

gennaio 2004, n. 4 (Controllo sostitutivo sugli atti degli enti locali e degli enti dipendenti dalla Regione), pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Abruzzo dell'11 febbraio 2004, n. 1 straordinario, nella parte in cui, nel disciplinare il controllo sostitutivo sugli atti degli enti locali, attribuisce al difensore civico regionale la potestà di controllo su tutti gli atti degli enti locali obbligatori per legge, senza eccezione alcuna e con richiamo all'art. 136, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), individuando gli atti obbligatori per legge in quelli che l'ente è tenuto ad adottare entro termini perentori, stabiliti da leggi statali o regionali.

La difesa erariale censura la predetta disposizione in relazione: all'art. 114 della Costituzione, per lesione del principio di equiordinazione tra Stato, Regioni ed enti locali e delle prerogative istituzionali dello Stato; all'art. 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, in quanto non spetterebbe alla Regione ed esulerebbe dalla sua competenza legislativa la regolamentazione, sia pure in via sostitutiva, delle materie che rientrano nella competenza esclusiva dello Stato, fra cui la materia <<organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane>>; infine all'art. 120 della Costituzione, per violazione del principio di leale collaborazione fra gli organi di rilevanza costituzionale.

In particolare, la ricorrente deduce che la norma censurata, nel disciplinare il controllo sostitutivo della Regione sugli atti degli enti locali, non rispetterebbe i principi delineati dalla giurisprudenza costituzionale nelle recenti sentenze n. 43 del 2004 e n. 69 del 2004, in tema di potere sostitutivo delle Regioni nei confronti degli atti degli enti locali. In specie, la disposizione censurata sarebbe costituzionalmente illegittima sotto un triplice profilo: in primo luogo, in quanto essa attribuisce al difensore civico regionale il controllo sostitutivo su tutti gli atti obbligatori degli enti locali, ivi compresi quelli che esulano dalla competenza della Regione in quanto derivanti la loro natura obbligatoria da leggi statali, <<laddove l'intervento riconosciuto alla potestà regionale dall'art. 120 Cost. non può che riguardare esclusivamente materie di competenza della regione (v. sentenza n. 43 del 2004) e deve intendersi limitato allo schema logico affidato nella sua attuazione al legislatore regionale (sentenza n. 69 del 2004)>>; in secondo luogo, in quanto essa attribuisce il predetto controllo sostitutivo al

difensore civico regionale che non è organo di governo della Regione, come richiesto dalla giurisprudenza costituzionale in relazione all'attitudine dell'intervento sostitutivo <<ad incidere sull'autonomia, costituzionalmente rilevante, dell'ente sostituito>> (sentenze n. 43 e n. 69 del 2004), essendo il predetto difensore civico caratterizzato da una posizione di indipendenza rispetto all'esecutivo; infine, in quanto l'art. 136 del d.lgs. n. 267 del 2000, richiamato dalla norma censurata quale fonte dei poteri attribuiti al difensore civico regionale, non sarebbe più operante nel nuovo quadro normativo ed organizzativo sorto dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, essendo incompatibile con l'attuale contesto costituzionale, così da non poter costituire fonte di riferimento per i poteri di controllo in esame e da determinare una lacuna, nell'ambito della disciplina delineata con la legge regionale censurata, la quale finirebbe per <<mettere in dubbio anche il rispetto del principio di leale collaborazione richiamato dalla Corte costituzionale a fondamento della potestà sostitutiva fra organi di rilevanza costituzionale, ai sensi dell'art. 120, comma 2, Cost. e, in ultima analisi, la congruità delle garanzie procedurali costituenti la quarta condizione di legittimità della legislazione in materia>>.

2. — All'udienza pubblica la difesa erariale ha insistito per l'accoglimento delle conclusioni rassegnate nel ricorso introduttivo.

Considerato in diritto

1. — La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Abruzzo 23 gennaio 2004, n. 4 (Controllo sostitutivo sugli atti degli enti locali e degli enti dipendenti dalla Regione) è stata sollevata, con il ricorso indicato in epigrafe, dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 114, 117, secondo comma, lettera p), e 120 della Costituzione. Ed infatti la norma censurata, nel disciplinare il controllo sostitutivo della Regione sugli atti degli enti locali, secondo il
ricorrente violerebbe l'art. 114 della Costituzione per la lesione del principio di equiordinazione tra Stato, Regioni ed enti locali, nonché l'art. 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione in quanto spetta esclusivamente allo Stato e non alle Regioni la legislazione in materia di <<organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane>>.

Risulterebbe inoltre vulnerato, secondo il ricorrente, il principio di leale collaborazione previsto dall'art. 120 della Costituzione e per di più la disposizione

censurata, che attribuisce al difensore civico regionale, ai sensi dell'art. 136 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, il controllo sostitutivo su tutti gli atti obbligatori della Regione, contrasterebbe, sotto diversi profili, con i principi individuati dalla costante giurisprudenza costituzionale in materia.

2. — La questione è fondata.

La giurisprudenza di questa Corte ha ripetutamente affermato che l'art. 120, secondo comma, della Costituzione non preclude, in linea di principio, la possibilità che la legge regionale, nel disciplinare materie di propria competenza, disponga l'esercizio di poteri sostitutivi in capo ad organi regionali, in caso di inerzia o di inadempimento da parte dell'ente locale ordinariamente competente (sentenze nn. 43, 69, 70, 71, 72, 73, 112 e 173 del 2004). Tuttavia, nel prevedere ipotesi di interventi sostitutivi, che si debbono comunque configurare come eccezionali rispetto al normale esercizio delle funzioni amministrative, la legge regionale è tenuta al rispetto di alcuni principi connessi essenzialmente all'esigenza di salvaguardare, pur nello svolgimento di procedure di sostituzione, il valore costituzionale dell'autonomia degli enti locali. Tra i principi individuati dalla giurisprudenza costituzionale, nella questione in esame rileva in particolare quello secondo cui l'esercizio del potere sostitutivo deve essere affidato in ogni caso ad un organo di governo della Regione o almeno deve essere attuato sulla base di una decisione di questi (cfr. sentenze n. 112 del 2004, n. 313 del 2003 e n. 342 del 1994), in considerazione dell'incidenza dell'intervento sull'ordine delle competenze e sull'autonomia costituzionale dell'ente sostituito.

Ciò premesso, va rilevato che l'art. 1 della censurata legge n. 4 del 2004 della Regione Abruzzo delinea una disciplina del potere sostitutivo regionale incentrata totalmente sul difensore civico regionale e proprio sotto questo profilo non appare conforme al principio individuato, giacché la predetta figura non può considerarsi organo di governo della Regione. Questa Corte infatti ha avuto modo di argomentare (cfr. sentenze n. 173 e n. 112 del 2004) che il difensore civico, indipendentemente da ogni qualificazione giuridica, generalmente è titolare soltanto di funzioni connesse alla tutela della legalità e della regolarità dell'azione amministrativa; funzioni in larga misura assimilabili a quelle di controllo, già spettanti, prima dell'abrogazione dell'art. 130 della Costituzione, ai comitati regionali di controllo.

Anche nella Regione Abruzzo il difensore civico regionale, istituito in base alla legge regionale 20 ottobre 1995, n. 126, svolge funzioni di questo tipo, poiché è tenuto, ai sensi dell'art. 2 della medesima legge, ad assicurare la "tutela non giurisdizionale dei diritti soggettivi, degli interessi legittimi collettivi o diffusi", intervenendo -anche attraverso un Commissario ad acta- nei casi di "omissioni, ritardi, illegittimità o irregolarità" per garantire il rispetto dei principi "di buon andamento, imparzialità, legalità, trasparenza, efficienza ed efficacia dell'attività amministrativa". Si tratta quindi di un soggetto essenzialmente preposto alla vigilanza sull'operato dell'amministrazione regionale, con limitati compiti di intervento sulle disfunzioni amministrative, al quale non può pertanto essere riconosciuta la qualificazione di organo di governo regionale; qualificazione necessaria, peraltro, per consentire, a date condizioni, il legittimo esercizio, nei confronti degli enti locali inadempienti, di poteri sostitutivi. Tali poteri, determinando infatti spostamenti, anche se in via eccezionale, nell'ordine delle competenze ed incidendo direttamente sull'autonomia costituzionale di enti politicamente rappresentativi, postulano che alla loro adozione siano legittimati i soli organi di vertice regionali cui istituzionalmente competono le determinazioni di politica generale e delle quali essi assumono la responsabilità.

La norma impugnata è pertanto costituzionalmente illegittima sotto questo profilo, restando assorbite le altre censure.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Abruzzo 23 gennaio 2004, n. 4 (Controllo sostitutivo sugli atti degli enti locali e degli enti dipendenti dalla Regione).

4. CONS. STATO SEZ. IV, 14-10-2005, N. 5706

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta) ha pronunciato la seguente

DECISIONE

sul ricorso in appello n. 11724/03, proposto da MINISTERO DELLA DIFESA, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato e presso la medesima domiciliato "ex lege", in Roma, via dei Portoghesi, 12;

CONTRO

MARINARO Virginio,

non costituitosi in giudizio;

PER L'ANNULLAMENTO

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale della Campania, Napoli, sez. II, n. 8181 del 20 dicembre 2002, resa "inter partes".

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Viste le memorie prodotte dalla parte a sostegno delle proprie difese; Visti gli atti tutti della causa;

Relatore alla pubblica udienza del 3 maggio 2005, il Consigliere Eugenio Mele; Udito l'Avvocato dello Stato Di Palma;-

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

Fatto - Diritto P.Q.M.

Svolgimento del processo - Motivi della decisione

Il Ministero della difesa impugna la sentenza indicata in epigrafe, con la quale il Tribunale amministrativo regionale della Campania sez. II, ha accolto un ricorso dell'appellato ed ha annullato la cartolina-precetto di chiamata alle armi dello stesso, per essere intervenuta la medesima oltre il termine perentorio di nove mesi stabilito dalla normativa vigente.

Rileva l'Amministrazione appellante che il termine suddetto non può considerarsi perentorio e che l'ottenimento, da parte dell'appellato, di un specifico provvedimento giurisdizionale favorevole interrompe il termine stesso, che riprende

a decorrere dal momento della notifica del provvedimento giurisdizionale medesimo, venendosi altrimenti a determinare una decadenza non per inerzia dell'Amministrazione, ma per fatto dell'Autorità giudiziaria, attivata peraltro dal destinatario del provvedimento amministrativo.

La causa è spedita in decisione alla pubblica udienza del 3 maggio 2005. Preliminarmente osserva il collegio che la Legge n. 226 del 2004, ha sospeso gli effetti della chiamata alle armi, per cui gli effetti del provvedimento impugnato sono sospesi indefinitivamente dal nuovo sistema del servizio militare volontario. Permane tuttavia l'interesse alla definizione della presente controversia ai fini della regolazione degli effetti medio tempore verificatisi e della regolazione delle spese processuali.

L'appello è manifestamente fondato e deve essere accolto alla stregua del consolidato orientamento della Sezione.

Va ricordato, in primo luogo, che la "ratio" sottostante alla pronuncia della Corte costituzionale 2 febbraio 1990, n. 41 - che ha dichiarato incostituzionale, per contrasto con gli artt. 3, 23 e 52 Cost., l'art. 21, comma 2, della Legge n. 151 del 1975, nella parte in cui non disponeva che la chiamata alle armi dovesse avvenire entro il termine perentorio di un anno dalla cessazione del titolo al ritardo - era quella di sottrarre l'arruolando a prolungati ritardi, che non trovassero giustificazione in fatti addebitabili allo stesso interessato, ma che dipendessero esclusivamente dal comportamento inerte, omissivo o, comunque, dilatorio dell'Amministrazione.

Di conseguenza, ove l'interessato abbia attivato, in pendenza del periodo di disponibilità alla chiamata, un procedimento giudiziario o comunque contenzioso inteso all'annullamento di una prima cartolina-precetto, deve ritenersi che non si versi in alcuna delle ipotesi comportamentali dell'Amministrazione indicate nella citata pronuncia del giudice delle leggi e che, pertanto, si riapra un nuovo e distinto termine per la chiamata, decorrente dalla data di conoscenza del provvedimento giurisdizionale o contenzioso (cfr., in termini, fra le tante, Cons. St., sez. IV, 6 aprile 2004, n. 1904).

Inoltre, il termine fissato dall'art. 1, comma 2, della D.Lgs. n. 504 del 1997, per la chiamata alle armi, non è perentorio, perchè la perentorietà del termine consegue all'inerzia dell'Amministrazione, e non può dirsi inerte l'Amministrazione che si sia attivata su richiesta del cittadino, o che abbia adempiuto all'obbligo di chiamata nel

termine ma poi il suo provvedimento sia stato paralizzato dall'impugnativa dell'interessato. Ne è conferma l'ultima parte del medesimo art. 1, comma 2, che fa conseguire la dispensa non al mero decorso del termine, ma "all'inutile" decorso del termine. Ora, nella specie, il soggetto appellato, originariamente precettato nei termini, aveva ottenuto successivamente l'annullamento di tale provvedimento con sentenza del TAR Campania del 2002, per cui il successivo provvedimento di chiamata alle armi disposto dall'Amministrazione in ossequio al "dictum" giurisdizionale per il 16 ottobre 2002, è stato adottato entro i termini previsti dal D.Lgs. n. 504 del 1997, e deve ritenersi, pertanto, legittimo.

L'appello è, perciò, fondato e va accolto.

Le spese del doppio grado vanno, peraltro, compensate, in considerazione del fatto che la questione ha presentato un elevato indice di novità e una differenziazione di valutazione fra giudice di primo e di secondo grado.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sez. IV), definitivamente pronunciando sull'appello in epigrafe, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, rigetta il ricorso di primo grado.

Spese del doppio grado di giudizio compensate.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, addì 3 maggio 2005, dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sez. IV), riunito in Camera di Consiglio con l'intervento dei signori:

Stenio RICCIO - Presidente

Pier Luigi LODI - Consigliere

Antonino ANASTASI - Consigliere

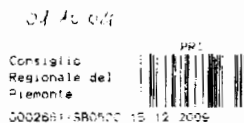
Sergio DE FELICE - Consigliere

Eugenio MELE - Consigliere est.

PAGINA BIANCA

**ATTI ISTITUZIONALI - RELAZIONI CON ALTRI ENTI E
ORGANISMI -**

PAGINA BIANCA



DR. MARCELLO MADDALENA
PROCURA GENERALE
C/O LA CORTE D'APPELLO DI TORINO
Corso Vittorio Emanuele II, n. 130
10138 TORINO

Egregio Dott. Maddalena,

sono stato di recente designato quale Difensore Civico della Regione Piemonte, ciò per cui ho cessato l'attività professionale forense da lustri svolta.

Desidero preliminarmente congedarmi da Lei, quale avvocato del libero foro torinese. Memore dell'alta qualità del Suo ufficio e della Sua persona, nell'intraprendere la pubblica funzione a difesa dei cittadini della nostra Regione nei rapporti con le Pubbliche Amministrazioni, ho verificato che l'art. 36, comma 2, l. 5/2/1992 n. 104 ("Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e diritti delle persone handicappate"), prevede la costituzione di parte civile del Difensore Civico a fianco dei diritti dei disabili nei procedimenti penali per reati di atti osceni (art. 527 c.p.), rapina (art. 628 c.p.), per i delitti non colposi contro le persone (titolo XII del codice penale) per i reati di sfruttamento della prostituzione ex l. 20/2/1958, n. 75.

Tutto ciò richiede la presenza di un canale informativo tra Magistratura penale e Difensore Civico.

Così come la presenza di un canale informativo, a prescindere da riflessi che possano interessare, in via esclusiva, l'autorità giudiziaria penale può favorire l'intervento dell'Ufficio in ipotesi da me rappresentato, in presenza di situazioni che disvelino disfunzioni ovvero inefficienze dei pubblici uffici e al fine di sollecitare per il tramite del nostro intervento ogni più opportuna modificazione di comportamenti e prassi tali da pregiudicare l'aspettativa dei cittadini ad un corretto e trasparente, imparziale ed efficiente andamento delle Pubbliche Amministrazioni.

Formulo, pertanto, questa mia, oltre che per presentarmi, affinché Lei possa valutare, nell'ambito dell'attività dell'Ufficio della Procura della Repubblica di Torino da Lei diretto, ogni più opportuna modalità di comunicazione al nostro Ufficio di dati ed elementi utili per l'esercizio delle funzioni che la legge attribuisce al Difensore civico.

La ringrazio molto per l'attenzione e, porgendoLe i migliori auguri di un felice anno 2010, La saluto con viva cordialità.



Difensore Civico
Avv. Antonio CAPUTO

A handwritten signature in dark ink, appearing to read "Antonio Caputo", written over the printed name.

Consiglio
Regionale del
Piemonte
0002680168030015 12/2002

DR. GIANCARLO CASELLI
PROCURA DELLA REPUBBLICA
C/O IL TRIBUNALE DI TORINO
Corso Vittorio Emanuele II, n. 130
10138 TORINO

Egregio Dott. Caselli,

sono stato di recente designato quale Difensore Civico della Regione Piemonte, ciò per cui ho cessato l'attività professionale forense da lustri svolta.

Desidero preliminarmente congedarmi da Lei, quale avvocato del libero foro torinese. Memore dell'alta qualità del Suo ufficio e della Sua persona, nell'intraprendere la pubblica funzione a difesa dei cittadini della nostra Regione nei rapporti con le Pubbliche Amministrazioni, ho verificato che l'art. 36, comma 2, l. 5/2/1992 n. 104 ("Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e diritti delle persone handicappate"), prevede la costituzione di parte civile del Difensore Civico a fianco dei diritti dei disabili nei procedimenti penali per reati di atti osceni (art. 527 c.p.), rapina (art. 628 c.p.), per i delitti non colposi contro le persone (titolo XII del codice penale) per i reati di sfruttamento della prostituzione ex l. 20/2/1958, n. 75.

Tutto ciò richiede la presenza di un canale informativo tra Magistratura penale e Difensore Civico.

Così come la presenza di un canale informativo, a prescindere da riflessi che possano interessare, in via esclusiva, l'autorità giudiziaria penale può favorire l'intervento dell'Ufficio in ipotesi da me rappresentato, in presenza di situazioni che disvelino disfunzioni ovvero inefficienze dei pubblici uffici e al fine di sollecitare per il tramite del nostro intervento ogni più opportuna modificazione di comportamenti e prassi tali da pregiudicare l'aspettativa dei cittadini ad un corretto e trasparente, imparziale ed efficiente andamento delle Pubbliche Amministrazioni.

Formulo, pertanto, questa mia, oltre che per presentarmi, affinché Lei possa valutare, nell'ambito dell'attività dell'Ufficio della Procura della Repubblica di Torino da Lei diretto, ogni più opportuna modalità di comunicazione al nostro Ufficio di dati ed elementi utili per l'esercizio delle funzioni che la legge attribuisce al Difensore civico.

La ringrazio molto per l'attenzione e, porgendoLe i migliori auguri di un felice anno 2010, La saluto con viva cordialità.



Difensore Civico

Avv. Antonio CAPUTO

01/45/01

Consiglio
Regionale del
Piemonte

0002723-560600 21/12/2008



Dr. Mario Barbuto
Presidente della Corte d'Appello
di Torino
Corso Vittorio Emanuele II, 130
10138 Torino

Egregio Presidente,

in questi giorni ho assunto le funzioni di Difensore Civico della Regione Piemonte, pertanto cessando l'attività professionale.

Si tratta di una funzione (pubblica) molto stimolante, che si sostanzia in specie in attività di "mediazione" istituzionale, intesa a sollecitare i pubblici uffici, affinché rendano conto ai cittadini del proprio operato, nel solco dell'art. 97 Cost. (anche in relazione all'attività del Mediatore europeo)

In tal modo, si cerca di contribuire al miglioramento dell'attività degli uffici nel contempo di soddisfare le attese dei cittadini-utenti, con il risultato anche di prevenire la conflittualità giurisdizionale, negli ambiti più diversi.

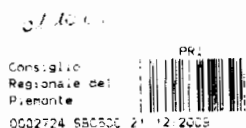
Le normative incipienti in materia di mediazione civile concernono area "attigua" a quella del mio Ufficio e ritengo che possa essere di qualche utilità verificare i possibili intrecci, in particolare ora che il Legislatore affida agli uffici giudiziari territoriali il compito di predisporre il servizio di mediazione/circolazione, che spesso coinvolge anche Enti pubblici ovvero enti privati che operano in regime di concessione o per deleghe regionali.

In tale proiezione, mi tengo a disposizione della Sua persona, al fine di al fine di ogni possibile interlocuzione e cooperazione utile, nel segno del potenziamento dei diritti dei cittadini e per favorire l'aspettativa di soddisfacimento di diritti, bisogni, interessi e dunque, in definitiva, a vantaggio di una migliore efficienza del sistema "GIUSTIZIA" in senso ampio.

Le sarò grato se vorrà dare corso ad ogni ulteriore utile riflessione ovvero, azione anche comune conseguente e nel salutarLa con grande cordialità Le porgo i migliori auguri per il Natale e l'anno che verrà



Il Difensore civico
Avv. Antonio CAPUTO



Dr. Luciano Panzani
Presidente del Tribunale
di Torino
Corso Vittorio Emanuele II, 130
10138 Torino

Egregio Presidente,

In questi giorni ho assunto le funzioni di Difensore Civico della Regione Piemonte, pertanto cessando l'attività professionale.

Si tratta di una funzione (pubblica) molto stimolante, che si sostanzia in specie in attività di "mediazione" istituzionale, intesa a sollecitare i pubblici uffici, affinché rendano conto ai cittadini del proprio operato, nel solco dell'art. 97 Cost. (anche in relazione all'attività del Mediatore europeo)

In tal modo, si cerca di contribuire al miglioramento dell'attività degli uffici nel contempo di soddisfare le attese dei cittadini-utenti, con il risultato anche di prevenire la conflittualità giurisdizionale, negli ambiti più diversi.

Le normative incipienti in materia di mediazione civile concernono area "attigua" a quella del mio Ufficio e ritengo che possa essere di qualche utilità verificare i possibili intrecci, in particolare ora che il Legislatore affida agli uffici giudiziari territoriali il compito di predisporre il servizio di mediazione/circolazione, che spesso coinvolge anche Enti pubblici ovvero enti privati che operano in regime di concessione o per deleghe regionali.

In tale proiezione, mi tengo a disposizione della Sua persona, al fine di al fine di ogni possibile interlocuzione e cooperazione utile, nel segno del potenziamento dei diritti dei cittadini e per favorire l'aspettativa di soddisfacimento di diritti, bisogni, interessi e dunque, in definitiva, a vantaggio di una migliore efficienza del sistema "GIUSTIZIA" in senso ampio.

Le sarò grato se vorrà dare corso ad ogni ulteriore utile riflessione ovvero, azione anche comune conseguente e nel salutarLa con grande cordialità Le porgo i migliori auguri per il Natale e l'anno che verrà.



Il Difensore civico
Avv. Antonio CAPUTO