

Si è voluto con tale iniziativa inquadrare meglio la figura del difensore civico nell'ambito dell'ordinamento di cui è espressione e in cui prevalentemente opera, ma anche contribuire a far conoscere una realtà istituzionale (l'Ente regione) che - nonostante il suo ruolo centrale nel sistema delle autonomie e nel processo di riforma dello Stato in senso federalistico e regionalistico - non è riuscita ancora a farsi conoscere nella sua vera identità da molta parte della società abruzzese.

Nel testo c'è spazio per i grandi temi istituzionali (le prospettive di riforma costituzionale, i rapporti tra fonti statali e regionali, l'ambito delle competenze istituzionali), come pure per questioni di profilo pratico ed operativo (l'organizzazione amministrativa centrale e periferica, l'apparato ausiliario, gli organi primari e secondari della Regione, come si forma una legge regionale e così via).

La seconda iniziativa è la realizzazione (in 5.000 copie) di un depliant illustrativo delle funzioni del difensore civico, che contiene tutte le notizie utili sulle modalità per accedere alle sue prestazioni.

Le due pubblicazioni - realizzate a mero costo tipografico - sono state distribuite a tutte le classi delle scuole e degli istituti di istruzione superiore agli enti locali e a quelli strumentali della Regione e ad amministrazioni pubbliche, enti e associazioni più interessati all'attività del difensore civico.

Va detto poi che il mondo della scuola è stato il canale di un intenso rapporto dialettico tra difensore civico e studenti; mi riferisco ad un attivo confronto aperto con gli studenti della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli studi di Teramo e con quelli di alcuni Istituti di grado superiore, delle discipline tecniche commerciali e per programmatori.

L'insieme dei messaggi mediatici così lanciati all'opinione pubblica ha fatto premio anche rispetto ad una grottesca campagna di disinformazione e di insulto che, da oltre due anni, qualcuno porta avanti attraverso comunicati e notizie del tutto false circa presunte sentenze del

Tar Abruzzo che avrebbero invalidato l'incarico conferitomi dal Consiglio regionale.

Non ho voluto finora trascinare l'istituzione in una vicenda inverosimile e di basso profilo; ma non posso nascondere l'amarezza e la preoccupazione per l'ospitalità che tali comunicati - dal sapore spiccatamente qualunquistico - riescono ancora ad ottenere in qualche organo di stampa, creando confusione e disorientamento tra la gente.

Un effetto disinformativo e distorsivo che si è avvertito, negli ultimi tempi, soprattutto nella città di Pescara (dove più virulenta e insistente si appunta l'iniziativa denigratoria, con conferenze e comizi di piazza), ingenerando perfino il dubbio del venire meno del servizio di tutela civica, per effetto di una versione fantasiosa di una decisione del Tar.

6. Schema di convenzione con gli enti locali per una difesa civica comune

Come si è accennato, la L.R. 12 giugno 1998 ha introdotto la possibilità per il Consiglio regionale di stipulare convenzioni con Comuni e Province per attribuire al Difensore civico regionale anche i compiti di difensore civico locale.

Nella seduta del 3 novembre 1998, il Consiglio regionale ha approvato uno schema-tipo di detta convenzione - elaborato dallo scrivente e fatto proprio dall'Ufficio di Presidenza - di cui si riporta il testo in Appendice.

Ove naturalmente dovesse concretizzarsi la riforma parlamentare della difesa civica, s'imporrebbe una profonda rimeditazione degli aspetti organizzativi dell'Ufficio e dei rapporti di collaborazione con gli enti locali.

Attraverso tale schema, si semplifica la procedura per addivenire alla stipula dell'atto negoziale. L'Ufficio di Presidenza è infatti delegato a valutare l'ammissibilità delle richieste di convenzionamento e la loro

accogliibilità, sulla base di un criterio di priorità che privilegia il dato territoriale e demografico dell'ente richiedente; nel senso cioè di dare priorità a quelle realtà territoriali che si pongono come punto di riferimento anche per altri Comuni vicini del comprensorio.

Il convenzionamento presuppone naturalmente una delibera del rispettivo Consiglio comunale (o provinciale), che manifesti un ampio consenso verso questa scelta.

E' ovvio che, con l'intensificazione dei rapporti di collaborazione con gli enti locali, dovrà provvedersi ad un necessario potenziamento dell'organico dell'Ufficio per consentire una presenza effettiva del Difensore civico (o del Dirigente del servizio) in quelle realtà territoriali.

7. I rapporti istituzionali

La possibilità per il difensore civico regionale di proiettare la propria azione anche nei riguardi delle amministrazioni periferiche dello Stato – nei limiti di quanto previsto dall'art. 16 della legge Bassanini n. 127/97 – ha sviluppato la rete dei rapporti istituzionali in direzione di una stretta collaborazione con organi e uffici dell'apparato statale.

Anche l'attribuzione della funzione di controllo sostitutivo sugli enti locali – disposta dall'art. 17, comma 45 della predetta legge Bassanini – ha portato l'Ufficio ad intensificare le proprie relazioni con l'esterno dove, generalmente, ha trovato disponibilità e cooperazione.

Rapporti frequenti sono stati tenuti con il Ministero dell'interno e con le Prefetture (soprattutto sulle problematiche poste dalle recenti innovazioni dell'ordinamento delle autonomie), con la Direzione centrale e quella regionale delle Entrate (su questioni attinenti all'applicazione di norme tributarie), con gli Uffici del lavoro e della M.O. (su discusse questioni attinenti alle iscrizioni agli uffici di collocamento e alla formazione delle graduatorie ecc).

Un'attiva collaborazione è stata prestata in più occasioni anche agli organi giurisdizionali (Corte dei Conti e Procura della Repubblica) in relazione a situazioni segnalate dal difensore civico, nell'ambito dell'obbligo di denuncia che gli deriva dall'art.5 della L.R. 126/95.

In almeno tre circostanze si è trattato di situazioni assai complesse che hanno richiesto un attento approfondimento delle tematiche, in punto di fatto e di diritto (su cui mi astengo dal riferire, per ovvi motivi di riservatezza)

Costante e assai intenso è stato poi, nel corso dell'anno, il collegamento con gli altri Difensori civici regionali, sviluppatosi attraverso periodiche riunioni di lavoro su problematiche di comune interesse.

Naturalmente, con particolare attenzione e impegno è stato seguito l'iter in Parlamento della proposta di legge che introduce una disciplina nazionale della difesa civica.

In questo contesto, lo scrivente ha partecipato attivamente all'audizione concessa il 12 maggio 1998 dalla Commissione affari costituzionali della Camera, On. Russo Iervolino, ad una delegazione di difensori civici regionali, nonché all'incontro svoltosi sullo stesso tema con i Presidenti dei Consigli regionali, nell'ambito del Convegno di studio tenutosi a Pescasseroli il 29 maggio 1998.

L'interesse mostrato dai difensori civici regionali sul tema della tutela dei diritti dei cittadini in ambito internazionale è stato inoltre decisivo nell'orientare il Consiglio d'Europa a individuare l'Italia come sede della Conferenza europea dei difensori civici regionali, in programma per il prossimo autunno.

Con i difensori civici locali - presenti in Abruzzo solo in 6 realtà comunali - lo scrivente ha avuto numerose occasioni di incontro e di collaborazione. Non c'è dubbio però che la rete della difesa civica a livello locale deve trovare nuove dimensioni, anche alla luce degli elementi fortemente innovativi contenuti nel progetto di legge in discussione alla

Camera, che sembra orientato a ricondurre l'istituzione del difensore civico a quelle realtà istituzionali che raggiungano una elevata consistenza demografica (Province, Comuni con più di 50 mila abitanti, Comunità Montane). Ma, sul punto, il dibattito parlamentare è tuttora aperto

Quanto ai rapporti con organi, enti e strutture operanti all'interno dell'apparato regionale, essi hanno avuto come interlocutori privilegiati:

- il Comitato regionale di controllo e le Sezioni decentrate, con i quali sono stati, in varie occasioni, affrontati —in spirito di reciproca collaborazione — profili problematici circa l'interpretazione delle nuove norme sul controllo sostitutivo sugli enti locali.

Va dato atto che le soluzioni di volta in volta adottate sono state sempre ispirate al buon senso e al comune obiettivo di perseguire l'interesse pubblico. In questo senso, tuttavia, elementi di maggiore chiarezza si attendono dall'approvazione della legge regionale di riordino dei controlli sugli enti locali;

- l'Assessorato regionale agli enti locali, con il quale lo scrivente ha, tra l'altro, collaborato intensamente all'interno di un gruppo di lavoro per l'elaborazione della proposta di revisione della materia dei controlli sulle autonomie locali e sugli enti dipendenti dalla Regione;
- l'ARPA, con i cui dirigenti sin sono avuti vari incontri per risolvere in modo non conflittuale le questioni sollevate da singoli cittadini o da categorie sociali, in relazione a segnalazioni di disservizi o inadeguatezze del servizio pubblico di trasporto. L'opera di mediazione del Difensore civico ha generalmente portato a risultati concreti e positivi, migliorando i rapporti tra la Società e l'utenza;

- gli Uffici per le Relazioni con il Pubblico (URP) delle Aziende sanitarie locali. Un intenso e proficuo scambio di collaborazione si è avuto soprattutto con l'URP della ASL di Teramo (con il quale sono state portate avanti iniziative promozionali e informative di gran pregio). Con l'URP della ASL di Pescara sono invece in corso intese per realizzare congiuntamente un convegno sulla tutela dei diritti degli utenti del servizio sanitario e su un raccordo operativo più stretto tra gli stessi UU.RR.PP e il difensore civico regionale.

Quanto infine alle relazioni con il sistema delle autonomie subregionali, il difensore civico ha costituito per tutto l'anno un punto di riferimento costante per tanti amministratori e funzionari alle prese con problemi di interpretazione delle norme o con difficili questioni di dialettica all'interno dell'ente.

Oggetto di confronto le tematiche relative alla costituzione di strutture consortili (enti di ambito, consorzi per lo smaltimento dei rifiuti ecc), allo svolgimento di procedure referendarie, all'esercizio di attività di caccia, ai vincoli di uso civico, tratturale o paesaggistico, ai regolamenti di contabilità e di polizia municipale, al diritto di accesso agli atti amministrativi, alla formazione degli strumenti urbanistici e al rilascio di concessioni e autorizzazioni.

8. Alcune anomalie dell'ordinamento abruzzese

Il 1998 registra alcune significative novità sul piano dell'ammodernamento del sistema regionale, ma anche il permanere di carenze, inadeguatezze e contraddizioni evidenti del contesto normativo.

Sviluppi positivi si sono avuti nel riassetto dei rapporti istituzionali con gli enti locali attraverso un processo di conferimento di funzioni amministrative che ha portato ad un corposo decentramento verso le

autonomie locali, secondo una corretta lettura del principio di sussidiarietà e in linea con gli indirizzi ed i precetti contenuti nella legge delega n. 59 del 1997 e nel D.Lgs. n. 112 del 1998.

Attraverso due corpi legislativi di ampio spessore sostanziale (la L.R. 12 agosto 1998 n. 72 e la L.R. n.11/99) il Consiglio regionale ha operato un incisivo ritaglio delle proprie competenze gestionali, spostando in periferia una vasta gamma di funzioni.

Il nuovo rapporto con gli enti infraregionali ha largamente privilegiato lo strumento giuridico dell' "attribuzione", anziché quello della "delega" di funzioni; con ciò rafforzando la sfera discrezionale e la diretta responsabilità delle autonomie locali ma anche assottigliando i poteri di indirizzo della Regione, visto che, nel caso di specie (secondo un insegnamento costante della giurisprudenza e della dottrina), il ricorso alla attribuzione comporta di per sé un'espansione dell'autonomia dell'ente locale e una corrispondente riduzione del potere della regione di "guidare" dall'esterno l'esercizio della funzione attribuita.

Tale considerazione non tocca però la sfera di intervento del difensore civico nei confronti degli enti locali, dal momento che – per espresso disposto della L.R. 126/95 – egli può intervenire in merito sia alle funzioni delegate sia a quelle attribuite dalla Regione (art. 2, comma 2 lett. c).

Non hanno invece compiuto decisivi passi avanti due essenziali processi di riforma – sui quali mi sono ampiamente soffermato nella precedente relazione annuale – che attengono al riordino della organizzazione amministrativa della Regione (secondo i canoni portati dal D.Lgs n. 29/93) e alla ridefinizione dei procedimenti amministrativi, in attuazione dei principi contenuti nella legge 241/90.

Sul primo versante, l'ordinamento abruzzese è ancora lontano dall'aver realizzato quella netta distinzione tra momento politico e di indirizzo e momento gestionale, che rappresenta il cardine del nuovo

modello di organizzazione adottato ormai a tutti i livelli dell'amministrazione (sia dello Stato, sia delle autonomie locali, sia degli enti funzionali).

L'espresso richiamo della legislazione regionale (si veda la L.R. n. 139/95 e, più ancora, la L.R. n. 3/97) ai criteri cui si informa il citato D. Lgs. n. 29/93 ha di fatto prodotto un limitato effetto innovativo, alimentando nella classe dirigente dubbi e timori (spesso eccessivi) sulla capacità delle predette norme di sostituirsi alle preesistenti discipline settoriali (che prevedono un diverso riparto di competenze tra livello di governo e strutture burocratiche).

Sicchè a molti dirigenti è apparso senz'altro più prudente (forse anche più comodo) mantenere il vecchio assetto delle competenze, con il risultato di rimettere alla scelta e alla responsabilità degli organi politici la definizione di larga parte dell'attività provvedimentale.

Il vero problema è che non solo i principi della legge quadro trovano difficoltà ad inserirsi nell'ordinamento ma, soprattutto, i procedimenti amministrativi continuano a seguire percorsi ben più lunghi e tortuosi, a discapito dell'efficienza della macchina amministrativa e dell'interesse dei cittadini e del sistema socio-economico alla eliminazione di inutili passaggi e appesantimenti burocratici.

Considerazioni non dissimili valgono per la mancata attuazione della legge 241, in relazione alla quale pendono in Commissione consiliare più progetti di legge (uno dei quali formatosi con il contributo dello scrivente).

E' sorprendente che su quest'ultima iniziativa legislativa si siano appuntati alcuni discutibili rilievi del Servizio legislativo del Consiglio regionale, ai quali ho ritenuto doveroso replicare (con nota rimessa ai Sigg. Consiglieri regionali) per dimostrare la evidente inconsistenza giuridica delle argomentazioni addotte.

E' forse sfuggito che il recepimento della legge 241 non è solo un preciso dovere istituzionale nei confronti dei cittadini - che su di essa

hanno visto costruito lo statuto dei propri diritti e interessi legittimi – ma anche una grande occasione per la Regione di dotarsi di strumenti moderni e aggiornati per far funzionare meglio la pesante macchina burocratica, valorizzando istituti di grande valenza giuridica e pratica (si pensi alle conferenze di servizio, agli accordi di programma, alla possibilità di avviare attività su semplice denuncia).

Ma significa anche togliere gli operatori pubblici da situazioni di incertezza e di imbarazzo di fronte a richieste di cittadini, formulate ai sensi della legge 241, alle quali si è spesso incapaci di rispondere tempestivamente e adeguatamente, per via di un pressoché totale vuoto normativo nell'ordinamento regionale.

Non sono pochi i casi di funzionari che si chiedono se e quanto far pagare per il rilascio di copie, se e in quali casi ritenere ammissibile l'inizio di attività su semplice denuncia (penso, a mò di esempio, alle attività di smaltimento dei rifiuti, a quelle delle cliniche private, oggetto di interessamento della magistratura ordinaria e contabile), se con una conferenza di servizio si possa fare a meno di superflui e costosi pareri di organi collegiali previsti da normative settoriali (commissioni e comitati tecnici, nuclei di valutazione ecc.).

Mi chiedo spesso se sia giusto rimettere agli operatori economici l'interpretazione di norme, cui neppure i dirigenti della Regione riescono talvolta a dare una lettura univoca.

In molti casi, purtroppo, non si pensa alla soluzione più semplice e naturale: quella di proporre interventi legislativi che chiariscano il senso delle norme vigenti o introducano correttivi procedurali adeguati, evitando paralisi nell'attività istruttoria e l'instaurarsi di contenziosi gravosi per la stessa amministrazione regionale.

Se confuso e farraginoso appare il contesto normativo, non meno preoccupanti sono l'organizzazione e la gestione delle risorse umane, per il permanere di forti squilibri nella distribuzione del personale sia tra settori

sia tra strutture dello stesso settore (segnatamente, tra quelle centrali e quelle decentrate).

L'intervento del difensore civico per ritardi nella definizione dei procedimenti si trova spesso a dover fare i conti con accertate inadeguatezze del personale disponibile, alle quali non si riesce a sopperire, con processi di mobilità d'ufficio, da uffici periferici (generalmente sovradimensionati) verso strutture centrali, sulle quali incombono, tra l'altro, le responsabilità di governare e gestire la delicata fase di realizzazione del federalismo amministrativo e fiscale.

Non di rado tuttavia è l'aspetto qualitativo, e non quantitativo, a creare situazioni di inefficienza, per l'assenza di esperienze settoriali o per l'utilizzo di professionalità diverse da quelle richieste per lo specifico settore.

Il processo di delega delle funzioni a livello locale dovrebbe ora essere colto come un'occasione da non perdere per un riordino complessivo delle strutture e dei mezzi necessari ad un'amministrazione più efficiente e moderna.

9. Il rapporto con le amministrazioni periferiche dello Stato – l'art. 16 della legge 127/97

La norma della legge "Bassanini" (l'art. 16 della legge 15 maggio 1997 n. 127) che, in via transitoria, demanda al difensore civico regionale il compito di intervenire anche nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato (con eccezione di quelle della giustizia, della sicurezza pubblica e della difesa) si è rivelata un momento importante per preparare il terreno a quella essenziale riforma del rapporto tra cittadini e pubblica amministrazione che passa attraverso l'approvazione in Parlamento dell'attesa legge sulla difesa civica, visto che una parte consistente degli interventi operati nel corso del 1998 hanno avuto a

riferimento strutture pubbliche non ricomprese nell'ordinamento regionale in senso stretto.

Lo spessore quantitativo, ma soprattutto qualitativo, di detti interventi - che, per comodità di esposizione, sono stati riassunti all'interno dei singoli settori di materie - mostra all'evidenza la validità della scelta operata dal legislatore del 1997 e l'esigenza di evitare che, nelle more di approvazione della legge in discussione alla Camera, una vasta area dell'amministrazione pubblica resti priva dei mezzi di tutela dei diritti del cittadino, di cui la quasi totalità delle regioni e molte realtà territoriali locali sono già dotate.

Il fatto che la funzione del difensore civico regionale si limiti alla richiesta di notizie, alla sollecitazione di pratiche e alla formulazione di proposte di modifiche legislative e amministrative, pur ponendo il problema di una migliore specificazione e di un rafforzamento di tali poteri, non ha impedito tuttavia di portare avanti un'azione di stimolo e di convincimento che, in molte occasioni, ha indotto amministratori e dirigenti a rivedere le proprie posizioni e a rimediare ai propri errori, ritardi od omissioni.

E' inutile nascondersi che il ripensare decisioni o indirizzi già assunti non è un'operazione facile e può creare qualche imbarazzo o disappunto in chi, in perfetta buona fede, ha assunto decisioni o comportamenti non conformi alla norma.

Tuttavia, di fronte a problematiche che si prestano a interpretazioni diverse, portare linee ragionative basate su argomentazioni giuridicamente solide può - anzi deve - indurre l'operatore pubblico a riflettere attentamente e a cogliere nella segnalazione del difensore civico un fattore costruttivo, di cui avvalersi in positivo.

Devo ammettere che, nei rapporti con amministrazioni ed enti pubblici (statali, parastatali e locali), l'elemento collaborativo ha finito quasi sempre per prevalere rispetto a pregiudizi e arroccamenti su posizioni

prese, portando a soluzioni rispondenti, ad un tempo, all'interesse sia dell'amministrazione che del cittadino.

In vari casi l'intervento del difensore civico è stato ripetuto, insistente, deciso; mai però la dialettica si è fatta dura o strumentale.

L'art. 16 della legge 127 è certamente un punto di partenza del progetto di istituzione di una trama completa della tutela dei diritti su tutto il territorio nazionale, che avvicini il nostro Paese alle democrazie europee più avanzate.

Non c'è dubbio tuttavia che occorre ricondurre il ruolo e le funzioni del difensore civico all'interno di un contesto normativo che dia regole più precise, strumenti di intervento più incisivi per rendere effettiva la tutela non giurisdizionalizzata dei diritti e degli interessi dei cittadini.

Occorre anche ripensare la normativa statale sulla difesa civica locale (l'art. 8 della legge 142/90), al fine soprattutto di evitare frammentazioni eccessive nel territorio della figura del difensore locale e creare anche nel sistema delle autonomie minori una rete efficiente che agisca in stretto raccordo con il difensore civico regionale, nell'ambito di sfere di competenza ben definite.

Un'esigenza questa che si rafforza con il progredire della spinta al decentramento delle funzioni amministrative e con la necessità di garantire che l'applicazione del principio di sussidiarietà non provochi scollamenti tra i vari livelli di governo locale.

Sotto tale aspetto, il progetto di legge (n. 619) approvato dalla Commissione affari costituzionali della Camera contiene alcune risposte positive, ma pone qualche interrogativo sul piano del raccordo tra i vari livelli di difesa civica imponendo, tra l'altro, alle autonomie comunali più piccole forme di convenzionamento obbligatorio con le rispettive province, che a molti sono apparse eccessivamente interferenti nella sfera di autodeterminazione dei Comuni.

In ogni caso, la scelta legislativa non sembra tenere in debito conto le anomalie geografiche su cui gli ambiti provinciali si sono storicamente costruiti, secondo parametri non più rispondenti alle esigenze demografiche e territoriali delle rispettive collettività.

E' difficile inoltre ipotizzare modelli di relazione istituzionale tra regione ed enti locali che non garantisca alla prima momenti di verifica circa il corretto esercizio – sotto il profilo della tutela dei diritti dei cittadini – delle funzioni delegate o attribuite ai secondi.

Tali preoccupazioni ho avuto modo di esprimere sia nelle riunioni con gli altri difensori civici regionali, sia nell'incontro a Pescasseroli del 29 maggio scorso con la Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali, sia nell'audizione della Commissione affari costituzionali della Camera del 12 maggio scorso.

Di conforto a tale tesi è anche il documento redatto il 24 settembre 1998 dalla predetta Conferenza dei Presidenti, che sottolinea come la surroga del difensore civico provinciale a quelli comunali possa avvenire solo per libera decisione dei Comuni, ai quali deve essere riconosciuta libera scelta di stringere rapporti convenzionali anche con il difensore civico regionale o con altri difensori civici locali.

10. L'esercizio del controllo sostitutivo sugli enti locali ex art. 17, comma 45 della legge 127/97

Vasto settore d'impegno per l'Ufficio è stato l'esercizio del controllo sostitutivo nei confronti dei Comuni, delle Province e degli altri locali per ritardi od omissioni di atti obbligatori per legge.

L'attribuzione di tale funzione al difensore civico regionale – in base al disposto dell'art. 17, comma 45 della legge Bassanini n. 127/97 – si collegava evidentemente - nel disegno del legislatore statale - al processo di graduale riduzione dei controlli preventivi di legittimità (controlli

addirittura cancellati nel progetto di riforma costituzionale della Commissione Bicamerale e nella più recente "Proposta Amato") ponendosi come strumento alternativo di garanzia sia dei diritti del cittadino sia, più in generale, del buon andamento dell'amministrazione pubblica.

La maggiore intensità e immediatezza del rapporto dei cittadini (ma anche di amministratori pubblici) con il difensore civico hanno indubbiamente aumentato le richieste di intervento sostitutivo, alle quali l'Ufficio ha generalmente fatto seguire un'opera di convincimento verso l'ente locale inadempiente o ritardatario, per evitare la nomina del commissario "ad acta".

In questo senso gli inviti a provvedere sono stati 218, mentre il ricorso alla gestione commissariale si è reso necessario solo in 14 occasioni.

Vero è tuttavia che la problematica del controllo sostitutivo - pur afferendo ad un vetusto istituto risalente al T.U. L.C.P. del 1934 e poi ripreso dall'art. 48 della legge 142/90 - si è arricchito in questi ultimi tempi di ulteriori spunti di riflessione e di dibattito, sui quali in passato non si era sufficientemente soffermata l'attenzione della dottrina e della giurisprudenza.

Ci si riferisce, in particolare, alla difficile catalogazione degli "atti obbligatori per legge", categoria che sfugge ad una rigorosa classificazione; tanto più che la doverosità del comportamento dell'amministrazione non sempre discende in via immediata e diretta da una disposizione legislativa.

E' il caso delle sentenze esecutive che, pur facendo sorgere nell'amministrazione l'obbligo di conformarvisi, non sempre sono dotate dall'ordinamento degli strumenti giuridici (quale il giudizio di ottemperanza) capaci di rendere effettiva l'esecutività stessa (ma, sul punto, si rinvia al paragrafo successivo).

Resta poi da intendere se il termine "legge" sia stato usato in senso stretto, e cioè come fattispecie legislativa (o atto equipollente), ovvero in un significato più lato, comprensivo di fonti secondarie (statuti, regolamenti).

La questione non è di poco conto, soprattutto dopo l'attribuzione di potestà statutaria (oltre che regolamentare) al sistema delle autonomie locali, da cui possono derivare precisi obblighi per le stesse autonomie.

Sull'argomento tuttavia non si è ancora formato un affidabile indirizzo giurisprudenziale (in dottrina c'è però chi ammette che anche l'omissione di atti obbligatori in forza di norma statutaria o regolamentare costituisca circostanza che legittima l'esercizio del potere sostitutivo).

Ipotesi di difficile decifrazione è anche quella dell'impossibilità per organi degli enti locali di adottare determinanti atti, per via di situazioni di incompatibilità in cui si siano venuti a trovare la maggioranza dei loro componenti.

In un caso, sottoposto all'Ufficio, si è trattato di un Consiglio comunale in cui i membri erano tutti, in qualche modo, interessati alla richiesta di cambiamento di destinazione d'uso di una vasta superficie di terreno civico, unitariamente considerata.

In un altro, invece, la Giunta di un Comune non era in grado di approvare la graduatoria di un concorso in quanto la maggioranza dei componenti (il Sindaco e un Assessore) erano legati da vincolo di parentela con il vincitore del concorso.

In entrambi i casi gli organi predetti hanno chiesto espressamente al difensore civico regionale la nomina di un commissario "ad acta".

La questione peraltro non si è presentata priva di qualche ambiguità e incertezza interpretativa, non apparendo del tutto pacifico che la fattispecie realizzasse un'ipotesi di controllo sugli atti.

Trattandosi infatti di incapacità di funzionamento dell'organo dell'ente locale, si prospettava la possibilità di un'interferenza con il controllo sostitutivo sull'organo (di spettanza statale).

Prudenzialmente, l'Ufficio ha avviato un approfondimento della materia con i Prefetti territorialmente competenti, i quali tuttavia hanno espresso l'opinione che la fattispecie andasse ricondotta nella sfera dell'art. 17, comma 45 della legge 127/97, inducendo il difensore civico regionale a provvedere di conseguenza.

11. Il problema del controllo sostitutivo per mancata conformazione a sentenze esecutive

Uno dei profili più complessi, che il difensore civico si è trovato ad affrontare nell'ambito del controllo sostitutivo ex art. 17 comma 45 della legge 127/97, è stato quello della richiesta di nomina di commissari ad acta presso enti locali che rimangano inerti rispetto a sentenze dei giudici passate in giudicato, o munite dell'immediata esecutività (quali quelle dei TAR), ovvero di fronte a decisioni su ricorso straordinario al Capo dello Stato (come tali, non suscettibili di appello al Consiglio di Stato).

L'argomento è delicato coinvolgendo, tra l'altro, i rapporti con gli organi giurisdizionali, a motivo della competenza di questi ultimi in tema di "giudizio di ottemperanza" e di "giudizio di esecuzione", ex art. 33 della legge 1034/71.

Il primo orientamento dell'Ufficio è stato quello di considerare la mancata esecuzione delle sentenze dei giudici, e dei decreti decisorii del Capo dello Stato, come fattispecie implicitamente connesse al citato comma 45 dell'art. 17; in ciò confortato da alcuni passaggi della giurisprudenza costituzionale (in particolare la sent. n. 75/77), nei quali testualmente si configura la mancata conformazione dell'Amministrazione ad un giudicato come "ipotesi di omissione di atto obbligatorio per legge"