

ATTI PARLAMENTARI

XIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. CXXVIII
n. 1/3

RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL DIFENSORE CIVICO VENETO (Anno 1997)

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

Presentata dal Difensore civico della regione Veneto

Trasmessa alla Presidenza il 5 marzo 1998

PAGINA BIANCA

INDICE

Premessa	Pag.	9
1. — Considerazioni di carattere generale: stato e prospettive della difesa civica.....	»	11
1.1. — Il dibattito costituzionale ed i suoi esiti...	»	11
1.2. — Per una legge generale sulla difesa civica .	»	13
1.3. — La legge n. 127 del 1997, articoli 16 e 17 (comma 45)	»	14
1.3.1. — Articolo 17, comma 45, della legge n. 127 del 1997	»	14
1.3.2. — Articolo 16 della legge n. 127 del 1997	»	15
1.4. — Forme di tutela e di garanzia non giurisdizionali. Il contributo del Veneto	»	16
1.4.1. — La collaborazione con gli enti locali e i difensori civici locali	»	18
1.5. — Legge sulla <i>privacy</i> e conseguenti adempimenti	»	19
2. — L'attività di difesa civica nel Veneto	»	20
2.1. — Criteri di classificazione	»	20
2.2. — Criteri di gestione delle istanze	»	21
2.3. — Dati statistici e considerazioni	»	23
2.4. — Note relative agli enti di riferimento	»	35
2.5. — Note relative alle amministrazioni periferiche dello Stato (articolo 16 della legge n. 127 del 1997)		36

2.6. — Note relative alle materie	Pag.	40
2.7. — Note relative alla qualificazione degli istanti	»	41
2.8. — Note relative agli esiti delle istanze	»	42
2.9. — Note relative alle istanze poste ai sensi del- l'articolo 17, comma 45, della legge n. 127 del 1997	»	43
2.10. — Qualche esemplificazione	»	45
2.11. — Azioni di carattere propositivo e promozio- nale	»	50
3. — Attività di promozione e di rappresentanza	»	54
3.1. — Attività nell'ambito della comunicazione....	»	55
4. — Organizzazione dell'Ufficio	»	57
5. — Conclusioni e proposizioni	»	60

Indice degli allegati

- Allegato A** Il Difensore Civico - Autorità di garanzia.
Dibattito e deliberazioni della Commissione Parlamentare per le Riforme Costituzionali. A cura di Lucio Strumendo - Difensore Civico della Regione Veneto
(5.02.1997 - 4.11.1997)
- Allegato B1** Corrispondenza tra il Difensore Civico Regionale, la Presidente del Consiglio Regionale, la Giunta Regionale, il Presidente della I^a Commissione Consiliare Permanente in ordine all'applicazione del comma 45, art. 17, della legge 127/97
- Allegato B2** Documento di studio del Comitato di Consulenza Tecnico-Giuridica del Consiglio regionale della Toscana in ordine all'interpretazione dell'art. 17, comma 45, della legge 127/1997
- Allegato B3** Costituzione e Regolamento del Comitato di Bioetica dell'Azienda - U.L.S. n. 9 - Treviso
- Allegato B4** Scheda tipo del "Regolamento di Pubblica Tutela nei servizi sanitari
- Allegato B5** Situazione Difensori Civici Enti Locali e Difensori Civici Regionali
- Allegato B6** Esiti attività del Difensore civico regionale presso il Comune di Piove di Sacco (Padova)
- Allegato B7** Nota introduttiva del Difensore civico regionale alla raccolta delle relazioni dei Difensori civici regionali d'Italia 1995
- Allegato B8** Relazione anno 1996 del Mediateur Europeo
- Esiti seminario organizzato dal Mediateur Europeo - Bruxelles 23-24 giugno 1997 sul tema "La supervisione dell'applicazione del diritto comunitario a livello nazionale"

Comunicazione del Presidente della Commissione per le petizioni del Parlamento Europeo e Risoluzione della stessa Commissione riguardanti le forme di reciproca collaborazione ed integrazione

Allegato B9

Relazione del Difensore civico regionale alla Conferenza dei Difensori Civici Regionali d'Europa (Barcellona 29-30 ottobre 1997) sul tema "Las administraciones autonomicas regionales y los deriechos humanos en el proceso de integracion social de ciudadanos de paises terceros y la aplicacion de las politicas de sanidad, educacion y vivienda"

Allegato B10

Programma del corso su "Diritti e Pubblica Amministrazione - la difesa civica istituzionale" - anno accademico 1997/98 - presso la Scuola di Specializzazione in "Istituzioni e Tecniche di Tutela dei Diritti Umani" dell'Università di Padova

Allegato B11

Depliant divulgativo e "copertina" del volume contenente gli atti del convegno "Costituzione - Diritti Umani - Garanzie" - Edizioni CEDAM 1998 - Università di Padova - Palazzo del Bo - 11-12 aprile 1997

Prefazione del Difensore Civile Regionale al volume di Tiziano Tessaro "Gli atti amministrativi del Comune" - guida ragionata agli atti dopo la Legge 127/97 - Maggioli Editore

RELAZIONE
SULL'ATTIVITÀ SVOLTA
DAL DIFENSORE CIVICO VENETO
(Anno 1997)

PAGINA BIANCA

Premessa

L'anno appena trascorso ha registrato alcune novità degne di nota per l'attività e le prospettive dell'istituto di difesa civica.

Alcune di esse hanno determinato fin da subito alcune innovazioni rilevanti per l'azione del Difensore Civico: mi riferisco in particolare alle nuove disposizioni in materia di procedimenti, azione e controllo amministrativo recate dalla Legge 127/1997 (cosiddetta Bassanini 2) con gli artt. 16 e 17 (commi 39 e 45).

Altre novità si sono principalmente esplesate come indirizzi e linee di tendenza verso un riconoscimento di rilievo costituzionale e legislativo nazionale dell'Istituto di difesa civica; che - per l'appunto - ha conseguito, nella stesura conclusiva della proposta di riforma della Costituzione ad opera della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, l'approvazione dell'art. 111, a tale istituto espressamente dedicato, nell'ambito del titolo V (Pubblica amministrazione - Autorità di garanzia e organi simili) del progetto di legge costituzionale- .

Tali novità normative sono il segno (e la prova) da un lato e la premessa (e la condizione) dall'altro di un processo - che è culturale, civile e politico - di progressivo avanzamento della consapevolezza dei valori della cittadinanza e dei correlativi diritti, che va crescendo assieme allo sviluppo di una nuova concezione dei doveri, degli obblighi e delle responsabilità che gravano in capo alle pubbliche amministrazioni e ai loro rappresentanti, dirigenti e operatori.

Sono segnali e sintomi che si esprimono sia nella vivace e diffusa presenza delle organizzazioni associative che hanno per scopo la tutela dei cittadini; sia in una legislazione nazionale e regionale ed in una attività amministrativa sempre più accorta e sensibile a dare spazio al riconoscimento ai diritti, alle loro forme di tutela; sia nell'andamento e nella qualità degli accessi agli uffici del Difensore Civico, che testimoniano - assieme ai risultati conseguiti - l'interesse e la crescente fiducia riposta in questo istituto che la Regione Veneto ha attivato tre anni orsono.

Io rimango viepiù convinto che la presenza e l'attività di una istituzione della Regione - che si propone di ricomporre la dialettica del confronto e del contrasto fra i cittadini e le strutture operative della pubblica amministrazione, avvalendosi del dialogo, della mediazione, della

partecipazione al procedimento ed agendo in modi contestuali ed informali - concorra ad implementare le ragioni dell'adesione, del consenso e della fiducia dei cittadini nelle istituzioni rappresentative e quindi nel sistema di democrazia delle autonomie regionali e locali.

E' con questa convinzione che si è svolta nel corso del 1997 l'attività dell'Ufficio, che ha registrato un trend crescente di istanze presentate e di pratiche trattate e che è proseguita sia nell' impegno di presenza e di promozione sul piano scientifico e culturale a scala nazionale ed europea sia nel ruolo di guida dell'attività associativa, attraverso la rappresentanza del coordinamento dei Difensori Civici a livello nazionale.

1 - Considerazioni di carattere generale: stato e prospettive della difesa civica

1.1 Il dibattito Costituzionale e i nuovi esiti

Per ragioni di brevità e per dare una comprensione più compiuta e approfondita delle argomentazioni di rilievo costituzionale che stanno a fondamento del discorso che intendo qui proporre, ho accompagnato la presente relazione con un modesto dossier di documentazione (allegato A)

Colà sono raccolti gli elementi più significativi di un dibattito che ha caratterizzato l'azione del Coordinamento dei Difensori Civici regionali verso la Commissione parlamentare per le riforme costituzionali e le sequenze della discussione che ne è seguita sia presso il Comitato per le garanzie che in Commissione plenaria.

Vanno qui solamente richiamate alcune annotazioni:

a) l'esito sintetico, elittico e possibilistico della formulazione dell'articolo 111:

"la legge può istituire l'ufficio del Difensore Civico quale organo di garanzia nei rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione"

è il risultato di una vicissitudine alterna della formulazione originaria, che recitava:

"La legge istituisce l'Ufficio del Difensore Civico quale organo di garanzia nei rapporti tra cittadino e P.A., determinandone le competenze e coordinandone l'attività con quella degli analoghi uffici istituiti dalle Regioni, dalle Provincie e dai Comuni.

Chiunque vi abbia interesse può rivolgersi al Difensore Civico per esporre casi di cattiva amministrazione.

Fermi gli ordinari mezzi di tutela giurisdizionali, il Difensore Civico può proporre la risoluzione di controversie tra i cittadini e la pubblica amministrazione e segnalare agli organi competenti, anche ai fini dell'azione di responsabilità nei confronti dei funzionari dei dipendenti pubblici, i casi di cattiva amministrazione riscontrati.

La legge assicura le condizioni di indipendenza del Difensore Civico e ne disciplina la facoltà di accesso agli Uffici e ai documenti amministrativi per lo svolgimento delle relative funzioni",

ed è testimonianza da un lato di una nuova consapevolezza dell'utilità di uno strumento di tutela "non giurisdizionale" dei cittadini verso le P.A., dall'altro di un inquadramento costituzionale dell'Istituto e delle altre autorità di "garanzia" non ancora definito e chiaro.

b) L'art. 111 va interpretato nel contesto e come norma di integrazione e completamento degli articoli 106 (pubbliche amministrazioni) e 109 (Autorità di garanzia e Organi ausiliari):

"Le pubbliche amministrazioni operano nell'interesse dei cittadini, secondo principi di imparzialità, ragionevolezza e trasparenza.....L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni è disciplinata.....in base a criteri di efficienza, di efficacia e di economicità..... Sono garantiti la conclusione del procedimento entro un termine congruo e con decisione espressa e motivata o con accordo, il diritto all'informazione e all'accesso ad atti e documenti e la partecipazione dei cittadini, l'individuazione del responsabile del procedimento; i rimedi sostitutivi in caso di inerzia" (art. 106).

"Per l'esercizio di funzioni di garanzia o di vigilanza in materia di diritti e libertà,- garantiti dalla Costituzione, la legge può istituire apposite Autorità.

Il Senato della Repubblica elegge a maggioranza dei tre quinti dei suoi componenti i titolari delle Autorità di garanzia e di vigilanza. La legge ne stabilisce la durata del mandato, i requisiti di eleggibilità e le condizioni di indipendenza".

Le Autorità riferiscono alle Camere sui risultati dell'attività svolta" (art. 109).

Con il primo di tali articoli assume rilievo costituzionale l'acquisizione più avanzata e moderna della pubblica amministrazione, intesa esplicitamente come "funzione" che opera nell'interesse dei cittadini sulla base dei requisiti e principi di imparzialità, ragionevolezza, trasparenza, ormai entrate dopo la legge 241/90 nel plafone della cittadinanza e nel costume operativo degli addetti alla P.A.;

con il secondo dei due articoli si ritiene di sovvenire alla diffusa domanda di giustiziabilità nei rapporti con le P.A., evitando per quanto possibile il lungo e costoso ricorso giurisdizionale, per praticare quello reso da una Autorità di garanzia, che agisce con l'autorevolezza della "persuasione" in modo indipendente, esterno ma concomitante all'azione amministrativa.

c) Nella sua recente relazione per il 1997 il Procuratore Generale presso la Corte dei Conti del Veneto, commentando criticamente le previsioni di riforma costituzionale a proposito della Magistratura contabile e in particolare il

pericolo che venga abbandonato l'attuale sistema e la titolarità dell'azione di responsabilità in capo al pubblico ministero contabile, paventava che il "nuovo Pubblico Ministero" venisse indicato nel Difensore Civico; a cui riconosceva invece l'importanza della funzione quale portatore delle istanze dei cittadini nei difficili e complessi rapporti con la P.A. Io credo che la preoccupazione espressa dal Procuratore sia ben argomentata, ma che non trovi fondamento negli esiti della Bicamerale, che attribuisce piuttosto (art.119) tali compiti ai Magistrati della giurisdizione amministrativa.

d) La disciplina dell'art.111 del progetto di legge Costituzionale non conclude e non esaurisce la questione della difesa civica; e tuttavia è il segno del recepimento di una esigenza divenuta matura e visibile; ed è uno stimolo prestigioso ed efficace per dare - attraverso una legge organica del Parlamento - un assetto generale ad un Istituto, che finora ha trovato nelle Regioni per prime il luogo di innovazione, di sperimentazione e di supplenza.

L'attesa e la fiducia è che il successivo percorso parlamentare e referendario della revisione costituzionale confermino su questo punto la scelta dell'articolo 111 e che contemporaneamente prosegua e si concluda l'iter parlamentare sulle proposte di legge per l'istituzione del Difensore Civico.

1.2 Per una legge generale sulla Difesa Civica

Su questo argomento non credo valga la pena di soffermarsi diffusamente, perchè è stato oggetto d'attenzione anche nelle precedenti relazioni. Merita soltanto fare cenno, in breve, a tre questioni:

- presso la I^a Commissione Affari Costituzionali della Camera è iniziato l'esame dell'Atto Camera 619 (Vigneri e altri per l'istituzione del Difensore Civico Nazionale) e delle proposte collegate; è stato nominato il relatore (On.le Cerulli Irelli); è stato costituito un comitato ristretto per l'elaborazione di un testo unificato. Si presume che a breve si svolgano presso la Commissione le relative audizioni.
- l'idea prevalente - e da me condivisa - è quella rivolta ad una disciplina di principi di carattere generale, onde dar luogo ad un sistema di difesa civica a rete, coerente con il principio di sussidiarietà e con la domanda di federalismo e di autonomia, evitando il più possibile esiti ed impostazioni di carattere centralistico e burocratizzato.
- è viva la discussione in ordine alle caratterizzazioni prevalenti da dare al Difensore Civico, confrontandosi al riguardo da un lato indirizzi tesi a conservare all'istituto i caratteri di "tutela, dei diritti dei cittadini verso la pubblica amministrazione, " di promozione ", di persuasione e di mediazione; dall'altra posizioni tese a configurare per esso una funzione di "giustiziabilità" amministrativa, in ragione dell'accrescimento del

contenzioso amministrativo e dell'esigenza di alleggerire il sovraccarico di atti e processi in capo alla giurisdizione amministrativa. Quali che siano gli esiti in ordine alle due questioni appena richiamate, è importante registrare come, dopo vent'anni di una legislazione esclusivamente regionale, si stia dando corso ad una legislazione di principi di carattere nazionale che può concorrere a dare chiarezza, organicità e visibilità ad un istituto che nasce e trova la sua ragion d'essere nei principi di partecipazione, di trasparenza e di tutela dei cittadini.

1.3 - La legge 127/97 - artt. 16 e 17

Del resto che il legislatore si stia ponendo in questa prospettiva è testimoniato altresì dalle recenti innovazioni normative, recate dalla legge 127/97, che - assieme a tante altre e diverse disposizioni in materia di semplificazione dei procedimenti e di riordino della pubblica amministrazione - ha posto in capo ai Difensori Civici regionali nuovi compiti e nuove prospettive.

Mi riferisco, come è noto, agli artt. 16 e 17 (commi 39 e 45) della legge citata; i quali rispettivamente prevedono che i Difensori Civici regionali esercitino, anche nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato, le medesime funzioni che esercitano sulla base degli ordinamenti regionali, "sino all'istituzione del Difensore Civico nazionale" (art. 16); e che attribuiscono al Difensore Civico regionale il compito di attivare il "potere sostitutivo" con la nomina dei commissari ad acta in caso di "ritardo od omissione di compiere atti obbligatori per legge" da parte di Comuni e Provincie (art. 17 comma 45).

Le due disposizioni (ma in particolare la seconda) hanno già dato luogo alla rilevazione di problemi interpretativi e alla delineazione di opinioni controverse.

Ciò che conta in questa breve ricognizione sono le seguenti osservazioni:

1.3.1 - L'art. 17 - comma 45 - Legge 127/97

- L'art.17, con i suoi ben 138 commi eterogenei, è stato approvato in blocco attraverso un voto di fiducia; e, anche perciò, presenta indubbiamente formulazioni non compiutamente sistematiche e coerenti. Ne è testimonianza il fatto che già sono in corso iniziative legislative di modifica e precisazioni (esempio sul comma 38 e 39 dell'art.17) con l'atto Camera 4229. Del resto e in particolare, il richiamo al Difensore Civico

operato nell'art.17 appare del tutto incidentale e strumentale nel contesto di una operazione più complessiva di riordino e di riduzione degli organi di controllo sulla legittimità degli atti degli Enti locali che è stata condotta in modo incisivo e consistente; tant'è che, secondo opinioni prevalenti, ciò rischia di determinare una alterazione-sostanziale alle connotazioni più originarie e congeniali del Difensore Civico (tutore dei cittadini verso la P.A. più e prima che organo di controllo o organo di amministrazione attiva).

• Non stupisce, pertanto, che passando alla fase operativa, si siano appalesate incertezze, difformità di interpretazione e di comportamento, sollecitazioni disparate ad opera di enti locali, di amministrazioni richiedenti l'attivazione del potere sostitutivo, delle regioni, dei CO.RE.CO, degli stessi studiosi.

Si richiamano a titolo esemplificativo - ma anche come presupposto per una riflessione volta a dare certezza e chiarezza alla materia, - da un lato le determinazioni assunte al riguardo dalla Giunta Regionale (Delibera Giunta Regionale n. 3669 del 21 ottobre 1997), con il carteggio che ne è seguito fra la Presidente del Consiglio, il Presidente della I^a Commissione Consiliare; dall'altro la riflessione svolta, anche a tale riguardo, da un gruppo di illustri giuristi, a ciò incaricati dal Consiglio Regionale della Toscana.

E' opinione dello scrivente che - ferma restando ogni altra considerazione - non sia opportuna e coerente una dissociazione di responsabilità e di azione nell'esercizio della attivazione del potere sostitutivo fra la fase preliminare (invito - diffida) in capo ai CO.RE.CO; e quella, conclusiva per la nomina del Commissario ad Acta in capo al Difensore Civico.

Una dissociazione di tal genere - per quanto suffragata al presente dalle inadeguatezze organizzative e professionali dello staff del Difensore Civico - potrebbe dar luogo a incertezze operative e a conflitti di responsabilità non certo auspicabili.

A titolo di memoria per le valutazioni vengono allegati i documenti più significativi sulla questione: la corrispondenza tra il Difensore Civico regionale, la Giunta regionale, la Presidente del Consiglio, il Presidente della Commissione I^a (*allegato B1*); ed il documento di studio redatto da un prestigioso gruppo di giuristi incaricati dalla Regione Toscana (*allegato B2*).

1.3.2 - L'art. 16 - Legge 127/97

Quanto invece all'art. 16 è sufficiente ricordare che:

- richiama una esigenza e prenota un impegno della stessa Camera per l'approvazione di una Legge nazionale sul Difensore Civico;
- riconosce alle Regioni di aver avvertito per prime tale esigenza e di aver finora svolto un ruolo pilota di anticipazione e di supplenza;
- riconosce la Regione come l'ambito territoriale più idoneo e l'istituzione su cui realizzare, nel rispetto delle autonomie e del principio di sussidiarietà, il sistema a rete della difesa civica nazionale;
- impegna i Difensori Civici regionali a riferire, per quanto di competenza, con una propria relazione ai Presidenti delle Camere, in ragione delle incombenze previste dall'art. 16 della legge 127/97.

E', infatti, in ottemperanza a questa disposizione che copia della presente relazione (tenuto conto che questo è il primo semestre di attività così disciplinato) verrà trasmessa ai signori Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

1.4 Forme di tutela e di garanzia non giurisdizionale - Il Contributo del Veneto

Riflessi delle deliberazioni e del dibattito appena citati si sono determinati anche nella nostra Regione, che, peraltro, ha concorso anche con la partecipazione dei suoi più alti rappresentanti (Presidente della Giunta regionale, Presidente del Consiglio) a promuovere lo sviluppo delle idee nella direzione prima indicata.

In particolare ciò è avvenuto con la promozione e organizzazione del convegno "Costituzione, Diritti umani, garanzie - Forme non giurisdizionali di tutela e di promozione (Università di Padova - Palazzo del Bo - Archivio antico), promosso dal Coordinamento Nazionale delle Associazioni degli ex Consiglieri regionali, dalla Associazione degli Ex Consiglieri della Regione Veneto e dal Difensore Civico con lo specifico obiettivo di fornire un contributo di idee al confronto costituzionale, individuando nel sistema delle garanzie non giurisdizionali e nell'istituto del Difensore Civico una soluzione efficace per la tutela e la promozione dei diritti.

Di tale convegno sono in corso di pubblicazione le stampe di un volume presso la casa editrice Cedam di Padova.

Ma, correlativamente, il tema della difesa civica e - più in generale - quello della ricerca di soluzioni paragiurisdizionali e conciliative dei contenziosi - assieme a quello della disciplina delle attività delle autorità amministrative indipendenti - ha trovato modo di estendersi e di intensificarsi anche in altri ambiti e in altre forme espressive.

Mi riferisco all'attenzione crescente dedicata a questi temi dalla stampa, dalle sedi accademiche e scientifiche, dalle istituzioni preposte alla formazione - con le quali peraltro collabora attivamente il Difensore Civico anche a seguito di apposite convenzioni.

Ma, mi riferisco, più in particolare, all'esigenza di dare una definizione statutaria e una articolazione operativa a forme peculiari di svolgimento delle relazioni sociali e pubbliche particolarmente "sensibili" e moderne.

E' una esigenza che si va traducendo sempre più anche in una ricerca molto avvertita nel mondo sanitario; ove si vanno costituendo organi rappresentativi delle istanze culturali, scientifiche, professionali e sociali per promuovere e far valere la dimensione "etica" nel rapporto tra operatori sanitari e paziente (Comitati di bioetica).

Ed è una esigenza che si avverte in altri ambiti della P.A. preposti alla gestione dei servizi di pubblica utilità, attraverso la costituzione di forme di conciliazione e di arbitrato (ad esempio le **Commissioni miste conciliative** nel settore sanitario), a cui - a complemento delle carte dei servizi e degli URP - si sarebbe dovuto dar luogo già dopo la legge 241/90, la legge 517/93 di riforma sanitaria ecc..

Su ambedue queste questioni - promozione e costituzione dei comitati di bioetica e definizione di un regolamento di indirizzo per l'attivazione delle commissioni miste conciliative - è in fase di avanzata definizione anche l'iniziativa veneta.

Il Difensore Civico regionale ha partecipato attivamente al Comitato promotore e alla predisposizione del regolamento per la istituzione del Comitato di Bioetica dell'ASL di Treviso (di cui fa parte il giudice Stiz, che lo presiede) e sta seguendo con interesse ed intento promotore l'ipotesi di approvazione di una legge regionale per la costituzione di un Comitato di Bioetica Regionale.

Parimenti il Difensore Civico è stato promotore e partecipe attivo, assieme agli uffici dell'Assessorato alla Sanità, di un intenso confronto con il Coordinamento dei Direttori delle UU.SS.LL., con i Difensori Civici Locali e con le Associazioni di tutela dei diritti del malato (CO.DI.CI. - Tribunali diritti del malato, Associazione per la difesa dei diritti del malato) per la redazione di uno schema di Regolamento di Pubblica Tutela nei servizi sanitari; strumento che fra l'altro, pure a distanza di quattro anni dalla legge di riforma sanitaria, ha trovato in Italia e nel Veneto solo episodica e parziale attuazione presso le Aziende Sanitarie. I relativi atti e documenti - conclusa la fase istruttoria con l'audizione dei rappresentanti delle Associazioni - sono ora

nella disponibilità dell'Assessorato per le iniziative e le determinazioni che vorrà assumere (*allegato B3 - B4*).

1.4.1 - La collaborazione con gli Enti locali e i Difensori Civici locali

Per quanto riguarda i rapporti con gli Enti Locali (Comuni e Province) merita qui segnalare che

- a) è proseguita, seppur timidamente, l'attivazione di nuovi uffici dei Difensori Civici a livello provinciale e comunale - (in *allegato B5* sono fornite le relative informazioni).

Nel Veneto operano:

- - tre Difensori Civici Provinciali (alcuni di questi Belluno e Rovigo gestiscono in convenzione il servizio anche per altri Comuni);
- - n..30 Difensori Civici comunali;
- - un Difensore Civico di Comunità Montana (Comunità Montana Centro Cadore);
- - un Difensore Civico di Consorzio di Comuni (Comprensorio Opitergino).

- b) il Difensore Civico regionale regge, a seguito di apposita convenzione, l'Ufficio del Difensore Civico del Comune di Piove di Sacco (Padova) e del Comune di Selvazzano (Padova).

Degli esiti dell'attività, nel corso del periodo ottobre 1996-dicembre 1997, a Piove di Sacco, presentata all'assemblea consiliare di quel Comune il 30 gennaio 1998, si dà conto nell'allegato alla presente relazione (*allegato B6*).

- c) A seguito dell'approvazione della legge 127/97 (art. 17 commi 38 e 39, oggi, peraltro, opportunamente in fase di revisione legislativa con l'atto Camera 4229), ai Difensori Civici locali è stata attribuita la funzione di "controllo - valutazione", finalizzata alla richiesta di riesame su alcune tipologie di delibere delle Giunte o dei Consigli, a seguito di richieste di un quarto (o un quinto) di consiglieri. E' una circostanza che, a quanto risulta, non si è determinata con frequenza e per la quale sussistono riserve in ordine alla sua conformità e pertinenza circa le funzioni più tipiche del Difensore Civico locale.

- d) Il Difensore Civico regionale partecipa ad un'attività di coordinamento con i Difensori Civici provinciali e comunali. E' un'attività avviata da

circa un anno, utile per svolgere scambi di esperienze e di pratiche operative, di cooperazione, soprattutto quando le istanze presentate investono amministrazioni regionali o statali, su cui non può svolgersi l'azione dei Difensori Civici locali.

Ma, a riguardo del coordinamento con i Difensori Civici - nominati ai sensi degli statuti autonomistici e dell'art. 8 della legge 142/90, - si pone con forza l'esigenza di svolgere una accurata iniziativa conoscitiva e di promozione verso le autonomie locali per conoscere lo stato degli adempimenti ad opera di Comuni e Province in materia di adeguamento alle norme previste dalle leggi 241/90 e 127/97 (Regolamenti, carta dei servizi, URP), nonché l'interesse e la disponibilità a istituire e realizzare gli uffici del Difensore Civico (utilizzando allo scopo anche le forme associative e collaborative).

Credo che, - tenuto conto anche dell'avvio delle attività della Conferenza permanente Regione-Autonomie locali prevista dalla legge regionale (art. 9 l.r. 20 del 3 giugno 1997) e dell'impegno della Regione per valorizzare il processo di autonomia e sostenere azioni di cooperazione e coordinamento, - sia auspicabile e possibile avviare iniziative rilevanti di promozione e di collaborazione fra la Regione, l'ANCI Veneto e URPV.

Ciò a maggior ragione, ricordando che nelle ipotesi di proposte di legge di riforma nazionale sulla difesa civica, all'art. 23, si fa espresso riferimento alla esigenza di un riadeguamento del citato articolo 8 della legge 142/90.

1.5 - Legge sulla Privacy e conseguenti adempimenti

Un'ultima annotazione, nel contesto di queste considerazioni di carattere generale, merita essere svolta a proposito della tutela della "privacy" e della gestione dei dati personali che affluiscono e vengono trattati dall'Ufficio, tenendo in conto che talvolta si tratta di dati "sensibili" per cui si impone un comportamento teso a garantire la riservatezza. Io stesso ho segnalato ai colleghi Difensori Civici regionali e ho segnalato (per ora solo informalmente) al Garante della privacy, Prof. Stefano Rodotà, l'esigenza di una riflessione in grado di accogliere la specificità del flusso delle informazioni presso il Difensore Civico, ove i dati vengono comunicati assai spesso in forma colloquiale, confidenziale, discreta e riservata.

Su ciò si ipotizza al più presto un confronto con l'ufficio nazionale del Garante.

2 - L'attività di difesa civica nel Veneto

2.1 Criteri di classificazione.

La rendicontazione dell'attività per il 1997 deve tener conto di alcune novità e precisazioni:

- A) E' fatto obbligo al Difensore Civico Regionale (art. 16 II° comma della legge 15 maggio 1997, n. 127) di inviare ai Presidenti del Senato e della Camera dei Deputati entro il 31 marzo una relazione sull'attività svolta nell'anno precedente.

Di tale obbligo con la presente relazione si dà riscontro, evidenziando nel corso dell'esposizione, i capitoli e i punti che abbiano attinenza con il primo comma dell'art. 16; e in particolare segnalando le considerazioni svolte a proposito delle istanze e degli interventi rivolti alle "Amministrazioni periferiche dello Stato", a decorrere dal mese successivo dell'entrata in vigore della citata legge n. 127/97 (dal giugno 1997 al dicembre 1997).

- B) Le peculiarità normative e procedimentali, espresse dal già citato art. 17 comma 45 (esercizio dell'attivazione del potere sostitutivo), hanno consigliato - almeno per questo secondo semestre di attività, che pure fa presagire ipotesi di ulteriori specificazioni o modificazioni della norma - di raccogliere in un elenco apposito le istanze a ciò riferite e che pertanto verranno computate e commentate separatamente (40).

- C) Vengono qui solo richiamate, ma non specificamente trattate, le istanze (42) raccolte dal Difensore Civico presso il Comune di Piove di Sacco (Padova).

Il commento, la descrizione sono contenuti nella relazione resa a quell'Assemblea Consiliare il 30 gennaio 1988, da cui ha ottenuto il consenso e la richiesta di proseguimento e perfezionamento della convenzione stipulata alla fine del 1996.

Alle istanze di Piove di Sacco andranno sommate quelle raccolte e trattate presso il Comune di Selvazzano Dentro (11) di cui si darà conto il prossimo anno. Vanno, infine, considerate quelle istanze (74) o semplici accessi informativi all'Ufficio, per il cui grado di pertinenza o di importanza o di incidenza con le prerogative dell'Istituto, non si è ritenuto opportuno o potuto dare un rilievo formale, realizzandovi attorno un fascicolo od una istruttoria;

che, per il caso, si è risolta pressochè contestualmente al colloquio o con una attestazione di non competenza, o con una informazione o un suggerimento.

2.2 - Criterio di gestione delle istanze

L'appena ricordata circostanza favorisce la giusta opportunità per dare qualche precisazione in ordine alle modalità di svolgimento dell'attività istruttoria svolta dall'Ufficio. Essa ha ordinariamente questa sequenza:

Ricevuta la richiesta e valutato che la questione non appaia manifestamente infondata (e se lo è, l'istante viene subito informato) si forma il fascicolo, all'interno del quale vengono raccolti il ricorso, i documenti ad esso allegati, le notizie, le ricerche legislative, dottrinarie e giurisprudenziali e quanto altro ritenuto volta a volta utile acquisire.

Se le doglianze sono rappresentate oralmente e se, per la loro semplicità, non richiedono di essere formalizzate in una richiesta scritta, si esauriscono in uno o più colloqui - anche telefonici - nel corso dei quali vengono valutati i vari elementi, forniti chiarimenti, formulati consigli e suggerimenti, ulteriormente integrati ed aggiornati a seconda dell'esito che il precedente suggerimento ha sortito presso l'interlocutore, destinatario dell'intervento.

Se invece si dà luogo alla formazione di un fascicolo, si prendono in considerazione le iniziative che il Difensore Civico può utilmente intraprendere.

Delineati gli esatti termini della questione, individuati l'Ente o gli Enti che concorrono all'espletamento della procedura, il loro ambito di competenza, gli adempimenti cui sono tenuti (per esempio in materia di inquinamento, occorre stabilire se l'obbligo di intervenire fa capo - separatamente o congiuntamente - al Sindaco, all'U.S.L., agli Assessorati regionali e provinciali all'ecologia e ad altri Organi), viene individuato il tipo di intervento che è utile che il Difensore Civico svolga.

Viene così predisposta una nota (ovvero vengono assunti appunti informali), con la quale si richiama l'attenzione dell'amministrazione competente su eventuali errate interpretazioni di legge; su comportamenti che lasciano presagire l'assunzione di provvedimenti che, verosimilmente, presenteranno vizi di legittimità; su procedure che sembrano non rispettare il dettato normativo; su provvedimenti a proposito dei quali l'opinione pubblica lamenta l'inopportunità, ecc..

In tal modo, si instaura tra il Difensore Civico e l'Amministrazione un rapporto dialogico, che può aver luogo per via documentale, colloquio diretto o colloquio telefonico.

L'attività istruttoria che l'Ufficio svolge, assume maggiore o minore complessità a seconda del tipo di questione prospettata.

E', comunque, un'attività che in gran parte dei casi avviene attraverso conversazione e confronto diretto. Talvolta ad esso subentra quello documentale perchè è con la rappresentazione scritta delle ragioni (che in fatto e diritto costituiscono il fondamento della doglianza del cittadino) che si può tentare di indurre un'Amministrazione (soprattutto quando è chiamata in causa contestualmente ad altre ciascuna per la parte di competenza) a riflettere sul proprio operato e a rispondere in modo pertinente alle osservazioni fatte.

Spesso il dialogo si affina al punto da ottenere i risultati sperati, addivenendo alla composizione della intera vicenda o almeno di una parte di essa; altre volte l'interlocutore si irrigidisce sulle proprie posizioni e si rende impenetrabile.

Ciò pone in essere ulteriori questioni che appartengono al dibattito e alle determinazioni sulla rilevanza giuridica, degli interventi del Difensore Civico. Sul tema vi è già stata - oltre che interventi di dottrina fin dal 1988 - una interessante sentenza (n. 24 del 1992) del TAR della Liguria; che ha ritenuta giustificata la sanzione disciplinare della censura, irrogata ad un funzionario della Regione, che non aveva offerta la dovuta collaborazione al Difensore Civico regionale; e ciò in considerazione dei fini di pubblico interesse cui è indirizzata l'attività di quest'ultimo, al quale sono tenuti a prestare la propria collaborazione anche tutti gli altri enti od istituti. Ma su ciò in particolare si attendono esiti più conclusivi e chiari dalla approvazione della più volte citata proposta di legge, ora all'attenzione del Parlamento nonché dalla rilevanza costituzionale che si auspica assuma l'Istituto.

2.3 - Dati statistici e considerazioni

Le schede più analitiche, sottoriportate, indicano un incremento delle istanze presentate e trattate dall'Ufficio nel corso del 1997.

Infatti nel corso del 1997 sono state presentate e trattate n. istanze 652, di cui

- 40 ai sensi dell'art. 17 comma 45 della legge 127/97 (per il cui commento si veda il successivo capitolo n. 2.8)
- n. 75 presentate e non formalizzate in appositi fascicoli,
- n. 42 relative al Comune di Piove di Sacco (per cui si fa riferimento all'*allegato B6*)
- n. 11 relative al Comune di Selvazzano
- n. 484, regolarmente assunte e trattate, alle quali vanno aggiunte n. 30 pratiche riportate dall'anno 1996 e concluse.

Di queste ultime 484 sono state concluse - per diverse motivazioni e con esiti differenziati n. 402 pratiche.

A tali pratiche concluse vanno aggiunte quelle, parimenti concluse:

- 16 su 40 (di cui all'art. 17 comma 45 della legge 127/97)
- 39 su 42 del Comune di Piove di Sacco;
- 30 su 37 (e quelle ereditate dagli anni precedenti)
-

per un totale di n.476 pratiche concluse su 603.

Non sono qui e in seguito considerate le istanze che non hanno avuto una esplicita formalizzazione in fascicolo (75); e quelle del Comune di Selvazzano.

Per comodità di lettura le schede statistiche sono state ordinate fra gli altri anche secondo tre parametri che hanno costituito altresì la falsa riga per il criterio informatizzato di classificazione e di archiviazione:

Enti di riferimento	Regione
	Aziende sanitarie e ospedaliere
	Enti Locali
	Amministrazioni periferiche dello Stato
materie generali e loro specificazioni	Altri Enti territoriali
	Sicurezza sociale
	Sanità e igiene
	Istruzione e formazione professionale
	Lavoro - Attività produttive
	Tasse e Tributi
	Territorio
	Istituti di partecipazione al procedimento amministrativo
	Varie
	Singolo
la qualificazione dell'istante	Singolo in nome di altri (Comitato, ecc.)
	Associazioni
	Interessi diffusi - interventi d'ufficio

SITUAZIONE ISTANZE PRESENTATE
ALL'UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO DEL VENETO

ANNO 1994 (dall'1.9.94)	totale istanze	101
ANNO 1995	" "	388
ANNO 1996	" "	477
ANNO 1997	" "	484

TOTALE ISTANZE N. 1450

RIPARTO DELLE ISTANZE PRESENTATE NEL 1997 PER PROVINCIA

VENEZIA	183	37%
VERONA	42	9%
VICENZA	45	9.5%
PADOVA	115	24%
ROVIGO	14	3%
TREVISO	65	13.5%
BELLUNO	20	4%
TOTALE	484	100%

ISTANZE PERVENUTE NEL CORSO DEL 1997:

DA ASSOCIAZIONI	N.	12
DA COMITATI	N.	19
DA CENTRI O TRIBUNALI DEL MALATO	N.	06

A MEZZO DIFENSORI CIVICI LOCALI: N. 18

A MEZZO DIFENSORI CIVICI REGIONALI: N. 03

ISTANZE TRASMESSE AL TUTORE DEI MINORI

ANNO 1996 ISTANZE N° 4

ANNO 1997 ISTANZE N° 1

ISTANZE TRASMESSE PER COMPETENZA A DIFENSORI CIVICI**ANNO 1997**

DIFENSORI CIVICI REGIONALI ISTANZE N° 4

DIFENSORI CIVICI LOCALI ISTANZE N° 2

SUDDIVISIONE PER MATERIE 1997

B - Sicurezza Sociale	anno 1994	istanze	n. 14	
	anno 1995	“ “	n. 41	
	anno 1996	“ “	n. 53	
	anno 1997	“ “	n. 55	11.5%
	TOTALE		n.163	
C- Sanità e Igiene	anno 1994	istanze	n. 7	
	anno 1995	“ “	n. 25	
	anno 1996	“ “	n. 57	
	anno 1997	“ “	n. 48	10%
	TOTALE		n.137	
D - Istruzione e Form. Prof.le	anno 1994	“ “	n. 2	
	anno 1995	“ “	n. 10	
	anno 1996	“ “	n. 20	
	anno 1997	“ “	n. 32	6.5%
	TOTALE		n. 64	

E- Lavoro - Attività Prod.	anno 1994	“	“	n. 24	
	anno 1995	“	“	n. 94	
	anno 1996	“	“	n. 93	
	anno 1997	“	“	n. 90	18.5%
	TOTALE			n.301	
F- Tasse e Tributi	anno 1994	“	“	n. 19	
	anno 1995	“	“	n. 47	
	anno 1996	“	“	n. 59	
	anno 1997	“	“	n. 67	14%
	TOTALE			n.192	
G- Territorio	anno 1994	“	“	n. 24	
	anno 1995	“	“	n.120	
	anno 1996	“	“	n. 152	
	anno 1997	“	“	n. 146	30%
	TOTALE			n.442	

H - Ist. Part. Proc. Amm.vo	anno 1994	"	"	n. 5	
	anno 1995	"	"	n. 39	
	anno 1996	"	"	n. 36	
	anno 1997	"	"	n. 31	6.5%

TOTALE **n.111**

I - Varie	anno 1994	"	"	n. 6	
	anno 1995	"	"	n. 12	
	anno 1996	"	"	n. 7	
	anno 1997	"	"	n. 15	3%

TOTALE **n. 40**

TOTALE **n°1450**

SITUAZIONE DELLE PRATICHE CONCLUSE PER MATERIA

B- SICUREZZA SOCIALE	1994	14	
	1995	41	
	1996	50	
	1997	48	su 55
	totale	153	su 163
C- SANITA' E IGIENE	1994	7	
	1995	25	
	1996	56	
	1997	40	su 48
	totale	128	su 137
D. ISTRUZIONE E FORM. PROF. LE	1994	2	
	1995	10	
	1996	20	
	1997	25	su 32
	totale	57	su 64
E - LAVORO	1994	24	
	1995	94	
	1996	93	
	1997	77	su 90
	totale	288	su 302

F - TASSE E TRIBUTI	1994	19	
	1995	47	
	1996	59	
	1997	57	su 67
totale		182	su 192
G - TERRITORIO	1994	24	
	1995	118	
	1996	152	
	1997	118	su 146
totale		412	su 442
H - IST. PART. E PROC. AMM.VO	1994	5	
	1995	39	
	1996	34	
	1997	27	su 31
totale		105	su 111
I - VARIE	1994	6	
	1995	12	
	1996	7	
	1997	10	su 15
totale		35	su 40
TOTALE ISTANZE CONCLUSE		1360	su 1450

ENTI DI RIFERIMENTO

REGIONE	1994	30	
	1995	91	
	1996	97	
	1997	125	26%
	TOTALE		344
COMUNI	1994	37	
	1995	135	
	1996	167	
	1997	158	33%
	TOTALE		498
PROVINCE	1994	2	
	1995	13	
	1996	25	
	1997	22	3,5%
	TOTALE		62
ULSS	1994	18	
	1995	32	
	1996	53	
	1997	64	12,5%
	TOTALE		167

INPS INPDAP ENPALS	1994	3	
	1995	17	
	1996	20	
	1997	15	3%

		TOTALE	55

MINISTERI STATALI	1994	5	
	1995	74	
	1996	41	
	1997	42	9%

		TOTALE	162

CONSORZI	1994	2	
	1995	8	
	1996	18	
	1997	14	3%

		TOTALE	42

PROVVEDITORATO STUDI	1994	1	
	1995	6	
	1996	14	
	1997	14	3%

		TOTALE	35

ENTI VARI	1994	8	
	1995	19	
	1996	33	
	1997	30	7%

TOTALE	90

RIEPILOGO ISTANZE TRATTATE ANNO 1997

Presentate nell'anno	1997	484	e concluse	402
Riportare dall'anno	1994	0	e concluse	0
Riportate dall'anno	1995	1	e concluse	0
Riportate dall'anno	1996	36	e concluse	30
TOTALE		522	e concluse	432

con una percentuale del

82.75%

2.4 - Note relative agli Enti di riferimento

Continuano a prevalere le istanze proposte con riferimento alle Amministrazioni locali (Comuni e Province - assieme: 180 su 484 pari al 37%) e alla Regione (126 su 484 pari al 26%).

Ve n'è buon motivo!

Infatti per un verso, - nonostante si vada incrementando il numero dei Difensori civici locali (su 580 Comuni, e sette Province hanno il difensore civico n. 30 Comuni, 3 Province, 1 Comunità Montana, 1 Consorzio di Comuni; 2 Comuni sono rappresentati dal Difensore Civico regionale, 20 Comuni rappresentati dal Difensore civico Provinciale) - rimane tuttavia il fatto che è in capo alle autonomie locali che si esercita la parte prevalente delle pubbliche attività amministrative che hanno più immediato impatto con i cittadini in termini di documenti, servizi e prestazioni; per altro verso ritorna frequente il caso di interrelazione e di integrazione di competenze intorno ad una medesima azione o procedimento amministrativo tra Enti locali, Aziende sanitarie e Regioni.

Non a caso le materie su cui ricorre più frequente questo tipo di istanze sono quelle (prestazioni sociali sanitarie, programmazione e uso del territorio, autorizzazioni amministrative e urbanistiche, lavoro) che appartengono alle competenze del sistema regionale e autonomistico.

Con gli Amministratori dei Comuni, con i Dirigenti e Funzionari regionali e degli Enti Locali in prevalenza il rapporto si è svolto in un clima di collaborazione e di disponibilità: cosicché - se non sempre il confronto ha dato luogo all'accoglimento dell'istanza - tuttavia l'opera di persuasione, di mediazione concorre a far comprendere e convincere l'istante sulla plausibilità delle posizioni della Pubblica Amministrazione.

Pur non essendo stati dovunque e compiutamente adottati i regolamenti, derivati dalla legge 241 e seguenti, pur tuttavia si va diffondendo la cultura della partecipazione al procedimento, della trasparenza e l'etica della responsabilità negli operatori.

Sono convinto che a perfezionare questa linea di tendenza concorrerà altresì la recente approvazione da parte della Giunta regionale della deliberazione 4313 del 9 dicembre 1997 (procedimenti amministrativi regionali ai sensi della legge 241/90 e legge regionale 1/1997), di cui si auspica una più diffusa e capillare diffusione al pubblico interessato; e l'adozione di una legge regionale o di un regolamento sull'"accesso" agli atti della Regione.

2.5 - Note relative alle Amministrazioni periferiche dello Stato (art. 16, L. 127/97)

Si dà qui notizia degli interventi operati con riferimento alle Amministrazioni periferiche dello Stato.

AMMINISTRAZIONI PERIFERICHE DELLO STATO

MINISTERO DELLE FINANZE Totale istanze n. 12	⇒ -Dipartimento Entrate ⇒ -Centro Servizi Imposte Dirette ⇒ -Servizi Demaniali ⇒ I.V.A. ⇒ -Ufficio Registro ⇒ -Direzione Compartim.le del Territorio
MINISTERO LAVORI PUBBLICI Totale istanze n. 1	⇒ Magistrato alle Acque
MINISTERO DELLA SANITA' Totale Istanze n. 3	
MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE Totale Istanze n. 14	⇒ Provveditorato agli Studi

Segue: Tabella Amministrazioni periferiche dello Stato

MINISTERO DELL'INTERNO Totale Istanze n. 6	⇒ Prefettura ⇒ Polstrada ⇒ Questura
MINISTERO DEL TESORO Totale Istanze n. 6	⇒ Istituti Previdenziali Pensioni di Guerra ⇒ Ragioneria Provinciale dello Stato
MINISTERO DEI TRASPORTI Totale Istanze n. 3	⇒ Motorizzazione Civile
MINISTERO DELLA DIFESA Totale Istanze N. 3	⇒ Genio Militare
MINISTERO DEGLI ESTERI Totale Istanze N. 2	
MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE Totale Istanze N. 2	
MINISTERO RISORSE AGRARIE E FORESTALI Totale Istanze n. 1	

Segue: Tabella Amministrazioni periferiche dello Stato

MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA Totale Istanze N. 1	⇒ Direzione Carcere S.Maria Maggiore
MINISTERO DEI BENI CULTURALI Totale Istanze n. 2	⇒ Soprintendenza Archeologica ⇒ Soprintendenza dei Beni Ambientali e Architettonici
Totale Istanze n. 1	
A.C.I. Totale Istanze n. 4	
ENTI PREVIDENZIALI Totale Istanze n. 15	⇒ I.N.P.S. ⇒ I.N.P.D.A.I. ⇒ I.N.P.D.A.P. - C.P.D.E.L. ⇒ E.N.P.A.L.S. ⇒ ISTITUTO POSTELEGRAFONICI.

TOTALE GENERALE ISTANZE

N. 76 con una percentuale del 15,7% su 484 istanze totali.

L'opportunità di una riflessione specifica relativamente alle Amministrazioni periferiche dello Stato, è data dall'approvazione dell'art. 16 della legge 127/97 che così recita:

"ART. 16

(Difensori Civici delle Regioni e delle Province Autonome)

- 1) *A tutela dei cittadini residenti nei Comuni delle rispettive Regioni e Province autonome e degli altri soggetti aventi titolo secondo quanto stabilito dagli ordinamenti di ciascuna Regione e Provincia autonoma, i Difensori Civici delle Regioni e delle Province Autonome esercitano, sino all'istituzione del Difensore Civico Nazionale anche nei confronti delle Amministrazioni periferiche dello Stato, con esclusione di quelle competenti in materia di difesa pubblica e di giustizia, le medesime funzioni di richiesta, di proposta, di sollecitazione e di informazione che i rispettivi ordinamenti attribuiscono agli stessi nei confronti delle strutture regionali e provinciali.*
- 2) *I Difensori Civici inviano ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati entro il 31 marzo una relazione sull'attività svolta nell'anno precedente ai sensi del comma 1".*

Come si è detto in altra parte della relazione, la norma è rilevante perchè determina l'impegno ad una legge nazionale sulla difesa civica; perchè riconosce nel Difensore Civico regionale anticipatamente l'interlocutore per la tutela dei cittadini anche nei confronti delle Amministrazioni periferiche dello Stato, perchè in sostanza convalida l'impianto normativo e le esperienze di difesa civica regionale, perchè infine prescrive per il Difensore Civico regionale l'obbligo di riferire - per questo specifico aspetto definito dall'art. 16 - ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati..

A tal fine giova precisare: che la norma trova possibile formale applicazione dal giugno 1997; che pur tuttavia già da prima i Difensori Civici regionali accoglievano anche le istanze riferite alle Pubbliche Amministrazioni dello Stato e ne curavano l'espletamento, avvalendosi - oltre che delle relazioni di cortesia, ed elaborazioni e disponibilità dei funzionari corrispondenti - del richiamo più generale ai principi di buon andamento ed imparzialità recate dall'art. 97 della Costituzione. Infine conta precisare che, trattandosi del primo periodo di avviamento e di rodaggio di una disposizione, che non è azzardato ritenere possa trovare quanto prima una più compiuta organica e definitiva sistemazione, i criteri di specificazione delle Amministrazioni periferiche dello Stato e dell'esercizio della loro attività sono qui alquanto sommarie e provvisorie (ad esempio quanto al luogo dell'esercizio delle competenze fra centro e periferia); tantopiù che siamo in presenza di una fase di rilevanti trasformazioni degli assetti e dei ruoli e dei modi di operare di queste amministrazioni per effetto delle leggi di riforma più recenti (legge 59/1997 e 127/1997), dei decreti di attuazione dei regolamenti in fase di predisposizione e delle preannunciate riforme costituzionali sulla forma di Stato e sulle Garanzie.

I casi più numerosi e più significativi di cui ci si è occupati, hanno riguardato le questioni pensionistiche (Ministero del Tesoro, Direzione per le Pensioni di guerra e civili; Commissioni provinciali per l'invalidità civile, INPDAP, INPS; altri Istituti previdenziali), le questioni relative ai bolli-auto (ACI - Motorizzazione Civile) e alle sanzioni connesse con il Codice della strada; le questioni attinenti al Demanio dello Stato (vendita dei compendi territoriali di Brondolo, Chioggia-Venezia, Cavallino-Venezia, e degli alloggi di edilizia residenziale pubblica di proprietà dello Stato - legge 1676 del 1970; 560/93; ecc.). Vi sarà modo più oltre di sviluppare qualche considerazione più specifica a questo riguardo, commentando una istanza di cui ci si è occupati; per intanto va annotato come - ferma restando la considerazione sulla personale disponibilità, preparazione e collaborazione dei singoli dirigenti e funzionari delle Amministrazioni - i procedimenti amministrativi incardinati presso le Amministrazioni statali spesso siano permeati e pervasi da un eccesso di formalismo, di burocratismo e di centralismo, che da un lato producono abdicazione, trasferimento ed occultamento di responsabilità; dall'altro reclamano con forza l'introduzione di nuovi criteri organizzativi fondati sul federalismo, sul decentramento, sulla semplificazione, sulla professionalità responsabile e responsabilizzata.

Con l'art. 16 legge 127/97 parallelamente al riconoscimento di funzioni e di ambiti per il Difensore Civico Regionale, si propongono anche altre esigenze: in particolare, che si provveda ad un adeguamento delle risorse, corrispondente alle nuove incombenze; e che si promuovano atteggiamenti collaborativi da parte dei Dirigenti delle Amministrazioni periferiche dello Stato.

2.6 - Note relative alle materie

Sono già indicate nelle schede le materie di contenzioso più ricorrenti: sono quelle relative alle prestazioni socio-assistenziali-sanitarie (103 su 484, pari al 21,5%); quelle relative alle pianificazioni territoriali e all'uso del territorio (piani regolatori, concessioni, autorizzazioni, inquinamenti ambientali e/o acustici: 146 su 484, pari al 30%) e quelle relative all'occupazione e al rapporto di lavoro, previdenza compresa (pari al 18,5%).

Sono le prestazioni per le quali vi è una più suscettibile percezione dell'eventuale o presunta sperequazione di trattamento (urbanistica); quelle per le quali è più sensibile la percezione del bisogno o del disagio o della sofferenza (sanità); quelle per le quali talvolta l'ostacolo o il limite sta nelle disposizioni di legge o di regolamento (vedi psichiatria, sanità, costo delle prestazioni); ma quelle per le quali anche attraverso il confronto (conferenze di servizio) talvolta si riesce a trovare la via della composizione e della

mediazione virtuosa; e quelle, infine, in cui con il ragionamento pacato e approfondito anche si fa comprendere all'istante che la sua protesta è infondata, il diritto presunto o inagibile per le vie non giurisdizionali.

Ma oltre a quelle materie, ve ne sono altre cui merita fare cenno: quelle ad esempio che riguardano i rapporti di lavoro nel pubblico impiego per le quali ai sensi del sesto comma dell'art. 5 il Difensore Civico Regionale non può intervenire, salvo casi specifici e motivati; o che riguardano materie ed enti ove opera il difensore civico locale (con il quale si realizza allora un rapporto di trasferimento o di collaborazione); oppure le materie che richiamano la competenza di un altro organo di tutela, come il Pubblico Tutore dei minori, a cui talvolta (4 casi) è stata segnalata per competenza l'esigenza di un intervento.

2.7 - Note relative alla qualificazione degli istanti

Non è stato ancora perfezionato ed attivato il sistema informatizzato di gestione delle istanze, che servirà per meglio specificare la qualificazione (e la conseguente comprensione delle consistenze numerica, sociale, economica ecc.) dei richiedenti l'intervento del Difensore Civico.

Qualche indicazione approssimativa emerge dalla scheda soprariportata

Qui si vuole solo indicare che:

- la tipologia sociale prevalente è quella di persone umili, che al Difensore Civico si rivolgono o perchè non hanno mezzi economici per impostare una propria difesa e rivendicazione di tipo giurisdizionale o perchè considerano quella del Difensore civico "una ultima spiaggia";
- sono crescenti i casi di istanze (segnalate da movimenti, comitati, associazioni di tutela, singoli per conto di altri), che chiamano in causa questioni di carattere generale (sanitari e ambientali) o di categoria (consumatori, associazioni di produttori) e questioni aventi consistente rilevanza economico-finanziaria (esempio edilizia residenziale pubblica e demanio pubblico). Per questo è un valido prerequisito e un buon viatico il rapporto di dialogo e di collaborazione con associazioni di tutela, con organizzazioni di volontariato, e con associazioni che operano nel settore consumerismo.

Rimane inadeguata - e perciò la relativa consistenza rimane inespressa - l'azione svolta "d'ufficio" dal Difensore Civico. E' un'attività che avrebbe una grande importanza dal punto di vista preventivo e promozionale e che consentirebbe di segnalare agli enti competenti con tempestività i "topoi" della

“cattiva amministrazione” per avviare manovre correttive e migliorative dei servizi o della organizzazione.

Ma è un tipo di intervento che, per sviluppare sondaggi, accertamenti, indagini e verifiche, richiede disponibilità di tempo, di lavoro, risorse, professionalità che, allo stato non sono date.

Rimane tuttavia questo un obiettivo e un progetto di lavoro.

2.8 - Note relative agli esiti delle istanze

Una delle questioni più problematiche intrinsecamente connesse con le peculiari caratteristiche del Difensore Civico è quella della incerta determinazione delle sue azioni, dei poteri e delle modalità del suo intervento - soprattutto in relazione e nel rispetto di altri poteri ed istituzioni (amministrative e giurisdizionali) -; e, di conseguenza, quella della corretta valutazione della conclusione o esito dell'istanza proposta.

E' un problema per il quale da un lato lo stesso coordinamento dei difensori civici ha ricercato e tentato di definire un codice di classificazione e di comportamento più congruo e concordato (ne sono prova il volume pubblicato nel marzo 1996 contenente le relazioni dei difensori civici regionali del 1994 e la nota introduttiva predisposta dal sottoscritto, in vista di una analoga pubblicazione per le relazioni 1995 che si allega) (*allegato B7*); dall'altro si è avviato qui nel Veneto, con l'adeguamento del programma informatizzato di classificazione (già citato e in via di applicazione), un tentativo di pervenire a risultati più convincenti per precisione e congruità.

Si dà qui di seguito conto dell'impostazione che si vorrebbe adottare; ma da essa per differenza emerge evidente l'approssimazione e la genericità della cifra che viene indicata (n. 432 pratiche concluse su 522) con la dizione “pratiche concluse”.

Modulo di rilevazione degli esiti delle istanze

ESITO DELL'ISTANZA

1. pratica conclusa e istanza soddisfatta
2. pratica conclusa per quanto di competenza e istanza non definita:
 - richiesta non pertinente
 - ritiro della pratica da parte dell'istante
 - istanza in attesa di risoluzione da parte dell'amministrazione interessata

3. pratica conclusa perchè in attesa trasmessa ad altra istituzione competente
4. pratica conclusa e istanza non soddisfatta

INIZIATIVE CONSEGUENTI

- relative al piano istituzionale
- relative al piano disciplinare
- relative al piano amministrativo

In tale dizione, “pratiche concluse”, evidentemente non appaiono distinte ad esempio: quelle che sono concluse per il conseguimento di un risultato positivo e di soddisfazione; da quelle concluse per “implausibilità” o “non pertinenza” delle domande; da quelle che si concludono negativamente per indisponibilità dell’Ente a praticare la via della soluzione conciliativa, ritenendo più garantistica di responsabilità quella giurisdizionale ecc.. Un identico ragionamento e un analogo scarto si propongono a proposito delle analisi e delle azioni e delle modalità di intervento del difensore; e della rappresentazione dei comportamenti e delle risposte ricevute dagli enti interessati

Non vi è dubbio che l’effetto cumulativo delle esperienze, accompagnato dall’auspicato chiarimento legislativo, concorreranno a dare ulteriore possibilità di risoluzione a tale problema ed esigenza.

2.9 - Note relative alle istanze poste ai sensi dell’art. 17, comma 45 della legge 127/97

Vale la pena porre a premessa delle brevi riflessioni il testo del comma 45 dell’art. 17 ed una sintetica scheda riassuntiva degli interventi praticati con richiamo a tale disposizione:

“comma 45 art. 17 legge 127/97”

“qualora i Comuni e le Province, sebbene invitati a provvedere entro congruo termine, ritardino od 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.”

Scheda riassuntiva:

Totale n. 40 istanze:

di cui presentate da

⇒ n. 14 da Comuni

⇒ n. 1 da Province

⇒ n. 15 da I.P.A.B.

⇒ n. 1 da Consorzi

⇒ n. 8 da Privati

⇒ n. 1 da Comunità Montane

di cui affrontate per competenza: n. 13

⇒ n. 11 concluse

⇒ n. 2 non concluse

di cui accolte ma trasferite alla competenza di altro Organo n. 19:

⇒ trattate in relazione alle funzioni generali del Difensore Civico ...n. 5

⇒ non accolte n. 3

Già in altre parti di questa relazione ho avuto modo di esprimere al proposito qualche considerazione di ordine generale (il contesto sistematico e normativo in cui è stata collocata questa atipica funzione per il difensore civico; la contiguità di funzioni fra CO.RE.CO e Difensore Civico; e fra Difensore Civico ed altre Istituzioni preposte all'attivazione del potere sostitutivo, ecc.); e di esporre qualche rilievo e proposta in ordine alla concreta esplicazione di tali funzioni e responsabilità, considerando l'attualità del processo di revisione e di adeguamento della stessa legge regionale 19/91 sui CO.RE.CO., su cui oggi la Regione è impegnata (Capitolo 1.3.1. e *allegati B1 e B2*).

Un'ultima considerazione di carattere generale a tale riguardo può essere svolta con riferimento alle incombenze che derivano all'ufficio del Difensore Civico regionale per l'esercizio di tali funzioni; incombenze che comportano effetti di organizzazione, di professionalità e di responsabilità importanti ed ineludibili. Ciò può essere affrontato secondo due logiche e chiavi di lettura e prospettiva: o quello di ritenere organica e complessiva la competenza del Difensore Civico su tutte le procedure connesse con l'attivazione del potere sostitutivo ex comma 45 dell'art. 17 (e allora la conseguenza è che vanno fornite le adeguate risorse professionali, anche attingendo alle competenze degli uffici dei CO.RE.CO.); oppure, se si ritiene

(come si evince dalla deliberazione della Giunta regionale n. 3669 del 21 ottobre 1997) che le funzioni del Difensore civico debbano essere solo quelle conclusive e residuali di nominare il Commissario ad Acta, è chiaro che poco si innova e che più ci si distanzia dal senso della legge n. 127/97.

Ma non pare sia questa l'interpretazione prevalente: nè nella dottrina che finora su questo si è espressa; nè nella impostazione pratica assunta dalle altre Regioni; nè nelle azioni promosse finora fra Enti e Uffici dei CO.RE.CO del Veneto che, ai sensi di quella norma, si sono rivolti al Difensore Civico regionale.

In effetti, l'analisi delle 40 istanze ricevute e trattate dimostra come non sia chiaro: quando ricorrono le circostanze (atto obbligatorio per legge) che danno avvio al procedimento per la nomina del Commissario ad Acta; quando ciò competa al Difensore civico o ad altri organi della Regione (CO.RE.CO, Giunta regionale, ecc.); come si attivi e si gestisca la procedura. Così è potuto accadere che fossero rivolte istanze di potere sostitutivo per indurre il Comune ad adottare determinati strumenti urbanistici, o per dar corso a nomine; domande di intervento presso IPAB per la risoluzione di quesiti statutari e per la nomina degli organi istituzionali; domande per il conseguimento di pagamento di crediti verso enti da parte di privati, da parte di enti consortili, o da parte dell'INPDAP se ancora: richieste di interventi ai sensi del comma 45 art. 17 della legge 127/97 da parte di Comuni verso altri Enti locali per dare certezza ed obbligatorietà di adempimento alla legge (legge 23/96 sull'edilizia scolastica); o richieste di interventi da parte di privati (organizzazioni sindacali) affinché il Comune adempia ad un obbligo regolamentare o contrattuale. Ma anche e soprattutto, richieste di interventi (inoltrati dai CO.RE.CO) per far rispettare l'obbligo da parte dei Comuni ad approvare i documenti contabili e di bilancio. Se da un lato tali adempimenti sono stati assunti e conclusi positivamente; per altri si è operato il trasferimento della competenza verso altri organi (Giunta regionale, o Direzione generale per gli affari sociali, ecc.); per altri ancora si è agito in ragione della funzione "persuasiva" e di mediazione del difensore civico, anzichè in ragione del potere autoritativo dato dall'art. 17 della legge 127/97; e per la verità con qualche risultato significativo, come è indicato anche dal caso relativo (rapporti fra il Comune e la Provincia di Verona) di cui si commenterà più innanzi (2.10.4).

2.10 - Qualche esemplificazione

Si descrivono qui sommariamente alcune fattispecie di intervento su istanze, che rivestono per qualche verso un carattere emblematico. Di altre (circa 30) si è avuto modo di trattare anche nel corso di una serie di trasmissioni televisive (una specie di "rubrica di servizio" periodica) promosse

da RAI 3 Regionale con l'obiettivo di fare informazione e promozione di pubblica utilità e che hanno avuto positivo riscontro.

- 1) Il titolare di una azienda olearia in provincia di Verona chiede l'intervento del difensore civico in quanto gli è stata negata, per ragioni idrauliche e di incompatibilità ambientale, la concessione edilizia indispensabile per la ristrutturazione e la ripresa dell'attività produttiva della propria azienda. Il Difensore Civico, tenuto conto della rilevanza degli interessi occupazionali, di altri pareri favorevoli sulla materia (servizio igiene pubblica U.S.L., Commissione edilizia), interviene presso il Sindaco del Comune interessato al fine di promuovere una conferenza di servizi con i rappresentanti degli enti e uffici interessati (Genio civile, Dipartimento Urbanistica, ecc.). Tale conferenza ha luogo in data 4 febbraio 1997 con la partecipazione collaborativa di tutti gli invitati. Dopo attenta analisi della complessa vicenda, che alcuni anni prima aveva portato alla chiusura della fabbrica (una delle nove operanti nel settore in Europa) con conseguente licenziamento di 34 operai alle dirette dipendenze, la conferenza si conclude con l'impegno da parte del Dirigente del Genio civile e del Comune ad un riesame della pratica e con l'impegno da parte della ditta ad accogliere eventuali prescrizioni.

La pratica è stata seguita nell'iter successivo degli adempimenti, per assicurarsi che tutto avvenisse con tempestività e al fine di evitare preannunciati ricorsi giurisdizionali.

Alla fine del 1997 la vicenda si è conclusa con il rilascio della concessione edilizia, essendo state chiarite e superate le motivazioni che avevano prodotto il diniego precedente. Sono così stati realizzati i prerequisiti per consentire all'azienda di riprendere l'attività produttiva.

- 2) Con la legge 1676 del 1960 - peraltro per alcuni aspetti rinnovata nel 1977 (legge 513) e nel 1993 (legge 560) - sono stati realizzati alloggi di edilizia economico-popolare assegnati ai lavoratori agricoli dipendenti a riscatto con patto di cessione in proprietà agli aventi diritto.

Gli interessati (numeroso famiglie in Comune di Marcon, Concordia Sagittaria, San Michele al Tagliamento della provincia di Venezia e in Comuni delle province di Verona, Vicenza e Padova) avevano da anni, richiesto, anche attraverso il Comune di appartenenza, alle amministrazioni competenti (Ater che gestisce gli immobili, Ministero delle Finanze - Compartimento del Territorio che ne detiene la proprietà) di poter perfezionare i formali contratti di compravendita degli immobili. Ma senza esito anche per l'intreccio di complesse circostanze e vicissitudini urbanistiche, patrimoniali, giuridiche, organizzative (dimostrazione del possesso dei titoli dei richiedenti, condono per opere abusive, determinazione della proprietà dell'area, definizione dei prezzi di cessione, formazione degli elenchi regionali degli immobili da alienare, approvazione degli schemi di contratto da parte gli organi di controllo, ecc.,).

Allo scopo di chiarire le competenze e di accelerare le fasi di attuazione sono stati promossi dal Difensore civico regionale alcuni "incontri di servizio" con Ater e Uffici finanziari (Demanio ed Intendenza di Finanza) con cui - acclamate le determinazioni di legge e della giurisprudenza - sono state concertate le procedure e le collaborazioni per concludere la questione.

In particolare l'Ater di Venezia si è fatta carico di svolgere le pratiche istruttorie, seguendo lo schema concertato con gli uffici finanziari. Più recentemente - ad iniziativa dell'Assessore Bozzolin e dopo l'approvazione della deliberazione della Giunta regionale n. 3569 del 17 ottobre 1997 (con cui si riconferma la volontà della Regione di alienare tali alloggi e si propone una interpretazione coerente e positiva della legge da applicare)- si sono rinnovati gli incontri e gli impegni per addivenire ad una soluzione della trentennale vicenda. Ciò è stato fatto: sia perché il problema interessa molti cittadini veneti di varie province e comuni, tanto con riguardo alla legge 1676/60 per i lavoratori agricoli dipendenti quanto con riguardo alle altre leggi del 1977 e del 1993 che pure riconfermano l'intento dello Stato di alienare alloggi PEEP agli assegnatari aventi titolo; sia perché l'attuazione di tali leggi consentirebbe fra l'altro allo Stato di introitare risorse finanziarie e di dismettere la gestione di un patrimonio di cui non è in grado di curarsi e consentirebbe ai privati di disporre di un bene a cui da decenni hanno dedicato risorse e cure per la manutenzione ordinaria e straordinaria; sia perché la legge finanziaria per il 1998 art. 2 ha riconfermato la volontà dello Stato di alienare il proprio patrimonio pubblico residenziale individuando nei Comuni i soggetti titolari per l'acquisto.

Per la verità - a fronte delle molte difficoltà emerse nel corso dell'analisi e delle conferenze di servizio espletate - si è anche ipotizzato il ricorso ad una proposta di emendamento legislativo in grado di produrre certezza e chiarezza su tale intreccio inestricabile di pareri, di vincoli, di decisioni ora dirigenziali, ora amministrative, ora della giurisdizione civile e contabile.

Ma - io credo che a fronte di nuove ipotizzate azioni giudiziarie, - valga la pena di insistere ancora per una risoluzione amministrativa, condotta con diligenza, con assunzione di responsabilità professionali e dirigenziali, facendo valere il criterio della "specialità" della legge 1676/60 e della ottemperanza alla volontà reiterata del legislatore.

E' una linea di lavoro e di impegno, che merita di essere spesa per la rilevanza sociale, per la consistenza degli interessi in campo, per la vetustà delle sue origini; ma anche come segno di "chiusura" e di superamento di una pubblica amministrazione, che - tutta presa dalla autoreferenzialità dei propri procedimenti e delle proprie garanzie - non riesce a produrre gli obiettivi, ad essere "funzione" della legge e dei diritti dei cittadini.

E' il caso, del resto, di ricordare che analoghe considerazioni e vicissitudini hanno accompagnato e stanno caratterizzando la trattazione di un'altra istanza - molto rilevante per la plausibilità degli interlocutori (Stato - Comune) per l'importanza degli interessi in campo (centinaia di istanze), per la complessità delle procedure e responsabilità: - quella di

Brondolo-Chioggia e della vendita dallo Stato, al Comune e agli occupanti del relativo compendio ai sensi delle leggi (72/82, 177/92, 206/95).

- 3) Sono giunti nel corso del mese degli ultimi mesi al Difensore civico regionale numerose richieste dalle sezioni provinciali dei CO.RE.CO. di attivare le procedure per la nomina del Commissario ad Acta nei confronti di alcuni Comuni, che entro la data prescritta dalla legge non avevano ancora approvato il conto consuntivo per l'anno di riferimento.

Non essendo a quella data ancora stata approvata la citata deliberazione della Giunta regionale n. 3669/97 (con cui si confermavano le funzioni di "invito-diffida" al CO.RE.CO. , ai sensi dell'art. 17 comma 45 della legge 127/97), il Difensore civico ha avviato le procedure preliminari di "invito-diffida" a provvedere.

Per la verità, entro i termini prescritti tutti i Comuni hanno adempiuto all'obbligo, tranne uno (il Comune di Cappella Maggiore - Treviso), che per ragioni insuperabili di ordine politico, non era in grado di provvedervi e lo dichiarava espressamente. In tal caso il Difensore civico (seguendo le procedure della legge regionale 19/91) ha nominato il Commissario ad Acta, che ha nel giro di pochi giorni adempiuto all'obbligo dell'approvazione del documento contabile.

- 4) E' stato richiesto l'intervento del difensore civico ai sensi dell'art. 17 comma 45 della legge 127/97 da parte del Comune di Verona per indurre la Provincia di Verona ad ottemperare nei tempi e nei modi, alla stipula della convenzione prevista dalla legge 23/96 sull'edilizia scolastica ed in particolare per il trasferimento delle competenze relative all'edilizia scolastica media e superiore dai Comuni alla Provincia stessa.

Al riguardo ricorrevano e ostavano alla risoluzione della controversia questioni interpretative sulle responsabilità per il patrimonio da trasferire.

Il Difensore civico, dopo aver fatto presente che nella circostanza non sovvenivano le ipotesi di cui all'art. 17 comma 45, ha tuttavia dichiarato la propria disponibilità a svolgere funzioni di raccordo, di chiarimento e di mediazione.

Poichè la proposta è stata accolta, si è dato luogo ad una intensa e proficua attività (incontri, verifiche, ecc.) che ha dato luogo conclusivamente (a fine anno) alla risoluzione delle controversie e alla stipula della convenzione.

Sul procedimento di concertazione è stato coinvolto il Commissario straordinario - Direttore del Genio civile di Verona (nominato dalla Giunta regionale), onde assicurare che il piano degli investimenti avviato con la Cassa DD.PP. non risultasse pregiudicato.

- 5) Si è rivolto al Difensore civico regionale un cittadino il quale lamentava che un Comune della provincia di Treviso, - al fine di realizzare un immobile per una R.S.A., per cui il Comune aveva dopo molti anni ottenuto i finanziamenti ed approvati i progetti - esercitava un esproprio della sua

proprietà non remunerativo. In particolare, ricordava di avere negli anni pregressi, subito altre acquisizioni sfavorevoli da parte del Comune con l'impegno che di ciò si sarebbe tenuto conto in circostanze successive.

Apparendo plausibile, fondata e ragionevole la richiesta, il Difensore Civico ha promosso una serie di incontri con gli amministratori e i tecnici del Comune, con i quali è stato conclusivamente convenuto di praticare una soluzione amministrativa di conciliazione, che ha soddisfatto il richiedente ed ha evitato prospettive di ricorso giurisdizionale, che avrebbero procurato un ritardo nella esecuzione dei lavori e forse il loro pregiudizio.

2.11 - Azioni di carattere propositivo e promozionale.

Una delle prerogative (e dei requisiti intrinseci) del Difensore civico è quello di dedurre dalla sua esperienza e attività possibili indicazioni ed avanzare proposte agli Organi Istituzionali, da cui deriva la propria nomina o agli altri enti con i quali entra in relazione.

E' questa, tra l'altro, una delle prospettive di lavoro fornite dagli articoli 10, 12 e 13 della legge regionale 28/88, istitutiva dell'Ufficio.

La presente relazione medesima - con le sue analisi, con i suoi elementi descrittivi, con le considerazioni talvolta svolte a margine delle statistiche o in accompagnamento alla valutazione di ordine generale - adempie a questo obbligo e risponde a questa esigenza.

Io spero che da essa sia possibile cogliere una falsariga di lettura, che in essa sia possibile rinvenire una delle fonti di interpretazione del nostro Veneto e dei rapporti fra la sua comunità di persone e cittadini e le Pubbliche Amministrazioni.

In tal senso vanno interpretati spunti e riflessioni, sparsi qua e là in questo rapporto.

Ma in modo espresso e in termini più specifici vorrei richiamare qui alcune circostanze e alcuni temi: sui quali ho avuto modo di soffermarmi in modo più esplicito; i quali rivestono più apertamente un carattere propositivo e promozionale di ordine generale; sui quali si è esercitata una reciproca collaborazione - per il vero proficua - con alcuni Organi od uffici regionali; per i quali infine le prospettive di risultato e di successo sono affidati all'ascolto, all'accoglimento, e alla autonoma determinazione delle Istituzioni regionali: il Consiglio, le Commissioni consiliari, la Giunta regionale, ecc..

1 - (Regolamenti di Pubblica Tutela).

D'intesa con l'Assessorato alle Politiche Sanitarie è stata condotta una iniziativa di consultazione con le Associazioni per la tutela del malato (Co.Di.Ci, tribunali del malato, ecc.) per il completamento e l'effettiva attuazione dei documenti di trasparenza e partecipazione, previsti dalla legge 241/90, dal decreto legislativo 517/93 e dalle corrispondenti leggi regionali di attuazione in materia di diritti dei malati e degli utenti. In particolare è stato definito uno "Schema Tipo di Regolamento di Pubblica Tutela", che prevede l'istituzione delle Commissioni Miste Conciliative presso le aziende sanitarie e ospedaliere a completamento della adozione delle carte dei servizi sanitari (per le quali tuttavia risulta vi siano ancora aziende inadempienti).

Credo si tratti di un buon testo, che, dopo la approvazione da parte degli Organi regionali potrà consentire alle aziende sanitarie di avere a disposizione uno strumento partecipativo e di confronto sui contenziosi, utile ed efficace. Valuteranno gli organi del Consiglio e del Governo regionale se forse, un criterio più compiuto per impostare e risolvere una questione, sia quello di ricorrere, anzichè all'atto amministrativo o regolamentare, ad una legge organica per la disciplina della tutela dei diritti degli utenti del servizio sanitario regionale.

2 - (Comitati di Bioetica).

Una seconda esperienza positiva, che si inquadra nel contesto della Istituzione di forme non giurisdizionali di gestione dei rapporti nei servizi cosiddetti "sensibili" (quali la sanità), è quella che si riferisce ai comitati etici o di bioetica, la cui prospettiva di analisi, di proposta viene sempre più avvertita come importante in rapporto all'avanzamento delle frontiere della ricerca scientifica, della sperimentazione clinica o farmaceutica, ma anche nelle tecniche di gestione delle prestazioni sanitarie (consenso informato, accanimento terapeutico, ecc.).

Il Difensore Civico regionale, dopo aver fatto parte di un gruppo di lavoro presso l'azienda sanitaria di Treviso per elaborare un regolamento di comitato di bioetica e avviare una pratica concreta di funzionamento, è oggi membro del Comitato di Bioetica dell'A.S.L. di Treviso (presieduta dal giudice Stiz).

Ravviso - ancorpiù dopo le vicende di questi ultimi mesi, caratterizzate dalla discussione sulla cosiddetta "cura Di Bella" per la cura dei tumori - l'utilità di una riflessione per l'istituzione con legge di una sede regionale, (Comitato regionale di bioetica) capace di affiancare la prospettiva "etica" alle altre, pur importanti, prospettive di analisi e di precisione del fatto scientifico o clinico (giuridica, deontologica, tecnico-clinica, ecc.). *(Per i punti 1) e 2) vedere Allegati B3 e B4).*

3 - (Modifiche socio-sanitarie)

Per restare nell'ambito delle problematiche socio-sanitarie, va ricordata l'attenzione svolta dal Difensore Civico - anche a seguito di istanze di singoli e di associazioni - a due questioni su cui, nel frattempo, sono intervenute decisioni, in parte risolutive della Regione nel contesto della Legge Finanziaria Regionale per il 1998. Mi riferisco alla revisione delle procedure in materia di "provvidenze a favore di persone non autosufficienti" (legge regionale 28/91) e alla determinazione di altri criteri per l'assistenza e il pagamento delle rette per le persone già ricoverate negli istituti psichiatrici e oggi ospiti delle R.S.A. o strutture analoghe: questione importante e delicata perchè nelle incertezze sulle competenze fra fondo sanitario e fondo assistenziale, si rischia di

scaricare sulle famiglie oneri economici ed assistenziali, sui quali peraltro le pronunce dei tribunali si sono ripetutamente espresse, accogliendo i ricorsi delle famiglie.

4 - (Regole e loro Statuti)

Una complessa questione su cui è stato ripetutamente sollecitato l'intervento del Difensore Civico è quella posta da alcuni cittadini e cittadine sul rispetto da parte delle Assemblee delle Regole e dei relativi statuti, del principio costituzionale di "parità fra i sessi". E' questione annosa su cui ci sono state discussioni e determinazioni della Regione (con e dopo la legge regionale 28/96), pronunce delle giurisdizioni amministrative, civili e costituzionale; e per la quale il Difensore Civico si è perciò limitato a segnalare agli uffici competenti l'impellenza delle attese non senza rilevare che da un lato vi è cogenza delle autonomie delle Regole e dei loro statuti; ma dall'altro vi è la constatazione di una espressa violazione costituzionale, forse oggi non più sostenibile.

5 - (L'attuazione delle disposizioni in materia di procedimenti amministrativi)

Una ulteriore questione di carattere generale (o complesso di questioni) su cui viene richiamata con frequenza l'attenzione del Difensore Civico è quella relativa al compimento e al funzionamento degli istituti di Partecipazione (promossi dalla Legge 241/90 e successive) ad opera della Regione e delle altre Amministrazioni operanti nella nostra Regione: Regolamenti, istituzione degli U.R.P., Difensori Civici Locali, ecc..

Io ritengo al proposito che:

- sia un fatto positivo che - dopo l'approvazione della legge regionale *"Riordino delle funzioni e delle competenze"* (Legge Regionale n° 1/97) - la Giunta Regionale con propria deliberazione n. 4314 del 9 settembre 1997 abbia risistemato la definizione per ciascuna funzione del "Tempo" e "del Responsabile del procedimento".

- analogamente si debba dare luogo con adeguati provvedimenti regionali alla disciplina dell'"accesso agli atti".

- sia opportuno vigilare attentamente affinché anche le Amministrazioni Locali rispettino scadenze e prescrizioni a proposito della adozione dei Regolamenti previsti dalla Legge 241/90; tantopiù che ora, a seguito dell'articolo 17 comma 91 della Legge 127/97, sono previste forme di sostituzione" in caso di inadempienza, ad iniziativa dei CO.RE.CO. A tale riguardo sarebbe di grande interesse ed opportuno svolgere una indagine conoscitiva sullo stato degli adempimenti da parte di Enti e di Amministrazioni.

- sia rafforzata l'esigenza - anche per quanto appena detto - per una valutazione strategica e integrata fra Regione ed Autonomie Locali in materia

di attivazione di Uffici per i rapporti con il pubblico, più avanzati tecnologicamente, integrati nelle informazioni, visibili e accessibili al pubblico degli utilizzatori.

6 - (Revisione della Legge Regionale sui controlli)

Una considerazione peculiare merita la questione dei “controlli di legittimità”, su cui è in atto una revisione legislativa in Prima Commissione Consiliare della Legge Regionale 19/1991 e su cui è intervenuta con incisive innovazioni la Legge 127/97, chiamando in causa l'Istituto del Difensore Civico Regionale.

Anche in altre parti di questa relazione il tema è stato affrontato con argomentati rilievi. Qui preme solo ricordare come sia necessario che il problema sia disciplinato con criteri di chiarezza, coerenza e razionalità sia normativa che operativa, dovendosi in primis evitare che su una materia così delicata e carica di responsabilità amministrative e giuridiche si dia luogo a confusione di ruoli e a sovrapposizioni di responsabilità. E' chiaro che, in ragione delle scelte che verranno operate sulla individuazione delle funzioni, dovranno essere predisposte le risorse professionali e tecniche per soddisfarli.

3 - Attività di promozione e di rappresentanza

E' proseguito intensamente anche nel corso del 1997 l'impegno di elaborazione, di presenza e di promozione del Difensore Civico del Veneto sulle questioni di carattere generale che attengono al consolidamento e allo sviluppo dell'Istituto nel nostro Paese e nel contesto europeo.

Ciò è avvenuto sia in concomitanza con il già citato dibattito parlamentare sulle riforme costituzionale e sulle proposte di legge per la difesa civica, che ha richiesto una presenza sollecita e puntuale di proposta e di relazioni (come è documentato dal Dossier *allegato A*); sia in concomitanza con la prosecuzione (per il 1997) per il Difensore Civico del Veneto dell'incarico di Coordinatore dei Difensori Civici Regionali.

Tale attività - di cui si vuole qui dare solo una documentazione ed un cenno sommario - si è sviluppata sul fronte istituzionale, su quello associativo e su quello culturale e scientifico, a livello regionale, nazionale ed europeo.

a) Per quanto riguarda i rapporti con le Istituzioni Europee e Comunitarie vanno ricordati:

- il proseguimento dei rapporti di collaborazione e di scambio con il Mediateur Europeo, Dott. Jacob Soderman, (vedi partecipazione del Dirigente Generale dell'Ufficio, Francesco d'Elia al seminario tenutosi a Bruxelles il 23 e 24 giugno 1997 sul tema "La supervisione dell'applicazione del diritto comunitario a livello nazionale"; e la corrente corrispondenza sulla reciproca collaborazione istituzionale) (*allegato B8*);
- l'analoga corrispondenza, ai fini di integrazione e collaborazione, con la commissione per le petizioni del Parlamento Europeo (*allegato B8*);
- la partecipazione attiva (con una propria comunicazione al Convegno Europeo organizzato dal Consiglio d'Europa - Congresso dei Poteri Locali e Regionali d'Europa sul tema "une protection de droits plus proche des citoyens: le mediateur aux niveaux local et regional" tenutosi in Messina dal 13 al 15 novembre 1997);

b) per quanto riguarda i rapporti con le organizzazioni associative vale la pena di citare;

- la partecipazione con una specifica relazione alla conferenza dei difensori civici regionali promossa dal Difensore Civico della Catalogna a Barcellona nei giorni 29 e 30 ottobre 1997 (*allegato B9*);
- i contatti e gli incontri di collaborazione intrattenuti con il Defensor del Pueblo della Repubblica di Argentina (dott. Jorge Majorano) anche nella sua qualità di Vicepresidente del I.O.I. (International Ombudsman Institute);

- l'adesione e la partecipazione alle attività dell'I.O.I. (International Ombudsman Institute) e dell'E.O.I. (European Ombudsman Institute), del quale ultimo il Difensore Civico del Veneto è membro del Consiglio Direttivo ed ivi svolge un ruolo propositivo anche per rafforzare la natura istituzionale, scientifica e pubblica dell'Istituto.
- c) Per quanto riguarda l'attività in ambito culturale e scientifico in Regione e a livello nazionale, molte sono le iniziative di partecipazione e di promozione svolte o assunte nel corso dell'anno.
- Se ne citano alcune:
- è proseguita l'attività di insegnamento (docente a contratto gratuito) presso la Scuola di Specializzazione in Istituzioni e tecniche di tutela dei Diritti Umani dell'Università di Padova del corso su "Diritti dei Cittadini e Pubblica Amministrazione - la Difesa Civica Istituzionale", sulla base della Convenzione stipulata il 23 luglio 1996, che consente per altro varie altre forme di collaborazione (tirocini per gli specializzandi, conferenze, ecc.) in ambito culturale e formativo (*allegato B10* - Programma lezioni A.A. 1997/98);
 - a Padova, presso l'Università, Palazzo del Bo - Archivio antico - si è svolto il già citato importante convegno, in collaborazione con l'Associazione degli ex Consiglieri su "Costituzione, Diritti Umani, Garanzie: forme non giurisdizionali di tutela e di promozione", che ha rappresentato una tempestiva, autorevole e pertinente occasione per intervenire nel dibattito in corso sulle riforme costituzionali (fra breve uscirà per i tipi della CEDAM il volume degli atti) (*allegato B11*);
 - il Difensore Civico ha partecipato a numerosi seminari e convegni promossi da Associazioni, Enti Locali, Organizzazioni di volontariato, Istituti Scolastici con proprie relazioni o comunicazioni; fra questi a due seminari specifici, dedicati l'uno alla "Tutela dei diritti umani nei luoghi di detenzione (Padova: novembre 1997 ad opera della Associazione Internazionale "Antigone"); l'altro alla elaborazione di un documento per una proposta di legge in materia di tutela dei minori (Firenze: dicembre 1997).

3.1 - Attività nell'ambito della comunicazione

Nel corso del 1997 l'iniziativa di informazione e comunicazione più rilevante ed efficace è stata la presenza per un periodo prolungato (con ventisette trasmissioni televisive a cadenza settimanale) in una rubrica di "servizio" ad opera della redazione del TGR 3 Regionale, seguita con notevole competenza dal giornalista Dott. Tullio Besek. Di tale lavoro - ritenuto interessante dalla stessa redazione giornalistica della RAI (che ringrazio per la collaborativa disponibilità, e con essa i giornalisti delle testate Venete) - è stata composta una raccolta antologica - registrata su cassetta -, che può costituire modulo esemplificativo e di documentazione, di verifica e di promozione.

Gli esiti di tale attività informativa si sono riscontrati immediatamente attraverso un incremento delle richieste di accesso e di intervento del Difensore Civico.

Ciò sta ad indicare una delle possibili direzioni verso cui orientare in modo privilegiato gli sforzi e gli investimenti.

Già nella precedente relazione avevo avuto modo di segnalare, da un lato la rilevanza che la consistenza e la chiarezza dei flussi comunicativi rivestono per dare rilievo ed efficacia all'attività dell'Ufficio, e dall'altro di rimarcare la carenza e le difficoltà dei mezzi operativi per perseguire questo obiettivo.

E' questa una esigenza che si ripropone e che potrebbe esplicarsi:

- attraverso una più puntuale presenza presso gli organi di informazione regionale - anche sotto forma di rubrica periodica.- onde dare visibilità all'esistenza dell'Ufficio e riscontro della sua azione ed utilità;
- attraverso la predisposizione di un depliant informativo da destinare a luoghi idonei (scuole, ospedali, uffici, ecc.) con una rappresentazione semplice, eloquente e chiara delle caratteristiche dell'Istituto: è una ipotesi per la quale già era stata predisposta una bozza, a cui non si è data attuazione anche per l'attesa che si raggiungesse una "sistematizzazione" del quadro normativo.

Tuttavia non sono mancate nel frattempo circostanze idonee per partecipare ad iniziative editoriali (vedi prefazione all'opera "Gli atti amministrativi del Comune" di Tiziano Tessaro, edita dalla Maggiori Editore; la cura dell'opera "Il Difensore Civico - tutela e promozione dei diritti umani e di cittadinanza" - edito dalla CEDAM; ecc.) e di riviste che si occupano del tema dei diritti.

4 - Organizzazione dell'Ufficio

I problemi posti dalla carenza quantitativa e di profili professionali, già esposti nella Relazione dell'anno precedente, non sono stati affrontati né risolti; nonostante l'incremento dell'attività, dovuto sia alle nuove indicazioni normative in materia di funzione e prerogative che allo sviluppo fisiologico delle attività generali e particolari registrate dall'Ufficio e più sopra descritto.

Lo svolgimento del lavoro e delle incombenze ne ha risentito, avendo dovuto in particolare sacrificare qualche aspetto dell'attività. Ad esempio:

- non potendo né volendo disattendere le aspettative di tempestività, di accoglienza e di risultato - che sono le più congeniali per chi, avverso i burocratismi delle Pubbliche Amministrazioni, si rivolge al Difensore Civico sono stati semplificati e compressi gli aspetti di infrastrutturazione formale delle pratiche (protocollo, archiviazione, documentazione, istruttoria, corrispondenze epistolari con gli Enti e con gli istanti), privilegiando il rapporto diretto, il colloquio, la verifica telefonica, ecc.;
- Talvolta le istanze presentano un elevato grado di complessità (o per le implicazioni tecniche e giuridiche o per la consistenza degli interessi in gioco o per la pluralità gli Enti coinvolti) ed esigono un adeguato approfondimento di istruttoria che implica la disponibilità di professionalità idonee e attente. Ebbene a tale esigenze, non sempre è stato possibile fornire una risposta o un supporto documentato;
- Ma ancora, vi sono due fattispecie di possibili azioni del Difensore Civico: quella che riguarda l'intervento d'ufficio, ex art. 7 secondo comma della L.R. 28/88 e quella indicata dall'art. 10 relativamente alla "tutela di interessi diffusi"; anche esse sono state meno praticate - per quanto molto interessanti e congeniali alla prospettiva "promozionale dell'Istituto"- proprio perché esigono tempi, mezzi e competenze di accertamento, di verifica e di valutazione.

Parimenti si può argomentare in ordine ad altre opzioni di lavoro, per le quali di più e meglio si potrebbe fare con vantaggio per il prestigio della Regione.

Mi riferisco, ad esempio, alla ricognizione sistematica sullo stato di attuazione e di funzionamento delle Carte dei servizi; ai rapporti con le reti delle Organizzazioni che operano nel volontariato per la tutela dei diritti; ai rapporti di collaborazione con i difensori civici locali nel sistema delle autonomie locali; alle attività di informazione che si potrebbero ancor meglio curare verso il mondo della scuola e dei mezzi di comunicazione. Sono per l'appunto attività che richiedono mezzi e forze professionali (in particolare laureati in giurisprudenza) di cui l'ufficio non dispone.

A titolo ricognitivo e di memoria si riportano alcuni dati organizzativi

Pianta organica approvata dall'Ufficio di Presidenza con deliberazioni n. 414 del 30 novembre 1994 e 394 del 14 gennaio 1995:

- 1 dirigente generale;
- 1 dirigente;
- 1 istruttore direttivo
- 1 collaboratore
- 1 esecutore

Personale in servizio nel corso del 1997 e tuttora operante:

- 1 dirigente generale
- 1 istruttore direttivo
- 2 istruttori (di cui uno in servizio solo dal 17 novembre 1997)
- 1 collaboratore

Proposte di riassetto e di assegnazione presentate dal Difensore civico regionale in data 4 luglio 1997 all'Ufficio di Presidenza ed in attesa di formale autorizzazione:

- 1 dirigente generale (con le caratteristiche di direttore di area progetto)
- 3 funzionari (di cui due laureati in giurisprudenza per svolgere l'indispensabile funzione istruttoria in procedimenti sempre più complessi e responsabilizzanti)
- 1 istruttore direttivo
- 2 istruttori
- 2 collaboratori o esecutori

Sono fiducioso che, nell'ambito del nuovo "ordinamento delle funzioni e delle strutture regionali", che ha investito la struttura amministrativa della Regione e del Consiglio regionale, si vorrà valutare la congruità e la plausibilità della proposta sopra indicata, che si giustifica ampiamente sia a fronte del lavoro finora svolto e dei risultati conseguiti, sia a confronto con le corrispondenti situazioni degli uffici dei Difensori civici regionali delle Regioni similari per dimensione territoriale, demografica e di attività.

Credo opportuno segnalare qui altresì che non è ancora stato messo a completo regime il nuovo programma informatizzato di archiviazione, classificazione e statistica, che potrà in un prossimo futuro fornire una

gestione e un resoconto d'attività più esaustivo e preciso (ad esempio è ancora carente e generico il criterio di classificazione sull'"esito" delle istanze e sulle fasi intermedie della trattazione); così come si avverte l'esigenza di poter accedere al sistema delle banche dati di rilievo giuridico (finora il servizio viene svolto avvalendosi della collaborazione del servizio "Studi e Ricerche") e al sistema Internet.

5 - Conclusioni e proposizioni

Si conclude qui - ai sensi dell'art. 13 della legge regionale 6 giugno 1988, n. 28 - l'esposizione del rapporto di attività del Difensore civico per il terzo anno di esercizio della funzione e di esistenza dell'Istituto nel Veneto.

E' stato un altro anno impegnativo; ma anno anche carico di risultati, di novità, di gratificanti riconoscimenti sia per l'Istituzione in senso lato (gli avanzamenti sul piano del riconoscimento legislativo e costituzionale) sia per l'Ufficio regionale, che ha diffuso e radicato maggiormente la sua presenza e il suo ruolo nella società veneta, nel tessuto delle pubbliche amministrazioni e nella considerazione delle sedi culturali, scientifiche ed associative.

Ciò è avvenuto nonostante il persistere di una situazione di acclarata e remota carenza di energie professionali idonee e congrue e per merito del lodevole e continuo impegno lavorativo con cui si sono applicati i dipendenti regionali assegnati, che ringrazio ed elenco: Patrizia Calido, Rossella Blascovich, Laura Celegato, Nadia Bonafè e il Dott. Francesco d'Elia, Dirigente generale dell'Ufficio. Questi, dopo una lunga carriera (dal 1971 ad oggi al servizio della Regione e da più di due anni alla guida dell'Ufficio) cesserà fra poche settimane il suo lavoro, lasciando un vuoto, che esige di essere da subito colmato.

A Lui porgo un grato riconoscimento per la passione con cui, "a fine carriera", ha cominciato un lavoro "nuovo" e per la premurosa collaborazione, che vi ha impiegato; ed anche l'augurio di godersi felicemente con la famiglia gli anni di una lunga pensione.

Ho tentato di esporre con la maggiore fedeltà e umiltà possibili il senso di un lavoro, che può avere avuto luci ed ombre, successi e limiti.

Mi aspetto dall'Assemblea e dai suoi Organi un'attenzione, una lettura, un giudizio che serviranno sia per trarre il conforto a proseguire, che per apprendere come e su cosa correggere o rimediare.

Nelle analoghe circostanze antecedenti, dopo la presentazione della Relazione al Consiglio non si è dato luogo ad alcun esito valutativo o decisionale da parte degli Organi della Regione.

Da parte mia ravviso invece l'esigenza, l'utilità e l'importanza di una istruttoria e di una valutazione critica (sia generale che specifica) - se del caso - da parte delle Commissioni consiliari ed in particolare della I^a Commissione "affari istituzionali".

E' in una sede come questa che potrebbe essere riscontrata la validità dell'Istituto; il valore del suo operato; la congruità delle risorse umane, professionali e tecniche su di esso investite o da investire; il significato da attribuire e le conseguenze da trarre da una ipotesi di riconoscimento costituzionale e legislativo dell'Istituto, entro il quadro del coerente e forte federalismo che si intende perseguire; la praticabilità o la plausibilità di qualche riflessione in ordine, ad esempio, ad un riconoscimento anche nello Statuto della Regione (come già previsto nell'ipotesi della nuova Costituzione e già è presente negli Statuti di altre Regioni) dell'Istituto della difesa civica.

Quale che sia, comunque, l'esito ed il seguito che il Consiglio vorrà dare della presente relazione, sento il dovere di ringraziare ancora i Consiglieri per la fiducia e l'onore che mi hanno accordato e per l'attenzione che vorranno porre alla lettura e alla considerazione della presente relazione; di rivolgere un ringraziamento al signor Presidente della Giunta regionale, ai suoi Assessori e ai molti dirigenti e funzionari, che tanto spesso si sono resi sollecitamente disponibili alle mie richieste; di rivolgere un segno di stima e di ringraziamento particolare alla Presidente del Consiglio regionale e all'Ufficio di Presidenza, che, assieme al Segretario generale e ai dirigenti del Consiglio, di volta in volta hanno accordato, per quanto possibile, ascolto e sostegno.

Lucio Strumendo

Venezia, li 23 febbraio 1998

PAGINA BIANCA



Il Difensore Civico

Relazione 1997 al Consiglio Regionale

(legge regionale 6 giugno 1988, n. 28, articolo 13)

Allegato A

Il Difensore Civico - Autorità di garanzia

Dibattito e deliberazioni della Commissione Parlamentare per le Riforme

Costituzionali

(5.02.1997 - 4.11.1997)

PAGINA BIANCA

IL DIFENSORE CIVICO - AUTORITA' DI GARANZIA

Dibattito e Deliberazioni della Commissione Parlamentare per le Riforme Costituzionali (5.2.1997 - 4.11.1997).

Si tratta di un modesto dossier, forse parziale perchè condotto con criteri artigianali, per documentare nel modo più semplice il percorso di un'idea e di un dibattito, che hanno avuto nei lavori della Commissione Parlamentare per le Riforme Costituzionali una relativa attenzione, così come nel Paese hanno riscontrato un crescente interesse.

L'idea è quella di dare un riconoscimento anche in Costituzione all'istituto del Difensore Civico.

Si tratta di un'Autorità di garanzia: preposta ad agire con criteri non giurisdizionali per rendere migliori i rapporti tra cittadini e Pubbliche Amministrazioni; che già da tempo ha trovato negli ordinamenti di tutti i Paesi europei e nella stessa U.E. una definizione legislativa e, in alcuni casi costituzionale; che in Italia ha riscontrato finora esiti normativi ed applicativi parziali ad opera delle Regioni e delle Province autonome (18 su 20) ed ad opera di una legislazione nazionale episodica (art. 8 L. 142/90; art. 16 - 17 L. 127/1997); una istituzione per la quale in Parlamento è già iniziata la discussione (Commissione Affari Costituzionali della Camera) su una serie di proposte di legge (A.C. 619 ed altri).

Come si può evincere dalla lettura del dossier la discussione non è stata nè scontata nè facile nè lineare, sia presso il Comitato per il sistema delle garanzie che in Commissione plenaria.

Ne fanno testimonianza la serie di bozze predisposte dal Relatore On. Boato, la bocciatura dell'articolo relativo al Difensore Civico avvenuta nella seduta della Commissione del 30 giugno 1997, e poi, infine, la conclusiva approvazione dell'art. 111 nella seduta del 4.11.1997.

E' chiaro: l'art. 111 (che va letto contestualmente all'art. 106 sulle Pubbliche Amministrazioni e 109 sulle Autorità di garanzia) ha una formulazione sintetica, forse troppo ellittica.

Ma ciò che conta è aver dato riconoscimento e rilievo costituzionale ad un istituto: che trova la sua ragion d'essere nella cultura moderna dei diritti; che può concorrere a dare effettività agli istituti di democrazia; e che potrà trovare, anche per effetto della "sollecitazione costituzionale", nella legge ordinaria una più puntuale definizione.

Con il voto del 4.11.1997 della Commissione Parlamentare per le Riforme Costituzionali si è conclusa una parte importante del percorso di riforma della Costituzione volto a dare all'Italia istituti rinnovati in ordine alla forma di Stato, di Governo, al sistema delle garanzie.

Sono fiducioso che nell'ulteriore corso del processo di revisione costituzionale questa scelta venga confermata e che l'istituto del Difensore Civico per la prima volta possa fare ingresso nella Carta Costituzionale del nostro Paese e possa trovare in un'organica e generale legge del Parlamento la sua disciplina ordinaria.

Credo che così verrebbero ricompensate le attese e le iniziative promosse dal coordinamento dei Difensori Civici Regionali e premiate le sperimentazioni "ante legem" svolte dai primi Difensori Civici Regionali.

Lucio Strumendo

Venezia, 15.12.1997

INDICE

1. Costituzione della Repubblica Italiana - art. 97;
2. Artt. 97 e 98 bis (Commissione Parlamentare per le Riforme Costituzionali, IX Legislatura - Presidente Bozzi Aldo;
3.
 - a1) Richiesta di audizione al Presidente della Commissione Bicamerale per le Riforme Costituzionali On. Massimo D'Alema;
 - a2) Documento del coordinamento dei Difensori Civici Regionali;
 - b) Risposta del Presidente On. Massimo D'Alema;
 - c1) Indirizzo di saluto e di ringraziamento al Presidente della Repubblica da parte del Difensore Civico della Regione Emilia Romagna;
 - c2) Indirizzo di saluto al Presidente della Repubblica da parte del Difensore Civico della Regione Veneto;
4. Audizione del Coordinamento Nazionale dei Difensori Civici Regionali alla Commissione Parlamentare per le Riforme Costituzionali - Comitato sistema delle garanzie - Seduta di giovedì 17 aprile 1997;
5.
 - a) Discussione generale sui progetti di legge di revisione della parte II della Costituzione - intervento del Presidente On. Massimo D'Alema - Seduta di martedì 11 febbraio 1997;
 - b) Le diverse formulazioni dell'articolo sul Difensore Civico esaminate dal "Comitato per le Garanzie" e dalla Commissione Parlamentare:
bozze On. Boato
 - 1) 29 aprile;
 - 2) 7 maggio;
 - 3) 27 maggio;
 - 4) 3 giugno;
 - 5) 26 giugno (emendamento Boato - art. 97 bis 10 - respinto);
 - c) Emendamenti presentati dai vari Parlamentari non membri della Commissione nel periodo 1 settembre 1997 - 4 novembre 1997 (art. 82 bis);
 - d) Testo risultante dalla pronuncia della Commissione sugli emendamenti Seduta n. 71 di martedì 4 novembre 1997;
6. Stralci di interventi nelle varie sedute precedenti alle bozze On. Boato:

- a) 30 aprile 1997 (V. Relatori: G. Pellegrino, Marco Boato, Salvatore Senese)
- b) 7 maggio 1997 (V. Relatore M. Boato);
- c) 14 maggio 1997 (V. intervento del Presidente);
- d) 27 maggio 1997 (V. Relatore M. Boato);
- e) 3 giugno 1997 (Relatore M. Boato);
- f) 30 giugno 1997 (Relatore M. Boato);
- g) 27 ottobre 1997 (V. Relatori: M. Boato, M. Villone, G. Russo, G. Pellegrino, L. Elia, M. Dentamaro, G. Calderisi, D. Nania, M. Greco, C. Salvi, F. Marchetti, G. Rebuffa;
- h) 4 novembre 1997 (Relatore M. Boato);

7.

- a) art. 36 (Aggravamento delle sanzioni penali) della Legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate);
- b) art. 8 (Difensore Civico) Legge 8 giugno 1990, n. 142;
- c) art. 16 (Difensori Civici delle Regioni e delle Province Autonome), art. 17 (ulteriori disposizioni in materia di semplificazione dell'attività amministrativa e di snellimento dei procedimenti di decisione e di controllo), commi 39 e 45, Legge 15 maggio 1997, n. 127 (Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo);

8. Proposta di legge: Istituzione del Difensore Civico Nazionale (presentata il 9 maggio 1996 alla Camera dei deputati);

9. Relazione e testo del Documento di Coordinamento dei Difensori Civici Regionali per un progetto di legge: "Istituzione del Difensore Civico Nazionale".

COSTITUZIONE
DELLA
REPUBBLICA ITALIANA

SEZIONE II
La Pubblica Amministrazione

Articolo 97 - I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.

Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari.

Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge.

Articolo 98 - I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione.

Se sono membri del Parlamento, non possono conseguire promozioni se non per anzianità.

Si possono con legge stabilire limitazioni al diritto d'isciversi ai partiti politici per i magistrati, i militari di carriera in servizio attivo, i funzionari ed agenti di polizia, i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero.

CAMERA DEI DEPUTATI

SENATO DELLA REPUBBLICA

Doc. XVI-bis, n. 3

IX LEGISLATURA

I

RELAZIONE
DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE RIFORME ISTITUZIONALI

(istituita con le mozioni 1-00013, approvata dalla Camera dei Deputati il 12 ottobre 1983, e 1-00008, approvata dal Senato della Repubblica il 12 ottobre 1983)

PRESIDENTE: **BOZZI ALDO**, *deputato*

COMMISSARI: ANDÒ SALVATORE, *deputato*; ANDREATTA BENIAMINO, *deputato*; BARBERA AUGUSTO, *deputato*; BATTAGLIA ADOLFO, *deputato*; BENEDETTI GIANFILIPPO, *senatore*; BOLLINI RODOLFO, *senatore*; COVI GIORGIO, *senatore*; DE MITA CIRIACO, *deputato*; FOSSON PIETRO, *senatore*; FRANCHI FRANCO, *deputato*; GALLO IGNAZIO MARCELLO, *senatore*; GITTI TARCISIO, *deputato*; GIUGNI LUIGI, *senatore*; INGRAO PIETRO, *deputato*; LABRIOLA SILVANO, *deputato*; LIPARI NICOLÒ GIULIO, *senatore*; MAFFIOLETTI ROBERTO, *senatore*; MANCINO NICOLA, *senatore*; MILANI ELISEO, *senatore*; NATTA ALESSANDRO, *deputato*; PANNELLA MARCO, *deputato*; PASQUINO GIANFRANCO, *senatore*; PERNA EDOARDO, *senatore*; PONTELLO CLAUDIO, *deputato*; PRETI LUIGI, *deputato*; RASTRELLI ANTONIO, *senatore*; RIZ ROLAND, *deputato*; RODOTÀ STEFANO, *deputato*; RONGNONI VIRGINIO, *deputato*; RUFFILLI ROBERTO, *senatore*; RUMOR MARIANO, *senatore*; RUSSO FRANCO, *deputato*; SCHIETROMA DANTE, *senatore*; SCOPPOLA PIETRO, *senatore*; SEGNI MARIOTTO, *deputato*; SPAGNOLI UGO, *deputato*; TEDESCO TATÒ GIGLIA, *senatore*; TRIGLIA RICCARDO, *senatore*; VASSALLI GIULIANO, *senatore*; ZANGHERI RENATO, *deputato*.

Relatore: **BOZZI ALDO**, *deputato*

Presentata alle Presidenze delle Camere il 29 gennaio 1985

INDICE

	Pag.
LETTERA DI TRASMISSIONE DELLA RELAZIONE AL PRESIDENTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI	VI
LETTERA DI TRASMISSIONE DELLA RELAZIONE AL PRESIDENTE DEL SENATO DELLA REPUBBLICA	VII
RELAZIONE DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE RIFORME ISTITU- ZIONALI	I
VIII LEGISLATURA. RISOLUZIONE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI (6-00113) E ORDINE DEL GIORNO DEL SENATO DELLA REPUBBLICA (1) CONCERNENTI LE RIFORME ISTITUZIONALI	81
IX LEGISLATURA. MOZIONI DELLA CAMERA DEI DEPUTATI (1-00013) E DEL SENATO DELLA REPUBBLICA (1-00008) ISTITUTIVE DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE RIFORME ISTITUZIONALI	93
COMPOSIZIONE DELLA COMMISSIONE E DELL'UFFICIO DI PRESIDENZA	99
COMPOSIZIONE DELLA SEGRETERIA DELLA COMMISSIONE	103
RESOCONTI SOMMARI DELLE SEDUTE DELLA COMMISSIONE	107
TESTO A FRONTE DEGLI ARTICOLI DELLA COSTITUZIONE DEI QUALI SI PRO- PONE LA MODIFICA, NELLA FORMULAZIONE ATTUALE E IN QUELLA PROPOSTA DALLA COMMISSIONE	467

TESTO A FRONTE DEGLI ARTICOLI DELLA COSTITUZIONE DEI QUALI SI PROPONE LA MODIFICA, NELLA FORMULAZIONE ATTUALE E IN QUELLA PROPOSTA DALLA COMMISSIONE

ARTICOLO 97.

I pubblici uffici sono organizzati in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità della amministrazione.

Le pubbliche amministrazioni hanno l'obbligo di decidere sulle istanze loro rivolte dai cittadini entro i termini stabiliti dalla legge. La legge regola gli effetti dell'inadempimento.

Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari.

Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso. La legge stabilisce le funzioni e le qualifiche per le quali si può derogare a tale disposizione.

I rapporti di impiego pubblico costituiti in violazione della norma di cui al comma precedente sono nulli a tutti gli effetti.

La legge detta norme al fine di garantire la competenza professionale e l'autonomia dei cittadini nominati ad uffici direttivi di enti pubblici; istituisce l'anagrafe degli incarichi pubblici; fissa le modalità dei controlli sulle nomine da parte del Senato della Repubblica.

ARTICOLO 98-bis.

La legge disciplina l'istituto del difensore civico, al servizio dei cittadini per denunciare disfunzioni o abusi della pubblica amministrazione e per promuovere la tutela di interessi diffusi.

La legge prevede procedure che consentano al difensore civico d'intervenire contro le disfunzioni e gli abusi da lui accertati, di vigilare sull'imparzialità e il buon andamento della pubblica amministrazione, di attivare azioni di responsabilità nei confronti dei pubblici dipendenti, nonché di promuovere la tutela anche giurisdizionale degli interessi diffusi.

Il difensore civico deve sempre fornire una motivata risposta ai cittadini che gli si rivolgono nelle forme prescritte.

**COORDINAMENTO
DIFENSORI CIVICI REGIONALI**

2

Prot. n. 148 /08

Al Presidente della
Commissione Bicamerale per le
Riforme Costituzionali
On. Massimo D'Alema
Montecitorio

ROMA

Oggetto: Richiesta di audizione - Documento del Coordinamento dei Difensori Civici Regionali e delle Province Autonome di Trento e Bolzano.

On. Presidente,

a nome del Coordinamento dei Difensori Civici Regionali e delle Province Autonome di Trento e Bolzano - la cui composizione è indicata nella scheda allegata (all. 1) - ho l'onore di presentarLe un Documento di analisi e di proposta (all. 2), volto all'istituzione, anche nel nostro ordinamento costituzionale e legislativo, del Difensore Civico.

Sarebbe per noi motivo di sincera soddisfazione aver l'onore di poterlo illustrare in audizione a Lei ed alla Commissione Bicamerale, poiché siamo convinti che l'accoglimento in Costituzione dell'Istituto di difesa civica abbia una peculiare e plausibile ragion d'essere nel contesto delle riforme costituzionali ed in particolare nel contesto del completamento del sistema delle "garanzie".

E' una convinzione che ricaviamo sia dagli esiti positivi offerti dalle esperienze costituzionali degli altri Paesi (fra tutti la Spagna), che dalla memoria delle proposte presentate dall'onorevole Aldo Bozzi alla Prima Commissione per le Riforme Costituzionali (1985); ma soprattutto dalla considerazione che questa - assieme ad una più precisa declinazione del ruolo della P.A. (art. 97 Cost.) - può essere una via per :

- dare valore alla impostazione solidaristica della nostra Costituzione (artt. 2 e 3);
- far avanzare una concezione "mite" del diritto;
- rendere i criteri di "buon andamento ed imparzialità" della P.A. funzionali alla soddisfazione dei diritti dei cittadini e alla promozione della capacità di esercitarli;
- far sì che il cittadino sia sempre più protagonista attivo nella vita delle istituzioni;
- alleggerire il peso eccessivo del contenzioso giurisdizionale amministrativo.

Noi apprezziamo la ricerca, avviata con la legge 241/90 e più di recente proseguita con le riforme per il decentramento e la semplificazione, volta a dare alla Pubblica Amministrazione requisiti di efficienza, responsabilizzazione, trasparenza e partecipazione. E tuttavia siamo convinti sia che la riforma del procedimento amministrativo abbia bisogno di sostegno e di verifiche, sia che permangano ambiti significativi di esigenze, meritevoli di tutela non giurisdizionale, per i quali il Difensore Civico può rappresentare una risposta adeguata, moderna, colloquiale e particolarmente attenta ai risvolti umani del diritto.

E' per questo che confidiamo che l'istituzione del Difensore Civico e la configurazione della sua identità quale "magistrato di persuasione" possa concorrere - assieme alle altre forme di giustizia nell'Amministrazione e alle forme di garanzia giurisdizionale - a rendere migliore, "più confidenziale" il rapporto fra i cittadini e l'Amministrazione, a rafforzare insomma il consenso dei cittadini verso le istituzioni attraverso la loro partecipazione attiva al procedimento.

Fino ad ora in Italia l'Istituto ha avuto impostazioni parziali ed esiti incerti, forse proprio per l'assenza di una legge generale di riferimento e di un contesto di cultura istituzionale adeguato; le Regioni al riguardo hanno svolto una azione autonoma e positiva di anticipazione, di supplenza e di sperimentazione.

E' nostra convinzione che la fase di transizione si sia compiuta e che le verifiche consiglino di procedere a dare un assetto definitivo all'Istituto, che a nostro avviso potrebbe avere come suoi principali lineamenti normativi quelli indicati nel documento e nella bozza di articolato che abbiamo proposto e che alleghiamo (all. 3).

Ma è anche nostra convinzione che la via principale possa essere quella dell'accoglimento in Costituzione di una norma che preveda l'Istituto del Difensore Civico: quale Alto Incaricato del Parlamento, preposto alla tutela "non giurisdizionale" dei diritti della persona iscritti nella prima parte della Costituzione (artt. 2 e 3), con particolare riferimento a quelli dipendenti dalle attività delle Pubbliche Amministrazioni; in ordine alle quali, forse, la stessa formulazione dell' art. 97 Cost. potrebbe esigere una migliore specificazione e finalizzazione.

Signor Presidente,

siamo ben consapevoli dell'alto e complesso compito cui è chiamata la Commissione Bicamerale in questi mesi per rinnovare e rendere moderne le nostre istituzioni politiche e di garanzia, per accrescerne il prestigio e il consenso, per far sentire i cittadini protagonisti sereni e garantiti nei loro diritti.

A Lei e ai Commissari "Costituenti" vogliamo formulare il nostro sincero augurio di operare con successo e soddisfazione; saranno il successo e la soddisfazione dell'intero Paese.

Ma ci auguriamo anche che la nostra considerazione e la nostra proposta possano trovare ascolto ed accoglimento, pur nell'oneroso carico di studio e di lavoro cui è chiamata la Commissione.

Con questa speranza e fiducia ed in attesa di un cenno di riscontro, La ringraziamo e Le porgiamo un rispettoso saluto.

Lucio Strumendo

Coordinatore Difensori Civici Regionali



Venezia, 20 - 02 - 1997

DOCUMENTO DEL COORDINAMENTO DEI DIFENSORI CIVICI REGIONALI

L'Italia è rimasta il solo Paese dell'Unione Europea a non avere una legge nazionale sulla difesa civica; tale isolamento oggi è reso più marcato dopo che, nel 1995, lo stesso Parlamento Europeo ha istituito e nominato il Mediateur Europeo.

E' pur vero che nel 1990 con la legge 142 (art. 8) si è data facoltà a Comuni e Provincie di istituire il Difensore Civico locale; ma gli esiti di questa norma sono a tutt'oggi, e per varie ragioni, ampiamente insoddisfacenti, tenuto conto che finora poco più di 200 Comuni su 8.000 hanno istituito il Difensore Civico.

Finora per rispondere a questa esigenza di tutela, di partecipazione e promozione hanno assunto una funzione di supplenza significativa le Regioni, che autonomamente hanno istituito il Difensore Civico Regionale. A tutt'oggi hanno una legge sul difensore civico tutte le Regioni (tranne la Sicilia e il Molise) e le due Province autonome di Trento e di Bolzano, debbono ancora nominare il titolare dell'ufficio la Puglia, la Calabria e la Campania.

Noi riteniamo che vi siano anche in Italia le condizioni e le necessità per dare un fondamento costituzionale e legislativo di carattere generale all'istituto della difesa civica con l'obiettivo di:

- stare al passo con gli indici di modernizzazione del processo di integrazione europea, anche per i profili della cittadinanza;
- rendere esigibili, effettivi e controllabili i diritti e gli obblighi, riconosciuti dalle recenti leggi di riforma sul procedimento amministrativo e per la modernizzazione delle Pubbliche Amministrazioni;
- promuovere presso gli operatori delle Pubbliche Amministrazioni l'accoglienza dei criteri di ragionevolezza, equità, sollecitudine ed umanità nei confronti dei soggetti più deboli;
- raffreddare il ricorso al contenzioso giurisdizionale amministrativo, oggi inflazionato, lungo, costoso, attraverso la ricerca di risoluzione conciliativa dei conflitti nel corso dell'azione amministrativa;
- assicurare a ciascun cittadino di potersi avvalere, secondo criteri di certezza e di accessibilità, di un servizio di tutela non giurisdizionale (la difesa civica), conferendo ad esso caratteri di compiutezza, piena estensione, efficace legittimazione nello svolgimento delle attività e nell'esercizio delle funzioni sia di tutela (che deve poter riguardare la generalità dei cittadini) che di sollecitazione ed intervento (che deve potersi estendere a tutte le Pubbliche Amministrazioni),

superando quelle limitazioni e parzialità - forse dovute proprio all'assenza di una legge generale di riferimento e di un contesto culturale adeguato -, a cui finora sono stati costretti i difensori civici regionali.

E' una impostazione ed una esigenza su cui hanno richiamato l'attenzione ripetutamente ed autorevolmente Documenti e Raccomandazioni dell'ONU e del Consiglio d'Europa; è un indirizzo che è stato adottato dalla gran parte degli ordinamenti democratici moderni e avanzati d'Europa, ove, al crescere della quantità e complessità delle funzioni pubbliche, si è accompagnata l'istituzione anche di forme di tutela "non giurisdizionale" (Commissario Parlamentare, Ombudsman, Defensor de Pueblo, Mediateur, ecc.) per i cittadini e le persone, nei confronti di atti o comportamenti - lesivi dei diritti - da parte di uffici o strutture che erogano servizi o prestazioni di pubblica utilità (maladministration o malpratique).

Anche in Italia è presente tale contesto e si pone tale esigenza; anche in Italia - ove pure si sono venute costituendo diverse Autorità Amministrative Indipendenti con funzioni di regolazione e di controllo - il Difensore Civico potrebbe svolgere una positiva funzione:

- di tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini;
- di osservazione e sollecitazione esterna, ma concomitante, all'azione amministrativa;
- di consulenza per i cittadini, spesso disorientati di fronte alla complessità dei procedimenti;
- di ausilio e orientamento alla partecipazione del procedimento;
- di "persuasione" e mediazione conciliativa sui conflitti, che in tal modo potrebbero evitare la ricaduta giurisdizionale;
- di promozione a comportamenti efficienti, efficaci e virtuosi da parte delle Pubbliche Amministrazioni.

E' del tutto evidente che tale attività del Difensore Civico potrebbe assumere una connotazione particolarmente rilevante e sensibile nei confronti dei soggetti più deboli - talvolta senza voce e perciò sacrificati nel conseguimento dei diritti fondamentali e dei diritti sociali - per i quali quindi il Difensore Civico potrebbe agire come promotore di valori improntati all'equità più che alla legittimità.

Per far fronte a tale esigenza di modernità civile e di modernizzazione degli ordinamenti a noi pare possibile, plausibile, coerente ed utile promuovere iniziative innovative nei seguenti ambiti:

a) Considerare, nel contesto della revisione delle norme costituzionali sulle "garanzie", l'ipotesi di accogliere in Costituzione - a premessa di una successiva e conseguente legislazione ordinaria di attuazione - una formulazione che, assieme ad una migliore specificazione dell'art. 97 della Costituzione, promuova l'istituzione del Difensore Civico come forma di tutela "non giurisdizionale" a maggiore garanzia dei diritti riconosciuti nella Prima Parte della Costituzione (artt. 2 e 3) e con particolare riferimento alle attività proprie delle Pubbliche Amministrazioni e a migliore specificazione dell'art. 97 della Costituzione.

E' una scelta costituzionale che già molti altri Paesi (Austria, Danimarca ed da ultimo la Spagna) hanno adottato; è un indirizzo che è stato coltivato anche nella dottrina costituzionalistica ed assunto nel 1985 nell'ipotesi di revisione costituzionale proposta dall'onorevole Aldo Bozzi, Presidente della Prima Commissione Bicamerale per le Riforme Costituzionali; è una impostazione che - sviluppando da un lato il principio solidaristico e declinando dall'altro la "funzione sociale" del criterio di "buon andamento e di imparzialità" della P.A. - può concorrere:

- a porre, a difesa dei diritti sociali, garanzie affinché la loro effettività non sia troppo facilmente compromessa da prevalere squilibrato di altri poteri più forti;
- precisare che "buon andamento ed imparzialità" non sono istanze neutre, ma "funzioni" di una amministrazione pubblica, che ha come propria missione quella di essere "servizio per i diritti del cittadino";
- ricercare la soddisfazione e la effettività dei diritti, non più in chiave di mera soddisfazione di pretese e di aspettative, ma in termini di promozione di "capacità" da parte dei cittadini, di realizzazione di un quadro di contesto delle istituzioni e della P.A., suscettibile di favorire l'esercizio di tali "capacità".

b) Pervenire alla approvazione di una legge generale per l'Istituzione del Difensore Civico Nazionale, per la delineazione dei cui caratteri (ambiti e criteri di intervento, poteri, requisiti e criteri di nomina, organizzazione, articolazione sul territorio nazionale, ecc.) il Coordinamento dei Difensori Civici Regionali e delle Province autonome di Trento e Bolzano ha predisposto un documento ed un'ipotesi di articolato (allegato). Esso si ispira ai principi e ai criteri sopra indicati; tiene conto criticamente delle esperienze regionali finora sviluppate e di quelle più innovative ed avanzate degli altri Paesi d'Europa; e in particolare - pur configurando il Difensore Civico Nazionale come Alto Incaricato del Parlamento, da cui viene nominato e a cui riferisce sull'attività svolta - , tiene conto del nuovo modello di decentramento

delle pubbliche attività e si ispira perciò ai principi del federalismo, della sussidiarietà e della cooperazione.

- c) Provvedere, anche con provvedimento legislativo transitorio affinché - in attesa della citata legge generale - la competenza ad agire dei Difensori Civici Regionali e delle Provincie autonome di Trento e Bolzano sia estesa anche nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni decentralizzate dello Stato, a tutela e nell'interesse dei cittadini di ciascuna regione e in ottemperanza ai principi generali della legge 241/90; ed affinché si definiscano forme organizzative e dimensionali più adeguate per il buon funzionamento dei Difensori Civici locali attraverso la promozione di consorzi o associazioni fra Comuni.

Procedere sulla base di questa strategia consente da un lato di avviare immediatamente il processo legislativo, per assicurare ai cittadini di potersi avvalere della tutela dei Difensori Civici nei confronti di tutte le Amministrazioni Pubbliche; e dall'altro consentirebbe alla Commissione Bicamerale di assolvere - anche su questo argomento - al proprio ruolo peculiare, quello di dare fondamento costituzionale alla difesa civica, nell'ambito del radicamento costituzionale degli istituti di garanzia al servizio del cittadino.

Il grado di attenzione ai temi proposti può essere testimonianza della volontà riformatrice a favore di istituti e meccanismi ordinati a riconoscere e a tutelare il cittadino nella trama delle relazioni coi pubblici poteri, prima di ogni considerazione sulla sua appartenenza etnica, religiosa, politica, sociale, sindacale, di categoria o professionale.

I Difensori Civici si possono ben annoverare tra questi istituti; essi sembrano a noi idonei a promuovere un fecondo fattore di serenità e di conciliazione fra cittadini e Pubbliche Amministrazioni.

Anche il nostro Paese potrebbe così presentarsi sulla scena dell'Unione Europea con un sistema organico di difesa civica, inteso come indice di modernità conquistata e non solo come sintomo indiretto di cattiva amministrazione.

Coordinamento Difensori Civici Regionali

Venezia, 20 febbraio 1997

Camera dei Deputati - Senato della Repubblica
Commissione Parlamentare per lo Riforma Costituzionale

Il Presidente

Roma, 25 marzo 1997
Prot. n. 33/COM/RC

ho ricevuto il documento da Te cortesemente inviarmi a nome del Coordinamento dei Difensori civici, che ho trasmesso a tutti i componenti della Commissione.

Ti ringrazio per il valido contributo offerto, che potrà risultare utile, in questa fase, soprattutto per il Comitato che si occupa del sistema delle garanzie, nell'ambito del quale è stata anche prospettata l'ipotesi di dare rilevanza costituzionale all'istituto del difensore civico.

Quanto alla richiesta di audizione da Te formulata, debbo farTi presente che, alla luce del ristretto arco di tempo disponibile, la Commissione ha deliberato di svolgere un ciclo di audizioni assai limitato. Peraltro, qualora in futuro si rendesse possibile svolgere ulteriori audizioni oltre a quelle già programmate, nell'ambito della Commissione plenaria ovvero del Comitato, la richiesta del Coordinamento da Te rappresentato verrebbe ovviamente presa in considerazione.



On. prof. Lucio STRUMENDO
Coordinatore dei Difensori civici regionali
San Marco 1122 - Sede Bacino Orseolo
30100 - VENEZIA

INDIRIZZO DI SALUTO E DI RINGRAZIAMENTO DEL DIFENSORE CIVICO PER LA REGIONE EMILIA - ROMAGNA

Signor Presidente della Repubblica ,

desidero subito esprimere a Lei, supremo tutore e garante della Costituzione nonché dell'ordinamento giuridico nel suo complesso, i nostri sentimenti, profondi e deferenti, di gratitudine per aver voluto accordarci quest'udienza, che esalta il nostro ruolo, definito dall'art.8 della l.n.142 del 1990 di garanti dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica Amministrazione.

Questa è la terza volta che ho l'alto onore di parlare davanti a Lei, sig. Presidente della Repubblica.

In entrambe le precedenti occasioni ebbi la doverosa cura di sottolineare la Sua altissima sensibilità istituzionale, universalmente riconosciuta; quest'udienza, da Lei prontamente concessaci, è anche espressione della Sua connotata eccelsa considerazione per i diritti della persona umana, a tutela dei quali opera, appunto, il difensore civico, che è nella sostanza un magistrato sia pure atipico, di contro agli abusi, alle disfunzioni, alle carenze e ai ritardi della pubblica Amministrazione. Il difensore civico, difatti, è un authority onoraria, esterna all'amministrazione, indipendente in modo assoluto da qualsiasi altra autorità sia sul piano gerarchico che su quello funzionale, che si colloca, in veste di terzo imparziale, fra cittadini, enti, associazioni, formazioni o gruppi sociali, che denunciano atti o fatti di mala amministrazione, da un lato e la pubblica amministrazione dall'altro, con la funzione di indurre l'amministrazione, con motivazione congrua e persuasiva, ad eliminare e comunque a porre rimedio ai propri errori e disservizi.

La figura del difensore civico ha il suo illustre precedente storico nell'ombudsman scandinavo, previsto dalla legge svedese sulla forma del governo del 1809 e poi dall'art.49 della costituzione finlandese del 1919. L'istituto, successivamente e progressivamente, ha trovato cittadinanza nelle costituzioni o nelle legislazioni di molti Paesi appartenenti a tutti i continenti e da ultimo nella legge francese 04/01/1973 n.73, nella costituzione portoghese del 1976 e nella costituzione spagnola del 1978.

In Italia l'istituto è stato introdotto da quasi tutti gli Statuti delle Regioni e successivamente dalla legge sull'ordinamento delle autonomie locali del 1990, a livello, ovviamente, regionale, provinciale e comunale. Il trattato sull'Unione europea, firmato a Maastricht il 07/02/1992 e modificativo del trattato istitutivo della Comunità economica europea, prevede all'art.138 E la figura di un mediatore, con competenza nei confronti delle istituzioni e degli organi comunitari.

L'Italia è l'unico Paese, insieme con il Belgio, nell'ambito della Comunità europea che non ha ancora istituito la figura del difensore civico nazionale.

Attualmente, intervengono nei confronti delle amministrazioni statali i difensori civici regionali sulla base di norme regionali, che, rispettose dei propri limiti costituzionali, conferiscono al difensore civico la sola facoltà di sollecitare dalle Amministrazioni statali la loro collaborazione per il perseguimento delle finalità di cui all'art.97 della Costituzione (imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione).

Tuttavia, la lacuna rimane grave: il cittadino resta senza il rimedio formale e pieno della tutela pubblica di fronte ad irregolarità e disservizi imputabili a strutture statali.

Quanto più completo ed efficiente è il sistema istituzionale della difesa pubblica, tanto meno il cittadino, nell'angosciata ricerca di ottenere giustizia nei confronti dell'amministrazione pubblica, talvolta arrogante e chiusa in se stessa, è indotto a ricorrere all'autorità

giudiziaria denunciando ipotesi, magari inesistenti sul piano giuridico, di abuso di ufficio o di omissione di atti di ufficio. L'istituto del difensore civico rappresenta l'ultima ed estrema risorsa che l'ordinamento amministrativo può offrire nel proprio ambito a tutela degli interessi del cittadino e della collettività; tramite il difensore civico e l'esercizio dei suoi poteri ispettivi i cittadini e i gruppi sociali hanno modo di vagliare l'attività dell'amministrazione.

Sig. Presidente della Repubblica, noi, difensori civici regionali, auspichiamo che il prossimo governo presenti sollecitamente un disegno di legge sull'istituzione del difensore civico nazionale, che abbia come modello la normativa spagnola, che è la più avanzata democraticamente fra tutte le legislazioni europee, e le leggi italiane regionali sulla figura e che dell'eventuale commissione ministeriale incaricata di elaborare il testo del disegno di legge siano chiamati a far parte alcuni di noi, che possano apportare il contributo della loro esperienza.

Auspichiamo altresì che, nel caso si proceda alla riforma della Costituzione, sia previsto nel nuovo testo la figura del difensore civico, così come ha luogo nelle costituzioni della maggior parte degli Stati stranieri, con rinvio alla legge ordinaria per la disciplina del suo status, dei suoi poteri e delle sue responsabilità.

Sig. Presidente della Repubblica, capo dello Stato e rappresentante dell'unità nazionale, noi confidiamo e speriamo nella Sua autorevole potestà costituzionale di persuasione e d'intervento perchè il nostro auspicio, che viene formulato nell'interesse dei cittadini e che per altro si ricollega agli artt. 2,3,97 della Costituzione, trovi piena sollecita attuazione. Abbiamo fondata ragione di confidare nella Sua autorevolissima attenzione poichè Lei, sig. Presidente, ha riservato tutta la Sua nobile esperienza umana ed istituzionale all'evoluzione democratica e sociale dei popoli e l'istituzione del difensore civico nazionale costituirà certamente un'ulteriore conquista democratica per il popolo italiano.

Grazie, sig. Presidente.

**INCONTRO DEI DIFENSORI CIVICI REGIONALI
CON IL SIGNOR PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA****On.le Oscar Luigi Scalfaro****INDIRIZZO DI SALUTO DEL PROF. LUCIO STRUMENDO
DIFENSORE CIVICO DEL VENETO
COORDINATORE DEI DIFENSORI CIVICI REGIONALI**

Signor Presidente, il Prof. Tilocca nel Suo indirizzo di saluto ha compiutamente espresso i sentimenti di deferenza e di gratitudine con cui ciascuno di noi partecipa a questo incontro.

Anch'io, Signor Presidente, voglio ringraziarLa di cuore.

Questo incontro ci onora, ci dà speranza e fiducia che le ragioni e gli obiettivi, per i quali operiamo e che ora presentiamo alla Sua considerazione, possano riscuotere consenso e con ciò - anche attraverso la Sua autorevole influenza - trovare le vie della attuazione e della effettività.

E' una fiducia che io in particolare sento possibile e plausibile sia perchè ho ben presente il Suo ricco percorso ed il contributo da Lei dato alle istituzioni democratiche del nostro Paese (come magistrato, come costituente, come parlamentare ed ora come Presidente); sia perchè ho ancora nella mente l'eco delle parole forti e vibranti da Lei pronunciate a difesa del Parlamento e da me ascoltate come deputato nel corso della X^a Legislatura; sia perchè avverto qui opportuno e pertinente il Suo recente richiamo per l'instaurazione di una "giustizia serena, umana", che credo valga anche per garantire posizioni di paritarietà e di partecipazione attiva nei rapporti fra cittadini e Pubbliche Amministrazioni; sia infine perchè, all'avvio di questa nuova legislatura parlamentare, vi è motivo di sperare che ritrovi slancio, in un clima di serenità e di costruttiva proposta, il processo politico di riforme istituzionali di cui il Paese ha bisogno e reclama l'attuazione.

Fra queste vi è sicuramente anche il completamento delle riforme delle Amministrazioni Pubbliche, nel cui contesto trova la sua ragion d'essere anche l'istituzione del Difensore Civico Nazionale.

Del resto una indicazione in tale direzione è stata espressa di recente ed autorevolmente anche dal Presidente del Consiglio di Stato, Prof. Anelli, in occasione della cerimonia del Suo insediamento.

E' questa, Signor Presidente, la ragione principale del nostro incontro: presentarLe e, se possibile, ottenere il Suo apprezzamento e sostegno su un testo di proposta di legge volta all'istituzione anche in Italia del Difensore Civico. Questo tema ha già avuto svolgimento nel dibattito parlamentare: sin dal 1985 ad iniziativa del compianto on.le Bozzi presso la I^a Commissione per le Riforme Costituzionali con la proposta di inserimento in costituzione dell'istituto del Difensore Civico, secondo il modello della più recente ed avanzata costituzione spagnola; e più recentemente nella passata legislatura. Ora ci auguriamo possa riprendere con successo il percorso legislativo.

Siamo stati convinti dell'opportunità ed utilità di promuovere questa iniziativa da una serie di circostanze, di fatti e di considerazioni:

- in tutte le moderne e avanzate democrazie, al crescere della quantità e complessità delle funzioni pubbliche nelle relazioni sociali, si accompagna e si definisce l'esigenza di una tutela anche "non giurisdizionale" (e perciò concomitante e non successiva, persuasiva più che sanzionatoria) per le persone nei confronti di atti o comportamenti, lesivi dei diritti, da parte delle Pubbliche Amministrazioni.
- oramai fra i Paesi membri dell'Unione Europea solo il Belgio e l'Italia non dispongono di un Istituto Nazionale di difesa civica; e la stessa Unione Europea nel settembre dello scorso anno ha nominato il suo primo Difensore Civico Europeo, chiamato ad intervenire in casi di "cattiva amministrazione nell'azione delle Istituzioni della Comunità".
- i risultati, finora conseguiti dall'attività dei Difensori Civici Regionali, da un lato costituiscono un patrimonio di esperienze positivo; dall'altro mettono in luce l'esistenza di una domanda inevasa e di un vuoto da colmare: quello in particolare delle sei Regioni del Mezzogiorno che ancora non hanno un Difensore Civico Regionale, pur essendo indubbiamente le aree del Paese dove è più debole la presenza dello Stato, dove è più fragile la tenuta della legalità, dove è più precaria la sovranità del diritto, dove è più flebile la presenza della stessa organizzazione della società civile. In ogni caso le nostre esperienze segnalano l'esigenza di dare al Difensore Civico completezza, piena estensione, efficace legittimazione nello svolgimento delle funzioni: sia di tutela (che deve poter riguardare la

generalità dei cittadini), sia di controllo e di stimolo (che deve potersi estendere a tutte le Pubbliche Amministrazioni).

E' questa una considerazione oggi ulteriormente convalidata dagli esiti episodici e incerti, a cui ha dato luogo l'attuazione da parte degli Enti locali di quanto dispone l'art.8 della L. 142/90, che consente l'istituzione del Difensore Civico locale.

La proposta, nel mentre si preoccupa opportunamente di dare certezza, generalità e visibilità a livello nazionale al servizio di difesa civica, è parimenti attenta alle ragioni dell'autonomia effettiva delle Regioni e degli Enti locali, alle quali si ritiene di dare attuazione attraverso i criteri dell'"avvalimento" e del "coordinamento", forme specifiche per affermare i requisiti della sussidiarietà e la cooperazione fra organi istituzionali diversi.

Noi apprezziamo la ricerca, - avviata con la L.241/90, con le Carte dei Servizi, con la delegificazione,- volta a dare alla Pubblica Amministrazione requisiti di efficienza, responsabilizzazione, trasparenza e partecipazione. E tuttavia siamo convinti sia che la riforma del procedimento amministrativo abbia bisogno di sostegno e di verifiche, sia che permangano ambiti significativi di istanze e di esigenze, meritevoli di tutela non giurisdizionale, per i quali il Difensore Civico può rappresentare una risposta adeguata, moderna, colloquiale e particolarmente attenta ai risvolti umani del diritto.

Sentiamo forte a tale riguardo il valore della impostazione solidaristica della nostra Costituzione; sentiamo l'importanza di far valere una concezione "mite" del diritto; l'esigenza di rendere i criteri di "buon andamento ed imparzialità" della Pubblica Amministrazione funzionali alla soddisfazione dei diritti dei cittadini e alla promozione della capacità di esercitarli; sentiamo l'opportunità di concorrere a far sì che il cittadino sia sempre protagonista attivo nella vita delle istituzioni e della società; sentiamo l'utilità di poter alleggerire il peso eccessivo del contenzioso giurisdizionale amministrativo. Ed è per questo che confidiamo che l'istituzione del Difensore Civico e la configurazione della sua identità quale "Magistrato di persuasione", quale garante e promotore di comportamenti ispirati ad "umanità, sollecitudine ed equità" (soprattutto quando sono in campo i diritti dei soggetti deboli) possa concorrere - assieme alle forme di giustizia nell'amministrazione - a rendere migliore, "più confidenziale" il rapporto fra cittadini ed amministrazioni; a rafforzare insomma il consenso dei cittadini verso le istituzioni attraverso la partecipazione attiva dei cittadini al procedimento.

Signor Presidente

fino ad ora le Regioni hanno svolto sul tema della Difesa Civica una azione autonoma, hanno esercitato un positivo compito di anticipazione, di supplenza e di sperimentazione. E' nostra convinzione che la fase di transizione si sia compiuta e che le verifiche consiglino di procedere a dare un assetto definitivo all'istituto della difesa civica.

Al riguardo gli elaborati, che sono il frutto anche del concorso di illustri docenti di diritto costituzionale ed amministrativo, ci sembrano persuasivi, efficaci, meritevoli di un confronto e di una iniziativa legislativa nazionale.

E' per questo che abbiamo ritenuto importante sottoporre alla Sua preventiva valutazione questa proposta, i cui sviluppi nelle idonee sedi istituzionali meglio potranno essere assicurati anche a seguito del Suo autorevole consiglio.

Noi siamo certi di poter fare affidamento sulla Sua apprezzata sensibilità istituzionale e, quindi, ci auguriamo che la difesa civica - questa specifica forma di declinazione della tutela dei diritti in rapporto al funzionamento della Pubblica Amministrazione - riscontri il Suo interesse e il Suo consenso.

Per questo e per aver accordato di ascoltarci La ringraziamo ancora.

Roma, 06/05/1996

EDIZIONE NON DEFINITIVA

CAMERA DEI DEPUTATI

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE RIFORME COSTITUZIONALI

Comitato sistema delle garanzie

21.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 17 APRILE 1997

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DEL COMITATO GIULIANO URBANI

AUDIZIONE DI RAPPRESENTANTI DELL'ASSOCIAZIONE MAGISTRATI DEL CONSIGLIO DI STATO, DELL'ASSOCIAZIONE NAZIONALE MAGISTRATI AMMINISTRATIVI, DELL'ASSOCIAZIONE MAGISTRATI DELLA CORTE DEI CONTI, DELL'ASSOCIAZIONE NAZIONALE MAGISTRATI MILITARI, DEL COORDINAMENTO MAGISTRATI MILITARI, DELL'UNIONE NAZIONALE GIUDICI TRIBUTARI, DELL'ASSOCIAZIONE NAZIONALE GIUDICI TRIBUTARI, DELL'ASSOCIAZIONE NAZIONALE GIUDICI DI PACE, DELL'UNIONE NAZIONALE DEI GIUDICI DI PACE E DEL COORDINAMENTO NAZIONALE DEI DIFENSORI CIVICI REGIONALI

INDICE

PAG.	PAG.
Audizione di rappresentanti dell'Associazione magistrati del Consiglio di Stato, dell'Associazione nazionale magistrati amministrativi, dell'Associazione magistrati della Corte dei conti, dell'Associazione nazionale magistrati militari, del Coordinamento magistrati militari, dell'Unione nazionale giudici tributari, dell'Associazione nazionale giudici tributari, dell'Associazione nazionale giudici di pace, dell'Unione nazionale dei giudici di pace e del Coordinamento nazionale dei difensori civici regionali:	
Urbani Giuliano, <i>Presidente</i> . 733, 738, 749, 751 754, 760, 761, 763, 768	Boato Marco (gruppo misto-verdi-l'Ulivo, <i>Relatore</i> 745, 749, 750, 765
	Caruso Giuseppe, <i>Presidente dell'Associazione nazionale magistrati amministrativi</i> 738, 766
	Fera Ermanno, <i>Segretario generale dell'Unione nazionale giudici tributari</i> 768
	Intelisano Antonio, <i>Presidente dell'Associazione nazionale magistrati militari</i> 744
	Malvani Carlo, <i>Presidente dell'Unione nazionale dei giudici di pace</i> 753
	Marchetti Fausto (gruppo rifondazione comunista-progressisti) 757

controllo, sia da ridimensionare, nel senso almeno di mantenere il controllo sugli organismi centrali e ponendo invece un problema per quanto riguarda il controllo attualmente esercitato dalla Corte sugli organismi periferici e sugli enti locali (comuni e regioni)? Ripeto: al di là del fatto se la riforma introdurrà il federalismo o la repubblica delle autonomie, definizione, quest'ultima, che preferisco, mi chiedo se il ruolo della Corte dei conti possa essere ancora considerato compatibile. Non intendo certo sostenere che tale ruolo debba cessare del tutto: sono favorevole a che il controllo continui ad essere esercitato, anche se non riferimento agli enti nazionali e non in rapporto ad una riforma come quella che si sta configurando.

Se noi procederemo nella direzione dell'unicità della giurisdizione, nei termini e nei limiti che non consentono in questa fase una soluzione più complessiva (anche se, dal punto di vista teorico, qualora si creassero le condizioni per realizzarla sarei anche disponibile a sostenerla), se procederemo cioè ad un rafforzamento del ruolo del giudice amministrativo, che accorperebbe in sé determinate competenze, si porrà con forza l'esigenza — della quale mi pare il Comitato si stia facendo carico — di un giudice amministrativo che abbia tutte le caratteristiche e lo status del magistrato ordinario. Mi stupisce che si faccia la difesa dell'esistente. Credo che, nell'interesse stesso dei magistrati amministrativi, al di là dei problemi interni al complesso di cui fanno parte (dei quali abbiamo avuto una eco nella discussione di oggi), l'esigenza fondamentale sia quella di una loro effettiva indipendenza. Mi stupisce che non ci si sia soffermati — ed in questo senso rivolgo una domanda agli interessati — su questo punto, nel senso di aver chiarito se si ritenga che lo status attuale del giudice amministrativo sia soddisfacente ai fini dell'autonomia e dell'indipendenza di giudizio che questi debba avere, se cioè abbia avuto attuazione l'articolo 100 della Costituzione, cosa che a me non pare.

PRESIDENTE. Prima di ascoltare la replica dei nostri ospiti, vi informo che mi sono permesso di fare accomodare in aula i rappresentanti del Coordinamento nazionale dei difensori civici regionali. I tempi dell'audizione hanno subito uno slittamento e ho voluto evitare che questi ultimi attendessero fuori dell'aula senza capire bene le ragioni dell'attesa.

Ciò premesso — e, quindi, stabilita una sorta di improvvisata continuità tra la prima e la seconda audizione di questo pomeriggio — darò ora la parola al professor Strumendo, che interverrà a nome del coordinamento nazionale dei difensori civici regionali, pregandolo di contenere il suo intervento in dieci minuti, anche considerando che i documenti gentilmente inviatici sono già stati sottoposti all'attenzione dei commissari nei giorni scorsi. Successivamente, i commissari che lo riterranno potranno porre domande, quesiti e richieste di chiarimento al professor Strumendo. Ovviamente, una fase della discussione sarà dedicata alle repliche degli ospiti della prima audizione. Il tutto dovrà concludersi entro le 18.15, termine per noi invalicabile, essendo stato convocato l'ufficio di presidenza della Commissione integrato dai rappresentanti dei gruppi.

Invito il professor Strumendo al tavolo della presidenza.

LUCIO STRUMENDO, Coordinatore nazionale dei difensori civici regionali. Presidente, la ringrazio per avermi dato la parola e, soprattutto, per aver ritenuto di ascoltare, nel corso dei lavori del Comitato sistema delle garanzie, anche i rappresentanti del coordinamento dei difensori civici regionali. Si tratta di un dato molto importante che rappresenta il segno di una sensibilità nuova di fronte ad esigenze di giustizia e di buona amministrazione, che credo rappresentino un'espressione del nostro tempo e della nostra realtà attuale.

Abbiamo salutato come un fatto molto importante il primo rapporto reso dal relatore, onorevole Boato, nell'ambito del Comitato indicando fra i temi di interesse

COMITATO SISTEMA DELLE GARANZIE

759

del Comitato medesimo, oltre agli altri — molto importanti e significativi — anche quello delle autorità amministrative indipendenti e del difensore civico.

Come è noto, nel nostro ordinamento costituzionale non è previsto l'istituto del difensore civico né vi è la previsione di forme non giurisdizionali di tutela dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione. Da un lato vi sono gli articoli dal 100 al 113, che riguardano complessivamente l'ordinamento giurisdizionale, dall'altro abbiamo l'articolo 97, che fa un riferimento molto icastico e sintetico alle esigenze di buon andamento e di imparzialità, cioè di efficienza, di giustizia e di equità, senza però una previsione esplicita all'istituto del difensore civico. Ne è seguito che tutta la legislazione del nostro paese, nel corso di questi cinquant'anni, non abbia dedicato alcuna attenzione a questo tema, diversamente che in altri paesi europei ed occidentali. Questo nonostante sia ormai chiaro che le *performance* della pubblica amministrazione non procedono all'insegna dell'efficienza e dell'efficacia, nonostante nel corso di questi anni — soprattutto dal 1990 ad oggi — siano intervenute importanti leggi di riordino della pubblica amministrazione all'insegna dei principi di trasparenza e di partecipazione e nonostante nella dottrina, oltre che nel dibattito parlamentare, si affermi l'esigenza della parità del rapporto fra cittadini e pubblica amministrazione.

In questa situazione di vuoto legislativo con riferimento all'istituto del difensore civico c'è stato qualche evento episodico: mi riferisco alla legge n. 142 del 1990, che all'articolo 8 consente l'istituzione del difensore civico a livello locale. L'altro ieri la Camera ha accolto un emendamento nel contesto del provvedimento Bassanini sulla semplificazione, che in qualche modo sottolinea il ruolo dei difensori civici regionali anche nei confronti della pubblica amministrazione dello Stato. Di fatto però la presenza sul territorio nazionale sotto questo profilo è stata assicurata da leggi regionali, varate per la prima volta in Toscana nel 1975 ma che

oggi coprono quasi tutto il territorio nazionale, tranne le cinque regioni del sud.

Nel 1995 è nato un coordinamento di difensori civici regionali, che si è posto alcuni obiettivi: tentare di estendere e rendere omogenea l'esperienza in atto dei difensori civici regionali; proporre e sollecitare un dibattito in sede parlamentare per una legge nazionale sulla difesa civica, cui si fa riferimento anche nell'emendamento ieri approvato. Noi abbiamo colto come un'importante occasione, della quale vale la pena di sottolineare il significato e l'importanza, che nell'ambito della più complessiva revisione della seconda parte della Costituzione, nel contesto delle garanzie (giurisdizionali e non) ma anche nel contesto di una riflessione sulla pubblica amministrazione — articolo 97 della Costituzione — così come fu fatto nel 1985 ad opera del presidente della prima Commissione per le riforme costituzionali, Bozzi, si possa ipotizzare una formulazione di tutela e di garanzia dei diritti dei cittadini nei confronti delle disfunzioni della pubblica amministrazione. Nella documentazione che abbiamo prodotto l'abbiamo indicato.

Sappiamo di poter fare riferimento ad esperienze di dibattiti e di risoluzioni costituzionali di altri paesi, anche molto interessanti (dalla Danimarca alla Svezia), ma vorrei richiamare soprattutto l'attenzione sulla Costituzione spagnola, che da questo punto di vista configura il ruolo del *defensor de pueblo* anche con prerogative e poteri di ricorso alla Corte costituzionale e addirittura il ricorso *de amparo* a tutela dei diritti fondamentali della persona. Probabilmente questa è un'esemplificazione che sarebbe troppo coraggiosa per il nostro contesto costituzionale, ma credo comunque che si possa guardare con molto interesse a questa esperienza, al Trattato di Maastricht e all'istituzione del *mediateur* europeo del 1995.

A questo proposito credo che le considerazioni svolte un momento fa dal senatore Pellegrino possano avere attenzione anche riguardo al diritto ammini-

760

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI

strativo e al rapporto fra i cittadini e la pubblica amministrazione: non sempre la tensione fra i diritti dei cittadini, le loro aspettative, i loro interessi e la pubblica amministrazione devono avere una ricaduta, un risvolto di carattere giurisdizionale, perché anche sotto questo profilo si può determinare, nella giurisdizione amministrativa, un'implosione per il ricorso che si viene a determinare.

Pensiamo quindi, sulla base delle esperienze regionali e di quelle dedotte anche dalla comparazione con gli altri paesi dell'Europa (Francia, Spagna, Gran Bretagna e paesi scandinavi), che sia importante e utile inserire anche nella nostra Costituzione la previsione dell'istituto del difensore civico come forma di tutela dei diritti non giurisdizionali dei cittadini.

Da questo punto di vista, l'elaborato di un progetto di legge che noi abbiamo a suo tempo presentato e che è allegato alla documentazione presentata ne traccia le caratteristiche: un magistrato di persuasione, dotato più di *auctoritas* che di poteri coattivi, un difensore civico che intervenga nei confronti della pubblica amministrazione a difesa del cittadino e dia sollecitazione e impulso al miglioramento delle *performance* di comportamento della pubblica amministrazione.

Credo che la questione che si pone con riguardo alla pubblica amministrazione trovi peraltro nel nostro tempo anche delle similitudini e delle analogie: mi riferisco alle esigenze per esempio di comitati etici nel mondo della sanità, alle esigenze di Costituzione alle quali il Parlamento già in parte ha provveduto (penso alle autorità amministrative indipendenti o alle autorità pubbliche indipendenti). Pur avendo caratteristiche diverse, la stessa istituzione del giudice di pace mi pare corrisponda ad una domanda di risoluzione non giurisdizionale di tensioni e di conflitti che in una società complessa si vengono a determinare.

Per questo insieme di ragioni, pur valutando con grande attenzione e interesse la prospettiva di una legge nazionale del Parlamento istitutiva del difensore civico, riteniamo che un accoglimento in

Costituzione di una previsione come questa darebbe diverso profilo, diversa autorevolezza e diversa certezza anche di riferimento.

Mi consenta, presidente, un'ultima breve annotazione. Riteniamo che sia stata individuata in modo assai pertinente ed appropriato presso il Comitato sistema delle garanzie la configurazione di questa audizione e quindi anche dell'eventuale discussione attorno a questo tema, pur non trascurando e non dimenticando che il riferimento alla pubblica amministrazione è nel titolo III, pur sapendo che a questo riguardo proprio il titolo III e la formulazione contenuta nell'articolo 97 probabilmente esigerebbero una diversa esplicitazione, in particolare l'esplicitazione che i valori di buon andamento e di imparzialità devono essere riferiti sostanzialmente alla tutela dei diritti dei cittadini, oltre che all'amministrazione in quanto tale. Credo che un problema di questo genere debba e possa essere affrontato nell'ambito del coordinamento in sede di Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, alla luce degli impulsi che dai due Comitati potranno venire.

La ringrazio molto, presidente. Vorrei far presente che sono con me il dottor Di Mauro, difensore civico della regione Lazio, la dottoressa Vacchina, difensore civico della regione Val d'Aosta, il dottor Barbetta, difensore civico della regione Lombardia, il dottor Fantappiè, difensore civico della regione Toscana.]

PRESIDENTE. La ringrazio molto; la ringrazio due volte perché lei mi consente di rimediare ad un'omissione, quella di dare il benvenuto singolarmente ai membri della delegazione.

Detto questo, do la parola al senatore Russo che desidera porre ancora una domanda.

GIOVANNI RUSSO. Vorrei rivolgere una domanda ai rappresentanti delle associazioni della magistratura amministrativa. Una delle ipotesi all'esame del Comitato, come è già stato ricordato, è

EDIZIONE NON DEFINITIVA

CAMERA DEI DEPUTATI

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE RIFORME COSTITUZIONALI****2.****SEDUTA DI MARTEDÌ 11 FEBBRAIO 1997****PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MASSIMO D'ALEMA****INDICE**

	PAG.
<u>Discussione generale sui progetti di legge di revisione della parte II della Costituzione:</u>	
D'Alema Massimo, <i>Presidente</i>	10, 39
D'Onofrio Francesco (gruppo CCD)	31
Nania Domenico (gruppo alleanza nazio- nale)	27
Rebuffa Giorgio (gruppo forza Italia)	23
Soda Antonio (gruppo sinistra democrati- ca-l'Ulivo)	18
Villone Massimo (gruppo sinistra demo- cratica-l'Ulivo)	35

La seduta comincia alle 16,20.

Discussione generale sui progetti di legge di revisione della parte seconda della Costituzione.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione generale sui progetti di legge di revisione della parte II della Costituzione.

Collegli, diamo inizio ai lavori. Innanzitutto buonasera e buon lavoro.

Comunico che l'Ufficio di Presidenza ha deciso di avviare l'attività della Commissione con una discussione di carattere generale avente lo scopo di individuare le linee di riforma della parte II della Costituzione che emergono dal complesso delle numerose proposte che sono state trasmesse e che sono all'esame della Commissione. Ricordo che si tratta di 185 proposte di riforma costituzionale; naturalmente, questo grande numero di testi consiglia che, già a partire dalla discussione generale, più che all'esame dei singoli testi si proceda ad un dibattito che affronti le questioni, i temi, i nodi costituzionali che sono all'esame della Commissione, ovviamente con particolare riguardo a quelli individuati dalla legge istitutiva, e che intorno a ciascuno di essi — forma di Stato, forma di Governo, riforma del Parlamento, questione delle garanzie — si mettano in evidenza, come io cercherò di fare (chiedo scusa in anticipo per le lacune, che non mancheranno), le diverse risposte, le diverse soluzioni che dal complesso delle proposte presentate emergono. Su di esse la Commissione sarà prima chiamata, come io proporrò, a svolgere un approfondito con-

fronto al suo interno e con le rappresentanze della società italiana e delle altre istituzioni. Successivamente, vi sarà la fase delle decisioni.

Noi dovremo studiare un percorso decisionale che renda possibile fare ciò che è assolutamente obbligatorio fare: cioè completare il nostro lavoro entro il 30 giugno; un percorso decisionale che dovrà prevedere inevitabilmente voti di indirizzo. Noi dovremo affrontare certe dicotomie, decidere in determinati momenti quale strada percorrere. Ad esempio, per quanto attiene alla riforma della forma di Governo, ci troviamo di fronte a tre tipi di ipotesi: ipotesi presidenzialista classica, sul modello americano, ipotesi semipresidenziale e ipotesi di governo del primo ministro. È evidente che a un certo momento la Commissione con un voto di indirizzo — questo vale anche per altre questioni — dovrà decidere in quale direzione muoversi. Tuttavia, ritengo sia giusto, prima di arrivare a queste decisioni, che con un lavoro approfondito si sviluppi un confronto nelle diverse direzioni fra i testi che sono all'esame della Commissione, per individuare soluzioni comuni, punti di distinzione, di modo che successivamente, una volta scelta una strada, si possa poi con rapidità e trasparenza arrivare a decidere sulle questioni controverse. Se, per esempio, si tratta del semipresidenzialismo, si dovrà discutere di quali poteri dovrà avere il presidente eletto dai cittadini, in quale rapporto dovrà essere con il Parlamento e con il Governo, a seconda delle varie proposte — a questo proposito sono diverse tra di loro — che sono all'esame della Commissione.

Insomma, io ritengo che innanzitutto dobbiamo impostare un lavoro complesso

ottenere una riorganizzazione in senso federalista — nel senso del decentramento — della pubblica amministrazione. Occorrerà evidentemente, a mio giudizio, che le misure di riforma amministrativa, quanto mai urgenti e necessarie, si raccordino agli indirizzi di riforma istituzionale che emergeranno in questa sede. È chiaro pertanto che, pur non essendovi un ministro per le riforme istituzionali, ossia un interlocutore, in qualche modo, istituzionale (scelta compiuta, a mio giudizio opportunamente, da parte del Governo, anche come atto di rispetto verso l'autonomia iniziativa parlamentare), il Governo sarà — almeno così ritengo e se voi sarete d'accordo nel chiederlo — interlocutore di questa Commissione su diverse questioni. Questa è certamente una delle più importanti ma, come vedremo in seguito, esiste il problema dell'Europa nonché l'insieme delle proposte di riforma costituzionale tendenti a costituzionalizzare il tema dell'unità europea. Anche su questo, evidentemente, il Governo, nell'ambito delle sue competenze, dovrà essere interlocutore di questa Commissione. Il problema si potrà porre, via via, con riferimento alle diverse materie che affronteremo.

Per quanto attiene alla forma di Stato, esiste quindi una base comune di riflessione. Anche nel caso della riforma del Parlamento, mi pare di poter dire, pur essendo indubbiamente più ampio l'arco delle risposte che abbiamo di fronte, che tuttavia, in modo largamente prevalente, le proposte di riforma puntano ad un Parlamento più agile. Pressoché tutte le proposte, in particolare, prevedono una riduzione, anche cospicua, del numero dei parlamentari. Si tratta di una scelta assai rilevante, impegnativa e degna — se sarà compiuta —, perché una classe dirigente che fosse in grado di scegliere in questo senso di fronte al paese credo darebbe una prova di senso dell'interesse generale e di moralità.

La grande maggioranza delle proposte prevede un superamento del bicameralismo perfetto, così come esiste oggi nel nostro ordinamento, in forme più o meno drastiche, che vanno dall'ipotesi del mo-

nocameralismo fino a varie forme di differenziazione delle due Camere, dal punto di vista sia delle funzioni sia delle modalità di elezione, in qualche caso con proposta di elezioni di secondo grado.

Anche in questo caso, quindi, ci troviamo di fronte ad un complesso di esigenze che appaiono largamente comuni: Parlamento più agile, più efficiente, superamento delle complesse procedure del bicameralismo. Molte proposte, poi, guardano ad una seconda Camera non soltanto, ma essenzialmente, come luogo di raccordo istituzionale in relazione ad una riforma di tipo federalista.

Anche sulla questione della forma di governo è ben chiaro l'indirizzo generale. Si punta ad un governo più stabile; c'è un'esigenza evidente di stabilità, un'esigenza evidente che il governo sia più direttamente legittimato — uso questa espressione — dal voto popolare, in qualche caso in modo diretto ed esclusivo, in qualche caso attraverso meccanismi che consentano ai cittadini di scegliere, nello stesso tempo, la maggioranza parlamentare e il governo o il primo ministro.

Vi è inoltre un complesso di proposte che riguardano il capitolo delle garanzie e che tende, in un modo che pare meno compatto, più sfrangiato, anche perché si tratta di un capitolo assai consistente, all'obiettivo di coniugare i diritti del singolo cittadino con la massima efficacia della macchina amministrativa e giudiziaria.

Questo problema delle garanzie e dei diritti, e nello stesso tempo dell'efficacia nella tutela della legalità, mi pare sia la duplice ispirazione da cui muovono gran parte delle proposte che, in misura notevolissima, affrontano, nel capitolo delle garanzie, il tema dell'ordinamento della magistratura. **FINE**

Mi permetto di sottolineare un tema che può apparire minore ma che mi sembra abbia grande importanza: mi riferisco al rapporto tra l'Italia e l'Europa, sul quale vi sono anche alcune proposte. Sapete che in altri grandi paesi democratici del nostro continente, in particolare in Francia e in Germania, tale questione è

CAMERA DEI DEPUTATI

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE RIFORME COSTITUZIONALI**

9.

SEDUTE DEI COMITATI**RESOCONTI SOMMARI DELLA SETTIMANA
DAL 28 APRILE AL 2 MAGGIO 1997****INDICE**

	PAG.		PAG.
Comitato forma di Stato:		Comitato Parlamento e fonti normative:	
Martedì 29 aprile 1997 (<i>Seduta antimeridiana</i>)	465	Martedì 29 aprile 1997	515
		Mercoledì 30 aprile 1997	529
Martedì 29 aprile 1997 (<i>Seduta pomeridiana</i>)	477	Comitato sistema delle garanzie:	
Mercoledì 30 aprile 1997	491	Martedì 29 aprile 1997 (<i>Seduta antimeridiana</i>)	541
		Martedì 29 aprile 1997 (<i>Seduta notturna</i>)	593
		Mercoledì 30 aprile 1997	601

ALLEGATO N. 1

**ULTERIORE ELABORAZIONE DELLA BOZZA CONTENENTE
IPOTESI DI TESTO RIFERITE AGLI ARTICOLI DA 100 A 113 DELLA
COSTITUZIONE E PRIME IPOTESI DI ARTICOLATO IN MATERIA DI CORTE
COSTITUZIONALE (ARTICOLI 134-137), AUTORITA' DI GARANZIA
(ARTICOLO 99 O 99-BIS) E DIFENSORE CIVICO (ARTICOLO 97-BIS) (*)**

(*) Le precedenti bozze contenenti ipotesi di testo riferite agli articoli da 100 a 113 della Costituzione sono state distribuite ai membri del Comitato e messe a disposizione dei componenti della Commissione, ma non pubblicate.

Articolo 97-bis

Dopo l'articolo 97 della Costituzione è inserito il seguente:

Articolo 97 bis

La legge istituisce l'ufficio del difensore civico, determinandone le competenze.

Chiunque vi abbia interesse può rivolgersi al difensore civico per esporre casi di cattiva amministrazione. Fermi gli ordinari mezzi di tutela giurisdizionale, il difensore civico può proporre la risoluzione delle controversie tra i cittadini e la pubblica amministrazione e segnalare agli organi competenti i casi di cattiva amministrazione riscontrati anche ai fini del promovimento della azione di responsabilità nei confronti dei funzionari e dipendenti pubblici.

La legge assicura le condizioni di indipendenza del difensore civico e ne disciplina la facoltà di accesso agli uffici e ai documenti amministrativi per lo svolgimento delle relative funzioni.

Mercoledì 7 maggio 1997

— 190 —

Riforma costituzionali

ALLEGATO N. 2

Proposte conclusive di ipotesi di articolato presentate dal relatore del Comitato sistema delle garanzie al termine della fase istruttoria.

Articolo 97-bis

Ipotesi n. 1	Ipotesi n. 2
Dopo l'articolo 97 della Costituzione è inserito il seguente: Articolo 97-bis Le regioni, le province e i comuni¹ possono istituire l'ufficio del difensore civico quale organo di garanzia nei rapporti tra i cittadini e la pubblica amministrazione. Chiunque vi abbia interesse può rivolgersi al difensore civico per esporre casi di contrasto con i principi dell'imparzialità e del buon andamento dell'amministrazione². Fermi gli ordinari mezzi di tutela giurisdizionale, il difensore civico può proporre la risoluzione di controversie tra i cittadini e la pubblica amministrazione e segnalare agli organi competenti, anche ai fini dell'azione di responsabilità nei confronti dei funzionari e dipendenti pubblici, le disfunzioni, le carenze e i ritardi riscontrati nell'amministrazione. Le regioni, le province e i comuni¹ assicurano le condizioni di indipendenza del difensore civico e ne disciplinano la facoltà di accesso agli uffici e ai documenti amministrativi per lo svolgimento delle relative funzioni.	Dopo l'articolo 97 della Costituzione è inserito il seguente: Articolo 97-bis La legge istituisce l'ufficio del difensore civico quale organo di garanzia nei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione, determinandone le competenze e coordinandone l'attività con quella degli analoghi uffici istituiti dalle regioni, dalle province e dai comuni¹. Chiunque vi abbia interesse può rivolgersi al difensore civico per esporre casi di cattiva amministrazione². Fermi gli ordinari mezzi di tutela giurisdizionale, il difensore civico può proporre la risoluzione di controversie tra i cittadini e la pubblica amministrazione e segnalare agli organi competenti, anche ai fini dell'azione di responsabilità nei confronti dei funzionari e dipendenti pubblici, i casi di cattiva amministrazione riscontrati. La legge assicura le condizioni di indipendenza del difensore civico e ne disciplina la facoltà di accesso agli uffici e ai documenti amministrativi per lo svolgimento delle relative funzioni.

¹ Da coordinare in relazione alle scelte in materia di forma di Stato.

² Da coordinare con le eventuali modifiche all'articolo 97 Cost. Si ricorda che, sulla base dell'articolo 138 E del Trattato dell'Unione Europea, il Mediatore europeo è competente a ricevere le denunce "riguardanti casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni o degli organi comunitari".

CAMERA DEI DEPUTATI

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

Allegato Commissione bicamerale

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE RIFORME COSTITUZIONALI**

**DOCUMENTI ESAMINATI NEL CORSO DELLA SEDUTA
ANTIMERIDIANA N. 26
DI MARTEDÌ 27 MAGGIO 1997**

INDICE

	PAG.
Articolato presentato dal deputato Boato, relatore sul sistema delle garanzie	2

Articolo 97-bis

Ipotesi n. 1	Ipotesi n. 2
Dopo l'articolo 97 della Costituzione è inserito il seguente: Articolo 97-bis Le regioni, le province e i comuni ¹ possono istituire l'ufficio del difensore civico quale organo di garanzia nei rapporti tra i cittadini e la pubblica amministrazione. Chiunque vi abbia interesse può rivolgersi al difensore civico per esporre casi di contrasto con i principi dell'imparzialità e del buon andamento dell'amministrazione ². Fermi gli ordinari mezzi di tutela giurisdizionale, il difensore civico può proporre la risoluzione di controversie tra i cittadini e la pubblica amministrazione e segnalare agli organi competenti, anche ai fini dell'azione di responsabilità nei confronti dei funzionari e dipendenti pubblici, le disfunzioni, le carenze e i ritardi riscontrati nell'amministrazione. Le regioni, le province e i comuni ¹ assicurano le condizioni di indipendenza del difensore civico e ne disciplinano la facoltà di accesso agli uffici e ai documenti amministrativi per lo svolgimento delle relative funzioni.	Dopo l'articolo 97 della Costituzione è inserito il seguente: Articolo 97-bis La legge istituisce l'ufficio del difensore civico quale organo di garanzia nei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione, determinandone le competenze e coordinandone l'attività con quella degli analoghi uffici istituiti dalle regioni, dalle province e dai comuni ¹. Chiunque vi abbia interesse può rivolgersi al difensore civico per esporre casi di cattiva amministrazione ². Fermi gli ordinari mezzi di tutela giurisdizionale, il difensore civico può proporre la risoluzione di controversie tra i cittadini e la pubblica amministrazione e segnalare agli organi competenti, anche ai fini dell'azione di responsabilità nei confronti dei funzionari e dipendenti pubblici, i casi di cattiva amministrazione riscontrati. La legge assicura le condizioni di indipendenza del difensore civico e ne disciplina la facoltà di accesso agli uffici e ai documenti amministrativi per lo svolgimento delle relative funzioni.

¹ Da coordinare in relazione alle scelte in materia di forma di Stato.

² Da coordinare con le eventuali modifiche all'articolo 97 Cost. Si ricorda che, sulla base dell'articolo 138 E del Trattato dell'Unione Europea, il Mediatore europeo è competente a ricevere le denunce "riguardanti casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni o degli organi comunitari".

SEDUTA DEL 3 GIUGNO 1997

17

Articolo 97-bis

Testo proposto	Osservazioni
Dopo l'articolo 97 della Costituzione è inserito il seguente: Articolo 97-bis La legge istituisce l'ufficio del difensore civico quale organo di garanzia nei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione, determinandone le competenze e coordinandone l'attività con quella degli analoghi uffici istituiti dalle regioni, dalle province e dai comuni.¹ Chiunque vi abbia interesse può rivolgersi al difensore civico per esporre casi di cattiva amministrazione.² Formi gli ordinari mezzi di tutela giurisdizionale, il difensore civico può proporre la risoluzione di controversie tra i cittadini e la pubblica amministrazione e segnalare agli organi competenti, anche ai fini dell'azione di responsabilità nei confronti dei funzionari e dipendenti pubblici, i casi di cattiva amministrazione riscontrati. La legge assicura le condizioni di indipendenza del difensore civico e ne disciplina la facoltà di accesso agli uffici e ai documenti amministrativi per lo svolgimento delle relative funzioni.	

¹ Da coordinare in relazione alle scelte in materia di forma di Stato.

² Da coordinare con le eventuali modifiche all'articolo 97 Cost. Si ricorda che, sulla base dell'articolo 138 E del Trattato di Maastricht dell'Unione Europea, il Mediatore europeo è competente a ricevere le denunce "riguardanti casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni o degli organi comunitari".

Articolo 99-bis

Testo proposto	Osservazioni
Dopo l'articolo 99 della Costituzione è inserito il seguente: Articolo 99-bis Per lo svolgimento di attività imparziali di garanzia o di vigilanza su determinate materie la legge può istituire apposite autorità. Ad esse la legge può altresì attribuire, nelle materie di loro competenza, poteri di regolazione imparziale, di risoluzione delle controversie e sanzionatori, determinando le forme di impugnazione, anche in unico grado, dei relativi atti presso gli organi giurisdizionali. Il Parlamento, in seduta comune¹ elegge a maggioranza dei tre quinti dei suoi componenti i titolari delle autorità di garanzia e di vigilanza. La legge ne stabilisce la durata del mandato, i requisiti di eleggibilità e le condizioni di indipendenza nello svolgimento delle funzioni.	

¹ Da precisare in relazione alle scelte in materia di forma di

CAMERA DEI DEPUTATI

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

Allegato Commissione bicamerale

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE RIFORME COSTITUZIONALI**

**DOCUMENTI ESAMINATI NEL CORSO DELLE SEDUTE
ANTIMERIDIANA N. 50 E POMERIDIANA N. 51
DI GIOVEDÌ 26 GIUGNO 1997**

INDICE

	PAG.
V. SISTEMA DELLE GARANZIE	
Emendamenti, subemendamenti ed articoli aggiuntivi	3
Emendamenti presentati dal relatore	42
Subemendamenti agli emendamenti presen- tati dal relatore	50

Emendamenti presentati dal relatore

DIFENSORE CIVICO

ART. 97-bis.

Sostituire l'articolo 97-bis con il seguente:

La legge istituisce l'ufficio del difensore civico quale organo di garanzia nei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione, assicurandone l'indipendenza e coordinandone l'attività con quella degli analoghi uffici istituiti dalle regioni, dalle province e dai comuni.

V. 97-bis. 10.

RESPINTO

Boato, relatore.

AUTORITÀ DI GARANZIA
E VIGILANZA

ART. 99-bis.

All'articolo 99-bis, secondo comma, sostituire le parole: Parlamento in seduta comune con le seguenti: il Senato della Repubblica.

V. 99-bis. 13.

Boato, relatore.

BANCA D'ITALIA

Dopo l'articolo 99-bis inserire il seguente:

ART. 99-ter.

La Banca d'Italia svolge le sue funzioni in materia monetaria e di vigilanza sul

sistema creditizio sulla base delle disposizioni stabilite con legge approvata da entrambe le Camere. La legge assicura l'autonomia dell'istituto e disciplina le modalità di nomina e la durata del mandato del Governatore.

VERSIONE ALTERNATIVA PIÙ SINTETICA

Dopo l'articolo 99-bis inserire il seguente:

ART. 99-ter.

La Banca d'Italia svolge le sue funzioni sulla base delle disposizioni stabilite con legge approvata da entrambe le Camere. La legge assicura l'autonomia dell'istituto e disciplina le modalità di nomina e la durata del mandato del Governatore.

V. 99-bis. 02.

Boato, relatore.

CORTE COSTITUZIONALE

(Impugnazione in via principale delle leggi regionali e statali)

Dopo l'articolo 4 dell'articolato sulla forma di Stato è inserito il seguente:

ART. 4-bis.

Il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, può promuovere la questione di

EDIZIONE NON DEFINITIVA

CAMERA DEI DEPUTATI

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE RIFORME COSTITUZIONALI**

***Progetto di legge costituzionale
(C. 3931 - S. 2583)***

EMENDAMENTI

**PRESENTATI ALLA PRESIDENZA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
E ALLA PRESIDENZA DEL SENATO DELLA REPUBBLICA**

TITOLO II: IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

TITOLO III: IL GOVERNO

(Articoli 67-83)

N.B. — Il presente fascicolo contiene gli emendamenti presentati alla Presidenza della Camera dei Deputati e alla Presidenza del Senato della Repubblica entro il 30 luglio 1997.

Al secondo comma, primo periodo, dopo le parole: Senato della Repubblica inserire le seguenti: e la Camera dei Deputati.

C. 82. 39.

Miraglia Del Giudice.

Al secondo comma, primo periodo, dopo la parola: Senato aggiungere le seguenti: delle Regioni e degli Enti Locali.

C. 82. 42.

Valducci.

Al secondo comma, sostituire le parole: « dei tre quinti », con la seguente: « assoluta ».

S. 82.100

Besostri, De Carolis, Iuliano,
Besso Cordero, Del Turco,
Marini

Al secondo comma, primo periodo, dopo le parole: tre quinti inserire le seguenti: con voto limitato.

C. 82. 15.

Anedda.

Al secondo comma, primo periodo, sostituire la parola: titolari con la seguente: membri.

C. 82. 43.

Pecoraro Scanio.

Al secondo comma, sopprimere il secondo periodo.

C. 82. 44.

Alborghetti, Anghinoni.

Al secondo comma, secondo periodo, sopprimere la parola: ne.

* C. 82. 33.

Giancarlo Giorgetti, Borghezio.

Al secondo comma, secondo periodo, sopprimere la parola: ne.

* C. 82. 16.

Anedda.

Al secondo comma, secondo periodo, sopprimere la parola: ne.

* C. 82. 48.

Pivetti.

Al secondo comma, secondo periodo, dopo le parole: durata del mandato inserire le seguenti: le modalità della elezione.

C. 82. 17.

Anedda.

Aggiungere, in fine, il seguente comma:

L'istituzione di autorità indipendenti comporta la soppressione delle preesistenti strutture amministrative pubbliche operanti nel settore.

C. 82. 18.

Nuccio Carrara, Caruso, Cola.

Aggiungere, in fine, il seguente comma:

La legge garantisce l'imparzialità e la completezza dell'informazione statistica, assicurando altresì l'autonomia dell'Istituto nazionale di statistica.

C. 82. 19.

Armani.

Dopo l'articolo 82, inserire il seguente:

ART. 82-bis.

La legge istituisce l'ufficio del difensore civico quale organo di garanzia nei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione, assicurandone l'indipendenza e coordinandone l'attività con quella degli analoghi uffici istituiti dalle Regioni, dalle Province e dai Comuni.

C. 82. 01.

Boato, relatore.

Dopo l'articolo 82, inserire il seguente:

ART. 82-bis.

È istituito il Difensore civico come rappresentante per la difesa dei diritti dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione e dei pubblici poteri.

La legge definisce le modalità di scelta e le funzioni del Difensore civico.

C. 82. 03.

Selva, Nuccio Carrara.

Dopo l'articolo 82, inserire il seguente:

ART. 82-bis.

Il difensore civico è organo espresso dalle assemblee elettive preposto alla promozione e alla tutela non giurisdizionale dei diritti umani e dei cittadini nei confronti delle pubbliche amministrazioni.

La legge disciplina le condizioni per assicurare l'esercizio autonomo e indipendente della funzione.

C. 82. 05.

Rivolta, Masi, Giovine, Valducci, Cimadoro, Volontè, Mazzochin, Fumagalli.

Dopo l'articolo 82, inserire il seguente:

ART. 82-bis.

Il difensore civico è organo espresso dalle assemblee elettive preposto alla promozione e alla tutela non giurisdizionale dei diritti umani e dei cittadini nei confronti delle pubbliche amministrazioni.

C. 82. 07.

Maiolo, Taradash, Biondi, Savelli, Parenti, Melograni, Nicolini, Rossetto, Frau, Cavanna Scirea, Giovine, Landi, Fei.

Dopo l'articolo 82, inserire il seguente:

ART. 82-bis.

La Banca d'Italia svolge le sue funzioni in materia monetaria e di vigilanza sul sistema creditizio sulla base delle disposizioni stabilite con legge approvata dalle due Camere. La legge assicura l'autonomia dell'istituto e disciplina le modalità di nomina e la durata del mandato del governatore.

C. 82. 02.

Boato, relatore.

Dopo l'articolo 82, inserire il seguente:

ART. 82-bis.

Il servizio pubblico radiotelevisivo è esercitato in regime di concessione ed è soggetto al controllo della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi che ne disciplina le modalità di convenzione con lo Stato, inclusi gli obblighi derivanti per la riscossione del canone di abbonamento. La legge affida al Presidente della Repubblica la designazione dei garanti della società concessionaria ovvero degli organi di gestione della stessa, e al Parlamento la ratifica e l'eventuale revoca.

C. 82. 04.

Storace.

Dopo l'articolo 82, inserire il seguente:

ART. 82-bis.

Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro è composto, nei modi stabiliti dalla legge, di esperti e di rappresentanti delle categorie produttive, in misura che tenga conto della loro importanza numerica e qualitativa.

È organo di consulenza delle due Camere per le materie e secondo le funzioni che gli sono attribuite dalla legge.

Promuove, con modalità definite dalla legge, iniziative di sostegno dei contratti d'area e dei patti territoriali.

S. 82.0.2

Duva

FINE

CAMERA DEI DEPUTATI

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

Allegato Commissione bicamerale

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE RIFORME COSTITUZIONALI**

**DOCUMENTI ESAMINATI NEL CORSO DELLA SEDUTA N. 71
DI MARTEDÌ 4 NOVEMBRE 1997**

INDICE

	PAG.
Articolo riformulato	3
Proposte di coordinamento	4
Testo risultante dalla pronuncia della Commissione sugli emendamenti	9

Un terzo dei componenti di ciascuna Camera può chiedere, entro trenta giorni, che le Camere deliberino sull'autorizzazione alla ratifica.

Il Governo informa periodicamente le Camere sui negoziati in corso, salvo che l'interesse della Repubblica non ne imponga la riservatezza.

ART. 103.

Le Camere esaminano ogni anno i bilanci dello Stato e i rendiconti consuntivi finanziari e patrimoniali presentati dal Governo.

L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.

Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese né modificare altre leggi. La legge di bilancio stabilisce l'equilibrio annuale e pluriennale dei conti dello Stato e per il complesso delle amministrazioni pubbliche. Il ricorso all'indebitamento è ammesso solo per spese di investimento o in caso di eventi straordinari con conseguenze finanziarie eccezionali. Le proposte di modifica al bilancio e agli altri disegni di legge che costituiscono la decisione annuale di finanza pubblica sono ammesse nel rispetto dell'equilibrio di bilancio.

Le leggi in materia di contabilità pubblica non possono essere modificate da leggi di spesa o di entrata.

Le leggi che comportano nuovi o maggiori oneri indicano i mezzi per farvi fronte per l'intero periodo di applicazione nell'osservanza dei limiti stabiliti per il ricorso all'indebitamento con la legge di approvazione del bilancio. In caso di opposizione del Governo, le Camere possono approvare disposizioni che comportino maggiori oneri a maggioranza assoluta dei componenti.

ART. 104.

Sono presentati alla Camera dei deputati i disegni di legge in materia di bilanci

e rendiconti, finanza e tributi, contabilità pubblica e coordinamento della finanza statale, regionale e locale, fondi perequativi.

I disegni di legge approvati dalla Camera dei deputati sono esaminati dal Senato della Repubblica integrato dai rappresentanti dei Comuni, delle Province e delle Regioni.

Sulle modifiche proposte dal Senato della Repubblica delibera in via definitiva la Camera dei deputati.

ART. 105.

Ciascuna Camera può disporre inchieste su materie di pubblico interesse. Vi provvede per iniziativa di almeno un terzo dei suoi componenti, nei limiti e con le modalità previsti dal proprio regolamento.

Per lo svolgimento dell'inchiesta ciascuna Camera nomina tra i propri componenti una Commissione formata in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi.

Le Commissioni di inchiesta del Senato della Repubblica procedono alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

TITOLO V

PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI, AUTORITÀ DI GARANZIA E ORGANI AUSILIARI

SEZIONE I

Le pubbliche amministrazioni.

ART. 106.

Le pubbliche amministrazioni operano nell'interesse dei cittadini, secondo principi di imparzialità, ragionevolezza e trasparenza. Sono distinte dagli organi di direzione politica, che ne determinano gli indirizzi e i programmi e ne verificano i risultati.

SEDUTA DEL 4 NOVEMBRE 1997

23

Le pubbliche amministrazioni, salvo i casi previsti dalla legge per ragioni di interesse pubblico, agiscono in base alle norme del diritto privato. Sono tenute al risarcimento del danno ingiusto cagionato a terzi, secondo le regole del diritto civile.

L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni è disciplinata da regolamenti, statuti e atti di organizzazione individuati dalla legge istitutiva, in base a criteri di efficienza, di efficacia e di economicità. L'organizzazione dell'amministrazione statale è disciplinata con regolamenti del Governo.

I procedimenti amministrativi sono disciplinati con regolamenti, sulla base di principi generali stabiliti con legge approvata da entrambe le Camere. Sono garantiti la conclusione del procedimento entro un termine congruo e con decisione espressa e motivata o con accordo; il diritto all'informazione e all'accesso ad atti e documenti e la partecipazione dei cittadini; l'individuazione del responsabile del procedimento; i rimedi sostitutivi in caso di inerzia.

ART. 107.

I dipendenti delle pubbliche amministrazioni sono al servizio della Repubblica. È garantita la pari opportunità tra donne e uomini.

I funzionari pubblici sono responsabili degli uffici cui sono preposti e rendono conto dei risultati della loro attività. Le pubbliche amministrazioni provvedono alla rilevazione dei costi e dei rendimenti dell'attività amministrativa.

Agli impieghi si accede mediante concorsi o altre procedure selettive, nel rispetto dei principi di pubblicità, imparzialità ed efficienza.

Ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni si applicano, salvo che per determinate categorie indicate dalla legge, le leggi generali sul rapporto di lavoro, sulla rappresentanza sindacale e la contrattazione collettiva e sulla tutela giurisdizionale. Promozioni e retribuzioni sono sta-

bilite anche in base al merito e alla produttività individuali.

ART. 108.

Con legge approvata dalle due Camere si possono stabilire limitazioni al diritto di iscriversi a partiti politici per i magistrati, i militari di carriera in servizio attivo, i funzionari e gli agenti di polizia, i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero.

I pubblici impiegati che sono membri del Parlamento o delle Assemblee regionali non possono conseguire promozioni se non per anzianità.

SEZIONE II

Autorità di garanzia e organi ausiliari.

ART. 109.

Per l'esercizio di funzioni di garanzia o di vigilanza in materia di diritti e libertà garantiti dalla Costituzione la legge può istituire apposite Autorità.

Il Senato della Repubblica elegge a maggioranza dei tre quinti dei suoi componenti i titolari delle Autorità di garanzia e di vigilanza. La legge ne stabilisce la durata del mandato, i requisiti di eleggibilità e le condizioni di indipendenza.

Le Autorità riferiscono alle Camere sui risultati dell'attività svolta.

ART. 110.

La Banca d'Italia svolge le sue funzioni in materia monetaria e di vigilanza sul sistema creditizio in condizioni di autonomia e indipendenza.

ART. 111.

La legge può istituire l'ufficio del Difensore civico quale organo di garanzia.

nei rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione.

ART. 112.

Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro è composto, nei modi stabiliti dalla legge, di esperti e di rappresentanti delle categorie produttive.

È organo di consulenza delle Camere e del Governo per le materie e secondo le funzioni che gli sono attribuite dalla legge.

ART. 113.

Il Consiglio di Stato è organo di consulenza giuridico-amministrativa del Governo.

La Corte dei conti è organo di controllo dell'efficienza e dell'economicità dell'azione amministrativa. Partecipa, nei casi e nelle forme stabiliti dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Riferisce direttamente alle Camere e alle Assemblee regionali sul risultato del controllo eseguito nonché sulla gestione finanziaria del bilancio dello Stato e delle Regioni.

La legge assicura l'indipendenza dei due istituti e dei loro componenti di fronte al Governo.

L'Avvocatura dello Stato rappresenta, patrocinando ed assiste in giudizio le amministrazioni dello Stato e svolge le altre funzioni stabilite dalla legge.

TITOLO VI

PARTECIPAZIONE DELL'ITALIA
ALL'UNIONE EUROPEA

ART. 114.

L'Italia partecipa, in condizioni di parità con gli altri Stati e nel rispetto dei principi supremi dell'ordinamento e dei diritti inviolabili della persona umana, al processo di unificazione europea; pro-

muove e favorisce un ordinamento fondato sui principi di democrazia e di sussidiarietà.

Si può consentire a limitazioni di sovranità con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera. La legge è sottoposta a *referendum* popolare quando, entro tre mesi dalla sua pubblicazione, ne facciano domanda un terzo dei componenti di una Camera o ottocentomila elettori o cinque Assemblee regionali. La legge sottoposta a *referendum* non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi.

ART. 115.

Le Camere concorrono a definire gli indirizzi di politica europea; a tal fine il Governo informa periodicamente le Camere dei procedimenti di formazione delle norme e degli atti comunitari.

Le Camere esprimono parere preventivo al Governo sulle designazioni agli organi delle istituzioni dell'Unione europea.

ART. 116.

Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di competenza e nei modi stabiliti dalla legge, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti comunitari e provvedono alla loro attuazione ed esecuzione.

La legge approvata dalle due Camere disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo dello Stato.

TITOLO VII

LA GIUSTIZIA

SEZIONE I

Gli organi

ART. 117.

La giustizia è amministrata in nome del popolo.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 30 APRILE 1997

Presidenza del Presidente Giuliano URBANI

La seduta comincia alle 15,40.

Il Comitato prosegue il dibattito sulla ipotesi di articolato presentata dal relatore nella seduta di ieri.

Il senatore Leopoldo ELIA (gruppo partito popolare italiano) osserva, in primo luogo, che la Corte costituzionale è fra gli istituti che hanno funzionato meglio fra quelli previsti dalla Costituzione. La Corte ha, infatti, contribuito ad eliminare le scorie del vecchio ordinamento e a sviluppare nuovi diritti, nonché a prevenire alcuni conflitti (si riferisce, fra le altre, alle vicende relative all'aborto e al divorzio).

Sottolinea quindi che il successo dell'istituto si basa sostanzialmente sulla commisurazione dei mezzi rispetto ai fini.

Ricorda a tal proposito l'esperienza della Corte suprema degli Stati Uniti, dove si prevede ogni anno di stabilire il numero di sentenze da adottare basandosi sul criterio della *rightness*. La Corte, pertanto, si pronuncia solo sulle questioni ritenute mature. In Italia, invece, l'attività della Corte costituzionale è basata su moduli più simili a quelli degli organi giurisdizionali.

Alla luce di quanto testé detto, ritiene che il ricorso presentato da chiunque ritenga di essere stato leso in uno dei diritti fondamentali — come proposto dal relatore — rischi di compromettere la funzionalità stessa della Corte. Basta considerare che tutte le pronunce della Corte

di cassazione in materia di libertà personale finirebbero dinanzi alla Corte costituzionale.

Ritiene in proposito che per la risoluzione delle controversie tra i cittadini e la pubblica amministrazione l'istituto del difensore civico possa costituire un sostegno efficace.

Considera, invece, possibile prevedere che entro 10 giorni dall'approvazione di una legge costituzionale ogni cittadino possa chiedere che la Corte costituzionale giudichi la sua conformità ai principi fondamentali della Costituzione e alle norme sui diritti e doveri contenute nella prima parte della Costituzione medesima.

Si dichiara quindi contrario a modificare la composizione della Corte, che è stata anch'essa uno dei fattori del buon funzionamento della Corte stessa.

Non è favorevole ad allargare eccessivamente le funzioni della Corte; esprime, in particolare, perplessità sulla proposta del relatore di prevedere che un quinto dei componenti di ciascuna Camera possa sollevare la questione di legittimità costituzionale di una legge entro quindi giorni dalla sua pubblicazione. Infatti, tale previsione potrebbe rimettere in gioco situazioni appena decise dal Parlamento. Richiama, pertanto, ad una maggiore cautela.

Esprime apprezzamento per quanto riguarda la garanzia di durata del Presidente della Corte e per l'istituto della *dissenting opinion*. In particolare, ritiene che la manifestazione delle opinioni in

dissenso deve essere utilmente sanzionata in Costituzione, piuttosto che essere affidata ai poteri regolamentari della Corte.

Bisogna riflettere sulla coerenza di quanto si sta facendo per ridurre l'afflusso dei processi in Cassazione e per ridurre i tempi dei procedimenti: il ricorso popolare diretto, pertanto, andrebbe in controtendenza. Inoltre, ci sarebbe inevitabilmente un incentivo a percorrere tutti i gradi di giudizio per poter poi adire la Corte costituzionale, con conseguente sovraccarico per la giustizia ordinaria.

Il senatore Giovanni PELLEGRINO (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo) condivide nella quasi totalità le osservazioni svolte nella seduta di ieri dal senatore Russo, anche se ritiene che nella fase attuale siano anticipate, poiché ci si dovrebbe ora occupare delle linee di struttura per verificare su di esse il grado di consenso. I testi dovranno poi essere ovviamente perfezionati e perfino riscritti. Dunque, bisogna concentrarsi sulle scelte di fondo.

Ritiene opportuno accantonare l'articolo 97-bis sul difensore civico, non essendo ancora stato definito il sistema delle autonomie. È un tema probabilmente che dovrà essere lasciato ai *länder*.

Il deputato Marco BOATO (gruppo misto-verdi-l'Ulivo), *relatore*, osserva che la questione è stata lasciata aperta; inoltre, è indubbio che dovranno essere istituiti difensori civici regionali e anche forse a livello dei grandi comuni. Il problema è valutare se debba esserci un difensore civico anche a livello nazionale.

Il senatore Giovanni PELLEGRINO (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo) ribadisce la proposta di accantonamento o piuttosto di considerare la proposta come mera ipotesi di lavoro.

Le autorità di garanzia richiedono, a suo giudizio, una riflessione più ampia. Osserva che le stesse nascono e si sviluppano in sistemi fondati sull'etica del mercato (si riferisce in particolare all'esperienza degli Stati Uniti). Nel tempo esse si

sono caratterizzate per le attività di regolazione, ed hanno man mano acquistato funzioni di decisione dei conflitti (esercitando un'attività sostanzialmente paragiurisdizionale). Si pone pertanto il problema non tanto della loro legittimazione democratica, quanto del loro raccordo con gli organi di giurisdizione. In Italia, utilizzando, gli schemi tradizionali, tali autorità sono considerate facenti parte della pubblica amministrazione, intendendo l'indipendenza come sviluppo del principio dell'imparzialità di cui all'articolo 97 della Costituzione e i loro provvedimenti quanto alla giustificabilità sono trattati come comuni provvedimenti amministrativi. A suo avviso, invece, per gli atti delle autorità che adempiono alla ricordata funzione paragiurisdizionale deve essere ammesso solo il ricorso per incompetenza o per violazione di legge. Ritiene, comunque, di condividere il testo proposto dal relatore anche se saranno opportuni dei perfezionamenti. Infatti, bisogna considerare che alcune di queste autorità devono essere più correttamente considerate « agenzie ». Condivide, poi, che sia la legge ad attribuire poteri di risoluzione delle controversie e sanzionatori.

Ribadisce la sua personale preferenza per una unità funzionale della giurisdizione che si realizzi attraverso un unico CSM articolato in tre distinte sezioni (una per i giudici ordinari, una per i giudici amministrativi e una per i pubblici ministeri). Tutto ciò però avrebbe senso se si desse al pubblico ministero la caratterizzazione di un difensore globale della legalità, di una sorta di avvocato dell'ordinamento, definendo gli ampi compiti attraverso norme di rango costituzionale, dotandolo di uno specifico potere di azione e di una generale facoltà di intervento in tutti i giudizi, anche in quelli amministrativi.

Ribadisce però che i tempi non sembrano ancora maturi per una riforma di questa ampiezza. Allora, è preferibile prevedere due distinti CSM: uno per la magistratura ordinaria e uno per quella amministrativa organizzati come organi collegiali e non distinti in sezioni. Secondo

COMITATO SISTEMA DELLE GARANZIE

603

questo schema il titolare dell'azione di responsabilità patrimoniale sarebbe il pubblico ministero amministrativo. Andando verso un'unico codice deontologico per tutti i magistrati, sarebbe opportuno istituire un unico organo disciplinare. In tal senso propone la seguente ipotesi di articolato:

ART. 105-bis.

I provvedimenti disciplinari nei confronti dei magistrati ordinari e amministrativi spettano ad una Corte disciplinare di nove membri eletti tra i propri componenti dal Consiglio superiore ordinario e amministrativo, in ragione di quattro componenti magistrati e due componenti tra quelli designati dal Parlamento per il CSM ordinario e due componenti magistrati ed un componente tra quelli designati dal Parlamento per il CSM amministrativo.

I componenti magistrati devono essere scelti in modo da assicurare la rappresentanza delle varie categorie.

I componenti della Corte disciplinare durano in carica quattro anni e non possono partecipare ad alcuna altra attività dei rispettivi Consigli.

La corte disciplinare elegge il proprio Presidente tra i componenti designati dal Parlamento.

Alla corte disciplinare spettano altresì la cognizione dei ricorsi avverso i provvedimenti emessi dal CSM ordinario e dal CSM amministrativo.

Salvo che per i provvedimenti disciplinari, le decisioni della Corte disciplinare sono inoppugnabili.

Ritiene che l'istituzione di una Corte disciplinare farebbe fare un passo in avanti verso l'unità funzionale. Sottolinea poi che a questo organo spetterebbe la cognizione dei ricorsi avverso i provvedimenti ordinamentali emessi dal CSM ordinario e dal CSM amministrativo.

È poi contrario alla previsione di due gradi di giudizio per i TAR, sottolineando che il giudizio amministrativo è già un

giudizio di legittimità: pertanto tre gradi sarebbero troppi.

Infine, ritiene che la Corte costituzionale costituisce una delle poche giurisdizioni che effettivamente funzionano. Richiama, pertanto, ad una maggiore cautela nella previsione di modifiche alla stessa.

Il deputato Gianclaudio BRESSA (gruppo popolari e democratici-l'Ulivo) riguardo all'articolo 100 osserva che il primo comma della seconda ipotesi reca una disposizione sul Consiglio di Stato che sarebbe meglio collocata nell'ambito dell'articolo 103; è poi del tutto contrario ad attribuire rilievo costituzionale alla funzione di consulenza giuridico-amministrativa dell'Avvocatura dello Stato.

Circa il secondo comma dell'articolo 103, prima ipotesi, rileva che la giurisdizione di responsabilità contabile verte in materia di diritti, si concreta in una sanzione contro comportamenti e non contro atti dei quali si contesta la legittimità ed è pertanto assimilabile alla giurisdizione ordinaria piuttosto che a quella amministrativa. Il testo del relatore rischia pertanto di generare confusione in proposito. Condivide il primo comma nella seconda ipotesi — anche se ritiene che l'avverbio « tassativamente » vada soppresso — al quale andrebbe aggiunta la disposizione secondo cui la legge demanda al Consiglio di Stato l'espressione di pareri preventivi e assicura la separazione tra funzioni consultive e giurisdizionali.

Riguardo all'articolo 104, rinviene numerosi spunti di interesse nell'ipotesi dianzi formulata dal senatore Pellegrino riguardo al CSM.

Circa l'articolo 134, giudica che nell'ultimo comma della prima ipotesi sia più opportuno un rinvio alla legge ordinaria.

Il deputato Marco BOATO (gruppo misto-verdi-l'Ulivo), *relatore*, ricorda che tale rinvio è contenuto nel secondo comma dell'ipotesi n. 2 relativa all'articolo 137.

Il deputato Gianclaudio BRESSA (gruppo popolari e democratici-l'Ulivo) ritiene preferibile che la Corte costituzio-

nale continui ad essere composta da quindici giudici, la designazione dei quali dovrebbe, tuttavia, essere mutata in questo senso: cinque giudici verrebbero nominati dal Presidente della Repubblica, quattro eletti dalle supreme magistrature e sei eletti dal Parlamento in modo da riservare una quota di tre giudici in rappresentanza delle regioni.

Il deputato Marco BOATO (gruppo misto-verdi-l'Ulivo), *relatore*, rileva che resterebbe comunque aperto il problema delle concrete modalità della designazione da parte delle regioni.

Il deputato Gianclaudio BRESSA (gruppo popolari e democratici-l'Ulivo) si dichiara contrario all'ipotesi di articolare la Corte in due sezioni, poiché ritiene preminente la necessità di garantire la collegialità delle decisioni.

Il senatore Salvatore SENESE (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo) manifesta perplessità sull'articolo 97-bis proposto dal relatore. In particolare, la formula secondo cui il difensore civico può « proporre la risoluzione delle controversie » appare piuttosto fumosa e comunque incongrua in un testo costituzionale e per un organo di rilevanza costituzionale.

Riguardo all'articolo 99-bis condivide le osservazioni svolte dal senatore Pellegrino e dichiara di accogliere i rilievi avanzati ieri dal Presidente. Ritiene che il problema dei rapporti fra gli organi paragiurisdizionali e giurisdizionali possa essere risolto inserendo una disposizione del seguente tenore: « La legge determina gli organi giurisdizionali competenti a conoscere, anche in unico grado, delle controversie nascenti dai provvedimenti delle autorità di garanzia ». Tale disposizione, infatti, introduce un principio di flessibilità nei ricorsi giurisdizionali consentendo di prevedere, a secondo dei casi, giudizi in più gradi o in uno solo, da svolgersi presso il giudice amministrativo o presso quello ordinario.

Quanto all'articolo 100, condivide le perplessità del deputato Bressa circa l'at-

tribuzione di rilievo costituzionale alle attività di consulenza giuridico-amministrativa della avvocatura dello Stato.

Giudica del tutto condivisibili le indicazioni del senatore Russo sull'articolo 101. Il riferimento in esso contenuto ai « magistrati inquirenti » appare poco convincente e dovrebbe essere sostituito con il seguente: « magistrati del pubblico ministero ». Il problema del coordinamento fra i magistrati del pubblico ministero, comunque, ha trovato soluzioni parziali nelle varie ipotesi formulate dal relatore e in proposito ritiene di dover richiamare le modifiche, da lui proposte nelle scorse sedute. Il secondo comma nell'attuale formulazione potrebbe ingenerare dubbi sul fatto che i giudici possano non essere soggetti alle norme dell'ordinamento giudiziario. È quindi preferibile affermare che i giudici e i magistrati del pubblico ministero sono soggetti soltanto alla legge e, in un separato periodo, richiamare le norme di coordinamento degli uffici del pubblico ministero che possono essere stabilite dall'ordinamento giudiziario.

Il tema della unità d'azione del pubblico ministero è stato sollevato più volte, da ultimo dal senatore Maceratini. Ribadisce, tuttavia, le sue perplessità in proposito, poiché non è dato comprendere a chi risponderebbe un eventuale vertice unico del pubblico ministero, in quanto tale dotato di poteri enormi. È evidente il rischio che venga posto in crisi il sistema costituzionale di pesi e contrappesi. Si dichiara, invece, favorevole all'ipotesi di coordinamento all'interno dei singoli uffici del pubblico ministero, con specifiche e limitate ipotesi di coordinamento « verticale » solo in presenza di comprovate esigenze di carattere nazionale o internazionale.

Osserva, poi, che nel terzo comma dell'articolo 101 sarebbe preferibile adoperare l'espressione « giurisdizione » al posto di « tutela giurisdizionale ».

Riguardo al quarto comma dell'articolo 102, osserva che la formulazione proposta dal relatore può essere interpretata nel senso che la giurisdizione speciale tributaria debba essere limitata al primo grado

COMITATO SISTEMA DELLE GARANZIE

605

di giudizio, ipotesi che desta la sua assoluta contrarietà: ogni dubbio interpretativo su questo punto pertanto deve essere fugato. Ritiene poi incongruo prevedere una facoltà di impugnazione dei provvedimenti dei giudici speciali solo dinnanzi ai giudici ordinari, reputando più opportuno prevedere che l'impugnazione debba essere diretta al giudice cui afferisce la materia attribuita al giudice speciale.

Il senatore Giovanni RUSSO (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo) chiede al relatore se l'espressione « primo grado » contenuta nel quarto comma dell'articolo 102 possa essere interpretata come equivalente a « unico grado ».

Il deputato Marco BOATO (gruppo misto-verdi-l'Ulivo), *relatore*, esclude che il tenore letterale della disposizione consenta una interpretazione siffatta.

Il senatore Salvatore SENESE (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo), riguardo all'articolo 103 non condivide le perplessità dell'onorevole Bressa circa l'avverbio « tassativamente ». Ricorda, piuttosto, che si era convenuto sulla necessità di riservare comunque al giudice ordinario la materia dei diritti civili e politici: nel testo del relatore, tuttavia, non trova un espresso riferimento a tale riserva.

Le osservazioni del deputato Bressa sulla giurisdizione contabile, invece, sono del tutto condivisibili, poiché in effetti la Corte dei Conti esercita funzioni giurisdizionali assimilabili più a quelle del giudice ordinario che non a quelle del giudice amministrativo. Peraltro, è anche vero che, in alcune ipotesi di giurisdizione esclusiva, già oggi il giudice amministrativo esercita una giurisdizione sul rapporto. Questo rilievo è l'opportunità che il pubblico ministero per la responsabilità degli amministratori sia istituito presso il giudice amministrativo anziché quello ordinario, deporrebbero a favore della soluzione ritenuta nel testo, pur esposta alle giuste obiezioni del deputato Bressa.

Esprime poi forti perplessità sulla ipotesi di suddividere il CSM in sezioni. Vi

sarebbe, in particolare, una sezione per i pubblici ministeri eletta dai pubblici ministeri stessi, con ciò realizzandosi una inammissibile « sub-corporativizzazione » all'interno del medesimo organo. A fronte di tale ipotesi ritiene più coerente l'altra - peraltro da lui fortemente avversata - di istituire più consigli superiori.

Circa il regime dell'impugnazione dei provvedimenti adottati dal CSM, condivide le osservazioni del senatore Pellegrino; il testo del relatore, infatti, determina uno strappo nella tutela dei diritti.

Il deputato Marco BOATO (gruppo misto-verdi-l'Ulivo), *relatore*, rileva che lo strappo cui allude il senatore Senese si verificherebbe anche nell'ipotesi avanzata dal senatore Pellegrino.

Il senatore Salvatore SENESE (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo) obietta che il reclamo al *plenum* non può considerarsi un vero ricorso giurisdizionale. Nella ipotesi del senatore Pellegrino, invece, si darebbe luogo ad un giudizio in senso tecnico, regolato da un giudice in posizione di terzietà e dotato della cultura specifica del suo ruolo.

La soluzione prevista dal senatore Pellegrino supera anche la proposta in precedenza formulata dal suo gruppo e volta ad enucleare una sezione disciplinare a composizione paritetica nell'ambito di un CSM composto per tre quinti da membri togati e due quinti da membri laici.

Rileva, poi, che il novero delle incompatibilità previste nell'articolo 104, comma secondo, per i laici del CSM, nel testo del relatore, andrebbe ulteriormente ampliato con riferimento ad altre cariche.

Circa l'articolo 105, osserva che l'ipotesi n. 1 del relatore sostanzialmente recepisce i suggerimenti del senatore Pera, che aveva prospettato la possibilità di assorbire in tale formula le esigenze cui si vorrebbe rispondere con il secondo comma. Ma se così è, non si comprende come mai sopravviva in tale testo il secondo comma, rispetto al quale manifesta la sua più completa contrarietà. Tale comma risente di una formulazione vaga

EDIZIONE NON DEFINITIVA

CAMERA DEI DEPUTATI

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE RIFORME COSTITUZIONALI**

10.

SEDUTE DEI COMITATI

**RESOCONTI SOMMARI DELLA SETTIMANA
DAL 5 AL 9 MAGGIO 1997**

INDICE

	PAG.
Comitato forma di Governo:	
Lunedì 5 maggio 1997	617
Comitato sistema delle garanzie:	
Martedì 6 maggio 1997	639
Mercoledì 7 maggio 1997	650

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 7 MAGGIO 1997

Presidenza del Presidente Giuliano URBANI

La seduta comincia alle 17,30.

Il deputato Marco BOATO (gruppo misto-verdi-l'Ulivo), *relatore*, vuole esprimere — a conclusione di questa fase dei lavori — il suo ringraziamento agli uffici per la preziosa collaborazione offerta a lui ed al Comitato tutto. Intende inoltre rivolgere un ringraziamento sincero ai colleghi componenti del Comitato, dai quali — anche nei momenti di più serrato confronto e persino in presenza di radicali dissensi — ha ricevuto parole di rispetto e di ringraziamento. Ringrazia quindi in modo particolare il Presidente del Comitato, per il modo esemplare con il quale ha esercitato le sue funzioni di garanzia. Il dibattito nel Comitato ha avuto grande dignità culturale e politica, tanto da contribuire anche ad elevare quello che si è contemporaneamente svolto all'esterno. In effetti, non pochi organi di informazione — salvo rare eccezioni — si sono sforzati di approfondire i problemi e ne hanno dato conto alla pubblica opinione sovente in modo adeguato, contribuendo così alla crescita civile del paese, atteso che il controllo dell'opinione pubblica è una condizione essenziale della democrazia. Per tutte queste ragioni, questi due mesi di lavoro nel Comitato hanno costituito per lui una occasione di straordinario arricchimento, sotto il profilo politico ed anche sotto quello umano.

Sottolinea quindi che l'ipotesi di articolo che si accinge ad illustrare (v. allegato

n. 2) non rappresenta più una bozza, in quanto è una proposta da lui formulata a conclusione dei lavori svolti dal Comitato; ma non è tuttavia un testo definitivo, in quanto quella che si conclude oggi è solo una prima fase istruttoria e preparatoria in vista del dibattito che si svolgerà nell'ambito della Commissione plenaria.

Ricorda quindi che il Comitato sistema delle garanzie è stato istituito con decisione del 5 marzo 1997 della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali. Il Comitato ha svolto sino ad oggi 23 sedute, per un totale di 65 ore, e questa di oggi, 7 maggio 1997, conclusiva, è quindi la ventiquattresima seduta. In qualità di relatore ha svolto, per ciascuna delle tematiche volta per volta affrontate dal Comitato, una illustrazione problematica introduttiva (con riferimento agli aspetti storico-giuridici delle questioni affrontate, ai relativi problemi emersi nel dibattito istituzionale ed alle proposte recate dai disegni e dalle proposte di legge assegnati alla Commissione), alla quale, ogni volta, ha fatto seguito un ampio dibattito, al termine del quale ha predisposto e presentato una o più ipotesi di modifica del vigente testo costituzionale per gli articoli esaminati.

Il Comitato ha discusso diffusamente ed in maniera analitica gli articolati da lui predisposti, e più volte modificati, tenendo conto, appunto, delle posizioni emerse e delle osservazioni svolte nel corso del dibattito.

COMITATO SISTEMA DELLE GARANZIE

651

Sottopone ora all'attenzione del Comitato una proposta conclusiva di articolato, la quale tende, da un lato, a cercare un punto di incontro possibile tra gli orientamenti espressi dai rappresentanti dei vari gruppi e dai singoli parlamentari e, dall'altro, si sforza di mantenere la coerenza sia interna sia sistematica del testo. Come i componenti del Comitato potranno osservare, ha introdotto alcune rilevanti novità rispetto all'articolato presentato nella seduta del 29 aprile, raccogliendo ed in parte rielaborando molte delle osservazioni svolte e delle posizioni assunte nella successiva discussione.

Anche in quest'ultima proposta sono talvolta previste due ipotesi di modifica. Ribadisce in proposito ancora una volta che, come per i precedenti articolati, le disposizioni relative all'«ipotesi di modifica n. 1» sono quelle da lui preferite oppure quelle che sono, a suo avviso, suscettibili di raccogliere un più ampio consenso nella fase successiva di esame in sede referente. Le proposte presenti nell'«ipotesi di modifica n. 2» sono, in alcuni casi, chiaramente alternative rispetto a quelle dell'ipotesi n. 1 ma, in altri casi, come meglio evidenzierà successivamente e di volta in volta, devono ritenersi semplicemente integrative o equipollenti.

Ricorda, quindi, che il Comitato ha esaminato l'opportunità di introdurre nel testo costituzionale una disciplina di principio riguardante due istituti, il difensore civico e le autorità indipendenti, da tempo operanti nel nostro ordinamento, ma per i quali viene generalmente segnalata, accanto alla loro importanza per un'aggiornata definizione del sistema delle garanzie, la carenza di un sicuro inquadramento costituzionale.

Per il difensore civico ha ipotizzato di raccogliere in un articolo (formulato come articolo 97-bis al testo attuale della Costituzione) alcune disposizioni di carattere generale finalizzate a definire il ruolo e i poteri di questo organo, guardando sia alla disciplina contenuta in materia in alcune costituzioni europee, sia alla con-

creta esperienza svolta nel nostro paese dai difensori civici in ambito regionale e locale.

Nel testo da lui proposto, il difensore civico viene definito quale organo di garanzia nei rapporti tra i cittadini e la pubblica amministrazione: l'istituzione di questo ufficio viene demandata alle regioni, alle province e ai comuni in relazione al presumibile trasferimento — nell'ambito di un disegno di marcato rafforzamento del sistema delle autonomie — a tali enti della maggior parte delle competenze di amministrazione attiva.

È previsto che chiunque vi abbia interesse possa rivolgersi a questo ufficio per esporre casi di contrasto nell'azione amministrativa con i principi del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione. A fronte di queste segnalazioni, il difensore civico dispone di autonomi poteri di istruttoria attraverso contatti diretti con le amministrazioni interessate e libero accesso ai documenti da queste posseduti. Sulla base di tali poteri, questo organo svolge, da un lato, un'attività di «mediatore» tra cittadini e amministrazioni, prevenendo l'insorgere di controversie di carattere giurisdizionale; dall'altro, in caso di mancato esito o inopportunità delle iniziative di composizione delle controversie, segnala agli organi competenti le disfunzioni riscontrate, anche al fine dell'attivazione delle azioni di responsabilità previste a carico dei funzionari pubblici.

Ha anche predisposto un testo alternativo, che si differenzia da quello ora illustrato per due aspetti. Viene in primo luogo prefigurata la possibilità di istituire anche a livello di amministrazioni statali l'ufficio del difensore civico: in questa ipotesi è demandato alla legge il compito di disciplinare l'istituto, coordinandone l'attività con quella degli analoghi uffici istituiti dalle regioni e dagli enti locali. La legge potrà evidentemente anche scegliere se dare vita ad un organo statale centralizzato o articolato in modo diffuso nel territorio. Rimane in ogni caso fermo il principio che dovrà trattarsi di un ufficio

che andrà ad integrarsi, e non a sostituirsi, con quelli già istituiti dalle regioni e dagli enti locali.

Il secondo elemento di differenziazione riguarda la definizione dei casi che potranno dare luogo agli esposti al difensore civico: mentre nella prima ipotesi si fa riferimento, in negativo, alle violazioni dei tradizionali principi costituzionali del « buon andamento » e dell'« imparzialità » della amministrazione (che paiono tuttavia in via di riconsiderazione nell'ambito delle proposte di revisione dell'articolo 97 della Costituzione), nella seconda ipotesi di articolato si utilizza, in positivo, il pregnante concetto di « cattiva amministrazione » mutuato dalle disposizioni del Trattato dell'Unione europea (in particolare l'articolo 138 E) che definiscono i compiti del Mediatore europeo.

Per quanto riguarda le autorità indipendenti ha in primo luogo ipotizzato (nell'ambito di un articolo che dovrebbe sostituire l'attuale articolo 99 della Costituzione o, in alternativa, rappresentare un nuovo articolo 99-bis) di rideterminarne la definizione nei termini di « autorità di garanzia e di vigilanza », che meglio esprimono il carattere principale dell'attività svolta da queste istituzioni e, al contempo, la loro diversità rispetto agli organi cui può propriamente riconoscersi una posizione « indipendente » nell'ordinamento (in particolare gli organi costituzionali).

Le funzioni che potranno essere affidate a queste autorità sono individuate nello svolgimento di « attività imparziali di garanzia e di vigilanza » nelle materie di loro competenza. Il testo proposto è formulato in termini tali da rendere possibili, come già si verifica nell'esperienza attuale, sia la concentrazione in capo alle medesime autorità di entrambe queste funzioni (ad es. Garante per l'editoria) sia l'istituzione di enti esclusivamente preposti all'uno o all'altro di questi due possibili versanti di attività (es. Autorità per i servizi di pubblica utilità, collegi di garanzia elettorale).

Sulla base del testo da lui proposto, il comune denominatore di queste autorità

viene individuato nello svolgimento dell'attività di istituto in posizione di affrancamento da qualsiasi forma di ingerenza politica. Tali caratteri dovrebbero essere assicurati attraverso un'appropriata definizione delle modalità di nomina dei titolari delle autorità: il testo che oggi presenta, raccogliendo le indicazioni emerse in seno al Comitato, prevede in proposito la nomina sulla base di *quorum* parlamentari particolarmente qualificati (due terzi o tre quinti dei componenti: previsione anche in questo caso da coordinare con i nuovi assetti che saranno definiti in materia di bicameralismo).

Il testo contiene infine una indicazione di principio sugli strumenti con cui le autorità dovranno svolgere i compiti loro assegnati: in sintonia con il ruolo già da tempo assunto, sia nel nostro paese sia in altri ordinamenti, da questi organi di « amministrazione giustiziale », si riconoscono ad essi poteri regolamentari, di irrogazione di sanzioni amministrative e di proposta di risoluzione di controversie, demandando alla legge di stabilire i termini di impugnazione, anche in unico grado, dei relativi atti (per la definizione di questo ultimo aspetto propone in alternativa due possibili formulazioni testuali).

Sulle questioni relative alla giustizia ricorda che il Comitato ha iniziato i propri lavori affrontando i problemi relativi all'unità o pluralità della giurisdizione; si è infatti giustamente ritenuto che la soluzione di tale questione fosse preliminare alla complessiva impostazione delle disposizioni relative alla giustizia.

In un primo momento, come peraltro accadde anche all'Assemblea costituente (le cui vicende, almeno su questo punto specifico, il Comitato ha ripercorso, per alcuni aspetti, con singolare coincidenza) è emersa la prevalenza di un'ipotesi favorevole all'unità della giurisdizione, ossia a quella complessiva impostazione per effetto della quale tutte le attuali giurisdizioni sarebbero state ricondotte ad unità (da realizzare in capo ad una magistratura che, quindi, non sarebbe più

SEDUTA DEL 14 MAGGIO 1997

775

La seduta comincia alle 16.50.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Seguito dell'esame dei progetti di legge di revisione della parte seconda della Costituzione: Comunicazioni del presidente sui lavori dei Comitati.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame dei progetti di legge di revisione della parte seconda della Costituzione: comunicazioni del presidente sui lavori dei Comitati.

MARCELLO PERA. Signor presidente, intervenendo sull'ordine dei lavori, richiamo la sua attenzione su alcune dichiarazioni — che credo non le saranno sfuggite — attribuite a lei e all'onorevole Folena dai giornali di questa mattina che giudico poco eleganti e anche preoccupanti, ove fossero vere. In esse si parla di uso di elmetti e clave nei nostri generici confronti, di referendum contro i giudici e così via.

So che i giornali sono spesso infedeli nei riguardi del suo pensiero, talché lei ha avuto modo più volte di lamentarsene fino al punto da dichiarare *a priori* che tutto ciò che riportano e che la riguarda è falso; date queste dichiarazioni e la loro poca eleganza, torno a chiederle, se non di smentirle, almeno di assicurarci che il clima in cui cominciamo questa importante discussione sia idoneo ad una Commissione costituente. Questo potrebbe rassicurarci tutti e così ci accingeremmo ad ascoltarla con la attenzione che le è dovuta.

PRESIDENTE. Vorrei precisare ai colleghi che a me non può essere attribuita alcuna dichiarazione, perché non ne ho fatte: infatti, non sono attribuite a me. I giornali riportano dichiarazioni di altri parlamentari che, secondo questi autorevoli colleghi giornalisti, nelle loro dichiarazioni rifletterebero il mio pensiero: si ritiene quindi di dover ravvisare nelle parole di altri parlamentari una raffigurazione del mio pensiero. Intanto io ho l'abitudine artigianale di raffigurare il mio pensiero nelle mie parole e non esistono interpreti autorizzati di quello che penso; ma ho anche l'abitudine di non considerare questi articoli perché, se dovessi soffermarmi sulle numerose dichiarazioni attribuite a colleghi di altri gruppi relative alla necessità di far fallire le trame o gli inganni di D'Alema, non potremmo discutere di nulla.

Fanno fede nel nostro lavoro le cose che ci siamo detti e che ci diciamo in questa sede, credo che non ci dobbiamo lasciar condizionare da una raffigurazione che generalmente si sofferma quasi soltanto sugli elementi di rissa e molto raramente mette in luce gli elementi di convergenza. Come lei potrà direttamente osservare di qui a poco, la mia relazione avrà il grave difetto di essere lunga, ma certamente non è contrudente: contiene riflessioni e proposte, che possono essere liberamente e variamente giudicate, ma che non sono frutto della mia improvvisazione. Il 99 per cento di ciò che dirò è la rappresentazione del lavoro che è stato svolto da voi nei diversi Comitati che hanno operato nel corso delle importanti e faticose settimane che abbiamo alle spalle. La pregherei quindi di considerare che non ci sono elmetti e di non sentirsi

gioni i contributi per il servizio sanitario. Resta da valutare (su questo punto le opinioni non sono ancora concordi) se prevedere una specificazione in questo senso già in Costituzione.

Nella Costituzione è invece certamente decisivo che vi sia l'affermazione di principio circa risorse certe per ogni livello istituzionale, come premessa insostituibile per una generale e non più rinviabile responsabilizzazione della spesa; così com'è essenziale specificare che a livello nazionale debbono rimanere le risorse per le funzioni tipicamente statali e per le politiche di perequazione e solidarietà.

Un punto di una certa delicatezza è rappresentato dalla partecipazione alle decisioni su questa materia da parte delle autonomie e, in particolare, delle regioni. Una posizione tende ad una partecipazione limitata ai singoli procedimenti che concernono il riparto delle risorse, lasciando comunque le scelte di fondo ad una sede di rappresentanza politica nazionale. Vi è anche un approccio di tipo diverso, per esempio nelle proposte avanzate dal partito popolare e da rinnovamento italiano, che vorrebbe privilegiare una partecipazione delle regioni a più largo spettro, con una concertazione anche nel campo della legislazione e su particolari materie. La tematica è stata approfondita anche in altri Comitati, in particolare in quello che ha discusso della riforma del Parlamento, del bicameralismo, e sono state avanzate proposte anche in rapporto alle modalità di composizione della seconda Camera, sulle quali tornerò più avanti.

Da ultimo, sul punto già menzionato della solidarietà e del tipo di perequazione da scegliere, si è manifestata una tendenza verso la responsabilità di una sede di rappresentanza nazionale in senso proprio, individuando in ciò una valorizzazione del nesso che congiunge uno Stato forte e discreto con un sistema di autonomie territoriali maturo e responsabile.

In questo capitolo, l'ultimo aspetto rilevante, e per molti aspetti decisivo, è rappresentato dalla pubblica amministrazione. Non c'è dubbio che l'effetto di

medio periodo del nostro lavoro verrà giudicato anche, e da molti cittadini in misura prevalente, per i suoi effetti sulla qualità della pubblica amministrazione, dato che questo problema investe più direttamente la vita quotidiana di milioni di cittadini e di famiglie. Il messaggio forte della riforma non può che essere uno: una pubblica amministrazione più vicina, più amica, aperta, permeabile, una sfera pubblica che garantisca al singolo diritto di accesso, pubblicità e trasparenza delle decisioni e dell'azione amministrativa, che rimuova gli ostacoli per i cittadini e per le imprese, a partire da una revisione e da un superamento del sistema delle autorizzazioni, recuperando integralmente la sua funzione originaria di servizio.

È naturale che molti di questi aspetti non sono legati strettamente a riforme di carattere costituzionale e tuttavia si concorda sulla necessità di un aggiornamento della disciplina che tenga conto delle caratteristiche odierne delle amministrazioni pubbliche, delle tendenze nel rapporto tra pubblico e privato, in particolare superando la prospettiva di un'amministrazione esclusivamente informata alla prevalenza della legge e prevedendo riserve di regolamento più o meno ampie; il tutto con l'obiettivo fondamentale di accentuare profili di efficienza e di efficacia nell'azione dell'amministrazione pubblica.

Prevale l'orientamento ad introdurre in Costituzione un fondamento per le autorità indipendenti senza giungere tuttavia a discipline di dettaglio, per le quali si ritiene che la Costituzione debba rinviare alle leggi ordinarie istitutive.

La relazione conclusiva del Comitato ha segnalato, inoltre, nodi problematici assai ardui, in particolare sul rapporto tra federalismo ed ordine pubblico, tra federalismo e giustizia, con particolare riferimento alle funzioni dei consigli giudiziari, tra federalismo e leggi elettorali, tema in parte affrontato e connesso all'autonomia politico-istituzionale delle regioni.

Su ciascuna di tali questioni è giusto che si approfondisca una riflessione. Vo-

EDIZIONE NON DEFINITIVA

CAMERA DEI DEPUTATI

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE RIFORME COSTITUZIONALI**

26.

SEDUTA ANTIMERIDIANA DI MARTEDÌ 27 MAGGIO 1997

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MASSIMO D'ALEMA

INDICE

PAG.

**Seguito dell'esame dei progetti di legge di
revisione della parte seconda della Costi-
tuzione:**

D'Alema Massimo, <i>Presidente</i>	955, 1002
Boato Marco, <i>Relatore sul sistema delle garanzie</i>	955, 1002
Servello Francesco (gruppo alleanza na- zionale)	955

SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 27 MAGGIO 1997

955

La seduta comincia alle 11.15.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Seguito dell'esame dei progetti di legge di revisione della parte seconda della Costituzione.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame dei progetti di legge di revisione della parte seconda della Costituzione.

FRANCESCO SERVELLO. Signor presidente, è possibile che nel resoconto stenografico non sia apparso chiaro che al termine del mio intervento di ieri ho preannunciato la preparazione e quindi la presentazione al momento opportuno di una serie di emendamenti che non posso definire alternativi all'intero progetto D'Onofrio ma che, comunque, sono sostanziali. Lo ripeto qui perché non ci siano equivoci ed interpretazioni piuttosto particolari e personali.

PRESIDENTE. La ringrazio per questo chiarimento. Comunque, dato che il relatore ha annunciato di voler apportare egli stesso dei cambiamenti tenendo conto della discussione di ieri, lei si riserverà di valutare la portata dei suoi emendamenti quando sarà depositato il testo definitivo.

Do adesso la parola al relatore, onorevole Boato.

MARCO BOATO, Relatore sul sistema delle garanzie. Signor presidente, colleghi deputati e senatori, prima di illustrare il lavoro svolto dal Comitato sistema delle

garanzie e le ipotesi di modifica al testo della Costituzione (*vedi allegato Commissione bicamerale*) elaborate nel corso dei lavori del Comitato, desidero ringraziare il presidente Urbani e tutti i componenti del Comitato per gli importanti contributi offerti nel corso della discussione. Vi prego di credere che non si tratta di un mero ringraziamento formale; gran parte del mio lavoro, infatti, è stato facilitato ed orientato dalla discussione che si è svolta in quella sede e molte proposte, numerose precisazioni e chiarimenti, che ho cercato di recepire nel testo che sottoporro alla vostra attenzione, sono frutto di quanto emerso durante il dibattito, anche se ne porto ovviamente la personale responsabilità.

Vorrei inoltre sottolineare che, anche su tematiche particolarmente complesse quali quelle esaminate dal Comitato, sulle quali è inoltre assai viva l'attenzione dell'opinione pubblica, il dibattito si è svolto sempre in un clima di grande serenità e consapevolezza dell'importanza dei nostri lavori. Ho particolarmente apprezzato lo sforzo compiuto da tutti per comprendere le ragioni degli altri, anche quando non condivise, e mi auguro che questo metodo dialogico possa essere mantenuto anche nelle ulteriori fasi del processo di riforma per conseguire i risultati che il paese ha diritto di attendersi su questo terreno.

Anche in questa occasione, come ho già fatto al termine dei lavori istruttori del Comitato, desidero ringraziare tutti coloro che hanno contribuito a rendere più agevole ed efficace la nostra attività, a cominciare dal Servizio studi della Camera, da cui ho avuto una collaborazione continua e preziosa. Credo anche sia

SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 27 MAGGIO 1997

957

goli parlamentari e, dall'altro, si sforza di mantenere la coerenza sia interna che sistematica del testo.

Anche in quest'ultima proposta sono talvolta previste due distinte ipotesi di modifica. Devo far presente anche alla Commissione che in simili casi le disposizioni presenti nella colonna «ipotesi di modifica n. 1» sono quelle da me preferite oppure quelle che sono, a mio parere, suscettibili di raccogliere un più ampio consenso da parte della Commissione (valutazione che, evidentemente, si basa su quanto emerso nei lavori del Comitato), mentre quelle presenti nella colonna «ipotesi di modifica n. 2» sono, in alcuni casi, chiaramente alternative rispetto a quelle da me proposte in prima colonna ma, in altri casi, come meglio evidenzierò successivamente e di volta in volta, devono ritenersi semplicemente integrative o equipollenti.

1. Difensore civico e autorità di garanzia e vigilanza

Il Comitato ha esaminato l'opportunità di introdurre nel testo costituzionale una disciplina di principio riguardante due istituti, il difensore civico e le autorità di garanzia e di vigilanza, da tempo operanti nel nostro ordinamento, ma per i quali viene generalmente segnalata, accanto alla loro importanza per un'aggiornata definizione del sistema delle garanzie, la carenza di un sicuro inquadramento costituzionale.

1.1 Il difensore civico

Per il *difensore civico* ho ipotizzato di raccogliere in un articolo (formulato come articolo 97-bis al testo attuale della Costituzione) alcune disposizioni di carattere generale finalizzate a definire il ruolo e i poteri di questo organo, guardando sia alla disciplina contenuta in materia in alcune costituzioni europee, sia alla concreta esperienza svolta nel nostro paese dai difensori civici in ambito regionale e locale.

L'*Ombudsman* nasce, com'è noto, nei paesi scandinavi (la sua prima istituzione si deve ad una legge costituzionale svedese

del 1809) come organo ausiliario del Parlamento per il controllo sulla pubblica amministrazione. Progressivamente esso è venuto assumendo, nei paesi d'origine come in altri ordinamenti, il ruolo di organo di tutela dei cittadini, alternativo alle ordinarie sedi giurisdizionali, per le denunce riguardanti le disfunzioni e gli abusi nella pubblica amministrazione. Nell'esperienza comparata, l'istituto ha pertanto conservato il suo collegamento con gli organi parlamentari principalmente sotto il versante della propria legittimazione (essendo nella maggioranza dei casi i difensori civici nominati dalle Camere o comunque con il loro intervento), mentre le funzioni dell'organo sono rivolte al recepimento delle istanze provenienti dalla generalità dei cittadini.

È questa l'evoluzione che ha caratterizzato anche nel nostro ordinamento l'accoglimento dell'istituto: sia nelle regioni che nei comuni il difensore civico viene in genere nominato con *quorum* aggravati dai consigli, con il compito di fungere da «mediatore» non solo per la risoluzione in via informale delle situazioni di crisi nel rapporto tra cittadini e amministrazione, ma anche per la migliore tutela di interessi e istanze che incidono su sfere più ampie di quelle meramente individuali e ricadenti nella categoria degli interessi diffusi, come ad esempio quelli afferenti alla tutela ambientale. È guardando a tali funzioni che la legge n. 142 del 1990 include significativamente il difensore civico tra gli «istituti di partecipazione».

La ripresa nel testo costituzionale della disciplina del difensore civico (del resto ipotizzata anche dalla Commissione Bozzi della IX legislatura) è pertanto proposta senza accedere ad una visione in senso «paternalistico» di questo istituto. Una simile interpretazione confinerebbe il difensore civico in un ruolo decisamente recessivo, in un'epoca che invece conosce il progressivo arricchirsi degli strumenti disponibili per una sempre più diretta e consapevole tutela da parte degli stessi cittadini dei propri diritti nei confronti della pubblica amministrazione (si pensi

ai progressi compiuti in proposito con la legge 241 del 1990 o con l'approvazione del recente provvedimento — la cosiddetta « legge Bassanini » — per lo snellimento dell'attività amministrativa). Proprio l'ampliarsi di tali strumenti di tutela consiglia tuttavia la formalizzazione di un istituto che non intende aggiungere un nuovo elemento di complessità nel sistema, quanto rappresentare uno strumento di base in grado di orientare ed informare i cittadini sulle forme e gli istituti che compongono il quadro generale di tutela dei diritti nel nostro ordinamento. Da questo punto di vista, il ruolo del difensore civico è stato paragonato a quello del medico di base, del medico non specialista, che, oltre a svolgere, nei limiti del possibile, una funzione immediata di tutela, può indirizzare il cittadino verso i mezzi di garanzia più idonei a risolvere i problemi segnalati.

Al contempo, una visione aggiornata del difensore civico suggerisce di immettere questo organo nel novero degli istituti cui viene attribuito il compito di proporre soluzioni in via informale delle controversie tra i cittadini e la pubblica amministrazione. Si offre in tal modo un mezzo per la prevenzione, ove possibile, del contenzioso davanti agli organi giurisdizionali che sembrano, nella attuale fase storica, sempre meno in grado di fare fronte da soli alle crescenti domande di regolazione provenienti da società altamente complesse come quelle delle moderne democrazie industriali. È questo il profilo che maggiormente avvicina l'istituto del difensore civico a quello delle autorità di garanzia e che ha indotto il Comitato ad un confronto ravvicinato su questi due temi.

Nel testo proposto, il difensore civico viene definito quale organo di garanzia nei rapporti tra i cittadini e la pubblica amministrazione: l'istituzione di questo ufficio viene demandata alle regioni, alle province e ai comuni in relazione al presumibile trasferimento — nell'ambito di un disegno di marcato rafforzamento del sistema delle autonomie, di cui abbiamo

parlato ieri — a questi enti della maggior parte delle competenze di amministrazione attiva.

È previsto che chiunque vi abbia interesse possa rivolgersi a questo ufficio per esporre casi di contrasto nell'azione amministrativa con i principi del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione. A fronte di queste segnalazioni, il difensore civico dispone di autonomi poteri di istruttoria attraverso contatti diretti con le amministrazioni interessate e libero accesso ai documenti da queste posseduti. Sulla base di tali poteri, questo organo svolge, da un lato, un'attività di « mediatore » tra cittadini e amministrazioni, prevenendo l'insorgere di controversie di carattere giurisdizionale; dall'altro, in caso di mancato esito o inopportunità delle iniziative di composizione delle controversie, segnala agli organi competenti le disfunzioni riscontrate, anche al fine dell'eventuale attivazione delle azioni di responsabilità previste a carico dei funzionari pubblici.

Ho anche predisposto un testo alternativo, che si differenzia da quello ora illustrato per due aspetti. Viene in primo luogo prefigurata la possibilità di istituire anche a livello di amministrazioni statali l'ufficio del difensore civico: in questa ipotesi è demandato alla legge il compito di disciplinare l'istituto, coordinandone l'attività con quella degli analoghi uffici istituiti dalle regioni e dagli enti locali. La legge potrà evidentemente anche scegliere se dare vita ad un organo statale centralizzato o articolato in modo diffuso nel territorio. Rimane in ogni caso fermo il principio che dovrà trattarsi di un ufficio che andrà ad integrarsi, e non a sostituirsi, con quelli già istituiti dalle regioni e dagli enti locali. Si tratta, in altri termini, di dare vita non ad una sorta di superstruttura burocratica, ma ad un centro di coordinamento in una rete di organi i cui terminali operativi saranno inevitabilmente rappresentati dalle unità costituite a livello locale.

Il secondo elemento di differenziazione di questa seconda ipotesi riguarda la definizione dei casi che potranno dare

SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 27 MAGGIO 1997

959

luogo agli esposti al difensore civico. Mentre nella prima ipotesi si fa riferimento, in negativo, alle violazioni dei tradizionali principi costituzionali del « buon andamento » e dell'« imparzialità » della amministrazione (che paiono tuttavia in via di reconsiderazione nell'ambito delle proposte di revisione dell'articolo 97 della Costituzione), nella seconda ipotesi di articolato si utilizza, in positivo, il pregnante concetto di « cattiva amministrazione » mutuato dalle disposizioni del Trattato di Maastricht dell'Unione europea (confronta in particolare l'articolo 138 E) che definiscono i compiti del Mediatore europeo. Si tratta di una espressione con cui si vuole comprendere nell'ipotetico campo di azione del difensore civico non solo i casi in cui sia rilevabile una formale violazione da parte dell'azione amministrativa delle regole che presiedono al suo svolgimento, ma anche le altre ipotesi in cui si riscontrino condotte e comportamenti che possano ritenersi sintomatici di situazioni di crisi di un corretto rapporto tra cittadini e pubblica amministrazione.

Rispetto a talune perplessità che sono state sollevate nel Comitato sia con riferimento alle ipotesi di istituzione di un difensore civico statale, sia riguardo all'introduzione di concetti nuovi come quello di « cattiva amministrazione », faccio osservare come in entrambi i casi si tratti di innovazioni già in gestazione nell'ordinamento: ricordo in proposito che la Commissione affari costituzionali della Camera ha posto proprio in questi giorni (credo che l'esame inizi questa mattina) all'ordine del giorno in sede referente una serie di progetti di legge che contengono, tra l'altro, entrambe queste previsioni.

1.2. Le autorità di garanzia

Con la disposizione riguardante le cosiddette « autorità indipendenti » veniamo a sollevare una questione di grandissimo rilievo istituzionale.

Il nostro ordinamento ha conosciuto, a partire dagli anni Ottanta, la nascita di un numero sempre maggiore di tali autorità: dal Garante per l'editoria e la radiodiffusione, all'ISVAP, alla CONSOB, alla Au-

torità garante della concorrenza e del mercato, ai recentissimi casi delle autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità e dell'autorità per la tutela della riservatezza dei dati.

L'archetipo cui questi enti si riconducono è, com'è noto, quello delle *Independent regulatory Agencies* americane i cui primi esempi risalgono alla seconda metà del secolo scorso. In quell'ordinamento le autorità indipendenti si qualificano come agenzie, in posizione di autonomia sia dal potere esecutivo che da quello legislativo, alle quali viene affidata la regolazione imparziale di determinati ambiti (telecomunicazioni, campagne elettorali, mercati azionari, eccetera): l'attività regolativa si esplica attraverso ampi poteri normativi, di controllo e sanzionatori nei confronti dei soggetti operanti nel settore di competenza.

L'esperienza americana delle Agenzie indipendenti è stata trapiantata in Europa nel secondo dopoguerra, soprattutto in Francia, ove l'istituzione di tali enti ha interessato, in particolare a partire dagli anni Settanta, un numero crescente di settori. Proprio in Francia l'importazione di un modello mutuato da un paese contrassegnato da un diverso assetto nella distribuzione dei poteri non ha mancato di suscitare reazioni. In particolare un autore (Braibant) ha notato come le « autorità amministrative indipendenti » rappresentino un tipo di istituzione non « cartesiano », ma per così dire « hegeliano », in quanto la loro stessa denominazione sembra racchiudere in sé una polarità di istanze contraddittorie: ad enti che sono definiti « amministrativi » viene al contempo riconosciuto uno *status* di indipendenza dall'esecutivo, derogando in tal modo dal principio fondamentale stabilito dalla costituzione di quel paese secondo cui « il governo dispone dell'amministrazione ».

Anche nel nostro paese la diffusione del modello delle agenzie indipendenti non ha mancato di sollevare dubbi e perplessità. Da un lato ci si è posti il problema della compatibilità con la vigente Costituzione di tali istituzioni che,

SEDUTA DEL 3 GIUGNO 1997**TESTO PRESENTATO DAL DEPUTATO BOATO,
RELATORE SUL SISTEMA DELLE GARANZIE**

La proposta di testo-base, in riferimento agli ambiti di revisione costituzionali demandati all'esame del Comitato sul sistema delle garanzie, riproduce in massima parte quanto previsto dalla « ipotesi di modifica n. 1 » presentata il 7 maggio al Comitato, nel corso della sua ultima seduta, e il 27 maggio 1997 alla Commissione, in seduta plenaria.

Alcune ulteriori modifiche sono state comunque introdotte, in connessione col dibattito svoltosi nella seduta pomeridiana dello stesso 27 maggio, mantenendo i criteri riformatori e le scelte di fondo illustrate nella relazione svolta durante la seduta antimeridiana.

La necessità di presentare alla Commissione, per l'adozione del testo-base cui riferire i successivi emendamenti, una proposta ormai priva di opzioni integrative o alternative, deriva da una ovvia esigenza di carattere procedurale: i parlamentari componenti la Commissione devono conoscere un testo definito per poter elaborare le proprie proposte emendative.

Tuttavia, per rispetto alla complessità del dibattito e alla pluralità di posizioni espresse su alcune questioni ancora

aperte, il relatore ha ritenuto opportuno e doveroso segnalare di volta in volta, nei punti fondamentali, le opzioni alternative ancora sostenute e motivate nella seduta plenaria del 27 maggio.

Tali opzioni alternative non sono più indicate con ipotesi di testi normativi, ma solo nel loro contenuto essenziale sotto forma di « osservazioni » riferite puntualmente alla proposta di testo-base elaborata dal relatore.

Rimarrà ovviamente alla autonoma iniziativa dei gruppi o dei singoli parlamentari della Commissione il compito di elaborare eventuali testi normativi da proporre quali emendamenti integrativi, modificativi o alternativi.

Seguendo un criterio metodologico adottato fin dall'inizio dei lavori del Comitato, e seguito anche da tutti gli intervenuti nel dibattito in seduta plenaria del 27 maggio, il relatore ha ritenuto opportuno elaborare un testo-base puntualmente riferito, come proposta di revisione o integrazione, ai corrispettivi articoli della Costituzione vigente, conservandone anche la relativa numerazione.

SISTEMA DELLE GARANZIE

53

RELAZIONE SUL SISTEMA DELLE GARANZIE

DEL DEPUTATO MARCO BOATO

Premessa	Pag.	55
1. Le autorità di garanzia	»	55
2. La Banca d'Italia	»	58
→ 3. Il difensore civico	»	60
4. La Magistratura:		
4.1 Unità funzionale della giurisdizione	»	60
4.2 L'ordinamento giurisdizionale:		
4.2.1 Norme sull'ordinamento giurisdizionale .	»	66
4.2.2 Consiglio superiore della magistratura e pubblico ministero	»	69
4.2.3 Altre disposizioni in materia di ordinamento giurisdizionale	»	77
4.2.4 Norme sulla giurisdizione	»	79
5. La giustizia costituzionale:		
5.1. Il quadro di riferimento	»	84
5.1.1 Genesi ed evoluzione normativa	»	84
5.1.2 L'evoluzione giurisprudenziale	»	87
5.1.3 I precedenti progetti di riforma	»	89
5.2 Il progetto di riforma della Commissione:		
5.2.1 I criteri generali del disegno di riforma .	»	91
5.2.2 Composizione e funzionamento della Corte costituzionale:		
— Composizione della Corte	»	93
— Titolarità della nomina dei giudici ..	»	94
— Le garanzie di indipendenza dei giudici .	»	95
5.2.3 Competenze della Corte costituzionale ...	»	97
— Il ricorso per la tutela dei diritti fondamentali	»	97
— L'impugnazione diretta delle leggi da parte delle minoranze parlamentari ..	»	97

- Le garanzie costituzionali del sistema delle autonomie	Pag.	100
- Giudizio di costituzionalità sui regolamenti del Governo	»	102
- I ricorsi in materia elettorale	»	104
5.2.4 Le pronunce della Corte costituzionale ...	»	105
- Gli effetti delle pronunce	»	105
- L'opinione dissenziente	»	106

rispettivi organi. Tale modalità di nomina è ovviamente incompatibile con il ruolo e le caratteristiche degli organi direttivi della Banca d'Italia.

3. Il difensore civico

Il testo base sul sistema delle garanzie, adottato dalla Commissione nella seduta del 3 giugno, prevedeva anche un articolo finalizzato a stabilire i principi costituzionali riguardanti l'ufficio del difensore civico.

La disposizione era stata formulata guardando sia alla disciplina contenuta in materia in alcune costituzioni europee (e nel Trattato sull'Unione europea che definisce i compiti del mediatore europeo), sia alla concreta esperienza svolta nel nostro paese dai difensori civici in ambito regionale e locale.

L'introduzione di una norma costituzionale, da collocarsi nella sezione riguardante la pubblica amministrazione, riguardante questo istituto era parsa opportuna al fine di definire un ulteriore strumento di garanzia dei cittadini nei confronti della amministrazione, in un quadro che, soprattutto a livello locale, sembra destinato, sulla base delle innovazioni introdotte dal progetto proposto dalla Commissione, a subire profonde modificazioni.

Le disposizioni sulla nuova articolazione delle autonomie affrancano, infatti, le amministrazioni locali dal pervasivo vincolo alla legge che le ha sin qui caratterizzate e determinano la scomparsa del sistema dei controlli preventivi e successivi oggi esistente. Si tratta di innovazioni che non possono essere valutate che positivamente, ma che pongono oggettivamente il problema di un ripensamento degli istituti di tutela nei confronti dell'attività amministrativa. Significativamente, lo stesso testo base sulla forma di Stato, adottato dalla Commissione, prevedeva anch'esso l'istituzione del difensore civico, annoverandola addirittura quale principio generale di organizzazione in tutte le pubbliche amministrazioni.

Riprendendo queste indicazioni, l'articolo contenuto nel testo base sul sistema delle garanzie ipotizzava di definire il difensore civico quale organo provvisto della facoltà di proporre la risoluzione delle controversie tra i cittadini e l'amministrazione e del potere di segnalazione agli organi competenti dei casi di cattiva amministrazione riscontrati, anche ai fini dell'azione di responsabilità nei confronti dei funzionari e dei dipendenti pubblici.

La Commissione ha tuttavia ritenuto per il momento non opportuno inserire nel progetto l'articolo in questione. A parere del relatore, rimane aperta la necessità di individuare comunque, nella successiva elaborazione del progetto di riforma costituzionale, una risposta alle esigenze che erano alla base della disposizione proposta.

4. La Magistratura

4.1. Unità funzionale della giurisdizione

Venendo ora all'illustrazione delle problematiche relative alle disposizioni sulla magistratura, recate dal Titolo IV della parte seconda della Costituzione vigente, che nel testo approvato dalla Commissione sono previste nel nuovo Titolo VI (articoli da 119 a 133), va ricordato che il Comitato istituito per l'esame istruttorio delle norme in materia di « sistema delle garanzie » aveva iniziato i propri lavori affrontando i problemi relativi all'unità o pluralità della giurisdizione. Si era infatti giustamente ritenuto che la soluzione di tale questione fosse preliminare alla complessiva impostazione delle disposizioni relative alla giustizia.

Come tutti sanno, la giurisdizione è l'affermazione dell'ordinamento nel caso concreto e rappresenta, quindi, un momento indefettibile della società organizzata e una condizione di esistenza dell'ordinamento giuridico.

Della giurisdizione (prescindendo da quella costituzionale, sulla quale ci si soffermerà più diffusamente nella parte conclusiva di questa relazione) si ricono-

EDIZIONE NON DEFINITIVA

RESOCONTO STENOGRAFICO SEDUTA N. 67

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MASSIMO D'ALEMA

Pag. 2671

La seduta comincia alle 10,15.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Seguito dell'esame del progetto di legge di revisione della parte seconda della Costituzione (C. 3931 - S. 2583).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame del progetto di legge di revisione della parte seconda della Costituzione.

Chiedo scusa ai colleghi per il ritardo con cui iniziamo la seduta, ma vi è stato qualche problema di riscrittura dei testi degli articoli e degli emendamenti sulla base del lavoro svolto dal Comitato, che si è concluso ieri nella serata inoltrata.

Riprendiamo l'esame degli articoli concernenti il sistema delle garanzie (*v. allegato Commissione bicamerale*), e dei relativi emendamenti già pubblicati nell'apposito fascicolo, cominciando dall'articolo 82, nel testo riformulato dal relatore sulla base dei lavori del Comitato ristretto. È stato formulato anche un articolo 82-*bis* che propone di reintrodurre nel testo costituzionale il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro. Tale proposta, come potete constatare, è firmata da alcuni colleghi, primo fra tutti l'onorevole Elia, ma non è ascrivibile al Comitato ed al relatore, perché sulla materia non vi era consenso: abbiamo quindi deciso di rimettere la questione alla Commissione. Naturalmente, tale proposta verrà presa in considerazione dopo l'esame dell'articolo 82.

Prego il relatore di illustrare rapidamente le novità relative all'articolo 82, dopo di che potremo passare alla discussione ed al voto.

MARCO BOATO, Relatore sul sistema delle garanzie. Spero che i colleghi dispongano del testo datato 23 ottobre e non di quello del giorno precedente, il quale, dopo il dibattito svoltosi ieri nel Comitato ristretto, ha subito alcune modifiche che tengono conto delle esigenze prospettate dai vari colleghi.

L'articolo 82 riguarda le autorità di garanzia o di vigilanza e la nuova formulazione, rispetto al testo approvato il 30 giugno scorso, in qualche modo riempie di contenuto l'espressione, volutamente indeterminata, che faceva riferimento - scusate il gioco di parole, che però è volontario - a «determinate materie». Quel testo, infatti, recitava: «Per lo svolgimento di attività di garanzia o di vigilanza su determinate materie la legge può istituire apposite autorità». Il secondo comma prevedeva poi - e prevede tuttora - l'attribuzione al Senato della Repubblica dell'elezione dei «titolari delle autorità di garanzia e di vigilanza», con una maggioranza particolarmente qualificata, ossia quella dei «tre quinti dei suoi componenti», nonché il rinvio alla legge (che è sempre legge bicamerale, in questi casi: non occorre specificarlo, perché è stabilito nell'articolo 98, che abbiamo già approvato) per l'indicazione della durata del mandato, dei requisiti di eleggibilità e delle condizioni di indipendenza.

Per quanto riguarda il primo comma, nel dibattito svoltosi ieri in Comitato ristretto è sembrato opportuno fare esplicitamente riferimento non a «determinate materie», ma alla materia dei diritti e delle libertà garantiti dalla Costituzione. Il

Pag. 2672

primo comma è stato quindi modificato, anche tenendo conto dei numerosi emendamenti che

immaginare e su di esso in Comitato ristretto si è registrata non so dire se l'unanimità ma certamente una larghissima convergenza.

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di parlare, pongo in votazione l'articolo 82-*bis*.
(È approvato).

Passiamo all'articolo 82-*ter*, elaborato dal relatore sulla base dei lavori del Comitato ristretto degli emendamenti presentati.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Come i colleghi ricordano, nel dibattito svoltosi nel giugno scorso fu avanzata su questo punto una proposta molto ampia da parte del relatore. Nel corso del dibattito, su sollecitazione di molti colleghi, ridussi fortemente il contenuto di quella proposta di norma costituzionale. Seguì poi un dibattito molto acceso - ricordo in particolare un intervento molto aspro della collega Parenti contro tale ipotesi - e la proposta del relatore non fu approvata.

Durante i mesi estivi e nei giorni scorsi, esaminando con gli uffici il fascicolo degli emendamenti, abbiamo riscontrato che molti emendamenti ripropongono la figura del difensore civico; si tratta tra l'altro di emendamenti che recano la firma di numerosissimi esponenti del gruppo di forza Italia, compresa la collega Parenti, la quale ha appunto sottoscritto un emendamento per l'introduzione in Costituzione del difensore civico. Per questo mi sono fatto carico di questa proposta, che ora valuteremo obiettivamente.

In sede di Comitato ristretto ieri abbiamo esaminato una proposta di norma più ampia da me presentata, che prevedeva il rinvio alla legge anche sotto il profilo del coordinamento con analoghi istituti previsti da comuni, province e regioni. Il collega Rotelli, che mi dispiace non vedere in questo momento perché in qualche modo ho risposto ad una sua

Pag. 2678

esigenza emersa nel dibattito di ieri in Comitato ristretto, ha obiettato circa la pericolosità di quella norma così formulata ed il rischio che si verificino sovrapposizioni di competenze e moltiplicazione di istituti. Così ieri sera ho rielaborato la norma, rendendola la più essenziale possibile, in modo che, una volta fissato questo riferimento in Costituzione - che è del seguente tenore: «il Difensore civico è organo di garanzia nei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione» - non ve ne sia altro nella Costituzione stessa: sarà la legge ordinaria, quella statale o quella regionale, ad affrontare la materia nel modo in cui il Parlamento o le altre Assemblee elettive decideranno coerentemente al principio costituzionale. So, ad esempio, che sono all'attenzione della I Commissione della Camera numerose proposte di legge sulla materia. Desidero inoltre sottolineare l'opportunità dell'inserimento di questa norma nella Costituzione a fronte della forte semplificazione del sistema dei controlli che abbiamo opportunamente introdotto nella Costituzione stessa. Credo che mettere nella Costituzione un caposaldo di garanzia (non di controllo) nei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione sia opportuno come rafforzamento del sistema delle garanzie, a fronte - ripeto - della forte semplificazione del sistema dei controlli.

Questo è il motivo della nuova formulazione della norma, che è - ripeto - la più essenziale possibile e tiene conto anche del dibattito svolto ieri in Comitato ristretto.

MASSIMO VILLONE. Io sono dell'idea che questo articolo 82-*ter* vada messo da parte e dimenticato. Personalmente esprimo quindi un avviso del tutto contrario alla sua approvazione. Intanto penso che esso prospetti una concezione sbagliata del difensore civico, che non può essere visto come un organo di garanzia nei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione. Il difensore civico nasce e vive non nella prospettiva della garanzia di situazioni soggettive, ma in quella della efficienza della pubblica amministrazione; questa è la sua vera ragion d'essere. Il difensore civico va quindi visto nella chiave della capacità della pubblica amministrazione non già di rispondere a criteri di legalità ma in modo efficiente ed efficace alle domande dei cittadini; la garanzia va vista nel sistema giurisdizionale, come è giusto che sia. Non possiamo guardare

all'istituto del difensore civico come se fosse una specie di minigiudice amministrativo interno all'amministrazione pubblica; se così fosse ne deriverebbero conseguenze sul modo di operare su questo soggetto, con effetti - io penso - del tutto negativi.

L'alleggerimento dei controlli, cui faceva riferimento il collega Boato e che noi giustamente abbiamo posto in essere, va letto, in termini di sistema, nello spostamento di queste garanzie nel sistema giurisdizionale in senso proprio. Il difensore civico va correttamente lasciato a scelte di politica legislativa che abbiano a che fare con l'efficienza dell'amministrazione. In questo senso è del tutto appropriato che se ne occupi la I Commissione della Camera, mentre sarebbe, a mio avviso, del tutto inappropriato un inserimento di questo genere in Costituzione come istituto necessario. Il mio avviso, dunque, è in proposito del tutto contrario.

GIOVANNI RUSSO. Condivido le perplessità del collega Villone e penso che, se si vuole davvero introdurre questa figura nella Costituzione, si debbano avere per lo meno due cautele. La prima è quella di non rendere questa figura obbligatoria e costituzionalmente vincolata. La seconda è di chiarire bene che non si tratta di un organo di garanzia nei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione; è giusto infatti il rilievo del collega Villone; l'organo di garanzia è il giudice amministrativo nel disegno complessivo che abbiamo elaborato. Proporrei pertanto la seguente formulazione: «La legge può istituire l'ufficio del difensore civico a garanzia della efficienza della pubblica amministrazione nei rapporti con i cittadini».

Pag. 2679

PRESIDENTE. Segue l'intervento del senatore Pellegrino. Se poi, per ragioni di pluralismo, anche altri gruppi vogliono partecipare a questo dibattito...

GIOVANNI PELLEGRINO. Forse, presidente, non è casuale che provengano tutte dallo stesso gruppo queste indicazioni, anche in parte contraddittorie. In realtà fa parte della nostra cultura occuparci molto delle garanzie del cittadino e viviamo un momento di passaggio di fase che forse non consente ancora una focalizzazione piena dei problemi.

Osservo innanzitutto che distinguere questo problema tra garanzie ed efficienza mi sembra una forzatura. In realtà il cittadino vuole anche essere garantito dall'inefficienza della pubblica amministrazione. Vorrei dire che questa inefficienza è spesso causa di un torto che il cittadino subisce: il ritardo costituisce un torto e quindi garantendo l'efficienza e la tempestività delle risposte anche il cittadino viene in qualche modo ad essere garantito.

Il problema di fondo, però, è che indubbiamente, pensando al migliore dei mondi possibili, tutti noi abbiamo in anni passati pensato che il sistema delle garanzie potesse essere affidato per intero alla giurisdizione, ma la realtà delle moderne società complesse ci fa dire che questo è illusorio, perché nel momento in cui l'intero compito della garanzia viene affidato al sistema giurisdizionale, quest'ultimo si ingolfa a tal punto da non funzionare più e da non garantire più. Ecco la necessità di andare invece verso un sistema di controlli fatto di interazione e pluralismo. Debbono esserci più momenti di attivazione di un possibile controllo.

Il nostro compito, come dicevo prima a proposito delle autorità, sarà poi quello di chiarire quali siano i problemi e i rapporti interni ed entro quali limiti si possa andare verso una effettiva equa-ordinazione dei vari momenti. L'attività del difensore civico sarà sindacabile, potrà essere valutata dal giudice penale, anche a fini di omissione? Sono tutti problemi che dovremo affrontare nel futuro; probabilmente è necessario che le cose comincino a funzionare per poterle poi sistemare veramente bene. In questa prospettiva, una previsione così scarna, che non chiarisce nemmeno - secondo me opportunamente, perché il dibattito non è maturo - quale sia il livello di localizzazione del difensore civico: difensore civico unico nazionale, una struttura burocratica enorme, o una funzione che...

MARCO BOATO, Relatore sul sistema delle garanzie. Sarà la legge a questo punto a stabilirlo.

GIOVANNI PELLEGRINO. ...potrà localizzarsi più opportunamente a livello più basso, a

livello di autonomie locali o a livello regionale.

In questa prospettiva di un cammino iniziato, che lascia appena intravedere dove ci potrà condurre, io sono favorevole all'inserimento di questa norma nel testo costituzionale.

LEOPOLDO ELIA. Mi rendo conto della perplessità che può sollevare una norma scarna come questa, ma va anche considerato il fatto che con le leggi più recenti ed anche con la prima parte della revisione della Costituzione in materia di federalismo abbiamo praticamente abolito tutti i controlli preventivi; in tale contesto, unitamente alla preoccupazione per il carico di contenzioso giudiziario veramente esorbitante, credo sia opportuno avere un organo che, più che essere di garanzia, concorra a prevenire il ricorso al giudice, promuovendo la tutela del cittadino sia nei confronti dell'inefficienza e delle omissioni della pubblica amministrazione sia con un controllo *ex post*, cioè mediante riesame, perché l'amministrazione di fronte al rilievo del difensore civico possa anche riesaminare il proprio comportamento o la propria decisione.

Si tratta dunque di un'attività che non tocca certamente i compiti giurisdizionali in quanto tali e vorrebbe invece prevenire l'intervento del giudice. Il ricorso continuo al giudice costituzionale ed a quello amministrativo

Pag. 2680

è uno dei difetti maggiori della situazione attuale. Quanto al carattere scarno della norma, ricordo che secondo l'articolo 54 della Costituzione spagnola una legge organica regolerà l'istituzione del difensore del popolo - il famoso *defensor del pueblo* - come alto commissario delle Cortes, da queste designato per la difesa dei diritti contemplati nel titolo. A tale effetto egli potrà controllare l'attività dell'amministrazione rendendone conto alle Cortes.

In altri termini, il controllo o la promozione dell'efficienza non escludono il controllo e la promozione anche della legalità e della sua tutela. Se l'amministrazione ha compiuto un atto che probabilmente contrasta con una legge, non è detto che si debba andare immediatamente dal giudice se i termini sono sufficientemente larghi per consentire un intervento del difensore del popolo e un riesame del comportamento dell'amministrazione.

Quindi, salvo ulteriori precisazioni in sede di coordinamento, per ora mi pare, come ha detto il senatore Pellegrino, che la norma possa essere varata.

MARIDA DENTAMARO. Mi pare assolutamente inopportuno introdurre in Costituzione norme così formulate che sostanzialmente finiscono con il consegnare al legislatore ordinario una scatola vuota, senza dare nessun tipo di indicazione in ordine alle funzioni concrete che questo organo dovrebbe svolgere. Norme così scarse e asciutte si giustificano quando un istituto, un principio ha già ricevuto nella prassi, nella dottrina, nella giurisprudenza un'elaborazione sufficiente, alla quale in qualche modo anche implicitamente si possa fare richiamo per interpretare poi la norma costituzionale. Nel caso del difensore civico certamente non è così, tant'è che gli interventi precedenti dei vari colleghi hanno fatto riferimento a piani diversi di operatività e di esercizio delle funzioni; si è parlato in maniera abbastanza indistinta ed equivoca di garanzia, di efficienza, di controllo, di paragiurisdizione.

Del resto, questa norma così formulata non ottiene nemmeno lo scopo di rendere obbligatoria l'istituzione del difensore civico, almeno a me non pare che sia così. E da parte poi di quali amministrazioni? Centrale, locali, regionali? È semplicemente una norma definitoria, che anche sotto questo profilo tecnicamente non ha la formulazione di una norma costituzionale; il difensore civico è organo di garanzia ...

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie.* All'articolo 83 troverà una norma che presenta la stessa struttura.

MARIDA DENTAMARO. Sta di fatto che il Consiglio di Stato è un corpo che già esiste, per cui la Costituzione ne va a definire le funzioni; il difensore civico esiste in alcune amministrazioni, non in altre. Ripeto: in questo modo si dà una copertura costituzionale che non significa obbligatorietà. Tra l'altro, non dimentichiamo che è un istituto sperimentato senza particolare

successo, senza particolare significato lì dove è stato introdotto.

Se poi si pensa attraverso l'introduzione del difensore civico di «compensare» la soppressione dei controlli di legittimità, anche qui mi pare che non ...

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Non è questa l'intenzione.

MARIDA DENTAMARO. Da parte di qualcuno dei commissari sembrerebbe invece di sì. Mi pare che siamo completamente fuori tiro perché i controlli che sono stati soppressi nel nuovo testo sul federalismo avevano una strutturazione, un significato molto preciso; qui invece siamo nel mondo del vago e dell'indefinito, che non si giustifica - ripeto - introdurre in Costituzione né sul piano dei principi, né sul piano dell'utilità complessiva per l'ordinamento.

Nulla impedisce allo stato anche senza questa norma costituzionale di istituire il difensore o difensori civici con legge ordinaria; questa norma non aggiunge nulla, può solo diventare fonte di equivoci.

Pag. 2681

GIUSEPPE CALDERISI. Esprimo il mio parere contrario su questo articolo.

DOMENICO NANIA. Esprimo invece il mio parere favorevole su questo articolo, condividendo il ragionamento sia dell'onorevole Boato che, in maniera più particolareggiata, dal senatore Elia. Né ci convince il riferimento fatto dal senatore Villone alla natura del difensore civico, perché se fosse vera la tesi sostenuta avremmo veramente una sorta di doppione, lo stesso ruolo e la stessa attività che debbono svolgere gli organi di direzione politica. Infatti, nelle norme che riguarderanno la pubblica amministrazione il compito di controllarne l'efficienza è affidato agli organi di direzione politica; quindi, dovremmo addirittura pensare ad un'evoluzione del difensore civico in questa direzione.

Crediamo invece che il difensore civico abbia dimostrato nei fatti di essere un istituto di grande significato con riferimento all'attività della pubblica amministrazione. In una situazione in cui abbiamo completamente eliminato ogni tipo di controllo preventivo, rappresenta un'occasione per garantire ancora una volta i cittadini sui comportamenti della pubblica amministrazione. Sarà una norma definitoria, sarà una norma di indirizzo, ma senza dubbio può accrescere complessivamente il livello di garanzia e di controllo nella società civile italiana.

MARIO GRECO. Dichiaro il mio voto favorevole all'istituzione del difensore civico. Pur recependo le preoccupazioni espresse dalla collega Dentamaro, vorrei sottolineare che prevedere in Costituzione questa figura, già istituita dal legislatore con una legge del 1990, potrebbe rappresentare uno stimolo perché venga meglio regolamentata dalle autonomie locali. Avere un difensore civico a livello nazionale, con una regolamentazione che poi verrà elaborata in maniera più specifica, può essere di stimolo e di sollecitazione a che tutte le amministrazioni e le entità territoriali adottino i regolamenti di esecuzione della norma prevista in astratto dalla legge n. 142 del 1990.

L'importanza del difensore civico è anche quella che è stata evidenziata dal senatore Nania, per cui mi dichiaro favorevole all'inserimento in Costituzione di questo nuovo organo di garanzia destinato a svolgere una funzione di raccordo tra i cittadini e la pubblica amministrazione.

CESARE SALVI. La posizione del gruppo della sinistra democratica è a favore del difensore civico, al di là di legittimi dissensi di singoli.

PRESIDENTE. Dato che lei ha voluto addirittura portare in campo la posizione del gruppo della sinistra democratica - che da qualche tempo non si avvertiva più! - c'è una questione importante: il senatore Russo ha proposto una diversa formulazione dell'articolo.

CESARE SALVI. Ci rimettiamo alle considerazioni del relatore.

FAUSTO MARCHETTI. Desidero confermare la nostra precedente posizione di contrarietà all'inserimento in Costituzione di questo istituto soprattutto per le motivazioni prima espresse dalla collega Dentamaro: l'indefinitezza dei termini qui assunti, il fatto che si vorrebbe attribuire a questo istituto funzioni sostitutive in seguito alla soppressione dei controlli prevista nelle proposte fin qui approvate.

Credo che eventualmente il ruolo sia del tutto diverso; se si è convinti che determinati controlli dovevano restare, allora non si dovevano togliere. Non possono essere sostituiti attraverso una figura che eventualmente svolge una funzione largamente diversa da quella che quei controlli avrebbero dovuto esercitare. Il fatto di togliere determinati controlli dovrebbe essere un elemento di fiducia nella capacità democratica degli enti di corrispondere alle esigenze al di fuori dei controlli fin qui previsti; semmai postula esigenze di espansione di democrazia e di autocontrollo all'interno di questi enti.

Pag. 2682

D'altra parte, così come è configurato anche nel testo subordinato che viene proposto, non si vede come possa esservi un contributo alla definizione della figura attraverso formulazioni così generiche.

MARCO BOATO, Relatore sul sistema delle garanzie. Desidero innanzitutto ringraziare tutti i colleghi intervenuti nella discussione che è stata comunque utile.

Vorrei dire da ultimo al collega Marchetti intervenuto poco fa che nella proposta originaria da me formulata a giugno c'era esattamente tutto quello che egli aveva richiesto e tuttavia si era pronunciato in senso contrario anche allora ...

FAUSTO MARCHETTI. Evidentemente non ci intendiamo.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie.* L'ho detto rispettando quella posizione.

FAUSTO MARCHETTI. Cosa avrei richiesto?

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie.* Quello che lei ha proposto adesso, ma non voglio riaprire il dibattito.

FAUSTO MARCHETTI. È meglio così.

MARCO BOATO, Relatore sul sistema delle garanzie. Mi pare di capire - da parte del collega Marchetti e di qualche altro, della collega Dentamaro - che non si voglia introdurre in Costituzione questa figura.

Oltre al fatto che le costituzioni più recenti e alcune antiche la prevedono al loro interno - anzi, questo istituto ha una storia lunghissima - vorrei far rilevare dal punto di vista sociologico, non giuridico, che in genere gli utenti del difensore civico - che in molte regioni, collega Dentamaro, funziona benissimo (*Commenti della senatrice Dentamaro*)... È altra questione, parlo dal punto di vista sociologico e mi riferisco alla sua affermazione secondo cui l'istituto non funziona - sono in genere le persone meno abbienti; quelle più abbienti si rivolgono al loro difensore o tutore politico per risolvere i loro problemi, mentre le persone più semplici (voglio usare un linguaggio semplice) quando hanno problemi di rapporto con la pubblica amministrazione che non riescono a risolvere, ritengono che ci sia un ritardo o un'ingiustizia, vanno dal difensore civico.

Da questo punto di vista, il collega Pellegrino ha detto una cosa assolutamente saggia quando ha

affermato che immaginare che la risposta a questi problemi in una società complessa debba essere sempre e solo di carattere giurisdizionale è un gravissimo errore. Questa figura - convergo con la collega Dentamaro sul fatto che possa essere prevista anche fuori dalla Costituzione, è ovvio - svolge anche una funzione di prevenzione del contenzioso giurisdizionale tra cittadini e pubblica amministrazione; quindi, sotto questo profilo ha un ruolo neutrale e di garanzia, non un ruolo di garanzia in senso giurisdizionale, tanto è vero che è collocata non nel titolo VI riguardante la giustizia e la magistratura, ma in questo titolo relativo alle autorità di vigilanza e agli organi ausiliari; è collocata all'interno della Costituzione in una posizione completamente diversa dagli organi giurisdizionali. In questo senso, le preoccupazioni che ci possano essere equivoci interpretativi sono chiarite non solo dal tipo di interventi che ci sono stati ma dalla stessa collocazione nella Carta costituzionale di questa norma, la quale non ha nessun rapporto con gli organi giurisdizionali, i quali sono tutti esclusivamente collocati all'interno di quello che sarà il nuovo titolo VI della seconda parte della Costituzione. Per quanto riguarda la proposta del collega Russo, presidente, preferisco l'ipotesi da me proposta, perché l'ho formulata dopo averla ripetutamente asciugata a seguito delle obiezioni, delle riserve, delle proposte dei colleghi (ultime quelle manifestate ieri dal Comitato ristretto). Le suggerirei tuttavia di mettere preliminarmente in votazione la formulazione proposta

Pag. 2683

dal collega Russo; laddove non venisse accolta, di votare quella presentata dal relatore. La formulazione Russo, se ho capito bene, recita: «La legge può istituire l'ufficio del difensore civico a garanzia dell'efficienza della pubblica amministrazione nei rapporti con il cittadino». È quella «garanzia dell'efficienza» che a me pare un po' riduttiva, perché non è solo un problema di efficienza. Forse si potrebbe scrivere «a garanzia dei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione» senza parlare di «efficienza». Resta, però, il rinvio alla legge: «può» istituire l'ufficio. Questo rende la norma più elastica. Nello specifico, la legge è bicamerale in tutti i casi in cui, ai sensi dell'articolo 98, si tratta di disciplina di rilevanza costituzionale. Il presidente Elia mi suggerisce un'altra formulazione: «... a garanzia dell'efficienza e della legalità». Ma rischia di essere eccessivo. A mio parere è accettabile invece la citata formulazione: «La legge può istituire l'ufficio del difensore civico a garanzia dei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione». La norma è così resa più elastica e rappresenta un punto di convergenza fra la proposta Russo e la proposta del relatore, venendo anche incontro ad alcune delle obiezioni che sono state avanzate.

GIOVANNI RUSSO. Accetto la riformulazione del relatore. Preciso che la mia proposta tendeva ad evitare equivoci su un punto: quest'organo non è destinato a risolvere i conflitti tra cittadini e pubblica amministrazione.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Non c'è dubbio: non è un organo giurisdizionale.

GIOVANNI RUSSO. Parlare di «garanzia dei rapporti» può in qualche modo indurre all'equivoco. Comunque, chiarito questo punto, la formulazione del relatore mi sta bene, soprattutto perché rinvia alla legge la valutazione sull'opportunità - o meno - di istituire l'ufficio.

PRESIDENTE. Ed anche la valutazione su come l'organo dovrà essere eventualmente strutturato, anche in relazione agli istituti esistenti a livello regionale.

GIORGIO REBUFFA. Vorrei far registrare il mio voto contrario, anche perché in sede di votazione non è possibile far risultare agli atti la propria posizione. Riassumerò brevemente i motivi ai quali è dovuto il mio atteggiamento contrario. Innanzitutto si tratta di un ulteriore appesantimento in un testo già abbastanza pesante. In secondo luogo, può anche darsi che questa figura funzioni bene (come dice l'onorevole Boato), ma per quanto è a mia conoscenza funziona «ad intermittenza», in modo baluginante. Infine, si tende a costruire un

altro apparato, con un testo che lascia le cose molto vaghe ed indefinite: aggiungiamo così un'ulteriore ragione di indefinitezza a quelle già esistenti.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Ricordo nuovamente ai colleghi qual è la formulazione definitiva della norma: «La legge può istituire l'ufficio del difensore civico quale organo di garanzia nei rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione».

PRESIDENTE. Pongo in votazione questa riformulazione.
(È approvata).

FINE

È stata formulata, sulla base degli emendamenti presentati e degli orientamenti emersi in Comitato ristretto, a firma dei colleghi Soda, Elia, Nania, D'Onofrio, Cossutta e Dondeynaz, la seguente proposta: «Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro è sede delle rappresentanze sociali e istituto di alta consulenza degli enti costitutivi della Repubblica. La legge approvata dalle due Camere disciplina la sua composizione e le sue funzioni». Si tratterebbe - a questo punto - dell'articolo 82-*quater*.

GIORGIO REBUFFA. Sono sostanzialmente d'accordo con la proposta dei

Pag. 2684

colleghi. Ma leggendola e rileggendola (facendo un po' di esercizi spirituali, come forse sarebbe giunto il momento di fare...) mi sembra che l'attuale articolo 99 della Costituzione risolva il problema in maniera migliore e sia scritto in modo molto più asciutto. Allora, se dobbiamo mantenere l'istituto - come io ritengo -, propongo di adottare l'articolo 99 della Costituzione. Si potrebbe adottare una formulazione di questo tenore: «L'articolo 99 della Costituzione è sostituito da se stesso»...

STEFANO PASSIGLI. Suggerirei di eliminare da questa stringata e già asciutta formulazione l'espressione «sede delle rappresentanze sociali». In realtà le rappresentanze sociali hanno anche altre sedi: inserire questa espressione nella Costituzione sembrerebbe prefigurare il Consiglio come sede privilegiata, per esempio, della concertazione. Francamente non riconoscerei in Costituzione questo ruolo al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro. Mi sembra che la stessa esigenza più volte rappresentata dagli esponenti del CNEL sia soddisfatta dalla formulazione «è istituto di alta consulenza».

GIUSEPPE VEGAS. Non mi soffermo, presidente, sulla circostanza particolare che ci troviamo a registrare: nella prima fase di esame il CNEL era l'unica soppressione o «pulitura» della vecchia Costituzione; adesso tende a riemergere.

Vorrei però dire che l'importanza ed il rilievo di un organo non dipendono dal fatto che è previsto dalla Costituzione, ma sono legati a ciò che esso realmente fa. Lo abbiamo visto con la Banca d'Italia: ora si pensa di inserirla nella Costituzione, ma ha sempre esercitato un ruolo di grandissimo rilievo anche in precedenza. Lo stesso vale per l'avvocatura dello Stato, per esempio. In sostanza la mera esteriorità di una previsione costituzionale non nobilita un organo che non ne è degno né, viceversa, può abbattere il rilievo di un organo che ne è degno. Mi sembra dunque che la questione sfiori, per certi aspetti, il nominalismo.

Sul contenuto della norma, vorrei dire che il testo è molto migliore rispetto alla precedente versione della medesima proposta. Tuttavia permangono alcuni problemi.

Innanzitutto, la questione della rappresentanza sociale si presta ad un dubbio invincibile: chi decide come pesano le varie parti sociali? Finché la rappresentanza è totalitaria, cioè politica, il meccanismo è chiaro: scelgono i cittadini attraverso il voto. Quando - invece - la rilevanza va «pesata», si va verso una zona nebulosa che come tale si presta all'arbitrio e tende ad impedire che sia trovata una soluzione con un valore veramente democratico (e non sto a parlare di sconfinamento verso un sistema di carattere corporativo).

SISTEMA DELLE GARANZIE

69

RELAZIONE SUL SISTEMA DELLE GARANZIE

DEL DEPUTATO MARCO BOATO

<i>Premessa</i>	<i>Pag.</i>	71
1. Le Autorità di garanzia	»	72
2. La Banca d'Italia	»	75
3. Il Difensore civico	»	77
4. Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro .	»	78
5. La giustizia	»	79
5.1. L'unità funzionale della giurisdizione	»	80
5.1.1. La genesi delle disposizioni connesse all'unità funzionale della giurisdizione ...	»	80
5.1.2. La separazione delle funzioni e degli organi come effetto dell'unità funzionale della giurisdizione	»	82
5.1.3. I giudici speciali e la giurisdizione tributaria: un problema aperto	»	84
5.2. La giurisdizione del giudice amministrativo .	»	85
5.3. I tribunali militari	»	88
5.4. La magistratura ordinaria	»	89
5.4.1. Giudice e pubblico ministero	»	90
5.4.2. Consiglio superiore della magistratura e azione disciplinare	»	96
5.4.3. Altre disposizioni in materia di giustizia .	»	101
5.5. Norme sulla giurisdizione:		
5.5.1. I principi del processo e i principi del procedimento penale	»	104
5.5.2. L'esercizio dell'azione penale e la relazione del Ministro della giustizia	»	110

6. La giustizia costituzionale:**6.1. Il quadro di riferimento:**

6.1.1. <i>Genesi ed evoluzione normativa</i>	Pag. 112
6.1.2. <i>L'evoluzione giurisprudenziale</i>	» 115
6.1.3. <i>I precedenti progetti di riforma</i>	» 117

6.2. Il progetto di riforma della Commissione:

6.2.1. <i>I criteri generali del disegno di riforma</i>	» 119
6.2.2. <i>Composizione e funzionamento della Corte costituzionale:</i>	
6.2.2.1. <i>Composizione della Corte</i>	» 121
6.2.2.2. <i>Titolarità della nomina dei giudici</i>	» 122
6.2.2.3. <i>Le garanzie di indipendenza dei giudici</i>	» 124
6.2.3. <i>Competenze della Corte costituzionale</i>	» 125
6.2.3.1. <i>Il ricorso per la tutela dei diritti fondamentali</i>	» 126
6.2.3.2. <i>L'impugnazione diretta delle leggi da parte delle minoranze parlamentari</i>	» 127
6.2.3.3. <i>Le garanzie costituzionali del sistema delle autonomie</i>	» 129
6.2.3.4. <i>Giudizio di costituzionalità sui regolamenti del Governo</i>	» 131
6.2.3.5. <i>I ricorsi in materia elettorale</i>	» 131
6.2.4. <i>Le pronunce della Corte costituzionale</i>	» 132
6.2.4.1. <i>Gli effetti delle pronunce</i>	» 132
6.2.4.2. <i>L'opinione dissenziente</i>	» 134

SISTEMA DELLE GARANZIE

77

stema europeo delle banche centrali. Il medesimo articolo prevede inoltre che a tal fine il Sistema definisce ed attua la politica monetaria della Comunità. Conseguentemente, tale funzione non potrà essere svolta in via esclusiva dalle singole Banche centrali dei paesi membri che, in base all'articolo 14 del citato protocollo, « agiscono secondo gli indirizzi e le istruzioni della Banca centrale europea ».

Per quanto riguarda invece l'assetto ordinamentale della Banca d'Italia, si è rinunciato al rinvio alla legge per la disciplina delle funzioni e degli organi dell'Istituto. Pur essendo già attualmente numerosi aspetti dell'attività e delle competenze della Banca regolate con legge, si è ritenuto che il richiamo alla disciplina di fonte legislativa da parte della Costituzione avrebbe assunto il diverso significato di rendere questa copertura da parte della legge giuridicamente necessaria, con potenziali rischi sia per l'autonomia della Banca che per il mantenimento di una necessaria elasticità dell'assetto delle fonti in questa delicata materia.

La Commissione ha pertanto optato all'articolo 110 per una disposizione costituzionale di carattere estremamente « secco » con la quale si statuisce che la Banca d'Italia svolge le sue funzioni « in condizioni di autonomia e di indipendenza ». L'apparenteendiadi costituita dai due termini di « autonomia » e « indipendenza » è in realtà finalizzata a definire in Costituzione due aspetti dello *status* della Banca che sono egualmente importanti: il potere di autorganizzazione dell'Istituto garantito dalla propria autonomia statutaria e la sua posizione di affrancamento dagli organi di indirizzo politico.

3. Il Difensore civico.

Per il difensore civico la Commissione ha deliberato di raccogliere in un articolo alcune disposizioni di carattere generale finalizzate a definire il ruolo di questo organo, guardando sia alla disciplina contenuta in materia in alcune costituzioni europee, sia alla concreta esperienza

svolta nel nostro paese dai difensori civici in ambito regionale e locale.

L'*Ombudsman* nasce, com'è noto, nei paesi scandinavi (la sua prima istituzione si deve ad una legge costituzionale svedese del 1809) come organo ausiliario del Parlamento per il controllo sulla pubblica amministrazione. Progressivamente esso è venuto assumendo, nei paesi d'origine come in altri ordinamenti, il ruolo di organo di tutela dei cittadini, alternativo alle ordinarie sedi giurisdizionali, per le denunce riguardanti le disfunzioni e gli abusi nella pubblica amministrazione.

Nell'esperienza comparata, l'istituto ha pertanto conservato il suo collegamento con gli organi parlamentari principalmente sotto il versante della propria legittimazione (essendo nella maggioranza dei casi i difensori civici nominati dalle Camere o comunque con il loro intervento), mentre le funzioni dell'organo sono rivolte al recepimento delle istanze provenienti dalla generalità dei cittadini.

È questa l'evoluzione che ha caratterizzato anche nel nostro ordinamento l'accoglimento dell'istituto: sia nelle Regioni che nei Comuni il difensore civico viene in genere nominato con *quorum* aggravati dai consigli, con il compito di fungere da « mediatore » non solo per la risoluzione in via informale delle situazioni di crisi nel rapporto tra cittadini e amministrazione, ma anche per la migliore tutela di interessi e istanze che incidono su sfere più ampie di quelle meramente individuali e ricadenti nella categoria degli interessi diffusi, come ad esempio quelli afferenti alla tutela ambientale. È guardando a tali funzioni che la legge n. 142 del 1990 include significativamente il difensore civico tra gli « istituti di partecipazione ».

La ripresa nel testo costituzionale della disciplina del difensore civico (del resto ipotizzata anche dalla Commissione Bozzi della IX legislatura) è pertanto proposta senza accedere ad una visione in senso « paternalistico » di questo istituto. Una simile interpretazione confinerebbe il difensore civico in un ruolo decisamente recessivo, in un'epoca che invece conosce

il progressivo arricchirsi degli strumenti disponibili per una sempre più diretta e consapevole tutela da parte degli stessi cittadini dei propri diritti nei confronti della pubblica amministrazione.

Proprio l'ampliarsi di tali strumenti di tutela consiglia tuttavia la formalizzazione di un istituto che non intende aggiungere un nuovo elemento di complessità nel sistema, quanto rappresentare uno strumento di base in grado di orientare ed informare i cittadini sulle forme e gli istituti che compongono il quadro generale di tutela dei diritti nel nostro ordinamento.

L'introduzione di una norma costituzionale riguardante questo istituto è parsa inoltre opportuna al fine di definire un ulteriore strumento di garanzia dei cittadini nei confronti della amministrazione, in un quadro che, soprattutto a livello locale, sembra destinato, sulla base delle innovazioni introdotte dal progetto proposto dalla Commissione, a subire profonde modificazioni.

Le disposizioni sulla nuova articolazione delle autonomie affrancano, infatti, le amministrazioni locali dal pervasivo vincolo alla legge che le ha sin qui caratterizzate e determinano la scomparsa del sistema dei controlli preventivi e successivi oggi esistente. Si tratta di innovazioni che non possono essere valutate che positivamente, ma che pongono oggettivamente il problema di un ripensamento degli istituti di tutela nei confronti dell'attività amministrativa. Significativamente, lo stesso testo base sulla forma di Stato, adottato dalla Commissione in giugno, prevedeva anch'esso l'istituzione del difensore civico, annoverandola addirittura quale principio generale di organizzazione in tutte le pubbliche amministrazioni.

Sulla base di queste considerazioni, la Commissione ha approvato all'articolo 111 un testo in cui il difensore civico è definito quale organo di garanzia nei rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione. L'ulteriore disciplina dell'istituto viene demandata alla legge.

La legge potrà evidentemente scegliere se dare vita ad un organo statale centralizzato o articolato in modo diffuso nel territorio. Rimane in ogni caso fermo il principio che dovrà trattarsi di un ufficio che andrà ad integrarsi, e non a sostituirsi, con quelli già istituiti dalle Regioni e dagli enti locali. Si tratta, in altri termini, di dare vita non ad una sorta di superstruttura burocratica, ma ad un centro di coordinamento tra una rete di organi, i cui terminali operativi saranno inevitabilmente rappresentati dalle unità costituite a livello locale.

4. Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro.

La Commissione aveva approvato il 26 giugno 1997, con parere favorevole del relatore, un emendamento presentato dall'on. Urbani e dal sen. Vegas, volto a sopprimere l'articolo 99 della Costituzione, eliminando in tal modo la previsione costituzionale del CNEL. Questa decisione derivava dalla insoddisfazione circa la resa registrata sul piano istituzionale da quest'organo che, del resto, si era evidenziata già a partire dai primi anni successivi alla sua istituzione. Anche Costantino Mortati infatti, che in Assemblea costituente si era battuto più di ogni altro per la creazione di un organo di rappresentanza degli interessi, constatava successivamente che il CNEL non poteva ormai essere considerato necessario alla funzionalità del sistema.

Nella seduta della Commissione del 23 ottobre, anche con riferimento ad una nutrita serie di emendamenti presentati nel medesimo senso da parte di commissari di diversi schieramenti politici, è stata però formulata, a firma dei parlamentari Soda, Elia, Nania, D'Onofrio, Cossutta e Dondeynaz, una proposta volta a reintrodurre il CNEL come « sede delle rappresentanze sociali e istituto di alta consulenza degli enti costitutivi della Repubblica », demandando alla legge approvata dalle Camere la sua composizione e le sue funzioni.

*Provvedimenti Legislativi della Repubblica Italiana***Parte I**

Legge 5 febbraio 1992, n. 104 (in Suppl. ordinario alla Gazz. Uff. n. 39 del 17 febbraio). — **Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate.**

La Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica hanno approvato;

Il Presidente della Repubblica:

Promulga la seguente legge:

Art. 1.*Finalità.***1. La Repubblica:**

a) garantisce il pieno rispetto della dignità umana e i diritti di libertà e di autonomia della persona handicappata e ne promuove la piena integrazione nella famiglia, nella scuola, nel lavoro e nella società;

b) previene e rimuove le condizioni invalidanti che impediscono lo sviluppo della persona umana, il raggiungimento della massima autonomia possibile e la partecipazione della persona handicappata alla vita della collettività, nonché la realizzazione dei diritti civili, politici e patrimoniali;

c) persegue il recupero funzionale e sociale della persona affetta da minorazioni fisiche, psichiche e sensoriali e assicura i servizi e le prestazioni per la prevenzione, la cura e la riabilitazione delle minorazioni, nonché la tutela giuridica ed economica della persona handicappata;

d) predispone interventi volti a superare stati di emarginazione e di esclusione sociale della persona handicappata.

Art. 2.*Principi generali.*

1. La presente legge detta i principi dell'ordinamento in materia di diritti, integrazione sociale e assistenza della persona handicappata. Essa costituisce inoltre riforma economico-sociale della Repubblica, ai sensi dell'art. 4 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5.

Art. 3.*Soggetti aventi diritto.*

1. È persona handicappata colui che presenta una minorazione fisica, psichica o sensoriale, stabilizzata o progressiva, che è causa di difficoltà di apprendimento, di relazione o di integrazione lavorativa e tale da determinare un processo di svantaggio sociale o di emarginazione.

2. La persona handicappata ha diritto alle prestazioni stabilite in suo favore in relazione alla natura e alla consistenza della minorazione, alla capacità complessiva individuale residua e alla efficacia delle terapie riabilitative.

3. Qualora la minorazione, singola o plurima, abbia ridotto l'autonomia personale, correlata all'età, in modo da rendere necessario un intervento assistenziale permanente, continuativo e globale nella sfera individuale o in quella di relazione, la situazione assume connotazione di gravità. Le situazioni riconosciute di gravità determinano priorità nei programmi e negli interventi dei servizi pubblici.

4. La presente legge si applica anche agli stranieri e agli apolidi, residenti, domiciliati o aventi stabile dimora nel territorio nazionale. Le relative prestazioni sono corrisposte nei limiti ed alle condizioni previste dalla vigente legislazione o da accordi internazionali.

Art. 4.*Accertamento dell'handicap.*

1. Gli accertamenti relativi alla minorazione, alle difficoltà, alla necessità dell'intervento assistenziale permanente e alla capacità complessiva individuale residua, di cui all'art. 3, sono

Parte I

Provvedimenti Legislativi della Repubblica Italiana

6. La persona handicappata maggiorenne in situazione di gravità può usufruire dei permessi di cui ai commi 2 e 3, ha diritto a scegliere, ove possibile, la sede di lavoro più vicina al proprio domicilio e non può essere trasferita in altra sede, senza il suo consenso.

7. Le disposizioni di cui ai commi 1, 2, 3, 4 e 5 si applicano anche agli affidatari di persone handicappate in situazione di gravità.

Art. 34.

Protesi e ausili tecnici.

1. Con decreto del Ministro della sanità da emanare, sentito il Consiglio sanitario nazionale, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, nella revisione e ridefinizione del nomenclatore-tariffario delle protesi di cui al terzo comma dell'art. 26 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, vengono inseriti apparecchi e attrezzature elettronici e altri ausili tecnici che permettano di compensare le difficoltà delle persone con *handicap* fisico o sensoriale.

Art. 35.

Ricovero del minore handicappato.

1. Nel caso di ricovero di una persona handicappata di minore età presso un istituto anche a carattere sanitario, pubblico o privato, ove dall'istituto sia segnalato l'abbandono del minore, si applicano le norme di cui alla legge 4 maggio 1983, n. 184.

Art. 36.

Aggravamento delle sanzioni penali.

1. Per i reati di cui agli articoli 519, 520, 521, 522, 523, 527 e 628 del codice penale, nonché per i delitti non colposi contro la persona, di cui al titolo XII del libro II del codice penale, e per i reati di cui alla legge 20 febbraio 1958, n. 75, qualora l'offeso sia una persona handicappata la pena è aumentata da un terzo alla metà.

2. Per i procedimenti penali per i reati di cui al comma 1 è ammessa la costituzione di parte civile del difensore civico, nonché dell'associazione alla quale risulti iscritta la persona handicappata o un suo familiare.

Art. 37.

Procedimento penale in cui sia interessata una persona handicappata.

1. Il Ministro di grazia e giustizia, il Ministro dell'interno e il Ministro della difesa, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze, disciplinano con proprio decreto le modalità di tutela della persona handicappata, in relazione alle sue esigenze terapeutiche e di comunicazione, all'interno dei locali di sicurezza, nel corso dei procedimenti giudiziari penali e nei luoghi di custodia preventiva e di espiazione della pena.

Art. 38.

Convenzioni.

1. Per fornire i servizi di cui alla presente legge, i comuni, anche consorziati tra loro, le loro unioni, le comunità montane e le unità sanitarie locali per la parte di loro competenza, si avvalgono delle strutture e dei servizi di cui all'art. 26 della legge 23 dicembre 1978, n. 833. Possono inoltre avvalersi dell'opera di associazioni riconosciute e non riconosciute, di istituzioni private di assistenza non aventi scopo di lucro e di cooperative, sempreché siano idonee per i livelli delle prestazioni, per la qualificazione del personale e per l'efficienza organizzativa ed operativa, mediante la conclusione di apposite convenzioni.

2. I comuni, anche consorziati tra loro, le loro unioni, le comunità montane, rilevata la presenza di associazioni in favore di persone handicappate, che intendano costituire cooperative di servizi o comunità-alloggio o centri socio-riabilitativi senza fini di lucro, possono erogare

COMUNI E PROVINCE

A) Disposizioni fondamentali e di carattere generale

L. 8 giugno 1990, n. 142 (1).

Ordinamento delle autonomie locali.

ART. 8

8. Difensore civico - 1. Lo statuto provinciale e quello comunale possono prevedere l'istituto del difensore civico, il quale svolge un ruolo di garante dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione comunale o provinciale, segnalando, anche di propria iniziativa, gli abusi, le disfunzioni, le carenze ed i ritardi dell'amministrazione nei confronti dei cittadini.

2. Lo statuto disciplina l'elezione, le prerogative ed i mezzi del difensore civico nonché i suoi rapporti con il consiglio comunale o provinciale.

Supplemento ordinario alla "Gazzetta Ufficiale", n. 113 del 17 maggio 1997 - Serie generale

Spedizione in abbonamento postale (50%) - Roma

GAZZETTA **UFFICIALE**
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Sabato 17 maggio 1997

**SI PUBBLICA TUTTI
I GIORNI NON FESTIVI**

**DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA 70 - 00100 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - LIBRERIA DELLO STATO - PIAZZA G. VERDI 10 - 00100 ROMA - CENTRALINO 85081**

N. 98/L

LEGGE 15 maggio 1997, n. 127.

Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo.

17-5-1997

Supplemento ordinario alla GAZZETTA UFFICIALE

Serie generale - n. 113

2. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, con regolamento da adottarsi ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, il Governo adotta misure per la semplificazione delle modalità dei versamenti a favore della pubblica amministrazione, delle regioni, delle amministrazioni locali e degli enti pubblici economici da parte dei cittadini italiani all'estero o stranieri presso gli uffici diplomatici e consolari per altre imposte, tasse, ammende e servizi resi.

» Art. 16.

(Difensori civici delle regioni
e delle province autonome)

1. A tutela dei cittadini residenti nei comuni delle rispettive regioni e province autonome e degli altri soggetti aventi titolo secondo quanto stabilito dagli ordinamenti di ciascuna regione e provincia autonoma, i difensori civici delle regioni e delle province autonome esercitano, sino all'istituzione del difensore civico nazionale, anche nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato, con esclusione di quelle competenti in materia di difesa, di sicurezza pubblica e di giustizia, le medesime funzioni di richiesta, di proposta, di sollecitazione e di informazione che i rispettivi ordinamenti attribuiscono agli stessi nei confronti delle strutture regionali e provinciali.

2. I difensori civici inviano ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati entro il 31 marzo una relazione sull'attività svolta nell'anno precedente ai sensi del comma 1.

Art. 17.

(Ulteriori disposizioni in materia di semplificazione dell'attività amministrativa e di snellimento dei procedimenti di decisione e di controllo)

1. Il comma 2-bis dell'articolo 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241, introdotto

dall'articolo 2 della legge 24 dicembre 1993, n. 537, è sostituito dal seguente:

«2-bis. Nella prima riunione della conferenza di servizi le amministrazioni che vi partecipano stabiliscono il termine entro cui è possibile pervenire ad una decisione. In caso di inutile decorso del termine l'amministrazione indicente procede ai sensi dei commi 3-bis e 4».

2. Dopo il comma 3 dell'articolo 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241, è inserito il seguente:

«3-bis. Nel caso in cui una amministrazione abbia espresso, anche nel corso della conferenza, il proprio motivato dissenso, l'amministrazione procedente può assumere la determinazione di conclusione positiva del procedimento dandone comunicazione al Presidente del Consiglio dei ministri, ove l'amministrazione procedente o quella dissenziente sia una amministrazione statale; negli altri casi la comunicazione è data al presidente della regione ed ai sindaci. Il Presidente del Consiglio dei ministri, previa delibera del Consiglio medesimo, o il presidente della regione o i sindaci, previa delibera del consiglio regionale o dei consigli comunali, entro trenta giorni dalla ricezione della comunicazione, possono disporre la sospensione della determinazione inviata; trascorso tale termine, in assenza di sospensione, la determinazione è esecutiva».

3. Il comma 4 dell'articolo 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241, è sostituito dal seguente:

«4. Qualora il motivato dissenso alla conclusione del procedimento sia espresso da una amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute dei cittadini, l'amministrazione procedente può richiedere, purchè non vi sia stata una precedente valutazione di impatto ambientale negativa in base alle norme tecniche di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 27 dicembre

17-5-1997

Supplemento ordinario alla GAZZETTA UFFICIALE

Serie generale - n. 113

menti di competenza del consiglio, esclusi quelli attinenti all'autonomia organizzativa e contabile, sui bilanci annuali e pluriennali e relative variazioni, sul rendiconto della gestione, secondo le disposizioni dei commi da 34 a 45.

34. Sono altresì soggette al controllo preventivo di legittimità le deliberazioni che le giunte intendono di propria iniziativa sottoporre al comitato regionale di controllo.

35. Possono essere attivati nell'ambito dei comitati regionali di controllo servizi di consulenza ai quali gli enti locali possono rivolgersi al fine di ottenere preventivi elementi valutativi in ordine all'adozione di atti o provvedimenti di particolare complessità o che attengano ad aspetti nuovi dell'attività deliberativa. La regione disciplina con propria normativa le modalità organizzative e di espletamento dei servizi di consulenza.

36. Contestualmente all'affissione all'albo le deliberazioni adottate dalla giunta sono trasmesse in elenco ai capigruppo consiliari; i relativi testi sono messi a disposizione dei consiglieri nelle forme stabilite dallo statuto o dal regolamento.

37. La commissione statale di controllo ed il comitato regionale di controllo non possono riesaminare il provvedimento sottoposto a controllo nel caso di annullamento in sede giurisdizionale di una decisione negativa di controllo.

38. Le deliberazioni della giunta e del consiglio sono sottoposte al controllo nei limiti delle illegittimità denunciate, quando un quarto dei consiglieri provinciali o un quarto dei consiglieri nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti ovvero un quinto dei consiglieri nei comuni con popolazione sino a 15.000 abitanti ne facciano richiesta scritta e motivata con l'indicazione delle norme violate, entro dieci giorni dall'affissione all'albo pretorio, quando le deliberazioni stesse riguardino:

a) appalti e affidamento di servizi o forniture di importo superiore alla soglia di rilievo comunitario;

b) assunzioni del personale, piante organiche e relative variazioni.

39. Nei casi previsti dal comma 38, il controllo è esercitato, dalla data di rispettiva istituzione, dai difensori civici comunali e provinciali; il difensore civico, se ritiene che la deliberazione sia illegittima, ne dà comunicazione all'ente, entro quindici giorni dalla richiesta, e lo invita ad eliminare i vizi riscontrati. In tal caso, se l'ente non ritiene di modificare la delibera, essa acquista efficacia se viene confermata con il voto favorevole della maggioranza assoluta dei componenti il consiglio. Fino all'istituzione del difensore civico, il controllo è esercitato, con gli effetti predetti, dal comitato regionale di controllo.

40. La deliberazione soggetta al controllo preventivo di legittimità diventa esecutiva se nel termine di trenta giorni dalla trasmissione della stessa, che deve comunque avvenire a pena di decadenza entro il quinto giorno successivo all'adozione, il comitato regionale di controllo non abbia adottato un provvedimento motivato di annullamento, trasmesso nello stesso termine di trenta giorni all'ente interessato. Le deliberazioni diventano esecutive prima del decorso del termine se il comitato regionale di controllo dà comunicazione di non aver riscontrato vizi di legittimità.

41. Il controllo di legittimità comporta la verifica della conformità dell'atto alle norme vigenti ed alle norme statutarie specificamente indicate nel provvedimento di annullamento, per quanto riguarda la competenza, la forma e la procedura, e rimanendo esclusa ogni diversa valutazione dell'interesse pubblico perseguito. Nell'esame del bilancio preventivo e del rendiconto della gestione il controllo di legittimità comprende la coerenza interna degli atti e la corrispondenza dei dati contabili con quelli delle deliberazioni, nonché con i documenti giustificativi allegati alle stesse.

42. Il comitato regionale di controllo, entro dieci giorni dalla ricezione degli atti di cui al comma 33, può disporre l'audizione dei rap-

17-5-1997

Supplemento ordinario alla GAZZETTA UFFICIALE

Serie generale - n. 113

presentanti dell'ente deliberante o richiedere chiarimenti o elementi integrativi di giudizio in forma scritta. In tal caso il termine per l'esercizio del controllo viene sospeso e riprende a decorrere dalla data della trasmissione dei chiarimenti o elementi integrativi o dell'audizione dei rappresentanti.

43. Il comitato può indicare all'ente interessato le modificazioni da apportare alle risultanze del rendiconto della gestione con l'invito ad adottarle entro il termine massimo di trenta giorni.

44. Nel caso di mancata adozione delle modificazioni entro il termine di cui al comma 43, o di annullamento della deliberazione di adozione del rendiconto della gestione da parte del comitato di controllo, questo provvede alla nomina di uno o più commissari per la redazione del conto stesso.

45. 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 sessanta giorni dal conferimento dell'incarico.]

46. Le associazioni di protezione ambientale a carattere nazionale, individuate dal decreto del Ministro dell'ambiente 20 febbraio 1987, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 48 del 27 febbraio 1987, come modificato dal decreto del Ministro dell'ambiente 17 febbraio 1995, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 98 del 28 aprile 1995, possono, nei casi previsti dall'articolo 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349, impugnare davanti al giudice amministrativo gli atti di competenza delle regioni, delle province e dei comuni.

47. All'articolo 1 della legge 28 dicembre 1995, n. 549, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 5, dopo le parole: «di personale del comparto sanità» sono inserite

le seguenti: «di personale delle regioni e degli enti locali, limitatamente agli enti che non versino nelle situazioni strutturalmente deficitarie di cui all'articolo 45 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, e successive modificazioni»;

b) il secondo periodo del comma 10 è sostituito dal seguente: «Il divieto non si applica alle regioni, alle province autonome e agli enti locali che non versino nelle situazioni strutturalmente deficitarie di cui all'articolo 45 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, e successive modificazioni».

48. All'articolo 3, comma 69, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, l'ultimo periodo è sostituito dal seguente: «Le stesse disposizioni si applicano altresì ai conferimenti di aziende, di complessi aziendali o di rami di essi da parte delle province e dei comuni in sede di costituzione o trasformazione dei consorzi in aziende speciali e consortili ai sensi degli articoli 25 e 60 della legge 8 giugno 1990, n. 142, e successive modificazioni, per la costituzione di società per azioni ai sensi dell'articolo 12, comma 1, della legge 23 dicembre 1992, n. 498, ovvero per la costituzione, anche mediante atto unilaterale, da parte di enti locali, di società per azioni al fine di dismetterne le partecipazioni ai sensi del decreto-legge 31 maggio 1994, n. 332, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 1994, n. 474, e successive modificazioni».

49. Agli enti locali che abbiano ottenuto, entro il 31 dicembre 1996, l'approvazione dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, le disposizioni di cui all'articolo 6 e al comma 47 del presente articolo si applicano nei limiti stabiliti dall'articolo 1, comma 7, della legge 28 dicembre 1995, n. 549.

50. I comuni possono rideterminare attraverso accorpamenti il numero e la localizzazione delle sezioni elettorali, e possono prevederne l'ubicazione in edifici pubblici anche non scolastici.

CAMERA DEI DEPUTATI N. 619

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**VIGNERI, MUSSI, BERLINGUER, NOVELLI, LENTI, PAISSAN,
VITA, BIELLI, VIGNALI, MORONI, RIZZA, GAMBALE, VALPIANA,
NARDINI, JERVOLINO RUSSO**

Istituzione del difensore civico nazionale

Presentata il 9 maggio 1996

ONOREVOLI COLLEGHI! —La presente proposta di legge ha per oggetto l'istituzione del difensore civico nazionale.

Fra i Paesi membri dell'Unione europea solo il Belgio e l'Italia non dispongono di un istituto nazionale analogo (Difensore civico o *mediateur* o *ombudsman*), come risulta dal documento recentemente redatto dalla *Direction Générale Des Etudes* del Parlamento europeo.

La stessa Unione europea (articoli 8D e 138E del trattato di Maastricht sull'Unione del 1993, e il conseguente statuto del mediatore europeo approvato il 9 marzo 1994) si è dotata di un istituto abilitato ad intervenire in casi di « cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni o degli organi della comunità ».

Hanno la legge sul difensore civico: 14 regioni su quindici a statuto ordinario, tre

su cinque regioni a statuto speciale, le province autonome di Trento e di Bolzano. Le esperienze dei difensori civici regionali — accumulate nel corso di un ventennio sulla base di una legislazione regionale diversificata che, per altro, si è venuta via via perfezionando ed arricchendo — rappresentano un patrimonio importante; ma le medesime esperienze indicano anche le ragioni e le vie per superare alcune discrasie e in particolare per rendere la tutela civica un servizio nazionale, omogeneo, certo per tutti, esteso a tutti i settori della pubblica amministrazione. Nel 1990 i difensori civici regionali e delle province autonome proposero una legge-quadro sulla istituzione dei difensori civici, che non è stata ripresa perché dalla legge-quadro deriverebbe un obbligo, per tutte le regioni e province autonome, sia di isti-

**DOCUMENTO DEL COORDINAMENTO DEI
DIFENSORI CIVICI REGIONALI
PER UN PROGETTO DI LEGGE:**

**“ISTITUZIONE DEL DIFENSORE CIVICO
NAZIONALE”**

RELAZIONE

E

TESTO

RELAZIONE

L'Istituzione del Difensore Civico Nazionale trova la sua principale ragione d'essere nel contesto del completamento delle riforme delle Pubbliche Amministrazioni, delle quali il Governo è impegnato a promuovere l'attuazione.

E' questo un Istituto che - nato nel lontano 1809 in Svezia con la peculiare caratterizzazione di Commissario Parlamentare (Ombudsman) - è ormai presente in quasi tutti i Paesi Europei. Ne sono sprovvisti con l'Italia solo il Belgio (ove peraltro ciascuna delle due comunità linguistiche ha il proprio Mediateur), la Germania, la Grecia e il Lussemburgo, dove peraltro è stato diversamente disciplinato il "diritto di petizione" e dove sono attivi i "Mediatori" per settori specifici.

La situazione di distinzione e di carenza dell'Italia è ora resa più evidente dopo che nel settembre del 1995 lo stesso Parlamento Europeo ha istituito e nominato il Mediatore Europeo, chiamato ad intervenire nei casi di "cattiva amministrazione nell'azione delle Istituzioni Comunitarie".

Per il vero nella legge di riforma degli Enti Locali (art. 8 della legge 142/90) in modo incidentale si fa cenno al Difensore Civico, attribuendo a Comuni e Province la "facoltà" di istituire il Difensore Civico. Ma a tutt'oggi gli effetti prodotti dalle autonome decisioni di Comuni e Province sono irrilevanti: solo poco più di un centinaio di Comuni su oltre 8.000 e 11 Province su 100 hanno istituito un Difensore Civico locale.

Al riguardo hanno invece assunto una funzione di anticipazione e di sostituzione significativa le Regioni che autonomamente hanno istituito il Difensore Civico Regionale: per prima la Toscana nel 1975 e da ultimo l'Abruzzo nel 1995. Alla data odierna hanno una legge sul Difensore Civico tutte le Regioni - tranne la Sicilia e il Molise - e le due Province Autonome di Trento e Bolzano; debbono ancora nominare il titolare dell'Ufficio la Puglia, la Campania, l'Abruzzo e la Calabria.

L'approvazione di una legge istitutiva del Difensore Civico Nazionale consentirebbe di colmare questo "gap", di costituire un interlocutore nazionale per la corrispondente autorità dell'Unione Europea e degli altri Paesi dell'Unione; ma soprattutto consentirebbe di dare generalità, visibilità, certezza a tutti i cittadini italiani di potersi avvalere di un servizio di tutela esercitabile nei confronti di tutte le Amministrazioni Pubbliche, superando quelle limitazioni e parzialità - soprattutto nei confronti degli uffici periferici dello Stato - cui finora sono incorsi i Difensori Civici Nazionali, pur nel lodevole sforzo di sostituzione con cui finora hanno operato.

Da queste brevi constatazioni si possono dedurre le ragioni che hanno suggerito l'opportunità di provvedere con una proposta di legge sulla materia:

- la prima è volta a recuperare un adeguamento, in materia di effettività della cittadinanza, con la legislazione più ricorrente ed avanzata in Europa, fornendo nel contempo un interlocutore nazionale e rappresentativo al Mediatore Europeo;
- la seconda ragione è data dall'esigenza di superare finalmente una attività di supplenza che le Regioni hanno finora svolto, con esiti talvolta parziali talvolta incerti, nei confronti delle Amministrazioni periferiche dello Stato. I risultati, finora conseguiti dall'attività dei Difensori Civici Regionali, da un lato costituiscono un patrimonio di esperienze positivo; dall'altro mettono in luce l'esistenza di una domanda inevasa ed un vuoto da colmare: quello in particolare delle sei Regioni del Mezzogiorno che ancora non hanno un Difensore Civico Regionale, pur essendo - come è noto - le aree del Paese dove è più debole e fragile la presenza dello Stato e della legalità. In ogni caso vi è l'esigenza di dare all'Istituto della Difesa Civica compiutezza, piena estensione, efficace legittimazione nello svolgimento delle funzioni sia di tutela (che deve poter riguardare la generalità dei cittadini), sia di controllo e di stimolo (che deve potersi estendere a tutte le Pubbliche Amministrazioni).
- la terza ragione, forse quella più rilevante, è data dall'intento e dall'obiettivo di consentire a ciascun cittadino e nei confronti di ogni Amministrazione Pubblica di potersi avvalere dell'opportunità di un "servizio amico", del Difensore Civico, quale tutore nei casi di "cattiva amministrazione" e qualè promotore del "buon andamento ed imparzialità" della

Pubblica Amministrazione. Infatti in tutte le moderne ed avanzate democrazie, al crescere della quantità e complessità delle funzioni pubbliche nelle relazioni sociali, si accompagna e si definisce l'esigenza di una tutela anche "non giurisdizionale" (e perciò concomitante e non successiva, persuasiva più che sanzionatoria) per le persone nei confronti di atti o comportamenti, lesivi dei diritti, da parte delle Pubbliche Amministrazioni. Tale forma di tutela consentirà sia di dare una risposta a domande, aspettative, e potenziali contenziosi con la Pubblica Amministrazione, sia di contenere il carico giurisdizionale già troppo oneroso, come ha avuto occasione di ricordare recentemente il Prof. Anelli, Presidente del Consiglio di Stato.

- la quarta ragione è determinata dall'esigenza di dare una configurazione di poteri, prerogative e forme di azione, aggiornata, moderna e coerente ad un Istituto - quale il Difensore Civico - nuovo nel nostro ordinamento ma suscettibile di svolgere, anche alla luce di esperienze regionali e straniere, una positiva funzione di contemperamento, di equilibrio, di attenuazione del conflitto ricorrente fra cittadini e Pubblica Amministrazione, via via crescente con l'aumentare delle funzioni esercitate dai pubblici poteri.

Tali ragioni trovano una traduzione conseguente nel presente disegno di legge, che si caratterizza per la adozione - fra le altre - di alcune impostazioni più rilevanti, desunte - oltre che dalla evoluzione della dottrina - dalla riflessione sulle analoghe esperienze di altri paesi e dalla considerazione critica sull'apporto legislativo e sulle conseguenti pratiche di svolgimento della difesa civica, maturate dalle Regioni in quasi un ventennio di attività. Tali impostazioni concernano:

L'istituzione del Difensore Civico Nazionale non comporta la soppressione dei Difensori Civici Regionali o la sua sovraordinazione rispetto alle autonome discipline legislative delle Regioni. Anzi, in ottemperanza ai valori e ai requisiti di sussidiarietà e di cooperazione si prevede che il Difensore Civico Nazionale per l'esercizio delle funzioni nei confronti delle strutture periferiche dello Stato "si avvale" di norma dei Difensori Civici regionali; i quali peraltro continuano ad operare del tutto autonomamente, in conformità alle rispettive leggi regionali, per quanto riguarda uffici e servizi della Regione. Del resto, in conformità agli stessi valori di collaborazione si prevedono azioni di coordinamento con il livello comunale e provinciale per tener conto delle istanze poste dall'art. 8 della legge 142/90. Anzi a questo riguardo, tenendo conto degli esiti parziali finora prodotti dalla citata facoltà degli Enti Locali, si ipotizzano formule di adeguamento e di ottimizzazione organizzativa per consentire che tutti i cittadini possano avvalersi del servizio di difesa civica e nei confronti di ogni pubblica amministrazione.

- Per quanto riguarda la definizione dell'identità del Difensore Civico (funzioni, ambiti e modalità di intervento, prerogative) la proposta di legge tiene conto delle formulazioni più moderne e più consolidate dalla esperienza. Fra queste merita ricordare il ruolo del difensore civico per rendere effettivi i principi ispiratori e i diritti affermati nelle leggi di riforma (L. 241/90, Decr. leg. 29/93, Carta dei Servizi etc.): la partecipazione, la tempestività, l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa.

Ma ancora di più merita ricordare l'attenzione prestata per rendere garantiti ed esigibili i diritti dei cittadini più deboli, ipotizzando una peculiare funzione del Difensore Civico quale promotore e garante di comportamenti ispirati ad "umanità, sollecitudine, ragionevolezza ed equità". E' una impostazione che trova la sua origine in una lettura moderna ed avanzata dei principi costituzionali (la Pubblica Amministrazione come "funzione" dei diritti fondamentali dei cittadini; e il Difensore Civico come promotore della capacità di esercitarli); ma che trova riscontro anche nelle legislazioni recenti di altri Paesi Europei (Francia e Spagna).

- per quanto riguarda la definizione dei poteri di intervento del Difensore Civico, intendendo nel modo più rigoroso escludere l'ipotesi di invasione del campo della giurisdizione, o quello - altrettanto autonomo e specifico - dell'Amministrazione, si è ritenuto di affidare al Difensore Civico -oltre ai poteri ormai riconosciuti di "conoscenza, istruttoria, informazione, consulenza e persuasione" - qualche più incisiva capacità di intervento dissuasivo - persuasivo; sia prevedendo l'obbligo per le Pubbliche Amministrazioni di collaborare con il Difensore Civico, sia attribuendo a lui la facoltà di chiedere il Commissariamento ad Acta ed eventuali sanzioni economiche e - o disciplinari in casi di comportamenti omissivi o scorretti da parte di pubblici operatori.
- infine, seguendo i modelli adottati dalla quasi generalità delle legislazioni straniere, si è ritenuto di prevedere il procedimento di nomina del Difensore Civico Nazionale e dei suoi Aggiunti, la caratterizzazione dei requisiti, l'assetto di organizzazione dell'Ufficio, il sistema delle relazioni istituzionali a cui il Difensore Civico è tenuto, tali per cui risulti chiara e rigorosa una scelta: il radicamento dell'istituto presso il Parlamento, che sceglie il Difensore Civico per le indiscutibili qualità di competenza, di indipendenza e di moralità che caratterizzano il designato all'Ufficio.

La ricerca - avviata con la legge 241/90, con le Carte dei Servizi, con la delegificazione etc.,- volta a dare alla Pubblica Amministrazione requisiti di efficienza, responsabilizzazione, trasparenza e partecipazione, è stata una scelta importante e positiva. E tuttavia è diffusa la convinzione sia che la riforma del procedimento amministrativo abbia bisogno di sostegno e di verifiche, sia che permangano ambiti significativi di istanze e di esigenze meritevoli di tutela non giurisdizionale; per i quali il Difensore Civico può rappresentare una risposta adeguata, moderna, colloquiale e particolarmente attenta ai risvolti umani del diritto. Soccorre a questo riguardo il valore del richiamo all'impostazione solidaristica della nostra Costituzione; ma assieme ad essa il valore di una concezione "serena", "mite" del diritto; nonché l'esigenza di rendere i criteri di "buon andamento ed imparzialità" della Pubblica Amministrazione funzionali alla soddisfazione dei diritti dei cittadini e

alla promozione delle capacità di esercitarli. In tal modo si può concorrere a far sì che il cittadino sia sempre più protagonista attivo nella vita delle istituzioni e della società.

E' per questo che l'istituzione del Difensore Civico e la configurazione della sua identità quale "magistrato di persuasione" possono concorrere - assieme alle altre forme di giustizia nell'amministrazione - a rendere migliore, "più confidenziale" il rapporto fra cittadini e amministrazione; possono alleggerire il peso del contenzioso giurisdizionale amministrativo; possono infine rafforzare il consenso dei cittadini verso le istituzioni attraverso la partecipazione attiva dei cittadini al procedimento.

Il disegno di legge consta di quattro capi e di ventinove articoli.

[segue la descrizione narrativa dei singoli articoli]

Testo per un progetto di legge**CAPO I**
DISPOSIZIONI GENERALI**Art. 1*****FINALITA' ED OGGETTO DELLA LEGGE***

1. Al fine di rafforzare e completare il sistema di tutela e di garanzie del cittadino nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni nonché di assicurare e promuovere il pieno rispetto del principio di imparzialità e buon andamento della Pubblica Amministrazione è istituito il Difensore Civico Nazionale.

Art. 2***DESTINATARI DEGLI INTERVENTI***

1. Il Difensore Civico, ferme restando le competenze delle Autorità Amministrative Indipendenti e degli organi di controllo istituiti all'interno delle singole amministrazioni, interviene nei confronti di :

- a- Amministrazioni Statali, centrali e periferiche;
- b- Aziende Statali;
- c- Enti Pubblici non territoriali sottoposti alla vigilanza dello Stato;
- d- concessionari di Pubblici servizi di ambito territoriale nazionale o sovraregionale;
- e- soggetti che comunque gestiscono servizi di ambito territoriale nazionale o sovraregionale.

Art. 3***ARTICOLAZIONE***

1. Per l'esercizio delle sue funzioni nei confronti delle strutture periferiche dell'Amministrazione dello Stato e dei soggetti di cui all'art. 2, il Difensore Civico

si avvale di norma dei Difensori Civici delle Regioni e delle Province Autonome competenti per territorio sulla base di una convenzione da stipularsi tra il Difensore Civico Nazionale e l'Ufficio di Presidenza del Consiglio della Regione o della Provincia Autonoma interessata.

2. Con tale convenzione vengono disciplinati tra l'altro i poteri e le procedure di intervento del Difensore Civico Regionale o Provinciale nei confronti dei soggetti di cui all'art. 2, nonché definiti eventuali rimborsi spese.

3. Nelle Regioni, in cui non sia stato istituito o non sia operante il Difensore Civico Regionale, il Difensore Civico Nazionale si avvale dei locali Commissariati di Governo.

Art. 4

AZIONE DI COORDINAMENTO

1. Il Difensore Civico convoca periodiche riunioni con i Difensori Civici Regionali e delle Province Autonome al fine di:

- a - coordinare la propria attività con quella dei Difensori Civici Regionali, tenendo conto dei principi di sussidiarietà e di collaborazione;
- b - verificare l'attivazione e il funzionamento della tutela civica a livello provinciale e comunale, come prevista dall'art. 8 della L. 8.6.1990 n. 142, promuovendo eventualmente le opportune forme di convenzione e di coordinamento;
- c - esaminare i problemi connessi con l'attività dei Difensori Civici Regionali nei confronti degli uffici periferici dei soggetti di cui all'art. 2;
- d - discutere i problemi e le proposte contenute nella sua relazione annuale;
- e - valutare i rapporti con gli organi preposti ai controlli interni della Pubblica Amministrazione, nonché con gli uffici della Corte dei Conti preposti ai controlli di gestione, con il Comitato permanente per l'attuazione della Carta dei Servizi Pubblici, di cui alla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 gennaio 1994, e con la Commissione prevista dall'art. 27 della legge 7 agosto 1990 n. 241.

CAPO II

ORGANIZZAZIONE GENERALE

Art. 5

NOMINA

1. Il Difensore Civico è nominato congiuntamente dai Presidenti delle due Camere, sentite le corrispondenti Commissioni Affari Costituzionali.
2. Il Difensore Civico esercita la sua attività in piena libertà ed indipendenza e non è soggetto ad alcuna forma di controllo gerarchico e funzionale.

Art. 6

DIFENSORI CIVICI AGGIUNTI

1. Il Difensore Civico è coadiuvato da due Difensori Civici Aggiunti, nominati dai Presidenti delle due Camere su proposta del Difensore Civico Nazionale, cui potranno essere affidati specifici settori di competenza.
2. In caso di assenza o di impedimento temporaneo del Difensore Civico Nazionale le funzioni vicarie sono svolte dal Difensore Civico Aggiunto delegato o dal più anziano di età.

Art. 7

REQUISITI

1. Il Difensore Civico è scelto fra i cittadini che, in possesso dei requisiti per essere eletti senatori, diano prova sulla base di documentato curriculum, per il prestigio personale e l'attività precedentemente svolta, di sicura competenza giuridico amministrativa e di massima garanzia di moralità, indipendenza ed obiettività.
2. I Difensori Civici Aggiunti devono possedere gli stessi requisiti.

Art. 8***INCOMPATIBILITÀ'***

1. L'ufficio del Difensore Civico e dei suoi Aggiunti è incompatibile con qualsiasi altro impiego pubblico o privato, professione, attività imprenditoriale o carica anche elettiva. Esso è altresì incompatibile con l'appartenenza a partiti politici.
2. Qualora vengano nominati soggetti che si trovino in condizione di incompatibilità, la relativa causa deve cessare entro il termine di venti giorni dalla nomina.
3. Nell'ipotesi di causa sopravvenuta, il termine di cui al secondo comma decorre dalla contestazione della causa di incompatibilità.

Art. 9***DURATA IN CARICA***

1. Il mandato del Difensore Civico ha la durata di quattro anni ed è rinnovabile una sola volta.
2. Almeno tre mesi prima della scadenza è avviata la procedura per la nuova nomina.
3. Salvo i casi di decadenza, le funzioni del Difensore Civico sono prorogate fino all'entrata in carica del successore.
4. In ogni momento il Difensore Civico può rinunciare motivamente al mandato, dando un preavviso di almeno tre mesi.
5. I Difensori Civici Aggiunti scadono comunque quando cessa dalla carica il Difensore Civico che li ha designati.

Art. 10***REVOCA***

1. Il Difensore Civico può essere revocato congiuntamente dai Presidenti delle due Camere in caso di suo impedimento fisico che non consenta lo svolgimento delle funzioni sue proprie.

2. I Difensori Civici Aggiunti possono essere revocati dal Difensore Civico Nazionale, che li ha designati, per impedimento fisico o per gravi motivi connessi all'esercizio delle loro funzioni.

Art. 11

TRATTAMENTO ECONOMICO

1. Al Difensore Civico spetta il trattamento economico complessivo corrispondente a quello dei membri del Parlamento. Ai Difensori Civici Aggiunti spetta un trattamento economico pari all' 80 % di quello percepito dal Difensore Civico.
2. Al Difensore Civico ed agli Aggiunti si applica l'art. 88 del T.U. delle leggi per l'elezione della Camera dei Deputati, approvato con d.p.r. 30.3.1957, n. 361, modificato dall'art. 4 della l. 31.10.1965 n. 1261.
3. Il dipendente di impresa pubblica o privata che viene eletto ha diritto al mantenimento del posto.

Art. 12

SEDE, UFFICI E PERSONALE

1. L'Ufficio del Difensore Civico ha sede in Roma.
2. Con provvedimento adottato dal Difensore Civico, sentito il Ministero del Tesoro, è stabilita la pianta organica dell'ufficio, articolata per qualifiche. Il numero dei posti previsti non può superare le quaranta unità.
3. I posti previsti dalla pianta organica sono coperti da dipendenti pubblici, collocati in posizione di comando secondo le norme dei rispettivi ordinamenti.
4. Il provvedimento di cui al secondo comma determina altresì le indennità spettanti per ciascuna qualifica del personale comandato.
5. Qualora entro novanta giorni dal provvedimento di cui al secondo comma o dalla nomina del Difensore Civico, non siano coperti i posti in pianta organica, questi può assumere personale a contratto a tempo determinato, di durata non superiore al suo mandato.

Art. 13**CONSULENTI**

1. Il Difensore Civico, qualora l'esercizio delle sue funzioni richieda particolari cognizioni, può stipulare contratto d'opera con esperti altamente qualificati nelle diverse discipline nonché con interpreti e traduttori.

CAPO III**LE FUNZIONI****Art. 14****AMBITO DI INTERVENTO**

1. Il Difensore Civico interviene a difesa 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.
2. In ogni atto notificato al destinatario è indicata la possibilità di rivolgersi al Difensore Civico.
3. Il Difensore Civico non può intervenire in questioni concernenti il rapporto di impiego o di lavoro con i soggetti di cui all'art. 2.

Art. 15**RAPPORTO CON I RICORSI GIURISDIZIONALI ED AMMINISTRATIVI**

1. La presentazione di una istanza al Difensore Civico non ha effetto sul decorso dei termini per la proposizione di ricorsi giurisdizionali o amministrativi.
2. La proposizione di ricorsi giurisdizionali o amministrativi non esclude né limita la facoltà di presentare istanza al Difensore Civico, né incide sui suoi poteri di intervento.
3. Il Difensore Civico può segnalare agli organi di controllo eventuali vizi degli atti ad esso sottoposti.

Art. 16***INTERVENTO SU RICHIESTA***

1. Il Difensore Civico può intervenire su istanza di cittadini, stranieri, apolidi, anche se minori, interdetti o inabilitati, enti, associazioni e formazioni sociali.
2. Tale istanza non è soggetta ad alcuna formalità particolare.
3. L'Istanza dei soggetti di cui al I comma può essere presentata a qualsiasi Difensore Civico operante sul territorio della Repubblica, il quale, tenuto conto anche di quanto previsto dall'articolo 3, ove ritenga che la stessa esuli dalle sue competenze, provvederà ad inoltrarla al Difensore Civico competente, informandone il richiedente.
4. Il Difensore Civico interviene nel corso del procedimento o ad atto emanato.

Art. 17***INTERVENTO D'UFFICIO***

1. Il Difensore Civico interviene d'ufficio qualora rilevi casi di cattiva amministrazione nell'attività svolta dai soggetti di cui all'art. 2.
2. Al fine di acquisire una più approfondita conoscenza delle disfunzioni o inefficienza più ricorrenti nell'attività dei pubblici uffici, in particolare delle strutture che erogano servizi, il Difensore Civico promuove periodici incontri con i rappresentanti delle associazioni del volontariato, delle associazioni di categoria, degli organi professionali, degli enti morali e di ogni altro soggetto che ritenga utile ascoltare.
3. Il Difensore Civico, avvalendosi anche della collaborazione dei Difensori Civici delle Regioni, delle Province autonome e degli Enti Locali, può svolgere indagini relative al rispetto dei principi di legalità, trasparenza, efficienza, efficacia ed equità su tutti i settori della Pubblica Amministrazione, segnalando agli organi competenti le disfunzioni rilevate e suggerendo le opportune modifiche da apportare in sede legislativa o regolamentare od organizzativa.

Art. 18***VIGILANZA SU SETTORI PARTICOLARI***

1. Al Difensore Civico è affidato un peculiare potere di vigilanza su quei settori della Pubblica Amministrazione e su quelle strutture che svolgono compiti ed erogano servizi nei confronti di particolari categorie di soggetti, quali gli anziani, i minori, i portatori di handicap, i malati di mente, i reclusi, gli immigrati al fine di verificare che l'attività svolta nei loro confronti sia improntata a criteri di umanità, sollecitudine, ragionevolezza ed equità.
2. Gli esiti sono comunicati alle autorità competenti indicando, se possibile, modi e tempi necessari per rimuovere le omissioni e inefficienze riscontrate ed informando, nei casi di particolare gravità, l'opinione pubblica in ordine alle disfunzioni rilevate e dei rimedi proposti.

Art. 19***POTERI ISTRUTTORI***

1. Il Difensore Civico, valutato il fondamento dell'istanza di cui all'art. 16 o a seguito della sua decisione di intervenire d'ufficio, chiede innanzitutto informazioni o chiarimenti sull'atto o sul comportamento oggetto del suo intervento.
2. In caso di mancata risposta alle informazioni o ai chiarimenti richiesti o qualora non li ritenga esaurienti, il Difensore Civico può:
 - a- accedere a qualsiasi ufficio dei soggetti di cui all'art. 2;
 - b- esaminare e fare eseguire copia di qualsiasi documento relativo all'oggetto del proprio intervento, senza i limiti del segreto d'ufficio, anche qualora si tratti di documenti sottratti all'accesso in attuazione dell'art. 24 , quarto comma, della legge 7 agosto 1990, n. 241. Le spese sono a carico dell'Amministrazione controllata;
 - c- convocare con congruo preavviso il responsabile del procedimento o dell'ufficio competente per esaminare congiuntamente la pratica;
 - d- convocare con congruo preavviso il responsabile del comportamento per avere i necessari chiarimenti.

3. Il Difensore Civico è tenuto al segreto su quanto acquisito sulla base di atti esclusi dal diritto di accesso ai sensi dell'art. 24 , quarto comma, della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché su atti segreti o comunque riservati.

4. Restano salvi i limiti previsti per il diritto di accesso ai documenti coperti da segreto di Stato ai sensi dell'art. 12 della l. 24 ottobre 1977, n. 801. Il Difensore Civico, nel caso in cui gli venga opposto il segreto di Stato, richiede l'intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri affinché, entro 30 giorni, confermi o meno l'esistenza del segreto.

Art. 20

ESITO DEGLI INTERVENTI

1. Il Difensore Civico, esaurita l'istruttoria, formula i suoi rilievi alla Pubblica Amministrazione interessata.

2. Il funzionario o l'organo competente può:

a - o provvedere in accoglimento alle richieste del Difensore Civico nel termine stabilito dalla legge o da lui indicato;

b - o comunicare al Difensore Civico gli elementi di fatto e di diritto in base ai quali ha ritenuto di non accogliere, anche in parte, le sue osservazioni;

c- l'atto finale del procedimento, nel caso in cui le valutazioni del Difensore Civico non siano state condivise, né deve recare adeguata motivazione.

3. In caso di inerzia della Pubblica Amministrazione il Difensore Civico può chiedere all' autorità competente la nomina di un commissario ad acta, qualora si tratti di provvedimenti dovuti, illegittimamente omessi.

4. Qualora il Difensore Civico ritenga, in merito ad un ricorso di cui è stato investito, che l'applicazione delle norme di legge o delle disposizione regolamentari comporti una ingiustizia, può suggerire all'organismo chiamato in causa le soluzioni che consentano di regolare secondo giustizia il caso del richiedente, e proporre all'autorità competente le misure che egli giudichi atte a porvi rimedio e suggerire le opportune modifiche ai testi di legge o ai regolamenti.

5. Il Difensore Civico comunica all'interessato l'esito dell'intervento, indicandogli le eventuali iniziative che può intraprendere in sede amministrativa o giurisdizionale.

Art. 21***SANZIONI***

1. I destinatari degli interventi del Difensore Civico sono tenuti a facilitare il compito del Difensore Civico.
2. Il Difensore Civico in caso di mancata collaborazione da parte dei funzionari interpellati, può chiedere all'organo competente la non corresponsione di incentivi economici, collegati al corretto adempimento dei compiti d'ufficio o nei casi più gravi l'attivazione del procedimento disciplinare a loro carico.
3. L'organo competente ad attivare il procedimento disciplinare vi provvede, salvo che, entro 30 giorni dal ricevimento della richiesta del Difensore Civico, non gli comunichi l'archiviazione con atto motivato.
4. L'esito del procedimento disciplinare è comunicato al Difensore Civico.

Art. 22***OBBLIGHI DI DENUNCIA***

1. Qualora nell'esercizio delle sue funzioni il Difensore Civico venga a conoscenza di fatti che possano costituire reato, ne fa rapporto all'autorità giudiziaria.
2. Il Difensore Civico può chiedere all'autorità giudiziaria di essere informato dell'eventuale inizio del procedimento penale. L'autorità giudiziaria informa il Difensore Civico della proposta di archiviazione del procedimento penale.
3. Al Difensore Civico è data comunicazione dell'inizio dell'azione penale nei casi di cui all'art. 36, comma 2, della l. 5.2.1992, n. 104.
4. Il Difensore Civico segnala al Procuratore Generale della Corte dei Conti eventuali irregolarità che possano comportare responsabilità contabile o amministrativa di cui sia venuto a conoscenza nell'esercizio delle sue funzioni.

Art. 23***RELAZIONE ANNUALE***

1. Il Difensore Civico entro il 30 giugno di ogni anno trasmette ai Presidenti delle due Camere ed al Presidente del Consiglio dei Ministri una relazione sull'attività complessivamente svolta con riferimento agli accertamenti espletati su richiesta o

d'ufficio, ai risultati conseguiti, alle disfunzioni riscontrate, ai rimedi organizzativi e normativi ritenuti utili o necessari.

2. In casi di particolare gravità ed urgenza il Difensore Civico può presentare una relazione straordinaria.

3. Ciascuna Camera valuta, secondo il proprio regolamento interno, con quali modalità esaminare e discutere la relazione annuale del Difensore Civico.

4. Le Commissioni parlamentari possono convocare il Difensore Civico per avere chiarimenti sull'attività svolta.

Art. 24

PUBBLICITA'

1. La relazione annuale, di cui al precedente articolo, viene pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica.

2. Di tale relazione è data pubblicità su quotidiani, emittenti radiofoniche e televisive private a diffusione nazionale, nonché attraverso la concessionaria del servizio pubblico radio televisivo.

Art. 25

DOVERE DI INFORMAZIONE

1. Il Difensore Civico dà conto periodicamente, tramite la stampa e gli altri mezzi di comunicazione sociale, dei contenuti più rilevanti della propria attività, avvalendosi se del caso di mezzi e strumenti posti a disposizione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, anche ai sensi dell'art. 11 bis del decreto legge 27 agosto 1993 n. 323, convertito dalla legge 27 ottobre 1993, n. 422. A tal fine può richiedere l'accesso radiofonico o televisivo.

2. Il Difensore Civico può altresì rendere note singole questioni, nel rispetto delle eventuali esigenze di riservatezza delle persone coinvolte.

CAPO IV

DISPOSIZIONI FINALI E TRANSITORIE

Art. 26

MODIFICA DELL'ART. 8 DELLA LEGGE 8.6.1990, N. 142

1. L'art. 8 della legge 8.6.1990, n. 142 è così modificato:

- a- lo Statuto provinciale e quello comunale prevedono l'istituto del Difensore Civico, il quale svolge un ruolo di garante dell'imparzialità e del buon andamento della Pubblica Amministrazione segnalando, anche di propria iniziativa, gli abusi, le disfunzioni, le carenze ed i ritardi dell'Amministrazione nei confronti dei cittadini;
- b- lo Statuto disciplina l'elezione le prerogative e i mezzi del Difensore Civico nonché i suoi rapporti con il Consiglio Comunale o Provinciale;
- c- i comuni con popolazione inferiore ai 50.000 abitanti possono dar luogo a forme associative o di cooperazione fra comuni limitrofi per la gestione comune dell'istituto. Apposite convenzioni disciplinano i rapporti fra i comuni;
- d- i comuni possono altresì stipulare accordi o convenzioni di avvalimento con la Provincia o la Regione di appartenenza;
- e- ai Difensori Civici comunali o provinciali si applicano le norme sulle indennità, sulle aspettative e sui permessi previste per gli assessori dalla legge 27.12.1985, n. 816.

Art. 27

NORME DI INDIRIZZO PER LE REGIONI E LE PROVINCE AUTONOME

1. I principi desumibili dalle disposizioni della presente legge costituiscono principi generali dell'ordinamento in tema di rapporti fra Pubblica Amministrazione e cittadini.
2. Ai Difensori Civici Regionali si applicano le norme previste al secondo comma dell'art. 11 della presente legge.

Art. 28**ONERE FINANZIARIO**

1. Le spese per il funzionamento dell'Ufficio del Difensore Civico, eccettuate quelle per le indennità, sono iscritte in apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero del Tesoro.
2. Il Difensore Civico comunica ogni anno al Ministro del Tesoro il fabbisogno dell'ufficio, tenuto conto del provvedimento di cui all'art. 12, secondo comma.
3. Il Difensore Civico provvede all'autonoma gestione delle spese per il funzionamento dell'ufficio nei limiti del fondo di cui al primo comma.
4. Il rendiconto è soggetto al controllo della Corte dei Conti.

Art. 29**ENTRATA IN VIGORE DELLA LEGGE**

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.

PAGINA BIANCA



Il Difensore Civico

***Relazione 1997
al Consiglio Regionale***
(legge regionale 6 giugno 1988, n. 28, articolo 13)

Allegati

B1 - B2 - B3 - B4 - B5 - B6 - B7 - B8 - B9 - B10 - B11

PAGINA BIANCA

Difensore Civico Regionale - Relazione Anno 1997

Allegato B1

Corrispondenza tra il Difensore Civico Regionale, la Presidente del Consiglio Regionale, la Giunta regionale, il Presidente della I^a Commissione Consiliare Permanente.

Allegato Prot812 /08

Applicazione comma 45
art. 17 Legge 127/97

“Richieste nomina Commissari ad Acta”

- Approvazione Conto Consuntivo : 9 richieste
- Nomina amministratori comunali nelle IPAB : 11 richieste
- Approvazione variante P.R.G.
- Nomine rappresentanti di minoranza di un comune del Bellunese in seno a Consiglio di Comunita' Montana
- Riscossione coattiva contributi Province Consorziate a seguito scioglimento consorzio
- Recupero debito erariale da parte della direzione provinciale del Tesoro a carico di un Comune in provincia di Vicenza
- Liquidazione “giacenze” tra i comuni gia' dell' Associazione Basso Piave
- Recupero credito per forniture materiali a carico di Comprensorio di Comuni gia' disciolto
- Adozione regolamento Comunale Servizio Polizia municipale (art. 4 L.65/86 e art. 5 L. 142/90)
- Trasferimento di immobili comunali utilizzati come sede istituzioni scolastiche ex art. 3.8.9 L. 23/96 alla Provincia

L.R. 19/91

Modifica dell'art.23 - "controllo sostitutivo", in conformità al comma 45 - art.17 della L. 15/5/97 n.127

L'art.23 è così sostituito:

1. Il Difensore Civico Regionale esercita i compiti previsti dal comma 45 dell'art.17 della L. n.127 del 15/5/1997
2. Il Difensore Civico Regionale, accertato il ritardo o l'omissione nella adozione o nella approvazione da parte di Comuni e Province di un atto obbligatorio per legge, invita l'Ente locale ad emanare l'atto, fissando un termine non inferiore a 30 giorni, salvo deroga per motivate ragioni.
3. Per atto obbligatorio per legge si intende ogni atto per cui la legge nazionale o regionale determini in modo perentorio l'adozione da parte di Comuni e Province stabilendone i termini e le forme. Sono fatti salvi i casi per i quali la legge abbia diversamente stabilito le modalità di esercizio del potere sostitutivo.
4. Decorso inutilmente il termine, il Difensore Civico Regionale nomina un Commissario ad Acta, tenendo conto delle competenze professionali specifiche richieste per l'adempimento.
5. Il Commissario ad Acta provvede ad emanare l'atto entro 60 giorni dal conferimento dell'incarico e dà notizia dell'avvenuto adempimento all'Ente locale interessato, al CO.RE.CO. e al Difensore Civico Regionale.
6. La Giunta Regionale entro..... giorni dall'approvazione della presente legge determina i criteri per la definizione delle nomine dei Commissari ad Acta tenendo conto delle competenze professionali richieste, per la determinazione ed imputazione dei compensi, nonché le risorse anche organizzative necessarie all'esercizio dei compiti previsti dal presente articolo.

Prot. 312 08

Al Sig. Presidente del
Consiglio Regionale
Prof. Amalia Sartori

Sede

Oggetto: Applicazione comma 45 art. 17 della legge 127/97

Gentile Presidente,

a distanza di circa 4 mesi dalla entrata in vigore della Legge 15.5.97, n°127 "Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo" riterrei quanto mai utile ed opportuna una attenta riflessione da parte del Consiglio Regionale ed in particolare della Prima Commissione Consiliare Permanente in ordine ai problemi interpretativi e attuativi derivanti, in particolare, dalla applicazione del comma 45 dell' articolo 17 della succitata legge 127, anche alla luce dei vari casi - di cui si citano allegate alcune esemplificazioni - per i quali da parte del Comitato Regionale di Controllo e sue Sezioni o degli Enti interessati è stato richiesto l'intervento del Difensore Civico Regionale.

La circostanza è ulteriormente avvalorata considerando che la normativa citata interviene nel delicato rapporto Regione-Enti locali e che ogni incertezza normativa, soprattutto in materia di controlli, certamente non giova alla certezza e chiarezza cui devono improntarsi i rapporti tra le istituzioni.

Infatti il combinato disposto dei commi 31 e 45 dell'articolo 17 della Legge 127/97, abrogando l'art. 48 della legge 142/90, prevede che il Difensore Civico Regionale debba provvedere alla nomina dei commissari ad acta nel caso in cui Comuni e Province "ritardino od omettano atti obbligatori per legge".

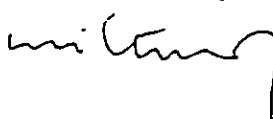
Al riguardo, previa ricognizione delle materie di competenza regionale, al fine di individuare i settori per i quali la nomina dei commissari ad acta risulti già disciplinata in modo specifico ad opera della Giunta Regionale o di altri organi, sarebbe opportuno e necessario:

- a) chiarire che cosa si debba ritenere per "atto obbligatorio per legge". Poiché non sembra che l'obbligatorietà possa essere desunta esclusivamente dalla eventuale fissazione della data per l'approvazione dell'atto, va valutata anche l'opportunità della elencazione di tali atti;
- b) chiarire se, la competenza in Capo al Difensore Civico Regionale sulla nomina del commissario ad acta debba ritenersi estesa anche allorquando l'obbligatorietà derivi da una legge nazionale o regionale, senza che fosse previsto antecedentemente l'intervento del Comitato Regionale di Controllo; come ad esempio nei seguenti casi:
- recupero spese consortili;
 - recupero somme dovute da Enti locali o loro consorzi a privati;
 - recupero crediti per lavori o forniture commissionate da Enti locali e/o loro consorzi;
 - pagamento rette di minori ospiti presso comunità educative o istituti di ricovero specializzati;
 - morosità contributive di alcuni Enti nei confronti dell'INPDAP;
 - nomine di rappresentanti di Enti locali nei consigli di amministrazione delle IPAB, dei Consigli delle Comunità Montane;
 - trasferimento di immobili scolastici dai Comuni alle Provincie ai sensi della legge 23/96;
- c) chiarire se, in relazione alla procedura di nomina dei commissari ad acta per i casi non controversi (approvazione Conto Consuntivo, approvazione rendiconto di gestione) non sia opportuno aggiornare o modificare la legislazione regionale preesistente alla Legge 127/97, definendo tra l'altro titoli e requisiti necessari per essere nominati commissari ad acta nonché l'ammontare delle competenze da corrispondere.

Verosimilmente, la novità introdotta dalla Legge 127/97 comma 45 art.17, può aver promosso in relazione all'azione amministrativa anche aspettative non compiutamente fondate, per cui diventa oltremodo opportuno e urgente la ricerca di una soluzione che disciplini con chiarezza i casi in cui il Difensore Civico Regionale interviene per la nomina dei commissari ad acta e le modalità nell'affidamento degli incarichi.

Ovviamente a disposizione per eventuali chiarimenti che si ritenessero utili, in attesa ringrazio e pongo distinti saluti.

Lucio Strumendo



Venezia, 12 Settembre 1997

PROT. 8566

OGGETTO: **Applicazione comma 45 dell'art. 17 della legge 15 maggio 1997, n. 127 recante "Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo".**

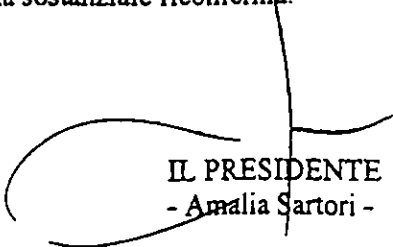
Al Difensore civico
prof. Lucio STRUMENDO
S E D E

Con riferimento alle problematiche evidenziate dalla S.V. con nota in data 12 settembre u.s. si trasmette in allegato copia della lettera inviata al Presidente della Giunta regionale sull'argomento.

Come evidenziato nella richiamata nota, la problematica afferente le funzioni attribuite al Difensore Civico regionale dal comma 45 dell'art. 17 della legge 15 maggio 1997, n. 127 si ritiene possa trovare adeguata considerazione in sede di eventuale aggiornamento della vigente legislazione regionale in materia di funzionamento del Comitato Regionale di Controllo.

Per quanto attiene più specificamente agli aspetti di carattere tecnico giuridico evidenziati dalla S.V., si conferma la disponibilità delle competenti strutture del Consiglio regionale alla necessaria collaborazione, evidenziando peraltro che la problematica trova già precedenti significativi nella applicazione dell'art. 48 della legge 142/1990, cui appare pertanto opportuno fare riferimento per quanto attiene il comma 45 del richiamato art. 17, che del medesimo art. 48 è una sostanziale riconferma.

Distinti saluti.



IL PRESIDENTE
- Amalia Sartori -

NOTE

B) Con riferimento al 2° comma “accertato.....”, si tratta di stabilire chi opera la segnalazione:

- se l'attivazione del Difensore Civico regionale avvenga solo dopo segnalazione del CO.RE.CO. o anche per effetto di segnalazioni di altri soggetti.

A) Segnalo che, mentre l'art.23 della L.R. 19/91 parla di “Ente Locale”, il comma 45 della 127/97 parla di “Comuni e Provincie”; e quindi escludendo, ad esempio, i Consorzi e le Associazioni.

C) Forse le questioni evocate genericamente nell'ultimo comma dell'art. meritano una diversa e più puntuale formulazione.

PROT. 8565

OGGETTO: **Applicazione comma 45 dell'art. 17 della legge 15 maggio 1997, n. 127 recante "Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo".**

Al sig. PRESIDENTE
della Giunta regionale
Palazzo Balbi
VENEZIA

Con nota in data 12 settembre u.s., che si allega in copia, il Difensore Civico regionale ha esposto una serie di problematiche derivanti dall'applicazione del comma 45 dell'art. 17 della legge 15 maggio 1997, n. 127.

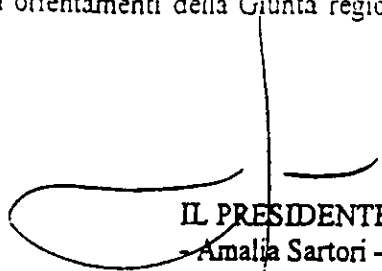
Il combinato disposto dei commi 31 e 45 dell'art. 17 della legge 15 maggio 1997, n. 127, abrogando l'art. 48 della legge 8 giugno 1990, n. 142 prevede che il Difensore Civico regionale provveda alla nomina di commissari ad acta nel caso in cui comuni e province "sebbene invitati a provvedere entro congruo termine, ritardino o omettano di compiere atti obbligatori per legge".

La nuova disciplina recata sul punto dalla legge statale sopra richiamata configura in capo al Difensore Civico regionale una nuova funzione, rispetto a quelle derivanti dalla legge istitutiva di tale organo, che rendono opportuna una adeguata valutazione da parte della Giunta regionale, trattandosi di materia che si inserisce in quella del controllo sugli enti locali e della funzione stessa del Comitato Regionale di Controllo.

Le significative innovazioni recate anche sotto questo profilo dal comma 31 e dai commi da 33 a 44 del richiamato art. 17 della legge 127/1997 renderanno verosimilmente necessaria una rivisitazione della legge regionale 30 luglio 1991, n. 19 concernente l'organizzazione e il funzionamento del Comitato Regionale di Controllo.

In tale sede potrebbe apparire quindi opportuno affrontare, per gli aspetti di competenza regionale, le problematiche connesse alle nuove funzioni attribuite al Difensore Civico in materia di controllo sostitutivo.

In attesa di conoscere gli orientamenti della Giunta regionale, si porgono distinti saluti.



IL PRESIDENTE

- Amalia Sartori -

Autonomie locali e della Città. Franco Bozzella, incaricato dell'istruttoria dell'argomento in questione ai sensi dell'art. 32, 2° comma dello Statuto, il quale dà atto che la Struttura competente ha attestato l'avvenuta regolare istruttoria della pratica, in ordine alla compatibilità con la vigente legislazione regionale e statale e, in particolare, con le disposizioni contenute nell'art. 5 della L.R. 30 agosto 1993, n. 42;

- RICHIAMATO il comma 45. art. 17. L. 127/1997;
- RICHIAMATA altresì la vigente normativa statale e regionale in tema di controllo di legittimità sugli atti degli Enti Locali;
- in via transitoria ed eccezionale;

DELIBERA

- 1) di approvare, in sede di attuazione provvisoria del comma 45. art. 17. L. 127/1997, i criteri di cui alle premesse, finalizzati alla nomina dei commissari ad acta per l'emanazione di atti obbligatori per legge, ritardati o omissi dai Comuni e dalle Province;
- 2) di dare immediata informazione dei contenuti dell'odierno provvedimento al Difensore Civico Regionale e ai Presidenti delle Sezioni del CO.RE.CO.;
- 3) di disporre per la immediata pubblicazione sul B.U.R. del testo integrale del presente provvedimento.

Sottoposto a votazione il presente provvedimento risulta approvato con voti unanimi e palesi.

(FIRMATO) IL SEGRETARIO

Dott. Gianfranco Zanetti

IL PRESIDENTE

(FIRMATO)

On. Dott. Giancarlo Galan

della nuova legge regionale sui controlli di legittimità sugli atti degli Enti Locali.

In tale logica, i criteri di che trattasi (lo si ripete: di carattere transitorio ed eccezionale) possono essere così riassunti:

- per atto obbligatorio per legge dovrà intendersi, nel caso di specie, ogni atto di cui la legge nazionale o regionale determini l'obbligo dell'adozione da parte dei Comuni e delle Province, stabilendone termini e forme. Sono fatti salvi i casi per i quali la legge stabilisca diversamente le modalità di esercizio del potere sostitutivo.
- accertati il ritardo o l'omissione nell'adozione o nella approvazione da parte di Comuni e Province di un atto obbligatorio per legge, è congruo che sia il Presidente della competente Sezione del CO.RE.CO. ad invitare l'Ente Locale ad emanare l'atto, fissando un termine non inferiore a 30 giorni e non superiore a 60 giorni, salvo deroga per motivate ragioni;
- decorso inutilmente il termine di cui appena sopra, valutata l'esigenza di provvedere a mezzo di commissario ad acta, il Presidente della competente Sezione del CO.RE.CO. trasmetterà la pratica al Difensore Civico Regionale perché provveda alla conseguente nomina;
- il Difensore Civico Regionale nominerà il commissario ad acta scegliendolo tra gli impiegati della Regione con qualifica non inferiore a quella di funzionario, tenendo conto delle competenze professionali specifiche richieste per l'adempimento perché si provveda entro sessanta giorni dal conferimento dell'incarico;
- il commissario ad acta emanerà l'atto entro il termine previsto e darà notizia dell'avvenuto adempimento all'Ente Locale interessato, alla competente Sezione del CO.RE.CO. e al Difensore Civico Regionale.

L'Assessore Franco Bozzolin conclude la propria relazione e propone all'approvazione della Giunta Regionale il seguente provvedimento.

LA GIUNTA REGIONALE

- UDITO il relatore, Assessore alle Politiche delle

OGGETTO:

Atti obbligatori per legge.
di competenza dei Comuni e
delle Province.
Inadempimento. Nomina di
commissari ad acta.

L'Assessore regionale alle Politiche delle Autonomie locali e della Città, Franco Bozzolin, riferisce quanto segue:

- A) Con disposizione di carattere innovativo, l'art. 17, comma 45, L. 127/1997, prevede che, nei casi di ritardo od omissione da parte dei Comuni e delle Province nel compimento di atti obbligatori per legge, spetti al Difensore Civico Regionale la competenza alla nomina del commissario ad acta.
Fino all'entrata in vigore della L. 127/1997 (18.5.1997) la competenza alla nomina dei commissari ad acta per l'adozione di detti atti ("obbligatori per legge" da parte dei Comuni e delle Province) apparteneva rispettivamente alle Sezioni provinciali ed alla Sezione Centrale del CO.RE.CO.
- B) In tutta evidenza, l'argomento deve trovare disciplina, in sede attuativa, nel contesto del riordino delle funzioni regionali di controllo sugli atti degli Enti Locali e in tale ottica dovrà opportunamente provvedersi con emendamenti al testo del PDL 162/1996 sulla materia. Per di più, trattandosi di questioni che rivestono notevole rilevanza politica e carattere d'urgenza, l'intero ventaglio degli emendamenti da apportare al citato PDL 162/1996 sarà a breve sottoposto alla valutazione della Giunta Regionale.
- C) Poiché peraltro la richiamata norma di cui al comma 45, art. 17, L. 127/1997, è immediatamente operativa, occorre definire in via transitoria ed eccezionale opportuni criteri operativi, a valere fino all'entrata in vigore

Regione del Veneto

giunta regionale

- 7 NOV. 1997

Protocollo N. 2533/13500-CR

Atti obbligatori per legge, di competenza dei Comuni e delle Province. Inadempimento.
Nomina di commissari ad acta (art. 17, comma 45, L. 127/1997).

UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO REGIONE DEL VENETO	
Protocollo	
N. _____	1099
DATA _____	12 NOV 1997

Al Signor
Difensore Civico Regionale
S.Marco 1122, Bacino Orseolo

VENEZIA

Con riferimento alla lettera 12 settembre 1997 n.812/08 prot. della S.V., trasmessa a questa Presidenza con nota 3.10.1997, nm.8565, del Presidente del Consiglio Regionale, si informa che nella seduta del 21 u.s., la Giunta Regionale ha valutato attentamente la disposizione innovativa dell'art.17, comma 45, L. 127/1997, nel contesto del riordino delle funzioni di controllo sugli atti degli Enti Locali.

Al termine di ampia discussione la Giunta Regionale ha quindi adottato il provvedimento n.3669, che si allega in copia, con cui ha stabilito la procedura che deve essere seguita in presenza di inadempimento dei Comuni e delle Province, conservando ai Presidenti delle Sezioni Centrale e Provinciali del CO.RE.CO. attribuzioni istruttorie in termini di iniziativa e valutazione nei singoli casi nonché definendo le modalità operative ai fini dell'adozione dei provvedimenti di competenza della S.V..

Resta ovviamente invariata la competenza esclusiva del CO.RE.CO. nell'ipotesi in cui l'omissione o il ritardo nell'adozione di atti obbligatori per legge siano referiti ad Enti Locali diversi dai Comuni e dalle Province.

Nell'allegare copia della D.G.R. nm.3669 del 21.10.1997, si porgono distinti saluti.

IL PRESIDENTE
On. Dott. Giancarlo Galan

Prot. 1034/98

Al Signor Presidente
della Giunta Regionale del Veneto
Dott. Giancarlo GALAN
Palazzo balbi
VENEZIA

Egregio Signor Presidente,
ho ricevuto la Sua comunicazione (prot. n.2533/13500 cr) relativa al provvedimento n°3669 in materia di nomina di Commissari ad Acta (art. 17 comma 45 L.127/97) in caso di inadempimento di atti di competenza dei Comuni e delle Provincie. Di ciò La ringrazio costituendo l'adozione del citato provvedimento una scelta opportuna - per quanto "transitoria ed eccezionale" - in vista di una più generale innovazione delle norme per l'organizzazione del Comitato Regionale di Controllo (L.R. 19/91), già peraltro all'esame del Consiglio Regionale.

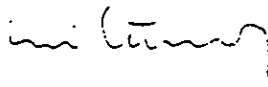
Eppure, sia con riferimento al provvedimento 3669 che con riferimento al Progetto di Legge 162 (disegno di legge d'iniziativa della Giunta Regionale), ritengo opportuno e doveroso segnalare il significato e l'opinabilità di una scelta interpretativa ivi operata: quella secondo cui tutte le procedure preliminari alla nomina del Commissario ad Acta da parte del Difensore Civico Regionale (istruttoria, valutazione, diffida etc.) sono attribuite al Presidente del CO.RE.CO anzichè allo stesso Difensore Civico Regionale, così come sembrerebbe doversi evincere da una lettura logica del comma 45, art. 17 L. 127/97.

E' pur vero che alla luce delle attuali precarie condizioni di organizzazione dell'Ufficio (non vi è assegnato nemmeno un solo laureato in giurisprudenza), a cui ho l'onore di essere preposto, la scelta operata con il provvedimento 3669 sembra ispirata a prudente realismo; ma è altrettanto vero che - e al riguardo auspico che intervengano rapidi e necessari correttivi - una circostanza di fatto e strumentale, quale la carenza di organico, non può essere eventualmente assunta come causa per definire o delimitare un assetto di competenze ed attribuzioni previste dalla legge.

Tanto sentivo di segnalare a Lei, riservandomi di rappresentare - se del caso - analoghe considerazioni alla Commissione Consiliare Regionale che istruirà il citato Disegno di Legge.

Distinti saluti

Lucio Strumendo



Venezia, 13 NOV. 1997



DIPARTIMENTO PER LE FINANZE, I TRIBUTI E LA RAGIONERIA

Visto e assunto l'impegno di _____ sul cap. _____ ☐ C del bilancio di previsione per
l'esercizio 19____ al n. _____ (art. 54 della Lr. 9 dicembre 1977, n. 72) ☐ R

Venezia, _____

SEGRETERIA DELLA GIUNTA REGIONALE

Si attesta che la presente deliberazione e copia conforme
all'originale e viene trasmessa in data odierna alla Com-
missione di controllo sull'Amministrazione regionale del
Veneto.

Venezia, _____

La presente deliberazione e divenuta esecutiva ai sen-
si dell'art. 45 della legge 10 febbraio 1953, n. 62 con nota
n. _____

del _____

**NON SOGGETTA
A CONTROLLO**

Venezia, _____

Prot. n. 1066/08

Venezia, 20 novembre 1997

Egregio Signor
Dott. Lucio Pasqualetto
Presidente I^a Commissione
Consiglio Regionale

S E D E

e, p.c. Gentile Signora
Prof.ssa Amalia Sartori
Presidente del Consiglio Regionale

S E D E

Egregio Signor Presidente,

colgo l'invito rivolto dal Presidente del Consiglio Regionale a presentare osservazioni sul provvedimento n. 40 D.D.L. del 28.10.1997, come emendato dalla stessa Giunta Regionale a seguito dell'approvazione della legge 15.5.1997 n. 127 art. 17.

A tale riguardo ritengo opportuno in via preliminare far presente che:

1. sull'argomento ho già avuto modo di avanzare, con intento propositivo e collaborativo, osservazioni e proposte sia al Presidente del Consiglio Regionale (con lettera del 12.9.1997 - all. 1) sia al Signor Presidente della Giunta Regionale (con lettera del 13.11.1997 - all. 2) a seguito della approvazione del provvedimento della Giunta Regionale n. 3669 del 21.10.1997. In quelle due circostanze ritengo di aver presentato le considerazioni principali che sull'argomento vengono suggerite dall'esperienza di questi primi mesi e dal confronto con le altre esperienze regionali;
2. sugli aspetti problematici dell'innovazione normativa in argomento è in atto una riflessione tecnica e culturale fra i Difensori Civici delle altre Regioni, le rispettive Assemblee e Governi regionali con la partecipazione degli stessi rappresentanti del Governo; tant'è che è previsto per il 10-12 dicembre 1997 a Roma un "incontro di studio", promosso dalla Presidenza del Consiglio - Scuola Superiore per la Pubblica Amministrazione, con la partecipazione del Prof. Ernesto Bettinelli, Sottosegretario di Stato alla funzione pubblica (copia dell'invito - all. 3).

Ritengo che anche da tale confronto - di cui sarà mia cura dare conto - possano derivare indicazioni utili per una definizione adeguata e convincente della nuova normativa regionale in materia di controllo sostitutivo.

Quanto al merito specifico ritengo di osservare quanto segue:

- l'art. 7 del D.D.L. regionale n. 40 ha un'impostazione ed una articolazione condivisibili, proponendosi di recepire - in un contesto di competenze regionali qual'è la disciplina dei controlli e l'istituto del Difensore Civico Regionale - una norma di carattere generale;
- esprimo il mio consenso, in particolare per la formulazione del 3° comma del citato art. 7 (definizione di "atto obbligatorio per legge"), che consente e aiuta a discriminare - fra le varie fattispecie di "ritardo od omissione" - quelle che possono o debbono dar luogo alle forme del controllo sostitutivo ad opera del Difensore Civico dalle altre, per le quali si debbono praticare modalità diverse di esercizio del potere medesimo (le esperienze di questi mesi hanno evidenziato come al proposito non vi sia chiarezza e certezza di comportamenti);
- parimenti esprimo consenso per quanto previsto dai commi da 6 a 9, benchè con riferimento al comma 7 non si possa non rilevare come l'interpretazione limitativa assunta nella proposta di legge regionale (solo gli atti dei Comuni e delle Province e non anche quelle degli "Enti locali" come dice l'art. 27 della L.R. 19/1991), derivi da una definizione approssimativa del legislatore - che alla prima riga del comma 45 art. 17 legge 127/1997 parla per l'appunto di "Comuni e Province" - ma non sia logica nel contesto ordinamentale;
- il punto su cui ritengo opportuno sollevare perplessità riguarda i commi 4 e 5 del citato art. 7. Con essi in sostanza - forse volendo prendere passivamente atto delle contingenti difficoltà ed inadeguatezze organizzative di questo Ufficio e dando ad esse una determinazione sistemica - si limita e circoscrive la competenza del Difensore Civico Regionale alla sola procedura conclusiva della nomina del Commissario ad acta, escludendone la competenza nelle procedure di accertamento, valutazione, notificazione e invito ecc., che sono preliminari e coesenziali all'azione di controllo sostitutivo.
A me pare che ciò non corrisponda alla logica sistematica delle disposizioni del comma 45 - art. 17 - della legge nazionale, al significato che il legislatore ha inteso dare utilizzando per il procedimento di controllo l'istituto del Difensore Civico Regionale, e, in particolare, faccia venir meno proprio quell'azione di sollecitazione e di persuasione, che è tipica del Difensore Civico e che forse si riteneva di voler pretermettere all'azione autoritativa del potere sostitutivo.
A puro titolo esemplificativo mi permetto di sottoporre all'attenzione Sua e della Commissione una ipotetica variante del citato art. 7 con la ricezione dell'impostazione appena evocata (all. 4).

Sono queste Signor Presidente le osservazioni più immediate che mi sento di proporre all'attenzione della Commissione.

Sarà mia cura, se sul tema mi perverranno ulteriori sollecitazioni utili, rendergliene conto; così come è nella mia più piena disponibilità accogliere un eventuale invito di consultazione, se lo si riterrà opportuno ed utile per meglio motivare, specificare o approfondire.

Un cordiale saluto.

Lucio Strumendo



chiarimenti o elementi integrativi o aggiuntivi in forma scritta. In tal caso il termine per l'esercizio del controllo viene sospeso e riprende a decorrere dalla data della trasmissione dei chiarimenti o elementi integrativi o dell'audizione dei rappresentanti.

43. Il comitato può indicare all'ente interessato le modificazioni da apportare alle risultanze del rendiconto della gestione con l'invito ad adottarle entro il termine massimo di trenta giorni.

44. Nel caso di mancata adozione delle modificazioni entro il termine di cui al comma 43, o di annullamento della deliberazione di adozione del rendiconto della gestione da parte del comitato di controllo, questo provvede alla nomina di uno o più commissari per la redazione del conto stesso.

45. 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 sessanta giorni dal conferimento dell'incarico.

46. Le associazioni di protezione ambientale a carattere nazionale, individuate dal decreto del Ministro dell'ambiente 20 febbraio 1987, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 48 del 27 febbraio 1987, come modificato dal decreto del Ministro dell'ambiente 17 febbraio 1995, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 98 del 28 aprile 1995, possono, nei casi previsti dall'articolo 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349, impugnare davanti al giudice amministrativo gli atti di competenza delle regioni, delle province e dei comuni.

47. All'articolo 1 della legge 28 dicembre 1995, n. 549, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 5, dopo le parole: «di personale del comparto sanità» sono inserite

non versino nelle situazioni strutturalmente deficitarie di cui all'articolo 45 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, e successive modificazioni»;

b) il secondo periodo del comma 10 è sostituito dal seguente: «Il divieto non si applica alle regioni, alle province autonome e agli enti locali che non versino nelle situazioni strutturalmente deficitarie di cui all'articolo 45 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, e successive modificazioni».

48. All'articolo 3, comma 69, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, l'ultimo periodo è sostituito dal seguente: «Le stesse disposizioni si applicano altresì ai conferimenti di aziende, di complessi aziendali o di rami di essi da parte delle province e dei comuni in sede di costituzione o trasformazione dei consorzi in aziende speciali e consortili ai sensi degli articoli 25 e 60 della legge 8 giugno 1990, n. 142, e successive modificazioni, per la costituzione di società per azioni ai sensi dell'articolo 12, comma 1, della legge 23 dicembre 1992, n. 498, ovvero per la costituzione, anche mediante atto unilaterale, da parte di enti locali, di società per azioni al fine di dismetterle le partecipazioni ai sensi del decreto-legge 31 maggio 1994, n. 332, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 1994, n. 474, e successive modificazioni».

49. Agli enti locali che abbiano ottenuto, entro il 31 dicembre 1996, l'approvazione dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, le disposizioni di cui all'articolo 6 e al comma 47 del presente articolo si applicano nei limiti stabiliti dall'articolo 1, comma 7, della legge 28 dicembre 1995, n. 549.

50. I comuni possono rideterminare attraverso accorpamenti il numero e la localizzazione delle sezioni elettorali, e possono prevederne l'ubicazione in edifici pubblici anche non scolastici.



REGIONE DEL VENETO

SESTA LEGISLATURA

CONSIGLIO REGIONALE

PROGETTI DI LEGGE - ATTI - DOCUMENTI

PROGETTO DI LEGGE N. 162

(DGR 30/DDL del 7 maggio 1996)

(DGR 40/DDL del 28 ottobre 1997)

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa della Giunta regionale

NUOVE NORME PER L'ORGANIZZAZIONE E IL FUNZIONAMENTO DEL COMITATO REGIONALE DI CONTROLLO

**IL PRESENTE TESTO
SOSTITUISCE QUELLO
PRECEDENTEMENTE TRASMESSO**

Presentato alla Presidenza del Consiglio il 17 maggio 1996.

Trasmesso alla **PRIMA** Commissione consiliare e ai Consiglieri regionali il 7 novembre 1997.

Art. 7 - Ritardo o omissione nel compimento di atti obbligatori per legge. Controllo sostitutivo.

1. Nei casi in cui i Comuni e le Province ritardino o omettano di compiere atti obbligatori per legge, si provvede a mezzo di commissario ad acta entro sessanta giorni dal conferimento dell'incarico.

2. In attuazione del comma 45 dell'articolo 17 della legge 15 maggio 1997, n. 127, nei casi di cui al comma precedente la nomina del commissario ad acta avviene con provvedimento del Difensore Civico regionale sulla base dei criteri e delle procedure definiti nel presente articolo.

3. Per atto obbligatorio per legge si intende ogni atto di cui la legge nazionale o regionale determini in modo perentorio l'adozione da parte di Comuni e Province, stabilendone i termini e le forme. Sono fatti salvi i casi per i quali la legge stabilisce diversamente le modalità di esercizio del potere sostitutivo.

4. Il Presidente del CO.RE.CO, accertato il ritardo o l'omissione nella adozione o nella approvazione da parte di Comuni e Province di un atto obbligatorio per legge, invita l'Ente locale ad emanare l'atto, fissando un termine non inferiore a trenta giorni e non superiore a sessanta giorni, salvo deroga per motivate ragioni.

5. Decorso inutilmente il termine di cui al comma precedente, il Presidente del CO.RE.CO., valutata la esigenza di provvedere a mezzo di commissario ad acta, trasmette la pratica al Difensore Civico regionale che provvede scegliendo il commissario ad acta tra gli impiegati della Regione con qualifica non inferiore a quella di funzionario, tenendo conto delle competenze professionali specifiche richieste per l'adempimento.

6. Il commissario ad acta provvede ad emanare l'atto entro il termine previsto dall'atto di conferimento dell'incarico e dà notizia dell'avvenuto adempimento all'Ente locale interessato, al CO.RE.CO. e al Difensore Civico regionale.

7. Nei casi in cui l'omissione o il ritardo del compimento di atti obbligatori per legge siano riferiti agli enti indicati all'articolo 3 della presente legge, diversi dai Comuni e dalle Province, si provvede alla nomina del Commissario ad acta da parte del Presidente del Comitato regionale di Controllo secondo la procedura stabilita ai commi 4 e 5.

8. Nei casi in cui l'omissione o il ritardo del compimento di atti obbligatori per legge siano riferiti agli enti indicati agli articoli 5 e 6 della presente legge, si provvede alla nomina del Commissario ad acta da parte del Presidente della Giunta regionale, previo invito ad emanare l'atto entro il termine perentorio fissato allo scopo e previa constatazione dell'inutile decorso del termine medesimo.

9. La Giunta regionale, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, stabilisce i criteri per la individuazione dei commissari ad acta, per la determinazione dei relativi compensi, nonché per la definizione degli aspetti anche organizzativi correlati all'esercizio dei compiti previsti dal presente articolo.

Difensore Civico Regionale - Relazione Anno 1997

Allegato B2

Documento di studio del Comitato di Consulenza Tecnico-Giuridica del Consiglio regionale della Toscana in ordine all'interpretazione dell'art. 17, comma 45, della legge 127/1997.

COMITATO DI CONSULENZA TECNICO-GIURIDICA DEL
CONSIGLIO REGIONALE DELLA TOSCANA.

Seduta del 18.11.1997

Presenti: Proff. A.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 Provincie, 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 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 previgenti 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)" (TAR 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 *quomodo*.

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 dal 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 *quomodo* 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 provincie*, 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. ed 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 *quomodo* 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 lavori. 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

ricondata 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.

Pertanto, 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 ad 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 Province 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 procedimentali 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 del 1990, 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 co., legge n. 142 del 1990.

Difensore Civico Regionale - Relazione Anno 1997

Allegato B3

*Costituzione e Regolamento del Comitato di Bioetica dell'Azienda - U.L.S.
n. 9 - Treviso.*

AZIENDA UNITA' LOCALE SOCIO SANITARIA N. 9

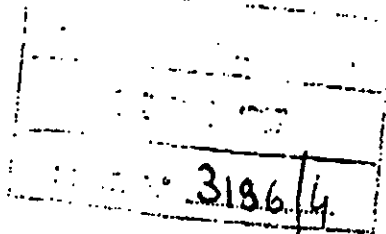
Coverati: Arradò, Preda di Piave, Carbonara, Casale sul Sile, Cader, Cessalto, Chiarano, Cividolmo, Fontanafredda, Gorgo al Monticano, Isonzo, Mammè, Masceda di Piave, Medana di Livenza, Mugliano Veneto, Muzzanigo di Treviso, Morgano, Morta di Livenza, Oderzo, Ormelle, Paves, Poale di Piave, Pozzano Veneto, Roncheto della Pieve, Povegliano, Preganziol, Quinto di Treviso, Ranzano, Salgarola, San Biagio di Callista, San Polo di Piave, Silea, Spresiano, Treviso, Villorba, Zenson di Piave, Zoro Branco

SEDE BORGO CAVALLI, 42 - 31100 TREVISODeliberazione N. **1096** del 02/05/1997**DELIBERAZIONE
DEL DIRETTORE GENERALE**

Il Direttore Generale di questa U.L.S.S. Dr. Domenico Stellini, nominato con D.P.G.R. n. 3277 del 29.12.1994, coadiuvato dai Direttori :

Amministrativo	dott. Gaetano Spampinato
Sanitario	dott. Giuseppe Simini
Sociale	dott. Tito Zorzi

ha adottato in data odierna la presente deliberazione:

OGGETTO**COSTITUZIONE DEL COMITATO DI BIOETICA PER L'AZIENDA
ULSS N.9 E APPROVAZIONE DELLO SPECIFICO REGOLAMENTO**

Il presente atto consta di ⁸~~14~~ fogli
compreso il presente frontespizio.

Letto, approvato e sottoscritto.

IL DIRETTORE GENERALE
f.to dott. Domenico Stellini**IL SEGRETARIO DELLA SEDUTA**
Rag. Antonio ParlatoreIl presente atto viene affisso all'albo
di questa U.L.S.S.

dal 08/05/1997

al 23/05/1997

**IL RESPONSABILE
DELL'UFFICIO SEGRETERIA**Per copia conforme all'originale ad
uso amministrativo, composta di n.
facciate.

Treviso, _____

**IL DIRIGENTE DEL SERVIZIO
AFFARI GENERALI**

IL DIRETTORE GENERALE

vista la Delibera n 2385 del 24.10.1996 con cui si provvede alla "costituzione del Comitato Promotore della commissione di Bioetica per l'Azienda ULSS n 9 di Treviso";

preso atto del regolare svolgimento e della conclusione dei lavori del Comitato Promotore;

ritenuto di approvare come da regolamento, parte integrante di questo atto deliberativo, finalità, ambiti di competenza e di attività del comitato stesso;

vista l'attestazione con cui il Responsabile della struttura proponente assicura la regolare istruttoria anche in ordine alla compatibilità con la vigente legislazione statale e regionale;

acquisito il parere dei Direttori Sanitario, Amministrativo e dei Servizi Sociali per le parti di rispettiva competenza;

DELIBERA

1) di costituire il Comitato di Bioetica per l'Azienda ULSS n 9 di Treviso;

2) di adottarne il Regolamento, parte integrante del presente atto deliberativo;

3) di disporre che tale comitato sia così composto:

- -prof. Bruno Altamura, Direttore dell'Istituto di Medicina Legale dell'Università di Trieste, o un suo delegato;
- -prof. Nicola Conte, Dirigente Medico di 2° livello della I Medica;
- -dr. Quirino Messina, Dirigente Medico di 1° livello della Lungodegenza; **VICE PRESIDENTE**
- -dr. Davide Mazzon, Dirigente Medico di 1° livello del 2° Servizio di **VICE PRESIDENTE**
Anestesia e Rianimazione;
- -prof. Gactano d'Ambrosio, già Primario chirurgo del Presidio Ospedaliero;
- -dr.ssa Silvana Agostini, Dirigente Medico di 1° livello della Pediatria;
- -dr.ssa Sonia Masutto, psicologa ULSS n°9;
- -dr. Aldo Rabassini, già Primario Ospedale Psichiatrico di Treviso;
- -signora Irene Taddeo, ostetrica;
- -dr Giancarlo Stiz, già Procuratore capo del Tribunale di Treviso; **PRESIDENTE**
- -Don Camillo Barbisan, esperto di etica e delle morali di derivazione religiose;
- -prof Lucio Strumendo: Difensore Civico Regionale;
- -dr Francesco Pietrobon, Dirigente Medico del Presidio Ospedaliero di Oderzo-Motta;
- -dr Claudio Dario, Dirigente Medico del Presidio Ospedaliero di Treviso;

- -dr Carlo Longato Dirigente Medico di 1° livello della Direzione Sanitaria del Presidio Ospedaliero di Treviso con funzioni di segretario organizzativo;
- -signora Gianna Rossa con funzioni di segretario verbalizzante;

4) il Presidente e i 2 Vicepresidenti verranno designati, come da regolamento, durante la riunione di insediamento dai membri del Comitato stesso, e nominati con successivo atto deliberativo;

5) di approvare come da regolamento, le finalità, gli ambiti di attività e di competenza del Comitato stesso;

6) di prevedere un periodo di sperimentazione di 12 mesi al termine del quale il regolamento potrà essere confermato o modificato, in rapporto a una verifica di funzionamento e nel rispetto dei criteri stabiliti dalle norme di legge;

7) di dare atto che il presente provvedimento comporta i seguenti oneri di spesa:
-un gettone di rimborso spese pari a L. 100.000 per ciascuno dei membri del comitato;

8) di prevedere per l'anno 1997 n. 6 sedute per una spesa presunta di lire 9.600.000 da porre a carico dell'apposito stanziamento di budget finanziario.

Regolamento del Comitato di Bioetica dell'Azienda ULSS n°9 di Treviso

Premessa

L'avanzamento del sapere scientifico e le sue applicazioni a tutti gli aspetti del vivere individuale e sociale unitamente al contesto pluralistico nel quale questi fenomeni accadono producono una situazione complessa e talora contraddittoria che nel mondo sanitario si manifesta in modo peculiare ed emblematico.

Il processo di diagnosi e cura e le problematiche connesse alla sperimentazione clinica pongono una serie di questioni che, sempre più spesso, manifestano l'incompletezza dei soli approcci clinico, deontologico e giuridico. In questo contesto la riflessione bioetica e i comitati di bioetica rappresentano una valida risorsa ai fini dell'umanizzazione delle cure sanitarie.

I comitati di bioetica si configurano come spazi di riflessione autonoma e interdisciplinare ad integrazione e promozione della qualità dell'assistenza socio-sanitaria intra- ed extraospedaliera.

Tali comitati si distinguono da altri organismi -come ad esempio le commissioni di natura deontologico-professionale, le assemblee a carattere sindacale, le istituzioni elettive di natura politica, i tribunali per i diritti del malato -in quanto assumono la prospettiva etica come dimensione fondamentale.

Alla luce di queste considerazioni si ritiene necessaria per l'Azienda ULSS n° 9 di Treviso la costituzione di tale comitato ad integrazione della qualità dei molteplici servizi socio-sanitari da essa erogati.

Art.1 -Il Comitato di Bioetica è organo consultivo a supporto delle decisioni sanitarie, in relazione ai profili etici delle problematiche connesse.

Art.2 -Il Comitato ha come sua prospettiva costitutiva le seguenti finalità:

1. -valutare e rappresentare gli aspetti etici nel rapporto tra paziente e azione sanitaria;
2. -promuovere l'umanizzazione delle cure sanitarie, con particolare riguardo alla dignità della persona malata e nel rispetto della sua identità ed autonomia;
3. -sensibilizzare gli operatori sanitari al coinvolgimento del paziente ai processi decisionali che lo riguardano;

Art.3 -Competenze ed ambiti di attività del Comitato:

- 1)-formulazione di pareri etici in ordine a:
 - -studi di sperimentazione clinica sull'uomo, ad integrazione delle competenze della commissione tecnico scientifica;
 - -acquisizione dal paziente del consenso informato e consapevole al processo diagnostico-terapeutico;
 - -tutela dei pazienti donatori e riceventi di organi e/o tessuti in relazione ai prelievi ed ai trapianti degli stessi;
 - -opportunità di astenersi dall'intraprendere cure mediche o di sospendere le stesse;
 - -criteri di equità allorché vi siano da stabilire priorità nell'erogazione di prestazioni mediche o assistenziali;
 - -processi decisionali clinici e linee guida per nuove procedure diagnostiche terapeutiche;
- 2)-promozione di iniziative di formazione nel settore della bioetica rivolte agli operatori sanitari ed agli utenti della ULSS 9;
- 3)-trattazione di ogni altro problema che possa comportare implicazioni di ordine bioetico.

Art.4 -Possono rivolgere istanza al Comitato, per ottenere pareri di natura etica: l'Amministrazione, singoli operatori, strutture o servizi dell'Azienda ULSS n°9, singoli cittadini o associazioni riconosciute.

L'istanza deve essere scritta.

L'Ufficio di Presidenza, di cui all'art.11, valuta l'ammissibilità della istanza.

Art.5 -Il Comitato, esperita l'istruttoria, tenendo conto anche della tutela della personalità dei soggetti eventualmente implicati, svolge il proprio operato in autonomia con specifico riguardo al profilo etico della questione richiesta.

Art.6 -Il Comitato esprime parere scritto corredato dalle motivazioni, con decisione assunta a maggioranza semplice.

E' garantita l'espressione di eventuali pareri discordanti.

Art. 7 -La riunione è valida con la presenza di almeno metà dei membri.

Art. 8 -I pareri vengono portati a conoscenza del richiedente, del Direttore Generale e del Direttore Sanitario.

Art. 9 -Il comitato è così composto:

- un medico legale;
- un medico anestesista-rianimatore;
- un medico di area chirurgica;
- un medico di area internistica;
- un medico di area riabilitativa;
- un medico di area pediatrica;
- uno psicologo;
- uno psichiatra;
- un operatore di area infermieristica;
- un esperto in materia giuridica;
- il difensore civico regionale;
- un esperto di etica e delle morali di derivazione religiosa;

Fanno parte di diritto i Dirigenti Medici dei presidi ospedalieri dell'ULSS, e/o un loro delegato.

Il Comitato può avvalersi del supporto di commissioni preposte alla valutazione di problematiche specifiche.

Il Comitato può richiedere la consulenza di uno specialista, anche esterno, della branca in esame ogni qual volta lo ritenga necessario.

Art. 10 -I membri del Comitato sono scelti e nominati dal Direttore Generale, sulla base di criteri di riconosciuta competenza ed esperienza professionale e di disponibilità alla riflessione etica.

Durano in carica tre anni e sono rinnovabili.

Art. 11 -Presidente è un membro del Comitato, eletto a maggioranza assoluta dei componenti, dura in carica tre anni ed è rinnovabile.

Il Presidente nomina i due Vice-presidenti, con i quali costituisce l'Ufficio di Presidenza.

Art. 12 -Compiti del presidente

- rappresentare il Comitato;
- definire l'ordine dei lavori;
- convocare il Comitato sia in seduta ordinaria che straordinaria;
- presiedere le riunioni;
- organizzare l'istruttoria dei casi affidandola ai componenti del Comitato;

Art. 13 -Il Comitato si avvale di una segreteria, per:

- l'organizzazione delle riunioni;
- la verbalizzazione durante le stesse;
- l'archiviazione della documentazione.

Art. 14 -Il Comitato si convoca:

a) in forma ordinaria, ogni due mesi, con lettera trasmessa almeno 15 giorni prima;

b) in forma straordinaria, con almeno 3 giorni di preavviso;

Sono fatte salve le condizioni di urgenza.

Art. 15 -Il Comitato opera presso la Direzione Sanitaria del Presidio Ospedaliero di Treviso-Azienda ULSS n°9 e si avvale dei mezzi e delle risorse messi a disposizione dall'Amministrazione.

PAGINA BIANCA

Difensore Civico Regionale - Relazione Anno 1997

Allegato B4

Scheda tipo del "Regolamento di Pubblica Tutela nei servizi sanitari"

Schema tipo di regolamento di pubblica tutela

Art. 1 - Obiettivi

1. Il presente regolamento disciplina le modalità di presentazione, accoglimento e definizione del reclamo avverso atti o comportamenti con i quali si nega o si limita la fruibilità delle prestazioni di assistenza sanitaria e sociale erogati da Aziende sanitarie o situazioni di disservizio che costituiscono violazione della L.n. 241/1990, dei principi della Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27.1.1994, del DPCM 19.5.1995 nonché delle Carta dei servizi aziendale, individuandone le procedure di gestione ed i relativi responsabili ai sensi dell'art.4 della cit. L.n. 241/90.

Art. 2 - Modalità di presentazione di osservazioni, reclami, denunce ed opposizioni.

1. Gli utenti, parenti o affini, gli organismi di volontariato e di tutela dei diritti afferenti l'Azienda sanitaria possono presentare osservazioni, reclami, denunce ed opposizioni contro gli atti o i comportamenti di cui all'art. 1 entro 15 giorni dal momento in cui l'interessato abbia avuto conoscenza dell'atto o comportamento lesivo dei propri diritti.

2. I soggetti di cui al comma 1 esercitano il proprio diritto rivolgendosi all'Ufficio Relazioni con il Pubblico dell'Azienda interessata con lettera o fax, oppure mediante colloquio o telefonata del quale l'addetto alla ricezione deve redigere apposita scheda-verbale. Alla segnalazione telefonica dovrà comunque seguire segnalazione scritta con lettera o fax oppure colloquio.

3. Qualora il reclamo o la denuncia sia presentata da soggetto diverso dal diretto interessato, l'Ufficio Relazioni con il Pubblico provvede a darne immediata comunicazione allo stesso ai sensi dell'art. 8 della L.n. 241/1990.

4. In caso di opposizione di quest'ultimo, la procedura è archiviata, ma l'Ufficio Relazioni con il Pubblico continua l'istruttoria per l'eliminazione dell'eventuale disservizio senza nessun riferimento ad esso.

5 La presentazione di detti reclami, denunce ed opposizioni non impedisce né preclude la proposizione di impugnative in via giurisdizionale o paragiurisdizionale.

Art. 3 - Procedure per la gestione del reclamo semplice.

1. Qualora si tratti di semplici segnalazioni o di reclami e denunce di univoca ed immediata soluzione, il responsabile dell'Ufficio Relazioni con il Pubblico provvede direttamente all'istruttoria, alla definizione e comunicazione della risposta all'utente su delega del Direttore generale.

2. L'Ufficio Relazioni con il Pubblico provvede altresì a dare immediata comunicazione delle segnalazioni, reclami e denunce di cui al comma 1, al responsabile della struttura primaria interessata e ad informare periodicamente il Direttore generale sull'andamento degli stessi.

Art.4 - Procedure per la gestione del reclamo complesso

1. Qualora si tratti di segnalazioni, reclami, denunce ed opposizioni di evidente complessità ovvero che non si prestino ad immediata definizione, l'Ufficio Relazioni con il Pubblico invia la

documentazione relativa, accompagnata da ogni altra utile informazione, al responsabile della struttura primaria interessata, affinché provveda ad effettuare l'istruttoria, richiedendo relazioni o pareri ai responsabili di tutte le unità operative coinvolte ed acquisendo ogni elemento necessario alla definizione del reclamo.

2. L'istruttoria, che compete al responsabile della struttura primaria interessata, completa di adeguata relazione illustrativa e dell'indicazione delle misure e dei tempi ritenuti necessari per l'eliminazione dell'eventuale motivo del reclamo, deve essere trasmessa dallo stesso all' Ufficio Relazioni con il Pubblico. L'Ufficio Relazioni con il Pubblico predispone la risposta, a firma del Direttore generale, da comunicare all'utente entro 30 giorni dalla data di ricezione del reclamo stesso. La risposta deve indicare la possibilità di chiederne il riesame alla Commissione mista conciliativa.

3. Qualora, per la particolare complessità del caso, il procedimento non si sia concluso entro il termine di cui al comma precedente, l'Ufficio Relazioni con il Pubblico provvede a darne tempestiva comunicazione all'interessato motivando adeguatamente i motivi del ritardo.

Art. 5 - Commissione mista conciliativa

1. Qualora non si sia conclusa la procedura di cui all'art. 4 o l'utente non ritenga soddisfacente la risposta ricevuta, può chiedere, entro 15 giorni dalla comunicazione della risposta di cui al comma 2 dell'art. 4, che l'esame della segnalazione, reclamo o denuncia venga deferito alla Commissione mista conciliativa.

2. La Commissione mista conciliativa (d'ora in poi la Commissione), istituita presso ciascuna Azienda sanitaria, è nominata dal Direttore generale e dura in carica tre anni.

3. La Commissione è composta da:

- *il presidente, designato dal Difensore civico regionale tenuto conto dei Difensori civici provinciali o comunali competenti per territorio, oppure di persone estranee all'Azienda che diano affidamento per obiettività e competenza, dandone comunicazione alla Rappresentanza della Conferenza dei Sindaci del territorio di riferimento,*
- n. 2 membri designati dal Direttore generale tra il personale dipendente dell'Azienda
- n. 1 membro designato dalle associazioni di volontariato operanti nel settore socio-sanitario e n. 1 membro designato dagli organismi di tutela del diritto alla salute, iscritti al registro di cui all'art. 4 della L.r. n. 40/1993 ed operanti nel territorio di riferimento dell'Azienda.

4. I membri decadono dalla nomina per la mancata partecipazione, senza giustificato motivo, a tre riunioni consecutive della Commissione.

5. La partecipazione alle sedute della Commissione è gratuita, salvo il rimborso delle spese di viaggio ai sensi della normativa vigente per il personale del S.S. N..

Art. 6 - Funzionamento della Commissione mista conciliativa

1. Il funzionamento della Commissione e le prerogative del suo presidente sono definiti, all'interno di ogni singola Azienda sanitaria, nel regolamento di pubblica tutela approvato dal Direttore generale, sentita la Commissione stessa.

2. Il Responsabile dell'Ufficio Relazioni con il Pubblico, entro 7 giorni dalla richiesta di riesame da parte dell'utente, ne dà comunicazione al presidente della Commissione.
3. La Commissione esamina il reclamo sulla base della documentazione predisposta dall' Ufficio Relazioni con il Pubblico e può disporre ulteriore attività istruttoria, compresa l'audizione dell'utente e di tutti i soggetti coinvolti.
4. Il riesame di cui al comma 1 dell'art. 5 si conclude con una decisione comunicata al Direttore generale entro 60 giorni dalla richiesta di cui al comma 1.
5. Il Direttore generale provvede, entro 15 giorni dal ricevimento della decisione di cui al precedente comma 4, a comunicare all'utente ed alla Commissione le determinazioni assunte in merito alla decisione stessa ed a quanto in essa eventualmente proposto ed osservato, adeguatamente motivando l'eventuale non accoglimento della stessa.

Art. 7 - Difensore civico regionale

1. L'utente, esperite le procedure di tutela previste dal presente provvedimento, può comunque accedere alle forme di tutela previste dalla L.R.6.6.1988 n.28 istitutiva del Difensore civico regionale.
2. Il Difensore civico regionale, al fine di garantire omogeneità di comportamenti nell'esercizio della tutela delle Commissioni miste conciliative aziendali ed il monitoraggio dell'andamento dell'attività delle medesime, promuove incontri periodici tra i presidenti delle commissioni.

Art 7 - Esercizio della tutela nelle strutture private

1. Il diritto alla tutela e le modalità per il suo esercizio di cui al presente regolamento sono estesi anche agli utenti di strutture sanitarie private accreditate.
2. Le procedure di accreditamento e l'instaurazione dei rapporti con le Aziende sanitarie devono assicurare agli utenti delle strutture private la tutela prevista dal presente regolamento, prevedendo altresì che le Commissioni miste conciliative siano integrate da un membro delle strutture medesime.

Difensore Civico Regionale - Relazione Anno 1997

Allegato B5

Situazione Difensori Civici Enti Locali e Difensori Civici Regionali

**ELENCO DIFENSORI CIVICI NOMINATI DALLA REGIONE - DAI COMUNI
E PROVINCE NEL VENETO**

Regione del Veneto

**Consiglio Regionale del
Veneto**

Difensore civico

Prof. Lucio STRUMENDO

San Marco 1122 - Bacino Orseolo
Tel. 041- 2701680-1-2-3
Fax. 041- 2701684

Comuni convenzionati:

Comune di Selvazzano (Pd)

Comune di Piove di Sacco (Pd)

Dr. Francesco d'ELIA

Dirigente Generale Ufficio D.C.

Tel. 041 - 2701685

Amministrazione Provinciale di Venezia

DIFENSORE CIVICO

Dott. ssa Teresa LAPIS

San Marco 2662 - 30124 VENEZIA
Tel. 041 - 5290608- 511
Fax. 041 - 5290663

Amministrazione Provinciale di Rovigo

DIFENSORE CIVICO

Dr. Alessandro PELIZZA

Via Casalini n. 10 - 45100 ROVIGO
Tel. 0425 - 205316 - 2051
Fax. 0425 - 27522

Amministrazione Provinciale di Belluno

DIFENSORE CIVICO

Dr. Franco TOMASSI

Via S. Andrea n. 5
32100 BELLUNO (BL)
Tel. 0437 - 959111 centralino
Tel. ufficio 0437 - 959330

Comuni convenzionati:

Agordo, Alleghe, Alano di Piave, Comelico Superiore, Feltre, Forno di Zoldo, Gosaldo, Lentiai, Pedavena, Quero, Rivamonte, Santa Giustina, Sedico, Sospirolo, Sovramonte, Trichiana, Voltago Agordino, Comunità Montana Comelico e Sappada

Comune di Vicenza (VI)

DIFENSORE CIVICO

Dr. GIANNI CRISTOFARI

Piazza Biade - 36100 VICENZA
Tel. 0444 - 221561-221111
Fax. 0444 - 221562

Comune di Pieve di Soligo (tv)

DIFENSORE CIVICO

Dr. Nicola STEFANI

Via General Vaccari n. 13
31053 PIEVE DI SOLIGO (TV)
Tel. 0438 - 980511
Fax. 0438 - 980030

Comune di Spinea (VE)

DIFENSORE CIVICO

Avv. Alfredo POPOLIZIO

Ufficio Personale
Via Roma n. 144 - 30038 SPINEA (VE)
Tel. 041 - 5071111 - 5071137
Fax. 041 - 5411211

Comune di Mogliano (TV)

DIFENSORE CIVICO

Dott. Avv. SILVIO BALBO

Piazza Caduti n. 8
31021 MOGLIANO VENETO (TV)
Tel. 041 - 5902558
Fax. 041 - 5900403

Comune di Ponzano (TV)

DIFENSORE CIVICO

Dott.ssa Daniela BURANELLO

Via Cicogna
31050 - PONZANO VENETO (TV)
Tel. 0422 - 440706
Fax. 0422 - 967313

Comune di Portobuffolè (TV)

DIFENSORE CIVICO

Sig. Bruno SILVESTRIN

Piazza Vittorio Emanuele
31019 - PORTOBUFFOLE' (TV)
Tel. 0422 - 850020
Fax. 0422 - 850267

Comune di Paese (TV)

DIFENSORE CIVICO

Sig. Bruno CONDOTTA

Via Senatore Pellegrini n. 4
31038 PAESE (TV)
Tel. 0422 - 451291
Fax. 0422 - 450459

Comune di Sernaglia della Battaglia (TV)

DIFENSORE CIVICO

Dr. Tiziano D'AGOSTIN

Piazza del Popolo n. 21
31020 - SERNAGLIA DELLA BATTAGLIA (TV)
Tel. 0438-966203
Fax. 0438 - 966022

Comune di Refrontolo (TV)

DIFENSORE CIVICO

Dr. Luigi DE MARTIN

Via Roma n. 2
31020 REFRONTOLO (TV)
Tel. 0438-978126
Fax. 0438 - 978103

Comune di Padova

DIFENSORE CIVICO

Dr. Raffaele BARTOLOMEO

Via del Municipio
35122 PADOVA (PD)
Tel. 049/8205111 centralino Comune
Tel. 049 - 8201190 Centralino Provincia
Tel. 049- 8205237 - 8205238 diretto ufficio D.C.
Fax. 049/8205236 Ufficio D.C.

Dr. Gino SCIRO Collaboratore Ufficio D.C.

Comune di Montebelluna (TV)

DIFENSORE CIVICO

Dr. Pietro PASCUCCI

c/o Municipio di Montebelluna
Corso Mazzini n. 118
31044 MONTEBELLUNA (TV)
Tel. 0423/6171
Fax. 0423/601123

Comune di Grezzana (VR)

DIFENSORE CIVICO

Rag. Luciano PROSDOCIMI

Municipio di Grezzana
37023 GREZZANA (VR)
Tel. 045- 8872585
Fax. 045 -8650010

Comune di Conegliano (TV)

DIFENSORE CIVICO

Dr. Dorito DAL POS

Via Papa Giovanni XXIII, 29
CONEGLIANO (TV)
Tel. 0438/ 32884

Comune di Adria (RO)

DIFENSORE CIVICO

Dr. Romano VERONESE

Municipio di Adria - Rovigo
tel. centralino 0426 - 9411
tel diretto 0426 - 941235
fax. 0426- 900380 - 22866

Comune di Ficarolo (RO)

DIFENSORE CIVICO

Dott.ssa Fedora VOLPE

Sede Municipale
Via Giglioli n. 15
45036 FICAROLO (RO)
tel. 0425 - 708072
fax. 0425 - 708393
tel. studio 0425 - 727388

Comune di Rovigo

DIFENSORE CIVICO

Dott. Dino FOGAGNOLO

Tel. n. 0425 - 206306
Piazza V. Emanuele I
45100 R O V I G O
Fax n. 0425 - 206330

Comune di Salara (RO)

DIFENSORE CIVICO

Dott. Maurizio PRANDINI

Tel. n. 0425 - 705116
Via Roma 133
Fax n. 0425 - 705279
45030 SALARA - RO

Comune di Villadose (PD)

DIFENSORE CIVICO

Comm. Nevio POZZATO

Comune di Preganziol (TV)

DIFENSORE CIVICO

Dr. Giovanni DAURU

tel. 0422- 330860
Via Bellini, 2 - 31022 PREGANZIOL - TV
tel. 0422 - 633230 diretto
Fax. 0422 - 331135
tel. 0422 - 330814

Campo S. Martino di Padova (PD)

DIFENSORE CIVICO

Dr. Giuliano LUSIANI

tel. e fax 049 552029

Comune di Zero Branco (TV)

DIFENSORE CIVICO

Dr. Franco RIZZARDINI

tel. 0422 - 345008

Comune di Istrana (TV)

DIFENSORE CIVICO

Dr. Armando NASATO

tel. 0422 - 733118

Comune di Abano Terme (PD)

DIFENSORE CIVICO

Avv. Livio RICCITIELLO

tel. 049 - 8757936 - 8757936
Via s. Eufemia n. 1
fax. 049 - 8752860
35121 PADOVA

Comune di Roncade (TV)

DIFENSORE CIVICO

dr. Antonio BREDA

Tel. 0422 - 8461

Comune di Noale (VE)

DIFENSORE CIVICO

prof. Aldo CELEGHIN

Tel. 5897211

Municipio di Noale

Comune di Garda (VR)

DIFENSORE CIVICO

dr. Salvatore MICCICHE'

Tel. 045 - 7255333

Municipio di Garda

Fax. 045 - 7256848

Lungolago Regina Adelaide n. 12

GARDA

Comune di S.Bonifacio (VR)

DIFENSORE CIVICO

Avv. Marco BERTAGNIN

Tel 045 - 6102806 diretto

Piazza Costituzione

045 - 7612141

37047 S.BONIFACIO - VR

Fax .045 - 6100843

Comune di Verona

DIFENSORE CIVICO

Dott. Giovanni FRAIZZOLI

Tel.:045 - 8077372 Segreteria

Via degli Alpini n°9

37121 V E R O N A

045 - 8077371 Dott.ssa M. Sperotto

Dirigente Ufficio

Fax 045 - 8077373

Comune di Scorzè (VE)

DIFENSORE CIVICO

Prof..Claudio BERTO

Piazza A.Moro n.1

Tel. n. 447244

Fax n. 445232

30037 SCORZE' - VE

Comune di S.Donà di Piave (VE)

DIFENSORE CIVICO

Sig. Nello AGNOLIN

tel. n. 0421-590316

Segreteria

Fax n.0421-50961

*Piazza Indipendenza-Palazzo Municipale
30027 S.DONA' DI PIAVE - VE*

Comune di Trecenta (RO)

DIFENSORE CIVICO

Dr. Alessandro PELIZZA

Tel. n. 0425 - 700300 - centralino

Fax. n.0425 - 700265

*Piazza Marconi n.1
45027 TRECENTA - RO*

Comune di Ceregnano (RO)

DIFENSORE CIVICO

Dr. Alessandro PELIZZA

Tel. n. 0425 - 476050 - centralino

Fax n. 0425 - 476337

*Casa Municipale
45010 CEREGNANO - RO*

Comunità Montana Centro Cadore (BL)

DIFENSORE CIVICO

Dott.ssa Irene CACCURI

Tel. 0435 - 9897 - n. Verde 167-0121164

Fax. 0435 - 728231

*Via Risorgimento n. 64
32040 DOMEGGE DI CADORE (BL)*

Comprensorio Opitergino

DIFENSORE CIVICO

dr. Giuseppe DA CANAL

Tel. 0422 - 814385

ODERZO

ELENCO DIFENSORI CIVICI REGIONALI**PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO**

L.P. 20.12.1982 n. 28
L.P. 05.11.1984 n. 11
L.P. 05.09.1988 n. 32
L.P. 12.07.1991 n. 15

dr. Proc. ALBERTO OLIVO
Via Mancì
Galleria Garbari, 9
38100 - TRENTO
tel. 0461/213190 0461/213203
numero verde 1678/51026
FAX 0461/986477

funzionari dell'ufficio: dott.ssa Maria Ravelli
avv. Simonetta Pellegrini

PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO

L.P. 09.06.1983 n. 15

dr. WERNER PALLA
Via Portici, 22
39100 - BOLZANO
Tel. 0471/993450 - 972744
FAX 0471/981229

Collaboratrice: dr.ssa Verena Crazzolaro

LOMBARDIA

L.R. 18.01.1980 n. 7
L.R. 10.09.1984 n. 52

dr. ALESSANDRO BARBETTA
P.zza Fidia, 1
20159 - MILANO
tel. 02/6081267 - 6975465/466
FAX 02/6975487

Dir. Serv.: dr.ssa Federica Capalozza

PIEMONTE

L.R. 9.12.1981 n. 50
L.R. 24.04.1985 n. 47

dr. BRUNO BRUNETTI
via Santa Teresa, 7
10100 - TORINO
tel. 011/57571-386/387
FAX 011/5628272

LIGURIA

L.R. 06.06.1974 n. 17
L.R. 05.08.1986 n. 17

dr. ROBERTO SCIACCHITANO
Viale Brigate Partigiane, 2
16129 - GENOVA
tel. 010/565384
FAX 010/540877

Dir. Serv.: dr. Giuseppe Russo

FRIULI VENEZIA GIULIA

L.R. 23.04.1981 n. 20
L.R. 29.08.1987 n. 27

dr. DOMENICO GIAVEDONI
P.zza Oberdan, 4
34100 - TRIESTE
tel. 040/3772220 (TRIESTE)
FAX 040/3772289
tel. 0432/506187 (UDINE)
tel. 0434/529013 (PORDENONE)
tel. 0481/32688
FAX 0481/33364 - GO -
FAX 0434/529370 - PN -
FAX 0432/555297

Dir. Uff. : sig.ra Maria Grazia Lodi

EMILIA ROMAGNA

L.R. 06.07.1984 n. 37

prof. Ernesto Tilocca
Via Largo caduti del lavoro, 4
40100 - BOLOGNA
tel. 051/6492400

Dir. Serv.: dr.ssa Rita Accorsi		FAX 051/6492280
<u>TOSCANA</u>	L.R. 12.01.1994 n. 4	dr. Romano Fantappiè Via Dei Pucci, 4 50122 - FIRENZE tel. 055/2387900 numero verde 167018488 FAX 055/210230
Dir. Uff.: dr. Franca Rosa Bianchi		
<u>UMBRIA</u>	L.R. 22.08.1979 n. 48	Via Baglioni, 23 06121 - PERUGIA tel. 075/5761356-275- 075/5763329 FAX 075/5763329
Dir. Uff. Dr. Proc. Gualtiero Santi		
<u>BASILICATA</u>	L.R. 14.06.1986 n. 11 L.R. 02.03.1988 n. 6	avv. FRANCESCANTONIO BARDI Via Anzio - Casella Postale 111 85100 - POTENZA tel. 0971/447111 /51550 FAX 0971/447186
Resp. U. O.: dr. Salvatore De Cunto		
<u>LAZIO</u>	L.R. 28.02.1980 n. 17 L.R. 11.04.1985 n. 40 L.R. 02.11.1992 n. 41	dr. DI MAURO ROSARIO Via IV^ Novembre, 149 00187 - ROMA tel. 06/6796098 (diretto) tel. 06/65932009 - 6781381 dr. Perugini 06/6791447 FAX 06/65932015
Coor. Segr.: sig.ra Bernardini		
<u>MARCHE</u>	L.R. 14.10.1981 n. 29 L.R. 26.05.1990 n. 30	avv. GIORGIO DE SABBATA Via Oberdan, 1 60122 - ANCONA tel. 071/2298391-483-475 FAX 071/2298483
Resp. Segr.: dr.ssa Luigia Alessandrelli		
<u>VENETO</u>	L.R. 06.06.1988 n. 28	dr. STRUMENDO LUCIO Bacino Orseolo San Marco 1122 30124 - VENEZIA tel. 041/2701111(Consiglio Centralino) 041/2701680 - 1-2-3-5 FAX 041/2701684
Dir. Uff. Dott. Francesco D'Elia.		
<u>CAMPANIA</u>	L.R. 11.08.1978 n. 23 L.R. 8.03.1985 n. 15 prossima nomina	Centro Direzionale Isola F., 13 Via Giovanni Porzio, 80143 Napoli4 tel. 081/7783205 FAX 081/7783359
Dir. Uff.: dr.ssa Antonella De Sanctis		

<u>PUGLIA</u>	L.R. 9.07.1981 n. 38	Uff. Legislativo Giunta regionale Via Capruzzi, 204 70129 - BARI tel. 080/5404273 FAX 080/5404274
Resp.Uff. Dott Carbone		
<u>CALABRIA</u>	L.R. 16.01.1985 n. 4	Uff. Legislativo Giunta regionale Palazzo S. Giorgio 89100 - REGGIO CALABRIA tel. 0965/330884 /898556
Resp.Uff. Dott.ssa Bova		
<u>SARDEGNA</u>	L.R. 17.01.1989 n. 4	prof. GIUSEPPE CONTINI Via Roma, 25 09125 - CAGLIARI dir.d.c. tel. 070/6014817 tel. 070/6014816 070/660434-35 FAX 070/673003
Dir. Serv.: dott. Collari		
<u>VALLE D'AOSTA</u>	L.R. 02.03.1992 n. 5	dott.ssa M.GRAZIA VACCHINA via Festaz, 52 11100 - AOSTA tel. 0165/262214 - 238868 FAX 0165/273433 (C.R.) FAX 0165/32690
<u>ABRUZZO</u>	L.R. 20.10.1995 n. 126	dott. GIOVANNI MASCIOTTI c/o Consiglio regionale Via Iacobucci 67100 l'Aquila tel. 0862/6471

Difensore Civico Regionale - Relazione Anno 1997

Allegato B6

Esiti attività del Difensore Civico regionale presso il Comune di Piove di Sacco (Padova)

Attività Difensore Civico a Piove di Sacco

Al Difensore Civico che si è recato a Piove di Sacco 24 volte sono state presentate nel periodo 5 ottobre 1996 - gennaio 1998 n. 42 istanze riguardanti:

MATERIE DI COMPETENZA COMUNALE

- Presunte irregolarità nella gestione di concorso pubblico
- Contestazioni in ordine al posizionamento di uno stand fieristico
- Richieste di residenza da parte di nomadi
- Contestazioni riguardanti rilascio concessioni edilizie
- Problemi derivanti da mancata restituzione di oggetti all'erede di defunto presso la Casa di Riposo
- Sanzioni amministrative per occupazione spazi e aree pubbliche
- presunti ritardi rilascio certificati agibilità per locale uso commercio e licenza commerciale
- chiarimenti su aree PEEP
- mancato indennizzo a seguito di esproprio
- ricorso su assegnazione alloggi edilizia residenziale pubblica

MATERIE DI COMPETENZA DEL D.C. REGIONALE

- Sanzioni amministrative per violazione al Codice della strada
- contestazione in ordine a trattenuta effettuata sulle competenze spettanti a medico dipendente dell'ULSS
- Tasse regionali per esercizi commerciali non dovute
- Sanzioni amministrative per occupazioni spazi e aree pubbliche
- Mancato e/o ritardato pagamento contributo all'INPS
- Mancato riconoscimento periodi contributivi a fini pensionistici
- Accertamento rendite catastali
- Presunte esalazioni inquinanti
- Problemi di assistenza socio-sanitaria

**ISTANZE NON DI COMPETENZA DEL D.C. COMUNALE E REGIONALE BENSÌ DI
ALTRE ISTITUZIONI**

- Affidamento minori
- Contestazione su divisioni beni ereditari
- Mancata spedizione modello 740 nei termini
- Opposizione a pignoramento disposto dall'Autorità giudiziaria
- Sospette irregolarità nell'utilizzo di graduatorie insegnanti presso Provveditorato agli studi
- Chiarimenti su cause divorzio
- Presunti vizi su atti di compravendita
- Contestazioni su bollette e consumo ENEL

RIEPILOGO PER MATERIA

7	Problemi di Sicurezza Sociale
2	Sanità e Igiene
13	Lavoro - Attività Produttive - Pubblico Impiego
9	Tasse Tributi - Canoni - Sanzioni Amministrative
6	Territorio - Urbanistica Edilizia Privata
5	Non classificabili e riguardanti comunque materie non di competenza del Difensore Civico

TOTALE N. 42 ISTANZE

RIEPILOGO PER ISTANZA

<i>ISTANZE PRESENTATE</i>	
Istanze presentate	42
Istanze abbandonate dallo stesso presentatore	3
Istanze concluse	39
Positivamente per l'istante	13
Negativamente per l'istante	10
Risolte con utili indicazioni e consigli	8
Risolte accertando corretta azione amministrativa	8

Difensore Civico Regionale - Relazione Anno 1997

Allegato B7

Nota introduttiva del Difensore civico regionale alla raccolta delle relazioni dei Difensori civici regionali d'Italia 1995

Bozza predisposta ma non stampata nè pubblicata

INTRODUZIONE	1

LE RELAZIONI DEI DIFENSORI CIVICI REGIONALI 1995	5

1. CONSIDERAZIONI GENERALI	5

2. CRITERI E PARAMETRI ADOTTATI NELL'IMPOSTAZIONE DELLA RELAZIONE	7

<i>A. Il rapporto sull'attività svolta</i>	<i>7</i>

<i>B. Le peculiarità e le proposte</i>	<i>8</i>

<i>C. L'informazione</i>	<i>9</i>

3. ALCUNI ASPETTI PARTICOLARI	10

<i>A. I rapporti con i Difensori civici locali</i>	<i>10</i>

<i>B. Il confronto internazionale</i>	<i>11</i>

<i>C. Organizzazione degli uffici</i>	<i>12</i>

**ALLEGATO: SCHEDA DI RILEVAZIONE STATISTICA ATTIVITÀ DIFENSORI CIVICI
REGIONALI (BOZZA)**

Introduzione

Il presente volume raccoglie le Relazioni presentate dai Difensori civici regionali nell'anno 1995. Come è noto, esiste una precedente pubblicazione contenente le relazioni del 1994, curata dal Coordinamento dei Difensori civici regionali ed edita dal Consiglio Regionale della Toscana. L'importanza di un lavoro di questo tipo è determinata dalla circostanza di andare ad inserirsi all'interno di una più ampia operazione, il cui obiettivo finale è quello di rendere più omogeneo il sistema italiano di difesa civica attraverso il perfezionamento graduale delle metodiche operative e la realizzazione, nei limiti del possibile, di una certa conformità nei comportamenti e della difesa civica su tutto il territorio nazionale.

Per il conseguimento di tale finalità, la pubblicazione periodica delle relazioni annuali dei Difensori civici regionali può al momento costituire un mezzo tramite il quale sviluppare un'azione di informazione, di comparazione, di scambio di esperienze e conoscenze che è possibile reperire proprio nelle relazioni annuali. La relazione infatti è quel documento informativo, espositivo e propositivo in cui è riscontrabile l'intera attività del Difensore civico e attraverso il quale è possibile verificare l'impatto e il funzionamento dell'istituto stesso.

L'obbligo di presentare un rapporto annuale è comune a tutti gli Ombudsmen del mondo e rappresenta uno degli elementi che contraddistinguono l'istituzione a livello mondiale: la prerogativa fondamentale di un Ombudsman è quella di riferire direttamente all'organo legislativo e di dare pubblicità ai casi trattati.

Come sottolineato in alcuni documenti delle Nazioni Unite relativi all'Ombudsman, i requisiti di tale attività di rendicontazione devono essere specificati nella legge istitutiva.

In tutte le leggi regionali italiane è previsto l'obbligo per il Difensore civico di presentare una relazione annuale agli organi statutari sulla attività svolta, con l'indicazione dei rimedi organizzativi e normativi ritenuti necessari. Questo strumento di segnalazione, tanto delle inefficienze riscontrate quanto dei casi ritenuti più urgenti o di più diffuso interesse, può, se ben utilizzato, compensare la mancanza di poteri coercitivi in capo al Difensore civico. Esso rappresenta l'occasione per attivare i competenti organi statutari e rendere incisiva

la sua attività semprechè vi sia la volontà politica dell'organo istituzionale di recepirne le segnalazioni ed i suggerimenti.

Alcune leggi regionali hanno predisposto la pubblicazione della relazione periodica del Difensore civico: la legge Lazio dispone ad esempio la pubblicazione nel Bollettino ufficiale della Regione; a norma dell'art. 11 legge F.V. Giulia "l'amministrazione regionale è tenuta a pubblicizzare adeguatamente, attraverso i propri canali di informazione, le attività ed i risultati dell'ufficio del Difensore civico"; ancora più ampia la previsione della legge Puglia (art. 5): "il Difensore civico può inviare relazioni agli organi di controllo, all'Autorità Giudiziaria e rendere note le risultanze delle indagini svolte mediante comunicato, a spese della regione, sulla stampa quotidiana o pubblicazione di comunicati nel Bollettino Ufficiale della Regione"; va segnalato soprattutto l'art. 9 della legge Piemonte che dispone: "l'amministrazione regionale informa la collettività regionale, attraverso gli strumenti a propria disposizione, in ordine all'attività del Difensore civico e sui risultati degli accertamenti esperiti. Il Difensore civico può tenere rapporti diretti con gli organi di informazione"; la legge Toscana (art. 9), oltre a prevedere che la relazione è sottoposta a discussione del Consiglio Regionale, afferma che viene pubblicata sul Bollettino Ufficiale e che il Consiglio provvede a darne pubblicità anche su altri organi di stampa. Infine, il progetto di legge sul Difensore civico nazionale, proposto dal Coordinamento nazionale dei Difensori civici regionali, prevede uno specifico dovere di informazione (art. 25) consistente nel rendere conto periodicamente dei contenuti della propria attività tramite la stampa e gli altri mezzi di comunicazione nonché di ogni altro strumento messo a disposizione dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri. L'attività di pubblicizzazione verrebbe espletata anche con la pubblicazione tramite quotidiani ed emittenti televisive della relazione sull'attività complessivamente svolta che il Difensore civico nazionale dovrà trasmettere ai Presidenti delle due Camere e al Presidente del Consiglio dei Ministri: in essa vanno indicati i rimedi organizzativi e normativi ritenuti necessari in ordine alle disfunzioni riscontrate (art. 13).

La pubblicità delle relazioni del Difensore civico e la possibilità di un suo accesso diretto agli organi d'informazione rappresentano l'elemento di chiusura del rapporto tra Difensore civico, Consiglio Regionale e collettività. Infatti, se con le relazioni il Difensore civico informa il Consiglio Regionale e ne stimola l'iniziativa con suggerimenti e proposte, allo stesso tempo con la loro pubblicazione pone la collettività in grado di conoscere la stessa

istituzione dell'ufficio e di individuarne meglio i compiti. Quel che conta, come ha rilevato la dottrina, è il grado di pubblicità conferito all'attività del Difensore civico ed ai suoi risultati, poiché il costante contatto con l'opinione pubblica attraverso gli organi d'informazione è insieme ai poteri investigativi e all'iniziativa d'ufficio, uno degli strumenti più efficaci di cui dispone l'Ombudsman.

In passato la figura dell'Ombudsman non ha avuto grande rilievo nel nostro ordinamento, anche a causa della scarsa conoscenza di questo istituto. È opportuno invece ricordare che l'Ombudsman, insieme con le Commissioni nazionali per i diritti umani, costituisce un punto di riferimento costante nei documenti delle Nazioni Unite, che inquadrano le due istituzioni nazionali sopra ricordate come mezzo efficace per garantire la tutela non giurisdizionale dei cittadini sul territorio nazionale e come strumento di attuazione concreta del Diritto Internazionale dei diritti umani.

Si ricorda inoltre che il Consiglio d'Europa ha cercato di stabilire con gli Ombudsmen nazionali un rapporto di collaborazione per la promozione e implementazione della Convenzione Europea dei diritti dell'Uomo a livello locale e nazionale¹; infine, la recente istituzione del Médiateur Europeo, preposto alla tutela dei cittadini nei confronti dell'applicazione del diritto comunitario da parte delle istituzioni comunitarie, pone in modo ineludibile l'esigenza di avere un interlocutore nazionale.

In questo contesto va rilevato che l'impegno comune ai Difensori civici regionali per la creazione di un sistema più omogeneo di difesa civica viene a collocarsi in un momento favorevole, essendo quello attuale caratterizzato da un livello considerevole di attenzione al Difensore civico da parte del legislatore nazionale. Tale attenzione è testimoniata: dalla recente audizione del Coordinamento dei Difensori civici regionali presso la Commissione Bicamerale per le riforme costituzionali, nell'ottica - che sembra sempre più plausibile - dell'inserimento in Costituzione di una norma sul Difensore civico; dall'introduzione dell'articolo 16 nella legge sulle "Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo", nota come "Legge Bassanini", che attribuisce ai Difensori civici regionali la possibilità di intervenire anche nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato con gli stessi poteri loro conferiti dai rispettivi Ordinamenti Regionali e delle Province autonome; dall'avvio dell'iter parlamentare di

¹ Raccomandazione n. (75) 757 del 1975 e raccomandazione n. (85) 13 del 1985

una legge per l'istituzione del Difensore civico nazionale, secondo l'impostazione elaborata dallo stesso coordinamento dei Difensori civici regionali.

Far conoscere e diffondere la prassi della difesa civica in un unico volume e in una veste tipografica tale da destinare il volume ad un pubblico più ampio di quello degli "addetti ai lavori" fornisce un utile punto di riferimento al dibattito dottrinale e scientifico sull'argomento, dal momento che rende disponibili in un unico testo le relazioni dei Difensori civici regionali prima reperibili solo attraverso il contatto diretto con i vari uffici o la ricerca sui bollettini ufficiali.

Lucio Strumendo

Le relazioni dei Difensori civici regionali 1995

1. Considerazioni generali

La stesura della relazione, annuale considerata l'importanza di tale documento, rappresenta senza dubbio un momento significativo dell'attività di ogni Ombudsman, anche se è opportuno ribadire che, in concreto, l'esito dipende dalla considerazione che gli attribuiscono gli organi interessati, il Parlamento, o il Consiglio Regionale, destinatario e l'Ombudsman dalla quale proviene.

Non esistono regole prefissate e ogni Ombudsman è libero di gestire a sua discrezione la redazione della relazione annuale che, pertanto, rispecchia il suo modo di condurre l'attività dell'ufficio, la sua personalità, la sua esperienza, le priorità che adotta, pertanto ogni relazione - pur con gli aspetti comuni a tutti gli Ombudsmen, in quanto in essa si riferisce sull'attività svolta, si esprimono critiche, si evidenziano inefficienze, si suggeriscono rimedi - presenta caratteristiche proprie e, a volte, uniche.

Tale singolarità è riscontrabile anche nelle relazioni annuali dei Difensori civici regionali italiani e, a questo proposito, nell'effettuare un breve esame comparativo delle relazioni del 1994, ne è stata testimoniata la disomogeneità sia riguardo all'impostazione e alla struttura che alla stessa consistenza². Proprio per questo, nell'ambito del Coordinamento interregionale è stata rilevata l'esigenza, di uniformare almeno una parte della relazione contenente dati particolarmente significativi attraverso la predisposizione di una scheda statistica che faciliti la lettura delle relazioni e consenta una visione d'insieme³.

Con riferimento alle relazioni del 1995 può che permane ancora una difformità sostanziale delle relazioni: del resto non dobbiamo dimenticare che la riflessione del Coordinamento nel senso sopra indicato, si avvia proprio nei primi mesi del 1996.

Anche per questo, nell'analisi delle relazioni, si procederà utilizzando come riferimento - oltre che alle disposizioni delle leggi regionali - alcuni parametri individuati attraverso le indicazioni dei documenti ONU relativi alle istituzioni nazionali per la promozione e

² Cf. Alberto Olivo, "Esame comparativo delle relazioni annuali dei Difensori civici regionali", in *Il Difensore civico - tutela e promozione dei diritti umani e di cittadinanza*, a cura di Nino Olivetti Rasco e Lucio Strumendo, Padova, Cedam, 1997, pag. 183.

³ Il modello della scheda è allegato nelle pagine che seguono.

la protezione dei diritti umani, i suggerimenti emergenti dalle Conferenze delle Associazioni internazionali (International Ombudsman Institute) e regionali dell'Ombudsman (European Ombudsman Institute - Associazione Iberoamericana dell'Ombudsman) e infine attraverso la lettura delle relazioni degli Ombudsmen di altri paesi.

I parametri individuati sono:

1. **Riferire sull'attività svolta:** è la funzione principale della relazione annuale, anche in base alle leggi istitutive. L'Ombudsman deve redigere un resoconto completo e dettagliato sull'attività svolta, sui casi investigati e sui risultati ottenuti all'organo che lo ha nominato (di solito l'organo legislativo).
2. **Sottolineare le inefficienze più gravi:** dal momento che l'Ombudsman non dispone di poteri coercitivi, l' incisività della sua azione si concreta nel segnalare all'organo politico le carenze più gravi riscontrate nel corso della sua attività di investigazione e monitoraggio. La forza e l'autorevolezza di tale denuncia sono determinate dalla sua posizione di indipendenza e di terzietà nei confronti dell'amministrazione e dello stesso potere legislativo.
3. **Suggerire rimedi:** nella relazione l'Ombudsman dovrebbe indicare quali modifiche ritiene necessarie e opportune, sia sul versante dell'organizzazione amministrativa, che della legislazione, proponendo di riformare la normativa vigente, ma anche di adottare nuovi testi normativi per far fronte a problematiche particolari o di abrogare leggi vigenti.
4. **Fornire indicazioni sull'Istituto:** alla relazione dell'Ombudsman è spesso data un'ampia diffusione, pertanto è importante che questa contenga anche delle informazioni sull'Ombudsman, sulle sue funzioni e sulle modalità con le quali è possibile chiederne l'intervento.

2. Criteri e parametri adottati nell'impostazione della relazione

A. Il rapporto sull'attività svolta

Tutte le relazioni esaminate rendono conto dell'attività svolta; tuttavia cambia in modo considerevole la modalità con la quale è descritta la casistica trattata.

In generale è possibile distinguere due diverse metodologie:

1. l'illustrazione dettagliata dei casi più significativi. È la metodologia seguita nella maggior parte delle relazioni esaminate con la tendenza generale a dividere i casi per settore (sanità, urbanistica, ambiente, etc.). Alcuni Difensori civici preferiscono alla descrizione dei singoli casi una esposizione delle problematiche incontrate, come accade per le Marche, la Sardegna (limitatamente ad alcune indicazioni relative alla sanità) e il Veneto. In altre relazioni l'esposizione dei casi serve ad inquadrare la problematica generale (es. Lombardia e Toscana). Altre ancora infine descrivono le pratiche più significative in forma più o meno estesa (es. ricca di particolari l'esposizione del Difensore civico della Provincia Autonoma di Bolzano).
2. elencazione di tutti i casi trattati. Questo è lo schema seguito nelle relazioni del Piemonte (che divide l'elenco della casistica fra casi fuori dalla competenza istituzionale dell'ufficio e quelli rientranti nella competenza), della Sardegna (che divide la casistica fra interventi su richiesta e d'ufficio), dell'Umbria (che si limita ad elencare gli oggetti dei casi trattati) e della Val D'Aosta (che riporta una sintesi di tutti i casi trattati e dei risultati raggiunti).

In genere le relazioni includono un riepilogo statistico relativo ai casi trattati. Tale riepilogo parte da un livello minimo, in cui ci si limita a riferire il numero delle pratiche aperte (Basilicata e Piemonte), distinguendo fra quelle formalizzate o non formalizzate (Basilicata) e fra quelle di competenza o fuori competenza (Piemonte), per arrivare ad aggregazioni più elaborate, come la classificazione delle pratiche istruite per materia, per ente destinatario dell'intervento, per provincia o per comune di provenienza dell'istante e l'indicazione del numero delle pratiche aperte e/o concluse nell'anno in corso.

L'esito dell'intervento è riportato dalla Provincia Autonoma di Bolzano, dall'Emilia Romagna, dalla Toscana⁴ e dal Veneto.

In talune relazioni si riporta anche la distribuzione mensile delle pratiche aperte (Lombardia e Provincia Autonoma di Trento) e il rapporto tra distribuzione delle pratiche per provincia di provenienza del richiedente e popolazione residente (Lombardia e Toscana).

B. Le peculiarità e le proposte

La segnalazione delle inefficienze più gravi e l'indicazione dei possibili rimedi in genere non emerge da un paragrafo specifico dedicato a questa tematica; riferimenti in tal senso si possono però rinvenire nelle osservazioni di carattere generale e talvolta nella trattazione della casistica, soprattutto laddove essa è divisa per settori e nel momento in cui si pone l'accento su specifiche problematiche. È invece molto raro che tali indicazioni siano contenute in quelle relazioni che elencano sinteticamente tutti i casi trattati.

La tendenza a porre in chiave problematica le inefficienze riscontrate si rileva soprattutto nelle relazioni della Lombardia e della Toscana, dove sono riportati alcuni casi la cui risoluzione richiedeva necessariamente l'intervento normativo da parte della Regione.

Indicazioni più generali, soprattutto riferite alla necessità di un diverso approccio nel rapporto fra cittadino e pubblica amministrazione e alla necessità di applicare le recenti riforme amministrative quali la legge sul procedimento amministrativo, anche attraverso la formazione del personale, si ritrovano in tutte le altre relazioni ed in particolare in quella della Basilicata, della Provincia Autonoma di Bolzano, del Lazio, della Lombardia, della Toscana, delle Marche, della Val D'Aosta, del Veneto.

Nelle relazioni della Liguria e della Toscana sono contenuti alcuni suggerimenti specifici come la necessità di prevedere assistenza e consulenza legale gratuita per le categorie deboli; altro esempio in questo senso si ritrova nelle relazioni della Sardegna, Toscana e della Provincia autonome di Bolzano a proposito dell'esigenza di riformare la normativa in materia sanitaria per definire il rapporto fra Difensore civico e nuovi organismi di tute-

⁴ Ove la rilevazione dell'esito è particolarmente dettagliata, con indicazioni delle modalità di trattazione della pratica. Indicazioni relative alle modalità di trattazione della pratica si ritrovano anche nelle relazioni della Lombardia, della Liguria, della Sardegna, della Provincia Autonoma di Trento, del Veneto, dell'Umbria.

la (URP, Commissione Mista Conciliativa) o più in generale per rendere maggiormente incisivo e mirato l'intervento del Difensore civico nella tutela dei diritti del malato.

Un tratto comune a molte relazioni è la proposta di modifiche alla legge regionale sul Difensore civico e la richiesta di prevedere maggiori risorse organizzative ed umane per l'ufficio.

C. L'informazione

In quasi tutte le relazioni si danno informazioni sull'istituto, soprattutto nel caso in cui l'ufficio sia stato appena istituito (es. Val D'Aosta), si sia insediato un nuovo Difensore civico (es. Lombardia) o si sia modificata la legge istitutiva (es. Emilia Romagna).

La maggior parte delle relazioni dedica a tale aspetto il capitolo introduttivo o quello delle conclusioni; le rimanenti relazioni, non prevedendo un apposito capitolo sull'argomento, contengono considerazioni di ordine generale nel commento alla casistica (es. Toscana).

Quanto al tipo di notizie fornite, va specificato che mentre in alcune relazioni sono contenute informazioni generali sull'istituto della difesa civica (es. Basilicata, Sardegna, Liguria, Lombardia, Val D'Aosta), in altre si è preferito fornire chiarimenti sul funzionamento del proprio ufficio o ancora sulla legge istitutiva (es. Emilia Romagna).

Includere nella relazione annuale tutta una serie di informazioni sul Difensore civico può rappresentare un metodo efficace per accrescere la conoscenza dell'istituto, delle funzioni che esso svolge e per facilitarne l'accesso. L'ufficio deve essere visibile e ciò dipende principalmente dagli sforzi che gli stessi Difensori civici fanno per assicurare un'adeguata pubblicità al proprio lavoro.

A questo proposito potrebbe essere inserita in ogni relazione una parte comune che spieghi le funzioni del Difensore civico e come tale strumento di tutela possa essere utile al cittadino, oltre alle "istruzioni" che ogni singolo Difensore civico ritiene opportuno includere al fine di semplificare il più possibile l'accesso al suo ufficio; anche queste informazioni potrebbero essere fornite sulla base di uno schema comune concordato precedentemente.

3. *Alcuni aspetti particolari*

Come è noto in Italia non ha ancora un Difensore civico nazionale: in attesa degli sviluppi normativi descritti nell'introduzione, la difesa civica si è sviluppata a livello regionale, con una attività di supplenza dei Difensori civici regionali e a livello locale, laddove sono stati istituiti i Difensori civici locali, ai sensi dell'art. 8 L. 142/90.

Da questo quadro normativo emergono alcuni aspetti particolari sui quali sono opportune alcune considerazioni.

A. *I rapporti con i Difensori civici locali*

Un dato particolare emergente dalla lettura delle relazioni è l'attenzione del Difensore civico regionale all'azione dei Difensori civici locali.

Molti uffici svolgono in rapporto alla difesa civica locale un'azione di coordinamento, prevista in molti casi dalle leggi regionali (art. 3.3. Toscana, art. 3.3. Umbria, art. 2.4 Lazio, art. 7 Abruzzo, art. 13 Emilia Romagna) o esercitata nella prassi (Veneto, Lombardia).

L'obiettivo dovrebbe essere quello di costituire una "rete" di Difensori civici quale sistema pratico e veloce a vantaggio del cittadino; in questo caso, infatti, quest'ultimo dovrebbe limitarsi a presentare la sua richiesta al Difensore civico più vicino e sarebbe compito della "rete" far sì che essa arrivi a destinazione, che raggiunga cioè il Difensore civico competente.

Un sistema di questo tipo potrebbe inoltre evitare il fenomeno, segnalato in molte relazioni, della provenienza del maggior numero di istanze dal capoluogo ove l'ufficio ha sede.

L'attivazione della "rete" appare oggi piuttosto problematica data la scarsa attuazione dell'art. 8 della legge 142 del 1990. Per ovviare alla mancanza del Difensore civico locale numerose leggi regionali hanno previsto la possibilità della convenzione con il Difensore civico regionale. Attualmente convenzioni tra Difensore civico regionale ed enti locali si hanno in Val d'Aosta, in Emilia Romagna⁴, in Toscana⁵, in Veneto⁶; la Provincia di

⁴ Dove il Difensore civico Regionale è convenzionato con il Comune di Bologna, e addirittura con l'Azienda Municipalizzata per i trasporti pubblici di Bologna e comuni limitrofi.

Trento e il Friuli Venezia Giulia hanno convenzioni in atto e la Regione Basilicata ha approvato uno schema di convenzione quadro tra Difensore civico regionale ed enti locali. È però evidente che l'attività di difesa civica non può comunque accentrarsi nella sola sede regionale; è importante che l'ufficio sia presente sul territorio, facilmente raggiungibile; è opportuno che il Difensore civico abbia uno stretto contatto con la realtà locale, per esercitare il suo ruolo fondamentale di promozione dei diritti e anche per sviluppare un proficuo rapporto di collaborazione con le associazioni di società civile presenti sul territorio, senza contare che ciò comporterebbe la necessità di potenziare l'organico dell'ufficio.

Ciò che indubbiamente è necessario al buon funzionamento del sistema di difesa civica è l'azione di coordinamento fra Difensore civico regionale e Difensori civici locali, azione necessaria per definire l'ambito delle rispettive competenze, considerato che spesso possono verificarsi sovrapposizioni e per definire rapporti di collaborazione.

A tal proposito è opportuno ricordare come il progetto di legge proposto dal Coordinamento dei Difensori civici regionali risolva il problema della difesa civica a livello locale nel senso sopra auspicato, rendendo cioè obbligatoria la garanzia della difesa civica a livello locale e demandando all'ente locale il ricorso a forme di difesa civica associate o convenzionate, soprattutto quando si tratti di piccoli comuni (art. 26 del progetto di legge).

B. Il confronto internazionale

Quando ci si accosta al tema della difesa civica è importante tener presente che l'istituto del "Difensore civico" va inquadrato all'interno di un sistema che supera i limiti dello stato nazionale per articolarsi in una rete di Difensori civici impegnati dal livello locale a quello sovranazionale, in un'ampia funzione di promozione e tutela dei diritti umani internazionalmente riconosciuti. La natura stessa di tale funzione di tutela, nonostante la peculiarità delle varie realtà locali e nazionali, porta infatti a fronteggiare problemi simili, per cui è opportuno che l'azione dei Difensori civici sia oggetto di rapporti di scambio e di riflessione. In questo senso è bene ricordare una nota di Marten Oosting, attuale Presi-

⁴ Il Difensore civico è convenzionato con i Comuni di Altopescio (LU), Borgo S. Lorenzo (FI), Montespertoli (FI), Pontassieve (FI), Carnaiolo (LU).

⁵ Il comune di Pieve di Sacco (PD). È in atto la Convenzione con il comune di Selvazzano Dentro (PD).

dente dell'Istituto Internazionale dell'Ombudsman (I.O.I.) che afferma: "Il Difensore civico occupa un incarico solitario. Poter discutere dei propri problemi, migliorare le procedure e condividere esperienze con altri Ombudsmen sarà per lui/lei di grande beneficio". Ciò comporta la necessità di disporre di una struttura capace di gestire tali rapporti e di fornire il necessario supporto tecnico per esempio nella cura di documenti spesso in lingua straniera e per corrispondere con uffici esteri.

In alcune delle relazioni esaminate si fa cenno all'esigenza di arricchire la propria esperienza attraverso la partecipazione ad incontri internazionali promossi dalle Associazioni regionali o internazionali dell'Ombudsman e spesso si riferisce sull'avvenuta partecipazione ad incontri di questo tipo.

C. Organizzazione degli uffici

Un ulteriore aspetto importante che emerge dalle relazioni riguarda il problema delle risorse a disposizione del Difensore civico e la differente dotazione di organico⁸.

Si fa notare come la disponibilità di personale tecnicamente preparato incida sul tipo di attività svolta dal Difensore civico: in alcune regioni (Toscana, Lombardia, Emilia Romagna) l'ufficio del Difensore civico lavora distribuendo ad ogni collaboratore ambiti specifici di competenza per ciascun settore, mentre dove l'ufficio ha poco personale, è il Difensore civico ad occuparsi direttamente di tutto.

È innegabile che maggiori risorse consentano di concludere un maggior numero di pratiche in tempi più ridotti: è opportuno ricordare a questo proposito che, laddove ci sia l'iniziativa d'ufficio, le possibilità di intervento e quindi il potenziale carico di lavoro, vanno al di là di quelle che sono le richieste di intervento dell'utenza, che talvolta necessitano di risposte urgenti, con l'esigenza per l'ufficio del Difensore civico di approfondire in poche ore la disciplina complessa di settori nei quali il funzionario dell'amministrazione interlocutrice vanta magari un'esperienza decennale.

Per questo è importante che vengano fornite al Difensore civico anche le risorse umane con le necessarie competenze giuridico amministrative. Del resto le caratteristiche dello "staff" dell'Ombudsman sono fra i parametri richiesti dallo I.O.I e dal Consiglio d'Europa;

⁸ Gli uffici che dispongono di un maggior numero di dipendenti sono quelli della Lombardia (15 addetti), Toscana (11 addetti), Lazio (11 addetti), Emilia Romagna (10 addetti), Friuli V. G. (8 addetti).

le risorse umane rientrano tra quei mezzi necessari all'Ombudsman per svolgere il proprio ruolo in autonomia ed indipendenza. Non a caso, in paesi dove la cultura dell'Ombudsman è più avanzata, come l'Australia, la legge definisce con esattezza anche i poteri che i singoli funzionari dell'ufficio possono esercitare⁹. Al contrario nella prassi italiana tale esigenza si è affermata con lentezza ed è stato molto difficile per il Difensore civico avere garanzie di un organico sufficiente per svolgere il proprio lavoro.

Quello della disponibilità di risorse umane e materiali potrebbe rappresentare una forma occulta di controllo indiretto all'autonomia dell'istituto. Alcune leggi hanno tuttavia cercato di porre rimedio prevedendo una sorta di concerto fra il Difensore civico e la struttura (di solito il Consiglio Regionale) che deve provvedere alla dotazione organica del personale dell'ufficio¹⁰.

Dalle relazioni spesso emergono problemi in merito all'adeguatezza della sede, particolarmente problematico è il caso della Basilicata dove l'ufficio è stato trasferito in periferia, in un luogo difficilmente raggiungibile dai cittadini¹¹; conosciamo già quale importanza riveste per l'efficacia dell'istituto l'aspetto della accessibilità, ed in questo senso, a parte l'ubicazione dell'ufficio assume rilevanza anche la questione della raggiungibilità telefonica; a questo riguardo, pare che molti uffici dispongano ancora di una sola linea o comunque di un numero di linee insufficienti alla domanda dell'utenza. C'è da segnalare, come dato positivo, che alcuni uffici, oltre a disporre di più linee (es. Lombardia, Emilia Romagna, Toscana, Veneto, Val d'Aosta) hanno allestito anche un Numero Verde (es. Toscana) agevolando così gli utenti più lontani dal capoluogo.

Per quanto riguarda la dotazione strumentale, si può notare che in alcune regioni, l'ufficio del Difensore civico (Provincia Autonoma di Bolzano, la Lombardia, la Toscana, il Veneto) dispone di un sistema informatico per la gestione delle pratiche. Questo permette non solo il reperimento veloce della pratica attraverso il nominativo dell'utente, la gestione informatizzata delle scadenze, la produzione di statistiche e ricerche in ordine all'esito e alla tipologia degli interventi e delle amministrazioni coinvolte, ma dà anche la

⁹ Cfr. Commonwealth Ombudsman Report 94/95 pag. 214.

¹⁰ Cfr. ad esempio art. 15 della legge Toscana che dispone "Alla dotazione organica, alla dotazione del personale, ai locali e ai mezzi necessari per il funzionamento dell'ufficio provvede l'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale, sentito il Difensore civico." Disposizioni analoghe sono contenute nell'art. 14 della legge del Veneto, nell'art. 19 della legge del Piemonte, nell'art. 10 della legge della Calabria, nell'art. 11 della legge di Bolzano. Più incisiva appare la formulazione dell'art. 15 della legge dell'Emilia Romagna e dell'art. 10 della legge della Basilicata, la quale parla di "intesa" con il Difensore civico.

¹¹ Anche l'Emilia Romagna riporta problemi simili, poi risolti con l'assegnazione di una nuova sede.

possibilità di non perdere le informazioni acquisite durante lo studio di una pratica e di poterle riutilizzare per la rapida risoluzione di un'altra.

In futuro tale patrimonio informativo potrebbe divenire parte di una banca dati comune a tutti gli uffici in vista di una collaborazione più attiva. Purtroppo c'è da segnalare come a fronte di situazioni avanzate da parte di alcuni uffici corrisponda in altre realtà la mancanza assoluta di tale risorse.

Un altro problema a cui si fa cenno in varie relazioni è connesso con il fatto che, laddove non si sono assunte precise soluzioni, l'assenza di sedi decentrate fa sì che il Difensore civico regionale sia in pratica il Difensore civico dei cittadini del capoluogo in cui ha sede l'ufficio. Alcuni uffici risolvono il problema con il funzionario "itinerante" (Provincia di Bolzano, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna), molte leggi prevedono le sedi decentrate. E' opportuno ribadire tuttavia che la soluzione ideale rimane quella della realizzazione e dell'effettivo funzionamento della "rete" di Difensori civici.

Angela Doria e Vittorio Gasparini

COORDINAMENTO DIFENSORI CIVICI REGIONALI
SCHEMA DI RILEVAZIONE STATISTICA ATTIVITA'
DIFENSORI CIVICI REGIONALI E DELLE PROVINCE AUTONOME
(DA ALLEGARE ALLA RELAZIONE ANNO.....)

Richieste di intervento:

	nell'anno _____	totale _____
istituzionali	% _____	_____
extra istituzionali	% _____	_____

N° fascicoli aperti _____

Presentate da persone:

singole	_____
associate	_____
altri	_____

Materie:**Percentuale:**

Affari Istituzionali	_____
Sicurezza Sociale	_____
Sanità ed Igiene	_____
Istruzione e Formazione Professionale	_____
Lavoro	_____
Ordinamento del personale e Organizzazione	_____
Tasse, Tributi, canoni	_____
Sanzioni Amministrative	_____
Territorio	_____
Attività contrattuale P.A.	_____
Attività produttive	_____
Istituti di partecipazione, Accesso agli atti, Procedimento	_____
Altro _____	_____

Esito delle istanze in materie istituzionali:

pratiche concluse e istanze soddisfatte

pratiche concluse per quanto di competenza e istanze non definite

richieste non pertinenti

ritiro delle pratiche da parte degli istanti

istanze in attesa di risoluzione da parte delle amministrazioni interessate

pratiche concluse perché trasmesse ad altra istituzione competente

pratiche concluse e istanze non soddisfatte

Esito delle istanze in materie extra istituzionali:

pratiche concluse e istanze soddisfatte

pratiche concluse per quanto di competenza e istanze non definite

richieste non pertinenti

ritiro delle pratiche da parte degli istanti

istanze in attesa di risoluzione da parte di amministrazioni interessate

pratiche concluse perché trasmesse ad altra istituzione competente

pratiche concluse e istanze non soddisfatte

Enti destinatari dell'intervento:

Regione

Province

Comuni

Comunità Montane o Comprensori

ULSS

Enti ed Aziende dipendenti dalla Regione

Amministrazioni dello Stato

Richieste di intervento ricevute da altri Difensori Civici**Nazionali**

Esteri

Richieste di intervento ricevute e inoltrate ad altri D.C**Nazionali**

Esteri

Richieste di intervento ricevute ed inoltrate al Mediateur Europeo

Richieste di intervento ricevute dal Mediateur Europeo

Interventi d'Ufficio

Contatti decentrati

ALLEGATI.***Numero Difensori Civici previsti ai sensi art. 8 l. 142/90:***

nei Comuni	_____	_____
nelle Province	_____	_____
in altre Istituzioni	_____	_____

Nº. convenzionamenti tra Difensore Civico Regionale e delle***Province Autonome di Trento e Bolzano con:***

Comuni	_____
Province	_____
Comunità Montane	_____
Comprensori	_____

LEGENDA

PAGINA BIANCA

Difensore Civico Regionale - Relazione Anno 1997

Allegato B8

Relazione anno 1996 del Mediateur Europeo

Esiti seminario organizzato dal Mediateur Europeo - Bruxelles 23-24 giugno 1997 sul tema "La supervisione dell'applicazione del diritto comunitario a livello nazionale"

Comunicazione del Presidente della Commissione per le petizioni del Parlamento Europeo e Risoluzione della stessa Commissione riguardanti le forme di reciproca collaborazione ed integrazione

8. 9. 97

IT

Gazzetta ufficiale delle Comunità europee

C 272/1

I

(Comunicazioni)

IL MEDIATORE EUROPEO

RELAZIONE ANNUALE 1996

(97/C 272/01)

Strasburgo, 21 aprile 1997

ON. JOSÉ MARÍA GIL-ROBLES GIL-DELGADO

Presidente
Parlamento Europeo
97-113, rue Belliard
B-1047 Bruxelles

Signor Presidente,

A norma dell'articolo 138 E, paragrafo 1, del Trattato che istituisce la Comunità europea e dell'articolo 3, paragrafo 8 della decisione del Parlamento europeo sullo Statuto e le condizioni generali per l'esercizio delle funzioni del Mediatore, presento la mia relazione per l'anno 1996.

JACOB SÖDERMAN
Mediatore europeo

C 272/2



Gazzetta ufficiale delle Comunità europee

8. 9. 97

SOMMARIO

	Pagina
1. PREFAZIONE DEL MEDIATORE EUROPEO	4
2. DENUNCE AL MEDIATORE	6
2.1. La base giuridica dell'attività del Mediatore	6
2.2. Modalità di trattamento delle denunce	6
2.2.1. Il mandato del Mediatore europeo	7
2.2.2. Ricevibilità delle denunce	7
2.2.3. Giustificazione delle indagini	8
2.3. Analisi delle denunce	8
2.4. Suggerimento di contattare altri organi	8
2.5. Decisioni a seguito di un'indagine del Mediatore	8
3. DECISIONI A SEGUITO DI UN'INDAGINE	10
3.1. Casi nei quali non si è rilevata cattiva amministrazione	10
3.1.1. Parlamento europeo	10
Risoluzione di un contratto	10
3.1.2. Commissione europea	10
Test nucleari nella Polinesia francese	10
Garanzia dell'indagine sull'impatto ambientale riguardante i programmi Phare-Tacis	11
Accesso ad informazioni detenute dalla Commissione europea	13
Diritti delle persone iscritte in un elenco di riserva	13
Accesso all'informazione sui programmi della Commissione	14
Accesso a un documento della Commissione	14
Tutela del segreto nell'ambito delle sostanze nucleari	15
Misure adottate dopo l'abolizione delle operazioni doganali alle frontiere	16
Sovraffollamento alla Scuola europea di Bruxelles II	17
Assunzione da una lista di riserva dopo un concorso	18
La cittadinanza quale requisito per un sussidio	18
3.2. Denunce ritirate dall'interessato	19
3.2.1. Commissione europea e Parlamento europeo	19
Informazioni scorrette fornite dagli uffici della CE e del PE a Roma	19
3.3. Casi risolti dalle istituzioni	20
3.3.1. Parlamento europeo	20
Accesso agli elenchi di presenza dei MPE	20
3.3.2. Consiglio dell'Unione europea	20
Accesso ai documenti detenuti dal Consiglio	20
3.3.3. Commissione europea	22
Compensazione finanziaria chiesta da un'impresa per il preventivo lavoro di organizzazione di una conferenza	22
Ritardo nella risposta a richieste d'informazioni	22
Mancato pagamento di una sovvenzione promessa	23
Attribuzione ad una spiaggia della «bandiera blu», indice di qualità e pulizia	23

8. 9. 97

IT

Gazzetta ufficiale delle Comunità europee

C 272/3

	Pagina
Ritardato pagamento di una fattura	24
Direttiva sull'assicurazione non-vita	24
Rimborso delle spese di viaggio e di soggiorno	25
Accesso all'informazione riguardante l'esito di un concorso	25
Ritardi nella risposta pervenuta dalla Commissione	26
3.3.4. Istituto Euratom	26
Mancata osservanza di un obbligo contrattuale	26
3.4. Casi chiusi con una nota critica del Mediatore	26
3.4.1. Parlamento europeo	26
Concorso pubblico: perdita della lettera di una candidata	26
3.4.2. Consiglio dell'Unione europea	27
Esclusione da un concorso	27
3.4.3. Commissione europea	28
Trattamento della Commissione europea di denunce riguardanti la mancata valutazione d'impatto ambientale: Newbury Bypass	28
Trattamento della Commissione europea della valutazione dell'impatto ambientale per l'ampliamento di una autostrada: M40 Motorway	32
Mancata risposta alla richiesta di posticipare il tempo limite	36
3.5. Casi di cattiva amministrazione conclusi con un progetto di raccomandazione del Mediatore	39
3.5.1. Agenzia europea per l'ambiente	39
Comunicazione dei motivi di reiezione di una candidatura	39
3.6. Indagine di propria iniziativa del Mediatore con progetto di raccomandazione	40
Accesso del pubblico ai documenti delle istituzioni comunitarie	40
4. RELAZIONI CON IL PARLAMENTO EUROPEO E LA COMMISSIONE EUROPEA	44
4.1. Il Parlamento europeo e la Commissione per le petizioni	44
4.2. La Commissione europea	45
5. RELAZIONI CON I DIFENSORI CIVICI NAZIONALI	46
6. STRATEGIA DI INFORMAZIONE	47
6.1. Pubblicazioni	47
6.2. Conferenze e incontri	47
6.3. Relazioni con i mezzi di informazione	49
ALLEGATI	50
A. Statistiche	50
B. Conferenze e visite	55
C. Discorsi del Mediatore	57
D. Articoli e interviste	58
E. Spese	62
F. Personale dell'ufficio del Mediatore	63

C 272/4

IT

Gazzetta ufficiale delle Comunità europee

8. 9. 97

1. PREFAZIONE DEL MEDIATORE EUROPEO

La relazione annuale 1996 è la prima a coprire un intero anno di attività del Mediatore europeo. Nella relazione annuale 1995 avevo illustrato dettagliatamente il ruolo e le procedure di lavoro dell'ufficio nonché i compiti amministrativi legati all'insediamento dell'ufficio stesso. Avevo anche spiegato quanto sia importante che le attività del Mediatore siano esercitate pubblicamente, precisando quali regole sarebbero state seguite al riguardo. La presente relazione si concentra maggiormente sui lavori dell'ufficio del Mediatore in relazione al trattamento dei casi che gli sono sottoposti.

TRATTAMENTO DELLE DENUNCE E INIZIATIVE

Il completamento del processo di insediamento dell'ufficio ha richiesto un notevole sforzo a livello amministrativo, in particolare l'assunzione di nuovo personale, la messa a punto delle procedure di lavoro e lo sviluppo di servizi di informazione tecnica. Contemporaneamente è stato possibile cominciare ad occuparsi più attivamente del trattamento delle denunce. Nel 1996 l'ufficio del Mediatore ha trattato 1 041 casi.

Di questi, 842 erano nuove denunce ricevute nel 1996, inviate nella maggior parte da privati cittadini. Solo 86 provenivano da imprese e associazioni. Inoltre, 29 denunce sono state trasmesse da deputati del Parlamento europeo e 10 petizioni sono state deferite dalla commissione per le petizioni, con il consenso dell'autore della petizione, perché fossero trattate come denunce. Nel corso dell'anno sono state avviate 3 indagini di propria iniziativa.

Sono state avviate indagini in 210 casi, comprese le tre iniziative. Le indagini sono state condotte a termine in 102 casi, per 82 dei quali si è concluso che non vi era stata cattiva amministrazione. Due ricorrenti hanno ritirato le proprie denunce. In 12 casi il problema è stato risolto dall'istituzione in modo soddisfacente per il ricorrente. La Commissione europea ha in genere agito in questo senso, dimostrando così un atteggiamento positivo nei confronti dei cittadini e delle attività del Mediatore. È anche per questo motivo che non vi sono stati casi in cui l'intervento del Mediatore ha condotto a una composizione amichevole.

Nel corso dell'anno si sono constatati 34 casi di cattiva amministrazione. 32 di essi sono stati chiusi con un'osservazione critica indirizzata all'istituzione o organo interessato. In altre parole, non si è ritenuto necessario, date le circostanze, proporre progetti di raccomandazione. Una denuncia e una delle indagini di propria iniziativa si sono concluse con progetti di raccomandazioni alle istituzioni o organi interessati.

L'esito delle denunce nel 1996 rispecchia il fatto che l'ufficio del Mediatore europeo era ancora nella fase iniziale. Le procedure stabilite nello statuto del Mediatore europeo, illustrate nella relazione annuale dell'anno scorso, fanno sì che si debbano prevedere quasi sei mesi per le audizioni, la raccolta di informazioni e la traduzione. La prima relazione concernente un intero anno presenta quindi risultati che sono stati raggiunti principalmente nella seconda metà dell'anno, quando è divenuto veramente possibile risolvere i casi. È chiaro che in futuro le denunce avranno un esito molto più favorevole per i ricorrenti.

Il 1997 offrirà molte più opportunità per ricercare soluzioni amichevoli con le istituzioni comunitarie interessate e di seguire le attività del Parlamento europeo e della sua commissione per le petizioni, in quanto il Parlamento, in sede di esame del bilancio del Mediatore per il 1997, ha reso possibile l'apertura di una piccola antenna a Bruxelles a questo scopo.

INFORMARE I CITTADINI EUROPEI

Nel corso dell'anno l'esame della ricevibilità è stato completato in 921 casi. In 323 di questi (35%) la denuncia rientrava nel mandato del Mediatore europeo, contro i 598 casi (65%) in cui esulava dal mandato.

8. 9. 97

IT

Gazzetta ufficiale delle Comunità europee

C 272/5

Tutti i difensori civici ricevono denunce che si situano al di fuori del loro mandato. Nel caso del Mediatore europeo il numero di tali denunce sembra lentamente ridursi, pur restando relativamente elevato.

Ho affrontato il problema informando più chiaramente i cittadini dell'esistenza e del mandato del Mediatore europeo e a tale scopo mi sono anche recato in visita negli Stati membri. Queste iniziative sono presentate nella relazione.

Oltre alla comunicazione regolare di informazioni ai media, vi è stata stretta cooperazione con gli Uffici informazioni del Parlamento europeo, le rappresentanze della Commissione e gli uffici dei difensori civici nazionali e organi analoghi negli Stati membri. Tale cooperazione mirava a diffondere informazioni accurate indirizzandole specificamente ai cittadini, alle imprese e alle associazioni che hanno un'autentica esigenza di essere al corrente della possibilità di denunciare casi di cattiva amministrazione nelle attività delle istituzioni e degli organi comunitari. Questa campagna di informazione continuerà nel 1997 e si concentrerà in particolare sui difensori civici regionali e organi analoghi, che rivestono grande importanza in numerosi Stati membri.

Inoltre, in 243 dei casi irricevibili i ricorrenti sono stati invitati a rivolgersi ad un organo competente, in genere un difensore civico nazionale o un organo analogo (130 casi). In 47 casi al ricorrente è stato suggerito di presentare una petizione al Parlamento ovvero la denuncia è stata deferita direttamente; con il consenso del ricorrente, alla commissione per le petizioni per essere trattata come petizione.

Molte delle denunce irricevibili sollevavano questioni attinenti alla legislazione comunitaria. Ho pertanto avviato una cooperazione flessibile, che potrà in futuro svilupparsi in una rete attiva, con organismi a livello europeo e nazionale che si occupano di ricorsi connessi alla legislazione europea. Il 12 e 13 settembre 1996 è stato organizzato un seminario a Strasburgo, con la partecipazione del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione nonché dei difensori civici nazionali e organi analoghi (in genere commissioni per le petizioni). Un invito speciale è andato alla commissione per le petizioni del Parlamento europeo, che è stata rappresentata alla riunione.

Nella riunione si è generalmente convenuto che la cooperazione tra gli organi interessati deve essere impostata su base informale, flessibile e paritetica. La cooperazione dovrà consistere nello scambio di informazioni, pareri e consulenze su questioni di diritto comunitario allo scopo di trattare le richieste e le denunce dei cittadini in modo più efficace. Si è oltre deciso di creare una rete di responsabili dei collegamenti, che è stata completata nel 1996. Per l'anno successivo si prevede la pubblicazione di un bollettino e l'organizzazione di un seminario per i responsabili dei collegamenti, al fine di approfondire le loro conoscenze di diritto comunitario. Questa cooperazione potrebbe contribuire a fare del diritto comunitario una realtà concreta a tutti i livelli dell'Unione europea.

Desidero ringraziare tutte le istituzioni e gli organi comunitari per l'atteggiamento costruttivo e disponibile mostrato nel corso dell'anno nei loro contatti con l'ufficio del Mediatore europeo. Desidero inoltre ringraziare i difensori civici nazionali e le commissioni nazionali per le petizioni per lo spirito di cooperazione di cui hanno dato prova nelle nostre azioni comuni. Infine, desidero esprimere la mia gratitudine ai deputati e ai funzionari del Parlamento europeo per il sostegno e l'aiuto datomi nell'insediamento di questa nuova istituzione.

Il clima di cooperazione in cui ho lavorato nel corso dell'anno dimostra, a mio avviso, l'esistenza di un autentico impegno delle varie parti nei confronti di un'Europa più umana e più sociale per i suoi cittadini.

JACOB SÖDERMAN

2. DENUNCE AL MEDIATORE

Il compito più importante del Mediatore europeo è quello di trattare i casi di cattiva amministrazione delle istituzioni e degli organi comunitari. I possibili casi di cattiva amministrazione sono sottoposti all'attenzione del Mediatore principalmente attraverso le denunce presentate dai cittadini europei. Il Mediatore ha inoltre la facoltà di condurre indagini di propria iniziativa.

Qualsiasi cittadino europeo o qualsiasi persona residente in uno Stato membro può presentare una denuncia al Mediatore. Possono inoltre presentare denuncia imprese, associazioni o altri organismi che abbiano sede sociale nell'Unione. Le denunce possono essere presentate al Mediatore direttamente oppure tramite un deputato del Parlamento europeo.

Se il ricorrente lo richiede, la denuncia viene trattata in via riservata. Come precisato nella relazione annuale 1995 e nella relazione della commissione per le petizioni concernente la relazione del Mediatore, le denunce al Mediatore sono trattate pubblicamente, a meno che l'autore della denuncia richieda la riservatezza. È importante che il Mediatore operi nel modo più aperto e trasparente possibile, sia per consentire ai cittadini europei di seguirne e comprenderne il lavoro, sia per fornire un buon esempio ad altri.

Nel 1996 il Mediatore ha trattato 1 041 casi. 842 erano nuove denunce ricevute nel 1996. Di queste, 717 erano state inviate direttamente da singoli cittadini, 46 provenivano da associazioni e 40 da imprese. 29 denunce sono state trasmesse da deputati del Parlamento europeo e 10 petizioni al Parlamento europeo sono state deferite al Mediatore dalla commissione per le petizioni del Parlamento perché le trattasse come denunce. 196 casi sono stati riportati dal 1995. Il Mediatore ha inoltre avviato tre indagini di propria iniziativa. (Cfr. Allegato A, Statistiche, pag. 50).

2.1 LA BASE GIURIDICA DELL'ATTIVITÀ DEL MEDIATORE

L'attività del Mediatore è svolta in conformità dell'articolo 138 E del trattato che istituisce la Comunità europea e dello statuto del Mediatore⁽¹⁾. L'articolo 14 dello statuto prevede che il Mediatore adotti disposizioni di esecuzione. Data la limitata esperienza per quanto concerne il funzionamento dell'ufficio del Mediatore euro-

peo, le disposizioni di esecuzione sono state attuate nel corso del 1996 a titolo indicativo e provvisorio.

Tali disposizioni, adottate il 4 settembre 1996, riguardano il funzionamento interno dell'ufficio del Mediatore; tuttavia, onde assicurare che costituiscano un documento comprensibile e utile per i cittadini, esse comprendono anche materiale concernente le altre istituzioni e organi che figura già nello statuto del Mediatore.

Il Mediatore ha informato la commissione per le petizioni e la commissione per il regolamento del Parlamento europeo di avere adottato disposizioni di esecuzione a titolo indicativo e provvisorio. Le disposizioni di attuazione ufficiali e definitive saranno adottate nel corso del 1997.

Come indicato nella relazione annuale del Mediatore per il 1995 e nella corrispondente relazione della commissione per le petizioni, esiste un accordo tra la commissione parlamentare e il Mediatore in merito al reciproco deferimento, ove opportuno, di denunce e petizioni. Nel 1996 10 petizioni sono state deferite al Mediatore, con il consenso dell'autore, perché le trattasse come denunce. 5 denunce sono state deferite alla commissione per le petizioni, con il consenso del ricorrente, perché venissero trattate come petizioni. Inoltre, in 42 casi il Mediatore ha raccomandato al ricorrente di presentare una petizione al Parlamento europeo.

In considerazione dell'accordo e del suo soddisfacente funzionamento all'atto pratico, il Mediatore non ha ritenuto necessario elaborare una proposta quale prevista all'articolo 161, paragrafo 1 del regolamento del Parlamento europeo. Si ritiene tuttavia necessario che il Parlamento approvi disposizioni per le proprie procedure in relazione all'articolo 3, paragrafi 7 e 8 dello statuto del Mediatore. Il Mediatore è disposto a prendere in considerazione l'elaborazione di una proposta in tal senso.

2.2 MODALITÀ DI TRATTAMENTO DELLE DENUNCE

Tutte le denunce inviate al Mediatore sono registrate. Di esse viene dato riscontro per iscritto al ricorrente, con una lettera che lo informa della procedura di esame della sua denuncia e in cui sono indicati il nominativo e il numero telefonico del giurista che se ne occupa. La tappa successiva consiste nell'esaminare se la denuncia rientri nel mandato del Mediatore.

⁽¹⁾ Decisione del Parlamento europeo 94/262 del 9 marzo 1994 sullo statuto e le condizioni generali per l'esercizio delle funzioni del Mediatore. GU L 113 del 4. 5. 1994, pag. 15.

8. 9. 97

IT

Gazzetta ufficiale delle Comunità europee

C 272/7

2.2.1 IL MANDATO DEL MEDIATORE EUROPEO

Il mandato del Mediatore europeo, definito all'articolo 138 E del trattato CE, lo abilita a ricevere le denunce di qualsiasi cittadino dell'Unione o di qualsiasi persona fisica o giuridica, che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro, e riguardanti casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni o degli organi comunitari, salvo la Corte di giustizia e il Tribunale di primo grado nell'esercizio delle loro funzioni giurisdizionali. Una denuncia esula pertanto dal mandato se:

- 1) il ricorrente non è una persona abilitata a presentare una denuncia;
- 2) non riguarda un'istituzione o un organo comunitario;
- 3) riguarda la Corte di giustizia o il Tribunale di primo grado nell'esercizio delle loro funzioni giurisdizionali;
- 4) non concerne un possibile caso di cattiva amministrazione.

Chi può presentare una denuncia?

Un cittadino colombiano si è rivolto al Mediatore per lagnarsi delle autorità tedesche, che a suo avviso violavano i suoi diritti umani tenendolo in carcere anziché rimandarlo in Colombia. Il Mediatore ha ritenuto che il ricorrente fosse una persona autorizzata dal trattato a presentare una denuncia, in quanto fisicamente presente sul territorio dell'Unione. Tuttavia, la denuncia esulava dal suo mandato, in quanto non riguardava un'istituzione o un organo comunitario. Pertanto, il Mediatore non ha avviato un'indagine.

(Denuncia 972/24.10.96/FMO/DE/DT)

Esempi di denunce non riguardanti possibili casi di cattiva amministrazione

Un deputato del Parlamento europeo si è lagnato con il Mediatore, accusando la commissione per le petizioni di cattiva amministrazione. Sosteneva che la commissione accumulava considerevoli ritardi nell'esame delle petizioni, operava discriminazioni nei confronti dei cittadini di lingua olandese e fissava il calendario delle riunioni di commissione in conflitto con le riunioni di altre commissioni del Parlamento.

Nella sua decisione il Mediatore ha ricordato che il diritto di ogni cittadino dell'Unione di rivolgere una petizione al Parlamento europeo si basa sugli articoli 8 D e 138 D del trattato e ha pertanto valore «costituzionale». Di conseguenza, il metodo di esame delle petizioni riveste la massima importanza. Difficoltà serie e persistenti nel trattamento delle petizioni potrebbero violare i diritti dei cittadini ad un esame ragionevolmente efficiente delle loro petizioni. Tuttavia, è responsabilità del Parlamento europeo stesso organizzare i propri servizi in

modo da poter esercitare le proprie competenze istituzionali. La denuncia sollevava questioni politiche anziché questioni di cattiva amministrazione suscettibili di rientrare nelle competenze del Mediatore. Pertanto, il Mediatore non ha avviato un'indagine.

(Denuncia 420/9.2.96/PLMB/B)

In un altro caso, un ricorrente spagnolo ha criticato una presunta decisione della Commissione europea di proibire alla sig.ra Ritt Bjerregaard, Commissario competente per l'ambiente, di pubblicare un libro sotto forma di diario delle sue esperienze nel corso dei primi mesi presso la Commissione.

Secondo un comunicato stampa rilasciato dalla sig.ra Bjerregaard, il ritiro del libro dalla pubblicazione è stato il risultato di una sua decisione personale. Non vi erano pertanto atti amministrativi che potessero essere oggetto di una denuncia al Mediatore. Pertanto, il Mediatore non ha potuto esaminare il caso.

(Denuncia 266/29.11.95/MJA/ES)

2.2.2 RICEVIBILITÀ DELLE DENUNCE

Una denuncia che rientra nelle competenze del Mediatore deve soddisfare altri criteri di ricevibilità prima che il Mediatore possa avviare un'indagine. Tali criteri, previsti dallo statuto del Mediatore, sono i seguenti:

- 1) l'autore e l'oggetto della denuncia devono essere identificati (articolo 2, paragrafo 3 dello statuto);
- 2) il Mediatore non può intervenire nei procedimenti avviati dinanzi a un organo giurisdizionale né rimettere in discussione la fondatezza di una decisione giudiziaria di un siffatto organo (articolo 1, paragrafo 3);
- 3) la denuncia deve essere presentata entro due anni a decorrere dalla data in cui i fatti che la giustificano sono portati a conoscenza del ricorrente (articolo 2, paragrafo 4);
- 4) la denuncia deve essere preceduta dai passi amministrativi appropriati presso le istituzioni o gli organi interessati (articolo 2, paragrafo 4);
- 5) in caso di denuncia inerente ai rapporti di lavoro tra istituzioni e organi comunitari e i loro dipendenti, devono essere state esaurite le possibilità interne di domanda o ricorso amministrativo prima che possa essere presentata la denuncia (articolo 2, paragrafo 8).

Un esempio di irricevibilità

Un cittadino austriaco si è lagnato con il Mediatore che un concorso organizzato dalla Commissione per amministratori di nazionalità austriaca non si era svolto nella

C 272/8

IT

Gazzetta ufficiale delle Comunità europee

8. 9. 97

debita forma. Egli sosteneva, tra l'altro, che le prove scritte non erano state valutate dai membri della commissione giudicatrice, ma da assessori esterni provenienti dal Ministero austriaco degli affari esteri, e che non era stato rispettato l'anonimato dei candidati.

Il ricorrente aveva già adito il Tribunale di prima istanza. Poiché il procedimento riguardava le stesse parti e gli stessi fatti oggetto della denuncia al Mediatore, era di applicazione l'articolo 1, paragrafo 3 dello statuto, per cui il Mediatore non ha potuto trattare la denuncia.

(Denuncia 216/8.11.95/MH/A)

2.2.3 GIUSTIFICAZIONE DELLE INDAGINI

Il Mediatore può trattare le denunce che rientrano nelle sue competenze e che soddisfano i criteri di ricevibilità. L'articolo 138 E del trattato CE prevede che egli «proceda alle indagini che ritiene giustificate». In taluni casi possono non esservi motivi sufficienti per giustificare l'avvio di un'indagine da parte del Mediatore, anche se la denuncia è tecnicamente ricevibile. Quando una denuncia è già stata trattata come petizione dalla commissione per le petizioni del Parlamento europeo, il Mediatore considera in genere che non sia giustificato avviare un'indagine, salvo che vengano presentati nuovi elementi.

Un esempio di denuncia che non giustificava l'avvio di un'inchiesta

Al Mediatore europeo è stata presentata una denuncia concernente l'unità di sviluppo cooperativo del FAS, finanziata dal Fondo sociale europeo. Il ricorrente sosteneva che una domanda di contributo presentata dal FAS non era stata presa in debita considerazione, ma non forniva alcun elemento di prova a sostegno di tale affermazione. Il Mediatore ha pertanto deciso che non vi fossero motivi sufficienti per avviare un'inchiesta.

(Denuncia 582/12.5.96/MG/IRL)

2.3 ANALISI DELLE DENUNCE

Su un totale di 842 nuove denunce registrate nel 1996, il 17% proveniva dal Regno Unito, il 14% dalla Germania, l'11% dalla Spagna, l'11% dalla Francia e il 10% dall'Italia. Un'analisi completa dell'origine geografica delle denunce figura all'Allegato A, Statistiche, pag. 50.

Nel 1996, il processo di esame delle denunce per accertare se rientrano nelle competenze del Mediatore, soddisfano i criteri di ricevibilità e giustificano l'apertura di un'inchiesta è stato completato in 921 casi. Il 35% delle denunce esaminate è risultato rientrare nella sfera di

competenza del Mediatore. Di queste, 254 soddisfacevano i criteri di ricevibilità, ma 47 non giustificavano l'avvio di indagini. Sono state pertanto avviate indagini in 207 casi.

La maggior parte delle denunce che hanno dato adito ad un'indagine concernevano la Commissione europea (81%). Come si è osservato nella relazione annuale 1995, la Commissione è il principale organo comunitario che prende decisioni che hanno un impatto diretto sui cittadini. È pertanto normale che essa sia l'oggetto principale delle denunce dei cittadini. 19 denunce concernevano il Parlamento europeo e 4 il Consiglio dell'Unione europea.

I principali tipi di cattiva amministrazione contestati sono il non rispetto degli obblighi, vale a dire il mancato esercizio da parte della Commissione europea del suo ruolo di «custode dei trattati» nei confronti degli Stati membri (83 casi), procedure irregolari o mancato rispetto dei diritti della difesa (30 casi), assenza di trasparenza (30 casi), iniquità o abuso di potere (16 casi), disfunzioni o incompetenza (18 casi), ritardi evitabili e discriminazioni (ambidue 15 casi).

2.4 SUGGERIMENTO DI CONTATTARE ALTRI ORGANI

Se una denuncia esula dalle sue competenze o è irricevibile, il Mediatore cerca di consigliare al ricorrente di rivolgersi ad un altro organo che possa occuparsene. Nel 1996 ciò è avvenuto in 243 casi, la maggior parte dei quali concernevano una norma comunitaria.

In 130 casi si è consigliato al ricorrente di rivolgersi a un difensore civico nazionale o regionale o a un'organismo analogo. A 42 ricorrenti è stato consigliato di presentare una petizione al Parlamento europeo, cui si aggiungono 5 denunce trasmesse alla commissione per le petizioni, con il consenso del ricorrente, per essere trattate come petizioni. In 43 casi si è consigliato di contattare la Commissione europea: questo dato comprende alcuni casi in cui una denuncia del ricorrente contro la Commissione è stata dichiarata irricevibile in quanto non erano stati compiuti i debiti passi amministrativi presso la Commissione.

2.5 DECISIONI A SEGUITO DI UN'INDAGINE DEL MEDIATORE

Quando il Mediatore decide di avviare un'indagine in relazione a una denuncia, il primo passo consiste nella trasmissione della denuncia e degli eventuali allegati all'istituzione o all'organo comunitario interessato perché formuli un primo parere. Una volta ricevuto il primo parere, lo si trasmette al ricorrente, che è invitato a esprimere i propri commenti.

8. 9. 97

IT

Gazzetta ufficiale delle Comunità europee

C 272/9

In alcuni casi l'istituzione o l'organo stesso provvedono a risolvere il caso in modo soddisfacente per il ricorrente. Se questo risulta dal primo parere e dai commenti del ricorrente, il caso viene chiuso in quanto «risolto dall'istituzione». In alcuni altri casi il ricorrente decide di ritirare la denuncia e il fascicolo viene chiuso per questo motivo.

Se la denuncia non è risolta dall'istituzione né ritirata dal ricorrente, il Mediatore continua la propria indagine. Se essa non evidenzia un caso di cattiva amministrazione, il ricorrente e l'istituzione o l'organo interessato ne sono informati e il caso viene chiuso.

Se l'indagine fa emergere un caso di cattiva amministrazione, il Mediatore ricerca una soluzione amichevole per porvi rimedio e dare soddisfazione al ricorrente. Se una soluzione del genere non è possibile, o se la ricerca di una composizione amichevole fallisce, il Mediatore chiude il fascicolo rivolgendo un'osservazione critica all'istituzione o all'organo interessato oppure constata formalmente la cattiva amministrazione e propone raccomandazioni.

Un'osservazione critica è considerata appropriata nei casi in cui la cattiva amministrazione non risulta avere portata generale e non appare necessaria un'azione ulteriore del Mediatore.

Nei casi in cui appare invece necessaria un'azione ulteriore da parte del Mediatore (vale a dire casi più gravi di cattiva amministrazione o casi di portata generale), il Mediatore adotta una decisione corredata di un progetto di raccomandazioni destinata all'istituzione o all'organo interessato. In conformità dell'articolo 3, paragrafo 6 dello statuto del Mediatore, l'istituzione o l'organo interessato sono tenuti a trasmettere entro tre mesi un parere circostanziato, che può essere costituito dall'accettazione della decisione del Mediatore e dalla descrizione delle misure adottate per dare attuazione alle raccomandazioni.

Nel 1996 il Mediatore ha avviato 210 indagini, 207 delle quali in relazione a denunce e 3 di propria iniziativa.

12 casi sono stati risolti dall'istituzione o dall'organo stesso. Altre 2 denunce sono state ritirate dal ricorrente. In 82 casi le indagini del Mediatore non hanno rivelato casi di cattiva amministrazione. In 32 casi è stata rivolta un'osservazione critica all'istituzione. In 2 casi sono state formulate raccomandazioni; per ambedue il termine di tre mesi per la trasmissione di un parere circostanziato dell'istituzione o dell'organo interessato scade nel 1997. (Per ulteriori dettagli cfr. Allegato A, Statistiche, pag. 50).

EUROPA-PARLAMENTET PARLAMENTU EUROPEU EUROPEES PARLAMENT
EUROPÄISCHES PARLAMENT PARLEMENT EUROPEEN PARLAMENTO EUROPEO
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ PARLAMENTO EUROPEO EUROOPAN PARLAMENTTI
EUROPEAN PARLIAMENT



EUROPA PARLAMENTET

COMMISSIONE PER LE PETIZIONI

IL PRESIDENTE

Lussemburgo,
SB/d

000230 07.01.1998

On. Lucio STRUMENDO
Difensore Civico della
Regione Veneto
Bacino Orseolo
S. Marco 1122
I - 30124 VENEZIA

Caro Collega,

come era stato promesso durante il Congresso che si è tenuto a Barcellona il 29 ed il 30 ottobre 1997, ho sottoposto con favore alla commissione per le petizioni l'idea di far uso della facoltà di trasmettere ai Difensori Civici e alle Commissioni per le Petizioni regionali e locali le petizioni che per loro natura possono meglio esser esaminati da tali organi.

Ho il piacere di informarLa del fatto che tale principio è stato accolto con grande soddisfazione dalla commissione per le petizioni; la commissione spera che, per converso, riceverà da parte dei Difensori Civici e delle Commissioni per le Petizioni regionali e locali le petizioni ed i reclami che questi ricevono e che possono rientrare nell'ambito di attività dell'Unione europea; tale scambio sarebbe utile e positivo per la difesa dei cittadini.

Invio inoltre in allegato l'ultima relazione annuale di attività della commissione per le petizioni: so che si tratta di un documento assai meno completo di molte relazioni annuali di organi consimili nazionali e regionali, ma il Parlamento europeo deve sottostare alle difficoltà di un lavoro effettuato in 11 lingue.

Voglia gradire, caro Collega, i miei più cordiali saluti.

UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO REGIONE DEL VENETO	
Protocollo	
N.	67
DATA	20.01.1998

Allegato

Sandro FONTANA

PARLAMENTO EUROPEO

*documenti di seduta*

EDIZIONE IN LINGUA ITALIANA

28 maggio 1997

A4-0190/97

RELAZIONE

sulle deliberazioni della commissione per le petizioni nell'anno parlamentare 1996-1997

Commissione per le petizioni

Relatore: on. Roy Perry

DOC_IT\RR\328\328064

PE 221.940/def.

Procedura di consultazione
maggioranza semplice
Procedura di cooperazione (prima lettura)
maggioranza semplice
Procedura di cooperazione (seconda lettura)
maggioranza semplice per approvare la posizione comune
maggioranza dei deputati che compongono il Parlamento per respingere o modificare la
posizione comune
Parere conforme
maggioranza dei deputati che compongono il Parlamento per esprimere parere conforme
maggioranza semplice per approvare la posizione comune
maggioranza dei deputati che compongono il Parlamento per respingere o modificare la
posizione comune

***I Procedura di codecisione (prima lettura)
maggioranza semplice
***II Procedura di codecisione (seconda lettura)
maggioranza semplice per approvare la posizione comune
maggioranza dei deputati che compongono il Parlamento per approvare la dichiarazione di
intenzione di respingere la posizione comune o per modificare o confermare la posizione della
posizione comune
***III Procedura di codecisione (terza lettura)
maggioranza semplice per approvare il progetto comune
maggioranza dei deputati che compongono il Parlamento per respingere o modificare la
posizione comune

INDICE

	Pagina
Pagina regolamentare	3
A. PROPOSTA DI RISOLUZIONE	4
B. MOTIVAZIONE	7
Allegati	15

In conformità dell'articolo 157, paragrafo 5 del regolamento, la commissione per le petizioni informa il Parlamento con periodicità semestrale sui risultati delle proprie deliberazioni.

Nella riunione del 25 e 26 febbraio 1997 la commissione per le petizioni ha nominato relatore l'on. Perry.

Nella riunione del 26 maggio 1997 ha esaminato il progetto di relazione e approvato le conclusioni all'unanimità.

Hanno partecipato alla votazione gli onn.: Fontana, presidente; Perry, relatore; Camison Asensio, Fitzsimons, Frutos Gama (in sostituzione dell'on. Miranda de Lage), Papakyriazis, Schmidbauer, Smith e Tamino.

La relazione è stata depositata il 28 maggio 1997.

Il termine per la presentazione degli emendamenti sarà indicato nel progetto di ordine del giorno della tornata nel corso della quale la relazione sarà esaminata.

3. Petizioni 1996-1997

nella seduta del 10.6

A4-0190/97**Risoluzione sulle deliberazioni della commissione per le petizioni nell'anno parlamentare 1996-1997**Il Parlamento europeo,

- visto il trattato sull'Unione europea, in particolare gli articoli 8 D e 138 D del trattato che istituisce la Comunità europea,
 - visti gli articoli 156-158, in particolare l'articolo 157, paragrafo 5, del suo regolamento,
 - viste le proprie precedenti risoluzioni sulle petizioni, in particolare la risoluzione sulle deliberazioni della commissione per le petizioni nell'anno parlamentare 1995-1996, approvata il 19 luglio 1996 sulla base della relazione annuale ⁽¹⁾,
 - vista la sua risoluzione del 17 novembre 1993 e la sua decisione del 9 marzo 1994 concernente lo statuto e le condizioni generali per l'esercizio delle funzioni del mediatore ⁽²⁾,
 - vista la risoluzione del 14 luglio 1995 sul ruolo del mediatore europeo nominato dal Parlamento europeo ⁽³⁾,
 - vista la relazione della commissione per le petizioni (A4-0190/97),
- A. considerando che quello di presentare petizioni al Parlamento europeo costituisce un diritto fondamentale della cittadinanza dell'Unione,
- B. considerando che i cittadini dell'Unione e le persone che in essa risiedono aspirano chiaramente, col presentare petizioni al Parlamento europeo, a un più stretto coinvolgimento nello sviluppo dell'Unione stessa,
- C. considerando che le petizioni rappresentano uno degli strumenti migliori per le istituzioni e gli organismi comunitari per acquisire informazioni dirette sull'effetto della legislazione comunitaria sulle vite dei cittadini europei e sulle violazioni del diritto comunitario,
- D. considerando che una stretta cooperazione con le amministrazioni degli Stati membri è importante se si vuole facilitare ai cittadini europei l'esercizio dei propri diritti in tutta l'Unione europea,
- E. considerando che le petizioni rafforzano la funzione di controllo del Parlamento europeo e rivelano casi gravi di mancata conformità con il diritto comunitario,
- F. considerando inoltre che un numero crescente di petizioni segnala gravi casi di carenze e violazioni del diritto comunitario e pertanto solleva spesso questioni politiche e legislative,
- G. considerando la necessità di una stretta collaborazione con il mediatore europeo,

⁽¹⁾ GU C 261 del 9.9.1996, pag. 195.⁽²⁾ GU L 113 del 4.5.1994, pag. 15.⁽³⁾ GU C 249 del 25.9.1995, pag. 226.

1. sottolinea che le petizioni costituiscono un diritto fondamentale sancito dai trattati e uno strumento idoneo per acquisire informazioni dirette per quanto riguarda l'opinione del pubblico su problemi di politica comunitaria e per individuare le carenze della legislazione comunitaria e controllare la mancata applicazione e trasposizione del diritto comunitario;
2. rileva che, conformemente all'articolo 138 D del trattato CE, il Parlamento europeo è il depositario del diritto di petizione;
3. si impegna a fornire quanto più rapidamente possibile una risposta adeguata alle petizioni, vale a dire alle richieste d'intervento, agli inviti ad attivarsi, a cambiare politica o a fornire un parere presentate al Parlamento individualmente o in associazione con altri da qualsiasi cittadino dell'Unione europea, nonché da ogni persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro;
4. ribadisce la sua opinione secondo cui il diritto di petizione fornisce al Parlamento un quadro delle difficoltà delle amministrazioni europee e nazionali, come per esempio comportamenti burocratici, violazioni dei principi comunitari e inadeguatezza delle normative; ritiene che le carenze riscontrate nel diritto comunitario dovrebbero essere utilizzate quale base per ampliare e/o migliorare le norme comunitarie;
5. raccomanda a tutte le proprie commissioni e delegazioni di esaminare con la necessaria attenzione e sollecitudine le petizioni loro trasmesse per parere, informazione o attribuzione, e di tener conto, nell'ambito delle loro competenze, delle violazioni del diritto comunitario e delle carenze in esso riscontrate messe in evidenza dalle petizioni loro trasmesse dalla commissione per le petizioni; le invita in tale contesto a informare la commissione per le petizioni delle iniziative politiche e legislative assunte in seguito a petizioni e a chiederne il parere al riguardo;
6. incarica i suoi servizi competenti di dare pubblicità regolarmente e frequentemente con tutti i mezzi idonei, al diritto di petizione, all'iter di presentazione e al trattamento delle petizioni nonché a petizioni importanti;
7. rileva che, conformemente all'articolo 138 E del trattato CE, il mediatore è abilitato a ricevere le denunce di qualsiasi cittadino dell'Unione o di qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro riguardanti casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni o degli organi comunitari, salvo la Corte di giustizia e il Tribunale di primo grado nell'esercizio delle loro funzioni giurisdizionali, e dichiara che intende continuare la sua stretta, profonda e fruttuosa collaborazione con il mediatore europeo;
8. ringrazia la Commissione per la sua cooperazione nell'esame delle petizioni e prende atto del fatto che essa ha tenuto conto delle precedenti richieste della commissione per le petizioni di esaminare più rapidamente le petizioni che le vengono trasmesse in conformità dell'articolo 157, paragrafo 3, del regolamento;
9. chiede alla Commissione e alla commissione per le petizioni di mettere a punto congiuntamente procedure più efficaci per poter garantire un trattamento delle petizioni rapido e soddisfacente per i firmatari; ritiene che si debbano ampliare e coordinare i sistemi di elaborazione elettronica dei dati esistenti: occorre verificare in che misura le informazioni elaborate possano essere messe a disposizione delle istituzioni comunitarie e dei cittadini su Intranet e/o Internet;
10. sottolinea la necessità di fissare, congiuntamente alle altre istituzioni, nel quadro di accordi interistituzionali, i termini per le risposte e le indagini concernenti le petizioni trasmesse dalla commissione per le petizioni del Parlamento;

11. rileva che i funzionari del Consiglio partecipano raramente alle riunioni della commissione per le petizioni e invita il Consiglio a rispondere all'invito, rivolto dal presidente della commissione, a garantire una partecipazione regolare dei suoi funzionari;
12. chiede alla Commissione di stabilire chiari livelli di servizio che i cittadini europei siano autorizzati ad aspettarsi dalla Commissione; tali livelli dovrebbero soddisfare, tra l'altro, i seguenti principi fondamentali:
 - si richiedono livelli elevati e soggetti a controllo, con pubblicazione delle statistiche,
 - deve essere fornita un'informazione esauriente e accurata su come vengano gestiti i servizi, quale sia l'ammontare della spesa e chi ne sia preposto e ne abbia la responsabilità,
 - deve essere prevista una consultazione pubblica,
 - i cittadini sono autorizzati ad attendersi un cortese riscontro in ogni occasione e una risposta alle richieste entro scadenze rese note mediante pubblicazione e riconosciute ufficialmente;
13. invita la Commissione ad assicurare una stretta collaborazione tra la commissione per le petizioni e gli organi competenti della Commissione per quanto concerne l'iniziativa "Citizens First" da essa avviata;
14. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione e la relazione della sua commissione alla Commissione, al Consiglio, ai governi e ai parlamenti degli Stati membri, alle loro commissioni per le petizioni, nonché ai difensori civici o organi analoghi negli Stati membri.

MEDIATORE EUROPEO



JACOB SÖDERMAN

Egr. Prof. Lucio STRUMENDO
Difensore Civico Regione Veneto
S. Marco 1122
Bacino Orseolo
30124 Venezia

Strasburgo, 29.7.1997

Gentile Collega,

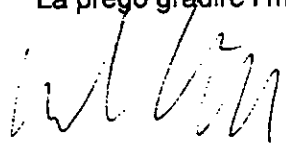
mi prego trasmetterLe in allegato una relazione riguardante il seminario dei funzionari di collegamento dei Difensori Civici nazionali ed organi simili che ha avuto luogo a Bruxelles il 23 e 24 giugno 1997. }

La relazione contiene alcune proposte per incrementare lo sviluppo della rete di collegamento che i partecipanti al seminario vorrebbero sottoporre alla Sua attenzione.

Il mio discorso durante la riunione degli Ombudsmen europei prevista a Gerusalemme dal 9 all'11 settembre 1997 farà riferimento alla relazione e alle suddette proposte. Mi auguro che sarà possibile cogliere l'occasione per accordarci sulla futura cooperazione nell'ambito della rete di collegamento in base alle linee indicative contenute nella relazione.

Spero di poterLa incontrare nuovamente a Gerusalemme e poter in tal modo conoscere (?) il Suo punto di vista in merito.

La prego gradire i miei auguri più sinceri ed i migliori saluti.


Jacob SÖDERMAN

Allegato

Loz *1/2* *1/2*

UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO REGIONE DEL VENETO	
Protocollo	
N.	708
DATA	6 AGO. 1997

**Seminario della rete di funzionari europei di collegamento
dei difensori civili nazionali e di organi simili
Bruxelles, 23 e 24 giugno 1997**

"La supervisione dell'applicazione del diritto comunitario a livello nazionale"

Relazione elaborata da Jon ANDERSEN (Danimarca), Diego BERMEJO (Spagna) e Ian HARDEN (ufficio del Mediatore europeo)

Il seminario ha inizio con la presentazione, da parte di Lars CLEVERSKÖLD (ufficio del difensore civico svedese), di una esperienza nazionale relativa ad un caso che interessa il diritto comunitario.

Segue una discussione da cui risulta che tutti gli uffici nazionali riconoscono il diritto comunitario come parte importante della base giuridica della loro attività. Tutti gli uffici nazionali possono ricevere denunce da persone che lamentano la violazione dei loro diritti ai sensi delle norme comunitarie. Alcuni uffici sono anche particolarmente interessati al diritto comunitario quale fonte di principi generali di diritto amministrativo che possono essere utilizzati per il loro lavoro.

Per quanto concerne l'informazione, sono stati individuati due tipi di carenze:

- (i) l'informazione e la consulenza circa il diritto applicabile a casi specifici
- (ii) informazioni generali sul diritto comunitario.

Per quanto riguarda il primo punto, si sottolinea che gli uffici nazionali non possono ottenere una pronuncia della Corte di giustizia in base alla procedura di cui all'articolo 177. Attualmente gli uffici nazionali ottengono pareri da numerose fonti, che comprendono la rappresentanza permanente del loro paese e la Commissione. Peter DYBERG, dell'ufficio del Mediatore europeo, provvederà all'invio del bollettino della Corte di giustizia a tutti gli uffici nazionali che ne facciano richiesta.

L'idea che, nei limiti delle risorse disponibili, il Mediatore europeo dovrebbe contribuire direttamente a eliminare il deficit in materia di informazione riceve l'approvazione generale. Nel corso del seminario si è avuto un utile avvio con l'intervento di Peter DYBERG, concernente gli strumenti per individuare il diritto comunitario e il rapporto tra diritto comunitario e diritto amministrativo.

Durante la seconda sessione del seminario, presieduta dal sig. Philippe BARDIAUX (Francia), il sig. Axel VOSS (rete EURO-JUS, Germania) descrive il lavoro della rete EURO-JUS dei consulenti giuridici in ciascuno Stato membro. I consulenti, che sono assunti con contratto dalla Commissione, forniscono consulenze ai cittadini in merito a una vasta gamma di questioni che interessano il diritto comunitario. Alcune di queste questioni sembrano rientrare nella competenza del difensore civico nazionale e di organi simili. Si afferma che contatti tra uffici nazionali e consulenti EURO-JUS nello Stato interessato potrebbero aiutare i cittadini a entrare in contatto con l'organismo più atto ad assisterli.

Nel corso di una sessione presieduta dalla signora Heleen KOLDEWEE (Paesi Bassi), il sig. VAN NUFFEL (Commissione) descrive la procedura seguita dalla Commissione per l'applicazione del diritto comunitario ai sensi dell'articolo 169 del trattato. Egli afferma che, per tutelare i diritti individuali, esistono modi più efficaci della procedura di cui all'articolo 169, in particolare l'azione presso i tribunali nazionali. Segue una discussione da cui risulta che sarebbe utile informare la Commissione delle competenze dei difensori civici nazionali e degli organi simili.

I partecipanti al seminario assistono a una parte della riunione della commissione per le petizioni del Parlamento europeo. In seguito il sig. Saverio BAVIERA (segreteria della commissione per le petizioni) li informa sul diritto a presentare petizioni.

Nel corso della sessione finale del seminario, presieduta dal sig. Michael BROPHY (Irlanda), i partecipanti discutono le possibilità pratiche di una futura cooperazione.

I difensori civici nazionali e gli organi simili potrebbero prendere in considerazione le seguenti proposte:

1 Una lettera di collegamento

Dopo la discussione di una bozza distribuita nel corso del seminario, si ritiene utile che il Mediatore europeo elabori regolarmente una lettera di collegamento che contenga in particolare informazioni:

- da parte di difensori civici nazionali e di organi simili circa casi rientranti nel diritto comunitario nonché circa l'applicazione dei principi del diritto comunitario (tali informazioni potrebbero consistere in compendi in inglese o francese e fornire altresì la base per sezioni sul diritto comunitario nelle relazioni annuali)
- circa importanti decisioni di diritto amministrativo della Corte di giustizia e casi trattati dal Mediatore europeo concernenti il diritto amministrativo.

2 Informazione dei cittadini

I difensori civici nazionali e gli organi simili potrebbero prendere in esame la possibilità di includere informazioni sulla loro competenza a trattare questioni di diritto comunitario nella documentazione utilizzata per le pubbliche relazioni.

3 Altre riunioni

Tutti i partecipanti ritengono utili altre riunioni della rete di collegamento (una o due l'anno), organizzate dal Mediatore europeo e con una distribuzione anticipata della documentazione. Tali riunioni potrebbero dare l'opportunità di integrare e approfondire il flusso di informazioni ottenuto attraverso la lettera di collegamento. In particolare, potrebbero consentire uno scambio di informazioni circa le competenze rispettive nonché l'attività dei diversi difensori civici nazionali e degli organi simili, inclusa la discussione sui loro rapporti con i difensori civici regionali nel contesto nazionale.

Una futura riunione potrebbe anche fornire l'opportunità di un dialogo con rappresentanti della Corte di giustizia e della Commissione.

Il Mediatore europeo potrebbe altresì promuovere seminari su questioni specifiche di diritto comunitario che interessano gli uffici nazionali. Tali seminari potrebbero essere organizzati da organismi come l'Istituto europeo della pubblica amministrazione e l'Accademia del diritto europeo, ovvero dal Mediatore europeo.

Difensore Civico Regionale - Relazione Anno 1997

Allegato B9

Relazione del Difensore civico regionale alla Conferenza dei Difensori Civici Regionali d'Europa (Barcellona 29-30 ottobre 1997) sul tema "Las administraciones autonomicas regionales y los deriechos humanos en el proceso de integracion social de ciudadanos de paises terceros y la aplicacion de las politicas de sanidad, educacion y vivienda"

**Konferenz der Ombudsmänner und der regionalen
Petitionsausschüsse der Europäischen Gemeinschaft und die
Zusammenarbeit mit dem Bürgerrechtsvertreter des
Europäischen Volkes**

**Conference of Ombudsmen and Regional Petitions
Commissions of the European Union, and Cooperation with
the European Ombudsman**

**Conferencia de los Ombudsman y de las Comisiones de
Petitionen regionales de la Unión Europea y la cooperación
con el Defensor del Pueblo Europeo**

**Conferència dels Ombudsman i de les Comissions de
Peticions regionals de la Unió Europea i la cooperació amb el
Defensor del Poble Europeu**

**Conférence des Ombudsmen et des Commissions de
Pétitions régionales de l'Union Européenne et la coopération
avec le Médiateur Européen**

**Conferenza degli ombudsman e delle commissioni per le
petizioni regionali dell'Unione Europea e della cooperazione
con il difensore civico europeo**

**Barcelona, Palau Reial de Pedralbes
29 i 30 d'octubre 1997**



**SÍNDIC DE GREUGES
DE CATALUNYA**

PROGRAMMA 29 OTTOBRE 1997

09.30

PRESENTAZIONE UFFICIALE

Presidenza a cura del Sig. Joan Reventós i Carner, presidente del Parlamento di Catalogna, e altre autorità.

10.00

Relazione del difensore civico europeo, Sig. Jacob Söderman: "Ragioni e obiettivi della cooperazione tra le istituzioni europee e i difensori civici regionali, insieme ad altri organismi, nel controllo del diritto comunitario".

Moderatore: Sig. Anton Cañellas, difensore civico di Catalogna.

Interventi e dibattito.

11.30

Pausa caffè.

11.50

"Il diritto di petizione davanti al Parlamento Europeo".

Presentazione: Sig. Sandro Fontana, presidente della commissione per le petizioni del Parlamento Europeo.

Relatore: Sig. Saverio Baviera, segretario della commissione per le petizioni del Parlamento Europeo.

Moderatore: Sig. Juan Bautista Monserrat Mesanza, difensore civico d'Aragona.

Interventi e dibattito.

13.30

Pranzo offerto dalla Diputació Provincial di Barcellona.

16.00

Relazione del Sig. Dyrberg, consigliere giuridico principale della segreteria del difensore civico europeo.

"Principi e prassi dell'attuale diritto comunitario".

Moderatore: Sig.ra Petra Bierwirth, presidente della commissione per le petizioni dello stato di Brandeburgo, Germania. Interventi e dibattito.

17.30

Pausa caffè.

17.45

Relazione del Sig. José Martínez Aragón, consigliere giuridico principale della segreteria del difensore civico europeo.

"Giurisprudenza recente del Tribunale di giustizia delle Comunità Europee".

Moderatore: Sig. Alberto Olivo, difensore civico della Regione Trentino.

Interventi e dibattito.

19.00

Hotel e tempo libero.

20.30

I partecipanti saranno condotti dai rispettivi hotel al Palazzo della Generalitat.

21.00

Cena al Palazzo della Generalitat, offerta dal presidente di Catalogna, Sig. Jordi Pujol.

30 OTTOBRE 1997

09.30

Le amministrazioni autonome e regionali e i programmi dell'Unione Europea che permettono la mobilità delle persone e gli aiuti economici nel processo di integrazione, di formazione e di sviluppo economico e i diritti dei cittadini.

Impostazione generale: Sig. Anton Cañellas, difensore civico di Catalogna.

Relatore, specificamente sui programmi culturali: Sig. Jan Gorden, ombudsman della comunità fiamminga, Belgio.

Moderatore: Sig.ra Martina Leistschneider, presidente della commissione per le petizioni dello Stato di Hesse, Germania. Interventi e dibattito.

11.00

Pausa caffè.

11.15

Le amministrazioni autonome e regionali e i diritti umani nel processo di integrazione sociale dei cittadini di paesi terzi e l'applicazione delle politiche riguardanti la sanità, l'educazione e la casa.

Relatore: Sig. Lucio Strumendo, difensore civico della Regione Veneto.

Moderatore: Sig. Xabier Markiegi, difensore civico dei Paesi Baschi.

Interventi e dibattito.

12.45

Gli interventi congiunti nella lotta contro il razzismo e la xenofobia.

Relatore: Sig. Fernando Giménez Navarro, difensore civico delle isole Canarie.

Moderatore: Sig. Frederick Marks, commissario per l'amministrazione locale in Scozia.

Interventi e dibattito.

14.15

Pranzo.

16.00

Esposizione e discussione dei brevi contributi presentati: informazioni dell'ombudsman della Comunità fiamminga; informazioni dei difensori civici delle Regioni italiane a statuto speciale; eccetera.

Moderatore: Sig. Arturo Lizón, difensore civico della Comunitat Valenciana.

17.00

Ritorno in hotel.

18.00

I partecipanti saranno condotti dai rispettivi hotel al Municipio di Barcellona.

18.30

CHIUSURA UFFICIALE

Presieduta dal Sig. Joan Clos i Matheu, sindaco di Barcellona, nel Municipio della città.

19.30

I partecipanti si recheranno al Parlamento di Catalogna.

19.45

Ricevimento del presidente del Parlamento di Catalogna, Sig. Joan Reventós i Carner, nel Palazzo del Parlamento.

21.00

Visita all'Acquario e cena informale di commiato offerta dall'autorità portuaria di Barcellona.

NOTA: Tutti gli interventi delle giornate saranno tradotti simultaneamente in francese, inglese, italiano, spagnolo, tedesco.

**CONFERENCIA DE LOS OMBUDSMAN Y DE LAS COMISIONES DE
PETICIONES REGIONALES DE LA UNION EUROPEA Y LA
COOPERACION CON EL DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO**

**BARCELONA - PALACIO REAL DE PEDRALBES
29 - 30 OTTOBRE 1997**

RELAZIONE

***LAS ADMINISTRACIONES AUTONOMICAS REGIONALES Y LOS DERECHOS
HUMANOS EN EL PROCESO DE INTEGRACION SOCIAL DE CIUDADANOS DE
PAISES TERCEROS Y LA APLICACION DE LAS POLITICAS DE SANITAD,
EDUCACION Y VIVIENDA.***

RELATORE:

**ON. PROF. LUCIO STRUMENDO
DIFENSORE CIVICO DELLA REGIONE VENETO
ITALIA**

Gli storici del diritto internazionale fanno risalire la nascita del diritto internazionale moderno e l'idea di "sovranità esterna" ai teorici spagnoli del XVI° secolo e innanzitutto a Francisco de Vitoria. Questi avrebbe in particolare offerto un fondamento giuridico alla conquista del nuovo mondo all'indomani della sua scoperta. Le idee basilari della sua costruzione teorica, affidata alle "RELECTIONES" svolte all'Università di Salamanca attorno al 1530, sono essenzialmente tre:

- a) la configurazione dell'ordine mondiale come società naturale di Stati sovrani;
- b) la teorizzazione di una serie di diritti naturali dei popoli e degli Stati;
- c) la ridefinizione della dottrina della "guerra giusta" come sanzione giuridica per le "iniuriae" subite.

In questa, che qualcuno ha definito come la "concezione più grandiosa e innovatrice" di de Vitoria, è implicita l'idea dell'umanità come persona morale rappresentativa di tutto il genere umano; ma da essa deriva anche l'idea di "sovranità statale esterna", che servirà a dare legittimazione alla conquista ed un impianto ideologico al carattere europeo del diritto internazionale.

F. de Vitoria propone questa definizione del diritto internazionale : "quod naturalis ratio inter omnes gentes constituit, vocatur jus gentium". Esiste dunque una società ed una comunione naturale fra i popoli, ognuno dei quali ha il diritto di entrare in relazione con gli altri. Sembrerebbe una concezione dell'ordine giuridico mondiale informata non solo all'uguaglianza ma anche alla fratellanza universale. Solo che de Vitoria ne fa derivare una lunga serie di altri diritti delle genti, la cui apparente universalità è smentita dal loro carattere vistosamente asimmetrico: innanzitutto lo "jus peregrinandi et degendi" e quindi il diritto di transito e la libertà dei mari; in secondo luogo lo "ius commercii", in terzo luogo lo "ius occupationis" sulle terre incolte; in quarto luogo lo "ius migrandi", ossia di trasferirsi nel nuovo mondo e di acquisirne la cittadinanza. Dove è chiaro il carattere concretamente disuguale di tutti questi diritti, astrattamente universali:

sono di fatto solo gli europei a poterli esercitare, trasferendosi, occupando, dettando le leggi dello scambio disuguale.

E' del tutto evidente che nel mezzo millennio che ci distanzia dai tempi della conquista del nuovo mondo e nell'imminenza dell'inizio del terzo millennio, molte cose sono cambiate nel mondo: nei popoli, negli stati, nelle economie, negli assetti sociali, politici e costituzionali, nel riconoscimento dei diritti fondamentali, nella costruzione delle sedi sovranazionali di garanzia dei diritti.

Eppure, per ironia della storia, alcune delle indicazioni di F. de Vitoria, spogliate della loro dimensione utopica e della loro utilità asimmetrica, possono risultare fertili.

Innanzitutto l'ipotesi della umanità, intesa come riferimento unificante, può oggi essere resa attuale attraverso il concetto di "costituzionalismo mondiale", ed essere resa capace di offrire alle varie carte dei diritti fondamentali le garanzie per la loro effettività. La seconda indicazione che possiamo trarre riguarda i diritti dei popoli che de Vitoria enunciò a beneficio dei conquistatori e che oggi l'occidente ha il "dovere di riconoscere a tutti i popoli del mondo, come una sorta di risarcimento" (Luigi Ferrajoli): e cioè lo "ius societatis et communicationis, lo ius peregrinandi etc." e di acquisire la cittadinanza.

Questi diritti furono i primi ad essere affermati come "naturali" per tutti gli esseri umani dalla Dichiarazione del 1789 e da tutte le successive costituzioni; ma oggi, dopo le conquiste che per secoli l'Europa ha condotto nel mondo, prendere sul serio quei valori, ossia i diritti umani proclamati dalle carte costituzionali, vuol dire avere il coraggio di disancorarli dalla "cittadinanza", ossia dall'ultimo privilegio di status rimasto nel diritto moderno.

Ho ritenuto di porre in premessa al ragionamento sul fenomeno migratorio extracomunitario verso l'Italia e l'Europa queste brevi considerazioni storico-giuridiche non solo perchè l'immigrazione è diventata un fenomeno di dimensione mondiale; ma anche perchè nella definizione delle politiche e delle leggi, che

debbono costituire il fondamento per la regolazione dei flussi e dei diritti, si tengano in considerazione gli elementi di “storicità” e di peculiarità del fenomeno medesimo, che -come è noto - ha da sempre accompagnato lo sviluppo delle società umane alla ricerca delle condizioni ora della sopravvivenza, ora del benessere, ora della felicità, ora del potere. Bisogna infatti considerare che il valore di “cittadinanza”, quella nazionale come quella Europea, è un processo continuo verso l’integrazione, un equilibrio fra cooperazione e sussidiarietà, fra unità e pluralismo

E’ emblematico il caso dell’Italia: la quale, così come nel quindicesimo e sedicesimo secolo con i suoi “mercantanti” o artisti, banchieri, imprenditori e navigatori, fiorentini o veneziani, pisani o genovesi ha portato la cultura della modernità nel mondo; inversamente fra la fine dell’ottocento e la prima metà del nostro secolo ha visto molti milioni di uomini e famiglie migrare verso altri paesi dell’Europa o verso le Americhe o verso l’Australia alla ricerca di lavoro; ed oggi questo Paese, avviato nella strada dello sviluppo tecnologico ed economico e dell’ integrazione comunitaria, registra una forte pressione all’ingresso di migranti sia dai paesi del Nordafrica che dai paesi dell’est balcanico.

Tutta l’Europa occidentale, prima di consolidare il suo sviluppo industriale, è stata una area di grande emigrazione. Tuttavia nessun paese ha registrato un esodo così imponente come quello Italiano. L’Italia, a partire dall’unificazione del 1861 ad oggi, ha conosciuto circa 27 milioni di espatri. Solo negli anni ‘80 si è verificato il passaggio da paese di emigrazione a paese di immigrazione.

Voglio dire in sostanza che per affrontare correttamente le politiche poste dal fenomeno migratorio in Italia come in Europa - e con esse garantire una effettiva attuazione dei principi e dei diritti fondamentali ed una efficace azione di solidarietà - è necessario partire da un valido supporto conoscitivo. Conoscere equivale a “demistificare gli interessi di parte, le posizioni di comodo, la mancanza di senso storico, la mancanza di coraggio nelle decisioni” (Mons. Di

Liegro), la carenza di impostazioni strategiche ed organiche, lasciandosi prendere dalle contingenze e dalle emergenze; come è avvenuto in Italia fino ad ora, quando finalmente si sta per affrontare la materia con una rigorosa ed organica legge quadro e si stanno per adempiere le procedure che consentono anche all'Italia di aderire all'accordo di Schengen.

Oggi, secondo le stime dell'ONU - Population Division, le migrazioni si compongono di una massa di più di 100 milioni di persone e l'aumento avviene al ritmo di almeno un milione all'anno. La pressione migratoria è alimentata dall'andamento negativo dell'economia nei paesi in via di sviluppo, dall'elevata crescita demografica, dai conflitti, dal degrado ambientale e dalle sfavorevoli condizioni climatiche, dall'impoverimento dell'agricoltura, dalle guerre regionali a sfondo etnico o religioso o nazionalistico, dalla facilità delle comunicazioni, delle conoscenze, degli spostamenti. Insomma le migrazioni attuali sono una risultante strutturale, la somma delle interdipendenze a livello mondiale.

Anche l'Europa è stata e continua ad essere una area di grande sbocco per i flussi migratori. Nel corso di questo dopoguerra si sono registrate fasi ed andamenti differenziati del fenomeno in corrispondenza degli andamenti delle economie dei singoli paesi. Nella fase attuale (dati del 1/1/96) nei 15 Paesi dell'Unione Europea vivono circa 18 milioni di cosiddetti "non nazionali": è una cifra, non elevata, che corrisponde al 4,6% dell'intera popolazione residente e che è ospitata principalmente in Germania, in Gran Bretagna e Francia. La parte più consistente di essi (13 milioni) è rappresentata da cittadini provenienti da paesi esterni all'Unione (Turchia, ex Jugoslavia); mentre il 40% (circa 5 milioni) degli immigrati nell'U.E. sono cittadini di uno dei paesi del bacino del Mediterraneo (Turchia, Marocco, Algeria, Tunisia). Più recente è il fenomeno delle immigrazioni dai paesi dell'est europeo (area del Magreb verso la Spagna; ex Jugoslavia verso la Germania; Albania verso l'Italia).

E' un fenomeno, quello della più recente immigrazione nei paesi dell'U.E., caratterizzato anche dalla natura dei rapporti bilaterali fra i paesi di origine e di destinazione, rapporti che spesso hanno condizionato la direzione dei flussi migratori (ex colonie, accordi di trasferimento di manodopera etc.). Tutto ciò suggerisce che una seria politica migratoria deve essere in grado di accomunare paesi di partenza e paesi di arrivo; ed impone lo sviluppo della concertazione fra i paesi, sviluppando politiche a livello di grandi zone di scambio. Un esempio in questo senso è stata l'intesa raggiunta in occasione della Conferenza di Barcellona del novembre 1995 fra i paesi dell'U.E. e i cosiddetti 12 Paesi Terzi del Mediterraneo.

Per quanto riguarda l'Italia - ove il fenomeno ha dato luogo a segni di drammatizzazione ed all'assunzione di provvedimenti normativi di emergenza - i dati risultanti da fonti ufficiali al 1997 danno una presenza di circa 1.200.000 cittadini stranieri titolari di permesso di soggiorno. Fra questi un posto importante è assunto dai provenienti dai paesi dell'Africa (il Marocco); ma vistoso e crescente è l'aumento delle persone - regolari o clandestine - provenienti dai paesi dell'ex Jugoslavia e dall'Albania. Le regioni del nord (Lombardia e Veneto in particolare) sono le regioni che continuano ad assorbire la quota maggioritaria degli immigrati (più della metà).

Siamo quindi ancora in presenza di un fenomeno di vivissima attualità per i Paesi dell'Europa e per l'Italia, che più di recente sono state sollecitate ad affrontare le relative contraddizioni e le tensioni di ordine giuridico, sociale, economico, politico e culturale. Un fenomeno ed un problema che - in quanto fondati sul riconoscimento di valori universali, che toccano la tutela della persona umana e dei suoi diritti fondamentali - è innanzitutto un problema giuridico, di predisposizione di garanzie sostanziali e procedurali, che al riconoscimento di tali diritti affianchi strumenti idonei per dare loro effettività. Un problema che va inquadrato entro il sistema degli accordi e dei trattati internazionali (dalla

Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo - ONU 1948, alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti del Consiglio d'Europa del 1950; dai Patti Internazionali relativi ai diritti economici e sociali dell'ONU del 1966, alla Convenzione n°143 dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro - O.I.L. fino alla Risoluzione dell'ONU nel 1985). Ma è un problema che va riguardato anche entro la dimensione economica per verificare le disponibilità e le compatibilità delle risorse per un effettivo e reale inserimento sociale degli immigrati. La questione che si è posta e che si pone è allora quella di dover per un verso provvedere a dare una collocazione giuridica allo straniero, a redigere un suo Statuto, che gli riconosca una situazione di parità con i cittadini in armonia con i principi costituzionali e con le norme dei trattati internazionali; per altro verso si pone la questione di cercare un giusto contemperamento fra le esigenze interne e quelle di coloro che raggiungono i nostri paesi.

Per quanto riguarda l'Italia (ma la circostanza non è isolata, come dimostra la vicenda dei "sans papier" snidati con la forza dalla chiesa di Saint Bernard a Parigi) finora il problema è stato affrontato a cavallo fra gli anni '80 e '90, all'insegna dell'emergenza e della sanatoria (in 10 anni sono intervenute tre regolarizzazioni); riservando allo Stato il compito di riconoscere i nuovi diritti e nuove situazioni giuridiche soggettive; e corrispettivamente riconoscendo alle leggi regionali il compito di contribuire a rendere effettivi tali diritti, a soddisfare le aspettative avanzate su questo terreno, che è prevalentemente quello dei diritti sociali, cui le Regioni sono istituzionalmente chiamate a legiferare (legge 39/1990, cosiddetta legge Martelli).

La riflessione critica e a consuntivo che oggi - alla vigilia di una nuova e più organica disciplina - si sta sviluppando sulla legislazione nazionale e regionale, sulle politiche e sugli esiti amministrativi di questi ultimi sei anni, consente di cogliere aspetti positivi e negativi, luci ed ombre.

Fra le luci il richiamo esplicito alle norme suggerite dalla Convenzione 143 del O.I.L. ("la Repubblica Italiana garantisce a tutti i lavoratori extracomunitari legittimamente residenti nel suo territorio e alle loro famiglie parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti"; ed inoltre....."i diritti relativi all'uso dei servizi sociali e sanitari, al mantenimento dell'identità culturale, alla scuola e alla disponibilità delle abitazioni"); ma anche la contestuale approvazione di leggi (142/90 e 241/90) sulle autonomie locali e sul procedimento amministrativo, che pongono alla base della P.A. regole di trasparenza, efficienza, accesso e partecipazione dei cittadini, a favore dei quali è previsto inoltre un particolare strumento di tutela, presente a livello regionale e locale: il Difensore Civico.

Ma fra le ombre vi è la constatazione di trovarsi spesso dinanzi a buone leggi, le cui previsioni restano però in larga parte inattuata per le difficoltà, le carenze o le inerzie delle pubbliche amministrazioni a dare loro esecuzione corretta e coerente.

E' anche per questo che giudico un fatto positivo che il legislatore (prima regionale e poi nazionale; ma confidiamo che il processo si completi organicamente quanto prima sia con il riconoscimento costituzionale sia con l'approvazione di una legge organica e generale sulla difesa civica) abbia individuato nel difensore civico un punto di riferimento istituzionale per tutelare anche tutti quegli interessi semplici o di fatto, che lasciano il cittadino privo di qualsivoglia tutela rispetto alle inadempienze o ai ritardi dei pubblici apparati. E' interessante sottolineare a tale proposito che tre regioni (Toscana, Umbria, Emilia Romagna), nel disciplinare gli interventi a favore degli immigrati, hanno attribuito espressamente a loro la facoltà di avvalersi nell'attività di consulenza e di assistenza del difensore civico, dimostrando con ciò una particolare sensibilità nei confronti dell'accesso alla conoscenza dei diritti e delle opportunità.

Merita un cenno particolare il caso della Toscana, ove il Difensore civico - a seguito di convenzioni fra la Regione e le Associazioni - svolge anche funzioni di assistenza legale e gratuito patrocinio a vantaggio dei cittadini non comunitari.

L'iniziativa delle Regioni nel contesto legislativo italiano ha conosciuto due stagioni: una antecedente al 1990, in cui è prevalsa l'attenzione per le forme di sostegno sociale agli emigranti, al loro reingresso ed alle loro famiglie; l'altra, successiva al 1990 e alla legge Martelli, che dà invece progressivamente maggior rilevanza agli interventi a favore degli immigrati extracomunitari.

Il ruolo delle regioni che emerge da questa normativa - omogenea per il vero fra le varie regioni e forse più tempestiva ed organica nelle regioni di maggiore impatto con l'ingresso di immigrati - si può così sintetizzare:

- a) legiferare in tutte le materie di loro competenza (sanità, formazione professionale, scuola, inserimento lavorativo in settori particolari, abitazione) tenendo conto delle specifiche esigenze degli immigrati;
- b) inserire nel contesto dell'attività programmatica generale, avvalendosi anche delle Consulte rappresentative, programmi mirati e particolari;
- c) disciplinare, coordinare e sostenere finanziariamente tutte le iniziative che gli Enti Locali sono chiamati ad attuare.

Sono stati anni di iniziative che hanno consentito - pur con i limiti operativi e finanziari e talvolta pur con la retorica delle enunciazioni - di ottenere risultati significativi e di far fronte a drammatiche emergenze. Quello che oggi emerge, in vista di un ripensamento e di una riforma del settore, è l'esigenza di coordinamento fra governo centrale e regioni, fra regioni ed autonomie locali. Coordinamento che - in vista della crescita di una dimensione comunitaria della politica della immigrazione - si impone anche a livello europeo, tenendo conto che ormai la libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione dovrà essere assicurata anche al cittadino extracomunitario che abbia eventualmente acquisito

la cittadinanza; e ciò per effetto dell' accordo di Schengen operativo dal 26 Ottobre 1997.

Come ho già detto prima, l'Italia è ad una svolta della riflessione e della decisione in materia di immigrazione. Forse le vicende albanesi hanno reso più cogente ed esplicita l'istanza di riforma, che sta per essere affrontata dal Parlamento con un disegno di legge del Governo, a cui hanno dato un rilevante contributo le esperienze precedenti, le Regioni, le Organizzazioni non governative (O.N.G.), il mondo dell'associazionismo di ispirazione religiosa e laica.

La proposta di legge muove dalla consapevolezza della necessità di un atteggiamento positivo, realistico, aperto verso l'immigrazione, alieno da complessi di timore e di rifiuto. Si tratta di comprendere come la spinta migratoria rispecchi una realtà mondiale segnata da profondi squilibri in particolare nel bacino del Mediterraneo. Tali squilibri non possono certo essere affrontati solo con l'assorbimento, ma esigono politiche lungimiranti di cooperazione, capaci di ridurre le disuguaglianze e di accrescere le "chances" di partecipazione anche per le aree più popolate ed arretrate.

Per quel che riguarda l'Italia tale atteggiamento è dettato dunque da una visione solidale dai problemi del mondo a noi più vicino, da una scelta di cooperazione euromediterranea; ma è dettato anche da precise ragioni di convenienza. In effetti l'immigrazione degli anni '80-'90 si è rivelata anche preziosa per il sistema economico nazionale: essa è stata in grado di soddisfare una domanda latente di lavoro in diverse aree (agricoltura, industria e servizi). Il fenomeno migratorio va dunque non vanamente negato nè fatalisticamente subito; ma contenuto e governato: nè chiusure totali quindi, ma nemmeno ammissioni indiscriminate degli aspiranti immigrati. Affermare una politica degli ingressi legali limitati e regolati e colpire ogni attentato alle leggi è condizione decisiva per garantire diritti sociali e civili a quanti, stranieri, si assumano i corrispondenti doveri. A questa chiarezza e a questa severità deve fare riscontro un forte impegno a

promuovere l'integrazione sociale e culturale degli immigrati che hanno operato correttamente e contribuiscono allo sviluppo del paese.

La proposta di legge vuole rispondere a tre obiettivi:

- a) contrastare l'immigrazione clandestina e lo sfruttamento criminale dei flussi migratori;
- b) realizzare una puntuale politica di ingressi legali limitati, programmati e regolati;
- c) avviare percorsi effettivi di integrazione per i nuovi immigrati regolarmente soggiornanti in Italia.

Le soluzioni che sono state adottate per l'esame del Parlamento comportano:

- 1) un'ampia iniziativa sul piano internazionale per la realizzazione di un sistema di accordi di cooperazione con i paesi di maggior provenienza del flusso;
- 2) un impegno sistematico di adeguamento delle strutture amministrative ai compiti loro affidati dalla nuova legge;
- 3) la più ampia collaborazione con gli Enti Locali e con le Regioni, cui spetta un ruolo determinante specie per la realizzazione di una politica dell'accoglienza, dell'integrazione, dei diritti.

Ne deriva un quadro normativo e culturale, fortemente innovativo e moderno che ci interessa in particolare per alcuni aspetti. Intanto vi è precisato che i diritti fondamentali della persona umana, compresi quelli della garanzia giurisdizionale, sono riconosciuti indiscriminatamente a tutti gli stranieri, indipendentemente dalla regolarità dell'ingresso o del soggiorno. E' invece agli stranieri, regolarmente soggiornanti, che si assicura pienezza di diritti in materia civile, fino a configurare uno status particolare, comprendente anche la facoltà di partecipare alla vita pubblica a livello locale, per gli stranieri in possesso della "carta di soggiorno". Per la verità il Parlamento ha ritenuto di stralciare questa facoltà, che è già stata sperimentata in forme particolari in alcune città (Padova e Roma ad es.), per farne oggetto di una più rilevante e precisa disciplina a livello costituzionale.

Vi è poi una aggiornata definizione del godimento dei “diritti di cittadinanza” per lo straniero presente in territorio italiano. In materia sanitaria si prevede l’equiparazione dei lavoratori stranieri ai cittadini italiani; ma poi (dando seguito ad iniziative anticipatrici svolte da alcune regioni, come il Veneto) anche agli stranieri in posizione irregolare viene garantito il diritto alle cure urgenti, alla maternità, alla profilassi.

Parimenti nei settori dell’unità familiare, del ricongiungimento e della tutela dei minori, dell’istruzione, dell’accesso all’abitazione, dell’integrazione sociale ed economica, sono formulate soluzioni normative socialmente avanzate. Esse hanno trovato la loro fonte d’ispirazione nelle regioni, negli enti locali, nelle O.N.G.; che diventeranno anche i destinatari privilegiati delle funzioni di attuazione amministrativa attraverso la istituzione di un Fondo Nazionale per le politiche migratorie.

Seppure è plausibile ritenere che nella definizione delle competenze e dei rapporti fra centro e periferia, fra stato centrale e sistema delle autonomie, non si sia adeguatamente riflettuto sul contestuale dibattito per l’evoluzione in senso “federale” dell’ordinamento dello Stato, risicando sul conferimento di poteri e di mezzi alle Regioni e agli Enti Locali; tuttavia vi è motivo per ritenere auspicabile che il disegno di legge veda la luce quanto prima. Le Regioni sapranno di sicuro interpretare il loro ruolo di enti territoriali di legislazione e di programmazione in una direzione dinamica, evolutiva e di integrazione dei principi stabiliti dal Parlamento.

Del resto ciò è già avvenuto in passato per quanto riguarda le forme di tutela dei cittadini nei confronti delle pubbliche amministrazioni e, in particolare, per quanto riguarda il difensore civico. Questo Istituto in Italia, come è noto, è ancora disciplinato da sporadiche norme nazionali e, all’inverso, da molte leggi regionali; alcune delle quali peraltro aperte esplicitamente all’accesso anche per gli immigrati. S’impone ormai (ed è all’ordine del giorno sia del Parlamento che

della Speciale Commissione per le Riforme Costituzionali, ad iniziativa del Coordinamento dei Difensori civici regionali), anche in conformità ai corrispondenti ordinamenti degli stati europei e della stessa Unione Europea, l'approvazione di una legge nazionale organica sulla difesa civica; così come si avverte l'esigenza di un inquadramento di questo Istituto entro la rilevanza delle norme costituzionali. Il difensore civico - se anche in Italia sarà così modernamente ed incisivamente tratteggiato come nella costituzione e nelle leggi generali spagnole - potrà svolgere anche nel campo della immigrazione un ruolo di tutela e di promozione particolarmente rilevante.. Infatti il posizionamento del Difensore Civico come promotore del riconoscimento dei diritti umani, la sua funzione prevalente di persuasore, sollecitatore, mediatore può in modo congeniale e pertinente aiutare il processo di maturazione delle amministrazioni e delle strutture burocratiche ad uscire dalla soglie della mera legalità e legittimità dei provvedimenti; può aiutare e sollecitare tali aiuti per superare le barriere linguistiche, religiose, di costume, psicologiche, che possono costituire impedimento alla compiuta realizzazione della persona nella nostra realtà.

Ecco perchè diventa importante più che mai in Italia il riconoscimento attraverso una definizione di rilievo costituzionale del Difensore Civico; nonchè una compiuta disciplina legislativa di rilievo nazionale che garantisca ed esalti le attribuzioni più proprie del Difensore Civico e precisi l'articolazione territoriale dell'istituto nel contesto dei valori di sussidiarietà e di federalismo cooperativo e solidale, che è pur presente nel dibattito costituzionale in corso.

Ormai e per fortuna anche la cultura giuridica e sociologica si va orientando in questa direzione, cercando di sottolineare il nesso di coerenza presente nella relazione diritti umani - immigrazione - diritti costituzionali - forme di tutela e di garanzia giurisdizionale e non. Conforta che, in questo senso e per promuovere ricerca e formazione in questo ambito, la stessa Commissione Europea si sia impegnata a sostenere e a finanziare un Master Europeo, che ha come capo fila

l'Università di Padova, che impegna la collaborazione di 10 Università europee e che ha come titolo ed obiettivo "Diritti Umani e Democratizzazione". Il primo anno accademico del Master è stato inaugurato proprio due settimane fa a Venezia nella suggestiva cornice di Palazzo Ducale. Ma io ho motivo anche per confidare che nel novero delle discipline venga adeguatamente compreso e valorizzato l'Istituto del Difensore Civico, come uno degli strumenti di "completamento della democrazia", di cui intendano avvalersi i popoli e gli Stati. Ho iniziato questo intervento partendo dalla Spagna del '500 e citando il giurista F. de Vitoria, che delineava i fondamenti teorici dei diritti delle genti nel contesto delle nascenti sovranità degli Stati Nazionali e della loro volontà di espansione nel mondo, ed ho concluso richiamando i principi di autonomia e di sussidiarietà, come esemplarmente formulati nei testi costituzionali spagnoli, anche in rapporto alla tutela e alla garanzia dei diritti fondamentali (Defensor de Pueblo, facoltà di ricorso costituzionale, ricorso "de amparo"). Non l'ho fatto per un mero omaggio, pur doveroso, alla terra che ci ospita e alla città che ci ha accolto. E' semmai per constatare conclusivamente come siano lunghi ed abbiano una singolare circolarità i processi storici. Per cui, così come ieri l'affermazione "dello ius navigandi....." di de Vitoria serviva a sostenere il programma di conquista e di cristianizzazione del mondo e nel contempo a dare un fondamento universale ai diritti delle genti; così oggi la mondializzazione dei problemi - assieme alle esperienze tragiche delle guerre mondiali e dei loro eccidi e alla costituzione di organismi sovranazionali di garanzia dei diritti fondamentali della persona - ci consentono di interpretare in termini capovolti quell' universalismo, che nel XVI° secolo de Vitoria e Grozio ponevano a fondamento delle conquiste del nuovo mondo.

E' bene operare affinché questo capovolgimento diventi compiuto, coerente, convinto e compatibile.

Ciò pone in essere, come abbiamo visto, problemi di diritto umanitario ed internazionale, problemi di politica del lavoro, di politiche sociali, di relazioni fra stati, popoli e continenti. Ma è una strada obbligata per dare valore, sostanza giuridica ed effettività alla risoluzione delle contraddizioni epocali poste dallo scambio ineguale.

A questo fine ognuno porti il proprio contributo. Nel principio di sussidiarietà e di cooperazione c'è spazio di impegno per tutti e per ciascuno. Anche per il Difensore Civico.

Lucio Strumendo
Difensore Civico del

Veneto

Venezia - Ottobre 1997

Difensore Civico Regionale - Relazione Anno 1997

Allegato B10

Programma del corso su "Diritti e Pubblica Amministrazione - la difesa civica istituzionale" - anno accademico 1997/98 - presso la Scuola di Specializzazione in "Istituzioni e Tecniche di Tutela dei Diritti Umani" dell'Università di Padova

Programma del corso su:
“Diritti dei cittadini e Pubblica Amministrazione
- La difesa civica istituzionale”
Anno accademico 1997/1998.

- Cenni Costituzionali sulla P.A. anche in relazione al ruolo del Difensore Civico;
- Breve analisi comparativa sul ruolo del Difensore Civico negli ordinamenti costituzionali e legislativi di altri Paesi europei (Svezia - Francia - Gran Bretagna - Spagna);
- La cittadinanza Europea: cenni sulle forme di tutela giurisdizionale e non giurisdizionale (il Mediateur Europeo; la Commissione per le Petizioni);
- Gli organismi sovranazionali: indirizzi e convenzioni (O.N.U., Consiglio d'Europa). Le Organizzazioni di rappresentanza della difesa civica (Coordinamento nazionale, E.O.I., I.O.I.);
- La P.A. in Italia - cenni;
- Le Autorità Amministrative Indipendenti, i Comitati di Bioetica: linee di tendenza (cenni);
- La P.A. e la giustizia amministrativa: diritti, interessi legittimi (cenni sommari sulla giurisdizione amministrativa);
- L. 142/90, L. 241/90, D.L. 29/93, i recenti provvedimenti del Governo (Bassanini 1 e 2): cenni sui processi di innovazione nella P.A.;
- L'Istituto del Difensore Civico: dal Commissario Parlamentare alla legislazione regionale;
- Lo stato della legislazione nazionale (L. 142/90, art. 8 sui Difensori Civici comunali e provinciali) e regionale - situazione attuativa;
- Verso la “costituzionalizzazione” delle Autorità Amministrative Indipendenti e dell'Istituto di Difesa Civica;
- Verso la legge istitutiva del Difensore Civico Nazionale;
- Il Difensore Civico Regionale: ordinamento, caratteristiche, limiti, evoluzione normativa ed attuativa:
 - a) - nomina: criteri, requisiti, incompatibilità, ecc.;
 - b) - poteri: limiti e sviluppi possibili;
 - c) - procedure: informalità, gratuità;
 - d) - modalità di organizzazione e di azione: personalizzazione, colloquio, istruttoria, decisione, consenso;

- e) - le Amministrazioni di riferimento: la Regione, gli Enti Locali. Dopo la Bassanini 2 (L. 127/97, artt. 16 e 17, comma 38 e 45), le Amministrazioni Periferiche dello Stato;
- f) - il rendiconto ed il rapporto con gli organismi istituzionali: il Consiglio regionale, le Commissioni Consiliari. Le segnalazioni;
- g) - i rapporti con i Difensori Civici locali: difficoltà, coordinamento, sostituzione, consorzio;
- h) - le carte dei Servizi (Sanitari, ecc.): i rapporti con le Organizzazioni della "cittadinanza attiva". Le Commissioni Miste Conciliative;
- i) - i rapporti con altri organismi di conciliazione o arbitrato.

Sono previste esercitazioni presso l'Ufficio del Difensore Civico Regionale e conversazioni con Difensori Civici locali con particolare riferimento alla disciplina statutaria (ex L. 142/90, art. 8).

PAGINA BIANCA

Difensore Civico Regionale - Relazione Anno 1997

Allegato B11

Depliant divulgativo e "copertina" del volume contenente gli atti del convegno "Costituzione - Diritti Umani - Garanzie" - Edizioni CEDAM 1998 - Università di Padova - Palazzo del Bo - 11-12 aprile 1997

Sabato 12 aprile 1997 - Aula "I. Nievo"

Ore 8:30

Continuazione del dibattito

Ore 10:00

TAVOLA ROTONDA

Marco Boato

Deputato, Relatore del Comitato Sistema delle Garanzie della Commissione Bicamerale

Vincenzo Cerulli Irelli

Deputato, Commissione Affari Costituzionali (I^a)

Giovanni Crema

Deputato, Commissione Affari Costituzionali (I^a)

Pietro Folena

Deputato, Commissione Bicamerale

Aventino Frau

Deputato, Commissione Affari Costituzionali (I^a)

Roberto Maroni

Deputato, Commissione Bicamerale

Amalia Sartori

Presidente del Consiglio Regionale del Veneto

Adriana Vigneri

Deputato, Sottosegretario agli Interni

Coordinatore

Francesco Guidolin

dell'Associazione degli ex-Consiglieri Regionali del Veneto, ex Parlamentare Europeo

Ore 12:45

Presentazione delle conclusioni del Convegno

Vittorio Sandri

Presidente dell'Associazione degli ex-Consiglieri Regionali del Veneto

**senza spese
più interessi**



CONTO PRONTOPIU' tutto alla luce del sole

Conto Prontopiu' è il nuovo conto corrente della Banca Antoniana Popolare Veneta senza spese di tenuta conto che ti offre rendimenti elevati.

Con Conto Prontopiu' puoi seguire il tuo risparmio che cresce nella massima trasparenza, con la garanzia della tradizione Banca Antoniana Popolare Veneta.



BANCA ANTONIANA POPOLARE VENETA

Per ulteriori chiarimenti sulle condizioni contrattuali, consultare i fogli informativi presso tutti le Filiali Banca Antoniana Popolare Veneta, oppure rivolgersi direttamente al Servizio Marketing Operativo (Piazzale Turati, 2 - 30131 Padova - Tel. 049-4219603)

Rimuovere le istituzioni pubbliche rappresentative, rendere efficiente e funzionale la Pubblica Amministrazione, completare il sistema delle garanzie: sono queste le esigenze presenti in tutte le democrazie moderne, sono questi gli obiettivi della Commissione Bicamerale per le Riforme Costituzionali, da cui il Paese attende convincenti proposte e risoluzioni.

Il Convegno si propone come un momento di riflessione e di proposta su un ambito particolare dell'iniziativa costituzionale e legislativa: quello della predisposizione di "forme non giurisdizionali" di tutela e di garanzia per i cittadini, con peculiare riferimento alle attività delle Pubbliche Amministrazioni.

Siamo convinti che l'istituzione del Difensore Civico e/o di altre forme di tutela e promozione dei diritti dei cittadini costituisca una soluzione plausibile per questa esigenza; una risposta coerente con le ragioni di integrazione e di conformità ai parametri di cittadinanza europea; una via utile per dare efficacia, generalità e compiutezza alle esperienze svolte in Italia finora dalle Regioni.

La Signoria Vostra è invitata a intervenire

Segreteria Organizzativa

L.ive s.r.l., Via Turazza 48, 35128 PADOVA

Tel. 049-8077697 Fax 049-8070806

PROGRAMMA

Venerdì 11 aprile 1997 - Archivio Antico

Ore 15:00

Apertura del Convegno

Vito Giacalone

Presidente del Coordinamento Nazionale delle Associazioni degli ex-Consiglieri Regionali

Indirizzi di saluto

Giuseppe Zaccaria

*Prorettore dell'Università di Padova
Preside della Facoltà di Scienze Politiche*

Flavio Zanonato

Sindaco del Comune di Padova

Giancarlo Galan

Presidente della Giunta Regionale del Veneto

Presentazione del Convegno

Giuseppe Pupillo

Vicepresidente dell'Associazione degli ex-Consiglieri Regionali del Veneto

Relazioni

Antonio Papisca

*Direttore del Centro di Studi e di Formazione sui Diritti dell'Uomo e dei Popoli
Università di Padova*

Giorgio Pastori

Preside della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università Cattolica di Milano

Lucio Strumendo

Difensore Civico della Regione Veneto

Antonio Uribarri

Adjunto del Defensor del Pueblo di Spagna

Comunicazioni

Silvana Amati

*Presidente della
dei Presidenti dei*

Leopoldo Pira

*Presidente del C
Cesena*

Graziana Can

Presidente di Se

Roberto Guidi

*Vicepresidente n
Amnesty Intern*

Camis Dagui

*Presidente del C
degli Immigrati*

Dibattito

Ore 19:30

Sospensione c

UNIVERSITÀ DI PADOVA
CENTRO DI STUDI DI FORMAZIONE
SUI DIRITTI DELL'UOMO E DEI POPOLI

14

COSTITUZIONE DIRITTI UMANI - GARANZIE

Atti del Convegno

Padova, 11-12 aprile 1997



CASA EDITRICE DOTT. ANTONIO MILANI

1998

INDICE

<i>Presentazione</i> (VITTORIO SANDRI)	Pag. 000	3
<i>Prefazione</i> (LUCIO STRUMENDO)	» 000	

Indirizzi di saluto

VITO GIACALONE	Pag. 000	8
GIUSEPPE ZACCARIA	» 000	
MARCO CARRAI	» 000	
GIANCARLO GALAN	» 000	

Presentazione del Convegno

GIUSEPPE PUPILLO	Pag. 000 X	13

RELAZIONI

ANTONIO PAPISCA - <i>Infrastruttura diritti umani per il sistema democratico</i>	Pag. 000
GIORGIO PASTORI - <i>Trasformazioni dell'Amministrazione e forme di tutela non giurisdizionale</i>	» 000
LUCIANO STRUMENDO - <i>Forme non giurisdizionali di tutela e di promozione</i>	» 000
ANTONIO URIBARRI MURILLO - <i>Il Difensore Civico spagnolo e i suoi rapporti con i difensori regionali</i>	» 000

INTERVENTI

AMALIA SARTORI	Pag. 000
LEOPOLDO PIRACCINI	» 000

SILVANA AMATI	Pag. 000
GRAZIANA CAMPANATO	» 000
ROBERTO GUIDI	» 000
ALESSANDRO BARBETTA	» 000
PIETRO PINNA	» 000
FRANCESCO MILANESE	» 000
MANUELE BELLONZI	» 000
CLAUDIO TONEL	» 000
FRANCESCO GUIDOLIN	» 000 X 92
VITTORIO SANDRI	» 000 X 94

DOCUMENTAZIONE

Presentazione e guida alla documentazione di riferimento consegnata ai partecipanti	Pag. 000
Lettera del coordinamento dei difensori civici regionali al Presidente della Commissione Bicamerale per le riforme istituzionali, On. Massimo D'Alema	» 000
Lettera di risposta del Presidente D'Alema	» 000
Stralcio della relazione dell'On. Marco Boato alla Commissione Bilaterale sul Difensore Civico	» 000
Articolo 97 bis del progetto di legge costituzionale concernente il Difensore Civico, presentato alla Commissione Bicamerale	» 000
Costituzione italiana: articoli con riferimento alla pubblica amministrazione e alla giustizia amministrativa	» 000
Proposta di articolo 98 bis sul Difensore Civico (Relazione della Commissione Bicamerale per le riforme istituzionali presieduta dall'On. Aldo Bozzi, 1985)	» 000
Articoli 53, 54, 161, 162 della Costituzione del Regno di Spagna e legge Spagnola 6.4.1981 n. 3 sul Defensor del Pueblo	» 000
Estratti degli articoli 8D e 138E del Trattato di Maastricht sull'Unione Europea relativi al Médiateur Europeo e un riepilogo sintetico dei suoi compiti	» 000
Sintesi degli indirizzi espressi da Istituzioni sovranazionali in materia di diritti umani relativamente alle istituzioni nazionali di garanzia e al Difensore Civico	» 000
Documento per una proposta di legge di «istituzione del Difensore Civico nazionale» presentata dal Coordinamento dei difensori civici regionali	» 000
Articoli 16 e 17 (co. 39 e 45) della legge 127/97	» 000
Indicazione bibliografica essenziale sul Difensore Civico	» 000

TIZIANO TESSARO

GLI ATTI AMMINISTRATIVI DEL COMUNE

Guida ragionata alla redazione
dopo la legge di riforma Bassanini
(legge 15 maggio 1997, n. 127)

Aggiornato con
le circolari del Ministero dell'interno
n. 1/97 e n. 18/97 del 15 luglio 1997
e il d.lgs. 15 settembre 1997, n. 342

OMAGGIO
OGGETTO ART. 2, 1° c.
P. 4, D.P.R. 633/72
NON OBBLIGO DI RIVALSA
ART. 18, 3° c., DPR 633/72


**MAGGIOLI
EDITORE**

INDICE

Prefazione di NICOLA LUGARESÌ.....	Pag.	29
Prefazione di LUCIO STRUMENDO.....	»	31
Presentazione.....	»	37

Introduzione

1. Oggetto del presente lavoro.....	»	41
1.1. Profili funzionali.....	»	41
1.2. Profili strutturali.....	»	42
2. Consigli per l'uso.....	»	43

Parte Prima
LA TEORIA DEGLI ATTI E
DEL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO

Capitolo I
GLI ATTI AMMINISTRATIVI

1. Definizione di atto amministrativo.....	»	47
2. Gli elementi essenziali degli atti amministrativi.....	»	48
2.1. Il soggetto agente.....	»	48
2.2. L'oggetto.....	»	49
2.3. Il contenuto.....	»	49
2.4. La forma.....	»	50
2.5. La volontà.....	»	51
2.6. Il fine tipico cui l'atto è rivolto.....	»	53
3. Gli elementi accidentali.....	»	54
4. Classificazione degli atti amministrativi.....	»	55
4.1. In base al soggetto.....	»	55
4.1.1. Gli atti collegiali.....	»	55
4.1.2. Atto semplice e atto composto.....	»	56
4.1.3. Atti del Comune, della Provincia, ecc.....	»	57
4.1.4. Secondo l'organo agente: il concetto di com- petenza.....	»	57
4.2. Secondo la volontà.....	»	58
4.2.1. Provvedimenti e meri atti.....	»	58

PREFAZIONE

Gli obiettivi di questo volume, come è confermato dall'autore nella presentazione e come è testimoniato anche dalla mole del lavoro nella sua stesura finale, sono particolarmente ambiziosi.

In particolare, lo scopo è di dare non un modello acritico, ma una guida ragionata a chi deve redigere atti amministrativi. Si tratta pertanto di dare un metodo di lavoro e non dei semplici esempi, di contribuire alla formazione ed alla crescita dei soggetti e non semplicemente di fornire un aiuto per casi specifici.

Atti e procedimenti sono pertanto l'oggetto di uno studio approfondito che parte da elementi di teoria generale per arrivare solo alla fine ai modelli relativi alle singole fattispecie, attraverso un percorso logico (nella prassi spesso dimenticato) che lega la ratio stessa degli istituti con la loro espressione formale, passando attraverso (e cercando di risolvere) quesiti, dubbi e problemi che possono rendere l'azione amministrativa più incerta.

In questo senso, il pur corretto riferimento del titolo agli atti amministrativi del Comune può essere limitativo, in quanto il volume è suscettibile di utilizzazione, proprio per le caratteristiche citate, anche al di là della sfera comunale. L'innovatività del metodo si accompagna inoltre ad un'estrema analiticità delle problematiche trattate e ad una tendenziale completezza dei contenuti.

A tutto questo si accompagna un elemento temporale rilevante. Il volume esce tenendo conto delle novità apportate dalle c.d. leggi Bassanini (legge 15 marzo 1997, n. 59, "legge Bassanini" e legge 15 maggio 1997, n. 127, "legge Bassanini-bis"). Tali leggi, oltre che costituire la base legislativa di una riforma in essere della Pubblica amministrazione e della sua azione, costituiscono e costituiranno sempre più l'oggetto di analisi e commenti da parte degli studiosi e operatori del diritto.

Come le leggi del 1990 in tema di autonomie locali e procedimento amministrativo, le "leggi Bassanini" calamiteranno nei prossimi anni l'attenzione di chi si occupa di Pubblica ammini-

strazione. Mentre peraltro la legge n. 142 e la legge n. 241 erano dotate di una maggiore organicità e sistematicità, le "leggi Bassanini" sono state emanate, per ragioni contingenti che è inutile qui riprendere, con una tecnica legislativa se vogliamo necessitata, ma comunque faticosa per l'interprete (al di là di giudizi di valore).

La tempestività dell'uscita del presente volume, che tiene conto delle novità della riforma, rappresenta peraltro, ed a maggior ragione, un ulteriore aspetto positivo, fornendo praticamente in tempo reale elementi di ausilio all'interpretazione ed all'applicazione delle norme.

Nicola Lugaresi

Ricercatore di diritto amministrativo
presso la Facoltà di Giurisprudenza
dell'Università di Bologna
Docente di Contabilità di Stato
presso la S.P.I.S.A.

PREFAZIONE

Ci sono occasioni, circostanze ed ambiti di attività in cui la tempestività con cui un'idea, un prodotto, una soluzione si propongono, si configura come un valore apprezzato. Uno di questi ambiti è offerto dal mondo del diritto e delle sue applicazioni nell'universo, sempre più diffuso e capillare, della Pubblica amministrazione. Viviamo in un tempo e in un Paese in cui le leggi sono tante (troppe!); per cui le possibilità di orientarsi nella selva del diritto sono difficili anche per gli operatori; viviamo in un tempo in cui lo stato sociale inerisce sempre più nella vita delle persone, delle aziende e delle famiglie, al punto che i problemi di correttezza e di efficacia nelle azioni della P.A. talvolta non sono meno rilevanti di quelli di legalità e di legittimità.

Tale circostanza è aggravata dallo stato della nostra Pubblica amministrazione, dalla sua crisi di funzionamento, di ruolo e di identità. Ed è una circostanza, oggi resa ancor più rilevante se pensiamo alla portata innovatrice delle più recenti leggi di riforma: in particolare la legge delega 59/97 e la legge 127/97 (le «leggi Bassanini») che innovano, riducono, semplificano, decentrano etc. evocando e promettendo, ai fini di una coerente e compiuta attuazione, un numero elevato di decreti, regolamenti, circolari ecc..

Vi è infatti un profilo di iniziativa legislativa e di riforma amministrativa che da alcuni anni sta caratterizzando il nostro Paese.

Esso consiste nella ricerca di modernizzare gli apparati ed i procedimenti amministrativi per dare loro requisiti di efficienza, efficacia e trasparenza; di aprire nuovi spazi di partecipazione e di protagonismo al processo democratico nelle scelte pubbliche; di introdurre nel circuito delle decisioni politiche e dell'azione amministrativa sistemi di controllo, che consentano di verificare e valutare — non più soltanto i profili di legalità e di legittimità degli atti — ma soprattutto l'efficacia ed i rendimenti del "prodotto",

anche attraverso nuovi criteri di gestione, di contabilità dei costi e delle risorse nella produzione di pubblici servizi.

È un filone di ricerca che — per quanto riguarda in particolare gli Enti locali — è iniziato già da tempo, con la legge 142/90; si è sviluppato con la legge 241/90 sul procedimento amministrativo, con il decreto legislativo 29/93 e con gli altri provvedimenti normativi promossi dalla legge delega 421/92; è stato arricchito ed articolato con le disposizioni di numerose leggi finanziarie.

Ma ora il panorama legislativo — pur in attesa delle più radicali e sistematiche riforme costituzionali, volte a dare stabilità ai Governi, efficienza alle amministrazioni, autonomia reale ai governi regionali e locali — è occupato principalmente dai due cosiddetti provvedimenti Bassanini (legge delega 59/97 e legge 127/97).

Essi sono nati con un duplice proposito:

— realizzare un "federalismo amministrativo" a Costituzione invariata, come prima e provvisoria misura di contrasto alla inefficienza e alla lontananza della P.A. dalle esigenze dei cittadini e delle imprese;

— avviare un processo di economie e di controllo sulla spesa pubblica per ridurre il disavanzo pubblico attraverso misure di semplificazione, di privatizzazione e di flessibilità nelle prestazioni.

Nell'insieme l'esito dovrebbe essere quello di uno "Stato leggero", fondato sul principio di sussidiarietà e sui criteri di snellimento e di semplificazione dei procedimenti normativi ed amministrativi.

Non è facile prevedere se l'impatto sarà agevole e positivo; per ora si può solo apprezzare l'impegno e la bontà degli intenti nell'affrontare una materia così complessa, sulla quale nei decenni si è accumulata una legislazione farraginosa e disorientante: un cruccio indefinibile per i cittadini ed un costo rilevante per le aziende, ai quali deve essere data, comunque, se pur progressivamente, una risoluzione.

Quel che è certo è che si apre una fase nuova che impegnerà in primo luogo il Governo nel dare attuazione ai numerosi decreti delegati; le Regioni, le Province e i Comuni nel rivendicare per sé e nel saper testimoniare la competenza e la responsabilità dell'auto-governo; le aziende, le loro associazioni e i cittadini nel vigilare, pretendere e collaborare per un coerente adempimento delle

PREFAZIONE

33

norme, che hanno — sì — un elevato contenuto di principio, ma non forniscono con altrettante evidenza e certezza una corrispondente indicazione di mezzi, tempi e modi di attuazione e di effettività.

Ebbene io credo che per vincere i pericoli di una deriva nel trasformismo e nell'adagiamento possano servire due suggerimenti:

— il primo è quello di mettere in campo da subito il protagonismo della partecipazione dei soggetti sociali che tanta parte hanno nel novero delle preoccupazioni per rendere più giusto, efficiente e responsabile il sistema Italia;

— il secondo suggerimento è quello di accompagnare l'affermazione dei diritti dei cittadini e degli obblighi degli operatori pubblici con strumenti, di garanzia, di vigilanza, e di impulso: che possono servire per vincere eventuali chiusure corporative ed autoreferenziali degli apparati burocratici; di professionalizzazione per evitare che il contenzioso si trasformi inesorabilmente in ricorsi giurisdizionali lunghi e costosi; per promuovere un rapporto collaborativo e virtuoso tra la P.A. e i cittadini, facendo assumere sempre di più alla prima la sua identità costituzionale, che è di "funzione" per l'esercizio dei valori e dei diritti.

Molti segni indicano che ci si sta muovendo proprio su questa strada: da un lato innovando attraverso l'istituzione di nuove figure di Regolazione e Controllo come le Autorità Amministrative Indipendenti (ISVAP, Antitrust, CONSOB, ecc.) e attraverso la costituzionalizzazione e la disciplina legislativa del Difensore Civico, quale organo di tutela sui diritti dei cittadini nei confronti delle Pubbliche amministrazioni con funzioni di difesa, informazione, conciliazione, impulso e promozione; dall'altro perfezionando la disciplina sulla professionalità e la responsabilità degli apparati tecnici e dei dirigenti in un quadro di valorizzate autonomie.

È questa una questione molto importante e complessa, in cui confluiscono analisi ed esigenze diversificate. Vi è da un lato la constatazione della crisi di rendimento dei procedimenti della P.A. e l'invocazione diffusa di forme di "privatizzazione", vi è dall'altro l'esigenza di implementare l'azione amministrativa dei poteri pubblici con forti iniezioni di competenza, di professionalità, di responsabilità; vi è ancora l'aspirazione ad introdurre nel sistema pubblico criteri di competitività, "di mercato", che per essere adottati con beneficio — considerato la natura peculiare del

"bene" prodotto — hanno bisogno di sistemi di "misurazione", di "apprezzamento" e di controllo particolari, ma pur sempre efficaci, per consentire ai cittadini di avere le informazioni di cui hanno bisogno per giudicare i propri amministratori.

Insomma i valori di "buona amministrazione", di imparzialità e buon andamento (articolo 97 Costituzione), di efficienza e di giustizia, di democrazia, di partecipazione e di "libertà attiva" dei cittadini (per dirla come Feliciano Benvenuti), hanno bisogno di costante aggiornamento in una società che cambia; hanno bisogno di procedimenti, di strumenti e di professionalità adeguate, sia nell'esercizio dell'azione amministrativa che nel sistema di regolazione e di controllo.

Ma presidio ineliminabile delle iniziative riformatrici — quelle passate e quelle future — deve essere il principio di "professionalità", e di "competenza", senza i quali non può esercitarsi il principio di "responsabilità" e di controllo democratico.

È un compito importante; è un presidio per il buon andamento della P.A., è una garanzia ed un "prerequisito" per l'esercizio della democrazia partecipata ed effettiva; è — per chi è richiamato a ricoprire tali ruoli — un onere a cui bisogna sapersi predisporre non solo con impegno professionale ma anche con la consapevolezza etica di un "servizio" di pubblica utilità e di rilevanza sociale.

A questi caratteri e a queste esigenze vuole concorrere a dare un contributo il libro di Tiziano Tessaro.

Il primo pregio del volume è intanto quello di riuscire con tempestività e puntualità (quasi un virtuoso parallelismo con la prolificità legislativa del Ministro Bassanini) a mettere a disposizione dei lettori, degli operatori del diritto e della P.A., dei candidati a diventarlo e degli stessi amministratori, uno strumento di lettura e di interpretazione applicativa efficace, che non era poi così facile immaginare potesse uscire a così pochi mesi di distanza.

È questo il primo merito dell'Autore e dell'Editore. Ma non è il solo.

Altro pregio del volume è la geometrica chiarezza dell'impostazione e, perciò, la sua efficace utilizzabilità. È vero che il libro non è un trattato, e nemmeno una semplice raccolta di modulistica. Ma dell'uno e dell'altra ha alcuni elementi utili e virtuosi.

Se non si vuole che l'operatore e il dirigente di un Comune si pongano di fronte all'atto amministrativo con l'atteggiamento del

PREFAZIONE

35

"tecnico di fotocopia" (copiare il precedente), è necessario avere a disposizione quelle conoscenze teoriche essenziali del diritto amministrativo su cui l'atto e il procedimento sono incardinati. Solo così sarà possibile agire con intelligenza, conoscenza e proficiuità da parte di chi deve fornire veste giuridica alle diverse determinazioni degli organi politici ed istituzionali dell'Ente locale.

Si tratta in sostanza di un prodotto culturale e tecnico, elaborato da chi conosce come, quando e perché il diritto deve essere utilizzato; si tratta di un autore che, conoscendo il diritto, ne fa una lettura, un commento e una proposta d'uso, sostenuta da una compiuta ed importante esperienza come operatore della P.A..

Insomma, in attesa che l'attività di "drafting" legislativo ci dia leggi redatte con buona fattura ed in attesa che il lavoro di semplificazione e di delegificazione promesso agevoli il compito degli operatori del diritto e delle P.A., il lavoro di sistemazione e di esemplificazione di Tessaro costituisce una utile bussola di orientamento nelle nebbie dell'azione e del procedimento amministrativo.

È qui infatti uno dei punti critici del nostro ordinamento amministrativo su cui sono stati profusi studi, ricerche, indagini conoscitive, elaborazioni dottrinarie e quant'altro: il punto critico del nostro ordinamento è quello della concreta e compiuta effettività dei principi, dei diritti e degli obblighi, pur legislativamente pronunciati.

L'autore riesce brillantemente a realizzare il "mix" di fornire alcune fondamentali nozioni di diritto pubblico ed amministrativo assieme all'evocazione aggiornata delle novità riformatrici di questi ultimi anni, onde mettere il lettore nelle condizioni migliori; per apprezzare la modulistica predisposta per la partecipazione ai concorsi, ma soprattutto per imparare il "mestiere" di funzionario, di dirigente, di segretario, e (perché no) di amministratore in un Ente locale. Il risultato è un prodotto ampio, consistente, chiaro, organico che costituisce una lettura ed uno studio utili sia per orientarsi nella complessità e diffusività del nuovo ruolo delle Amministrazioni pubbliche in tempi di "federalismo amministrativo", sia per apprendere i ferri del mestiere, sempre più rilevante per incombenze e responsabilità, da parte di chi è chiamato ad esercitare la propria professione o attività nelle P.A..

Insomma, una grande fatica quella sostenuta dall'autore; ma il risultato è un prodotto che va apprezzato per la sua qualità e per la sua utilità.

È vero che viviamo in tempi di incipiente riformismo, tale per cui la stessa legge sembra essere caratterizzata dalla precoce caducità; ed è vero quindi che per prodotti di questo tipo vi è il rischio di una rapida obsolescenza o consunzione. Ma io credo e spero che il presente volume reggerà bene e a lungo alle intemperie della P.A. e del diritto amministrativo.

Oggi siamo a metà percorso fra il riformismo a costituzione vigente delle due leggi Bassanini e le attese per il riordino istituzionale predisposto dalla Commissione Bicamerale. In questo segmento di tempo dovranno intervenire i molti decreti delegati e i regolamenti, che le leggi Bassanini prevedono e prescrivono. Ebbene in tutto questo frattempo il volume di Tessaro occupa agevolmente uno spazio appropriato ed importante per chi voglia accostarsi alla P.A. con cognizione ed intelligenza.

Lucio Strumendo

Difensore civico della Regione Veneto

PRESENTAZIONE

Il presente testo si propone di sopperire a quella che è, nel contempo, un'esigenza dell'utenza per la preparazione ai concorsi e una parziale lacuna (al di là di un paio di lodevoli eccezioni) dell'editoria italiana.

Non v'è dubbio che lo scopo proposto è oltremodo ambizioso dal momento che è, almeno prima facie, difficile conciliare esigenze, tutto sommato, opposte: da un lato, quello di dare elementi e dati che si ritrovano nella pratica quotidiana, dall'altro, di conservare un taglio manualistico alla trattazione (senza scadere in una case analysis), ancorando a precisi riferimenti normativi, dottrinali e giurisprudenziali le affermazioni riportate nei provvedimenti che si vanno a redigere.

E qui veniamo al punto nodale del problema e alla soluzione che l'Editore mi ha rappresentato in modo così efficace da indurmi — superando le mie titubanze iniziali — a scrivere questo libro.

Parto dalla constatazione di un dato di fatto: conosco molti studenti che, in vista di una prova d'esame di concorso consistente nella redazione di un atto amministrativo, mandano a memoria una serie cospicua di atti, come delibere, ordinanze, ecc., senza sforzarsi di collegare le nozioni, che pure possiedono, sugli atti amministrativi con lo schema di provvedimento che sono chiamati a redigere.

Il loro atteggiamento — pur se censurabile — non è in fondo poi dissimile, né meno deprecabile, di quello di molti operatori degli Enti locali, che prendono come spunto, per la delibera o l'ordinanza che devono redigere, il modello dell'anno precedente o l'ultimo provvedimento emanato.

Nell'un caso come nell'altro si assiste alla acritica ripetizione (affidata ora alla memoria, ora alla carta) di concetti, senza comprendere di cosa si tratta; che cosa si va in realtà a fare, l'impor-

tanza dell'operazione (dal momento che l'Amministrazione italiana è ancora un'Amministrazione per atti), il perché di certe affermazioni contenute nel provvedimento, l'inattualità talvolta delle norme citate, spesso neanche conosciute, ecc.. Oltre ad essere palesemente sbagliato, tale metodo non consentirà mai di percepire l'effettivo significato del provvedimento che si va a scrivere, e soprattutto nel caso dello studente, disperde e mortifica quel bagaglio di nozioni teoriche che sono, per contro, indispensabili per redigere un atto amministrativo.

L'opinione — diffusa più di quanto non si creda — secondo cui la redazione di un atto amministrativo è qualcosa di completamente diverso dall'apprendimento delle nozioni teoriche di base è, oltreché profondamente sbagliata, anche foriera di notevoli danni: se ne vedono i frutti tutti i giorni leggendo proposte di provvedimenti incomprensibili con riferimenti di legge sbagliati, non congruenti o affetti da clamorosi vizi di invalidità.

In altre parole: la redazione di un atto amministrativo che sia pienamente conforme a legge e tecnicamente ineccepibile è possibile unicamente con una approfondita e solida conoscenza delle nozioni di base che attengono all'esistenza, alla validità ed efficacia degli atti amministrativi, nonché dei meccanismi procedurali che li portano a perfezionamento.

In conclusione lo scopo che mi sono proposto è soprattutto quello di dimostrare che non esiste una scissione tra teoria e pratica degli atti amministrativi, ma che, al contrario, tra i due aspetti esiste uno stretto legame, nel senso che nel redigere la delibera, l'ordinanza, la determinazione, il decreto, la concessione, ecc. si devono aver ben presenti i concetti di atto amministrativo, di competenza, di motivazione, i requisiti di forma e di sostanza che ne fanno parte, e come essi vanno a incidere nella redazione delle singole parti del provvedimento: e per l'appunto il libro si propone di individuare i fili che vanno a comporre l'anzidetto intreccio tra teoria e pratica.

È anche per questo che il testo si presenta in moduli che non sono tra di loro separati, ma che consentono di rivolgersi a lettori con differenti gradi di preparazione, al dichiarato fine di operare una reductio ad unum delle diverse cognizioni di base, per poi cercare di indirizzare queste alla redazione di un atto amministrativo.

Perciò si è cercato di non scaraventare addosso al lettore una serie di modelli di delibera, ma si è pensato di proporli solo alla

PRESENTAZIONE

39

fine come conclusione di un ragionamento complessivo, basato sulla gradualità di apprendimento di una tecnica e sulla comprensione dei meccanismi formali e sostanziali (e delle relative patologie), che presiedono all'adozione degli atti amministrativi, come esito conclusivo e naturale di un procedimento amministrativo.

In questo intento, la cui riuscita è ancora una volta affidata al benevolo giudizio dei lettori, mi sono avvalso della indispensabile collaborazione (in rigoroso ordine alfabetico) delle dottoresse Emma Frison, Monica Righini, Patrizia Straccia, e inoltre di Flavio Gastaldi e Renza Tessaro, senza il cui apporto sicuramente questo manuale non avrebbe potuto vedere la luce.

L'autore