lo studente non avrebbe dovuto pagare la tassa di iscrizione 2006 del 07". Sempre nel Manifesto si leggeva che, nel caso di erroneo pagamento, non vi sarebbe stata restituzione di quanto non dovuto. L'istante perciò lamentava che l'Università non intendesse restituire l'indebito versamento.

Il Difensore notava a questo proposito come la Corte Costituzionale avesse più volte affrontato casi simili e, in presenza di disposizioni di legge che stabilivano la "non rimborsabilità" di imposte, avesse deciso per l'incostituzionalità di queste norme per contrasto con l'art. 3 Cost.. (Si veda Corte Cost.; 11 ottobre 2000, n. 416 e 26 luglio 2005, n. 320.) La dottrina che ha commentato quest'ultima sentenza, ha spiegato che, per principio generale di diritto comune, come previsto dall'art. 2033 del codice civile le somme indebitamente pagate debbano essere restituite.

Ricordava il Difensore civico all'Amministrazione universitaria che il principio si applica nel sistema tributario vigente, anche se con alcune differenziazioni in ordine alle singole leggi d'imposta. E' noto, infatti, che, nell'ambito delle attività contributive, succede spesso che il soggetto che corrisponde il tributo versi più del dovuto: in tali casi è di comune esperienza che si realizza il diritto alla ripetizione dell'indebito. Quando il contribuente ha errato in eccesso nei versamenti o ha pagato quanto non era tenuto a corrispondere, ha il pieno diritto alla restituzione delle somme versate, inoltrando apposita istanza all'Amministrazione creditrice che è tenuta, entro particolari termini, a restituire l'eccedenza.

Accade anche che il contribuente versi un tributo in presenza di incertezza interpretativa nel timore di evitare sanzioni. L'istante infatti lamentava nel suo caso l'incertezza nell'interpretazione di cosa si intenda per "sessione straordinaria", termine che nel Manifesto dell'Università, indicava la sessione di febbraio.

In materia di tasse universitarie la giurisprudenza si è pronunciata in questi stessi termini. Si veda **Tribunale Civile di Bologna**, 15 gennaio 1999 *"ritiene il Tribunale che l'unica funzione economico-sociale che possa essere ricondotta al versamento delle tasse universitarie, sia quella dell'ottenimento dell'immatricolazione. Qualora per un motivo qualunque, l'immatricolazione non avvenga, il pagamento della tassa universitaria risulta senza causa, e pertanto deve essere ripetuto ai sensi dell'art. 2033 s.s. a titolo di indebito oggettivo"*.

Ciò appurato il Difensore, in virtù dell'art. 16 della legge 15 maggio 1996 n. 127, invitava l'Università di Trieste a rivedere la propria decisione sul punto, restituendo alla signora le tasse erroneamente pagate per l'anno accademico 2006/07 a favore del figlio.

L'Università di Trieste, pur sostenendo la non rimborsabilità, così come previsto nel Manifesto Tasse e contributi, anche al fine di consentire una maggior snellezza nell'attività amministrativa, oberata da eccessive richieste in tal senso, concedeva, in via del tutto eccezionale, ed in considerazione del fatto che il criterio della non rimborsabilità era stato introdotto per la prima volta in quell'anno, il rimborso allo studente chiedendo di inviare all'amministrazione, entro 30 giorni, due moduli prestampati dall'Università e l'originale del bollettino di conto corrente postale attestante il versamento effettuato.

Richiesta documentazione per il riconoscimento dei benefici previdenziali previsti per i lavoratori esposti all'amianto

Si è rivolta a questo Ufficio una cittadina la quale ha presentato domanda presso la Direzione Provinciale dell'INAIL per il riconoscimento dei benefici previdenziali, ex art. 47 del D.Lgs. 269 del 2003, relativamente ad alcuni periodi lavorativi che il marito, deceduto per mesotelioma maligno peritoneale, aveva prestato presso alcune aziende locali già riconosciute responsabili per l'esposizione all'amianto.

Anche dopo vari solleciti non aveva ricevuto alcuna risposta in merito.

Il Difensore civico è intervenuto chiedendo all'INAIL una risposta sulla questione.

L'Ente ha fornito una chiara risposta in tempi brevi rilasciando la documentazione che alla ricorrente serviva per poter richiedere il beneficio previdenziale.

La pratica si è conclusa positivamente.

Danno da mancato recapito posta per erronea compilazione

Si è rivolta all'ufficio del Difensore civico un'utente che lamentava di aver subito un "danno ingente" per il mancato recapito di documenti spediti a mezzo paccocelere internazionale con destinazione Bielorussia. La signora riferiva di aver scelto tale modalità di trasmissione proprio perché le era stata consigliata dall'impiegato delle poste italiane. Riferiva anche di non aver avuto dubbi sui caratteri da usare per la trascrizione dell'indirizzo del destinatario, in quanto da vent'anni inviava posta in Bielorussia, compilando in italiano il nome della Città e della Nazione, mentre utilizzava il carattere cirillico per i dati identificativi del ricevente.

In questa occasione, trascorso l'ultimo giorno utile per il recapito, per la prima volta, le era stato restituito il plico con la dicitura "indirizzo insufficiente" e, alla richiesta di chiarimenti aggiuntivi, si era sentita rispondere che il corriere, applicando il regolamento alla lettera, aveva restituito la posta al mittente perché l'indirizzo doveva essere scritto interamente in italiano. Il danno subito, oltre al costo di spedizione, era consistito nell'impossibilità, per lei, di recarsi in Bielorussia per rifare i suoi documenti scaduti, necessari per perfezionare l'affidamento della madre non autosufficiente ad una nipote.

Il Difensore civico chiedeva al direttore dell'ufficio postale in questione di acquisire copia del regolamento e in subordine di verificare in che modo l'applicazione della procedura consentisse alla signora di ottenere, almeno, la restituzione degli oneri sostenuti senza buon fine. La Direzione delle Poste accoglieva la richiesta dell'invio del regolamento e ringraziava il Difensore civico per la segnalazione che metteva in evidenza le criticità che ancora insistono sul territorio stimolando l'azienda a far intervenire dei correttivi utili a contribuire al miglioramento della qualità dei servizi dell'Azienda. Di un tanto il Difensore civico informava l'utente allegandole anche il regolamento per una futura corretta impostazione della compilazione dei moduli di spedizione.

ELENCO DIFENSORI CIVICI COMUNALI NEL FRIULI VENEZIA GIULIA

Difensore Civico del Comune di **CIVIDALE del FRIULI**

Avv. MARIA EUGENIA COLA

c del o Municipio Corso d'Aquileia n. 2

33043 Cividale del Friuli

tel.: 0432 – 710151

FAX: 0432 – 710103

<http://www.civiale.net/>

Difensore Civico del Comune di **GORIZIA**

dott. MARINO MARIN

Via Garibaldi n. 7

34170 Gorizia

tel.: 0481 – 383492 del 3

FAX: 0481 – 383444

<http://www2.comune.gorizia.it/uffici/new/segreteria/difcivico.html>

Difensore Civico del Comune di **GRADO**

avv. GABRIELLA POZZETTO

c del o Municipio di Grado

piazza Biagio Marin n. 4

34073 Grado (GO)

tel.: 0431 – 898203

FAX: 0431 – 898113

e-mail: difensorecivico@comunegrado.it

Difensore Civico del Comune di **LIGNANO SABBIAADORO**

dott. GIORGIO PULVIRENTI

Viale Treviso n. 2

33054 Lignano Sabbiadoro (UD)

tel.: 0431 – 720591

FAX: 0431 – 73288

http://www.lignano.org/it/documenti/01/regolamento_difensore_civico.pdf

Difensore Civico del Comune di **MAGNANO in RIVIERA**

Cav. GIORGIO BARBERI

Piazza F. Urli n. 30

33010 Magnano in Riviera

tel.: 0432 – 780919

FAX: 0432 – 785266

e-mail: difensorecivico@magnanoinriviera.ud.gov.it

<http://www.magnanoinriviera.ud.gov.it/documenti/schedaDifensore.pdf>

Difensore Civico del Comune di **MONFALCONE**

dott.a MARIA TERESA BELLUCCI

Piazza della Repubblica n. 8

34074 Monfalcone (GO)

tel.: 0481 – 494216
n° verde : 167200806
FAX: 0481 – 45889
e-mail: difensorecivico@comune.monfalcone.gov.it
<http://www.comune.monfalcone.go.it> in “cerca” inserire difensore civico

Difensore Civico del Comune di **NIMIS**

Comm. BRUNO MORO

c del o Municipio piazza XXIX Settembre

33045 Nimis (UD)

tel.: 0432 – 790045 – 797077

FAX: 0432 – 790173

<http://www.comune.nimis.ud.it>

Difensore Civico del Comune di **PASIAN DI PRATO**

geom. EUGENIO DI PIAZZA Convenzionato con il

c del o Municipio via Roma n. 46 – 48 Comune di **Tavagnacco**

33037 Pasian di Prato (UD)

tel.: 0432 – 645952 – 645907

FAX: 0432 – 570196

e-mail: difensorecivico@pasian.it

http://www.pasian.it/difens_civico.htm

Difensore Civico del Comune di **SAN GIORGIO DI NOGARO**

cav. MICHELE SCARANTINO anche per i Comuni di:

c del o Municipio - piazza del Municipio n. 1 – **Carlino**

33058 San Giorgio di Nogaro (UD) – Marano

tel.: 0431 – 623611 – **Torviscosa**

FAX: 0431 – 621213

e-mail : segreteria@com-giorgio-di-nogaro.regione.fvg.it

<http://www.bassafriulana.org/>

Difensore Civico del Comune di **TAVAGNACCO**

geom. EUGENIO DI PIAZZA

Piazza Indipendenza n. 1

Feletto Umberto 33010 Tavagnacco (UD)

tel.: 0432 – 577344

Centralino: 0432 – 577311

FAX: 0432 – 570196

e-mail: difensorecivico@pasian.it

http://www.pasian.it/difens_civico.htm

Difensore Civico del Comune di **TRIESTE**

dott. MAURIZIO MARZI

Largo Granatieri n. 2

34100 Trieste

tel.: 040 – 6754499

FAX: 040 – 6754294

e-mail difensore_civico@comune.trieste.it

<http://www.retecivica.trieste.it/new>

Difensore Civico del Comune di **UDINE**

dott. GIOVANNI MARIA COJUTTI

Via Lionello n. 1

33100 Udine

tel.: 0432 – 271746

FAX: 0432 – 271747

e-mail: difensorecivico@comune.udine.it

<http://www.comune.udine.it/opencms/opencms/release/ComuneUdine/comune7difensore>.

Sacile: avallimento con difensore civico regionale

Zuglio: avallimento con difensore civico regionale

Cervignano del Friuli: avallimento con difensore civico regionale

