

Nota di commento alla Sentenza della Corte Costituzionale

19/10 – 17/11/2010, n.326

-Sulla soppressione del Difensore civico comunale-

Premessa:

a) *L'incidente di costituzionalità sollevato dalla Regione Toscana (art.2, comma 186, lettere a) ed e), legge 191/2009)*

La Regione Toscana, con ricorso notificato il 26.02.2010 e depositato il successivo 03.03.10, ha impugnato avanti la Corte Costituzionale l'art.2, comma 186, lettere a) ed e), della legge 191/2009, nel testo precedente la modifica disposta dal D.L. 2/2010, convertito nella l.42/2010.

E' stato eccepito che lo Stato non potrebbe sopprimere una figura la cui disciplina è rimessa alla potestà statutaria e regolamentare degli Enti Locali, con conseguente violazione dell'autonomia di detti Enti, sancita dall'art.114 della Costituzione.

E' stato inoltre eccepito che la norma in esame lederebbe anche la potestà legislativa regionale residuale in materia di organizzazione dell'esercizio delle funzioni pubbliche locali.

L'Avvocatura dello Stato ha chiesto il rigetto della questione con atto di costituzione in giudizio del 06.04.2010, in quanto :

- 1) la soppressione del Difensore civico è volta a garantire il contenimento della spesa pubblica nel concorso degli Enti territoriali, nel rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica e dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea, derivandone l'infondatezza della questione;
- 2) le norme impugnate sono state modificate dal D.L. 2/2010, convertito nella legge 42/2010, derivandone l'inammissibilità della questione.

b) La Sentenza 326/2010 della Corte Costituzionale.

Con Sentenza n.326/2010, depositata il 17.11.2010, la Corte Costituzionale ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale, in quanto lo *ius superveniens*, ovvero la modifica della norma contestata, di cui al D.L. 2/2010 convertito nella l.42/2010, ha inciso sull'originaria norma al punto da determinare, in mancanza di una nuova impugnazione, il sopravvenire di "difetto di interesse" a proseguire nel giudizio.

Il sostanziale mutamento deriva, ad avviso della Corte, dal fatto che:

- il comma 186, dell'art.2 della l.23.12.2009 n.191 , prescriveva, nell'originario testo, che i Comuni debbano adottare la misura della "soppressione della figura del difensore civico" comunale (comma 186 lettera a));
- per converso, la modifica di cui al D.L. 2/2010, convertito nella l.42/2010, ferma restando la soppressione del Difensore civico comunale "come soggetto incardinato nella struttura organizzativa del Comune", prevede che le sue funzioni "possono essere attribuite mediante apposita convenzione tra più Comuni, al Difensore civico della Provincia nel cui territorio rientrano i relativi Comuni, che assume la denominazione di "difensore civico territoriale";
- per effetto della modifica "si è inciso soltanto sulla titolarità della funzione di difensore civico comunale, prevedendosi che queste siano esercitate ad un livello territoriale più ampio, vale a dire quello provinciale; di qui anche la modifica della formale denominazione del soggetto che è incaricato di svolgerlein "difensore civico territoriale";

Sotto l'aspetto definitorio, la Sentenza della Corte Costituzionale afferma, incidentalmente, che il Difensore civico ha "la titolarità di funzioni non politiche, di tutela della legalità e della regolarità amministrativa " (richiamate le Sentenze della stessa Corte n.167/2005 e n.313/2003).

Le conseguenze ordinamentali

Nel quadro normativo vigente si deve, pertanto, affermare quanto segue:

- a) come si ricava anche dalla Sentenza della Corte Costituzionale, il principio di prossimità è proprio dell'istituto del Difensore civico, tant'è che la Corte ha ritenuto che la più recente modifica legislativa abbia inciso sulla titolarità delle funzioni, ferma restando la figura del "difensore civico territoriale", dunque di prossimità; in tal modo ritenendo implicitamente non violati principi costituzionali che attribuiscono autonomia di organizzazione agli Enti Locali;

- b) le funzioni del Difensore civico comunale, nei limiti di quelle previste dallo Statuto comunale (ai sensi dell'art.11 D.Lgs.267/2000, per cui lo Statuto dell'Ente disciplina l'elezione, le **prerogative** e i mezzi del Difensore civico), possono essere devolute al "difensore civico territoriale", nuova denominazione del Difensore civico provinciale, previa apposita convenzione;

- c) in ambito regionale piemontese restano ferme tutte le attribuzioni e competenze, molto estese, proprie del Difensore civico regionale.
La Difesa civica regionale, infatti, opera nei diversi ambiti individuati dalla normativa nazionale e regionale, e in particolare:
 - dallo **Statuto della Regione Piemonte**
Art.90 che definisce l'Ufficio del Difensore civico regionale quale Autorità indipendente della Regione, che "agisce a tutela dei diritti e degli interessi di persone ed enti nei confronti dei soggetti individuati dalla legge che esercitano una funzione pubblica o di interesse pubblico per garantire l'imparzialità, il buon andamento e la trasparenza dell'azione amministrativa";

- dalla **legge regionale 09.12.1981 , n.50** istitutiva dell'Ufficio del Difensore civico, che, tra l'altro , all'**art.2** afferma che "Il Difensore civico ha il compito di tutelare il cittadino nell'ottenere dall'Amministrazione regionale quanto gli spetta di diritto" e che "può intervenire nei confronti degli uffici dell'Amministrazione regionale, degli Enti pubblici regionali e di tutte le Amministrazioni pubbliche che esercitino deleghe regionali, limitatamente al contenuto di tali deleghe"
- dalla **legge regionale 24.04.1985, n.47**, che estende le "competenze del Difensore civico alle strutture amministrative del Servizio Sanitario e delle U.S.L. operanti sul territorio regionale";
- dalla **legge 07.08.1990, n.241** e successive modificazioni, "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi", che **all'art.25** , prevede che "In caso di diniego all'accesso, espresso o tacito, o di differimento dello stessoil richiedente può presentare ricorso al tribunale amministrativo regionale ...ovvero chiedere, nello stesso termine e nei confronti degli atti delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali, al difensore civico competente per ambito territoriale, ove costituito, che sia riesaminata la suddetta determinazione" e che "Qualora tale organo non sia stato istituito, la competenza è attribuita al difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore";
- dalla **legge 05.02.1992, n.104**, "Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate", che **all'art.36** , prevede la possibilità che il Difensore civico si costituisca parte civile, nei procedimenti penali per i "reati di cui agli art.527 del codice penale, i delitti non colposi di cui al titolo

XII e XIII del libro II del codice penale, nonché i reati di cui alla legge 20 febbraio 1958, n.75” qualora “commessi in danno di persona portatrice di minorazione fisica, psichica o sensoriale”;

- dalla **legge 15.05.1997, n.127** “Misure urgenti per lo snellimento dell’attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo”, che all’**art.16**, prevede che “A tutela dei cittadini residenti nei comuni delle rispettive regioni e province autonome e degli altri soggetti aventi titolo secondo quanto stabilito dagli ordinamenti di ciascuna regione e provincia autonoma, i difensori civici delle regioni e delle province autonome, su sollecitazione di cittadini singoli o associati, esercitano, sino all’istituzione del difensore civico nazionale, anche nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato, limitatamente agli ambiti territoriali di rispettiva competenza, con esclusione di quelle che operano nei settori della difesa, della sicurezza pubblica e della giustizia, le medesime funzioni di richiesta, di proposta, di sollecitazione e di informazione che i rispettivi ordinamenti attribuiscono agli stessi nei confronti delle strutture regionali e provinciali”;
- dal **D.Lgs. 18.08.2000, n.267** “Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali”, che all’**art. 136**, prevede che “Qualora gli enti locali, sebbene invitati a provvedere entro congruo termine, ritardino o mettano di compiere atti obbligatori per legge, si provvede a mezzo di commissario *ad acta* nominato dal difensore civico regionale...”.

Sulla base di quanto sopra precede, va, inoltre, considerata la valenza dell'attività del Difensore civico regionale quale espressione che si articola sul territorio di riferimento (la Regione Piemonte) in attuazione del principio di sussidiarietà, che si coniuga con il più generale principio di prossimità.

Il principio di prossimità, inteso come relazione dell'Ufficio del Difensore civico, la più vicina possibile al cittadino, è affermato dall'art.25 della legge 241/1990 e successive modificazioni, nonché dalla legge 15.05.1997, n.127.

Si tratta di un principio di sistema, che intende concedere al cittadino lo strumento della Difesa civica quale momento di garanzia e anche mezzo di partecipazione.

In virtù del principio di sussidiarietà, parimenti riconosciuto sul piano sistematico dalla citata normativa quale articolazione concreta del principio di prossimità, il Difensore civico regionale interviene in ogni caso in cui non sia stato istituito ovvero non nominato il Difensore civico territoriale, ovvero provinciale, per tutti gli ambiti che riguardano quest'ultimo, nonché le funzioni del soppresso Difensore civico comunale, ove non devolute a quello territoriale, previa apposita convenzione:

D'altronde, quale momento di razionalizzazione del sistema, l'art.1 l.r. 17/2000 ha precisato che "Lo svolgimento delle funzioni da parte del Difensore civico può avere luogo in sedi regionali decentrate ovvero presso capoluoghi di Provincia o Enti locali previa intesa con i medesimi".

IL DIFENSORE CIVICO
Avv. Antonio CAPUTO