

D'altra parte uno dei principi cardine del rapporto di lavoro privato è quello della composizione e della decisione extragiudiziale (attraverso gli istituti dell'arbitrato e della conciliazione) della controversia di lavoro.

Sembra pertanto di poter affermare che la proposta di legge segua ad una cd. "privatizzazione" del rapporto di pubblico impiego (privatizzazione che ha come punto di arrivo il cambio di giurisdizione su quel rapporto) che ha trascurato, per l'appunto, l'aspetto che qui si è voluto esaminare.

4.5.9 Competenze ex lege fra ordine degli ingegneri e architetti.

L'Ufficio sta valutando l'ipotesi di presentare istanza al *Mèdiateur* europeo, per i profili collegati alla libera circolazione delle professioni, riguardo al diniego del nulla-osta da parte di una Soprintendenza per i beni architettonici ed ambientali per l'esecuzione di lavori di straordinaria manutenzione sulla base di supposti limiti di competenza professionale, in virtù dei quali interventi del genere dovrebbero essere consentiti solo ad architetti, ad esclusione di ingegneri civili.

4.5.10 Profili salienti di tutela degli immigrati

a) Sviluppo della problematica inerente alla condizione di reciprocità per l'esercizio del lavoro autonomo

Il problema della vigenza della condizione di reciprocità di cui all'art. 16 delle preleggi e della verifica della sua esistenza tra l'Italia ed i vari paesi di provenienza dei soggetti interessati è da tempo all'attenzione dell'Ufficio, in particolare per ciò che concerne le professioni sanitarie. L'argomento ha formato oggetto di intervento presso le Questure, gli ordini e collegi provinciali dei medici e degli infermieri, e spesso è stato indispensabile chiedere chiarimenti e informazioni al Servizio del contenzioso diplomatico presso il Ministero degli affari esteri.

Gli interventi in materia hanno avuto origine dalle richieste di mutamento del titolo del permesso di soggiorno da lavoro subordinato a lavoro autonomo avanzate presso le Questure. Il possesso di tale titolo è infatti richiesto dagli ordini e collegi professionali per la iscrizione, ed a sua volta è rilasciato qualora, per la professione che si intende esercitare, risulti verificata (tramite certificazione positiva del suddetto servizio del contenzioso diplomatico) la sussistenza della condizione di reciprocità tra l'Italia ed il paese di provenienza.

Ad oggi è considerato vigente per le professioni sanitarie il DlgsCps 233/46, che all'art. 9 consente l'iscrizione nell'albo professionale dei medici, in deroga al requisito della cittadinanza, solo a coloro che appartengano ad uno Stato che abbia stipulato col Governo italiano, sulla base della reciprocità, un accordo speciale).

E' chiaro che, in particolare per coloro che intendevano svolgere tali professioni, le probabilità di vedere accolta la domanda erano pressoché inesistenti.

Si sono compiute analisi approfondite sulla normativa, specie sull'art. 10 comma 7 della legge 39/90, che consentiva l'iscrizione negli albi professionali agli stranieri con diploma o laurea conseguiti in Italia (o all'estero con dichiarazione di equipollenza) derogando espressamente al requisito della cittadinanza (a *fortiori* della reciprocità).

Di tale norma è stata più volte proposta l'interpretazione "a regime", seguendo l'interpretazione giurisprudenziale che, ad oggi, può considerarsi essere stata minoritaria ma che assorbiva la stragrande maggioranza della dottrina più eminente (v. Barile che addirittura considerava la condizione di reciprocità di cui all'art. 16 delle preleggi tacitamente abrogata dall'art. 10 della Costituzione), rispetto a quella che propendeva per il riconoscimento di natura esclusivamente transitoria, consentendo l'iscrizione in deroga solo a chi, in possesso dei requisiti, ne facesse richiesta entro un anno dall'entrata in vigore della legge.

Merita ricordare che le sezioni unite della Corte di Cassazione, con una recente sentenza che può definirsi "storica" in materia di reciprocità (nell'annullare una decisione della Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie che aveva deciso la cancellazione dall'albo dei medici chirurghi della provincia di Firenze di un medico somalo, basata sull'assunto che non sussiste la condizione di reciprocità tra Italia e Somalia nella forma di "accordo speciale" di cui al DlgsCps citato) ha fatto propria la tesi in base alla quale il lavoro autonomo non può differenziarsi ontologicamente dal lavoro subordinato (v. art.35 Cost., che tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni), e che il diritto al suo esercizio, inerente allo *status* della persona, non può essere condizionato.

Nella sentenza si chiarisce anche che, per il lavoro autonomo, il superamento della reciprocità è inevitabile, in un contesto che inesorabilmente si evolve verso la multietnicità, considerato anche che la reciprocità fu istituita (interessante notare che il codice civile del 1865 non la prevedeva) in un momento storico (il '42, data di entrata in vigore del codice civile e delle disposizioni preliminari ad esso - c.d. "preleggi" dove l'art. 16 è inserito) nel quale la massiccia emigrazione dei cittadini italiani all'estero aveva imposto al Governo di trovare forme di tutela dei lavoratori che si muovevano verso paesi economicamente più evoluti del nostro, o comunque allora in piena espansione.

Oggi invece, davanti al fenomeno inverso dell'immigrazione verso il nostro paese, pare venuta meno la stessa *ratio* che, in un paese di emigranti, portò alla istituzione della reciprocità.

Nel senso del progressivo superamento della reciprocità sembra orientato il progetto di legge organica sull'immigrazione, licenziato anche dal Senato nel febbraio scorso che, all'art. 35, in deroga al requisito della cittadinanza, entro un anno dall'entrata in vigore, consente agli stranieri in possesso dei requisiti prescritti l'iscrizione agli Ordini o Collegi professionali o (nel caso di professioni sprovviste di albi), in elenchi speciali da istituirsi presso i ministeri competenti.

b) Redazione di richiesta di riesame di provvedimenti amministrativi di espulsione

Spesso hanno chiesto assistenza all'Ufficio stranieri che si erano trovati in passato ad essere destinatari di provvedimenti amministrativi di espulsione emanati dal Prefetto, per i quali da una parte non c'era più possibilità di impugnazione in quanto divenuti definitivi, dall'altra non erano stati considerati automaticamente privi di effetto (come avrebbe consentito il "decreto Dini" più volte reiterato) poiché la persona interessata non aveva provveduto a regolarizzarsi o perché male informata o perché non in possesso dei requisiti.

Per questi soggetti l'unico modo per incidere sul provvedimento di espulsione poteva essere la richiesta di revoca al Prefetto, per sopravvenuti motivi di opportunità, del provvedimento di espulsione, o di annullamento d'ufficio in sede di autotutela per motivi inerenti alla legittimità dell'atto.

In un solo caso, riguardo ad un provvedimento di espulsione emesso nel 1990 nei confronti di un cittadino bosniaco che, poi, nel luglio del '95, aveva di nuovo fatto ingresso in Italia come sfollato e si era visto negare il rinnovo del permesso di soggiorno per motivi umanitari, poiché risultava a suo carico la vecchia espulsione, la richiesta di riesame del provvedimento avanzata alla Prefettura da questo Ufficio ha avuto successo.

La revoca dell'espulsione è stata presentata poi dall'interessato presso la Questura del luogo di residenza che non ha avuto difficoltà a rilasciare il rinnovo del permesso di soggiorno per motivi umanitari.

Sebbene questo sia un caso isolato, accanto ai molti che hanno avuto esito negativo, si constata tuttavia, in particolare presso la Prefettura di Firenze, un atteggiamento estremamente collaborativo nella ricerca di soluzioni meno burocratiche e vicine ai soggetti più deboli e al pubblico interesse.

c) *Altri casi più rilevanti*

Erogazione – da parte della Prefettura - della seconda rata del contributo per l'integrazione lavorativa in favore dei rifugiati politici (programma Acnur-Unhcr 1996), a favore di un rifugiato politico. Il soggetto rischiava di uscire dal programma perché non aveva (per cause di forza maggiore) rispettato il termine per l'invio della necessaria documentazione (iscrizione Cciaa e autorizzazione comunale) al Ministero dell'Interno.

Si è reso necessario coinvolgere direttamente non solo la Prefettura, ma anche il servizio assistenza ai rifugiati e profughi del Ministero. La seconda rata è stata erogata, in forza di una sostanziale "rimessione in termini" dell'interessato.

La Direzione provinciale del Tesoro di Firenze, di concerto con l'ufficio corrispondente di Roma, ha ripristinato i pagamenti della pensione a favore di un cittadino somalo (che aveva maturato il relativo diritto per aver svolto attività lavorativa in patria a favore del governo italiano) al quale dal '91, per noti eventi bellici, era stata sospesa l'erogazione.

Nel frattempo il soggetto aveva fatto ingresso in Italia per ricongiungimento familiare, stabilendosi a Firenze. Il provvedimento di ripristino (retroattivo), è stato contestuale al trasferimento, per competenza, dell'iscrizione della pensione presso la Direzione provinciale del Tesoro di Firenze.

Numerose infine sono state le richieste di informazioni presso le varie Questure, inerenti alle pratiche di rilascio del permesso di soggiorno alle quali questo Ufficio ha assicurato la necessaria assistenza nella ricerca di soluzioni inerenti ai singoli casi.

4.6 Alcune questioni interpretative dell'art. 16

Proprio in tema di immigrati si è delineata una delle principali problematiche interpretative insite nell'art. 16 della legge 127/97, che risiede nell'avere la citata norma escluso espressamente dai destinatari dell'attività del Difensore civico le

amministrazioni "*competenti in materia di difesa, di sicurezza pubblica e di giustizia*".

Se la gestione delle funzioni in tema di difesa attiene ad esigenze di carattere politico e comunque di merito, sulle quali non può intervenire il Difensore civico regionale; come è naturale che l'amministrazione della giustizia attenga all'organo giurisdizionale, al pari delle scelte in materia di sicurezza pubblica, sembra estremamente limitativa l'interpretazione della norma nel senso di escludere *tout court* l'intervento del Difensore civico presso gli organi facenti capo ai Ministeri della Difesa, di Grazia e Giustizia e dell'Interno.

E' infatti probabile intento del legislatore l'aver escluso tali settori di intervento in nome di esigenze di carattere unitario, con la volontà di rafforzare in dette materie non solo l'unità di indirizzo politico ma anche il potere di continuare a disciplinarle uniformemente in tutto il territorio nazionale.

Non si può tuttavia non esprimere dissenso ove si intenda interpretare l'esclusione inerente a tutte le attività poste in essere dalle amministrazioni coinvolte, ivi comprese quelle prettamente amministrative che nulla hanno a che fare con la gestione della difesa, della giustizia e della sicurezza pubblica, o che comunque nel merito non interferiscono con esse.

A supporto di tale interpretazione sta non solo e non tanto la disponibilità di alcune amministrazioni in parola a collaborare con l'Ufficio, ma anche il dettato della stessa disposizione di cui all'art. 16, ove si parla di amministrazioni "*competenti*" in tema di difesa, sicurezza pubblica e giustizia, specificando quelle che sono le funzioni escluse.

Considerando escluse dalla difesa civica tali amministrazioni, si produrrebbe la inaccettabile conseguenza di considerarle sottratte, ad esempio, ai rilievi sul mancato rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti amministrativi; si dovrebbe negare il diritto di rivolgersi al Difensore civico nei confronti del personale dipendente da tali amministrazioni (salvo per le categorie di pubblici impiegati che gestiscono direttamente la giustizia, la difesa e la sicurezza pubblica, l'esclusione dei quali

operata dal Dlgs 29/93 e dalla nuova normativa sul pubblico impiego consegue alla eccezionalità delle funzioni) per questioni inerenti al rapporto individuale di lavoro.

Inoltre, il progetto di legge sulla difesa civica nazionale da poco licenziato dalla prima commissione permanente della Camera, nel ridefinire, all'art. 4, i soggetti destinatari dell'attività del difensore civico regionale anche nei confronti degli organi statali, non fa menzione dell'esclusione, per le funzioni specifiche di giustizia, difesa e sicurezza pubblica.

5 RIFORME ISTITUZIONALI E SVILUPPO DELLA "DIFESA CIVICA"

L'impegno che questa prima fase di applicazione della legge ha comportato per il Difensore civico regionale e per la rete dei Difensori locali va richiedendo un comprensibile rafforzamento sul piano organizzativo e l'adeguamento di linee e criteri operativi in grado di rispondere alla prevedibile crescita delle istanze, consolidandosi nella pubblica opinione la conoscenza delle nuove funzioni esercitate.

Lo sviluppo dell'esperienza maturata va evidenziando anche temi e riflessioni significative che sollevano non solo l'opportunità di nuove ricerche ma anche di un più alto livello di coordinamento interregionale per verificare le diverse esperienze, sciogliere alcuni quesiti a carattere giuridico e interpretativo che già si sono affacciati in questo primo scorcio di applicazione della legge ed elaborare indirizzi comuni rispetto alle prospettive della difesa civica.

L'attuazione della legge 127/97 si è intrecciata con la fase di intenso dibattito sui processi di riforma e di decentramento istituzionale. L'accordo intervenuto fra Regioni, Province e Comuni sullo "Schema" di decreto legislativo approvato il 6 febbraio dal Consiglio dei Ministri per il conferimento di funzioni statali "a Costituzione invariata", è certamente un passaggio significativo in rapporto all'intensa cooperazione

necessaria perché, parallelamente alle riforme costituzionali, si avvii il riordino degli apparati centrali, regionali e locali, con la contestuale assegnazione di funzioni, risorse e strumenti necessari a sostenere a scala regionale il complesso dei trasferimenti.

Prende corpo la possibilità di affiancare questo percorso con un processo di "ricostruzione" della difesa civica in direzione di un nuovo sistema di "garanzie" che, indipendentemente dai rimedi giurisdizionali, appaiono indispensabili nel concerto delle società europee.

L'estensione dei "diritti" che derivano dalla legislazione comunitaria, al pari della crescente cooperazione a livello europeo dopo la istituzione del *Mediateur* dell'Unione, va prefigurando infatti un aggancio del tutto nuovo con la realtà europea nei più diversi settori della pubblica amministrazione, fino a quelli pervasivi dell'informazione e dello sviluppo tecnologico.

Anche il quadro delle competenze per la difesa civica è quindi sottoposto a un forte processo di adeguamento. Alle nuove funzioni nei confronti dell'amministrazione periferica dello Stato, si aggiungono infatti i compiti sulla semplificazione dei procedimenti amministrativi, il controllo "sostitutivo" di legittimità su fondamentali atti dei Consigli comunali e provinciali, le molteplici iniziative nel campo dei "diritti sociali" e dei "diritti diffusi" che vanno intensificando relazioni e operatività con istituzioni, associazioni di volontariato, organizzazioni pubbliche e private.

La valorizzazione della tutela non giurisdizionale anche a livello internazionale si traduce infatti in nuove ineludibili esigenze per l'azione locale, in rapporto al ruolo della società civile e alla acquisizione di impulsi, idee, proposte che vanno maturando nelle realtà avanzate.

Assistiamo in sostanza alla progressiva estensione dello "spazio" entro cui l'individuo svolge le sue attività. Ad un processo di ridefinizione sia delle forme in cui si va realizzando la "cittadinanza europea", sia delle condizioni per offrire a tutti

la possibilità di partecipare all'ambiente globale, di contribuire alla qualità della vita associata.

5.1 L'esperienza della legge 241/90

Un passo importante in questa direzione è stato senz'altro avviato dalla legge nazionale 241/90. Il diritto di accesso, l'istituzione del responsabile del procedimento, la fissazione dei termini e la partecipazione dei soggetti interessati, hanno accentuato il ruolo del Difensore civico quale garante delle situazioni soggettive, determinando le condizioni per un riequilibrio nei rapporti cittadini-amministrazione.

La possibilità per il privato di far valere le proprie ragioni nel corso dell'intero procedimento, anche se spesso da posizioni di sostanziale inferiorità, anziché ridurre gli spazi ha rafforzato il ruolo di mediazione del Difensore civico fra amministrazione e cittadini, anche a tutela degli "interessi diffusi", accentuandone i requisiti di indipendenza nei confronti dei vari livelli di governo e di amministrazione.

In questo senso d'altra parte si era collocata la nuova disciplina operata in Toscana con la legge 4/94 riguardo al ruolo della difesa civica in rapporto a "diritti sociali" e "interessi collettivi". E' un fatto però che la legge 241/90 ha posto non solo l'esigenza di una riorganizzazione degli apparati centrali e periferici e di nuovi parametri nella formazione degli atti che i nuovi processi di decentramento sono chiamati a cogliere.

Di fronte alla crisi del tradizionale sistema di tutela giurisdizionale, ai tempi abnormi dei procedimenti e alla impossibilità del giudice amministrativo di assicurare una sufficiente protezione, va emergendo il bisogno di efficaci strumenti di garanzia in grado di rapportarsi ai tempi e alla accelerazione impressa dalle nuove dinamiche dell'economia e dai processi di "convergenza" europea.

Spetta naturalmente al legislatore colmare lo squilibrio che rischia di dilatarsi fra amministrazione e cittadino. Non si tratta

di affidare al Difensore civico il compito di risolvere i problemi della giustizia, ma di individuare una naturale funzione di "integrazione" a tutela delle situazioni soggettive, avviando misure volte al superamento di una insostenibile situazione di "denegata giustizia" che non trova riscontro in nessun paese europeo.

Il ruolo di tutela non giurisdizionale resta comunque fondamentale, perché tesa a soddisfare diverse esigenze di tutela. D'altro canto, mettere il cittadino al primo posto non significa aprire una contrapposizione fra esigenze di tutela e promozione dell'efficienza nei pubblici servizi.

Anzi, questa appare oggi la strada per accrescere produttività, imparzialità, trasparenza, equità nell'azione amministrativa, anche in rapporto alle esperienze ancora in fase di sperimentazione delle "Carte dei servizi" adottate da amministrazioni ed enti pubblici e privati che operano nei diversi settori di pubblica utilità, dove le garanzie procedurali e quelle della tutela privatistica contrattuale non sono sufficienti a garantire pienamente l'utente.

5.2 Il controllo "sostitutivo" sugli atti degli Enti locali

A ben vedere queste tendenze hanno ricevuto ulteriore impulso dall'applicazione dell'art.17/45 della stessa legge 127/97.

Nell'obiettivo di una sostanziale riduzione del controllo di legittimità sugli atti degli enti locali, l'art.17/45 ha stabilito che *"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 60 giorni dal conferimento dell'incarico"*.

Si tratta di un potere "sostitutivo" di grossa valenza che interviene dopo una preliminare fase di diffida e che ha inserito il Difensore civico regionale anche nella soluzione di procedimenti spesso originati da conflittualità e lesioni di diritti e interessi sia delle collettività che del privato cittadino.

1) I problemi di interpretazione/quadro generale

La norma ha determinato, più delle altre disposizioni della legge 127/97 che pur riguardano la figura del Difensore civico, un'esigenza di ripensamento delle abituali modalità di intervento dell'Ufficio, aprendo un campo di dibattito ed offrendo un'utile occasione di approfondimento.

L'opportunità offerta dalla presente relazione sarà utilizzata, oltre che per fare un quadro degli interventi effettuati (con riferimento ai casi di maggiore interesse), anche per segnalare i quesiti che l'Ufficio si è posto nell'esame delle singole questioni e le soluzioni individuate, sia caso per caso, sia in via generale, ovviamente senza la pretesa di attribuire ad esse valore diverso da quello proprio di una sperimentazione operativa, auspicando anzi nuove possibilità di confronto con le esperienze fatte in altre Regioni alla ricerca di interpretazioni uniformi da parte di tutti i Difensori civici regionali.

Il primo punto di riferimento è stato, e non poteva essere altrimenti, il Comitato regionale di controllo, che tale attività "sostitutiva" ha svolto sino all'entrata in vigore della legge 127/97. La collaborazione prestata dal Comitato e l'interesse dimostrato dal Consiglio Regionale hanno consentito all'Ufficio di operare quanto meno mantenendo una linea coerente nei confronti della varie richieste pervenute.

Molti punti critici di interpretazione della norma sono stati in tal modo risolti, ma ciò non toglie che permangano dubbi legati soprattutto alla valutazione complessiva del sistema delineato dal legislatore ed al valore che si è voluto attribuire alla riforma.

Così, ad esempio, si è posto il quesito se attribuire all'art. 17 un valore "forte", interpretando la disposizione come un segnale

di radicale cambiamento del sistema dei controlli sugli atti (con attribuzione al Difensore civico regionale di una competenza di natura generale, anche al di fuori dei casi espressamente contemplati dalla legge), ovvero se preferire una lettura "moderata", che da una parte valorizza il dato letterale della norma, ma dall'altra crea confusione, moltiplicando i soggetti titolari del potere di controllo, e mantenendo per ciascuno di essi le procedure previste da leggi speciali.

La risposta al quesito non può che essere data dal legislatore regionale, il quale dovrà chiarire non solo il nuovo ruolo del Difensore civico, ma soprattutto il rapporto che deve intercorrere tra questi e gli altri soggetti cui sono rimasti poteri di controllo sugli atti degli enti locali. Il riferimento è non solo al Co.re.co., ma anche, ad esempio, al Presidente della Giunta regionale (per le omissioni relative al rilascio delle concessioni edilizie) oppure, in alcuni casi, al Presidente della Provincia (su delega regionale).

Alla presente relazione si è quindi ritenuto di allegare il testo del parere richiesto al Comitato di consulenza tecnico-giuridica del Consiglio Regionale in merito ad alcuni problemi applicativi della norma.

Le considerazioni che seguono hanno solo lo scopo di illustrare, su alcuni dei punti di maggior interesse, le ragioni che hanno spinto l'Ufficio a richiedere il parere del Comitato, e di sottolineare una serie di problematiche non ancora completamente risolte.

a) Definizione di atto obbligatorio per legge

Si è posta la necessità di fare chiarezza, ai fini dell'attivazione dell'intervento di natura sostitutiva, sugli elementi di identificazione degli atti la cui adozione è obbligatoria per legge. Esclusa la possibilità di far riferimento a classificazioni per intere tipologie di atti, metodo che avrebbe rischiato di limitare troppo il campo di osservazione, e nella consapevolezza di dover procedere comunque ad un'analisi caso per caso, si è sentita

l'esigenza di dotarsi di strumenti e di punti certi di riferimento per fornire risposte omogenee.

Il problema non è nuovo, e si era posto già in passato. D'altra parte la nuova norma riprende, per molti aspetti, la formulazione dell'art. 48 della legge 142/90, spostando la competenza da un organo ad un altro, ma non modificando il riferimento alla mancata adozione di "atti obbligatori per legge". Poiché l'obbligatorietà non poteva che essere individuata in rapporto al tipo ed alla misura della discrezionalità riconosciuta all'amministrazione nell'emanazione dell'atto, si è ritenuto opportuno chiedere il parere giuridico al quale si faceva riferimento sopra.

Il problema si era posto in particolare per i regolamenti, "atti amministrativi generali a contenuto normativo". Il dubbio, prodotto anche dall'attribuzione al Co.re.co. della competenza in materia di mancata adozione dei regolamenti sul procedimento amministrativo e sull'accesso agli atti (art. 17/91 legge 127/97), e dunque di una possibile esclusione dell'intervento del Difensore Civico in ipotesi analoghe, si risolve solo dopo aver chiarito la natura dei regolamenti, e dopo aver scelto se enfatizzare la natura "amministrativa" dei regolamenti e non invece l'autonomia politica che caratterizza gli stessi.

Esprimere una preferenza per la prima soluzione equivale naturalmente a concludere per la competenza del Difensore civico anche per le ipotesi di mancata o ritardata adozione dei regolamenti. Una volta scelta questa impostazione è però opportuno riflettere sulle conseguenze che ne derivano e su quali poteri dovranno essere riconosciuti al Difensore civico nel caso in cui la legge espressamente richieda all'Ente locale (in caso contrario non si porrebbe neppure un problema di adempimento "obbligatorio") l'emanazione di un atto regolamentare per dare attuazione concreta alle disposizioni in essa contenute.

La risposta non può essere univoca. Si deve distinguere l'ipotesi che sia la medesima legge a stabilire il termine entro il quale il regolamento deve essere approvato (in questo caso non

dovrebbero esservi dubbi sui poteri di natura sostitutiva attribuiti al Difensore civico), dal caso in cui tale termine non sia stato indicato o, seppur indicato, sia un termine ordinatorio, rimesso quindi alla discrezionalità dell'amministrazione locale.

Riconoscere al Difensore civico, anche in questa seconda ipotesi il potere di assegnare un termine all'amministrazione locale per adempiere, rischia di invadere l'autonomia regolamentare ad essa riconosciuta¹².

b) L'autorità competente a fissare il termine

Il comma 45 dell'art. 17 non contiene indicazioni in merito all'individuazione dell'autorità competente a stabilire quel "congruo termine" decorso il quale si può parlare di ritardo nell'adozione dell'atto o di omissione dello stesso.

Il dato letterale farebbe pensare ad un potere rimasto al Comitato regionale di controllo, essendo questo l'unico soggetto contemplato nei commi immediatamente precedenti. Conclusione che però appare difficilmente compatibile con la successiva attribuzione della competenza operativa ad un altro organismo, e cioè al Difensore civico. Come potrebbe, infatti, il Co.re.co. dare un termine per adempimenti che non rientrano più sotto il suo controllo e che pertanto non è neppure tenuto a conoscere?

Unica soluzione credibile è quella di attribuire allo stesso Difensore civico il potere di indicare un termine ai Comuni e alle Province per provvedere agli adempimenti previsti dalla legge, senza con ciò escludere che il termine stesso possa essere stabilito da un soggetto diverso (ad esempio dallo stesso Co.re.co., prima della trasmissione degli atti al Difensore civico).

¹² Soprattutto tenuto presente che, per gli Enti locali, il potere regolamentare è la forma con cui l'Ente locale esprime la propria funzione normativa e di indirizzo politico.

È necessario fissare, pur nell'ambito di una discrezionalità di azione da parte del Difensore civico, dei parametri sicuri di riferimento per la determinazione del termine in relazione alla differente complessità degli atti richiesti. In mancanza il termine dovrà essere preferibilmente abbastanza lungo per evitare il rischio di rendere impossibili gli adempimenti richiesti.

Analogo discorso può essere fatto per i criteri cui far riferimento nella scelta della persona da nominare, per la determinazione delle modalità e dei termini per gli adempimenti ad essa spettanti, nonché per la retribuzione da riconoscere ai commissari nominati.

Si tratta di parametri che al momento mancano e che potranno, eventualmente, essere indicati nella legge di riordino dei controlli sugli atti degli enti locali, cui la Regione Toscana sta lavorando.

c) Il comportamento del Difensore civico in caso esistano rimedi alternativi specifici

Il Difensore civico è un organo di tutela non giurisdizionale, alternativo per sua natura ai rimedi giurisdizionali ed ha tra i suoi obiettivi proprio quello di trovare soluzioni rapide ed informali a questioni che, in sede di ricorso giurisdizionale, non riuscirebbero a giungere ad una conclusione se non in tempi molto lunghi.

Sotto questo profilo, l'azione del Difensore civico svolge una funzione potenzialmente decongestionante per l'amministrazione della giustizia, in particolare di quella amministrativa.

A titolo esemplificativo si possono indicare due situazioni certe nelle quali è quantomeno legittimo chiedersi se esista o meno un potere di nomina di un commissario *ad acta* in capo al Difensore civico regionale. Il ricorso al principio di specialità,

pur valido in via generale, in questi casi non sembra riesca ad eliminare completamente le incertezze.

1 - Inadempimenti contrattuali da parte di un Comune. La fonte regolativa del rapporto tra le parti è sicuramente il contratto, ma l'adempimento di un contratto da parte del Comune è pur sempre un obbligo di legge. Anche il parere che è stato reso dal Comitato di consulenza tecnico-giuridica ha confermato l'esistenza di posizioni conflittuali in materia.

2 - Inadempimenti in merito a richieste di concessione edilizia. La pedissequa applicazione del principio di specialità, in questo caso, mostra dei limiti, a meno di non voler dare un'interpretazione per certi versi "riduttiva" dell'attribuzione della competenza al Difensore civico regionale.

La disciplina del silenzio dell'amministrazione in materia di concessioni edilizie è contenuta nella legge 493/93, come modificata dall'art. 2 della legge 662/1996 (collegata alla finanziaria 1997). Il termine previsto per la conclusione del procedimento è di sessanta giorni dalla presentazione della domanda: tale termine può essere interrotto una sola volta qualora il responsabile del procedimento ritenga di dover chiedere all'interessato "...entro quindici giorni dalla presentazione della domanda," integrazioni documentali.

Decorso inutilmente il termine fissato dalla legge, è riconosciuta all'interessato la possibilità di "mettere in mora" l'amministrazione, chiedendo ad essa di adempiere entro 15 giorni dalla nuova richiesta. Qualora il comune non risponda "...l'interessato può inoltrare *istanza al Presidente della Giunta Regionale competente*¹³, il quale nell'esercizio dei suoi poteri sostitutivi, nomina entro i quindici giorni successivi, un commissario *ad acta* che, nel termine di trenta giorni, adotta il provvedimento che ha i medesimi effetti della concessione edilizia".

3 - A prescindere dalla situazione esistente nella Regione Toscana (dove una legge regionale del 1984, modificata nel 1988 e quindi prima delle recenti modifiche intervenute nella materia,

¹³ Corsivo d. A.