Coordinamento nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome

Proposte ed emendamenti in materia di semplificazione amministrativa (disegno di legge/L. 340 del 24/11/2000)

Capo III – Norme in materia di Difesa Civica della Regioni

Art. 13

Il comma 4 dell'art. 25 della L. 241/90 è così sostituito:

Trascorsi inutilmente trenta giorni dalla richiesta, questa si intende respinta. In caso di rifiuto, espresso o tacito, o di differimento ai sensi dell'art. 24, comma 6, dell'accesso, il richiedente può presentare ricorso al Tar ai sensi del comma 5, ovvero può, nello stesso termine presentare un'istanza al Difensore civico competente

Per i Comuni e le Province che non abbiano istituito il Difensore civico, l'istanza è presentata al Difensore civico delle Regioni o Province autonome. Per gli uffici diversi da quelli previsti dall'articolo 16 della L. 127/97 l'istanza, fino all'istituzione del Difensore civico nazionale, è presentata alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi di cui all'art. 27 della L. 241/90. L'istanza è validamente presentata a qualsiasi Difensore civico che provvede a trasmetterla all'organo competente

Se il Difensore civico o la Commissione ritiene illegittimo il diniego o il differimento, lo comunica a chi l'ha disposto. Se questi non emana un provvedimento confermativo motivato entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione, l'accesso deve essere consentito

Qualora il richiedente l'accesso abbia presentato istanza al Difensore civico o alla Commissione, il termine di cui al comma 5 decorre dalla data del ricevimento, da parte del richiedente, dell'esito della sua istanza

I difensori civici danno comunicazione alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi dei casi di cui al presente articolo

Art. 13 bis

I Difensori civici delle Regioni e delle Province Autonome esercitano, sino all'istituzione del Difensore civico nazionale, le medesime funzioni loro attribuite dai rispettivi ordinamenti anche nei confronti delle Amministrazioni periferiche sia dello Stato che delle Aziende Statali e dei concessionari di pubblici servizi, secondo gli ambiti territoriali di rispettiva competenza, con esclusione di quelle che esercitano attività giurisdizionali, di difesa e di sicurezza pubblica, nonché nei confronti degli Enti locali che non abbiano nominato il proprio Difensore civico.

Le Regioni e le Provincie Autonome che non hanno istituito il Difensore civico vi provvedono entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente L., nel rispetto anche dei principi desumibili dal presente articolo

Al Difensore civico delle Regioni, delle Province Autonome, delle Province e delle Città Metropolitane, può essere rivolta istanza affinché su atti amministrativi suscettibili di impugnazione giurisdizionale eserciti un'azione di mediazione o, su consenso delle parti, un giudizio secondo equità, anche al fine di ridurre il contenzioso presso gli organi giurisdizionali

Nel caso di cui al 3° comma l'istanza deve essere presentata dal soggetto interessato, ad uno dei Difensori civici di cui al comma precedente, prima che sia decorso il termine previsto per l'impugnazione in sede giurisdizionale dell'atto

L'Ufficio del Difensore civico provvede alla immediata comunicazione dell'istanza all'amministrazione che ha emanato l'atto, nonché agli altri soggetti individuabili sulla base dell'atto impugnato e nei confronti dei quali l'atto produce effetti vantaggiosi o pregiudizievoli, e convoca il rappresentante dell'amministrazione cui è imputato l'atto e i soggetti interessati al fine di promuovere una soluzione consensuale della controversia. L'eventuale accordo, ai sensi dell'articolo 11, comma 2, della L. 241/90, è verbalizzato dal Difensore civico ed è immediatamente esecutivo

Nelle ipotesi disciplinate dal presente articolo la presentazione di una istanza al Difensore civico sospende il decorso dei termini per la proposizione di ricorsi giurisdizionali fino a conclusione del procedimento dinanzi al Difensore civico e, comunque, per un termine massimo di 3 mesi

In caso di pluralità di persone interessate, i rapporti tra i ricorsi giurisdizionali e l'istanza al Difensore civico di cui al presente articolo è disciplinata ai sensi dell'articolo 20 della L. 1034/71. Gli interessati hanno comunque facoltà di rivolgersi al Difensore civico, ai sensi del comma 1 del presente articolo

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.

Coordinamento nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome

Il Difensore civico negli Statuti delle nuove Regioni

Con queste proposte, offerte alla riflessione di tutti coloro che avranno parte nella definizione dei nuovi statuti regionali, il coordinamento nazionale dei difensori civici regionali e delle Province autonome di Trento e Bolzano intende dare il proprio specifico contributo all'impulso riformatore che caratterizza sul piano regionale l'attuale fase di modernizzazione della Repubblica delle autonomie.

1. Premessa: un contributo specifico dai Difensori civici

II coordinamento nazionale dei difensori civici regionali e delle Province autonome di Trento e Bolzano svolge sin dalla sua costituzione (1995) una costante funzione di stimolo nei confronti delle diverse sedi istituzionali a favore dell'affermazione, dello sviluppo e del consolidamento della difesa civica nell'ordinamento della Repubblica.

Tale azione si è espressa con particolare impegno in occasione dei lavori della commissione parlamentare per le riforme costituzionali (radicamento costituzionale dell'istituto del Difensore civico) e nel corso dell'iter parlamentare della proposta di legge in materia di difesa civica (AC n. 619).

Sui due suddetti temi il coordinamento ha altresì svolto un'azione di sensibilizzazione rivolta sia alle singole Regioni, sia alle loro espressioni interregionali.

Il frutto più significativo di questa opera è stata l'approvazione dell'art. 16 della 1. n. 127/97 che ha esteso alle amministrazioni periferiche dello stato, in attesa dell'istituzione del Difensore civico nazionale, la competenza d'intervento dei difensori civici regionali e delle Province autonome di Trento e Bolzano.

L'avvio della settima legislatura nelle Regioni a statuto ordinario assume particolare rilevanza per il futuro dell'istituto del Difensore civico.

La revisione degli statuti voluta dall'art. 123 Cost. come modificato dalla L. 1/99 Cost., dà infatti l'opportunità di approfondire e aggiornare le ragioni di un rinnovato radicamento statutario di questo moderno istituto di tutela dei diritti e degli interessi della persona e del cittadino.

Il coordinamento e ciascun Difensore civico regionale sono impegnati perciò a svolgere in questa fase non solo una funzione di indicazione e orientamento come in passato, ma sono disponibili ad essere coinvolti, come protagonisti della difesa civica regionale, nella messa a punto delle disposizioni statutarie in materia.

Ai Consigli regionali si offre così l'opportunità di avvalersi dell'esperienza di esercizio della funzione per ottimizzarne la definizione ordinamentale e la collocazione istituzionale nel nuovo impianto statutario.

Le proposte del coordinamento hanno come formali destinatarie le Regioni a statuto ordinario alle quali si rivolge l'art. 123 Cost. E' tuttavia auspicabile un effetto riflesso sulle Regioni a statuto speciale e sulle Province autonome di Trento e Bolzano con beneficio generalizzato su tutto il territorio nazionale.

2. Un'occasione straordinaria: nuovi statuti per nuove Regioni

Al di là delle innovazioni recate dal nuovo art. 123 Cost. nell'iter di approvazione degli statuti, l'occasione è straordinaria in quanto le precedenti disposizioni dell'art. 123 Cost. prevedevano che "lo statuto ... stabilisce le norme relative

all'organizzazione interna della Regione", mentre le nuove prevedono che "lo statuto ... determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento".

Con l'espressione "forma di governo" (espressione che entra per la prima volta nella costituzione) si circoscrive un oggetto delimitato, che può forse offrire spunti per un'autonoma analisi rispetto all'altro oggetto, "i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento". Questa autonomia dei due oggetti è tuttavia relativa.

Si deve considerare infatti che l'espressione "forma di governo" obbliga non solo a definire i rapporti tra gli "organi di governo" in senso stretto - intesi cioè come "esecutivo" (Giunta) e come Presidente della Giunta - e l'altro organo regionale di rilievo costituzionale (il Consiglio), ma obbliga anche a disciplinare i rapporti di tutti questi con il "sistema esterno", sia istituzionale (quello cioè costituito dagli altri soggetti istituzionali) sia comunitario (quello cioè costituito dai cittadini e dalle loro espressioni associative e collettive, quale che sia la loro valenza considerata: economica, sociale, culturale, ecc...).

Proprio in questo ultimo ambito di interrelazioni, quello delle interrelazioni tra "sistema interno" e sistema esterno (istituzionale e comunitario), si individua uno spazio nel quale fondare le ragioni di una presenza dell'istituto del Difensore civico nello statuto.

Il Difensore civico si configura così nella sua natura propria di istituto che da effettività e certezza all'esercizio del diritto di tutela, secondo criteri e procedure non giurisdizionali, riconosciuto agli interlocutori esterni del "sistema Regione" e che, solo in conseguenza di ciò, può essere anche qualificato come meccanismo che favorisce la fluidità procedimentale nell'azione amministrativa.

L'ampliamento degli spazi di autodeterminazione regionale nel qualificare l'istituto del Difensore civico che risulta da questo approccio è evidente. Ed ha rilevanza sia nel qualificare l'esercizio dei diritti della persona e la loro effettività, sia nel qualificare in senso compiutamente democratico il profilo e le performances delle istituzioni rappresentative e delle relative strutture.

3. Le norme statutarie sul Difensore civico sono necessarie

Alcune Regioni sin dal loro sorgere colsero l'opportunità di dare un radicamento statutario all'istituto del Difensore civico. I tre decenni ormai trascorsi da quella stagione suggeriscono tuttavia l'utilità di una riflessione aggiornata, che tenga cioè conto dell'evoluzione nel frattempo verificatasi in sede di analisi scientifica, di dibattito istituzionale, di definizione legislativa (statale e regionale), nel nostro e negli altri Paesi.

La qualificazione delle norme statutarie sul Difensore civico come norme necessario deriva sia dalla natura dell'istituto sia dal fine che le norme statutarie si propongono.

Superata nel nostro Paese la fase fondativa dell'istituto, l'esperienza maturata consente di connotarlo in termini di funzione necessaria in quanto la funzione che il Difensore civico assolve non è assolta e non può essere assolta da altro organo (esclusività della funzione). Dalla specificità della missione deriva infatti la necessità dell'istituto.

Il Difensore civico è un istituto necessario perché ci sono problemi e questioni che angustiano gli interlocutori delle istituzioni alla cui soluzione non si perviene, di fatto, percorrendo le vie del dialogo tra società e politica, tra società e burocrazia, tra società e sistema giudiziario.

Non nel dialogo società-politica, perché nel rapporto società-politica il cittadino è inevitabilmente indotto a qualificarsi come "parte" (politica) anche per soddisfare

esigenze che ha diritto di soddisfare non facendo leva su una dichiarazione di schieramento, ma puntando esclusivamente sulle sue qualità di cittadino e di persona.

Non nel dialogo società-burocrazia, perché nel rapporto società-burocrazia il cittadino è generalmente più debole del suo interlocutore sotto il profilo tecnico (conoscenza e maneggio delle norme, delle procedure, dei meccanismi) e perché qualsivoglia apparato è tendenzialmente più forte rispetto al singolo individuo.

Non nel dialogo società-sistema giudiziario, perché le risposte della sede giurisdizionale sono strutturalmente collocate a valle delle decisioni assunte dagli apparati amministrativi, quando cioè le decisioni si sono ormai configurate in atti e provvedimenti, mentre gli interlocutori delle pubbliche amministrazioni devono poter esercitare il diritto di partecipazione lungo lo snodarsi di tutto il procedimento, sin dal suo inizio.

Il Difensore civico così inteso è un meccanismo necessario anche perché la sua azione favorisce la crescita della qualità democratica del rapporto tra cittadini ed istituzioni. Infatti, ponendosi con competenza a fianco della parte più debole, il Difensore civico contribuisce a restituire centralità sostanziale alla persona e al cittadino quando sono interlocutori del sistema istituzionale.

Anche il fine che si propongono le norme statutarie induce a qualificarle come nonne necessario. Il loro fine infatti è quello di favorire il consolidamento di un'accezione dell'istituto tendenzialmente univoca, almeno a livello regionale, in concomitanza con la nuova consistenza istituzionale che le Regioni assumono nell'assetto costituzionale della Repubblica attraverso l'attuazione della L. 1/99 Cost.

4. I contenuti delle norme statutarie in materia di Difensore civico

Le disposizioni statutarie sul Difensore civico devono essere essenziali, tipizzanti e orientative della legislazione ordinaria che le completa.

L'essenzialità obbliga a delimitare la materia trattata in sede statutaria circoscrivendola esclusivamente agli elementi necessari.

L'istituto deve essere comunque tratteggiato nello statuto per gli aspetti connotativi delle sue proprietà tipiche; che lo caratterizzano cioè, distinguendolo.

Le norme statutarie, proprio per la loro essenzialità e per il loro scopo di tipizzazione, non possono esaurire tutte le esigenze di regolazione dell'istituto, e tuttavia devono orientare ciò che non è determinato direttamente dalle norme statutarie stesse.

Alla luce di tali criteri possono essere enucleati i seguenti contenuti che, riconosciuta la difesa civica regionale come funzione necessaria, sostanziano le disposizioni statutarie sul Difensore civico:

a) *va affermata l'istituzione del Difensore civico mettendola in relazione alle sue finalità di tutela secondo criteri e procedure non giurisdizionali della dignità, dei diritti e degli interessi della persona e del cittadino nei confronti delle pubbliche amministrazioni, anche mediante la promozione di comportamenti ispirati al buon andamento e all'imparzialità nell'azione amministrativa;*
b) *il Difensore civico è Ufficio (istituto) indipendente;*
c) *il Difensore civico è designato dal Consiglio regionale e allo stesso riferisce;*
d) *il Difensore civico agisce in autonomia ed interviene su richiesta o di propria iniziativa;*
e) *destinatari degli interventi del Difensore civico sono gli organi e le strutture competenti a porre rimedio alle illegittimità, iniquità e disfunzioni accertate dal Difensore civico e a rimuoverne le cause.*

Se questa è la materia da disciplinare in sede statutaria, altri aspetti devono essere solo "lanciati" da disposizioni statutarie e lasciati alla disciplina della legge "ordinaria" che completa l'ordinamento dell'istituto.

La norma statutaria si limiterà in tal caso a individuare l'oggetto dei contenuti e a stabilire la finalizzazione che l'enunciato normativo ordinario dovrà statuire per detti contenuti.

Essi sono:

f) i requisiti e le modalità per la nomina, lo status, le risorse finanziarie e organizzative e i criteri che regolano l'esercizio della funzione del Difensore civico per assicurarne l'indipendenza e l'efficacia.

5. La collocazione delle norme in materia di Difensore civico nei nuovi statuti

Per individuare la corretta collocazione delle norme sul Difensore civico nel testo dai nuovi statuti occorre rifarsi alle considerazioni di merito già svolte.

Gli statuti regionali originari sono ricchi di affermazioni generali e di principio sui diritti della persona e del cittadino.

Nei trent'anni trascorsi dalla loro formulazione si sono tuttavia evoluti fenomeni di grande rilevanza che hanno arricchito la dinamica sociale e istituzionale di aspetti nuovi (migrazioni, nuove povertà, diverso rapporto pubblico-privato, integrazione europea, riforme amministrative, ecc.). Tutto ciò stimola le istituzioni a dare più espresso rilievo alla tutela da un lato dei diritti umani, dall'altro lato alla tutela dei diritti delle persone quando si rapportano agli apparati pubblici.

In coerenza con l'ineludibile criterio di accompagnare sempre le affermazioni di principio con l'istituzione e la messa in esercizio degli strumenti che le trasformano in realtà effettuale, gli statuti regionali devono collocare le norme in materia di Difensore civico nel contesto delle disposizioni in materia di tutela dei diritti umani e di cittadinanza.

Questo è il posizionamento più coerente con l'ispirazione dell'istituto che si è consolidata nell'esperienza internazionale e che ha alimentato anche l'esperienza delle Regioni italiane e delle Province autonome di Trento e Bolzano. Mentre apparirebbe ormai impropria una collocazione nell'ambito dei titoli che trattano di "amministrazione", "controlli", "partecipazione". L'inserimento del Difensore civico in uno di questi contesti indurrebbe infatti a favorire una lettura dell'istituto fuorviante ancor prima che parziale, sfuocandone l'identità sostanziale.

Il coordinamento nazionale dei difensori civici regionali e delle Province Autonome di Trento e Bolzano ritiene che l'accoglimento di queste proposte, in coerenza con gli orientamenti in materia di difesa civica consolidatisi nelle sedi internazionali e negli organismi europei, ponga -la difesa civica nelle nuove Regioni come parte essenziale di un ordinamento improntato alla effettività della buona amministrazione, che realizza il principio di sussidiarietà e promuove le autonomie locali.

Milano, 29 settembre 2000

Coordinamento nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome

I Difensori civici regionali si raccordano
con i Presidenti dei Consigli per un lavoro comune

Oggi, martedì 21 novembre, il Coordinatore della Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti regionali e delle Province autonome, Roberto Louvin, ha incontrato una delegazione dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome, guidata dal Segretario del Coordinamento nazionale, Romano Fantappiè, Difensore civico della Toscana. La delegazione dei Difensori civici era composta altresì da Maria Grazia Vacchina (Valle d'Aosta), Alessandro Barbetta (Lombardia), Roberto Sciacchitano (Liguria), Lucio Strumento (Veneto).

Nel corso dell'incontro – in cui sono stati approfonditi i diversi temi correnti nel dibattito politico, tra cui le riforme istituzionali, il ruolo delle Regioni e dei propri Istituti, la funzione della collaborazione orizzontale – è stata evidenziata la necessità di avviare un'azione comune per la costruzione di un nuovo sistema di garanzie del cittadino nel quadro dei nuovi rapporti tra istituzioni e società civile che vede protagoniste le Assemblee regionali, sede istituzionale delle funzioni di controllo e garanzia.

Secondo il Presidente Louvin, "*si è aperta quindi una nuova fase di collaborazione che deve vedere la Conferenza dei Presidenti e la Difesa civica strettamente raccordate, evitando forme di settorializzazione degli strumenti di tutela (difensori "di settore"), per favorire invece la diffusione degli strumenti di difesa civica e il loro radicamento in tutto il territorio nazionale, anche per adeguare gli strumenti di tutela alle realtà europee più avanzate.*"

Roma, 21 novembre 2000

Coordinamento nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome

Incontro con il Coordinamento delle Commissioni per gli Statuti regionali

I Difensori civici delle Regioni e Province autonome hanno incontrato questa sera, giovedì 5 aprile, una delegazione del Coordinamento nazionale delle Commissioni consiliari per la Riforma degli Statuti, presso la sede della Conferenza, a Roma.

Erano presenti, per i Difensori civici, il Segretario del coordinamento nazionale, dott. Romano Fantappié (Toscana), Maria Grazia Vacchina (Valle d'Aosta), Werner Palla (Provincia Autonoma di Bolzano), Alessandro Barbetta (Lombardia), Vittorio Bottoli (Veneto), Roberto Sciacchitano (Liguria), Giulio Stolfi (Basilicata), Giuseppe Colli (Marche).

Per il Coordinamento delle Commissioni Statuto era presente Fiammetta Modena (Presidente Commissione Statuto del Consiglio regionale dell'Umbria), accompagnata dal Consigliere Lamberto Bottini (Vicepresidente della medesima Commissione).

La riunione fa seguito all'incontro che la Difesa civica ha avuto il 21 novembre scorso con il Coordinatore della Conferenza, Presidente Roberto Louvin e il successivo lavoro di raccordo nel quadro dell'avvio della riforma degli Statuti, in collaborazione con la Presidente Silvana Amati (Coordinatrice nazionale e Presidente Commissione Statuto delle Marche).

Al centro dell'incontro la riforma degli Statuti e l'esigenza di introdurvi con chiarezza il tema della Difesa civica e della tutela dei diritti fondamentali del cittadino, anche in sintonia con il contesto comunitario ed europeo. Da entrambe le parti si è convenuto sull'importanza da attribuire alle funzioni di garanzia, e quindi della difesa civica a livello regionale come a livello comunale, quale perno di un moderno sistema di rapporti fra istituzioni e società civile.

L'incontro si è concluso con l'impegno ad approfondire le diverse tematiche in vista dei lavori delle singole Commissioni Statuto.

Roma, 5 aprile 2001

Coordinamento nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome

Orientamenti interpretativi e applicativi per l'attuazione dell'art. 15 della L. 340/00 in materia di accesso ai documenti amministrativi

Con L. 340/00 (*Disposizioni per la delegificazione e la semplificazione dei procedimenti amministrativi*), pubblicata sulla G.U. del 24 novembre scorso, viene introdotta, attraverso l'art.15, una nuova specifica competenza del Difensore civico in materia di accesso ai documenti amministrativi, che modifica in misura significativa il comma 4 dell'art. 25 della L. 241/90.

La nuova disciplina stabilisce infatti che, ove il cittadino non riesca ad ottenere un risultato utile alla domanda di accesso avanzata alla amministrazione che ha prodotto o detenga il documento, può presentare ricorso al Tribunale amministrativo regionale, oppure richiedere, nello stesso termine, l'intervento alternativo del Difensore civico competente.

La richiesta d'intervento al Difensore civico competente interrompe il termine per la presentazione del ricorso al TAR. Il Difensore civico, qualora ritenga illegittimo il diniego o il differimento, lo comunica alla amministrazione interessata. Decorsi trenta giorni senza che quest'ultima abbia emanato il provvedimento confermativo motivato, l'accesso è consentito *ope legis*.

La legge di semplificazione 340/00 introduce quindi un nuovo "sistema" in materia di accesso ai documenti amministrativi, con l'obiettivo di mettere a disposizione dei cittadini un ulteriore strumento di tutela, individuato nel Difensore civico "competente", e offrendo, in via facoltativa, un rimedio che presenta anche evidenti potenzialità deflattive nei riguardi del contenzioso giurisdizionale.

Sul piano della concreta attuazione della nuova normativa, è pacifico che la "competenza" ad intervenire faccia capo in via pregiudiziale al Difensore civico istituito presso l'amministrazione che si oppone all'accesso. Quindi, a livello decentrato, al Difensore civico di Comuni, Province e Comunità montane e, rispettivamente, al Difensore civico regionale riguardo a funzioni proprie della Regione o di enti e aziende da essa dipendenti.

L'estensione dei poteri e delle funzioni del Difensore civico regionale nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato, operata con L. 127/97 (*Bassanini bis*), offre al cittadino la copertura per l'esercizio, anche a questo livello, del nuovo strumento di tutela.

Ciò premesso, poiché l'art. 11 del Dlgs. 18 agosto 2000 n. 267 (*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali*), confermando l'art.8 della L. 142/90, ha sostanzialmente lasciato alla "facoltà" delle autonomie locali l'istituzione del Difensore civico, è evidente la disparità di trattamento che si viene a determinare là dove manchi il Difensore civico locale.

Uno squilibrio che rileva immediatamente alla pubblicità e alla trasparenza della pubblica amministrazione e che vanifica la pregiudiziale uguaglianza dei cittadini anche negli strumenti a garanzia di diritti e interessi pienamente riconosciuti dall'ordinamento.

L'iniziativa dei Consigli regionali, quali sede istituzionale delle funzioni di controllo e di garanzia, potrebbe colmare questo vuoto, individuando nel Difensore civico regionale

lo strumento "competente" ad assicurare al cittadino, anche là dove ancora non sia stato istituito il Difensore civico locale, l'esercizio del diritto di accesso nei confronti della amministrazione di riferimento, nei termini e secondo i principi stabiliti dalla L. 340/00.

In effetti, nella Regione Liguria, dove questa funzione "supplettiva" del Difensore civico regionale aveva ottenuto un avvallimento di carattere generale attraverso recenti disposizioni legislative, questo problema non si pone, avendo trovato adeguata copertura.

Al riguardo, su un altro versante, si è collocato il precedente della Lr. toscana n. 52/99 in materia di concessioni edilizie, che affida al Difensore civico regionale una funzione supplettiva là dove non risulti istituito il Difensore civico locale.

E' un fatto che, in assenza di una normativa nazionale in materia di difesa civica, la quale sola potrebbe delineare la distribuzione organica e razionale delle competenze tra i Difensori civici operanti ai diversi livelli istituzionali (Stato, Regione, Enti locali), il quadro delle funzioni del Difensore civico, in quanto rimesso ad una molteplicità di fonti normative, rischia di risultare disomogeneo, anche riguardo al nuovo sistema per l'accesso alla documentazione amministrativa. Basti qui richiamare, in assenza del Difensore civico nazionale, la mancata efficacia delle nuove disposizioni nei confronti della amministrazione centrale.

Questi orientamenti intendono perciò assicurare ad ogni cittadino pari opportunità nella tutela di un fondamentale diritto, quale è quello sull'accesso alla documentazione amministrativa, valorizzando sia la funzione dell'istituto regionale di difesa civica sia l'autonomia statutaria e regolamentare delle amministrazioni locali.

Sulla scorta di questi orientamenti interpretativi e applicativi una iniziativa dei Consigli regionali potrebbe essere ancorata ai seguenti punti:

- ai fini dell'applicazione delle disposizioni contenute nell'art. 15 della L. 24/11/2000 n. 340, il Difensore civico regionale è competente in tutti i casi in cui la richiesta di accesso investe funzioni proprie della Regione, di aziende od enti regionali, nonché, ai sensi della L. 127/97, di uffici periferici delle amministrazioni statali;
- ove la richiesta di accesso riguardi funzioni di un Ente locale, la competenza si intende riferita al Difensore civico locale ove istituito. In assenza del Difensore civico locale, la competenza è del Difensore civico regionale;
- qualora, a norma dell'art. 15, e a seguito dell'intervento del Difensore civico, l'accesso alla documentazione risulti consentito, l'omissione o il ritardo da parte dell'amministrazione interessata è sanzionabile nelle forme e nei limiti di cui all'art. 136 del Dlgs.lgs. 267/00 in materia di atti obbligatori per legge.

Roma, 6 aprile 2001

Coordinamento nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome

Attività consultiva dei Tribunali amministrativi regionali

a) premesso come è noto che gli organi centrali dello Stato, nonché quelli periferici appartenenti all'amministrazione diretta, e per estensione anche le amministrazioni regionali/provinciali, possono rivolgere quesiti al Consiglio di Stato in sede consultiva;

b) considerato che, in particolare, l'utilizzo di tale facoltà da parte delle Giunte regionali/provinciali, pur non frequente, è ben documentato e si è risolto, almeno nei casi conosciuti, in un utile contributo al chiarimento di problemi giuridici a volte molto intricati, diminuendo conseguentemente i ricorsi;

c) visto che, di tale rimedio, tuttavia, possono avvalersi soltanto a livello regionale/provinciale gli organi di governo, cioè la Giunta regionale/provinciale, mentre il Difensore civico delle Regioni e delle Province autonome non dispone di un analogo potere e, pertanto, deve passare attraverso la Giunta regionale/provinciale, con comprensibili grossi problemi nel caso in cui il contrasto sia proprio fra l'interpretazione delle norme data dal Difensore civico e quella sostenuta dall'Amministrazione regionale/provinciale;

d) considerato inoltre che i tempi per la decisione da parte del Consiglio di Stato, necessariamente molto lunghi, non sono spesso compatibili con la necessità di soluzioni immediate a determinati problemi;

e) considerata quindi l'opportunità di attribuire – de jure condendo – anche ai T.A.R., strutture di giustizia amministrativa a livello regionale/provinciale, una competenza consultiva almeno nelle materie di competenza regionale/provinciale, ma auspicabilmente anche in quelle riguardanti gli uffici periferici statali (su cui ugualmente si estende la competenza dei Difensori civici regionali/provinciali), almeno in prima istanza, e salva eventualmente la possibilità dell'Amministrazione statale interessata di rivolgersi ulteriormente al Consiglio di Stato, nonché la facoltà del Difensore civico delle Regioni e delle Province autonome di rivolgersi al T.A.R. per acquisire pareri legali su problematiche di rilievo.

Ciò premesso, il Coordinamento Nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome,

esprime il proprio vivo interessamento

a che la presente problematica sia portata a conoscenza del Ministero di Grazia e Giustizia, delle Regioni, dei T.A.R. regionali e del Consiglio di Stato, al fine di ogni possibile iniziativa tendente al raggiungimento dello scopo sopra indicato.

Roma, 6 aprile 2001

Conferenza permanente dei Difensori civici della Regione Toscana

Atto costitutivo

Il Difensore civico regionale e i Difensori civici degli Enti locali della Toscana, riuniti a Carrara il 17 dicembre 1998, in piena aderenza ai principi contenuti nello Statuto della Regione e negli Statuti dei rispettivi Comuni, Province e Comunità montane,

PRESO ATTO

della necessità di rafforzare il Coordinamento regionale previsto dall'art. 3 della Lr. 4/94, quale strumento di concertazione tra i Difensori civici toscani, allo scopo di renderlo funzionale e rispondente ai crescenti livelli d'iniziativa richiesti per:

a) promuovere sull'intero territorio la tutela più efficace dei diritti fondamentali della persona e dei diritti e interessi diffusi e collettivi, secondo i principi costituzionali e della "cittadinanza europea" sancita dall'Unione, in rapporto all'evoluzione della tutela "non giurisdizionale" a livello regionale, nazionale ed internazionale;

b) assicurare il costante contributo della difesa civica toscana affinché il funzionamento e le attività delle amministrazioni pubbliche (locali, regionali e statali) siano sempre più informati a criteri di efficacia, imparzialità, efficienza, economicità ed equità, attraverso il miglioramento e la semplificazione delle procedure e il costante adeguamento degli atti, dei provvedimenti e della legislazione toscana;

c) garantire la migliore attuazione dell'imminente riforma legislativa per l'istituzione del sistema di difesa civica nazionale e il pieno esercizio dei nuovi strumenti di tutela in ambito regionale e locale, in sintonia con le accresciute competenze derivanti dalle *Leggi Bassanini* e con i processi di trasferimento di poteri e competenze statali a livello regionale e locale;

d) promuovere l'adeguamento delle funzioni di difesa civica al "principio di sussidiarietà", esteso alle formazioni sociali, in particolare di volontariato, non-profit e di solidarietà, operanti nei vari campi (ambiente, servizi pubblici, sanità, previdenza, assistenza, immigrazione, etc.) e alle nuove forme di tutela in determinati settori, con particolare riferimento ai diritti degli utenti e dei consumatori;

e) favorire lo sviluppo degli scambi, dei collegamenti e delle collaborazioni con i molteplici interlocutori istituzionali e non istituzionali a livello toscano e nazionale, promuovendo in ambito Europeo la cooperazione con le analoghe autorità operanti vari Stati membri e con Médiateur dell'Unione;

f) corrispondere ai nuovi compiti di impulso e di controllo del Difensore civico quale Istituzione di tutela non giurisdizionale dei diritti umani, in applicazione delle Convenzioni internazionali e dei documenti e risoluzioni dell'Unione Europea, delle Nazioni Unite, del Consiglio d'Europa e altre Organizzazioni competenti;

SI COSTITUISCONO

in Conferenza Permanente dei Difensori civici della Toscana, quale organismo associativo presieduto dal Difensore civico regionale, volta alla valorizzazione di ogni singola esperienza e all'autonomia del ruolo istituzionale, operante con le modalità organizzative appresso indicate.

A) OPERATIVITÀ:

1. La Conferenza Toscana dei Difensori civici:
   - elabora proposte e documenti nei campi e settori di competenza, anche in funzione del Coordinamento Nazionale dei Difensori civici regionali e per le conseguenti iniziative nei confronti del Parlamento, del Governo e degli altri organi istituzionali, con particolare riferimento alle Conferenze dei Presidenti dei Consigli e delle Regioni e Province Autonome, sia in rapporto alla legislazione vigente, sia rispetto ai processi di innovazione e di riforma concernenti la difesa civica e la pubblica amministrazione;
   - promuove i necessari rapporti con le istituzioni e organismi di tutela anche a carattere associativo, operanti con analoghi compiti nei vari Stati europei, per la piena attuazione dei diritti di cittadinanza derivanti dalla legislazione comunitaria, curando l'applicazione di accordi e convenzioni interregionali, finalizzati al concreto esercizio dei diritti individuali e sociali, da parte di ogni cittadino;
   - predispone pareri, intese, risoluzioni e raccomandazioni riguardo a problematiche di rilevante interesse, in rapporto alle competenze esercitate e alle relazioni con l'amministrazione pubblica ai vari livelli, al rafforzamento degli strumenti operativi e alla inderogabile autonomia funzionale e organizzativa dell'Ufficiodel Difensore civico;
   - assicura l'unitaria capacità di rappresentanza in ordine ai programmi, alle condizioni e prospettive della rete civica toscana, stabilendo la partecipazione di proprie delegazioni ad incontri e audizioni in ambito nazionale, europeo e internazionale;
   - promuove per il tramite della Presidenza adeguate informazioni e comunicazioni sullo svolgimento di convegni, seminari e incontri allo scopo di favorire al riguardo la partecipazione dei Difensori civici locali;
   - attiva studi e ricerche di comune interesse, in funzione del confronto e del dibattito più generale in rapporto alla evoluzione dei diritti di cittadinanza e degli strumenti istituzionali e organizzativi; dell'impegno per nuovi livelli di efficienza e qualità nell'amministrazione pubblica e dei servizi; delle sperimentazioni necessarie in rapporto alle dinamiche della società civile e agli strumenti di partecipazione e controllo dei cittadini e degli utenti;
   - promuove ogni altra iniziativa utile al raggiungimento delle proprie finalità, anche attraverso apposite convenzioni con Istituti e Centri universitari e di ricerca operanti nelle discipline dei diritti umani, della pubblica amministrazione e della giustizia amministrativa.
2. La Conferenza dei Difensori civici della Toscana potrà avvalersi della collaborazione delle Amministrazioni cui i Difensori civici fanno capo, nonché di

organismi pubblici e privati, di associazioni di volontariato e solidarietà, di movimenti e gruppi impegnati nella tutela dei diritti umani;

3. La Conferenza individua le materie e i compiti, anche per settori e realtà territoriali omogenee, da assegnare di volta in volta a singoli Difensori civici per l'attivazione di opportuni approfondimenti e ricerche in vista di successive adeguate determinazioni, individuando altresì i relativi eventuali destinatari;

4. alla Conferenza compete l'iniziativa di indirizzo e controllo per la progressiva costruzione di una "rete telematica" finalizzata allo scambio di conoscenze e informazioni fra i Difensori civici e fra questi e altri organismi istituzionali e associativi di tutela, nonché all'accesso dei cittadini e degli utenti ai servizi di difesa civica in essere su tutto il territorio regionale, nonché agli strumenti di garanzia operanti in ambito nazionale ed europeo.

B) FUNZIONAMENTO:

1. Fanno parte di diritto della Conferenza il Difensore civico regionale e Difensori civici nominati dai Comuni, singoli o associati, dalle Province e dalle Comunità Montane della Toscana.

2. La Conferenza si riunisce in via ordinaria mediante sessioni trimestrali, oppure su richiesta del Difensore civico regionale o di un terzo dei suoi componenti. Al termine della seduta vengono fissati in linea di massima la data e il luogo della successiva riunione.

3. Alle sedute della Conferenza possono assistere i funzionari degli uffici anche in rappresentanza e per delega del rispettivo Difensore civico; tale delega può essere conferita anche ad altro Difensore civico. Ogni intervenuto non può essere comunque titolare di più di una delega.

4. Possono partecipare alla Conferenza, qualora richiesto dall'argomento e previo invito del Presidente, i Presidenti delle Commissioni Miste Conciliative della Toscana, i rappresentanti delle associazioni di volontariato operanti nei settori di interesse del Difensore civico, esperti e funzionari regionali o di altre amministrazioni pubbliche;

5. La seduta della Conferenza è validamente costituita quando sono presenti la meta più uno dei Difensori civici in carica.

6. Le decisioni della Conferenza sono assunte con la maggioranza assoluta dei presenti, mediante votazione espressa per alzata di mano.

7. L'elaborazione e la redazione di atti, relazioni e documenti in applicazione delle decisioni della Conferenza, o a carattere istruttorio, sono curate, in via ordinaria, dal responsabile agli affari istituzionali presso il Difensore civico regionale. Di ogni seduta viene redatto un apposito verbale a cura della segreteria dello stesso Ufficio cui fanno capo gli adempimenti organizzativi per i lavori della Conferenza. Tale verbale a firma del Difensore civico regionale, è trasmesso a tutti i componenti.

8. Le modifiche al presente atto costitutivo potranno essere deliberate con la maggioranza dei due terzi della Conferenza.

Carrara, 17 dicembre 1998

Conferenza permanente dei Difensori civici della Regione Toscana

Per l'abolizione della pena di morte nel mondo

I Difensori civici della Toscana, riuniti in Conferenza, aderiscono alle grandi Manifestazioni indette dalla Regione per celebrare la data del 30 novembre 1786 che segnò nel Granducato di Toscana l'abolizione della pena di morte, primo storico esempio di rispetto della dignità umana e testimonianza del lungo cammino che si aprì alla riflessione dei popoli e delle nazioni per l'affermazione dei diritti umani fondamentali.

Ricordano che il Sesto Protocollo della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, approvato dal Consiglio D'Europa nel 1983, vieta l'applicazione della pena di morte.

Prendono atto con soddisfazione dell'impegno dello Stato Italiano nel promuovere l'adozione del Secondo Protocollo Opzionale del Patto Sui Diritti Civili e Politici per l'abolizione della pena di morte, adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con risoluzione 44/128 del 15 dicembre 1989.

L'abolizione della pena di morte è il primo passo per il riconoscimento della dignità della persona umana ed elemento fondante della cooperazione internazionale e della promozione di una cultura di pace, come sancito solennemente dal preambolo dello Statuto delle Nazioni Unite.

Esprimono la loro piena condivisione ai valori fondamentali proclamati dalla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, dei Trattati ad essa collegati ed i principi fondamentali del diritto internazionale dei diritti umani.

Ricordano l'impegno profuso anche dal Consiglio d'Europa attraverso la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo ed i Protocolli ad essa collegati, la Carta Sociale Europea e le altre convenzioni.

Sottolineano come anche a livello di Unione Europea il Progetto di Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea sancisca all'art. 2 il divieto della pena di morte e si associano agli sforzi compiuti dall'Unione Europea per l'affermazione dei diritti fondamentali, anche attraverso specifiche clausole che impegnino la controparte al rispetto dei diritti umani in tutti gli accordi internazionali con paesi terzi.

Il 28 aprile 1999 la Commissione per i diritti umani dell'ONU ha approvato la moratoria universale delle esecuzioni capitali, confermata nell'aprile di quest'anno. Dopo questi pronunciamenti molti paesi hanno deciso di abolire la pena capitale o di sospendere le esecuzioni. Il 4 novembre 1999 l'Alto Commissario dell'ONU per i diritti umani ha affermato che la questione della pena di morte attiene pienamente alla sfera dei diritti umani e che esiste ormai un processo irreversibile verso la sua abolizione in tutto il mondo. Sempre più numerose sono le istituzioni che levano la propria voce per ribadire il valore supremo della vita umana e la contrarietà, sempre e comunque, alla pena di morte.

Questa evoluzione e il favore espresso da Paesi di tutti i continenti hanno reso maturo un pronunciamento dell'Assemblea Generale dell'ONU per l'abolizione della pena di morte e per l'assunzione dei diritti umani come valori condivisi e cogenti della comunità internazionale.

I Difensori civici della Toscana fanno appello alla Regione, all'Italia e all'Unione Europea affinché l'iniziativa per il definitivo bando della pena di morte in tutto il mondo venga ripresa dall'ONU, nella consapevolezza che un pronunciamento della comunità internazionale costituirebbe un passo di straordinaria importanza per la protezione del supremo diritto alla vita, che appartiene a tutti gli uomini, in quanto uomini. Per un decisivo progresso dei diritti fondamentali, sanciti dalle Nazioni Unite

più di 50 anni fa. Per una umanità più giusta, per un mondo migliore, più sicuro nei suoi straordinari traguardi di civiltà.

Ricordano lo sforzo intrapreso dalla difesa civica italiana ed europea per la promozione e la protezione dei diritti fondamentali, ribaditi nel documento conclusivo della Conferenza degli Ombudsman e delle Commissioni regionali per le petizioni dell'Unione Europea, approvato per acclamazione a Firenze il 12 novembre 1999.

Si uniscono agli appelli per l'abolizione della pena di morte e per l'affermazione dei diritti fondamentali, lanciati dallo Stato Italiano, dalle Regioni, dalle Assemblee elettive degli Enti Locali, dagli organismi internazionali e dalla società civile.

Sottolineano come il ruolo del Difensore civico sia quello di operare quale istituto di tutela e promozione dei diritti fondamentali della persona umana riconosciutogli da numerose risoluzioni dell'Assemblea Generale, in particolare con la risoluzione 48/134 del 20 dicembre 1993.

Sono consapevoli dell'importanza che questo ruolo assume anche a livello di comunità locale e regionale, come affermato dal Congresso dei Poteri locali e Regionali del Consiglio D'Europa in numerose raccomandazioni, da ultimo con la Raccomandazione 61/99 e la Risoluzione 80/99.

Rinnovano il loro solenne impegno a contribuire, attraverso la loro opera di monitoraggio e promozione, per la piena tutela ed attuazione dei diritti fondamentali della persona umana, nell'ambito delle comunità locali ove rispettivamente esercitano il proprio mandato e sono consapevoli, in tale contesto, di contribuire ad una più vasta azione che dal livello locale si riflette nella dimensione, italiana, europea ed internazionale.

Firenze, Palazzo Panciatichi, 6 novembre 2000