

hanno richiesto approfonditi accertamenti e confronti tra le parti.

Di particolare complessità quelli relativi:

- alla vicenda di un paziente sottoposto ad un delicato intervento chirurgico, a seguito del quale sarebbe invece risultata non asportata la parte nodulare sospetta (per la quale aveva dato l'assenso informato);
- al reclamo di un giovane che attribuiva l'insorgenza di una paresi al braccio alle forti compressioni che questo avrebbe subito sul tavolo operatorio per un intervento chirurgico in altra parte del corpo;
- ad una contestazione agli operatori sanitari per aver trasportato con molto ritardo in Sala di rianimazione un giovane paziente, ricoverato con diagnosi di pancreatite acuta emorragica;
- alla richiesta di un paziente che era stato costretto a pagare un secondo paio di lenti, dopo che il primo tipo di lenti prescrittogli dai medici della ASL si era rivelato inadeguato.

6. IL REGIME DEI CONTROLLI PREVENTIVI DOPO L'ABROGAZIONE DELL'ART. 130 DELLA COSTITUZIONE

Le questioni che il Difensore civico si è trovato ad affrontare - a seguito della riforma federalistica in tema di controlli preventivi di legittimità sugli atti degli enti locali - sono derivate essenzialmente dal fatto che, nell'ordinamento abruzzese, al Co.Re.Co e alle Sezioni provinciali è stato affidato il controllo anche su alcuni enti dipendenti dalla Regione (sui quali naturalmente la modifica costituzionale non poteva avere effetti immediati).

Ci si riferisce, in particolare: ai Consorzi di Bonifica, alle Amministrazioni Separate dei beni di uso civico ed al Parco regionale "Sirente - Velino".

Sul presupposto che permanesse ancora il potere di controllo sulle predette strutture - ed in considerazione che le regioni erano state facoltizzate dall'art. 17, comma 35 della legge 127/97 ad istituire con legge servizi di consulenza - si è dai più ritenuto che, fino a diversa disciplina a livello regionale, il

Co.re.co. continuasse a sussistere, per svolgere le funzioni “residuali”.

Peraltro, l’innovazione costituzionale ha dato luogo ad una serie di incertezze e contrasti interpretativi, che hanno accompagnato (ed accompagnano tuttora) la fase applicativa della riforma.

Si è in pratica assistito ad una sorta di “fuga” dal controllo, anche da parte di strutture che non sono mai entrate nel novero degli “enti locali” (nel senso inteso dalla giurisprudenza costituzionale e secondo la ricognizione fattane dall’art. 2 del D.Lgs n. 267/2000) e sulle quali solo il legislatore regionale poteva intervenire per modificare eventualmente il regime dei controlli previsti dalla tuttora vigente normativa regionale (L.R. n. 24/93 e successive modifiche).

Oggettivamente più problematica si è invece rivelata la portata innovativa della riforma costituzionale nei confronti delle **Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza**, figure giuridiche storicamente e concettualmente estranee alla categoria degli enti locali, alle quali tuttavia lo stesso D.Lgs. n. 267/2000 aveva esteso il controllo preventivo di legittimità previsto per gli

enti locali veri e propri (art. 126, comma 2).

In proposito è bene ricordare che, prima ancora della riforma federalistica n. 3/2000 – che ha dato alle regioni una competenza esclusiva in materia – il D. Lgs. n. 207/2001 aveva demandato al legislatore regionale il compito di riordinare le II.PP.AA.BB., anche sotto il profilo dei controlli di legittimità e di quelli sostitutivi (artt. 12 e 20).

Di qui un orientamento, ampiamente condiviso, a considerare tuttora operanti quelle normative regionali che prevedono forme di controllo sulle II.PP.AA.BB.

A contrastare siffatta ricostruzione è però intervenuta una recente sentenza del TAR Abruzzo – Sez. di Pescara (n. 336 del 22 marzo 2002) che ha annullato la decisione negativa della Sezione Provinciale di controllo di Chieti nei riguardi del bilancio preventivo di una IPAB, perché adottata “in assenza di un potere di annullamento che, proprio di recente, con la legge costituzionale ha perduto del tutto i suoi effetti”.

E' evidente che il pronunciamento del TAR (contro il quale è stato proposto appello) non poteva non porre, al di là del suo ambito di efficacia, seri problemi anche alle altre Sezioni di

controllo ed ha reso comunque ancor più urgente l'intervento del legislatore locale, sia per procedere al riordino di dette istituzioni, sia per ridefinire la problematica dei controlli "residuali".

Quanto ai **Consorzi di Bonifica** (sottoposti anch'essi alle Sezioni provinciali di controllo) si tratta - come ha chiarito la Corte Costituzionale con la sent. n. 326/98 - di "enti amministrativi dipendenti dalla regione"; sicché non v'è ragione per dubitare dell'assoggettabilità a controllo dei loro atti (peraltro i soli bilanci preventivi e consuntivi), almeno fin quando non verrà modificata la L.R. n. 24/93.

Nondimeno, ci sono state forti resistenze di alcuni Consorzi di Bonifica a trasmettere gli atti all'approvazione delle Sezioni.

Considerazioni analoghe valgono per le **Amministrazioni Separate dei beni di uso civico**, figure atipiche e di discussa classificazione, che comunque non sono state prese in considerazione dal nuovo T.U. sulle autonomie locali.

Ciò non ha fatto però deflettere alcune Amministrazioni Separate dal porre in discussione la permanenza dei poteri di controllo delle Sezioni, sull'assunto che l'abrogazione dell'art. 130

si estenderebbe, in via analogica, anche nei loro confronti.

Quanto al **Parco “Sirente-Velino”**, si tratta dell'unico ente sul quale si esercita ancora il controllo del Co.re.co. regionale (dopo che il D. Lgs. n. 267/2000 aveva sottratto loro la competenza sui consorzi a rilevanza imprenditoriale).

Sulle varie tematiche si è espresso il Difensore civico, in risposta ai quesiti che gli sono stati sottoposti dagli amministratori degli enti interessati.

7. LA RIFORMA COSTITUZIONALE NON TOCCA I CONTROLLI SOSTITUTIVI SUGLI ATTI DEGLI ENTI LOCALI.

Nonostante qualche dubbio iniziale, si è consolidata la tesi che questo tipo di controllo non abbia subito sostanziali mutamenti con l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3/2001, almeno per ciò che concerne quelli affidati, in via generale, al Difensore civico regionale (art. 136 D. Lgs. 267/2000).

Viceversa, la riforma costituzionale ha inciso profondamente su alcune ipotesi di controllo sostitutivo demandate alla competenza Co.re.co. ed, in particolare, su quella

relativa alla nomina del commissario ad acta nell'ipotesi di mancata approvazione del bilancio di previsione da parte dell'ente locale.

In questo caso – essendo detta nomina funzionale al sindacato preventivo di legittimità dell'atto da parte del Comitato – si è posto il problema di chi dovesse esercitare la funzione surrogatoria, una volta venuto meno il controllo sul bilancio e posto che, finora, la nomina del commissario ad acta era seguita dalla comunicazione al Prefetto, per l'avvio del procedimento di controllo sull'organo (scioglimento del Consiglio e contestuale nomina di un commissario straordinario, in base all'art. 141 del T.U.).

La soluzione è stata trovata dal legislatore nazionale con il D.L. 22 febbraio 2002 n. 13 (convertito nella legge 24/4/2002 n. 75) che – sia pure limitatamente all'approvazione del bilancio di previsione per il 2002 – ha attribuito al Prefetto la competenza a nominare anche il commissario ad acta, facendo tuttavia salva la possibilità che lo statuto dell'ente locale disponga diversamente.

Peraltro, quest'ultima opzione potrebbe portare ad un'eccessiva frammentazione di scelte statutarie, rendendo

possibili formule organizzative diverse e modalità di esercizio della funzione surrogatoria che non garantiscono né l'effettività e la piena tempestività dell'intervento sostitutivo né la neutralità dell'organo deputato a tale funzione.

D'altronde, essendo venuta meno la vigenza di tale norma transitoria - e non essendo nel frattempo intervenuta una disciplina statale dei poteri sostitutivi nei confronti delle autonomie locali, in attuazione dei nuovi principi introdotti dalla riforma del Titolo V della Costituzione (artt. 114, 120 e soppressione dell'art. 130) - si sta ponendo, per il 2003, il delicato problema di chi debba intervenire in via surrogatoria, in caso di mancata o ritardata adozione non solo del bilancio di previsione ma anche di altri atti di finanza locale di particolare importanza, richiamati dal D.Lgs. n. 267/2000, quali:

- a) le deliberazioni di riequilibrio di bilancio, di cui all'art. 193 comma 4;
- b) l'eventuale deliberazione dello stato di dissesto, di cui all'art. 247;
- c) le mancate nomine o designazioni, ex art. 50, comma 9.

La questione è da tempo al centro di discussioni - sia in dottrina e in giurisprudenza che nel dibattito interistituzionale (Stato, regioni, enti locali) senza tuttavia che si sia formato un orientamento largamente condiviso.

Secondo un'interpretazione fatta propria dalla Regione Veneto (attraverso una semplice circolare del Presidente della Giunta regionale del 12/02/2003), il vuoto legislativo creatosi con la scadenza del predetto decreto legge comporta un'automatica riespansione dell'efficacia della disposizione di carattere generale di cui al citato art. 136 D.Lgs n. 267/2000 (che prevede l'intervento del Difensore civico regionale in tutti i casi in cui l'ente locale ometta o ritardi l'adozione di atti obbligatori per legge).

E ciò anche in ragione del fatto che quella Regione ha già soppresso il Comitato regionale di controllo (cui il T.U. sulle autonomie locali demanda l'esercizio dei controlli sostitutivi nei casi sopra richiamati).

Una siffatta ricostruzione non sembra peraltro corrispondere al più recente indirizzo del Governo nazionale, che ha ritenuto necessaria la previa emanazione della normativa

statale di attuazione del nuovo art. 120 della Costituzione perché le regioni possano disciplinare il potere sostitutivo nei confronti delle autonomie locali.

E comunque assai probabile che – nelle more della definitiva approvazione del disegno di legge “La Loggia” n. 3590 (approvato dal Senato il 23 gennaio 2003) - il Governo intervenga con una nuova decretazione d’urgenza, sulla scorta di quanto già fatto con il D.L. n. 13/2002.

8. COSTITUITO IL GRUPPO DI LAVORO TECNICO-POLITICO PER LA RIFORMA DELLA DIFESA CIVICA REGIONALE E LOCALE

Attuando una Risoluzione adottata il 5 giugno scorso dal Congresso delle Regioni per “una difesa civica generalizzata e forte a tutela e garanzia del cittadino”, la Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali ha deciso di dar vita ad un Gruppo misto di lavoro composto (oltre che da 3 rappresentanti della Conferenza e da un rappresentante ciascuno dell’ANCI, dell’UPI e dell’UNCHEM) dai difensori civici regionali di Abruzzo, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Toscana, Provincia Autonoma di Trento.

Compito del Gruppo è di:

- realizzare un'indagine sulla legislazione vigente nelle singole Regioni in materia di difesa civica regionale e locale, nonché sui processi di adeguamento e aggiornamento in atto nelle diverse realtà,
- contribuire ad una moderna e attuale configurazione statutaria della difesa civica regionale e locale, anche sulla scorta dei principi elaborati in sede di dibattito per le riforme istituzionali e per un “ sistema” nazionale di tutela, oltre che in documenti e risoluzioni adottate a livello europeo e internazionale;
- promuovere l'individuazione di fondamentali principi e prerogative della difesa civica, secondo ambiti territoriali ottimali e criteri di autonomia organizzativa e funzionale, formulando proposte utili alla riforma della legislazione regionale e alla diffusione degli strumenti “ non giurisdizionali” di tutela;
- formulare proposte e soluzioni normative che residuano alla competenza legislativa del Parlamento nazionale, in grado di raccordare funzioni e strumenti di

tutela agli ordinamenti europei.

Oltre a ricostruire il quadro normativo e organizzativo della difesa civica in Italia, il Gruppo dovrà fare proposte operative che verranno presentate in un apposito convegno della Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali, che si terrà nel prossimo mese di luglio.

Nel frattempo, il Gruppo dovrà anche confrontarsi con una Commissione di studio che sta operando presso la Vice Presidenza del Consiglio dei Ministri per formulare un disegno di legge sull'istituzione del difensore civico nazionale.

9. L'ORGANIZZAZIONE

L'Ufficio è sempre in attesa di apposita legge regionale che ne definisca in maniera più precisa e puntuale la pianta organica e tenga conto della costante espansione dell'attività e della complessa articolazione del servizio sul territorio regionale.

Va, peraltro, evidenziato che il funzionamento delle tre sedi periferiche provinciali è stato garantito utilizzando un solo funzionario per quella di Teramo e la saltuaria collaborazione di

una dipendente in servizio rispettivamente presso l'Ufficio di collegamento del Consiglio regionale (per Pescara) e presso l'Agenzia per i servizi culturali, per quella di Chieti; mentre, per le sedi in regime di convenzione (con i Comuni di Sulmona e Fossacesia), la collaborazione è data da un solo dipendente assegnato, in via saltuaria, dalle rispettive Amministrazioni locali.

Per la sede dell'Aquila – dove si concentra gran parte del lavoro istruttorio - la situazione organizzativa è migliorata in quest'ultimo anno, grazie anche all'aumento di una unità appartenente alla categoria B.

Inoltre si è proceduto ad ampliare la gamma degli strumenti giuridici, con il ricorso ai supporti tecnologici più avanzati, che garantiscono ai cittadini un servizio oltremodo qualificato.

10. I COSTI

L'estrema riduzione e razionalizzazione del personale utilizzato - sia per la struttura centrale che per quelle periferiche - ha fatto sì che anche i costi di funzionamento dell'Istituzione siano rimasti assai contenuti, per ciò che concerne gli oneri di

carattere gestionale (che ammontano a € 31.000,00 circa), sui quali ha inciso soprattutto l'aumento delle spese telefoniche e postali, come naturale conseguenza dell'espandersi dell'attività d'istituto.

Permangono invece stazionarie le spese riferibili all'attività del Difensore civico (compenso, oneri riflessi, missioni e rimborso spese per l'uso dell'auto propria nelle sei sedi decentrate), la cui indennità di funzione – già sensibilmente ridotta per effetto della L.R. n. 45/98 – è oggi mediamente rapportata a meno della metà degli emolumenti riconosciuti alla generalità degli altri difensori civici regionali.

Complessivamente dette spese ammontano a circa 62.000 Euro.

PARTE SECONDA

11. LE MATERIE

Com'è stato accennato, quella del Difensore civico è ormai un'attività a tutto campo, dalla quale sono sottratte sole le materie di spettanza statale attinenti alla difesa, alla sicurezza pubblica e alla giustizia.

La rimozione dei controlli preventivi di legittimità, e una certa tendenza ad un uso spesso distorto del principio di autonomia, sta portando però ad un progressivo sbilanciamento sul piano delle garanzie e della tutela dei diritti delle categorie più indifese, che spinge alla ricerca di forme di tutela alternative rispetto ai tradizionali rimedi giurisdizionali.

Capita così che, sempre più spesso, al Difensore civico vengano portate problematiche che esulano dalla stretta sfera di competenza (questioni relative soprattutto a servizi pubblici

essenziali gestiti da privati), alle quali è difficile poi sottrarsi senza dare consigli e suggerimenti, generalmente apprezzati.

Nella quotidiana ordinarietà c'è poi - e non è cosa di poco conto - un lavoro di informazione che l'Ufficio è chiamato a svolgere (soprattutto attraverso il Numero verde) per corrispondere alle più svariate richieste di notizie su norme, procedure e aspetti organizzativi della Regione; assumendo così una funzione di supplenza alla mancanza di Uffici di Informazione per il Pubblico (URP), di cui l'Amministrazione regionale è tutt'ora carente (ove si eccettui quella di recente istituita presso il Servizio BURA).

Questa una sintesi delle materie e dei settori di materie trattati.

11.1. AFFARI FINANZIARI, TRIBUTI E SANZIONI

E' assai variegata la gamma di situazioni segnalate all'Ufficio.

Per lo più, esse hanno avuto ad oggetto: la contestazione di tasse, tributi locali, canoni e tariffe dei servizi pubblici; l'applicazione di sanzioni amministrative; la contribuzione ai