

1) Fonti dell'istituto

Art. 97 Cost.: I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.

L.r. 50/81 Istituzione dell'ufficio del difensore civico.

L.r. 47/85 Norme relative alla estensione delle competenze del difensore civico alle strutture amministrative del Servizio Sanitario e delle UU.SS.LL. operanti nel territorio regionale.

L. 142/90 Ordinamento delle autonomie locali, art.8: 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 ammini-

strazione comunale e provinciale, segnalando, anche di propria iniziativa, gli abusi, le disfunzioni, le carenze e i ritardi dell'amministrazione nei confronti dei cittadini. Lo statuto disciplina l'elezione le prerogative ed i mezzi del difensore civico nonché i suoi rapporti con il consiglio comunale e provinciale.

L. 104/92

Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate.

Art. 36, comma 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.

(N.B. Il primo comma di questa norma prevede l'aggravamento delle sanzioni penali per reati di cui agli artt. 527 e 628 del codice penale, nonché per i delitti non colposi contro la persona di cui al titolo XII del libro del codice penale e per i reati di cui alla legge 20 febbraio 1958 n.75, qualora l'offeso sia una persona handicappata).

L. 127/97 Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo.

art. 16 comma 1 e 2:

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 esercitano, sino all'istituzione del difensore civico nazionale, anche nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato, con esclusione di quelle competenti in materia di difesa, di sicurezza pubblica e di 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.

art. 17 comma 45:

Ulteriore disposizione in materia di semplificazione dell'attività amministrativa e di snellimento dei procedimenti di decisione e di controllo.

45. Qualora i comuni e le province, 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.

2) Interventi espletati - risultati - rimedi

Gli allegati alla presente relazione offrono un quadro eloquente dei molteplici casi sui quali è stato richiesto l'intervento del difensore civico regionale.

Dall'esame degli interventi compiuti si desume agevolmente che l'istituto del difensore civico è ben noto all'opinione pubblica, la quale è convinta di trovare nell'attività del difensore civico un'adeguata risposta ai propri problemi nei confronti dell'amministrazione pubblica.

Talvolta il difensore civico è intervenuto "ex officio", ma la maggior parte degli interventi risulta richiesta da privati, (in prevalenza) e da enti diversi, in altre parole, dalla collettività, articolata nelle più diverse aggregazioni.

Gli interventi sono stati svolti, nella maggioranza dei casi, attraverso contatti coi funzionari, da parte dei quali è stata, di regola, prestata una buona collaborazione.

Talune difficoltà sono state rimosse attraverso la sola illustrazione della competenza attribuita al difensore civico dalla legge regionale e da quella dello Stato.

I rapporti con le Amministrazioni pubbliche come nel passato, sono stati buoni.

Nella maggioranza dei casi, i risultati, rispetto alle pratiche esaminate, sono stati positivi.

Talvolta è stato sufficiente un semplice contatto con il funzionario per rimuovere le difficoltà e gli ostacoli lamentati dal cittadino.

Nell'ambito organizzativo, l'organico del personale, composto da due unità di settimo livello, da una di quinto livello e da una di quarto livello con contratto "part time", risulta assolutamente inadeguato. Infatti, l'attribuzione operata dalla legge 127/97 di parte dei compiti svolti in precedenza da un organo collegiale (il CO.RE.CO.), ad un organo monocratico (il difensore civico) non è stata accompagnata da un adeguato aumento dell'organico, inferiore persino a quello previsto dagli ordinamenti di regioni con popolazione assai inferiore a quella della Regione Piemonte.

Assai precaria, come si è rilevato nella precedente relazione, risulta la situazione dei locali (tre) ove viene svolta l'attività di questo difensore civico; non solo il numero dei vani (ove opera saltuariamente un altro istituto regionale) appare inadeguato, ma la loro stessa superficie (la sala d'aspetto misura circa 9 mq.) per cui si richiede, in tempi brevi, il trasferimento dell'ufficio in locali di maggior capienza.

La situazione concernente l'organico del personale e l'insufficienza dei locali deve perciò venire risolta in tempi brevi.

Nella precedente relazione si è brevemente illustrata la normativa che regola l'attività del difensore civico, nel senso che, secondo l'art. 4 della L.r. 9.12.1981 n. 50, la richiesta di iniziativa da parte del cittadino deve essere preceduta dalla valutazione ad opera del difensore civico dell'esperimento delle "ordinarie vie di rapporto con l'Amministrazione" e, quindi, della fondatezza del reclamo, e che, nel concorso di entrambe queste condizioni, il difensore civico apre la procedura rivolta ad accertare la situazione cui la richiesta si riferisce, la quale costituisce quindi oggetto di esame congiunto da parte dello stesso difensore civico e del funzionario incaricato del servizio. Si è a questo proposito rilevato che, il sovramenzionato art. 4 non attribuisce, però, in via immediata e diretta, poteri particolari al difensore civico per la definizione della "pratica"; infatti, il difensore civico si limita a stabilire un termine massimo per la definizione della "pratica", tenuto conto delle esigenze dell'ufficio, comunicando le proprie motivate conclusioni al reclamante, al funzionario e al Presidente della Giunta. Analoga comunicazione viene data al Presidente del Consiglio Regionale.

La definizione del caso sollevato col reclamo non spetta perciò al difensore civico, ma all'Amministrazione, la quale, peraltro, è tenuta necessariamente a provvedere sulle conclusioni e sui rilievi del difensore civico, dopo l'esame congiunto della situazione, in concorso col funzionario responsabile.

Nella precedente relazione è stata perciò evidenziata l'assenza di qualsiasi potere decisorio da parte del difensore ci-

vico, e, correlativamente, al fine di garantire una tutela più incisiva ed approfondita del reclamante, nel corso delle inevitabili more della procedura, dal momento del reclamo a quello della "definizione della pratica" da parte del funzionario, la necessità di riconoscere al difensore civico la competenza a pronunciare, in via cautelare, provvedimenti provvisori, sostitutivi o modificativi dell'atto impugnato.

Conclusioni e rilievi da parte del difensore civico dovrebbero, essere presidiati, nel corso della procedura, da appositi provvedimenti cautelari, di efficacia limitata nel tempo, e, cioè, fino al momento della definizione della "pratica" da parte dell'Amministrazione.

Nello svolgimento della propria attività il difensore civico regionale si è rigorosamente attenuto ai principi di indipendenza, di accessibilità all'ufficio, di flessibilità e di credibilità, che hanno incontrato il pieno consenso della collettività.

Nell'ambito dei problemi affrontati merita un cenno particolare quello relativo ai contributi economici richiesti ai parenti degli assistiti da parte di strutture socio-sanitarie assistenziali attraverso il richiamo all'obbligo alimentare. Lo scrivente ha, a questo proposito, rilevato che l'obbligo patrimoniale può essere imposto solo dalla legge (art. 23 Costituzione) e che la normativa vigente non prevede rivalse di sorta nei confronti dei parenti da parte dell'ente che ha erogato l'assistenza. Questo difensore civico ha rilevato che la prassi, talvolta seguita, del ricorso alla normativa concernente l'obbligo alimentare non è condivisibile, ponendo in evidenza che i soggetti dell'obbligazione alimentare sono,

da un lato, l'avente diritto (che non può certo identificarsi con l'ente pubblico) e, dall'altro, l'obbligato, per cui la relativa azione è proponibile solo nell'ambito di questi soggetti. È stata quindi esclusa la proponibilità da parte dell'ente pubblico dell'azione di regresso nei confronti dei coobbligati agli alimenti; prestazioni assistenziali ed obblighi alimentari, infatti rispondono a presupposti diversi, non sussidiari gli uni rispetto agli altri, costituiti, da un lato, dall'obbligo preminente per lo Stato di garantire l'assistenza e, quindi, la salute e, dall'altro, dall'esigenza, circoscritta all'ambito familiare, di provvedere l'avente diritto dei mezzi di sussistenza, ove il soggetto non sia in grado di procurarseli con il proprio lavoro.

È stato escluso che possa ipotizzarsi un ingiustificato arricchimento per il parente tenuto alla corresponsione degli alimenti, finché questi non vengano richiesti dall'avente diritto e sia conseguentemente sorto l'obbligo del pagamento. La proponibilità dell'azione surrogatoria è stata infine esclusa per la considerazione che tale mezzo processuale ha carattere sussidiario ed ha come presupposto il mancato esercizio di azioni di cui il debitore trascuri la proposizione. Si è ancora rilevato che la proposizione dell'azione surrogatoria è esclusa dal legislatore nei confronti di azioni, come quella alimentare, che hanno una precisa connotazione personalistica e non sono perciò esercitabili da terzi, facendo, peraltro, sempre salva l'ipotesi di accordi convenzionali fra le parti interessate e, quindi, la volontaria assun-

zione del correlativo obbligo di contribuire al pagamento da parte dei famigliari degli assistiti.

Ancora è stato esaminato, fra gli altri, il problema, tuttora pendente, relativo alla uniformità dei rimborsi da parte delle Aziende sanitarie concernenti i trattamenti sanitari e rieducativi dei minori cerebrolesi.

3) L'applicazione della normativa di cui agli artt. 16 (1° e 2° comma) e 17 (45° comma) della legge 127/97 ha dato luogo a problemi diversi di carattere interpretativo, che lo scrivente ritiene di riassumere nei termini seguenti.

a) l'attribuzione di determinati poteri ai difensori civici regionali nei confronti delle Amministrazioni periferiche dello Stato costituisce certamente una innovazione di estremo rilievo, che viene, in un certo senso, a integrare l'attività del difensore civico regionale.

Quest'ultimo, secondo l'art. 16 della legge 127/97, può svolgere nei confronti delle Amministrazioni periferiche dello Stato (eccezione fatta per le materie relative alla difesa, alla sicurezza pubblica, alla giustizia), le stesse funzioni di richiesta, di proposta, di sollecitazione che l'ordinamento regionale gli riconosce.

Una particolare struttura regionale può perciò, secondo il *modus procedendi* stabilito dall'ente locale, svolgere le funzioni in questione nei confronti di determinate Amministrazioni periferiche dello Stato.

Le osservazioni ed i rilievi del difensore civico regionale possono, pertanto, concernere anche il merito del provvedimento assunto dalla pubblica Amministrazione statale e

tale situazione costituisce certamente un fatto nuovo rispetto alla normativa precedente.

A tutt'oggi i poteri in questione sono stati esercitati nell'ambito della informazione e della sollecitazione.

b) L'art. 17 comma 45, della legge 127/97 stabilisce che, qualora i Comuni e le Province, sebbene invitati a provvedere entro congruo termine, ritardino o omettano di compiere atti obbligatori per legge, il difensore civico regionale, ove costituito, nomina un commissario ad acta, che provvede entro sessanta giorni dal conferimento dell'incarico.

Orbene, la "ratio" di questa norma certamente va ricercata nella necessità di predisporre un rimedio alla inefficienza, e, quindi, alla inattività dell'ente pubblico.

Questa particolare competenza del difensore civico regionale, concernente, in altre parole, la nomina di un sostituto, che agisce in nome proprio, sembra riconducibile non tanto ad una attività di controllo in senso tecnico, quanto all'esercizio di poteri di supremazia, che si estrinsecano, in via generale, nella vigilanza sull'operato degli enti minori.

In definitiva, è pur sempre lo Stato, attraverso l'ordinamento, a incidere sulla vita amministrativa dell'ente locale (Comune, Provincia).

Poiché la Costituzione (artt. 115, 128) garantisce l'autonomia degli enti locali, lo scrivente si è posto il problema concernente la legittimità costituzionale della norma in esame, rilevando che l'autonomia degli enti territoriali, riconosciuta dalla Costituzione, va pur sempre circoscritta nell'ambito determinato dall'ordinamento generale, il quale, riserva proprio allo Stato (art. 115 della Costituzione) la

formulazione dei principi generali che disciplinano l'autonomia regionale e ammette, fra l'altro, espressamente (art. 126 della Carta Costituzionale) anche lo scioglimento dell'organo deliberativo dell'Ente Regione e il funzionamento di una particolare struttura sostitutiva.

Alla luce di questa premessa e della considerazione che per i Comuni e le Province i principi regolatori della loro autonomia sono rimessi alla competenza del legislatore ordinario, il tipo di sostituzione previsto dall'art. 17, comma 45, della legge 127/97, non sembra contrastare con i principi generali enunciati dal legislatore costituzionale.

L'ulteriore osservazione che il procedimento di cui all'art. 17, 45° comma, non sembra riconducibile ad un controllo in senso tecnico, nel quale di regola, è esclusa ogni attività di carattere surrogatorio o modificatorio degli atti controllati, ma sembra derivare, invece, da una determinata posizione di supremazia e di vigilanza da parte dello Stato nei confronti degli enti minori, induce, perciò, a ritenere privi di fondamento i dubbi sollevati sulla legittimità della norma in esame. Va ancora rilevato, a questo proposito, che il difensore civico non è un organo della Regione, né esercita alcuna attività di controllo sugli atti regionali, per cui, anche per questa ragione, è giocoforza ritenere che la norma in questione non ha attribuito al difensore civico regionale alcun controllo in senso tecnico degli atti ritardati o omessi da parte dei Comuni e delle Province.

Il difensore civico regionale viene, in definitiva, ad operare, nel caso di inattività o di ritardi da parte dell'ente pubblico,

quale strumento straordinario e temporaneo, in sostituzione dell'organo istituzionalmente preposto alla formazione di determinati atti amministrativi.

La sostituzione commissariale, in cui viene ad atteggiarsi una particolare competenza straordinaria, di ordine funzionale, riveste carattere eccezionale, nel concorso di situazioni eccezionali (omissioni e ritardi).

La norma in questione, applicabile, giova ribadirlo, solo nel concorso di circostanze particolari, costituendo regola generale la tempestiva formazione degli atti amministrativi da parte degli enti e degli uffici istituzionalmente competenti, non é perciò suscettibile di interpretazione analogica e siffatta eccezionalità si atteggia anche nella brevità del termine entro il quale il commissario ad acta deve operare.

Il termine in questione, in altre parole, proprio perché introdotto da una norma eccezionale, non può costituire oggetto di proroga e, correlativamente, la brevità di detto termine circoscrive oggettivamente l'ambito di applicazione della norma solo a situazioni suscettibili di regolamentazione entro i sessanta giorni.

L'eccezionalità della misura costituita dalla nomina del commissario induce poi ad escludere l'applicabilità della norma nei casi in cui gli effetti giuridici dell'atto omesso o ritardato possano essere raggiunti attraverso il ricorso ad altri strumenti giuridici.

Ritengo ancora necessario rilevare che nell'ambito dei procedimenti amministrativi, composti, cioè, da una molte-