2. IL RUOLO PROPOSITIVO

E' a mio avviso la vera essenza innovativa della figura del Difensore civico, che lo pone, ad un tempo, come collaboratore dell'Amministrazione e promotore della tutela dei diritti, dal momento che esso agisce all'interno della stessa Amministrazione per prevenire i conflitti e migliorare il modo di amministrare.

In questo senso si iscrivono alcune delle proposte normative che hanno riguardato:

- l'emanazione di una nuova normativa sul controllo sostitutivo sugli atti degli Enti locali e degli enti dipendenti dalla Regione (approvata da Consiglio regionale lo scorso 30 dicembre e divenuta L.R. n. 4/04). Pregio della predetta L.R. n. 4/2004 è certamente quello di aver fatto chiarezza sul dibattuto e delicato tema dei controlli sulle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza, ma anche di aver rivisto e precisato l'istituto del controllo preventivo di legittimità e di quello

sostitutivo degli organi regionali sugli enti e sulle aziende dipendenti dalla Regione.

Resta peraltro il rischio che la legge possa essere coinvolta in un giudizio di costituzionalità, trattandosi di materia tuttora fortemente controversa e al centro del confronto politico istituzionale tra Stato e regioni.

- l'introduzione, da parte della Giunta regionale di una disciplina uniforme per il pagamento del ticket per le prestazioni del Pronto Soccorso, che dovrebbe far venir meno la giungla contributiva determinatasi a seguito di deliberazioni autonomamente assunte da vari Direttori Generali delle Aziende USL;
- il varo di una legge normativa regionale per regolare il controllo sulle piscine ad uso natatorio;
- l'emanazione di una legge che definisca le competenze, le modalità di gestione e le fonti di finanziamento per garantire il trasporto scolastico degli alunni diversamente abili che frequentano le scuole superiori e le università, evitando i ricorrenti contenziosi tra

Amministrazioni provinciali e amministrazioni comunali sull'interpretazione dell'art. 139 del D.Lgs. n. 112/98;

- la rivisitazione della normativa regionale (risalente al 1978) sul trasporto scolastico nelle scuole dell'obbligo, evitando che gli alunni residenti nei piccoli Comuni montani siano costretti a pagarsi lo scuolabus per raggiungere gli istituti scolastici di altri Comuni vicini;
- la definizione, in via legislativa, delle competenze di Regione e Province in tema risarcibilità dei danni provocati agli automobilisti da cinghiali e dalla fauna selvatica, in generale;
- l'invito al Consiglio regionale a rivedere una norma che, con effetto retroattivo, sospendeva i benefici a favore degli immigrati per l'acquisto della prima casa;
- l'aggiornamento del Regolamento regionale che disciplina la concessione dei contributi ai pazienti bisognosi di cure radio e chemioterapiche al fine di determinare un sistema di ripartizione dei fondi tra le Aziende USL che

tenga conto, non dei residenti, bensì dell'effettivo numero delle richieste di intervento nell'ambito di ciascuna ASL;

- la riconduzione alla competenza del Consiglio regionale della potestà regolamentare, secondo quanto inequivocabilmente stabilito dalla Corte Costituzionale con la recente sentenza n. 313 del 21/10/2003.

3. L'ORGANIZZAZIONE

La struttura organizzativa del Difensore civico, sempre in attesa di un'apposita legge regionale che ne definisca in maniera più precisa e puntuale la pianta organica, è composta di un Servizio di Segreteria e di due Uffici.

La struttura si avvale di quattro collaboratori categoria B, che svolgono i compiti di videoscrittura, protocollo atti, archiviazione pratiche (sia cartacee che informatiche) e ricerca giuridica mediante l'utilizzo dei vari siti su internet.

Presso le sedi decentrate di Pescara e Chieti è in atto una collaborazione saltuaria di personale in servizio, rispettivamente,

presso altre strutture del Consiglio regionale e della Giunta regionale; mentre per la sede di Teramo è a disposizione un Funzionario di categoria D3, che garantisce un servizio pieno ed efficiente.

Tutto il personale dipendente ha raggiunto un'elevata competenza professionale nell'espletamento della propria attività di supporto all'opera del Difensore civico; tanto più se si tiene conto che, a fronte delle variegate tematiche trattate, l'Ufficio non ha mai fatto ricorso a consulenze esterne.

4. I COSTI

Anche per quest'anno, le spese per il funzionamento dell'Ufficio sono state assai contenute.

Tale obiettivo è stato raggiunto con il contenimento degli oneri di organizzazione e con un'attenta razionalizzazione del personale, il cui positivo apporto ha fatto venir meno l'esigenza di qualsiasi forma di consulenza esterna consentendo così un naturale risparmio economico.

Stazionarie risultano anche le spese riferibili al trattamento accessorio del personale dipendente, nonché quelle riferibili

all'attività propria del Difensore civico, che permangono ridotte di circa la metà rispetto a quelle previste nelle altre realtà regionali.

5. L'EVOLUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO

Il 2003 è ancora un anno di attesa per la definizione di un quadro normativo dell'istituto della difesa civica a livello nazionale, nonostante l'avvio di un lavoro di studio e di proposta affidato ad un apposito Comitato tecnico politico, istituito dalla Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali (di cui lo scrivente è componente), che ha formulato le prime proposte da portare all'attenzione delle Commissioni speciali incaricate dalla rielaborazione degli statuti regionali e che dovrà confrontarsi con le ipotesi governative per introdurre la figura del Difensore civico nazionale.

Quanto alle attuali competenze, attribuite dalla legislazione statale ai difensori civici regionali, elementi di novità riguardano essenzialmente:

1) Sul versante statale meritano attenzione:

la revisione dell'art. 25, comma 4 della legge n. 241/90 (in via di approvazione definitiva al Senato) con la quale si conferma la funzione "paragiurisdizionale" – attribuita al Difensore civico regionale dall'art. 15 della L. n. 340/2000 – consistente nel potere di riesaminare le decisioni riguardanti l'accesso agli atti e ai documenti amministrativi e si precisano opportunamente alcuni contorni incerti circa la distribuzione delle competenze tra i vari livelli di difesa civica .

Nel testo passato in Commissione Affari costituzionali della Camera, si stabilisce infatti che in caso di diniego o di differimento dell'accesso, la richiesta di riesame della predetta determinazione, se riguardante atti dell'Amministrazioni comunali, provinciali e regionali possono essere presentate " al Difensore civico competente per l'ambito territoriale, ove costituito".

Qualora tale organo non sia stato istituito " la competenza è attribuita al Difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore.

Nei confronti invece degli atti delle "Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, tale richiesta è inoltrata presso la Commissione per l'accesso ", di cui all'art. 27 della 241/90 (art. 17 D.d.l).

Tale formulazione può dirsi complessivamente soddisfacente ed equilibrata ed è il risultato di un forte impegno della Conferenza dei Difensori civici regionali, intervenuta sulla predetta Commissione parlamentare che- in un primo momento - aveva cancellato la possibilità di ricorso al Difensore civico, lasciando al TAR la competenza a pronunciarsi contro le decisioni di rigetto o di ritardo dell'Amministrazione nei confronti delle istanze di accesso; un'ipotesi assai opinabile, che avrebbe finito per ingolfare il già pesante contenzioso in sede giurisdizionale e per togliere al cittadino la possibilità di avvalersi di uno strumento assolutamente semplice, gratuito e veloce per risolvere controversie spesso originate da incomprensioni, arroccamenti e atteggiamenti autoreferenziali della burocrazia.

2) La complessa problematica del controllo sostitutivo

Il 2003 è stato un anno di incertezze e disorientamenti interpretativi circa la sopravvivenza – dopo l'entrata in vigore della L.C. n. 3 del 2001 - del potere sostitutivo attribuito al Difensore civico regionale dall'art. 136 del D.Lgs. n. 267/2000 (nel caso in cui l'ente locale ritardi od ometta l'adozione di un atto obbligatorio per legge).

La riforma del Titolo V della Costituzione (con l'abrogazione dell'art. 130 e la riformulazione degli artt. 114 e 117 della Costituzione) aveva infatti aperto un lungo e appassionato dibattito - a livello politico, dottrinario e giurisprudenziale - circa la compatibilità di tale funzione con l'avvenuta soppressione dei controlli preventivi di legittimità e con il nuovo assetto dei poteri pubblici.

Un chiarimento sulla delicata materia era atteso dalla riscrittura del T.U. sulle autonomie locali (lontano ancora dal concretizzarsi); ma anche da una più puntuale specificazione della legge n. 131 del 5 giugno 2003, attuativa della predetta riforma costituzionale che, sul

punto in discussione, sembra invece aver introdotto ulteriori elementi di dubbio e di difficoltà interpretativa, anziché fare la chiarezza da tutti auspicata.

E ciò perché la richiamata legge n. 131 si limita ad attribuire a Comuni e Province la facoltà di prevedere nei rispettivi statuti forme di controllo, anche sostitutivo; ma nulla dice - per la fase transitoria - quanto alla permanenza o meno della funzione sostitutiva in capo al del Difensore civico (ex art. 136 T.U.EE.LL) nei confronti di quegli enti che non abbiano o non intendano avvalersi (come finora avvenuto nella stragrande maggioranza degli enti territoriali abruzzesi) della predetta autonomia di scelta.

Nel contempo si è però assistito ad un atteggiamento di netta chiusura del Governo centrale nei riguardi di leggi regionali che prevedevano genericamente il controllo sostitutivo della Regione (e, in taluni casi, del Difensore civico) nelle ipotesi di ritardato od omesso esercizio di

funzioni amministrative conferite dalla stessa Regione agli enti locali.

A sciogliere definitivamente ogni dubbio è fortunatamente intervenuta la Corte Costituzionale con due recenti sentenze (n. 43 e n. 69 del 2004) sancendo la piena legittimità delle predette leggi regionali, nel presupposto che il potere sostitutivo sugli enti locali attribuito al Governo dal novellato art. 120 Cost. è solo una forma di controllo speciale ed eccezionale, che non esclude la previsione di ulteriori forme di controllo regionale per garantire il corretto e puntuale esercizio delle funzioni attribuite o delegate a livello locale.

Il provvidenziale intervento della Consulta consente ora di guardare con sicurezza anche alla sorte dell'art.9 della L.R. abruzzese 5 agosto 2003 n. 11 (impugnato dal Governo), nel punto in cui demanda al Difensore civico il compito di sostituirsi ai Consigli comunali che non provvedano tempestivamente ad effettuare le designazioni

dei propri rappresentanti per la ricostituzione dell'organo comunitario.

2) Sul versante regionale, due le leggi che hanno inciso sulla competenza del Difensore civico.

- La prima è la legge n. 4 del 28 gennaio 2004, che ridefinisce il quadro dei controlli sostitutivi sugli atti degli enti locali - nonché dei controlli sostitutivi e preventivi di legittimità sugli atti degli enti dipendenti dalla Regione - e conferma in capo al Difensore civico regionale la competenza ad intervenire nei riguardi di tutti gli enti locali che, attraverso l'autonomia statutaria, non si siano dati forme diverse di controllo sostitutivo.

Una normativa questa che, oltre a definire meglio termini e modalità del potere sostitutivo, si adegua perfettamente al recentissimo orientamento della Corte Costituzionale (sentenze n. 43 e n. 69 del 2004) che, nel riconoscere la potestà legislativa delle regioni in materia di controlli sostitutivi sugli atti degli enti locali, impone tuttavia al legislatore regionale di precisare alcune garanzie

procedimentali per l'esercizio di tali funzioni (necessità della fonte legislativa, possibilità del contraddittorio ecc).

- La seconda fonte normativa è la legge n. 11 del 2003, (dianzi ricordata) con la quale, nel ridisciplinare le Comunità Montane, si è previsto il controllo sostitutivo di questo Ufficio qualora gli enti locali ritardino le designazioni in seno al Consiglio della C.M.

Manca invece, a tutt'oggi, una nuova legge regionale che ridefinisca complessivamente il ruolo, i compiti e, soprattutto, l'organizzazione dell'Ufficio, rimasta questa ancora ancorata alla legge istitutiva n. 126 del 1995 e alle parziali modifiche introdotte dalla successiva L.R. n. 45 del 1998.

Queste ultime fonti vanno ora adeguate alla disciplina delle strutture amministrative della Regione, di cui alla L.R. n. 77/99, nei cui confronti esse continuano a mantenere il carattere della specialità.

6. LE MATERIE

E' compito non facile (e soprattutto molto laborioso) riassumere e sistemare in modo organico e puntuale tutte le questioni trattate nella variegata gamma di materie in cui si dispiega l'intervento del Difensore civico.

Si spera tuttavia, che il lavoro di sintesi dia utili indicazioni per dare il senso complessivo dell'attività dell'Ufficio, che ormai si sviluppa a tutto campo e si misura con le problematiche più diverse.

All'interno delle singole materie (o di settori di materie affini) si è ritenuto utile approfondire gli interventi più significativi ovvero quelle iniziative che rivestono direttamente un più ampio interesse per i cittadini e per l'Amministrazione indirettamente coinvolta.

6.1. AFFARI FINANZIARI (TRIBUTI CANONI E TARIFFE, SANZIONI AMMINISTRATIVE)

Le questioni riconducibili a questo variegato settore, hanno assunto particolare interesse, soprattutto per l'immediata

ripercussione che hanno nei confronti dei cittadini alle prese con la continua evoluzione della normativa.

Frequenti sono le lamentele sulla scarsa intelligibilità degli atti e sui lunghi tempi di attesa dei procedimenti, nei confronti dei quali l'Ufficio ha esercitato una funzione positiva di supporto collaborativo, di mediazione e di sollecitazione che spesso ha evitato l'instaurarsi di inutili e costosi contenziosi.

In presenza di situazioni interpretative di una certa complessità, si è ritenuto utile investire della questione l'Ufficio del Garante del Contribuente, per avere un contributo autorevole di opinione.

Molte sono state le richieste riguardanti l'applicazione delle tasse e imposte locali - quali l'ICI, la TARSU e la TOSAP - sia in riferimento agli accertamenti disposti dai Comuni direttamente o più spesso a mezzo di società o cooperative, sia per i problemi attinenti alla mancata notifica delle cartelle esattoriali nei termini di legge; sotto quest'ultimo profilo, è venuto spesso in evidenza il profilo della perentorietà dei predetti termini, secondo un indirizzo giurisprudenziale cha ha trovato conferma anche nella recente

sentenza della Cassazione n. 10 del 7.1.2004 (dove si chiarisce che una notifica oltre i termini determina la decadenza dell'Amministrazione finanziaria dal diritto di far valere la propria pretesa nei confronti del contribuente).

Nel complesso, le Amministrazioni interessate (sia statali che locali) hanno offerto un'apprezzabile collaborazione nel rivedere le proprie decisioni, difformi dall'orientamento giurisprudenziale appena ricordato.

Questi alcuni degli argomenti di più largo interesse.

6.1.1. Passi carrabili all'interno di centri abitati – La tassa va al Comune.

La questione è stata sollevata dal Sindaco di un Comune che contestava alla Provincia la competenza a riscuotere la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche per gli accessi a "raso".

Il Difensore civico ha condiviso la tesi del Sindaco, che individua nel Comune l'ente impositore in tema di passi carrabili insistenti all'interno dei centri abitati.

L'imputazione in capo all'Amministrazione comunale della competenza al rilascio di concessioni ed autorizzazioni nei tratti di