

SENATO DELLA REPUBBLICA  
XIII LEGISLATURA

---

Doc. CXXVIII  
n. 1/6

RELAZIONE  
SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL DIFENSORE  
CIVICO DELLA REGIONE TOSCANA  
(ANNO 1997)

*(Articolo 16, comma 2, della legge 15 maggio 1997, n. 127)*

**Presentata dal difensore civico della regione Toscana**

—————  
**Comunicata alla Presidenza il 27 marzo 1998**  
—————



## SOMMARIO

<b>1</b>	<b>PREMESSA</b> .....	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>IL QUADRO REGIONALE DI RIFERIMENTO</b> .....	<b>6</b>
2.1	L'INIZIATIVA IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE EXTRACOMUNITARIA.....	7
2.2	L'ASSISTENZA AI CITTADINI CONTRO I "DANNI BIOLOGICI".....	8
2.3	LE ATTIVITÀ DI PROMOZIONE.....	8
<b>3</b>	<b>IL TEMA DELLE "GARANZIE" DEL CITTADINO</b> .....	<b>9</b>
<b>4</b>	<b>L'APPLICAZIONE DELL'ART.16 DELLA LEGGE 127/97</b> .....	<b>12</b>
4.1	L'INFORMAZIONE AI CITTADINI.....	12
4.2	LA GESTIONE DELLE "ISTANZE".....	13
4.3	DATI STATISTICI.....	14
4.4	PRIME CONSIDERAZIONI.....	17
4.5	ALCUNE PROBLEMATICHE DI MAGGIOR RILIEVO.....	19
4.5.1	<i>Rifiuto di iscrizione all'Albo professionale</i> .....	19
4.5.2	<i>Alimenti "aproteici" ai nefropatici</i> .....	21
4.5.3	<i>"Motivazione" nei ricorsi contro multe stradali</i> .....	23
4.5.4	<i>Questioni in materia tributaria</i> .....	25
4.5.5	<i>Imposta di bollo su atti delle organizzazioni di volontariato</i> .....	27
4.5.6	<i>Sulla revoca della pensione di invalidità civile</i> .....	28
4.5.7	<i>Pratiche aventi ad oggetto la pubblica istruzione</i> .....	29
4.5.8	<i>Questioni concernenti il rapporto di lavoro</i> .....	30
4.5.9	<i>Competenze ex lege fra ordine degli ingegneri e architetti</i> .....	33
4.5.10	<i>Profili salienti di tutela degli immigrati</i> .....	33
4.6	ALCUNE QUESTIONI INTERPRETATIVE DELL'ART. 16.....	37
<b>5</b>	<b>RIFORME ISTITUZIONALI E SVILUPPO DELLA "DIFESA CIVICA"</b> .....	<b>39</b>
5.1	L'ESPERIENZA DELLA LEGGE 241/90.....	41
5.2	IL CONTROLLO "SOSTITUTIVO" SUGLI ATTI DEGLI ENTI LOCALI.....	42
5.3	I COMPITI EMERGENTI IN CAMPO SANITARIO.....	56
5.4	DIFENSORE CIVICO E AUTORITÀ AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI.....	57
5.5	LE MODIFICHE ALLA LEGGE 142/90.....	60

---

<b>6</b>	<b>IL NUOVO RUOLO DEL DIFENSORE CIVICO REGIONALE.....</b>	<b>62</b>
6.1	LE PROPOSTE DI RIFORMA.....	62
6.2	LA IMPRESCINDIBILE "AUTONOMIA FUNZIONALE".....	66
<b>7</b>	<b>AZIONI DI COORDINAMENTO FRA I DIFENSORI CIVICI REGIONALI E DELLE PROVINCE AUTONOME .....</b>	<b>67</b>
	<b>APPENDICE .....</b>	<b>69</b>
	PARERE RELATIVO ALL'INTERPRETAZIONE DELL'ART. 17, C. 45, LEGGE 127/97 .....	69
	ACCORDO DI COOPERAZIONE FRA I DIFENSORI CIVICI REGIONALI DELLA TOSCANA E DELL'ANDALUSIA .....	69
	ATTO COSTITUTIVO DELLA CONFERENZA NAZIONALE DEI DIFENSORI CIVICI REGIONALI E DELLE PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E BOLZANO/DICHIARAZIONE DI INTENTI .....	69
	REGOLAMENTO DELLA CONFERENZA NAZIONALE DEI DIFENSORI CIVICI REGIONALI E DELLE PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E BOLZANO .....	69
	ELENCO DIFENSORI CIVICI LOCALI E COMUNI CONVENZIONATI CON IL DIFENSORE CIVICO REGIONALE .....	69

## 1 PREMESSA

La legge 15 maggio 1997 n.127 ha esteso all'amministrazione statale le funzioni dei Difensori civici regionali prima circoscritte alle Regioni, aziende regionali ed Enti locali. Un passaggio significativo, ancorché atteso, nel processo di riforma destinato a incentrare sugli Istituti regionali e locali per la "difesa civica" un ruolo di "garanzia" nei confronti della pubblica amministrazione nel suo complesso, a protezione delle situazioni soggettive e del buon andamento dell'azione amministrativa.

Si tratta per questa via di rafforzare ad ogni livello quei principi di efficienza, equità e trasparenza divenuti cardini per l'affermazione di fondamentali "diritti" e per il superamento di squilibri e disparità che troppo spesso sembrano incolmabili.

L'innovazione introdotta è certo il segno della accresciuta sensibilità che il Parlamento va mostrando in materia di azione e controlli amministrativi, a partire dalla ormai lontana 241/90 in materia di procedimenti fino alla 675/96 a tutela dei dati personali e alle recenti proposte di riforma costituzionale, con l'inquadramento del Difensore civico quale strumento di tutela "non giurisdizionale" dei cittadini, in sintonia con l'elaborazione più avanzata in sede internazionale<sup>1</sup>.

Di fronte alle sollecitazioni più vaste di una pubblica amministrazione chiamata a intensi processi di ammodernamento e di "convergenza istituzionale" imposti dalla stessa costruzione europea, anche il futuro della difesa civica nel nostro paese va evidenziando problematiche di grande rilievo, per molti aspetti inedite, che richiedono misure destinate ad

---

<sup>1</sup> Si richiama la Risoluzione 48/134 del 1993 e la recentissima Raccomandazione del Consiglio dei Ministri del Consiglio d'Europa (97) 14 del 30 settembre 1997, nella quale si raccomanda agli Stati membri di istituire il Difensore civico, facendo propri i parametri dettati nella citata risoluzione dell'Assemblea Generale.

incidere negli assetti organizzativi e nei rapporti più generali fra le istituzioni e i cittadini.

Anche a sostegno di un rinnovamento delle "politiche sociali" e della tutela delle categorie più deboli, per le implicazioni in termini di strutture, di mentalità e prassi che investono l'offerta pubblica complessiva e l'attuale modello di relazioni.

Se quindi, da una parte, l'evoluzione del dibattito e l'attenzione dell'opinione pubblica testimoniano l'avanzamento di una nuova concezione dei diritti e dei doveri del cittadino, e delle responsabilità che si vanno cumulando sulle pubbliche amministrazioni; dall'altra, l'interesse che si registra attorno ai temi della "difesa civica" è la prova della vitalità di questo processo, dei nuovi valori che premono sul sistema di giustizia e di democrazia, sullo stesso ruolo delle Autorità amministrative indipendenti, ma anche della crescente fiducia riposta nella figura del Difensore civico che la Regione Toscana introdusse fin dal 1970 nel panorama nazionale, elevandolo ad organismo statutario.

## **2 IL QUADRO REGIONALE DI RIFERIMENTO**

L'attuazione in Toscana dell'art.16 della legge 127/97, per l'esercizio nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato delle medesime funzioni svolte dal Difensore civico regionale in base al rispettivo ordinamento, ha trovato infatti un terreno favorevole, una tradizione di consolidati rapporti di collaborazione nei più diversi settori e campi di intervento.

Un tessuto di operatività che certamente si è alimentato grazie al contributo fattivo delle amministrazioni locali, delle forze economiche, delle organizzazioni sociali e della cultura e che ha saputo produrre non solo rapporti istituzionali generalmente corretti ma anche strumenti di intesa e di coordinamento spesso fortemente innovativi.

Basti richiamare la collaborazione sviluppata in gravi situazioni di emergenza, come nella attuale ricostruzione dei territori alluvionati della Versilia; quella per la realizzazione di importanti "accordi di programma" su opere di interesse regionale e nazionale; o nello stesso utilizzo dei fondi comunitari, in termini di progettualità "integrate" che hanno consentito alla Toscana di acquisire perfino risorse non impiegate in altre realtà.

Esperienze significative, allargate al campo delle politiche sociali, con iniziative congiunte che hanno potuto contare su una rete avanzata di servizi locali, parte integrante della identità toscana e degli ampi processi di "delega" regionale orientati a forme estese di autogoverno e di autorganizzazione che, superando logiche assistenziali e ogni visione esclusiva dell'intervento pubblico, postulano appunto una nuova dimensione della "cittadinanza".

### ***2.1 L'iniziativa in materia di immigrazione extracomunitaria***

Uno dei settori dove questa collaborazione continua a coinvolgere più direttamente l'Ufficio del Difensore civico è senza dubbio quello dell'immigrazione extracomunitaria, peraltro con risultati di rilievo, soprattutto a seguito della legge regionale 22/90 che ha esteso agli immigrati il diritto di avvalersi del Difensore civico regionale.

Le nuove competenze verso le amministrazioni statali non hanno sostanzialmente cambiato il tipo di attività svolta dall'Ufficio, anzi ne hanno rafforzato la legittimazione nei confronti degli stranieri, anche alla luce di quanto specificato più avanti.

Nella grande maggioranza dei casi si è trattato infatti di interagire con uffici dello Stato competenti in materia (prefetture, questure, uffici del lavoro, amministrazioni centrali). Un vasto settore di impegno, che si è andato qualificando attraverso una collaborazione esemplare, indicativa delle

potenzialità e dei contributi necessari alla costruzione di una società multietnica e al ruolo internazionale del paese

A questo proposito si rilevano comunque gli effetti negativi dell'eventuale esclusione di alcuni settori dell'amministrazione operata dall'art. 16 legge 127/97 in senso materiale, con riferimento allo stesso esercizio delle funzioni amministrative (vedi infra punto 4).

## ***2.2 L'assistenza ai cittadini contro i "danni biologici"***

Anche gli oltre 300 casi trattati fino ad oggi per indennizzi riconducibili a danni derivanti da emotrasfusioni o vaccinazioni evidenziano, in un campo divenuto peculiare per l'attività del Difensore civico toscano, il rilevante impegno nei rapporti con l'amministrazione sanitaria centrale, tesi a rendere gli utenti più consapevoli e a facilitarne il dialogo con l'amministrazione per il soddisfacimento dei propri diritti.

Un impegno non privo comunque di grosse difficoltà, a fronte di pesanti incertezze di ordine procedurale e amministrativo, oltre che interpretative, per l'accumulo delle disposizioni che gravano sui cittadini interessati e che si riflettono anche nelle relazioni fra l'Ufficio del Difensore e le Aziende sanitarie e ospedaliere (vedi infra punto 4).

## ***2.3 Le attività di promozione***

L'iniziativa più generale per la diffusione di una avanzata cultura di difesa civica ha trovato rispondenza nello sviluppo di molteplici rapporti con i diversi settori dell'amministrazione statale.

Merita richiamare le iniziative in campo scolastico, in risposta ad esigenze formative ai vari livelli e quelle per la valorizzazione delle funzioni di "garanzia" nel quadro dei crescenti rapporti fra organizzazioni pubbliche nazionali e locali, associazioni di volontariato e privati cittadini.



Più in generale, l'impegno si è tradotto anche nella partecipazione del Difensore civico regionale a numerose conferenze sia a carattere nazionale che internazionale nei campi più vasti dell'organizzazione pubblica, della difesa civica e dei diritti umani.

In questo senso l'accordo raggiunto con il Difensore civico dell'Andalusia per la cooperazione e la reciproca assistenza su tutte le problematiche di comune interesse, cui dedicano sempre maggiore attenzione organismi quali il Consiglio d'Europa <sup>2</sup>, come testimonia la recente Conferenza di Messina organizzata dal Congresso europeo dei poteri locali e regionali, e la precedente Assemblea di Firenze nella quale il Difensore civico toscano ha promosso un emendamento al testo della "Carta europea delle autonomie locali" in fase di approvazione.

Questa attività, estesa a grandi temi come l'incontro di Barcellona, che ha consentito un confronto fra l'esperienza europea e quella dell'America latina, va ponendo le basi per uno sviluppo della collaborazione fra le diverse realtà in tutto il campo delle "garanzie" del cittadino.

### **3 IL TEMA DELLE "GARANZIE" DEL CITTADINO**

Quello delle "garanzie" è divenuto infatti un tema centrale, davanti alle trasformazioni che incidono nei diversi sistemi della produzione, dei servizi, della ricerca; nell'organizzazione del territorio e delle reti infrastrutturali; nei processi di formazione e nelle condizioni di vita delle città e delle famiglie; nelle scale dei valori e degli stili di vita.

Problemi di non facile soluzione, nella fase per molti aspetti tormentata che investe le istituzioni ad ogni livello, per di più

---

<sup>2</sup> Si richiama la raccomandazione del Consiglio dei Ministri del Consiglio D'Europa (97) 14 del 30 settembre 1997, che - nel rinnovare l'invito ad istituire il Difensore civico nazionale - fa propri i principi in materia di indipendenza e funzioni dell'Ombudsman della sopra citata Assemblea Generale delle Nazioni Unite.

caratterizzata da forti misure di "contenimento" della spesa, ma che fanno emergere il ruolo essenziale di governo e di programmazione della Regione, al pari di quello decisivo del Comune quale rappresentanza unitaria degli interessi diretti e immediati dei cittadini.

Problemi presenti naturalmente all'azione dello stesso Difensore civico, nell'impegno quotidiano per estendere da un lato l'equità e la trasparenza dei processi decisionali; dall'altro per sostenere la qualificazione dei servizi pubblici e l'introduzione di più avanzate forme di partecipazione e di controllo.

Da qui l'impulso dell'Istituto di difesa civica ai nuovi strumenti realizzati in questo campo, a partire dalle leggi regionali per la tutela del malato, la difesa dei consumatori, il ruolo del volontariato e del "terzo settore", le pari opportunità, fino alle leggi per lo snellimento e la semplificazione dei meccanismi amministrativi, l'accesso ai sistemi informativi, i "monitoraggi" sulle procedure e il territorio, l'adeguamento dei controlli interni anche in funzione dell'efficacia della spesa, l'istituzione della "comunità degli appalti" per dare certezza e trasparenza all'azione di governo locale.

Oggi in Toscana il piano regolatore di un Comune può essere approvato in pochi mesi, con evidenti riflessi non solo in termini di crescita economica e occupazionale. D'altro canto, l'obiettivo di dare alle comunità locali la possibilità di modificare "dal basso" l'organizzazione pubblica, significa in primo luogo responsabilizzare chi opera in prima fila, sburocratizzare, umanizzare procedure, ridurre il peso di una produzione legislativa venti volte superiore a quello degli altri paesi europei e che rischia di soffocare il lavoro, l'impresa, la cultura, penalizzando non solo le categorie più deboli, ma l'intera società.

Certo, questo avanzamento richiede all'Ufficio del Difensore civico una crescente capacità di coordinamento con vasti settori dell'organizzazione pubblica, affinché la "semplificazione", la "trasparenza" e l'economicità non vadano a detrimento della

qualità delle risposte e delle attese dei cittadini. Un processo di decentramento e di accelerazione che assicuri quindi al Difensore civico gli "spazi" per rendere effettivo e far valere il rispetto dei diritti dei cittadini e delle formazioni sociali interessate, anche sul piano procedimentale.

Se in fondo la "difesa civica" funziona là dove funziona la pubblica amministrazione, il suo sviluppo è legato a questa trasformazione dello Stato in senso federale che caratterizza ormai la maggioranza degli ordinamenti europei, secondo criteri di efficienza e di "unità dell'amministrazione" per tutte le funzioni localizzabili a livello del territorio.

La chiave di volta anche per un nuovo ruolo del Difensore civico che interessi orizzontalmente l'insieme delle amministrazioni pubbliche e capace di imprimere una svolta propulsiva alla valorizzazione dei "diritti individuali" e dei "diritti sociali".

Solo un sistema amministrativo di qualità e più avanzati livelli di "concertazione" fra tutte le organizzazioni pubbliche operanti sul territorio possono offrire concrete prospettive per una amministrazione che produca di più e costi di meno, più efficace e più giusta.

Questo indirizzo ha sostenuto in Toscana l'attuazione della legge 267/97 ed è evidente che passi avanti in questa direzione sottrarrebbero anche la difesa civica da una serie di istanze settoriali e individuali, talvolta perfino contraddittorie, sostenendo in questo modo l'iniziativa dei cittadini e delle organizzazioni sociali con quadri di riferimento più generali costantemente verificabili a tutti i livelli dell'amministrazione.

## **4 L'APPLICAZIONE DELL'ART.16 DELLA LEGGE 127/97**

### **4.1 L'informazione ai cittadini**

Le carenti comunicazioni da parte dei Ministeri interessati riguardo all'innovazione introdotta dalla legge 267/97 hanno costretto l'Ufficio del Difensore civico ad un imprescindibile lavoro di informazione nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato, anche per delineare termini e criteri per l'esercizio delle funzioni attribuite.

Sotto questo profilo gli incontri realizzati in ambito regionale hanno fatto registrare interesse e consentito disponibilità per una collaborazione adeguata ai risultati attesi. Ma l'operatività della legge ha richiesto anche, a più riprese, una pregiudiziale informazione dell'opinione pubblica portata avanti attraverso ampi interventi su quotidiani nazionali e locali, oltre che su reti televisive e *network* toscani, con oneri finanziari comunque a carico del *budget* peraltro angusto del Difensore civico regionale.

Sono state utilizzate tutte le possibilità d'accesso ai media con il minor aggravio, privilegiando i mezzi audiovisivi per la maggiore capacità di superare differenze d'età e gradi di istruzione. Non è stato comunque tralasciato l'utilizzo del mezzo scritto, anche nella forma del *depliant* informativo.

Per la migliore comprensione del messaggio, è stata utilizzata l'esposizione di "casi" concreti ed emblematici, con esplicito richiamo agli uffici periferici statali più ricorrenti in rapporto alla quotidianità del cittadino.

Questo flusso di informazioni sull'attività, i poteri e le funzioni del Difensore civico regionale, si è tradotto in molteplici iniziative fra le quali merita segnalare:

- la diffusione in tutti i luoghi di aggregazione sociale della regione (biblioteche, associazioni, Urp, Comuni, ecc.) di un

pieghevole sulle nuove competenze del Difensore civico regionale;

- l'efficace utilizzo degli accessi disponibili sulla Terza rete Rai;
- gli interventi del Difensore civico e di suoi collaboratori in programmi di cultura e attualità su alcune televisioni locali, quasi sempre corredati da brevi filmati e schede grafiche sulle nuove competenze;
- la realizzazione di programmi radiofonici locali centrati sull'azione del Difensore civico;
- i frequenti incontri con la stampa e i numerosi comunicati che hanno contribuito ad un rapporto di collaborazione con gli organi di informazione, ottimizzando la visibilità e la più larga conoscenza sull'operato del Difensore civico.

Nel complesso si è trattato di un impegno non indifferente, assecondato con immediatezza anche dalla Regione Toscana, ma che ha comportato un comprensibile seppur breve slittamento dei tempi nella applicazione della legge entrata pienamente a regime con il 1° settembre 1997.

#### **4.2 La gestione delle "istanze"**

Il trattamento delle istanze in attuazione dell'art.16 si è tradotto naturalmente nell'apertura di singoli fascicoli contenenti i ricorsi e gli annessi documenti, le notizie acquisite, gli esiti di ricerche e studi di settore anche a carattere specialistico.

Merita tuttavia segnalare che il 50% delle pratiche ha trovato soluzione in via informale, valorizzando così, in questo ultimo periodo, una fruttuosa esperienza e il pieno recupero di una prassi attenta ai "risultati", evitando tendenze alla "istituzionalizzazione" che rischiano di sospingere il ruolo civico entro garantismi di impronta esclusivamente formale.

L'individuazione del tipo di intervento, dopo una preventiva consultazione della parte ricorrente, è scaturita da valutazioni spesso condotte in forma collegiale, utilizzando gli strumenti a

disposizione del Difensore civico (segnalazioni, raccomandazioni, consigli, suggerimenti, ecc.).

Al confronto diretto con l'amministrazione interessata hanno fatto seguito anche interventi documentali per sollecitare soluzioni o risposte puntuali alle osservazioni rappresentate, in rapporto all'ente o alle amministrazioni di riferimento, alle materie di competenza e alla qualificazione e disciplina dei provvedimenti in esame.

### **4.3 Dati statistici**

Le tabelle che seguono indicano il numero degli interventi effettuati in rapporto ai diversi uffici e settori delle amministrazioni statali interessate, sulla base di esigenze operative di volta in volta emerse.

Si è ritenuto opportuno mettere in evidenza l'attività svolta dal Difensore civico regionale e quella dei Difensori civici locali, riportando i dati in due distinte tabelle, ancorché la legge regionale 4/94 preveda che il Difensore civico regionale "coordini" la propria attività con i Difensori civici locali, anche attraverso periodiche conferenze per il coordinamento delle rispettive aree di attività e la individuazione delle modalità organizzative tese ad evitare inutili sovrapposizioni.

La collaborazione chiesta ai Difensori civici locali per rendere più accessibili ai cittadini toscani i diritti conseguenti alla legge 127/97 si è pertanto inserita nella logica di una organizzazione "a rete". Il cittadino ha la possibilità di rivolgersi a qualunque Difensore civico operante nella regione, per qualunque questione; questi potrà trattare direttamente la questione, se le risorse operative lo consentono, oppure inoltrare la pratica al Difensore civico nel cui ambito di competenza rientra la materia.

Per dare un quadro più esauriente dei rapporti intercorsi con gli uffici statali, la tabella n. 1, riguardante l'attività del Difensore civico regionale, è stata integrata con i prospetti delle azioni nei confronti di uffici centrali e periferici dello Stato in materia di

immigrazione extracomunitaria (ex legge regionale 22/90) e in campo sanitario (ex legge 210/90) portati avanti anche antecedentemente l'entrata in vigore della legge 127/97.

Non è sembrato opportuno soffermarsi in questa sede nella dettagliata descrizione delle singole pratiche. Al di là delle motivazioni che potrebbero suffragare tale metodo, vale comunque il rilievo che, nonostante il consistente impegno anche sul piano quantitativo, i dati non consentono significative elaborazioni statistiche, anche nella considerazione che una larga parte di casi trattati è tuttora in corso, e comunque in attesa dell'esito definitivo.

**Pratiche trattate  
dal Difensore civico regionale**

<b>ex Legge 15/5/97 n. 127 - art. 16 - nei confronti di uffici periferici e centrali dello Stato</b>	
ANAS	5
Corpo Forestale dello Stato	1
INPS Istituto Nazionale Previdenza Sociale	3
Istituti Previdenziali (altri)	1
Istituto Nazionale Assistenza Infortuni sul Lavoro - INAIL	2
Istituto Nazionale Previdenza Dip.ti Amm.ne Pubblica - INPDAP	2
Ministero dei Trasporti - Motorizzazione Civile	3
Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale	2
Ministero dell'Interno - Prefetture	5
Ministero della Pubblica Istruzione - Provveditorati agli Studi	15
Ministero delle Finanze - Dipartimento del Territorio	2
Ministero delle Finanze - Direzione regionale delle Entrate	3
Ministero delle Finanze - Direzioni provinciali del Tesoro	3
Ministero delle Finanze - Uffici del Registro	11
Ministero delle Finanze - Uffici distrettuali Imposte Dirette	4
Ministero delle Finanze - Uffici provinciali I.V.A.	3
Ministero delle Finanze - Uffici Tecnici Erariali	2
Ministero delle Poste e Telecomunicazioni - Poste	3
Università	1
Altri Uffici periferici e centrali dello Stato	14
<b>Totale pratiche trattate ex legge 15/5/97 n. 127 art. 16</b>	<b>85</b>
<b>ex L.R. 22/90 - Interventi a sostegno dei diritti degli immigrati extracomunitari in Toscana</b>	
Ministero degli Esteri	3
Ministero degli Interni - Prefetture	10
Ministero degli Interni - Questure	14
Ministero degli Interni - Uffici centrali	4
Ministero del Lavoro	1
Ministero della Sanità	1
Ministero del Tesoro	1
Procura della Repubblica	1
<b>Totale pratiche trattate ex L.R. 22/90</b>	<b>35</b>
<b>ex L. 210/90</b>	
Ministero della Sanità	58
<b>Totale pratiche trattate ex L. 210/90</b>	<b>58</b>
<b>Totale generale</b>	<b>178</b>



**Pratiche trattate  
dai Difensori civici locali**

<b>ex Legge 15/5/97 n. 127 - art. 16 - nei confronti di uffici periferici e centrali dello Stato</b>	
ANAS	17
Corpo Forestale dello Stato	2
INPS Istituto Nazionale Previdenza Sociale	23
Istituti Previdenziali (altri)	5
Istituto Nazionale Assistenza Infortuni sul Lavoro - INAIL	4
Istituto Nazionale Previdenza Dip.ti Amm.ne Pubblica - INPDAP	6
Ministero dei Trasporti - Motorizzazione Civile	16
Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale	10
Ministero dell'Interno - Prefetture	43
Ministero della Pubblica Istruzione - Provveditorati agli Studi	13
Ministero delle Finanze - Dipartimento del Territorio	1
Ministero delle Finanze - Direzione regionale delle Entrate	11
Ministero delle Finanze - Direzioni provinciali del Tesoro	8
Ministero delle Finanze - Uffici del Registro	14
Ministero delle Finanze - Uffici distrettuali Imposte Dirette	15
Ministero delle Finanze - Uffici provinciali I.V.A.	6
Ministero delle Finanze - Uffici Tecnici Erariali	5
Ministero delle Poste e Telecomunicazioni - Poste	10
Università	4
Altri Uffici periferici e centrali dello Stato	15
<b>Totale pratiche trattate</b>	<b>228</b>

#### **4.4 Prime considerazioni**

Pur nella brevità dell'esperienza condotta fino al 31 dicembre, i risultati consentono alcune positive considerazioni generali. In primo luogo la congruità della scala regionale rispetto alle funzioni attribuite, in sintonia con gli indirizzi di "funzionalità" e "adeguatezza" della legge di delega 59/67 (legge Bassanini) chiamati a presiedere il processo di trasferimento delle competenze statali.

In secondo luogo la corrispondenza con l'articolazione "a rete" per la difesa civica che, seppure con difficoltà organizzative e finanziarie, si va progressivamente completando in ambito

regionale e vede nelle Province, nei Comuni singoli o associati e nelle Comunità montane i maggiori protagonisti.

Sul totale dei casi trattati in relazione ai contenuti della legge 127/97, questa articolazione decentrata ha consentito infatti di sostenere in ambito regionale oltre il 50% degli interventi nei confronti dell'amministrazione statale, attraverso un positivo rapporto di consulenza e approfondimento con l'Ufficio regionale.

In sostanza si può senz'altro affermare che l'art.16 ha rafforzato e in certi casi aperto linee di collaborazione dalle quali è lecito attendersi sviluppi di estremo interesse, anche sul piano della ricerca e della sperimentazione.

Non solo esce rafforzata l'autonomia del Difensore civico regionale e locale, ma si dà vita per la prima volta, attraverso queste Relazioni al Parlamento, ad un dialogo destinato ad accrescere il ruolo dell'Istituto sotto un duplice profilo: in rapporto alla individuazione di guasti e carenze della pubblica amministrazione e alla contestuale proposizione di modifiche e riforme, rafforzando in questo modo la stessa funzione dell'organo legislativo nazionale rispetto all'evoluzione interna e internazionale della difesa civica e della tutela dei diritti umani.

Da questa prima analisi emerge comunque una grande eterogeneità nella tipologia delle richieste, anche rispetto alla diversa complessità dei quesiti sottoposti alla azione di tutela. Da segnalazioni concernenti semplici disfunzioni a carenze informative, difficoltà nell'accesso ai procedimenti, contrasti per il mancato adempimento di atti necessari, oppure la richiesta di documenti non necessari o talvolta già trasmessi, fino alla impossibilità di arrestare provvedimenti esecutivi nonostante la prova dei pagamenti effettuati.

Se l'esperienza mostra perfino una certa comprensione da parte di chi si rivolge agli uffici rispetto a difficoltà organizzative anche rilevanti della pubblica amministrazione, sempre meno tollerabili appaiono quelle arretratezze e disfunzioni che colpiscono l'utente nella sua dignità personale e di cittadino.

Al di là della eterogeneità delle istanze si rileva una maggiore o minore frequenza dei contenuti rappresentati in rapporto alle caratteristiche socio-economiche dei diversi territori, come ad esempio una certa prevalenza delle questioni fiscali in aree connotate da più intense attività produttive.

Se questo ha richiesto un progressivo approfondimento su una serie di temi, interessante a questo riguardo è anche il fatto che, riguardo a determinate questioni che attengono interessi più diffusi, le istanze, anziché da parte di singoli cittadini, sono state presentate da gruppi più o meno numerosi.

#### **4.5 Alcune problematiche di maggior rilievo**

Se molte istanze singole trovano conclusione attraverso criteri ispirati alla ragionevolezza, e a questo fine indubbiamente opera l'esperienza acquisita nei vari settori, alcune questioni di maggior rilievo hanno richiesto anche l'attivazione di studi e ricerche.

Merita comunque segnalare che non sono infrequenti casi nei quali l'accoglimento dell'istanza si traduce a vantaggio di una platea assai ampia di utenti, o dove l'introduzione di modifiche organizzative e procedurali anche non rilevanti da parte dell'amministrazione può eliminare conflittualità e contrasti a vantaggio di un miglior rapporto tra amministrazione e cittadino.

In altre parole le casistiche che di seguito si riportano sono state individuate come esempi che rivestono valenza generale, la cui soluzione potrebbe risolvere problematiche che, sia pure partite da un singolo istante, possono instaurare una prassi utile per una generalità di cittadini singoli o associati.

##### **4.5.1 Rifiuto di iscrizione all'Albo professionale.**

Un geometra lamenta il rifiuto da parte del Collegio provinciale dei geometri alla iscrizione nell'albo professionale, perché dipendente *part-time* da una amministrazione comunale.

L'Ente locale in questione aveva già autorizzato, in base agli artt. 56 e seguenti della legge 662/96, la trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale, non avendo riscontrato conflitto di interesse tra la futura attività lavorativa autonoma e la specifica attività di servizio svolta dal dipendente.

Nonostante la circolare 18 luglio n. 6/1997, punto 3, affermi che l'iscrizione del personale a tempo parziale negli albi professionali dà titolo all'esercizio della corrispondente attività professionale e che qualsiasi disposizione normativa che escluda i dipendenti pubblici dall'iscrizione ad albi e dall'esercizio della relativa professione è abrogata, il Collegio interessato si ostina a negare quello che con evidenza appare un diritto dell'istante, dopo aver impugnato la delibera del Comune che concedeva la trasformazione del rapporto di lavoro.

Della questione è stato investito anche il Ministro per la Funzione pubblica e gli Affari regionali, quindi lo stesso Ministro di Grazia e Giustizia competente alla vigilanza sull'operato dei collegi e degli ordini professionali.

Il Ministro per la Funzione pubblica ha condiviso pienamente le valutazioni addotte dal Difensore regionale, informandolo dell'avvenuta trasmissione della pratica alla competenza al Ministro di Grazia e Giustizia.

Il Collegio dei geometri, messo a conoscenza delle posizioni espresse, giustifica il suo comportamento con la necessità di impedire ad ogni costo occasioni di conflitto e incompatibilità tra le future attività del geometra, e ciò per il corretto adempimento dei compiti istituzionali a tutela del regolare svolgimento della professione dei geometri.

Nel persistere in tale posizione non sembra dunque tenere conto del diritto dell'amministrazione, sancito dalla legge, di valutare e decidere sulle possibili eventuali occasioni di conflitto e incompatibilità. La pratica è in corso di svolgimento.

#### 4.5.2 Alimenti "aproteici" ai nefropatici.

I nefropatici cronici necessitano di una dieta speciale a base di alimenti cd. "aproteici". Tale dieta è da considerarsi una vera e propria cura, come dimostrano pareri autorevoli di sanitari dell'Azienda ospedaliera di Firenze<sup>3</sup>, che ricordano anche - con dovizia bibliografica e particolari storici - come, anteriormente alla scoperta dell'emodialisi, l'alimentazione aproteica costituisse l'unico mezzo per mantenere in vita un nefropatico e, oggi, un mezzo per procrastinare il più possibile l'entrata in dialisi.

Tuttavia gli alimenti aproteici non vengono erogati in regime di cura, ma i dializzati devono acquistarli privatamente, con un contributo a carico del "Fondo comune regionale": quindi sul fondo sociale e non sul fondo sanitario.

A seguito dei "tagli" nazionali e regionali al fondo sociale, il contributo regionale - già simbolico rispetto ai costi sostenuti dai nefropatici - è stato notevolmente ridotto, creando grossi problemi ai dializzati, alcuni dei quali hanno deciso perfino di rinunciare al regime alimentare aproteico accelerando di conseguenza i tempi di ricorso all'emodialisi.

È evidente che, anche a voler considerare il problema da un punto di vista esclusivamente economico, che comunque non può guidare le scelte in un settore in cui il bene da tutelare è quello della salute e della qualità della vita, il ricorso anzitempo all'emodialisi, al di là dei disagi e dei rischi che comporta per il paziente, si traduce in un falso risparmio, in quanto i costi per un paziente dializzato sono estremamente superiori a quelli per sottoporsi a dieta aproteica.

---

<sup>3</sup> Si coglie l'occasione per ringraziare il prof. Maurizio Salvadori, Direttore della U.O. Nefrologia e Dialisi dell'Azienda ospedaliera di Careggi, autore di una prima relazione in merito al Difensore civico regionale e il prof. Giancarlo Berni dell'Azienda ospedaliera di Careggi, membro della Commissione Unica per il Farmaco, che ha seguito la vicenda in sede ministeriale e redatto un'accurata relazione.

Alla base del problema sta il fatto che, senza una disposizione nazionale, non è possibile imputare al fondo sanitario i costi per garantire la dieta aproteica.

Il Difensore civico, su istanza dell'Aned<sup>4</sup> regionale, ha interpellato l'Assessore regionale al Diritto alla Salute, il quale, dopo avere adottato un correttivo alla delibera di Giunta, consentendo alle aziende sanitarie un innalzamento del tetto massimo di contributo erogabile in casi particolari, ha interessato il prof. Giancarlo Berni dell'Azienda ospedaliera di Careggi, membro della Commissione Unica per il Farmaco, perché si addivenisse al riconoscimento in sede ministeriale della natura terapeutica dell'alimentazione aproteica, consentendo così di porla a carico del fondo sanitario e di erogarla attraverso le farmacie delle Aziende sanitarie ed ospedaliere, non limitandosi ad un contributo a carico del sempre più risicato fondo sociale.

Il prof. Berni ha rilevato però - in sede ministeriale - che il provvedimento non era di competenza della Commissione Unica per il Farmaco, ma del Dipartimento alimenti, nutrizione e sanità pubblica, cui il Difensore civico regionale ha indirizzato una nota nel novembre scorso, tuttavia senza risposta.

È di questi giorni un sollecito dell'Ufficio che, comunque, non ha poteri istituzionali nei confronti degli uffici centrali dello Stato<sup>5</sup>. Si ravvisa peraltro non solo l'opportunità che il Ministero intervenga per garantire l'erogabilità degli alimenti in questione attraverso il servizio farmaceutico di Aziende sanitarie e ospedaliere, ma anche per valutare eventuali provvedimenti di calmierazione del mercato, di fronte ad alimenti che le aziende farmaceutiche produttrici vendono a costi estremamente elevati

---

<sup>4</sup> Associazione Nazionale Emodializzati.

<sup>5</sup> L'art. 16 della L. 127/97 limita l'azione del Difensore civico alle "amministrazioni periferiche dello Stato", lasciando scoperto il livello centrale, dove spesso è più necessario intervenire in presenza di regole generali emanate da tali uffici.

(un chilo di "farina" apteica ha costi superiori a ventottomila<sup>6</sup> lire).

#### 4.5.3 "Motivazione" nei ricorsi contro multe stradali.

L'art. 203 del D.lgs. 285/'92 (noto come "Codice della Strada") prevede la possibilità di ricorso gerarchico improprio al Prefetto, contro le multe per infrazioni al Codice della Strada emesse dalla Polizia municipale e dalle forze dell'ordine nazionali.

Tale norma ha fatto sì che le Prefetture (considerato anche che il ricorso è gratuito, come del resto quello alternativo al Pretore previsto dallo stesso D.lgs.) fossero inondate dai ricorsi, talvolta fondati e legittimi, ma spesso pretestuosi e ricolti al solo fine di dilazionare il pagamento della multa o avanzare rimostranze di natura politica e considerazioni comunque non incidenti sulla legittimità della sanzione irrogate<sup>7</sup>.

La situazione costringe la Prefettura ad esaminare un altissimo numero di ricorsi: nel caso di Firenze, circa trentamila l'anno. Proprio per questa Prefettura si è rilevata la tendenza ad utilizzare, nel respingere i ricorsi, l'uso di motivazioni *standard*, che davano al ricorrente il senso di un'istruttoria non condotta approfonditamente, come invece risultava dai fascicoli agli atti.

Pur comprendendo l'esigenza di ricorrere a formule sintetiche, tale situazione non sembrava al Difensore civico regionale rispondere ai parametri previsti dall'art. 3 della L.241/90<sup>8</sup> (obbligo di motivare relativamente "ai presupposti di

<sup>6</sup> Un listino fornito all'ufficio dall'Aned aggiornato al giugno 1996, prevede un costo di Lit. 6.800 per 250 grammi di "Aproten - preparato per pane ecc."

<sup>7</sup> Es. lamentele per la scarsità di parcheggi di fronte ad una contestazione di divieto di sosta, o ad una multa per eccesso di velocità, reclami sulla circostanza che in realtà è più comodo spesso per gli enti gestori di una strada in cattivo stato imporre bassissimi limiti di velocità, anziché provvedere alla sua manutenzione.

<sup>8</sup> E, ancor prima dalla legge 689/81 che, nel regolare la depenalizzazione di alcuni reati contravvenzionali, trasformandoli in sanzioni amministrative,

fatto e alle ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria").

Alle difficoltà rappresentate per "motivare" in modo diffuso gli oltre trentamila ricorsi, anche per l'informatizzazione delle ordinanze ingiunzioni<sup>9</sup>, si aggiungeva la circostanza che le previste motivazioni *standard*, sia pure limitate nel numero, variavano a seconda delle risultanze dell'istruttoria<sup>10</sup> e che comunque gli uffici - su richiesta dell'interessato - fornivano chiarimenti diffusi, oltre a rendere accessibili gli atti dell'istruttoria dai quali emergeva spesso con evidenza l'infondatezza del ricorso o l'impossibilità di escludere la responsabilità dell'interessato.

L'utilizzo di formule *standard*, sia pure in qualche modo differenziate, non sembrava tuttavia sufficiente a garantire il rispetto della legge 241/90, e più in generale la tutela dell'utente. La pronta disponibilità della Prefettura ha consentito in un incontro con il Difensore civico di pervenire ad una adeguata soluzione, conciliando l'esigenza di dare pienamente conto all'interessato dei motivi del rigetto del ricorso attraverso l'utilizzo di una formula che valorizza il riferimento agli atti dell'istruttoria, che costituiva integrazione per "relationem"<sup>11</sup> della motivazione *standard* adottata, ricordando la possibilità di

---

all'art. 18.2 disponeva che all'autorità competente a ricevere il rapporto della trasgressione potevano essere fatti pervenire scritti difensivi, esaminati i quali questa emetteva una "ordinanza motivata".

<sup>9</sup> Ogni motivazione *standard* rispondeva ad un codice e bastava battere il codice per avere stampata tutta la frase.

<sup>10</sup> Ad esempio lo scritto difensivo era respinto perché "non contiene elementi sufficienti per ritenere infondato l'accertamento", quando l'interessato si limitava a negare di avere commesso l'infrazione, oppure non adduceva elementi tali da provare che il veicolo non si trovava nel luogo dell'infrazione (perché magari riteneva sufficiente provare che lui era altrove, dimenticando che ciò non valeva a provare che anche il veicolo si trovasse altrove).

<sup>11</sup> L'art. 3.3 della legge 241/90 consente infatti la motivazione "ob relationem", specificando però che "se le ragioni della decisione risultano da altro atto dell'amministrazione richiamato dalla decisione stessa, insieme alla comunicazione di quest'ultima deve essere indicato e reso disponibile, a norma della presente legge, anche l'atto cui essa si richiama".



accedere agli atti dell'istruttoria e di prendere coscienza in modo pieno dei motivi del ricorso.

I moduli delle ordinanze ingiunzioni sono stati dunque modificati, rendendo nota all'utente la possibilità di accedere agli atti dell'istruttoria.

Si deve dare conto della disponibilità della Prefettura di Firenze, che qui si ringrazia, per la disponibilità dimostrata sia nel caso concreto sia anteriormente all'entrata in vigore della legge 127/'97, quando l'intervento poteva formalmente considerarsi ancora escluso dalla competenza del Difensore civico regionale.

#### **4.5.4 Questioni in materia tributaria**

Pur essendo diversificate, le questioni sollevate nei confronti degli Uffici finanziari, consentono di ravvisare elementi comuni: quasi sempre le lamentele sono state avanzate in ordine alla scarsa intelligibilità degli atti ed ai lunghi tempi di attesa per l'espletamento dei diversi procedimenti.

Quest'ultima è una delle principali cause di rimostranza nei confronti dell'Ufficio Provinciale Iva per quanto concerne le procedure di rimborso dei "crediti Iva".

Un caso è particolarmente significativo: la richiesta di rimborso di una somma particolarmente ingente è stata avanzata presentando tutta la documentazione richiesta, tuttavia i disguidi che si sono verificati hanno prolungato la procedura. Nello stesso tempo si verifica una pendenza senza che l'Ufficio Iva provvedesse alla relativa notifica.

Di conseguenza, da un lato, era impedito il materiale rimborso e, dall'altro, non era possibile procedere alla sanatoria al fine di ottenere il rimborso del credito. Nel caso di specie, l'Ufficio Provinciale Iva ha comunque manifestata la più ampia disponibilità: riconosciute le difficoltà organizzative in materia di notifiche, ha acconsentito comunque all'erogazione del rimborso.

Doglianze sono state manifestate anche nei confronti della Direzione regionale delle Entrate relativamente alla procedura di erogazione dei contributi a favore delle imprese commerciali e artigiane colpite da pubbliche calamità.

Al riguardo, il Dl. 15 dicembre 1951, n. 1334 ha esteso le disposizioni della legge 21 agosto 1949, n. 638 alle imprese commerciali ed a quelle artigiane che intendono ricostruire o riattivare le loro aziende danneggiate o distrutte in seguito a pubbliche calamità ed ha previsto un contributo da corrispondersi a stati di avanzamento della ricostruzione o della riattivazione o della ricostituzione delle scorte, accertati dall'Ufficio tecnico erariale.

La questione sottoposta all'attenzione del Difensore civico ha per oggetto la sospensione del pagamento del contributo da parte della Direzione Regionale delle Entrate, nonostante che il Prefetto abbia emesso il decreto di concessione del contributo e che l'interessato abbia provveduto a fornire tutta la documentazione richiesta, dimostrando l'avvenuta ricostruzione e riattivazione dell'impresa.

La Direzione regionale delle Entrate infatti ha manifestato dubbi sui presupposti per l'erogazione del contributo qualora, dopo l'adozione del decreto prefettizio, ma comunque prima del materiale pagamento, sia intervenuta la cessazione dell'attività. Di conseguenza ha richiesto un parere all'Avvocatura generale dello Stato.

Il Difensore civico, rivolgendosi alla Direzione generale delle Entrate, alla Direzione generale del Tesoro e, da ultimo, all'Avvocatura generale dello Stato, ha sottolineato come gli adempimenti dovuti per legge siano stati interamente compiuti, mentre il fatto che sia intervenuta la cessazione dell'attività posteriormente al riconoscimento del diritto al contributo, ma prima del materiale pagamento, non determina per ciò stesso l'estinzione del diritto, dal momento che, per la legge 50/52 e successive modifiche, non è necessaria, dopo l'avvenuta riattivazione, la protrazione dell'attività.

Di particolare interesse le pratiche aperte nei confronti dell'Ufficio delle imposte, poiché nella maggior parte dei casi è stato osservato come, attraverso la procedura di accertamento del reddito in via sintetica, *ex art.* 38, 4 comma, del Dpr n. 600/73, si raggiungano talvolta degli esiti che si discostano notevolmente dalla reale capacità contributiva dei destinatari.

Solitamente gli interessati si limitano a chiedere consigli per la redazione dell'istanza di adesione in contraddittorio, *ex art.* 6 della legge n. 218 del 1997. Soltanto in una ipotesi l'Ufficio del Difensore civico ha ritenuto opportuno rivolgersi direttamente all'Ufficio delle imposte, supportando la richiesta di annullamento dell'accertamento a fronte della estrema della situazione.

In materia di tasse automobilistiche, la lamentela ricorrente ha per oggetto l'interpretazione fornita dall'Acì dell'art. 5 della legge n. 53 del 1983, allorché ritiene che sia posta una presunzione assoluta, laddove i soggetti tenuti al pagamento della tassa vengono individuati in «coloro che alla scadenza del termine utile per il pagamento stabilito [...] risultano essere proprietari dal pubblico registro automobilistico, per i veicoli in esso iscritti».

Sulla base della giurisprudenza costituzionale e quella più recente della Corte di Cassazione (Cass. civ., Sez. I, sent. n. 10794 del 04/11/1997), secondo la quale l'articolo in questione «non pone una presunzione "*iuris et de iure*", ma solo una presunzione relativa che può essere vinta dalla prova contraria con documenti di data certa», l'Ufficio del Difensore civico ha chiesto all'Acì di rivedere la propria posizione. Le pratiche in materia sono ancora pendenti.

#### **4.5.5 Imposta di bollo su atti delle organizzazioni di volontariato.**

La questione dell'imposta di bollo da parte delle organizzazioni di volontariato alle Ausl sui documenti relativi al rimborso delle spese per le attività convenzionate, ha richiesto un approfondito esame della disciplina fiscale delle attività di volontariato.

Pervenuto alla conclusione della esenzione dal pagamento dell'imposta di bollo, il Difensore civico ha chiesto al competente Ufficio distrettuale delle imposte di esprimersi in materia.

La pratica ha avuto esito positivo, essendo stata condivisa l'interpretazione proposta. Successivamente all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 460 del 1997, il legislatore ha chiarito il punto nel senso dell'interpretazione avanzata, a favore della quale si è nuovamente espressa anche la Direzione regionale delle Entrate della Toscana.

#### **4.5.6 Sulla revoca della pensione di invalidità civile**

L'art. 4, comma 3, del Dl. 20 giugno 1996, n.323 (convertito nella legge 8 agosto 1996 n.425) prevede, in caso di accertata insussistenza dei requisiti sanitari richiesti per la pensione di invalidità civile, la revoca delle provvidenze economiche che, pronunciata entro novanta giorni dalla data della visita di verifica o degli ulteriori accertamenti, decorre dalla stessa data.

L'Ufficio è intervenuto in due casi, per i quali l'istruttoria in corso non consente di esprimere valutazioni conclusive, ma solo esporre i problemi emersi. In un caso i termini indicati dalla legge non sono stati rispettati e pertanto non dovrebbe essere in discussione (si usa il condizionale in mancanza di conferme) il diritto di non restituire le somme (rate di pensione) già riscosse in buona fede.

Nel secondo caso i termini sono stati rispettati, ma si pone ugualmente un problema di non ripetibilità delle somme riscosse. Infatti la Prefettura di Firenze ha mostrato disponibilità alle osservazioni dell'Ufficio, rimettendo la questione all'esame del Ministero del Tesoro che però ha escluso la possibilità di estendere al caso in via analogica il principio di irripetibilità delle somme riscosse in buona fede.

Ma il problema rimane aperto. L'applicazione letterale della norma, vincolando l'amministrazione al rispetto di un termine solo per l'adozione del provvedimento e non anche per la sua

comunicazione, finisce per scaricare sul destinatario i ritardi nella comunicazione dell'atto, in qualche caso di diversi mesi.

Tale impostazione rischia di ledere il legittimo affidamento del soggetto che, non avendo ricevuto alcuna comunicazione nei novanta giorni successivi alla visita di controllo, continua a percepire regolarmente la pensione, nella convinzione di averne pieno diritto.

Chiedere la restituzione, nella sostanza, significa non solo negare che il soggetto abbia percepito le somme in buona fede (o comunque considerare il fatto irrilevante), ma affermare quasi la mala fede dello stesso. Trascorso il termine previsto dalla legge per la revoca, immaginare in un secondo tempo la restituzione delle somme percepite equivale ad affermare che il soggetto aveva consapevolezza - sin dalla prima visita - di non possedere i requisiti per il diritto alla pensione di invalidità, percepita quindi dolosamente per anni. Una conclusione sicuramente eccessiva.

Secondo la tesi sostenuta da questo Ufficio, i ritardi dell'amministrazione, ed i tempi lunghi per definire i procedimenti, non possono andare a danno del destinatario del provvedimento. Questo principio, non più soltanto elaborato dalla dottrina, è ormai presente in numerose leggi (a partire dalla legge 241/90, fino ai decreti ministeriali istitutivi delle Carte dei Servizi e alle "leggi Bassanini"), e non può pertanto essere disatteso.

È vero che nell'atto di chiamata a visita è citata la norma di legge che prevede la revoca fin da quella data, ma è altrettanto vero che nella medesima norma è previsto un termine per l'amministrazione, il cui mancato rispetto (per ciò che concerne la comunicazione) dovrebbe testimoniare la buona fede del soggetto nei cui confronti è stata pronunciata la revoca.

#### **4.5.7 Pratiche aventi ad oggetto la pubblica istruzione.**

I casi sottoposti hanno riguardato principalmente decisioni dell'amministrazione di chiudere istituti scolastici, con il

conseguente spostamento degli alunni in altre scuole o soppressione di classi. Fra i problemi didattici quelli relativi alla mancanza di insegnanti di lingua straniera nella scuola elementare.

La materia è stata spesso trattata non solo nei confronti dei Provveditorati agli Studi e dei singoli istituti scolastici, dove si sono manifestate le problematiche per le quali è stato chiesto l'intervento dell'Ufficio, ma anche rispetto alle autorità sanitarie (particolarmente il servizio di igiene pubblica e del territorio dell'Azienda sanitaria di Firenze), chiamate di volta in volta, in conseguenza dell'inserimento di intere classi in altre strutture (per la chiusura degli istituti cui si è fatto cenno), alla verifica del rispetto delle norme igienico sanitarie e di quelle relative alla sicurezza nei luoghi di lavoro.

E' chiaro poi che, appartenendo il patrimonio immobiliare occupato dagli istituti ai Comuni, questi abbiano dovuto provvedere alle necessarie ristrutturazioni.

#### **4.5.8 Questioni concernenti il rapporto di lavoro**

E' necessario, in via preliminare, richiamare l'articolo 1 del testo unificato delle proposte di legge nn. 619 ed abb. (v. infra 6.1.), come coordinato dalla commissione ristretta presso la 1° Commissione permanente (affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni), che prevede l'istituzione dell'Ufficio del difensore civico nazionale, mentre l'articolo 2 della stessa proposta di legge prevede, al primo comma la costituzione, per lo svolgimento delle funzioni di cui alla legge, di un ufficio di coordinamento dei Difensori civici regionali e locali.

Se l'articolo 4 dello stesso progetto individua i soggetti destinatari dell'azione di tale costituendo ufficio in tutte le amministrazioni statali centrali e periferiche in ogni loro possibile articolazione, il precedente articolo 3 ("Principi dell'azione del difensore civico"), al comma 5 così recita "Il difensore civico non può intervenire in questioni concernenti il

rapporto di impiego o di lavoro con i soggetti di cui all'articolo 4 della presente legge".

In altri termini, non possono rivolgersi al Difensore civico, per questioni concernenti il rapporto di impiego o di lavoro, gli impiegati delle amministrazioni statali, centrali e periferiche, il cui operato è invece sottoposto al potere di intervento dell'Ufficio.

La ragione di tale esclusione è stata individuata nella previsione che, diversamente, l'Ufficio del Difensore civico verrebbe ad assumere un ruolo di sindacato, svolgendo azione e funzione di tutela delle varie posizioni degli impiegati verso la pubblica amministrazione.

Così delineato il contesto, è necessario richiamare sia l'articolo 2 della legge regionale toscana 4/94 ("funzioni del difensore civico") che, al comma 2 recita "Il difensore civico interviene in caso di ritardo, irregolarità ed omissione nell'attività e nei comportamenti dei pubblici uffici, al fine di garantire l'effettivo rispetto dei principi di legalità, trasparenza, buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa", sia il successivo articolo 3 ("Ambito di intervento"), che individua l'Amministrazione regionale (anche qui in ogni possibile articolazione) e le Unità sanitarie locali e le Aziende ospedaliere quali enti destinatari dell'intervento dell'Ufficio senza alcuna esclusione di competenza.

Contrariamente alla proposta del legislatore nazionale, i dipendenti della Regione Toscana, delle varie Aziende sanitarie e ospedaliere operanti in Toscana trovano invece nel Difensore civico un punto di riferimento (indipendentemente dal ruolo del sindacato e della magistratura sulle stesse problematiche) e di eventuale composizione delle ragioni di malcontento.

E' evidente che l'esclusione di competenza sopra individuata rischia di privare di un'importante forma di tutela un gran numero di pubblici dipendenti, ai quali, contro il silenzio dell'amministrazione, non rimane altra strada che il ricorso amministrativo o giurisdizionale, dalla generica richiesta di

chiarimenti a qualunque altra istanza che riguardi nel merito del rapporto di lavoro.

Inoltre, su un piano di stretta esegesi, il medesimo art. 3 del progetto di legge nazionale prevede: "Il difensore civico interviene a richiesta del cittadino al fine di garantire legalità, trasparenza, efficienza, efficacia ed equità nell'azione di uffici e servizi in attuazione della legge 7 agosto 1990 n. 241": la contraddizione con la previsione del successivo comma 5 è stridente e crea l'effetto di una sgradevole e non componibile dicotomia tra la posizione di cittadino e quella di pubblico dipendente in capo allo stesso soggetto per la garanzia dei medesimi principi che, paradossalmente, non ricevono alcuna tutela "dentro" i ministeri e le altre amministrazioni statali.

Infine, tutto l'articolo 10 della proposta di legge nazionale ("funzioni di composizione di controversie e rapporti con i ricorsi giurisdizionali") è strutturato su un potere di intervento del Difensore civico "mediante azione di mediazione tra le parti in lite" nell'ambito di una "funzione di composizione dei conflitti" e di tutela dei cittadini, particolarmente quelli che non hanno facile accesso agli strumenti di tutela in sede civile o amministrativa previsti dalle leggi vigenti", da attuare nell'immediatezza del provvedimento de *quo agitur*.

Infatti, di tale provvedimento, il Difensore civico può disporre la sospensione cautelare, così come la presentazione all'Ufficio dell'istanza sull'atto "sospende il decorso dei termini per la proposizione dei ricorsi giurisdizionali fino a conclusione del procedimento".

Il fine ultimo di tale procedura è di "ridurre il contenzioso esistente presso gli organi giurisdizionali". Sopprimere tale potere di mediazione nell'ambito del rapporto di lavoro dei dipendenti statali si traduce invece - oltre che in un senso di perpetuata impotenza da parte dei cittadini-impiegati costretti a rivolgersi ad un legale anche per una semplice spiegazione - in un aggravamento di non poco conto del contenzioso esistente presso gli organi giurisdizionali.



D'altra parte uno dei principi cardine del rapporto di lavoro privato è quello della composizione e della decisione extragiudiziale (attraverso gli istituti dell'arbitrato e della conciliazione) della controversia di lavoro.

Sembra pertanto di poter affermare che la proposta di legge segua ad una cd. "privatizzazione" del rapporto di pubblico impiego (privatizzazione che ha come punto di arrivo il cambio di giurisdizione su quel rapporto) che ha trascurato, per l'appunto, l'aspetto che qui si è voluto esaminare.

#### **4.5.9 Competenze ex lege fra ordine degli ingegneri e architetti.**

L'Ufficio sta valutando l'ipotesi di presentare istanza al *Médiateur* europeo, per i profili collegati alla libera circolazione delle professioni, riguardo al diniego del nulla-osta da parte di una Soprintendenza per i beni architettonici ed ambientali per l'esecuzione di lavori di straordinaria manutenzione sulla base di supposti limiti di competenza professionale, in virtù dei quali interventi del genere dovrebbero essere consentiti solo ad architetti, ad esclusione di ingegneri civili.

#### **4.5.10 Profili salienti di tutela degli immigrati**

##### *a) Sviluppo della problematica inerente alla condizione di reciprocità per l'esercizio del lavoro autonomo*

Il problema della vigenza della condizione di reciprocità di cui all'art. 16 delle preleggi e della verifica della sua esistenza tra l'Italia ed i vari paesi di provenienza dei soggetti interessati è da tempo all'attenzione dell'Ufficio, in particolare per ciò che concerne le professioni sanitarie. L'argomento ha formato oggetto di intervento presso le Questure, gli ordini e collegi provinciali dei medici e degli infermieri, e spesso è stato indispensabile chiedere chiarimenti e informazioni al Servizio del contenzioso diplomatico presso il Ministero degli affari esteri.

Gli interventi in materia hanno avuto origine dalle richieste di mutamento del titolo del permesso di soggiorno da lavoro subordinato a lavoro autonomo avanzate presso le Questure. Il possesso di tale titolo è infatti richiesto dagli ordini e collegi professionali per la iscrizione, ed a sua volta è rilasciato qualora, per la professione che si intende esercitare, risulti verificata (tramite certificazione positiva del suddetto servizio del contenzioso diplomatico) la sussistenza della condizione di reciprocità tra l'Italia ed il paese di provenienza.

Ad oggi è considerato vigente per le professioni sanitarie il DlgsCps 233/46, che all'art. 9 consente l'iscrizione nell'albo professionale dei medici, in deroga al requisito della cittadinanza, solo a coloro che appartengano ad uno Stato che abbia stipulato col Governo italiano, sulla base della reciprocità, un accordo speciale).

E' chiaro che, in particolare per coloro che intendevano svolgere tali professioni, le probabilità di vedere accolta la domanda erano pressoché inesistenti.

Si sono compiute analisi approfondite sulla normativa, specie sull'art. 10 comma 7 della legge 39/90, che consentiva l'iscrizione negli albi professionali agli stranieri con diploma o laurea conseguiti in Italia (o all'estero con dichiarazione di equipollenza) derogando espressamente al requisito della cittadinanza (a *fortiori* della reciprocità).

Di tale norma è stata più volte proposta l'interpretazione "a regime", seguendo l'interpretazione giurisprudenziale che, ad oggi, può considerarsi essere stata minoritaria ma che assorbiva la stragrande maggioranza della dottrina più eminente (v. Barile che addirittura considerava la condizione di reciprocità di cui all'art. 16 delle preleggi tacitamente abrogata dall'art. 10 della Costituzione), rispetto a quella che propendeva per il riconoscimento di natura esclusivamente transitoria, consentendo l'iscrizione in deroga solo a chi, in possesso dei requisiti, ne facesse richiesta entro un anno dall'entrata in vigore della legge.

Merita ricordare che le sezioni unite della Corte di Cassazione, con una recente sentenza che può definirsi "storica" in materia di reciprocità (nell'annullare una decisione della Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie che aveva deciso la cancellazione dall'albo dei medici chirurghi della provincia di Firenze di un medico somalo, basata sull'assunto che non sussiste la condizione di reciprocità tra Italia e Somalia nella forma di "accordo speciale" di cui al DlgsCps citato) ha fatto propria la tesi in base alla quale il lavoro autonomo non può differenziarsi ontologicamente dal lavoro subordinato (v. art.35 Cost., che tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni), e che il diritto al suo esercizio, inerente allo *status* della persona, non può essere condizionato.

Nella sentenza si chiarisce anche che, per il lavoro autonomo, il superamento della reciprocità è inevitabile, in un contesto che inesorabilmente si evolve verso la multietnicità, considerato anche che la reciprocità fu istituita (interessante notare che il codice civile del 1865 non la prevedeva) in un momento storico (il '42, data di entrata in vigore del codice civile e delle disposizioni preliminari ad esso - c.d. "preleggi" dove l'art. 16 è inserito) nel quale la massiccia emigrazione dei cittadini italiani all'estero aveva imposto al Governo di trovare forme di tutela dei lavoratori che si muovevano verso paesi economicamente più evoluti del nostro, o comunque allora in piena espansione.

Oggi invece, davanti al fenomeno inverso dell'immigrazione verso il nostro paese, pare venuta meno la stessa *ratio* che, in un paese di emigranti, portò alla istituzione della reciprocità.

Nel senso del progressivo superamento della reciprocità sembra orientato il progetto di legge organica sull'immigrazione, licenziato anche dal Senato nel febbraio scorso che, all'art. 35, in deroga al requisito della cittadinanza, entro un anno dall'entrata in vigore, consente agli stranieri in possesso dei requisiti prescritti l'iscrizione agli Ordini o Collegi professionali o (nel caso di professioni sprovviste di albi), in elenchi speciali da istituirsi presso i ministeri competenti.

*b) Redazione di richiesta di riesame di provvedimenti amministrativi di espulsione*

Spesso hanno chiesto assistenza all'Ufficio stranieri che si erano trovati in passato ad essere destinatari di provvedimenti amministrativi di espulsione emanati dal Prefetto, per i quali da una parte non c'era più possibilità di impugnazione in quanto divenuti definitivi, dall'altra non erano stati considerati automaticamente privi di effetto (come avrebbe consentito il "decreto Dini" più volte reiterato) poiché la persona interessata non aveva provveduto a regolarizzarsi o perché male informata o perché non in possesso dei requisiti.

Per questi soggetti l'unico modo per incidere sul provvedimento di espulsione poteva essere la richiesta di revoca al Prefetto, per sopravvenuti motivi di opportunità, del provvedimento di espulsione, o di annullamento d'ufficio in sede di autotutela per motivi inerenti alla legittimità dell'atto.

In un solo caso, riguardo ad un provvedimento di espulsione emesso nel 1990 nei confronti di un cittadino bosniaco che, poi, nel luglio del '95, aveva di nuovo fatto ingresso in Italia come sfollato e si era visto negare il rinnovo del permesso di soggiorno per motivi umanitari, poiché risultava a suo carico la vecchia espulsione, la richiesta di riesame del provvedimento avanzata alla Prefettura da questo Ufficio ha avuto successo.

La revoca dell'espulsione è stata presentata poi dall'interessato presso la Questura del luogo di residenza che non ha avuto difficoltà a rilasciare il rinnovo del permesso di soggiorno per motivi umanitari.

Sebbene questo sia un caso isolato, accanto ai molti che hanno avuto esito negativo, si constata tuttavia, in particolare presso la Prefettura di Firenze, un atteggiamento estremamente collaborativo nella ricerca di soluzioni meno burocratiche e vicine ai soggetti più deboli e al pubblico interesse.

c) *Altri casi più rilevanti*

Erogazione – da parte della Prefettura - della seconda rata del contributo per l'integrazione lavorativa in favore dei rifugiati politici (programma Acnur-Unhcr 1996), a favore di un rifugiato politico. Il soggetto rischiava di uscire dal programma perché non aveva (per cause di forza maggiore) rispettato il termine per l'invio della necessaria documentazione (iscrizione Cciaa e autorizzazione comunale) al Ministero dell'Interno.

Si è reso necessario coinvolgere direttamente non solo la Prefettura, ma anche il servizio assistenza ai rifugiati e profughi del Ministero. La seconda rata è stata erogata, in forza di una sostanziale "rimessione in termini" dell'interessato.

La Direzione provinciale del Tesoro di Firenze, di concerto con l'ufficio corrispondente di Roma, ha ripristinato i pagamenti della pensione a favore di un cittadino somalo (che aveva maturato il relativo diritto per aver svolto attività lavorativa in patria a favore del governo italiano) al quale dal '91, per noti eventi bellici, era stata sospesa l'erogazione.

Nel frattempo il soggetto aveva fatto ingresso in Italia per ricongiungimento familiare, stabilendosi a Firenze. Il provvedimento di ripristino (retroattivo), è stato contestuale al trasferimento, per competenza, dell'iscrizione della pensione presso la Direzione provinciale del Tesoro di Firenze.

Numerose infine sono state le richieste di informazioni presso le varie Questure, inerenti alle pratiche di rilascio del permesso di soggiorno alle quali questo Ufficio ha assicurato la necessaria assistenza nella ricerca di soluzioni inerenti ai singoli casi.

#### **4.6 Alcune questioni interpretative dell'art. 16**

Proprio in tema di immigrati si è delineata una delle principali problematiche interpretative insite nell'art. 16 della legge 127/97, che risiede nell'aver la citata norma escluso espressamente dai destinatari dell'attività del Difensore civico le

amministrazioni "competenti in materia di difesa, di sicurezza pubblica e di giustizia".

Se la gestione delle funzioni in tema di difesa attiene ad esigenze di carattere politico e comunque di merito, sulle quali non può intervenire il Difensore civico regionale; come è naturale che l'amministrazione della giustizia attenga all'organo giurisdizionale, al pari delle scelte in materia di sicurezza pubblica, sembra estremamente limitativa l'interpretazione della norma nel senso di escludere *tout court* l'intervento del Difensore civico presso gli organi facenti capo ai Ministeri della Difesa, di Grazia e Giustizia e dell'Interno.

E' infatti probabile intento del legislatore l'aver escluso tali settori di intervento in nome di esigenze di carattere unitario, con la volontà di rafforzare in dette materie non solo l'unità di indirizzo politico ma anche il potere di continuare a disciplinarle uniformemente in tutto il territorio nazionale.

Non si può tuttavia non esprimere dissenso ove si intenda interpretare l'esclusione inerente a tutte le attività poste in essere dalle amministrazioni coinvolte, ivi comprese quelle prettamente amministrative che nulla hanno a che fare con la gestione della difesa, della giustizia e della sicurezza pubblica, o che comunque nel merito non interferiscono con esse.

A supporto di tale interpretazione sta non solo e non tanto la disponibilità di alcune amministrazioni in parola a collaborare con l'Ufficio, ma anche il dettato della stessa disposizione di cui all'art. 16, ove si parla di amministrazioni "competenti" in tema di difesa, sicurezza pubblica e giustizia, specificando quelle che sono le funzioni escluse.

Considerando escluse dalla difesa civica tali amministrazioni, si produrrebbe la inaccettabile conseguenza di considerarle sottratte, ad esempio, ai rilievi sul mancato rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti amministrativi; si dovrebbe negare il diritto di rivolgersi al Difensore civico nei confronti del personale dipendente da tali amministrazioni (salvo per le categorie di pubblici impiegati che gestiscono direttamente la giustizia, la difesa e la sicurezza pubblica, l'esclusione dei quali

operata dal Dlgs 29/93 e dalla nuova normativa sul pubblico impiego consegue alla eccezionalità delle funzioni) per questioni inerenti al rapporto individuale di lavoro.

Inoltre, il progetto di legge sulla difesa civica nazionale da poco licenziato dalla prima commissione permanente della Camera, nel ridefinire, all'art. 4, i soggetti destinatari dell'attività del difensore civico regionale anche nei confronti degli organi statali, non fa menzione dell'esclusione, per le funzioni specifiche di giustizia, difesa e sicurezza pubblica.

## **5 RIFORME ISTITUZIONALI E SVILUPPO DELLA "DIFESA CIVICA"**

L'impegno che questa prima fase di applicazione della legge ha comportato per il Difensore civico regionale e per la rete dei Difensori locali va richiedendo un comprensibile rafforzamento sul piano organizzativo e l'adeguamento di linee e criteri operativi in grado di rispondere alla prevedibile crescita delle istanze, consolidandosi nella pubblica opinione la conoscenza delle nuove funzioni esercitate.

Lo sviluppo dell'esperienza maturata va evidenziando anche temi e riflessioni significative che sollevano non solo l'opportunità di nuove ricerche ma anche di un più alto livello di coordinamento interregionale per verificare le diverse esperienze, sciogliere alcuni quesiti a carattere giuridico e interpretativo che già si sono affacciati in questo primo scorcio di applicazione della legge ed elaborare indirizzi comuni rispetto alle prospettive della difesa civica.

L'attuazione della legge 127/97 si è intrecciata con la fase di intenso dibattito sui processi di riforma e di decentramento istituzionale. L'accordo intervenuto fra Regioni, Province e Comuni sullo "Schema" di decreto legislativo approvato il 6 febbraio dal Consiglio dei Ministri per il conferimento di funzioni statali "a Costituzione invariata", è certamente un passaggio significativo in rapporto all'intensa cooperazione

necessaria perché, parallelamente alle riforme costituzionali, si avvii il riordino degli apparati centrali, regionali e locali, con la contestuale assegnazione di funzioni, risorse e strumenti necessari a sostenere a scala regionale il complesso dei trasferimenti.

Prende corpo la possibilità di affiancare questo percorso con un processo di "ricostruzione" della difesa civica in direzione di un nuovo sistema di "garanzie" che, indipendentemente dai rimedi giurisdizionali, appaiono indispensabili nel concerto delle società europee.

L'estensione dei "diritti" che derivano dalla legislazione comunitaria, al pari della crescente cooperazione a livello europeo dopo la istituzione del *Mediateur* dell'Unione, va prefigurando infatti un aggancio del tutto nuovo con la realtà europea nei più diversi settori della pubblica amministrazione, fino a quelli pervasivi dell'informazione e dello sviluppo tecnologico.

Anche il quadro delle competenze per la difesa civica è quindi sottoposto a un forte processo di adeguamento. Alle nuove funzioni nei confronti dell'amministrazione periferica dello Stato, si aggiungono infatti i compiti sulla semplificazione dei procedimenti amministrativi, il controllo "sostitutivo" di legittimità su fondamentali atti dei Consigli comunali e provinciali, le molteplici iniziative nel campo dei "diritti sociali" e dei "diritti diffusi" che vanno intensificando relazioni e operatività con istituzioni, associazioni di volontariato, organizzazioni pubbliche e private.

La valorizzazione della tutela non giurisdizionale anche a livello internazionale si traduce infatti in nuove ineludibili esigenze per l'azione locale, in rapporto al ruolo della società civile e alla acquisizione di impulsi, idee, proposte che vanno maturando nelle realtà avanzate.

Assistiamo in sostanza alla progressiva estensione dello "spazio" entro cui l'individuo svolge le sue attività. Ad un processo di ridefinizione sia delle forme in cui si va realizzando la "cittadinanza europea", sia delle condizioni per offrire a tutti



la possibilità di partecipare all'ambiente globale, di contribuire alla qualità della vita associata.

### **5.1 L'esperienza della legge 241/90**

Un passo importante in questa direzione è stato senz'altro avviato dalla legge nazionale 241/90. Il diritto di accesso, l'istituzione del responsabile del procedimento, la fissazione dei termini e la partecipazione dei soggetti interessati, hanno accentuato il ruolo del Difensore civico quale garante delle situazioni soggettive, determinando le condizioni per un riequilibrio nei rapporti cittadini-amministrazione.

La possibilità per il privato di far valere le proprie ragioni nel corso dell'intero procedimento, anche se spesso da posizioni di sostanziale inferiorità, anziché ridurre gli spazi ha rafforzato il ruolo di mediazione del Difensore civico fra amministrazione e cittadini, anche a tutela degli "interessi diffusi", accentuandone i requisiti di indipendenza nei confronti dei vari livelli di governo e di amministrazione.

In questo senso d'altra parte si era collocata la nuova disciplina operata in Toscana con la legge 4/94 riguardo al ruolo della difesa civica in rapporto a "diritti sociali" e "interessi collettivi". E' un fatto però che la legge 241/90 ha posto non solo l'esigenza di una riorganizzazione degli apparati centrali e periferici e di nuovi parametri nella formazione degli atti che i nuovi processi di decentramento sono chiamati a cogliere.

Di fronte alla crisi del tradizionale sistema di tutela giurisdizionale, ai tempi abnormi dei procedimenti e alla impossibilità del giudice amministrativo di assicurare una sufficiente protezione, va emergendo il bisogno di efficaci strumenti di garanzia in grado di rapportarsi ai tempi e alla accelerazione impressa dalle nuove dinamiche dell'economia e dai processi di "convergenza" europea.

Spetta naturalmente al legislatore colmare lo squilibrio che rischia di dilatarsi fra amministrazione e cittadino. Non si tratta

di affidare al Difensore civico il compito di risolvere i problemi della giustizia, ma di individuare una naturale funzione di "integrazione" a tutela delle situazioni soggettive, avviando misure volte al superamento di una insostenibile situazione di "denegata giustizia" che non trova riscontro in nessun paese europeo.

Il ruolo di tutela non giurisdizionale resta comunque fondamentale, perché tesa a soddisfare diverse esigenze di tutela. D'altro canto, mettere il cittadino al primo posto non significa aprire una contrapposizione fra esigenze di tutela e promozione dell'efficienza nei pubblici servizi.

Anzi, questa appare oggi la strada per accrescere produttività, imparzialità, trasparenza, equità nell'azione amministrativa, anche in rapporto alle esperienze ancora in fase di sperimentazione delle "Carte dei servizi" adottate da amministrazioni ed enti pubblici e privati che operano nei diversi settori di pubblica utilità, dove le garanzie procedurali e quelle della tutela privatistica contrattuale non sono sufficienti a garantire pienamente l'utente.

## **5.2 Il controllo "sostitutivo" sugli atti degli Enti locali**

A ben vedere queste tendenze hanno ricevuto ulteriore impulso dall'applicazione dell'art.17/45 della stessa legge 127/97.

Nell'obiettivo di una sostanziale riduzione del controllo di legittimità sugli atti degli enti locali, l'art.17/45 ha stabilito che *"Qualora i Comuni e le Province, sebbene invitati a provvedere entro congruo termine, ritardino o omettano di compiere atti obbligatori per legge, si provvede a mezzo di commissario ad acta nominato dal difensore civico regionale, ove costituito, ovvero dal Comitato regionale di controllo. Il commissario ad acta provvede entro 60 giorni dal conferimento dell'incarico"*.

Si tratta di un potere "sostitutivo" di grossa valenza che interviene dopo una preliminare fase di diffida e che ha inserito il Difensore civico regionale anche nella soluzione di procedimenti spesso originati da conflittualità e lesioni di diritti e interessi sia delle collettività che del privato cittadino.

### 1) I problemi di interpretazione/quadro generale

La norma ha determinato, più delle altre disposizioni della legge 127/97 che pur riguardano la figura del Difensore civico, un'esigenza di ripensamento delle abituali modalità di intervento dell'Ufficio, aprendo un campo di dibattito ed offrendo un'utile occasione di approfondimento.

L'opportunità offerta dalla presente relazione sarà utilizzata, oltre che per fare un quadro degli interventi effettuati (con riferimento ai casi di maggiore interesse), anche per segnalare i quesiti che l'Ufficio si è posto nell'esame delle singole questioni e le soluzioni individuate, sia caso per caso, sia in via generale, ovviamente senza la pretesa di attribuire ad esse valore diverso da quello proprio di una sperimentazione operativa, auspicando anzi nuove possibilità di confronto con le esperienze fatte in altre Regioni alla ricerca di interpretazioni uniformi da parte di tutti i Difensori civici regionali.

Il primo punto di riferimento è stato, e non poteva essere altrimenti, il Comitato regionale di controllo, che tale attività "sostitutiva" ha svolto sino all'entrata in vigore della legge 127/97. La collaborazione prestata dal Comitato e l'interesse dimostrato dal Consiglio Regionale hanno consentito all'Ufficio di operare quanto meno mantenendo una linea coerente nei confronti della varie richieste pervenute.

Molti punti critici di interpretazione della norma sono stati in tal modo risolti, ma ciò non toglie che permangano dubbi legati soprattutto alla valutazione complessiva del sistema delineato dal legislatore ed al valore che si è voluto attribuire alla riforma.

Così, ad esempio, si è posto il quesito se attribuire all'art. 17 un valore "forte", interpretando la disposizione come un segnale

di radicale cambiamento del sistema dei controlli sugli atti (con attribuzione al Difensore civico regionale di una competenza di natura generale, anche al di fuori dei casi espressamente contemplati dalla legge), ovvero se preferire una lettura "moderata", che da una parte valorizza il dato letterale della norma, ma dall'altra crea confusione, moltiplicando i soggetti titolari del potere di controllo, e mantenendo per ciascuno di essi le procedure previste da leggi speciali.

La risposta al quesito non può che essere data dal legislatore regionale, il quale dovrà chiarire non solo il nuovo ruolo del Difensore civico, ma soprattutto il rapporto che deve intercorrere tra questi e gli altri soggetti cui sono rimasti poteri di controllo sugli atti degli enti locali. Il riferimento è non solo al Co.re.co., ma anche, ad esempio, al Presidente della Giunta regionale (per le omissioni relative al rilascio delle concessioni edilizie) oppure, in alcuni casi, al Presidente della Provincia (su delega regionale).

Alla presente relazione si è quindi ritenuto di allegare il testo del parere richiesto al Comitato di consulenza tecnico-giuridica del Consiglio Regionale in merito ad alcuni problemi applicativi della norma.

Le considerazioni che seguono hanno solo lo scopo di illustrare, su alcuni dei punti di maggior interesse, le ragioni che hanno spinto l'Ufficio a richiedere il parere del Comitato, e di sottolineare una serie di problematiche non ancora completamente risolte.

*a) Definizione di atto obbligatorio per legge*

Si è posta la necessità di fare chiarezza, ai fini dell'attivazione dell'intervento di natura sostitutiva, sugli elementi di identificazione degli atti la cui adozione è obbligatoria per legge. Esclusa la possibilità di far riferimento a classificazioni per intere tipologie di atti, metodo che avrebbe rischiato di limitare troppo il campo di osservazione, e nella consapevolezza di dover procedere comunque ad un'analisi caso per caso, si è sentita

l'esigenza di dotarsi di strumenti e di punti certi di riferimento per fornire risposte omogenee.

Il problema non è nuovo, e si era posto già in passato. D'altra parte la nuova norma riprende, per molti aspetti, la formulazione dell'art. 48 della legge 142/90, spostando la competenza da un organo ad un altro, ma non modificando il riferimento alla mancata adozione di "atti obbligatori per legge". Poiché l'obbligatorietà non poteva che essere individuata in rapporto al tipo ed alla misura della discrezionalità riconosciuta all'amministrazione nell'emanazione dell'atto, si è ritenuto opportuno chiedere il parere giuridico al quale si faceva riferimento sopra.

Il problema si era posto in particolare per i regolamenti, "atti amministrativi generali a contenuto normativo". Il dubbio, prodotto anche dall'attribuzione al Co.re.co. della competenza in materia di mancata adozione dei regolamenti sul procedimento amministrativo e sull'accesso agli atti (art. 17/91 legge 127/97), e dunque di una possibile esclusione dell'intervento del Difensore Civico in ipotesi analoghe, si risolve solo dopo aver chiarito la natura dei regolamenti, e dopo aver scelto se enfatizzare la natura "amministrativa" dei regolamenti e non invece l'autonomia politica che caratterizza gli stessi.

Esprimere una preferenza per la prima soluzione equivale naturalmente a concludere per la competenza del Difensore civico anche per le ipotesi di mancata o ritardata adozione dei regolamenti. Una volta scelta questa impostazione è però opportuno riflettere sulle conseguenze che ne derivano e su quali poteri dovranno essere riconosciuti al Difensore civico nel caso in cui la legge espressamente richieda all'Ente locale (in caso contrario non si porrebbe neppure un problema di adempimento "obbligatorio") l'emanazione di un atto regolamentare per dare attuazione concreta alle disposizioni in essa contenute.

La risposta non può essere univoca. Si deve distinguere l'ipotesi che sia la medesima legge a stabilire il termine entro il quale il regolamento deve essere approvato (in questo caso non

dovrebbero esservi dubbi sui poteri di natura sostitutiva attribuiti al Difensore civico), dal caso in cui tale termine non sia stato indicato o, seppur indicato, sia un termine ordinatorio, rimesso quindi alla discrezionalità dell'amministrazione locale.

Riconoscere al Difensore civico, anche in questa seconda ipotesi il potere di assegnare un termine all'amministrazione locale per adempiere, rischia di invadere l'autonomia regolamentare ad essa riconosciuta<sup>12</sup>.

*b) L'autorità competente a fissare il termine*

Il comma 45 dell'art. 17 non contiene indicazioni in merito all'individuazione dell'autorità competente a stabilire quel "congruo termine" decorso il quale si può parlare di ritardo nell'adozione dell'atto o di omissione dello stesso.

Il dato letterale farebbe pensare ad un potere rimasto al Comitato regionale di controllo, essendo questo l'unico soggetto contemplato nei commi immediatamente precedenti. Conclusione che però appare difficilmente compatibile con la successiva attribuzione della competenza operativa ad un altro organismo, e cioè al Difensore civico. Come potrebbe, infatti, il Co.re.co. dare un termine per adempimenti che non rientrano più sotto il suo controllo e che pertanto non è neppure tenuto a conoscere?

Unica soluzione credibile è quella di attribuire allo stesso Difensore civico il potere di indicare un termine ai Comuni e alle Province per provvedere agli adempimenti previsti dalla legge, senza con ciò escludere che il termine stesso possa essere stabilito da un soggetto diverso (ad esempio dallo stesso Co.re.co., prima della trasmissione degli atti al Difensore civico).

---

<sup>12</sup> Soprattutto tenuto presente che, per gli Enti locali, il potere regolamentare è la forma con cui l'Ente locale esprime la propria funzione normativa e di indirizzo politico.

È necessario fissare, pur nell'ambito di una discrezionalità di azione da parte del Difensore civico, dei parametri sicuri di riferimento per la determinazione del termine in relazione alla differente complessità degli atti richiesti. In mancanza il termine dovrà essere preferibilmente abbastanza lungo per evitare il rischio di rendere impossibili gli adempimenti richiesti.

Analogo discorso può essere fatto per i criteri cui far riferimento nella scelta della persona da nominare, per la determinazione delle modalità e dei termini per gli adempimenti ad essa spettanti, nonché per la retribuzione da riconoscere ai commissari nominati.

Si tratta di parametri che al momento mancano e che potranno, eventualmente, essere indicati nella legge di riordino dei controlli sugli atti degli enti locali, cui la Regione Toscana sta lavorando.

*c) Il comportamento del Difensore civico in caso esistano rimedi alternativi specifici*

Il Difensore civico è un organo di tutela non giurisdizionale, alternativo per sua natura ai rimedi giurisdizionali ed ha tra i suoi obiettivi proprio quello di trovare soluzioni rapide ed informali a questioni che, in sede di ricorso giurisdizionale, non riuscirebbero a giungere ad una conclusione se non in tempi molto lunghi.

Sotto questo profilo, l'azione del Difensore civico svolge una funzione potenzialmente decongestionante per l'amministrazione della giustizia, in particolare di quella amministrativa.

A titolo esemplificativo si possono indicare due situazioni certe nelle quali è quantomeno legittimo chiedersi se esista o meno un potere di nomina di un commissario *ad acta* in capo al Difensore civico regionale. Il ricorso al principio di specialità,

pur valido in via generale, in questi casi non sembra riesca ad eliminare completamente le incertezze.

1 - Inadempimenti contrattuali da parte di un Comune. La fonte regolativa del rapporto tra le parti è sicuramente il contratto, ma l'adempimento di un contratto da parte del Comune è pur sempre un obbligo di legge. Anche il parere che è stato reso dal Comitato di consulenza tecnico-giuridica ha confermato l'esistenza di posizioni conflittuali in materia.

2 - Inadempimenti in merito a richieste di concessione edilizia. La pedissequa applicazione del principio di specialità, in questo caso, mostra dei limiti, a meno di non voler dare un'interpretazione per certi versi "riduttiva" dell'attribuzione della competenza al Difensore civico regionale.

La disciplina del silenzio dell'amministrazione in materia di concessioni edilizie è contenuta nella legge 493/93, come modificata dall'art. 2 della legge 662/1996 (collegata alla finanziaria 1997). Il termine previsto per la conclusione del procedimento è di sessanta giorni dalla presentazione della domanda: tale termine può essere interrotto una sola volta qualora il responsabile del procedimento ritenga di dover chiedere all'interessato "...entro quindici giorni dalla presentazione della domanda," integrazioni documentali.

Decorso inutilmente il termine fissato dalla legge, è riconosciuta all'interessato la possibilità di "mettere in mora" l'amministrazione, chiedendo ad essa di adempiere entro 15 giorni dalla nuova richiesta. Qualora il comune non risponda "...l'interessato può inoltrare *istanza al Presidente della Giunta Regionale competente*<sup>13</sup>, il quale nell'esercizio dei suoi poteri sostitutivi, nomina entro i quindici giorni successivi, un commissario *ad acta* che, nel termine di trenta giorni, adotta il provvedimento che ha i medesimi effetti della concessione edilizia".

3 - A prescindere dalla situazione esistente nella Regione Toscana (dove una legge regionale del 1984, modificata nel 1988 e quindi prima delle recenti modifiche intervenute nella materia,

<sup>13</sup> Corsivo d. A.



ha attribuito al Presidente della Provincia la competenza in caso di inerzia dell'amministrazione comunale, prevedendo però una ipotesi di silenzio rifiuto e non la nomina del commissario *ad acta*), si deve ritenere che per questo tipo di atti, sulla base del principio di specialità, la competenza rimanga in capo al Presidente della Giunta Regionale e non al Difensore civico.

Soluzione che, se da una parte rispetta il tenore letterale delle norme, dall'altro evidentemente sfugge ad una impostazione sistematica e razionale della materia dei controlli, sottraendo al Difensore civico proprio la competenza per uno degli atti che più di altri incidono in modo immediato e diretto sugli interessi dei cittadini.

## 2) La casistica

Dei 26 casi trattati nel corso del 1997 (dei quali alcuni hanno trovato conclusione in questi primi mesi del 1998), solo in una occasione è stato nominato il commissario *ad acta* (successivo punto 1). Questo testimonia da un lato l'efficacia dell'intervento e dall'altro la piena collaborazione dimostrata, nella maggior parte delle ipotesi da parte delle amministrazioni comunali interessate.

Efficacia che deve certo attribuirsi alla forza che riveste la stessa "minaccia" di un intervento di natura sostitutiva, con tutte le conseguenze, di natura "politica" ed economica che ad esso conseguono, ma che in molti casi è stata favorita da un comportamento collaborativo da parte dei Comuni.

Nella maggior parte dei casi le pratiche sono state aperte a seguito di segnalazione da parte del Co.Re.Co., cui le richieste continuano a giungere in prima istanza, e questo è un'ulteriore testimonianza delle incertezze ancora esistenti in materia.

Nella scelta delle modalità di intervento, si è ritenuto che, pur trattandosi di un potere atipico fra quelli del Difensore civico, l'obbligo di nomina del commissario *ad acta* dovesse comunque essere inquadrato nell'ambito dell'esercizio dei poteri di mediazione e di ricerca di soluzioni di ragionevolezza che

mirassero alla soluzione dei problemi concreti, anziché imporre obblighi in modo rigido.

Di seguito saranno esposte alcuni dei casi più rilevanti, con l'avvertimento che le questioni sono state classificate distinguendo tra quelle iniziate su istanza di parte e quelle promosse d'Ufficio.

### 3) Questioni trattate su istanza di parte

1 - Adeguamento al Prae (Piano regionale attività estrattive). Sono state esaminate due pratiche trasmesse dal Co.Re.Co. per mancato adeguamento al Prae da parte di due Comuni. La normativa di riferimento è la legge regionale 36/80 (art. 2 comma 4), come modificata dall'art. 2 della legge regionale 44/81.

a) Un Comune capoluogo di provincia, in conflitto e in polemica con l'amministrazione regionale, si rifiutava di applicare il Prae, che prevedeva l'ampliamento di una cava presente nel territorio. L'intervento del Difensore civico, preso atto della volontà dell'amministrazione comunale, minacciava la nomina del commissario *ad acta* in caso di mancata adozione di atti tesi ad esprimere una inequivoca volontà di adempiere.

Dopo una prima reazione, il Comune ha chiesto al Difensore civico una proroga dei termini ed alla Regione una nuova valutazione della situazione della zona interessata alla variante. La proroga era stata concessa e si era giunti ad una proposta di modifica al Prae, che sembrava condivisa anche dal Comune, i cui tecnici avevano sottoscritto la proposta tecnica.

Il Comune ha però dato parere negativo alla proposta avanzata dalla Giunta Regionale, ritornando sulle precedenti posizioni. Il Difensore civico regionale, non ha potuto che prendere atto della volontà del Comune di non dare attuazione agli obblighi di legge, peraltro dopo avere dato la propria disponibilità ad un confronto con la Regione, che però appunto confronto e mediazione significa.

Quindi l'Ufficio ha dovuto procedere a nominare un commissario *ad acta*, anche se - dopo pochi giorni - il Consiglio

Regionale ha approvato una nuova "variante" al Prae, in difformità dalla proposta di Giunta<sup>14</sup>, accogliendo di fatto le richieste del Comune<sup>15</sup>.

b) La seconda pratica è più semplice, infatti sembra che qui non ci sia stato adeguamento perché non c'è più attività estrattiva e quindi sono in corso accertamenti per verificare se effettivamente il Comune abbia documentato tale affermazione, prima di passare alla diffida per la nomina del Commissario *ad acta*. È risultato che la documentazione era stata prodotta, ma

---

<sup>14</sup> È probabile che la delibera del Consiglio sia oggetto di prossima impugnativa per illegittimità da parte dei soggetti interessati all'attuazione del Prae: senza voler intervenire su una valutazione di eventuale competenza del giudice amministrativo, la coerenza logica di un procedimento amministrativo che - dopo un'istruttoria che trova una soluzione mediata fra tecnici della Giunta e del Comune - si conclude accogliendo le proposte scaturenti dalla posizione originaria del Comune, non può non suscitare perplessità, anche da un punto di vista di rapporti fra autonomie locali e regionali. Se queste devono infatti ispirarsi all'art. 5 Cost. e al principio di sussidiarietà, l'autonomia non può essere intesa come potere dell'ente locale di ignorare gli indirizzi programmatici regionali che è tenuto per legge ad attuare semplicemente perché non li condivide, anche considerato che non ha attivato gli strumenti di ricorso giurisdizionale contro di essi (il Comune in questione non ha impugnato infatti il Prae, che riteneva lesivo della propria autonomia, ha però ritenuto di avere il diritto di adottare atti deliberativi che dichiaravano di non volere dargli attuazione: si tratta di una posizione che non può non destare perplessità).

<sup>15</sup> In realtà hanno pesato molto le pressioni di un Comitato formatosi per protestare contro l'ampliamento di una cava (previsto dal Prae): Comitato che si qualificava come "ambientalista" ma che in realtà si componeva in massima parte da soggetti residenti nella zona. Il caso è sintomatico di un dibattito in corso e da approfondire in merito alla legittimazione delle forme di esercizio di sovranità popolare e di democrazia diretta, che non siano espressione di un'azione congiunta e rappresentativa da parte della società civile, ma si riducano di fatto ad un'azione di pochi soggetti o di una categoria di soggetti, la cui azione - spesso amplificata attraverso l'attenzione dei media e la spettacolarità delle forme di protesta - condiziona organi politici espressione - diretta o mediata - di rappresentanze popolari ben più vaste. Si pensi, senza voler entrare nel merito del problema e delle argomentazioni anche legittime degli interessati, ma solo sottolineando le forme con cui la protesta si è svolta e il tono di conflitto che ha assunto, alla protesta degli allevatori con invasione delle mucche e blocchi stradali con i trattori.

non trasmessa dal competente ufficio al Co.re.co., per cui la pratica è stata archiviata.

2 - Mancata adozione del bilancio consuntivo. Un Comune capoluogo di provincia non aveva presentato il rendiconto consuntivo nei termini. La normativa di riferimento è la legge 142/90, art. 55/8 legge 142/90 e, per l'obbligo di presentazione ai consiglieri della proposta, venti giorni prima, l'art. 69/2. legge 77/95. È stato diffidato con termine brevissimo ed ha provveduto alla predisposizione degli atti necessari all'adozione del bilancio stesso. Sulla base di questa segnalazione è partita anche un iniziativa d'Ufficio di cui al paragrafo successivo.

3 - Mancata liquidazione indennità di esproprio:

a) in un primo caso l'intervento è stato attivato su segnalazione del Difensore civico comunale, e l'amministrazione locale si è adeguata nei termini indicati, pagando l'indennizzo.

b) in un secondo caso, si trattava del mancato pagamento dell'indennizzo di oltre un miliardo di lire. Dopo una prima risposta interlocutoria in merito ad adempimenti tecnici in corso, l'indennizzo è stato liquidato.

4 - Mancata riscossione della tassa di occupazione spazi ed aree pubbliche da parte di due Comuni. Normativa di riferimento: art. 54/1 D.lgs. 507/93 (occupazione suolo pubblico in concessione) e art. 44 dello stesso D.lgs. (passi carrabili). Si tratta di una serie di richieste trasmesse dal Co.Re.Co, aventi natura analoga. In alcuni casi il Comune si è adeguato alle richieste formulate, in altri sono ancora in corso accertamenti tecnici. L'attività svolta dall'Ufficio in ipotesi come queste non prevede un esame del merito delle richieste, ma il controllo e la verifica dell'adempimento delle prescrizioni indicate dagli organismi tecnici competenti.

5 - Mancato versamento contributi previdenziali (Cpdel e Inadel) da parte di un ente culturale dipendente dal Comune. La fonte normativa è quella che prevede l'obbligatorietà di tali contributi (legge 440/87 art. 22). È curioso rilevare che l'amministrazione statale non ha dato corso ai procedimenti

esecutivi, ma ha chiesto al Difensore civico di nominare il commissario *ad acta*. Il Difensore civico ha diffidato e l'ente ha deliberato il pagamento dei contributi non versati e degli interessi di mora nei termini.

6 - Mancato rilascio della concessione edilizia da parte del Comune (Dl. 398/93 convertito in legge 493/93 e successive modifiche). L'Ufficio oltre ad intervenire per eliminare l'inertza o il ritardo, ha sollevato la questione relativa alla determinazione della competenza a nominare il commissario *ad acta*, alla luce delle recenti riforme legislative. Il problema è in fase di studio.

7 - Mancata determinazione del danno economico subito dall'amministrazione comunale in dipendenza di rescissione del contratto. La questione riguardava il rifiuto, da parte di un Comune capoluogo di provincia, nel quadro di un rapporto di credito riconosciuto quanto al saldo nei confronti di una ditta fallita, del conferimento all'asse fallimentare dei crediti del fallito nei confronti dell'amministrazione - ritenendoli presuntivamente compensati con i crediti che l'amministrazione vanta nei confronti del fallito - mediante la dimostrazione distinta delle spese sostenute dalla stessa amministrazione comunale, con una distorsione dell'applicazione della compensazione *ex art. 56* della legge fallimentare, disposizione cui non viene fatto per di più riferimento espresso.

Si è ritenuto che l'amministrazione dovesse almeno fornire tale documentazione distinta, adottando un atto strumentale al saldo di una posizione debitoria della stessa amministrazione, e chiarire la sua posizione sul punto della compensazione. A questo fine, si è dato all'amministrazione un termine di trenta giorni per la presentazione del rendiconto prima della nomina di un commissario *ad acta*.

Superate alcune perplessità manifestate in punto di competenza, l'amministrazione comunale ha successivamente provveduto a trasmettere nota di descrizione analitica ritenuta dall'Ufficio soddisfattiva e idonea a definire i termini reali della compensazione.

8 - Mancata pubblicazione di una deliberazione di utilizzazione di una graduatoria da parte della Comunità montana. In questo caso si sfiorava la responsabilità penale (il predecessore del Presidente della Comunità montana in carica si era rifiutato di pubblicare una delibera). La fonte normativa è l'art. 47 della legge 142/90. Effetto della omessa pubblicazione della graduatoria era stata la mancata assunzione della persona.

A seguito della diffida del Difensore civico (che si riservava anche accertamenti in merito all'eventuale obbligo di rapporto all'Autorità giudiziaria), la Comunità montana si è attivata immediatamente, sanando l'irregolarità. In questo caso è stata data un'interpretazione estensiva dell'art. 17/45, ritenendolo applicabile a tutti gli Enti locali subregionali<sup>16</sup>.

9 - Richiesta di nomina del commissario *ad acta* per l'adozione di un regolamento ai sensi dell'art. 3 D.lgs. 507/93 (imposta sui cartelloni pubblicitari). Il caso ha posto il problema di interpretazione cui si accennava sopra, e su di esso è stato richiesto il parere del Comitato<sup>17</sup>.

10 - Un avvocato si è rivolto al Difensore civico per chiedere la nomina di un commissario *ad acta* per la nomina del Difensore civico comunale. La richiesta si basava sul fatto che egli aveva svolto, con provvedimento *ad hoc*, una funzione attribuita dal regolamento al Difensore civico comunale in occasione di un

---

<sup>16</sup> Anticipando una riflessione che è oggetto del parere del Comitato, c'è anche da tenere presente che, nel quadro di una interpretazione sistematica dell'articolo 17/45, esso è applicabile anche alle Comunità montane. Infatti, l'art. 49 della legge 142/90 (tuttora in vigore, a differenza del precedente art. 48 abrogato anche dalla legge 127/79, espressamente dall'art. 17/31, oltre che implicitamente attraverso il 17/45) dispone che "...salvo diverse disposizioni recate dalle leggi vigenti, alle unità sanitarie locali, ai consorzi, alle unioni di comuni e alle comunità montane si applicano le norme sul controllo e sulla vigilanza dettate per i comuni e per le province."

<sup>17</sup> Alla luce del quale sarà opportuno riflettere sull'opportunità di proseguire con gli adempimenti previsti dall'art. 17/45, se la questione non si è nel frattempo risolta con l'adozione del regolamento da parte del Comune.

*referendum* cittadino. È stato fatto presente che non si trattava di atto obbligatorio per legge, considerato che l'art. 8 legge 142/90 dispone che i Comuni "possono", e non "devono" nominare un Difensore civico.

11 - Un gruppo consiliare di minoranza chiedeva dal Difensore civico di accertare circostanze e verificare la legittimità di alcuni atti del Comune. Il Co.re.co., fra i destinatari della nota, paventava la possibilità di rivolgersi all'Ufficio del Difensore civico per l'esercizio dei poteri sostitutivi.

Il Difensore civico ha fatto presente che i consiglieri hanno poteri propri di verifica (accesso agli atti, interrogazione, interpellanza etc.) e che dunque non si configurava l'esigenza di un intervento sostitutivo, soprattutto in caso di mancato espletamento preventivo e senza successo di tali diritti.

Infine faceva presente che le denunce successive potevano eventualmente essere oggetto di esame su dettagliata istanza che specificasse meglio le illegittimità compiute dal Comune e la normativa violata (si faceva riferimento alla necessità da parte del Comune di recuperare certi crediti, circostanza che - se meglio specificata - avrebbe potuto portare alla nomina di un commissario *ad acta*).

#### 4) Azioni promosse d'ufficio

L'Ufficio ha chiesto al Co.re.co. (titolare dei poteri di controllo sui bilanci) l'elenco dei Comuni che, alla scadenza del termine previsto dalla legge, non avevano ancora approvato il rendiconto consuntivo. Tale azione ha consentito, con procedura molto snella, di avere un quadro complessivo dello stato di attuazione dell'obbligo di rendiconto, ed ha permesso interventi mirati ed efficaci. Tutti i Comuni "ritardatari" hanno approvato il bilancio entro il mese di luglio (solo un Comune nei primi giorni di agosto).

### **5.3 I compiti emergenti in campo sanitario**

La sanità è certamente uno dei settori dove il cittadino si trova più frequentemente a contatto con l'amministrazione e le sue potenziali disfunzioni, non a caso le pratiche in questo campo coprono oggi il 40% circa dell'attività del Difensore civico.

Ma la ricerca scientifica e l'impatto delle nuove tecnologie vanno aprendo problematiche di grande rilievo, che mettono in discussione principi e diritti inviolabili della persona umana. In questo senso i nuovi impegni di tutela che si coagulano sull'Ufficio, sia in direzione della Commissione nazionale e regionale di "bioetica", sia nei confronti dei Comitati Etici locali in via di completamento presso ogni unità sanitaria toscana.

A questi rilevanti temi si aggiungono le problematiche introdotte dalle Carte dei servizi e dalle annesse regolamentazioni, e quelle che vanno impegnando il Difensore civico nel delicato funzionamento degli *Uffici per i rapporti con il pubblico* (Urp) e le *Commissioni miste conciliative* a livello di singole Aziende sanitarie ed ospedaliere.

Il complesso delle questioni solleva anche il bisogno di una legislazione regionale che razionalizzi le competenze fra difesa civica istituzionale, tutela aziendale e impegno delle associazioni di volontariato, allo scopo di eliminare confuse sovrapposizioni e dare certezza ai cittadini sui diversi ruoli della tutela.

A questo proposito, su proposta del Difensore civico, e su iniziativa dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale della Toscana, è in discussione una proposta di legge per armonizzare i vari momenti di tutela nel campo sanitario e i vari organismi coinvolti sia a livello aziendale (Asl e Azienda ospedaliera), che a livello di associazioni di volontariato.

D'altro canto i nuovi compiti affidati al Difensore civico regionale, che integrano ormai funzioni statali e regionali, vanno ampliando gli stessi contenuti della "rappresentanza", non solo nell'ambito delle interrelazioni fra livello centrale e periferico ma anche in rapporto ai più ampi processi di partecipazione e al



ruolo delle formazioni sociali, con particolare riferimento al volontariato che in Toscana riveste storicamente una notevole importanza su tutto l'arco dei servizi sociali.

#### **5.4 Difensore civico e Autorità amministrative indipendenti**

Il rapporto fra il Difensore civico e le Autorità amministrative indipendenti sarà una delle tematiche di auspicabile confronto e dibattito per il futuro, considerata non solo la competenza specifica (di regolamentazione oltre che di controllo) attribuita dalla legge alle Autorità amministrative, ma - anche a prescindere dal dato normativo - l'esperienza senz'altro più approfondita nei settori di loro competenza.

D'altro canto è opportuno riflettere sui rischi di una tutela che possa presentarsi in futuro come "settorializzata" e frammentata in mille rivoli. Si tratterà quindi di raccordare la competenza generale del Difensore civico nei confronti della pubblica amministrazione con le varie Autorità amministrative<sup>18</sup> per individuare in una visione unitaria gli aspetti di rispettiva competenza.

In particolare, nell'esperienza del Difensore civico toscano, esigenze e possibilità di raccordo sono emerse sia con l'Autorità garante per la privacy sia con l'Autorità garante per la concorrenza e il mercato.

Con il Garante per la privacy si evidenziano aspetti che vedono da un lato il Difensore civico concorrere con l'Autorità nella giusta azione di tutela della privacy dei cittadini, dall'altro lo stesso Difensore civico porsi a sua volta problemi in ordine al trattamento dei dati in possesso e alla necessità di accedere a dati sensibili quali i dati clinici, talora anche senza il consenso

---

<sup>18</sup> In questo senso si rileva discutibile l'impostazione del progetto di legge 619 e ss. che invece prevede una rigida separazione di competenze fra Difensore civico e Autorità amministrative indipendenti, senza disporre alcuna forma di raccordo.

dell'interessato<sup>19</sup>. Si auspica che questi problemi siano affrontati e valutati in sede di Conferenza dei Difensori civici regionali e delle Province autonome e che siano oggetto di una riflessione comune con il Garante per la privacy.

Per quanto riguarda i rapporti con l'Autorità garante per la concorrenza e il mercato, il Difensore civico, investito all'interno di un complesso caso, del problema relativo alla legittimità dello svolgimento di attività commerciali da parte di associazioni di volontariato (in futuro Onlus, a seguito della recente riforma operata con D.lgs. 460/97) che effettuano, in convenzione con le varie Aziende Usl, trasporto sanitario assistito, ha rivolto una segnalazione all'Autorità garante riguardo alla valutazione di eventuali aspetti di concorrenza sleale, mentre ha proseguito la pratica per gli altri aspetti connessi con regolamentazioni del settore di competenza delle Aziende sanitarie e dei Presidenti delle Province nell'ambito del loro potere di controllo sull'albo dei soggetti iscritti ai registri di volontariato.

In particolare, molte di queste associazioni svolgono per tradizione attività di onoranze funebri che ormai hanno assunto *in toto* un carattere commerciale; altre gestiscono laboratori di analisi, diagnostica e specialistica in regime di accreditamento con le Aziende sanitarie.

La radice del problema sembra risiedere nel fatto che, da un lato, è stato chiesto al "*non profit*" di farsi carico di oneri assistenziali per servizi sociali indispensabili e teoricamente a carico del Servizio sanitario nazionale (trasporto sanitario in emergenza e non, servizi sociali etc.), dall'altro i corrispettivi erogati per questi servizi in misura che si dimostra insufficiente a coprire i relativi costi dell'attività sociale, inducono a reperire i

---

<sup>19</sup> Si potrebbe pensare infatti che sia semplice e banale regolarizzare l'accesso del Difensore civico ai dati clinici, semplicemente prevedendo il consenso espresso dell'avente diritto. In realtà l'Ufficio si trova talvolta a dover accedere a dati di terzi, per verificare la fondatezza dell'istanza di un utente (es. soggetti che hanno ottenuto l'autorizzazione a curarsi all'estero da parte di un determinato Centro Regionale di Riferimento, per verificare l'effettiva assenza di discriminazioni).

fondi necessari con attività commerciali gestite attraverso strutture volontarie e probabilmente in regime fiscale agevolato.

Da qui le perplessità di molti operatori privati nel settore delle onoranze funebri - danneggiati dalla attività di associazioni in questo settore, spesso al di fuori da ogni "rischio d'impresa". La segnalazione all'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato concerne appunto l'eventuale abuso di posizione dominante da due punti di vista.

La circostanza, in astratto, che le associazioni di volontariato, pur dovendo sostenere la gestione del servizio di onoranze funebri e di ambulatori, possano contare su una "rete" di servizi connessi con l'associazione stessa (centralino, locali), su costi inferiori per la retribuzione del personale, nonché su agevolazioni fiscali in virtù delle normative vigenti. Quella, concreta, che le associazioni di volontariato vengano, gestendo servizi in convenzione a contatto con soggetti che possono divenire potenziali utenti di servizi a pagamento.

A prescindere dal comportamento dei volontari che "pubblicizzano" o meno tali servizi (non sono rare le segnalazioni in tal senso, cui l'Ufficio non dà seguito salvo prova concreta), il solo fatto che l'utente sia messo in contatto con l'associazione attraverso la gestione di un servizio in convenzione affidato dall'Azienda Usl e che l'utente del servizio venga o sia già a conoscenza del servizio commerciale offerto dall'associazione può costituire una forma di concorrenza sleale, probabilmente tollerata da parte dell'Azienda nell'ambito delle finalità e dei propri compiti istituzionali.

Lasciata all'Autorità garante la valutazione sul punto in ordine all'aspetto specifico della normativa antitrust, il Difensore civico ha proseguito la pratica riguardo al problema più generale, avviando sulla questione un sereno approfondimento in collaborazione con l'Assessorato regionale alle politiche sociali, anche alla luce della recente modifica normativa sopra ricordata, per la ricerca di una soluzione che - senza prefigurare a norma di legge la cancellazione dal registro del volontariato delle associazioni che svolgono attività commerciali - dia certezze

trasparenza al fenomeno, inquadrando siffatte attività nella disciplina tipica delle attività commerciali con i rischi d'impresa connessi.

In questo rapporto con l'Autorità garante, la presenza del Difensore civico ha la finalità, da un lato, di mediare in posizione di terzietà in un rapporto diretto fra associazioni di volontariato e operatori privati, nel quale l'Autorità rischia di vedersi rappresentate due posizioni in conflitto, dall'altro il vantaggio di rappresentare un quadro del problema sfrondata da possibili argomenti polemici.

Infine non perde di vista l'ambito generale della problematica, rispetto alla quale il Difensore civico è in grado di fornire utili ragguagli all'Autorità Garante, cosa che sta già avvenendo, e di cui la segnalazione non rappresenta che uno degli aspetti.

### **5.5 Le modifiche alla legge 142/90**

In questo quadro si inserisce la tendenziale diffusione delle "convenzioni" territoriali per la difesa civica portate avanti dal Difensore regionale con Province, Comuni e Comunità montane.

Se oggi un terzo della popolazione toscana è coperto a livello di Difensore locale, la modifica della legge nazionale 142/90, con la trasformazione da facoltativa a preciso obbligo istituzionale la creazione del Difensore civico<sup>20</sup>, consentirà l'adeguamento della "rete" di protezione ai nuovi livelli delle funzioni di tutela.

Le politiche "generali", e quindi generiche, si dimostrano sempre più incapaci di rispondere alla specificità dei nuovi bisogni sociali e delle situazioni soggettive. Anche le strategie volte alla razionalizzazione della spesa nei singoli settori rischiano di non raggiungere i risultati sperati, ove non si

---

<sup>20</sup> Naturalmente con le opportune aggregazioni fra Comuni, attraverso opportune forme di convenzionamento fra gli stessi o con Provincia e Regione.

accompagnino a processi più ampi di innovazione nella produzione ed erogazione dei servizi.

Ciò che conta è la realizzazione di un contesto che stimoli a valorizzare la spesa, possibile solo là dove l'uomo vive e lavora, in un rapporto con l'amministrazione comunale destinata ormai a divenire il centro effettivo delle politiche di sviluppo sociale<sup>21</sup>, massimizzando la funzionalità dei servizi e facendo leva su tutte le risorse a livello locale, pubbliche come private, disponibili per una efficace soluzione dei problemi.

In questo senso l'azione di "difesa civica" interviene per accrescere le diverse responsabilità; focalizzare le questioni qualitative; superare atteggiamenti consolidati; estendere la gamma dei servizi offerti al cittadino; favorire nuove forme di aggregazione e livelli di coordinamento fra tutti i soggetti pubblici e privati coinvolti.

La stessa legge regionale 4/94 ha fatto del coordinamento fra l'opera del Difensore civico regionale e quella del Difensore locale un requisito essenziale per questa più ampia azione di ammodernamento e di progresso, in sintonia con la stessa prospettiva istituzionale dei nuovi "Consigli delle Regioni e delle autonomie locali".

Certo, se in Toscana guardiamo ad un passato anche non lontano, potremmo dire che oggi la difesa civica non è più una prerogativa delle città e delle regioni più avanzate del nord Europa. E tuttavia lo scarto e il peso delle arretratezze più generali che gravano sul cittadino mettono in discussione valori fondamentali e sembrano destinati ad approfondirsi di fronte a processi che vanno estendendo la competizione anche a livello delle amministrazioni pubbliche.

---

<sup>21</sup> L'esigenza è avvertita anche da SABINO CASSESE, *Lo Stato Introvabile*, Donzelli, Roma 1998, a pagg. 27 e ss., in particolare a pag. 30

## **6 IL NUOVO RUOLO DEL DIFENSORE CIVICO REGIONALE**

La proposta scaturita dalla Commissione Bicamerale di un rilievo "costituzionale" del Difensore civico raccoglie indubbiamente il frutto dell'azione portata avanti in questi anni, in condizioni sicuramente difficili.

Si è aperta la strada ad una revisione "organica" dell'intera materia, che integri l'obiettivo della partecipazione dei cittadini singoli o associati con una diversa consistenza degli strumenti a disposizione, raccogliendo la sfida aperta dalla nuova dimensione del Difensore civico in funzione di una avanzata "cultura della legalità" ad ogni livello di gestione della cosa pubblica.

Raccogliendo i risultati e gli esiti di sperimentazioni anche innovative prodotte in ambito nazionale, si tratta di elevare la difesa civica e la tutela dei diritti umani alle necessità e alle prospettive di un paese chiamato a competere con le democrazie più avanzate.

### ***6.1 Le proposte di riforma***

Il recente testo unificato delle proposte di legge 619 e abb. è il segno di una nuova attenzione del legislatore nazionale rispetto alla necessità di garantire la difesa civica a tutti i livelli, dopo la "norma ponte" introdotta dall'art. 16 della legge 127/97. Il progetto finalmente garantisce la tutela non giurisdizionale del Difensore civico nei confronti di tutte le amministrazioni, sia per quanto riguarda il livello dei soggetti comunque operanti nell'area "pubblica"<sup>22</sup>, sia per quanto riguarda la garanzia della difesa civica in ogni ambito territoriale<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> In questo senso il progetto di legge, riprendendo il testo proposto dal Coordinamento nazionale dei Difensori civici regionali e delle Province Autonome di Trento e Bolzano, estende (art. 4) la tutela non giurisdizionale estendendola non solo a tutti gli enti ed aziende pubbliche (comprese le s.p.a. pubbliche), ma anche alle Aziende concessionarie di pubblici servizi,

Il progetto prevede inoltre una soluzione equilibrata per conciliare la natura di "magistratura di persuasione" del Difensore civico con la necessità che l'esercizio dei suoi poteri sia effettivo: oltre ai poteri "classici" di accesso ai documenti e agli uffici e di convocazione del funzionario responsabile<sup>24</sup>, sempre da bilanciare con la ricerca di una soluzione ragionevole ed equitativa del caso concreto, la legge prevede la possibilità che la mancata collaborazione con il Difensore civico configuri uno dei possibili comportamenti che concretano omissione di atti d'ufficio ai sensi dell'art. 328 C.Pe.<sup>25</sup>

Infine si bilancia in modo ragionevole il rapporto fra ricorsi non giurisdizionali e ricorsi giurisdizionali, prevedendo che, nel corso dell'istruttoria del Difensore civico in contraddittorio con l'ufficio pubblico coinvolto, siano sospesi i termini per la

---

anche se private. Al contrario, l'art. legge 127/97 laddove parla di "uffici periferici dello Stato" si presta ad una interpretazione letterale che - al di là dell'interpretazione data in concreto dai Difensori civici regionali che ha trovato peraltro, come si è detto sopra, positiva risposta da parte di tutti gli enti pubblici - si presta a ridurre l'azione del Difensore civico nei confronti dei soli uffici periferici "ministeriali" peraltro con l'esclusione sopra ricordata delle amministrazioni che operano nel campo della giustizia, della difesa e dell'ordine pubblico, che si presta ad essere interpretata in senso non "funzionale", ma letterale, tale da escludere la possibilità di intervento del Difensore civico regionale nelle stesse funzioni amministrative di detti Ministeri, anche quando esse agiscano in settori sottoposti alla normativa amministrativa a garanzia dei diritti fondamentali del cittadino, a partire dalla Legge 241/'90.

<sup>23</sup> L'art. 8 della legge 142/90 rendeva invece facoltativa l'istituzione del Difensore civico locale (per un incisivo intervento critico in questo senso, cfr., fra gli altri, M. CARLI nell'intervento alla conferenza "Riforma dell'Amministrazione e tutela dei diritti del cittadino - quale ruolo per il Difensore civico", Provincia di Roma, 10 dicembre 1996, atti a cura della Provincia di Roma, dicembre 1997, pagg. 47 -51 a pag. 49), facendo sì che la difesa civica si sia sviluppata "a pelle di leopardo" a livello locale.

<sup>24</sup> In questo senso si veda la riflessione sopra sviluppata a livello di potenziali letture restrittive delle espressioni contenute nell'art. 16 della legge 127/97.

<sup>25</sup> Art. 12/2 della proposta di legge, che riprende la legge spagnola sul Defensor del Pueblo, dove la mancata collaborazione con il Difensore civico costituisce addirittura l'oggetto di uno specifica figura di reato.

presentazione del ricorso giurisdizionale, arrivando nei casi più gravi a concedere la possibilità per il Difensore civico di pretendere la sospensiva del provvedimento amministrativo in discussione<sup>26</sup>.

L'impostazione di fondo della legge è in chiave "federalista", in collegamento con la normativa di riforma che ispira le "leggi Bassanini" e in particolare la legge 59/97: non si prevede la figura monocratica del Difensore civico nazionale, ma un coordinamento nazionale espressione dei Difensori civici regionali e locali.

Questa soluzione solleva perplessità rispetto alla proposta di un modello di Difesa civica "a rete" avanzato in precedenza dai Difensori civici regionali, ove il Difensore civico nazionale, di nomina parlamentare, interveniva nei confronti dell'Amministrazione centrale dello Stato, delegando a livello regionale e locale l'intervento verso quelle periferiche.

In un'ottica "federalista", d'altro canto, il progetto sembra non tenere conto dell'evoluzione concreta e legislativa, e del dibattito, maturati nelle esperienze dei Difensori civici regionali dagli anni '70, laddove, sul piano organizzativo, dà direttive a Regioni, Province autonome ed Enti locali.

Inoltre, al livello locale, pur garantendo finalmente (senza facultizzarla come aveva fatto l'art. 8 della legge 142/90) la difesa civica a tutti i livelli, recepisce l'esigenza di aggregare le risorse e gli uffici del Difensore civico, prevedendo la possibilità di "convenzionamento" esclusivamente a livello provinciale, trascurando le molteplici esperienze consorziate o comprensoriali sperimentate negli anni passati a in Veneto<sup>27</sup> ed in Toscana<sup>28</sup>, e la possibilità anch'essa sperimentata con il Difensore civico regionale<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> Le disposizioni in questione sono disciplinate all'art. 6 della proposta di legge.

<sup>27</sup> Consorzio della Comunità montana del Cadore e del Comprensorio Opitergino.

<sup>28</sup> Consorzio della Comunità montana della Garfagnana, dei Comuni del Chianti, della Val di Cornia e la recente esperienza di consorzio con il



Per quanto riguarda le incompatibilità del Difensore civico, si rileva come la proposta non preveda, a differenza di quella avanzata dal coordinamento dei Difensori civici regionali e delle Province autonome, norme che garantiscano a soggetti in situazione di incompatibilità la possibilità di ricorrere all'aspettativa<sup>30</sup>.

Infine, laddove si danno direttive a Regioni ed Enti locali per l'istituzione del Difensore civico e tra i principi e le finalità generali, sarebbe necessario un richiamo ai documenti elaborati a livello di Nazioni Unite<sup>31</sup> e di Consiglio d'Europa<sup>32</sup>, nonché a livello di organizzazioni internazionali del Difensore civico, per quanto attiene l'indipendenza e le funzioni dell'*Ombudsman*, affinché questi possa garantire un'efficace azione di tutela non giurisdizionale dei diritti dei cittadini e più in generale di tutti i soggetti (persone fisiche e giuridiche) che hanno a che fare con la pubblica amministrazione.

I contenuti della riforma sono oggetto di comuni approfondite riflessioni fra i Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome i cui risultati saranno rimessi alla

---

Difensore civico regionale della Toscana dei Comuni e della Comunità montana del Mugello e della Val Di Sieve.

<sup>29</sup> A parte l'esperienza Toscana, si ricordano le esperienze del Veneto e dell'Emilia Romagna in tal senso. Toscana e Veneto hanno interpretato questa possibilità di convenzionamento soprattutto in senso propulsivo, perché gli enti locali convenzionati che decidevano di istituire il Difensore civico potessero contare in prima battuta su un Ufficio regionale già strutturato per rispondere alle istanze dei cittadini.

<sup>30</sup> Questo per garantire che possa essere nominato Difensore civico anche un soggetto nel pieno della propria esperienza professionale e non solo un soggetto al termine della propria carriera lavorativa, cfr. M. Carli Cit. sopra, nota 24, a pag. 50 e 51.

<sup>31</sup> Si ricorda soprattutto la Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite 48/134 del 1993.

<sup>32</sup> Per una critica alla scarsa incisività del Difensore civico nella realtà locale italiana a causa della scarsità di mezzi a sua disposizione, e contro i limiti alla sua iniziativa d'ufficio, azione che si traduce in un controllo indiretto sulla sua indipendenza, cfr. Maria Chiara Sacchetti, intervento al convegno citato *supra*, nota 24, in Atti pagg. 21-44, in particolare a pag. 37.

competente Commissione parlamentare per gli Affari istituzionali.

## **6.2 La imprescindibile "autonomia funzionale"**

Sotto questo profilo anche la prospettiva della "autonomia funzionale" (organizzativa e finanziaria) appare decisiva per rispondere ai livelli ed ai ritmi della domanda sociale. Se la nomina del Difensore civico da parte delle Assemblee regionali elettive riflette i connotati di una essenziale rappresentatività e identità storica, sociale e culturale, diverso si presenta l'esercizio di una sostanziale funzione di controllo.

Peraltro tale autonomia funzionale e organizzativa del Difensore civico è ribadita in tutti i documenti internazionali e ripetutamente sollevata da questo ufficio nei suoi rapporti con il Consiglio regionale<sup>33</sup>.

E' necessario che tale principio sia affermato con forza dalle Regioni e dagli Enti locali, dove talvolta l'Ufficio ha rilevato che i contrasti fra Difensore civico e organi politico-istituzionali si sono tradotti in limitazioni inammissibili in ordine all'esercizio di funzioni e poteri propri del Difensore.

In quanto estesa all'amministrazione pubblica nel suo complesso, l'autonomia organizzativa e finanziaria non può non trovare rispondenza nel concorso funzionale e unitario dello Stato, delle Regioni, degli Enti locali e, in prospettiva, della stessa Unione europea, in termini di risorse e di capacità organizzative. Diversamente sono destinate a crescere le difficoltà per il superamento di squilibri e disparità non più sostenibili, a partire dallo stesso completamento della "rete nazionale di difesa civica" in funzione di adeguati *standard* di tutela sull'intero territorio nazionale.

---

<sup>33</sup> Vedi a questo proposito la nota n. 32 a commento del progetto di riforma.

## **7 AZIONI DI COORDINAMENTO FRA I DIFENSORI CIVICI REGIONALI E DELLE PROVINCE AUTONOME**

Il nuovo Coordinamento nazionale fra i Difensori civici regionali consentirà non solo di trasferire a livello interregionale i risultati raggiunti, ma di intervenire con maggiore efficacia sul piano nazionale ed europeo, facendo leva su un patrimonio di esperienze certo molteplici ed differenziate, ma tutte egualmente decisive per concorrere ad una moderna organizzazione pubblica a tutti i livelli.

Una sede di "concertazione" idonea a promuovere, da un lato, nuovi livelli di "garanzia" nei confronti delle pubbliche amministrazioni, in rapporto alle iniziative del Parlamento, del Governo nazionale e delle Regioni; dall'altro, a sviluppare i collegamenti con le istituzioni internazionali, a partire dall'Unione Europea, il Consiglio d'Europa attraverso la Corte europea dei diritti dell'uomo e il *Congresso Europeo dei Poteri Locali e Regionali*, e gli Organi delle Nazioni Unite, allo scopo di concorrere alla elaborazione, applicazione e diffusione delle risoluzioni e degli orientamenti per la tutela di fondamentali diritti.

Alla costituzione del nuovo organismo la Toscana ha dato certamente impulso, anche nell'obiettivo di valorizzare sul piano nazionale il contributo della "Conferenza regionale dei Difensori civici toscani" che ha assunto ormai il carattere di una sede permanente di dibattito e di iniziativa programmatica.

Anche la presente Relazione riflette i risultati di questo più largo impegno. Una collaborazione feconda da parte di tutti i colleghi toscani cui preme rivolgere il più vivo ringraziamento perché risponde alle crescenti necessità che incidono sul ruolo istituzionale svolto dalla difesa civica e sulle stesse possibilità di iniziativa.

L'opportunità che il Parlamento ha voluto dare ai Difensori civici regionali è importante. Altre occasioni seguiranno, in una fase di transizione certamente difficile e complessa, ma densa

anche di speranze in direzione di una riforma che appare improcrastinabile.

Da qui la fiducia che il Parlamento saprà dimostrare la lungimiranza necessaria per rilanciare il ruolo strategico del Difensore civico regionale e locale, a garanzia di fondamentali diritti di cittadinanza, di giustizia, di pari opportunità, di solidarietà, nel contesto nazionale e davanti alle nuove responsabilità cui il paese è chiamato in Europa e nel mondo.

Ai Presidenti del Senato e della Camera, On.le Mancino e On.le Violante, va quindi il cordiale ringraziamento e augurio, che sia consentito estendere al Presidente del Consiglio Regionale Passaleva, al Presidente della Regione Toscana Chiti e al Commissario di Governo Caruso per il sostegno mai venuto meno e l'adesione a questa grande condivisa sfida di civiltà.

Firenze, marzo 1998

Il Difensore civico  
della Regione Toscana  
Dr. Romano Farnappié

## **APPENDICE**



**Parere relativo all'interpretazione dell'art. 17, c. 45,  
legge 127/97**

COMITATO DI CONSULENZA TECNICO-GIURIDICA DEL  
CONSIGLIO REGIONALE DELLA TOSCANA

Seduta del 18.11.1997

Presenti: Proff. Andreani, E. Cheli, M. Luciani, S. Merlini, A. Pizzorusso, G. Strozzi, R. Zaccaria.

*Parere relativo all'interpretazione dell'art. 17, comma 45, della legge n. 127 del 1997*

**1 - Al Comitato di consulenza tecnico giuridica è stato chiesto di esprimere parere su alcuni problemi applicativi che sorgono dall'art. 17, comma 45, legge 15 maggio 1997, n. 127.**

Questa disposizione prevede: "qualora i Comuni e le Province, sebbene invitati a provvedere entro congruo termine, ritardino o omettano di compiere atti obbligatori per legge, si provvede a mezzo di commissario *ad acta* nominato dal difensore civico regionale, ove costituito, ovvero dal Comitato regionale di controllo. Il Commissario *ad acta* provvede entro 60 giorni dal conferimento dell'incarico".

La disposizione deve essere interpretata alla luce della valorizzazione del difensore civico regionale operata dall'art. 16, legge n. 127 del 1997, che si inquadra nella più generale valorizzazione delle autorità di garanzia, e, nello stesso tempo, della tendenza, presente nella stessa legge n. 127, a semplificare il rapporto fra amministrazione e cittadini e ad aumentare le competenze degli enti locali, riducendo i controlli esterni su di essi.

In particolare, viene chiesto:

- a) che cosa sia un atto "obbligatorio per legge";
- b) come ci si debba comportare se esistono rimedi alternativi specifici;
- c) chi sia competente a fissare il termine decorso il quale il difensore civico può nominare un commissario *ad acta*;

- d) se con l'espressione "Comuni e Provincie" si possa comprendere anche le comunità montane;
- e) se fra gli atti "obbligatori per legge" la cui omissione determina la possibilità di nominare un commissario *ad acta* da parte del difensore civico siano compresi anche i regolamenti;
- f) se fra gli atti "obbligatori per legge" la cui omissione determina la possibilità di nominare un commissario *ad acta* da parte del difensore civico siano compresi i bilanci preventivi.

La risposta a questi quesiti rende necessario ripercorrere, sia pure rapidamente, la genesi dell'art. 17, comma 45, legge n. 127 del 1997.

Questa disposizione riformula l'art. 48, legge 8 giugno 1990, n. 142 che la legge n. 127 abroga all'art. 17, comma 31.

L'art. 48, legge n. 142 del 1990 prevedeva, con una disciplina che può essere considerata piuttosto simile a quella in esame: "qualora i comuni e le provincie, sebbene invitati a provvedere entro congruo termine, ritardino od omettano di compiere gli atti obbligatori per legge, il comitato regionale di controllo provvede a mezzo di un commissario. Il termine assegnato non può essere inferiore a 30 giorni, salvo deroga motivata per i casi d'urgenza. Le modalità di esercizio dei poteri di cui al primo comma sono regolate dalla legge regionale".

Le maggiori differenze fra l'art. 48, legge n. 142 e l'art. 17, comma 45, legge n. 127 sono:

- per l'art. 48 la competenza ad esercitare il controllo sostitutivo spettava al comitato regionale di controllo. Per l'art. 17, comma 45 questa competenza viene attribuita al difensore civico;
- l'art. 48 prevedeva che il potere sostitutivo non potesse essere esercitato se l'autorità obbligata per legge a provvedere non si fosse vista assegnare un termine non inferiore a 30 giorni per adottare il provvedimento. Per l'art. 17, comma 45, non esiste un termine prefissato per legge, ma questo deve essere semplicemente "congruo";
- per l'art. 48 la legge regionale doveva disciplinare le modalità di esercizio del controllo sostitutivo. A questo proposito, l'art. 17, comma 45, tace del tutto.

La giurisprudenza aveva avuto modo di segnalare come l'art. 48, legge n. 142 del 1990 si segnalasse per una notevole continuità con le disposizioni prefiggenti in materia di controlli sostitutivi: "l'istituto (...) appare una costante nell'ordinamento comunale a partire a meno dalla legge comunale e provinciale 7 ottobre 1848 che, all'art. 182, attribuisce



all'allora intendente generale di *supplire d'ufficio* ove i consigli *non compiano operazioni fatte obbligatorie dalla legge*: formula che rimane identica nelle leggi del 1859 e del 1865, salvo che per l'organo che può sostituirsi, divenuto la deputazione provinciale (art. 136)" (T.A.R. Lazio, I Sez. 25 febbraio 1992, n 272, in *I Tar*, 1992, I, 938 e ss.).

In altre parole la previsione di un controllo sostitutivo sugli atti "obbligatorie per legge" che debbono essere emanati da parte degli enti locali, per così dire, minori è il portato di una lunga tradizione, che si può dire essere nata nel 1845, allo scopo di garantire la vigilanza dello Stato sugli enti locali.

**2 - Sub a) - Il primo quesito che viene posto, e che è sintetizzato con la lettera a), è che cosa si debba intendere per atto obbligatorio per legge.**

In particolare viene specificato. "posto che la natura di questa tipologia di atti è da definirsi caso per caso ed un elenco rischia di non essere esaustivo, si pone il dubbio di sapere quale caratteristica abbia l'atto 'obbligatorio per legge' e come si debba distinguere l'atto obbligatorio per legge dall'atto dove invece si riscontra un grado maggiore di discrezionalità politica da parte dell'ente locale".

Sulla risposta a questo quesito non si è registrata nel Comitato una unanimità di consensi.

In particolare, si è concordato sul fatto che atto obbligatorio per legge deve essere un atto vincolato nell'*an* e nel *quando*.

Se mancano questi due presupposti, difatti, non si può neanche affermare di essere di fronte ad un inadempimento dell'ente locale.

Il Consiglio di Stato, con la sentenza della Sezione Quarta, 11 gennaio 1993, n. 28 ) in *Cons. Stato*, 1993, I, 13) ha avuto modo di specificare che: "questo giudice ritiene che il potere sostitutivo da parte del Coreco, di cui agli articoli sopra richiamati, che ha come presupposto l'omissione di atti obbligatori per legge (esso equivale ad un controllo su un atto negativo), non possa essere esercitato quando vi sia discrezionalità sull'*an*; infatti in tal caso l'atto non può essere definito obbligatorio per legge; la diversa opinione appare in contrasto, sia con la lettera della normativa ordinaria che con gli artt. 128 e 130 della Costituzione".

Altra e diversa questione è se atto obbligatorio per legge debba essere l'atto che è vincolato anche nel *quo modo*.

Su questo problema, il Consiglio di Stato non prende esplicita posizione, pur specificando: "il caso all'esame non richiede (...) che il

collegio si esprima ulteriormente circa la portata del concetto di atto obbligatorio per legge: se cioè per atto obbligatorio per legge si debba intendere soltanto un atto dovuto, il cui contenuto sia interamente normativamente determinato, cioè in piena armonia con le disposizioni di cui agli artt. 128 e 130 della Costituzione; ovvero se la nozione di atto obbligatorio per legge comprenda anche un atto dovuto non determinato nel contenuto, in cui l'obbligo di provvedere discenda da dovere di soddisfare gli interessi da tutelare, tesi, questa seconda, che troverebbe la sua giustificazione nella funzione di indirizzo e coordinamento e nell'ampia portata che a tale funzione ha inteso attribuire la recente giurisprudenza costituzionale".

Su questo punto nel Comitato sono emerse due posizioni: una diretta a considerare la lettera della legge, che se avesse voluto intendere atti dei quali il *quo modo* sia predeterminato, avrebbe dovuto usare la parola "vincolati" e non quella "obbligatori"; l'altra preoccupata di garantire le autonomie locali da interferenze che non siano giustificate dal ruolo di autorità di garanzia che spetta al difensore civico e dalla volontà, sottesa a tutta la legge n. 127 del 1997, di valorizzare le autonomie locali.

A questo punto, si può affermare che, se vi è un unanime consenso a restringere il controllo sostitutivo agli atti vincolati nell'*an* e nel *quando* (consenso avvalorato anche dalla dottrina: L. GIOVENCO, A. ROMANO, *Ordinamento comunale*, Milano, 1994, 882 e ss.; R. IANNOTTA, *Ordinamento comunale e provinciale*, Padova, 1995, 434; G. M. POTENZA, *Legittimità degli atti nel nuovo ordinamento degli enti locali*, Rimini, 1993, 256; L. VANDELLI, *Ordinamento delle autonomie locali*, Rimini, 1990, 263 e ss.; ID., *I comuni e le province*, Bologna, 1996, 137), il quesito circa la pertinenza degli atti non vincolati nel *quomodo* alla categoria degli atti "obbligatori per legge" già prevista dall'art. 48, legge n. 142 del 1990, e ora contemplata dall'art. 17, comma 45, legge n. 127 del 1997, non vede una unanimità di consensi.

Probabilmente, una soluzione ragionevole può essere quella che tende a valutare il tipo di funzione che l'ente locale deve esercitare nel determinare il contenuto dell'atto che è obbligato ad emanare.

In particolare, si potrebbe distinguere quando il *quo modo* dell'esercizio del potere sia frutto di una sintesi politica e, invece, quando esso sia il frutto di discrezionalità amministrativa.

Nel primo caso, la necessità di garantire la responsabilità politica dell'ente locale nei confronti del corpo elettorale non pare che possa lasciare alternative: l'atto è senz'altro rimesso esclusivamente alla cognizione dell'organo istituzionalmente competente, salvo la possibilità, nel caso in cui sussista un obbligo di questo ente ad adempiere e questo

ente persista nell'inadempimento, di provvedere al suo scioglimento (in questo caso però il controllo non è più un controllo sull'atto ma sull'ente).

**3 - Sub b) – Viene chiesto come il difensore civico si debba comportare se esistono rimedi alternativi specifici.**

In particolare viene specificato che “il difensore civico è un organo di tutela non giurisdizionale alternativo per sua natura ai rimedi giurisdizionali e che ha come scopo istituzionale proprio quello di trovare soluzione rapida ed informale a quei casi che le forme dei ricorsi giurisdizionali renderebbero di lunga e complessa soluzione”.

In generale, non sembra che l'art 17, comma 45 limiti la competenza del difensore civico nel caso in cui esistano rimedi alternativi specifici.

In questi casi, occorrerà valutare se, per effetto del generale principio di specialità, il rimedio alternativo specifico sia direttamente rivolto a rimuovere l'inadempimento dell'ente locale ad un obbligo previsto dalla legge: se così è, è ragionevole ritenere che si debba provvedere secondo il rimedio alternativo specifico e non secondo l'istituto del controllo sostitutivo generalmente previsto dall'art. 17, comma 45.

Per il più specifico aspetto degli inadempimenti contrattuali, sui quali pure viene specificamente richiesto di esprimere parere, è possibile richiamare la sentenza del TAR Lazio, I Sez., n. 272/92, cit.

Nel caso deciso da questa pronuncia, l'organo di controllo aveva nominato un commissario *ad acta* per provvedere al pagamento di un debito che sarebbe derivato al Comune per effetto di un contratto di appalto di lavoro. Il giudice amministrativo ha avuto modo di statuire: “la fonte dell'obbligo di adempimento da parte del Comune non è (...) la legge, bensì, in ipotesi, un atto contrattuale, per cui - ... - l'atto di nomina del commissario ad opera dell'organo di controllo viola il disposto dell'art. 48, legge n. 142/90”.

Sotto questo aspetto, la sentenza introduce un criterio di distinzione piuttosto discutibile: l'adempimento di un contratto è un atto “obbligatorio per legge” e rispetto al quale non vi è alcun margine di discrezionalità per l'amministrazione, al punto che si potrebbe sostenere si tratti di un atto vincolato.

Altra e diversa questione è l'adempimento di un contratto sulla cui interpretazione le parti contraenti non concordano. In questo caso, la valutazione dell'obbligatorietà o meno dell'atto omesso dall'Amministrazione comunale verrebbe a coincidere con la soluzione

della *res litigiosa* e quindi con una attività che non pare possa essere ricondotta all'ambito di applicazione dell'art. 17, comma 45, legge n. 127/97 e, più in generale, alle funzioni del difensore civico.

In estrema sintesi, pare si possa affermare la competenza del difensore civico a nominare un commissario *ad acta*, in tutti quei casi in cui l'ente locale minore non emetta un atto "obbligatorio per legge", salvo che sia previsto (come, ad esempio, nel caso delle concessioni edilizie, all'art. 4, sesto comma, d.l. 5 ottobre 1993, n. 328, convertito dalla legge 4 dicembre 1993, n. 493 e novellato dall'art. 2, comma 60, legge 23 dicembre 1996, n. 662 o in materia di accesso ai documenti amministrativi, dagli artt. 22 e ss., legge n. 241 del 1990) un rimedio specifico per rimediare all'inadempienza dell'ente locale.

Non si applica invece l'art. 17, comma 45 a tutti gli inadempimenti che non riguardano obblighi di provvedere espressamente previsti dalla legge.

**4 - Sub c) - Con il quesito sintetizzato con la lettera c) è stato richiesto chi sia competente a fissare il termine.**

In particolare viene domandato se questo termine deve essere sempre fissato dal difensore civico o se invece si può agire direttamente, se emerge che l'ente inadempiente era già stato diffidato da altri soggetti pubblici o addirittura direttamente dall'interessato.

Viene inoltre specificato che in via di prassi l'ufficio tende sempre a dare un termine, più o meno breve a seconda dei casi.

Anche su questo punto il Comitato ha espresso una larga gamma di opinioni.

L'art. 17, comma 45, si limita a prevedere una diffida, ma non specifica affatto quale sia il soggetto che debba provvedere a questo adempimento.

Peraltro, anche l'art. 48, legge n. 142 del 1990 non prevedeva quale fosse il soggetto competente ad emanare la diffida e, in questa situazione, la legge regionale delle Marche n. 15/91, la legge regionale del Piemonte n. 30/91, la legge regionale dell'Emilia Romagna n. 7/92 e la legge regionale del Lazio n. 26/92 hanno previsto che sia l'organo di controllo ad effettuare l'invito all'ente a provvedere, vuoi d'ufficio o su richiesta (della Giunta regionale, per la legge piemontese; dei soggetti pubblici o privati, a qualsiasi titolo interessati, anche portatori di interessi diffusi costituiti in associazione o comitati, per la legge marchigiana; dei soggetti interessati, *tout court*, secondo la legge laziale).

In questo contesto, la individuazione esatta del soggetto competente ad emanare la diffida ovvero del soggetto competente a richiedere che sia emanata la diffida potrà essere definitivamente risolta dalla legge regionale che disciplinerà le concrete modalità del controllo sostitutivo.

Fino a quel momento è senz'altro coerente con i principi che si sono illustrati il procedimento sin qui seguito dall'ufficio del difensore civico, che in particolare dovrà valutare se i termini eventualmente assegnati siano stati congrui ed eventualmente invitare di nuovo l'amministrazione ed adempiere.

**5 - Sub d) - Con il quesito sintetizzato con la lettera d) viene chiesto se l'espressione "comuni e provincie" sia da intendere come da riferire genericamente a tutti gli enti locali cosiddetti minori (e quindi anche alle comunità montane) o se invece debba applicarsi un'interpretazione restrittiva e tecnica.**

La soluzione di questo quesito non è affatto semplice e anche su di esso sono state espresse varie opinioni all'interno del Comitato: da una parte, il controllo sostitutivo ha lo scopo di garantire la legalità dell'azione amministrativa esercitata dagli enti locali e non vi è perciò ragione per sottrarre le comunità montane a questa particolare forma di ingerenza nella autonomia loro garantita.

Si registra, peraltro, una contraddizione fra la natura e la funzione del controllo sostitutivo, che di per sé non sembrerebbe impedire una estensione di questa forma di controllo anche alle comunità montane, e l'orientamento dominante nella giurisprudenza costituzionale ed in dottrina (v. P. Barile *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, LUISS) secondo cui ogni limite ad una autonomia o ad una libertà deve essere interpretato nella maniera più restrittiva possibile.

In questa situazione, sembra sia da condividere la prassi sin qui seguita, e che può trovare un appiglio anche nell'art. 49, legge 142/90, per il quale le norme sul controllo e la vigilanza dettate per le Provincie ed i Comuni si applicano, fra l'altro, anche alle Comunità montane, segnalando però che l'esito di un eventuale contenzioso potrebbe non essere favorevole e che comunque anche questo problema dovrebbe essere risolto dalla legge regionale che definirà forme, termini e modi di esercizio del controllo sostitutivo.

6 - Sub e) - Con il quesito sintetizzato con la lettera e), è stato richiesto se l'espressione "atti", fissata dall'art. 17, comma 45, comprenda anche i regolamenti degli enti locali.

Anche su questo punto il Comitato non ha espresso una opinione unanime e taluni hanno sostenuto che l'esercizio del controllo sostitutivo sui regolamenti lederebbe illecitamente l'autonomia degli enti locali a causa della natura "sostanzialmente politica" di questa categoria di atti.

Altri hanno sostenuto la natura amministrativa della funzione regolamentare ed hanno perciò fatto discendere la risposta a questo quesito da quanto si è illustrato nel risolvere il problema sintetizzato con la lett. a).

In altre parole, per esprimere parere su questo punto si deve verificare se l'esercizio della funzione regolamentare sia ascrivibile ad una discrezionalità amministrativa, per quanto riguarda la determinazione del contenuto del regolamento, o se, viceversa, sia ascrivibile ad un esercizio di vera e propria sintesi politica.

Nel primo caso, sarebbe possibile nominare un commissario *ad acta*. Nel Secondo, no.

I regolamenti pare debbano essere interpretati come espressione di discrezionalità amministrativa e non di discrezionalità politica: vi è infatti un confine sostanziale fra funzione legislativa e funzione regolamentare che è dato proprio dal carattere di sintesi politica che può essere operata solo con la prima funzione e non anche con la seconda.

Secondo questa impostazione, sarebbe possibile l'esercizio di poteri sostitutivi nei confronti della mancata adozione di regolamenti da parte degli enti locali.

Tuttavia parte dei membri del comitato ha valorizzato il carattere tendenzialmente generale delle autonomie attribuite agli enti locali nel sistema introdotto con la legge n. 142 del 1990 e successivamente completato con le due leggi Bassanini ed in questa chiave ha riconosciuto la possibilità per gli enti locali di emanare norme che hanno un contenuto talmente discrezionale da poter essere definito politico.

Secondo questa seconda impostazione, non sarebbe possibile l'esercizio di poteri sostitutivi nei confronti della mancata adozione di regolamenti da parte degli enti locali.

Il problema, infine, non è risolto dalla previsione dell'art. 17, comma 91, legge n. 127 del 1997, che prevede la possibilità di nominare un commissario *ad acta*, da parte del Coreco, nei casi di mancata adozione dei regolamenti in materia di diritti procedurali ed accesso ai

documenti. Questa disposizione non sembra escludere tassativamente una potestà generale del difensore civico in questa materia, come invece viene adombrato nella richiesta di parere che è stata inviata.

Difatti, come si è potuto specificare rispondendo al quesito sintetizzato con la lettera b), l'esistenza di un rimedio alternativo non esclude la competenza generale. Di conseguenza, il fatto che la legge preveda per un determinato tipo di regolamento un particolare tipo di controllo sostitutivo, non esclude di per sé che gli altri regolamenti debba valere il controllo sostitutivo generalmente previsto dall'art. 17, comma 45.

**7 - Sub f) - La questione sintetizzata con la lettera f) ha per oggetto la possibilità di assoggettare a controllo sostitutivo la mancata approvazione dei bilanci preventivi da parte degli enti locali.**

Questo problema deve essere risolto in senso negativo per due ordini concorrenti di ragioni.

Da una parte si è osservato che l'approvazione del bilancio preventivo, al contrario di quella del bilancio consuntivo, che è un mero atto contabile, è un atto di altissima discrezionalità dell'ente locale che così sceglie gli obiettivi politici e amministrativi che intende perseguire nel relativo esercizio. Di conseguenza, questa categoria di atti risulta sottratta a controllo sostitutivo per le ragioni che si sono illustrate sub a).

Dall'altra la mancata approvazione del bilancio preventivo conduce al particolare procedimento di controllo sostitutivo di cui all'art. 39, II co., legge n. 142/90, disposizione non abrogata dalla legge n. 127 del 1997. Esiste quindi un rimedio specifico per questo particolare tipo di inadempimento e quindi non si dovrebbe applicare il potere sostitutivo previsto in generale dall'art. 17, comma 45, legge n. 127, secondo gli argomenti che si sono svolti sub b).

Le due argomentazioni possono anche essere lette in maniera coordinata: poiché il controllo sostitutivo di cui all'art. 17, comma 45 non può avere ad oggetto atti il cui contenuto sia ascrivibile ad una discrezionalità, per così dire, politica dell'ente locale, la legge n. 127 non ha abrogato il particolare tipo di controllo sostitutivo espressamente previsto per i bilanci preventivi, atti obbligatori per legge ma a contenuto sostanzialmente politico, dall'art. 39, II c., legge n. 142 del 1990.

**Accordo di cooperazione fra i Difensori civici regionali della Toscana e dell'Andalusia**

Firenze, 8 gennaio 1998

DIFENSORE CIVICO REGIONALE  
DELLA TOSCANADIFENSORE CIVICO REGIONALE  
DELL'ANDALUSIA

## PROTOCOLLO DI INTESA

Premesso che, con la revisione del Trattato di Maastricht, l'istituzione della "cittadinanza europea" e le misure in atto per il concreto avvio dell'Unione monetaria, si è aperto in Europa e negli Stati membri un processo di "convergenza istituzionale" che va interessando in modo crescente assetti, sistemi e metodi operativi della pubblica amministrazione nel suo complesso;

Considerato che tale impegno di adeguamento e di modernizzazione delle diverse amministrazioni, rispetto alla realtà dell'Unione e alle nuove domande delle società e delle economie, si va ancorando a principi di "sussidiarietà", attraverso la valorizzazione delle Regioni, quali organi di governo, legislazione e programmazione, e delle autonomie territoriali per la gestione degli interessi locali;

Considerato che, con l'attuazione della "cittadinanza europea" e in rapporto ai più generali processi di internazionalizzazione, il ruolo dei Difensori civici regionali e locali è destinato ad acquistare un rilievo crescente in direzione sia di nuovi livelli di difesa civica e dei diritti individuali e sociali, sia di un avanzamento ad ogni livello degli *standard* di efficienza, di efficacia e di trasparenza dell'amministrazione e dei servizi pubblici, quale condizione per la stessa crescita di competitività dei diversi sistemi;

Considerato che la cooperazione interregionale, che si va estendendo ormai alle funzioni e competenze dei Difensori civici, soprattutto a seguito del recente istituto del Difensore Civico Europeo e attraverso la creazione di apposite reti di collegamento e di supporto, si dimostra sempre più adeguata ai nuovi obiettivi della tutela e della qualità dello "spazio sociale" europeo;

Preso atto dei tradizionali rapporti di amicizia fra la Toscana e l'Andalusia, nonché dell'accordo stipulato fra le due Regioni per lo sviluppo della cooperazione nei vari campi di iniziativa, e delle volontà di approfondire la collaborazione ai campi della difesa civica e della tutela dei diritti umani e sociali;



## CONVENGONO

1. di istituire fra i due Uffici, nel quadro in particolare dei diritti legati alla cittadinanza europea e alla produzione legislativa dell'Unione, un canale permanente di reciproca consultazione in grado di consentire:
  - a) lo scambio delle conoscenze, nonché dei metodi e dei processi operativi per la difesa civica e la tutela dei diritti umani e sociali, anche riguardo all'avanzamento delle tecniche e della applicazione di indagini e possibilità di intervento;
  - b) la collaborazione, anche in rapporto alla valutazione dei rispettivi sistemi istituzionali, economici e sociali, riguardo alla evoluzione della struttura delle competenze e delle relazioni del Difensore civico con i soggetti pubblici e privati nei diversi settori d'intervento;
  - c) l'analisi dei rispettivi fabbisogni organizzativi, tecnologici e formativi in rapporto alle competenze ed ai processi più generali di integrazione europea, soprattutto in direzione della "convergenza" amministrativa europea e del superamento di squilibri e disparità che ostacolano la piena libertà di circolazione e di stabilimento fra le diverse realtà europee;
  - d) lo studio congiunto e la realizzazione di progetti finalizzati alla sperimentazione e diffusione di servizi innovativi per la difesa civica, trasferibili in altre realtà europee (risorse, modelli informativi, procedimenti, modalità di controllo e verifica, ecc.), in rapporto agli obiettivi di indipendenza e di autonomia funzionale dell'istituto e alle conquiste più avanzate a livello internazionale, con particolare riferimento ai documenti dell'ONU sulle istituzioni nazionali e locali di tutela e promozione dei diritti fondamentali della persona umana;
  - e) la promozione di documentazione e ricerche di comune interesse, nonché di incontro e seminari congiunti, aperti alla partecipazione europea dei Difensori civici regionali e locali;
2. di attivare, con effetto dal presente protocollo, una linea di reciproca consultazione e assistenza in relazione a richieste di intervento da parte di connazionali delle rispettive regioni nei confronti di amministrazioni statali, regionali e locali operanti nel territorio di competenza;
3. di promuovere l'iniziativa dei rispettivi coordinamenti a livello nazionale e in direzione del pieno riconoscimento e sviluppo del ruolo del Difensore civico regionale e locale nei processi di integrazione europea e nella Carte delle regioni che, per iniziativa del Consiglio d'Europa, sarà sottoposta alla ratifica degli Stati membri.

IL DIFENSORE CIVICO  
DELLA REGIONE TOSCANA  
(dr. Romano Fantappiè)

DEFENSOR DEL PUEBLO  
ANDALUZ  
(Jose Chamizo de La Rubia)

***Atto costitutivo della Conferenza nazionale dei  
Difensori civici regionali e delle Province autonome di  
Trento e Bolzano/Dichiarazione di intenti***

I Difensori civici delle Regioni a Statuto ordinario e speciale e delle Province Autonome di Trento e Bolzano, riuniti in Assemblea a Firenze il giorno 6 marzo 1998,

**CONSAPEVOLI**

Della necessità di dare una tutela sempre più piena ed efficace ai diritti fondamentali della persona sia individuali che diffusi e collettivi, come sanciti dal diritto internazionale dei diritti umani e come riconosciuti nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e nelle Convenzioni Internazionali delle Nazioni Unite, nella Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, nella Costituzione Italiana e nei rispettivi Statuti Regionali e Provinciali;

Dell'esigenza di assicurare il proprio contributo affinché l'attività dell'Amministrazione si conformi ai principi di legalità, imparzialità, buon andamento e democraticità previsti dalla Costituzione, dai rispettivi Statuti Regionali e Provinciali e dalla legislazione nazionale, regionale e delle Province autonome;

Del rilievo dato nei documenti delle Nazioni Unite, del Consiglio d'Europa e dell'Unione Europea, al Difensore civico quale Istituzione di Tutela non giurisdizionale dei diritti umani per la sua funzione di impulso e di controllo, tesa a garantire l'effettiva attuazione dei principi sopra richiamati nell'azione concreta delle pubbliche amministrazioni ed il rispetto dei principi di imparzialità, di buon andamento, di equità e di ragionevolezza;

Della circostanza che l'approfondimento comune delle problematiche affrontate e delle esperienze realizzate giovi anche al fine di attivare un confronto ed un dibattito aperto ad altri interlocutori istituzionali e non istituzionali, a livello nazionale, europeo ed internazionale;

**DECIDONO DI COSTITUIRE**

la Conferenza nazionale dei Difensori civici Regionali e delle Province Autonome di Trento e Bolzano, che opererà con le modalità previste dal Regolamento allegato alla dichiarazione d'intenti qui unita.

### DICHIARAZIONE D'INTENTI

1. La Conferenza nazionale dei Difensori civici regionali e delle Province autonome di Trento e Bolzano è organismo di valorizzazione del ruolo istituzionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome e si propone come sede idonea a realizzare le opportune relazioni con le altre di esperienze nazionali e internazionali. Essa è deputata a:

a) promuovere e consolidare l'istituto del Difensore civico e l'attività della Difesa Civica in Italia per garantire la tutela non giurisdizionale, in primo luogo nei confronti delle pubbliche amministrazioni, diffusa in tutto il territorio nazionale ed estesa a qualunque persona fisica o giuridica indipendentemente dalla sua nazionalità;

b) operare per favorire l'accoglimento e l'attuazione effettiva delle disposizioni e degli orientamenti internazionali relativi alla tutela dei diritti fondamentali della persona. A tal fine la Conferenza può attivare gli opportuni collegamenti con gli Organi delle Nazioni Unite che si occupano di tutela e promozione dei diritti umani e con il Consiglio d'Europa, in particolare con la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e con il *Congresso Europeo dei Poteri Locali e Regionali d'Europa*;

c) promuovere gli opportuni raccordi con il *Mediateur Europeo* e con gli altri organismi che ricevono petizioni in materia di tutela dei diritti presso il Parlamento Europeo, nonché con il Difensore civico nazionale, se e quando costituito;

d) promuovere, anche attraverso la Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza dei Presidenti dei Consigli Regionali e delle Province Autonome di Trento e di Bolzano, gli opportuni raccordi con il Parlamento nazionale e con il Governo;

e) promuovere azioni di raccordo e di dibattito, con i Difensori civici istituiti per iniziativa degli enti locali;

f) attivare iniziative di studio e di ricerca e promuovere ogni altra attività utile al raggiungimento delle proprie finalità.

2. Per il perseguimento delle proprie finalità la Conferenza dei Difensori civici regionali e delle Province Autonome può avvalersi della collaborazione delle Associazioni Internazionali dell'*Ombudsman* e di Centri di studio e di ricerca che operano nel campo delle discipline e degli istituti per la tutela dei diritti umani, delle tematiche concernenti la giustizia amministrativa e il funzionamento e l'organizzazione della P.A., nonché dei vari settori della difesa civica.

## **Regolamento della Conferenza nazionale dei Difensori civici regionali e delle Province autonome di Trento e Bolzano**

### **Art. 1 Composizione**

1. Fanno parte della Conferenza i Difensori civici regionali e delle Province Autonome di Trento e Bolzano.

### **Art. 2 Presidenza**

1. La Conferenza elegge a maggioranza dei Difensori civici in carica, un Presidente e due Consiglieri, che restano in carica due anni;
2. il Presidente svolge le funzioni di promozione, di coordinamento dei lavori e di rappresentanza della Conferenza;
3. il Presidente, d'intesa con i Consiglieri di cui al primo comma, o su richiesta di almeno tre Difensori civici, convoca la Conferenza e predispone l'Ordine del Giorno, coordina i lavori ed intraprende le iniziative concordate;
4. Il Presidente può delegare per lo svolgimento di specifici compiti uno dei Consiglieri di cui al primo comma.

### **Art. 3 Riunioni dell'Assemblea**

1. La Conferenza si riunisce in linea di massima con periodicità bimestrale nella sede di volta in volta determinata;
2. alle sedute della Conferenza possono partecipare i dirigenti o i funzionari degli uffici i quali, se a ciò delegati dal rispettivo Difensore civico, hanno diritto di voto;
3. la delega di cui al comma precedente può essere conferita anche ad un altro Difensore civico con un massimo di due deleghe per ciascuno;
4. la Conferenza è validamente costituita quando sono presenti, anche su delega, la metà più uno dei Difensori civici in carica.

### **Art. 4 Segreteria**

1. I compiti di segreteria della Conferenza sono svolti, in via ordinaria, dalla struttura del Difensore civico Presidente pro-tempore.

### **Art. 5 Norma Finale**

1. Le modifiche al presente Regolamento, all'Atto Costitutivo e alla Dichiarazione d'intenti, potranno essere deliberate solo con la maggioranza di cui all'art. 2.1.

**Elenco Difensori civici locali e Comuni convenzionati  
con il Difensore civico regionale****Provincia di Arezzo****LAURA GUIDELLI***Comuni Convenzionati:*

Anghiari, Bibbiena, Capolona, Castel  
Focognano, Castelfranco di Sopra,  
Chitignano, Civitella in Val di  
Chiana, Manciano della Chiana,  
Monterchi, San Giovanni Valdarno,  
Subbiano

**Provincia di Pistoia****VINCENZO NARDI****Comunità Montana Garfagnana****ANTONELLA PIERONI***Comuni Convenzionati:*

Camporgiano, Careggine,  
Castelnuovo G.na, Castiglione G.na,  
Fosciandora, Galliciano,  
Giuncugnano, Minucciano,  
Molazzana, Piazza al Serchio, Sillano  
Vergemoli, Villa Collemantina

**Comuni Chianti Fiorentino****MARCELLO POSSENTI***Comuni Convenzionati:*

Bagno a Ripoli, Barberino Val D'Elsa,  
Greve in Chianti, Tavarnelle Val di  
Pesa

**Comuni Val di Cornia****LUCIANO DUÈ***Comuni Convenzionati:*

Campiglia Marittima, Suvereto,  
Monteverdi, Sassetta

**Comprensorio Comuni****BEATRICE CHELLI***Comuni Convenzionati:*

Chiesina Uzzanese, Larciano, Massa  
e Cozzile, Monsummano Terme,  
Ponte Buggianese, Lamporecchio e  
Buggiano

**Comprensorio Comuni****CESARE BIANCALANA***Comuni Convenzionati:*

Capannori, Porcari

**Comune di Arezzo****ANNA MARIA NUTI****Comune di Aulla****GIULIVO RICCI****Comune di Barga****MANUELE BELLONZI****Comune di Calci****SANDRA MUNNO****Comune di Campi Bisenzio****MARIA CRISTINA MANGIERI****Comune di Cascina****ADRIANO GIACCHETTI****Comune di Castagneto Carducci****CLAUDIO TRAINI****Comune di Castelnuovo****Berardenga****FABIO FINETTI****Comune di Empoli****ANTONINO BONDÌ****Comune di Figline Valdarno****GIUSEPPE TAMBURRINO****Comune di Follonica****MASSIMILIANO QUERCETANI****Comune di Grosseto****FRANCESCO RUSSO**

**Comune di Manciano**

**ENRICO SANTINELLI**

**Comune di Montalcino**

**SANDRA CAPPELLI**

**Comune di Monteroni d'Arbia**

**GIOVANNA NANNI**

**Comune di Montignoso**

**SALVATORE SAJEVA**

**Comune di Pieve Fosciana**

**ELEONORA GIULIANI**

**Comune di Piombino**

**RAFFAELLO SIMONCINI**

**Comune di Pontedera**

**GIULIANO DE VICTORIIS**

**Comune di Prato**

**BENIAMINO FEDELINO**

**Comune di San Miniato**

**FILIBERTO SCORZOSO**

**Comune di San Vincenzo**

**CLAUDIO FONTANA**

**Comune di Sorano**

**FELICE NUCCI**

**Comune di Vico Pisano**

**STEFANO PUCCINELLI**

**Comuni Convenzionati con il  
Difensore civico regionale**

Altopascio, Camaiore, Barberino di Mugello, Borgo San Lorenzo, Dicomano, Firenzuola, Londa, Marradi, Montespertoli, Palazzuolo sul Senio, Pelago, Pontassieve, Reggello, Rufina, San Godenzo, San Piero a Sieve, Scarperia, Vaglia, Vicchio.

Comunità Montana Mugello - Val di Sieve.



