legate alla mancata regolamentazione dell'istituto a livello regionale. Il congegno "paragiurisdizionale" rappresenta indubbiamente uno strumento forte, che amplia notevolmente le prerogative del Difensore civico in un settore che, come testimonia la stessa relazione annuale per il 2001, lo ha visto protagonista fin dall'entrata in vigore della L. n. 241/90.

Le istanze di riesame pervenute all'Ufficio lamentano il mancato rispetto del diritto di accesso da parte di:

- amministrazione regionale, enti e aziende, anche consortili, da essa dipendenti, società a partecipazione di capitale regionale, Aziende sanitarie (locali e ospedaliere), enti locali convenzionati con la difesa civica regionale ai sensi dell'art. 3 della L.R. n. 4/94 (si ricorda che di questi, a partire dal 2002, fa parte anche la Provincia di Firenze).
- organi periferici delle amministrazioni statali situati nel territorio della Regione, a eccezione di quelli operanti in materia di ordine pubblico, sicurezza e giustizia (art. 16 L. n. 127/97). Già in occasione delle precedenti relazioni abbiamo evidenziato i problemi che la limitazione in oggetto pone e non solo con riferimento al tema dell'accesso "negato". L'interpretazione sostenuta dall'Ufficio è che il limite non debba essere riferito all'appartenenza soggettiva dell'organo a questa o a quella amministrazione (con la conseguenza di escludere a priori qualsiasi intervento nei confronti dei Ministeri interessati, quelli dell'Interno, della Difesa e della Giustizia), ma alla funzione concretamente svolta. Non tutte le funzioni e le attività esercitate dagli organi periferici di quei Ministeri, infatti, sono tali da giustificare l'esclusione dell'intervento del Difensore Civico (come potrebbero essere, per esempio, quelle relative all'uso di mezzi di coercizione). Basti pensare alle normali attività inerenti la gestione del rapporto d'impiego ed alle controversie che ne possono derivare (con esclusione ovviamente di quelle che vedano come protagonisti dei magistrati) o alle innumerevoli competenze amministrative in materia di immigrazione. Per quanto riguarda quest'ultimo tema, l'impegno del Difensore civico è di gran lunga precedente all'entrata in vigore del citato art. 16 (per le funzione che la L.R. n. 22/90 gli attribuisce in materia) e ha comportato una progressiva intensificazione dei rapporti con questure e prefetture.
- Anche prima dell'introduzione della speciale procedura di riesame da parte della L. n. 340/2000, l''Ufficio aveva svolto la sua tipica funzione *ad adiuvandum*, intervenendo a favore di coloro che avevano lamentato la violazione del diritto di accesso da parte degli organi periferici dello stato. Se si ritiene che sia doveroso continuare su questa strada, ormai intrapresa da anni, a favore degli immigrati dimoranti in un comune della Regione,

tuttavia è dubbia – e peraltro non si è mai prospettato il caso concreto – la sussistenza del potere di riesame del diniego di accesso nei confronti di organi quali la Questura o la Prefettura in materia di immigrazione. La questione è aperta.

Le istanze di riesame che pervengono al Difensore civico debbono contenere, a seconda della fattispecie:

1) l'istanza di riesame, accompagnata dalla copia dell'istanza di accesso e del conseguente provvedimento espresso di diniego o di differimento;
2) l' istanza di riesame, corredata della copia dell'istanza di accesso, sulla quale si è formato, per decorrenza del termine, il silenzio rigetto.

Con tale documentazione è formato il fascicolo.

E' importante che la pratica sia corredata dalla suddetta documentazione, che spesso non viene trasmessa in prima battuta (e che quindi va richiesta agli istanti) affinché risulti chiara la domanda dell'interessato e si possa in breve tempo valutare la legittimità del diniego o del differimento (che è per sua natura espresso). Infatti, se il diniego, espresso o tacito, risulta legittimo, la valutazione viene trasmessa all'interessato e la pratica è conclusa.

Se il difensore civico ritiene illegittimo il diniego o il differimento, procede al riesame del provvedimento, sulla base della normativa vigente – compresi i regolamenti sull'accesso dei singoli enti - e degli orientamenti maggioritari espressi dalla giurisprudenza che si è formata negli anni sugli artt. 22 e ss. della L. n. 241/1990. Si indicano i motivi per i quali si ritiene che l'interessato abbia il diritto di prendere visione o estrarre copia dei documenti sottratti all'accesso. Il riesame viene trasmesso, nel caso di diniego espresso o di differimento, al responsabile firmatario del provvedimento. In caso di silenzio rigetto, il riesame viene indirizzato all'autorità amministrativa destinataria dell'istanza sulla quale il silenzio rifiuto si è formato. In ogni caso, l'interessato lo riceve per conoscenza.

Dal ricevimento del riesame, la P.A. ha 30 giorni per confermare il diniego con provvedimento espresso e motivato. Se il termine decorre nel silenzio, è riconosciuta implicitamente l'accessibilità degli atti. Il meccanismo rispetto alla prima ipotesi questa volta è rovesciato ed alla mancata conferma (il silenzio protratto per 30 giorni) è attribuito il significato positivo di assenso all'accesso (cd. silenzio assenso).

Le modalità di conclusione del procedimento possono essere le seguenti:

1) provvedimento confermativo del diniego, che si ritiene, anche se la legge non dice nulla in proposito, debba tener conto dei

rilievi del Difensore civico. In caso contrario, la possibilità offerta all'interessato di chiedere il riesame al difensore civico non avrebbe significato;

2) silenzio e "accesso consentito". Di fronte a questa norma, che non lascia dubbi sulla sua obbligatorietà per la P.A., creando un'ipotesi di "silenzio – assenso", si sono posti problemi di attuazione pratica, allorché la P.A. persista nel non concedere l'accesso. Questo è sicuramente il punto debole della normativa, che necessiterebbe di una specifica disciplina a livello regionale. Per le soluzioni ad oggi prospettate a livello interpretativo, si rinvia al terzo paragrafo.

3.13.2 Il difensore civico "competente", il principio di sussidiarietà e il disegno di riforma della L. n. 241/90.

Già nella relazione 2001 abbiamo affrontato la problematica relativa alla individuazione del difensore civico "competente" al riesame ai sensi dell'art. 25 della L. n. 241/90, questione che riveste ovviamente una grande importanza a livello pratico. Ci siamo soffermati sull'interpretazione che ha consentito l'intervento a pieno titolo del difensore civico regionale ogni qualvolta il cittadino residente in un comune o in una provincia, sprovvisti di difesa civica, abbia necessità di esercitare il proprio diritto di accesso alla documentazione amministrativa, rifiutata illegittimamente dall'ente locale. Abbiamo visto che tale interpretazione radica la competenza del Difensore civico regionale in forza del principio di sussidiarietà, scaturente dal riformato Titolo V della Costituzione, poiché la tutela dell'accesso in quanto diritto soggettivo è esigenza di carattere unitario della quale la Regione deve garantire il rispetto su tutto il suo territorio.

In questa sede è opportuno segnalare che l'ufficio considera doveroso, in epigrafe a ogni riesame diretto agli enti sprovvisti di difesa civica locale, a fondamento della propria legittimazione attiva, e per fugare eventuali eccezioni di incompetenza, il richiamo esplicito al principio di sussidiarietà. E in sostanza è proprio questa, *de lege ferenda,* la soluzione adottata dal disegno di legge approvato dal Senato il 10 aprile 2003 (atto 1281-XIV): "*Modifiche e integrazioni alla legge 7 agosto 1990 n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa*", ad oggi alla Camera (atto 3890) in corso di esame in commissione. L'art. 13 del citato D.L. prevede infatti che, al comma 4 dell'art. 25 della L. n. 241/90 sia sostituito il seguente: "*Decorsi inutilmente trenta giorni dalla richiesta, questa si intende respinta. In caso di diniego dell'accesso, espresso o tacito, o di differimento dello stesso ai sensi dell'articolo 24, comma 6, il richiedente può presentare ricorso al tribunale amministrativo regionale ai sensi del comma 5,*

ovvero chiedere, nello stesso termine e nei confronti degli atti delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali, al difensore civico competente per ambito territoriale, ove costituito, che sia riesaminata la suddetta determinazione. Qualora tale organo non sia stato istituito, la competenza è attribuita al difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore. Nei confronti degli atti delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato tale richiesta è inoltrata presso la Commissione per l'accesso di cui all'articolo 27. Il difensore civico o la Commissione per l'accesso si pronunciano entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza. Scaduto infruttuosamente tale termine, il ricorso si intende respinto. Se il difensore civico o la Commissione per l'accesso ritengono illegittimo il diniego o il differimento, lo comunicano all'autorità disponente. Se questa non emana il provvedimento confermativo motivato entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione del difensore civico o della Commissione, l'accesso è consentito. Qualora il richiedente l'accesso si sia rivolto 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 al difensore civico o alla Commissione stessa. Se l'accesso è negato o differito per motivi inerenti i dati personali che si riferiscono a terzi soggetti, la Commissione provvede, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il quale si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta, decorso inutilmente il quale il parere si intende reso". Come si può constatare, il disegno di legge da una parte introduce nel diritto positivo la facoltà, (che quest'ufficio ritiene già sussistente in forza della richiamata interpretazione della riforma costituzionale), qualora non sia stato istituito il difensore civico locale, di ricorrere a quello istituito nell'ambito territoriale immediatamente superiore; d'altro canto elimina, deferendoli alla Commissione per l'accesso, i casi di riesame a fronte di provvedimenti di diniego emanati dagli organi periferici dello Stato, ad oggi trattati dal Difensore civico regionale ai sensi del combinato disposto dell'attuale art. 25 L. n. 241/90 e dell'art. 16 L. n. 127/2000. In proposito si ricorda che il Difensore civico della Toscana, in qualità di Coordinatore dei Difensori civici regionali e delle Province autonome, ha indirizzato nel luglio 2003 all'on. Bressa, relatore della Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati, una lettera (riportata integralmente in appendice) in cui si formulano delle osservazioni, chiedendo una modifica del disegno di legge n. 3890. In particolare si chiede di mantenere in capo al Difensore civico regionale (invece che alla Commissione per l'accesso) la competenza in materia di accesso nei confronti degli atti delle amministrazioni periferiche dello Stato. Il rischio è un "ri-accentramento" delle funzioni di riesame dell'accesso agli atti e un sicuro disagio per i cittadini, obbligati a

rivolgersi ad un organismo lontano (la Commissione per l'accesso) al posto del Difensore civico regionale, tutto ciò in controtendenza rispetto a tutto il processo di riforme in corso.

3.13.3 Come risolvere i casi di "persistente diniego" dopo il riesame e il silenzio - assenso

Abbiamo detto poc'anzi che il punto debole del potere di riesame attribuito al Difensore civico è rappresentato dalla mancanza, nella legge, di una previsione espressa che renda concretamente attuabile l'obbligo di ostensione della documentazione richiesta. La previsione che l'accesso è senz'altro consentito, una volta trascorsi inutilmente i 30 giorni dal ricevimento della comunicazione del Difensore civico (senza che la P.A. interessata abbia concesso l'accesso o emanato un provvedimento motivato confermativo del diniego) non è assistita infatti da alcuna specifica misura sanzionatoria a carico dell'amministrazione inadempiente Anche qui, come per l'individuazione del Difensore civico competente, si è dovuto trovare una soluzione in via interpretativa per poter soddisfare in concreto il diritto del cittadino. Si è ritenuto nel caso di specie di condividere l'interpretazione che vede nel comportamento illegittimo della P.A., in questo caso contravvenente un obbligo di legge, una fattispecie sanzionabile con la nomina di un *commissario ad acta* ai sensi dell'art. 136 del D.Lgs. n. 267/2000. Nell'ipotesi concreta sono presenti, infatti, i presupposti indicati dalla norma per il commissariamento, primo fra tutti l'omissione ingiustificata di un atto obbligatorio per legge. Resta però insoluto il problema della coercibilità dell'obbligo quando il comportamento di persistente rifiuto all'accesso sia posto in essere da amministrazioni diverse dagli enti locali, unici soggetti pubblici nei confronti dei quali può essere usato lo strumento del commissariamento. Al di fuori di tale possibilità, può dirsi che la disposizione non trova adeguate modalità di attuazione nella normativa vigente. E' giusto ricordare comunque che le amministrazioni periferiche dello Stato, alla luce dell'esperienza di questi anni, si sono sempre comportate correttamente, concedendo l'accesso ove in precedenza illegittimamente negato, o emanando provvedimenti motivati confermativi del diniego che tenessero conto della comunicazione del difensore civico. Il problema continua invece a porsi per la Regione (e gli enti e aziende da essa dipendenti) per la quale è ancora più stridente la mancanza di una disciplina espressa in merito alla mancata esecuzione dell'obbligo scaturente dalla decisione del Difensore civico regionale.

3.13.4 L'esercizio del diritto di accesso come strumento di controllo dei consiglieri comunali sull'attività della Giunta municipale.

Si fanno sempre più frequenti le istanze promosse da membri dei consigli comunali per ottenere, da parte del Difensore civico regionale, il riesame delle mancate risposte alle loro richieste di accesso (che coinvolgono spesso non solo gli atti dei singoli servizi e dirigenti, ma anche quelli della stessa Giunta municipale). Crediamo che le cause una così imponente domanda di "trasparenza" da parte dei consiglieri risieda, come peraltro già evidenzianto, da una parte, nel progressivo venir meno di tutte le previsioni normative in materia di controllo preventivo sugli enti locali; dall'altra, almeno per quanto ci risulta, dalla mancata utilizzazione, delle ordinarie fonti di reperimento degli atti, che se soggetti a qualche forma di pubblicazione, sono di per sé accessibili senza bisogno di alcuna istanza.

3.14 L'organizzazione dell'Ufficio

L'accorpamento in "settori organici" delle funzioni istruttorie ha contribuito alla razionalizzazione dei processi interni, favorendo un migliore controllo delle risorse professionali e dei carichi di lavoro. I nuovi "quadri di riferimento" oltre che nell'approfondimento settoriale si sono impegnati attivamente nell'assistenza ai Difensori civici locali, svolgendo di fatto una preziosa funzione di "osservatorio" sui livelli territoriali di tutela, anche a supporto dell'Assemblea regionale e delle istituzioni locali.

La riorganizzazione di processi di lavoro ha rappresentato un obiettivo primario, per il suo impatto sulla qualità del servizio e sulla sua accessibilità da parte dei cittadini.

La ridefinizione delle funzioni in settori è stata alla base anche del progetto, presentato al servizio Informatica, per ottenere un nuovo software applicativo per la classificazione delle pratiche.

All'impegno primario sul versante della riorganizzazione si è sovrapposto quello per il miglioramento dei sistemi di comunicazione. Il nuovo Sito Web del Difensore civico della Toscana, realizzato fin dai primi mesi dell'anno, e sottoposto a varie revisioni e aggiornamenti, ha avuto importanti ricadute in termini di innovazione e di raccordi con sistema informativo regionale. Si tratta di un sito moderno, destinato ad offrire uno strumento di lavoro per i Difensori civici locali ed a far crescere il numero degli utenti, nonché quello dei vari i interlocutori sociali ed economici.

Analogamente, il Sito Web del Coordinamento nazionale dei Difensori civici regionali, ha svolto un ruolo di primo piano nella pubblicizzazione del servizio sia nei confronti dei cittadini, che delle istituzioni regionali, nazionali ed europee.

Il ruolo assunto dai processi di comunicazione nei rapporti con i cittadini e gli utenti ha avuto naturalmente ripercussioni sul terreno dell'aggiornamento professionale. I corsi organizzati dal Consiglio hanno consentito l'approfondimento dei processi di ammodernamento e semplificazione di sistema. La necessità di assicurare l'aggiornamento professionale in settori innovativi strettamente legati all'esercizio delle funzioni lavorative, ha reso opportuna anche la partecipazione ad esperienze formative promosse da altre organizzazioni: sull'accesso alla documentazione amministrativa, sulle riforme costituzionali, sul sistema dei controlli.

L'impegno manifestato su questo piano anche dal personale di segreteria ha favorito l'attribuzione di specifici incarichi in rapporto a diversi adempimenti: a supporto del Gruppo di lavoro dei

Difensori civici per i minori, del gruppo interno per il Progetto di riorganizzazione, dell'aggiornamento delle pagine Web del Difensore civico e del Coordinamento nazionale, dell'assistenza alla Segreteria dell'Associazione ex Consiglieri regionali.

Incomprensibile, e poco opportuna, è apparsa quindi l'esclusione di questo personale dai corsi di formazione organizzati con il concorso dell'Università di Firenze per gli addetti agli Uffici relazioni con il pubblico.

Così come incomprensibile risulta l'esclusione di questo personale dai benefici economici derivanti proprio dal ruolo svolto (front-office) a diretto contatto con il pubblico.

L'impegno di tutto il personale ha consentito di fronteggiare le nuove domande dei cittadini e le maggiori competenze derivate dalla legislazione nazionale e regionale; sostenere la rete dei Difensori civici locali; intensificare i rapporti con l'amministrazione regionale, gli uffici statali e il sistema delle autonomie; assicurare un efficace coordinamento anche a livello nazionale; instaurare una nuova collaborazione con la Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali e il Congresso delle Regioni; consolidare i collegamenti e la cooperazione con gli organismi di tutela dell'Unione; potenziare la comunicazione istituzionale.

Anche questa Relazione è il frutto di un impegno collettivo che l'Ufficio assicura con il seguente quadro organico: Monica Piovi, Maria Pia Perrino, Francesco Caponi, Andrea Di Bernardo, Alessandra Catolfi, Vittorio Gasparrini, Vanna Pastacaldi, Salvatore Mancuso, Olivia Braschi, Rita Ferrara, Susanna Posani, Cristina Simoni (sostituita per il periodo di congedo per maternità da Isabella Rusciani). Un valido contributo all'Ufficio, e soprattutto al necessario e crescente livello di specializzazione richiesto dal quadro normativo vigente, viene offerto anche dalle collaborazioni esterne che l'Ufficio ha attivato con l'avv. Marta Picchi, l'avv. Paola Foti, l'avv. Silvia Marchese e con la laureanda Mara Lapia.

L'Ufficio è oggi inserito in una intensa fase di innovazione organizzativa, orientata al superamento di non pochi elementi di criticità, e mira a costruire modelli più adeguati di cooperazione interna e di valorizzazione delle diverse professionalità.

4 IL COORDINAMENTO NAZIONALE

In Italia, nonostante alcune proposte di riforma, poi naufragate, prevedessero addirittura la costituzionalizzazione della figura del Difensore civico (art. 11 del c.d. Progetto D'Alema, presentato in parlamento nel novembre del 1997), non è stato ancora istituto il Difensore civico nazionale. Il Coordinamento nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome che di fatto "lo surroga" nei rapporti gli altri paesi, già a partire dal 1995 ha sollecitato la presentazione di proposte di legge (sia nella XII che nella XIII legislatura) in materia di difesa civica nazionale, fra cui l'Atto della Camera n. 619 "Istituzione del Difensore civico Nazionale" su cui si è avviato un significativo confronto parlamentare, mai concluso.

Nella risoluzione del giugno 2002 del Congresso delle Regioni viene riconosciuta ufficialmente la funzione del Coordinamento nazionale dei Difensori civici regionali e delle Province autonome "quale interlocutore propulsivo di un processo di sviluppo e consolidamento della difesa civica in ambito nazionale" e ne viene valorizzato il ruolo nel rapporto con la difesa civica europea, conferendogli la rappresentanza sui relativi temi.

5 IL GRUPPO DI LAVORO TECNICO-POLITICO A LIVELLO DI CONGRESSO DELLE REGIONI

La necessità di riprogettare il ruolo e l'identità del Difensore civico è stata avvertita dalle Regioni per venire incontro alle sempre più diversificate istanze di tutela espresse dal tessuto sociale e per fornire un quadro di riferimento normativo omogeneo a funzioni nate in momenti diversi e disciplinate da fonti diverse (basti pensare alla c.d. Bassanini bis e all'attribuzione ai Difensori civici regionali e locali di atipiche funzioni di controllo amministrativo).

In questo contesto le Regioni hanno maturato il convincimento che fossero opportune una riflessione ed una elaborazione comune, per definire un nucleo di principi condivisi sui quali poi impostare le singole leggi di riforma.

Già nella risoluzione approvata dal Congresso delle Regioni (Seconda Sessione) il 5 giugno 2002 intitolata "*Le Regioni per una difesa civica generalizzata e forte a tutela e garanzia dei cittadini*", era contenuto, infatti, l'impegno ad un riconoscimento forte della difesa civica anche all'interno dei nuovi statuti. Quali priorità programmatiche del percorso riformatore venivano individuati:

1) Il riequilibrio del "*rapporto fra cittadino e pubblica amministrazione, completando e consolidando la difesa civica italiana, anche come strumento di mediazione e "conciliazione*",
2) La tutela delle categorie sociali più deboli
3) Il contenimento della conflittualità in sede giurisdizionale.

Con lo stesso documento veniva inoltre posto l'accento "ai profili" relativi alla "indipendenza nell'organizzazione e nell'azione" del difensore civico nonché alla qualificazione tecnica ed alla necessità di un'adeguata dotazione di risorse (commisurata alla popolazione da servire). Contestualmente il Congresso delle Regioni assumeva l'impegno di "radicare negli Statuti e nelle leggi, nel rispetto dell'autonomia locale, un sistema generalizzato di difesa civica "a rete", improntato ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e coordinamento fra difesa civica regionale e locale, per rendere effettiva la tutela ad ogni livello istituzionale".

Nella stessa sede, inoltre veniva promossa la costituzione di un Gruppo di lavoro tecnico-politico, che nell'ambito del Congresso delle Regioni rappresentasse uno "*strumento di analisi, ricerca e impulso in grado di affiancare lo sforzo di modernizzazione amministrativa e il trasferimento dei risultati ad ogni livello istituzionale, attraverso un costante monitoraggio sulle sperimentazioni e sull'avanzamento della legislazione nelle diverse realtà*".

Il pieno riconoscimento del ruolo svolto dalla difesa civica locale in ambito territoriale, faceva inoltre ritenere opportuno un diretto coinvolgimento degli organismi di rappresentanza degli altri enti territoriali locali, sin dalla fase iniziale di elaborazione della riforma.

L'istanza, successivamente accolta dalla Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome (di intesa con il Coordinamento nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome), nell'ottobre 2002 dava luogo alla costituzione, nell'ambito della terza Commissione del Congresso delle Regioni, di un Gruppo di lavoro tecnico-politico composto:

- dal presidente della terza Commissione del Congresso delle Regioni
- da tre rappresentanti designati dalla Conferenza di Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome;
- da sei Difensori civici designati dal Coordinamento nazionale dei Difensori civici delle Regioni e province autonome;
- da tre rappresentanti, rispettivamente designati a livello nazionale, dall'UPI, dall'ANCI e dall'UNCEM.

La costituzione del gruppo risponde all'esigenza di evitare "processi di frammentazione e settorializzazione nelle discipline e nell'esercizio della difesa civica;" in conseguenza dei "profondi squilibri territoriali nella tutela di fondamentali diritti". Attraverso l'elaborazione dei principi comuni che devono ispirare la revisione normativa, si persegue un obiettivo di più lungo periodo: quello di assicurare livelli uniformi di tutela non giurisdizionale su tutto il territorio nazionale.

L'idea che ha ispirato le proposte in tema di difesa civica è quella secondo cui la Pubblica Amministrazione deve essere pensata come "funzione" e servizio, anziché come potere. Secondo una formula espressa da illustri studiosi (v. in proposito Bobbio, Lagrebelsky) occorre sostituire nel rapporto fra la P.A. e i cittadini, il binomio "potere – soggezione" con quello "funzione sociale – diritti della persona".

Partendo da questi convincimenti, il gruppo tecnico politico ha elaborato più proposte, alcune tutt'ora in corso di discussione:

- una riguarda la disciplina nazionale in materia di difesa civica
- una è relativa alle Disposizioni in materia di difesa civica all'interno degli Statuti regionali, approvata in data 16 maggio 2003 e riportata integralmente in appendice.
- l'ultima è una bozza di legge regionale in materia di difesa civica che vuole rappresentare un'ulteriore traccia per i legislatori regionali (dando indicazione sugli aspetti più salienti da disciplinare quali i requisiti, le funzioni, l'ambito di intervento, le modalità di designazione e di nomina del

Difensore civico regionale). Anche tale proposta è inserita in appendice.

6 LA COOPERAZIONE EUROPEA E INTERNAZIONALE

Assistiamo in questo periodo ad una fase importante del processo di "europeizzazione", iniziato negli anni '50 con i Trattati di Roma (senza dimenticare il Manifesto di Ventotene del 1943 nel quale si teorizzava che l'unificazione europea avrebbe dovuto portare all'estinzione degli stati nazionali e quindi ad una duratura pace europea): dopo l'unificazione economica e monetaria si è avviata infatti la fase costituente, che ha portato alla elaborazione di una prima bozza di costituzione nel giugno 2003. Preme sottolineare che in questo documento estremamente importante, (anche se non esente da critiche, specie per quanto riguarda il ruolo dei sistemi regionali) viene riconosciuta e disciplinata la figura del Mediatore europeo, già introdotta con il trattato di Maastricht.

In particolare si prevede che il "*Mediatore europeo, nominato dal Parlamento europeo, riceve, esamina e riferisce su denunce riguardanti casi di cattiva amministrazione all'interno delle istituzioni, degli organi o delle agenzie dell'Unione. Il mediatore europeo esercita le sue funzioni in piena indipendenza*".

6.1 Il Mediatore Europeo

Com'è noto il Parlamento di Strasburgo, in attuazione dell'art. 138E del Trattato di Maastricht, ha nominato, nel settembre 1995, il Mediatore europeo. Da quella data ha preso avvio, in forme progressivamente sempre più stringenti, il dialogo e la collaborazione fra i diversi Ombudsmen operanti negli stati dell'Unione, e per quanto riguarda l'Italia, con il Coordinamento dei Difensori civici regionali.

In particolare nell'incontro promosso dal Difensore civico della Toscana, (tenutosi a Firenze il 13.6.2003) fra il nuovo Mediatore europeo, Prof. Nikiforos Diamandouros e il Coordinamento dei Difensori civici regionali e delle Province autonome è stata ribadita l'esigenza di rafforzare ulteriormente la collaborazione a livello europeo e di improntare anche i (diversi) sistemi di difesa civica al principio di sussidiarietà. In quell'occasione il prof. Diamandouros ha illustrato i compiti del Mediatore (esaminare le denunce presentate dai cittadini contro i casi di cattiva amministrazione da parte delle istituzioni e degli organi della Comunità europea) e offerto una sintesi dell'attività svolta (oltre 12.000 denunce soprattutto in tema di disposizioni fiscali, finanziamenti di progetti,

norme sulla concorrenza e discriminazioni sessuali, pagamenti tardivi e controversie contrattuali).

E' importante ricordare che il Mediatore ha proposto al Parlamento Europeo – che lo ha approvato nel settembre 2001 – il Codice europeo di buona condotta amministrativa (riportato in appendice), un documento che spiega ai cittadini ciò che hanno diritto di aspettarsi dall'amministrazione dell'Unione e ai funzionari il modo in cui si devono comportare nei loro rapporti con il pubblico, per migliorare continuamente i servizi forniti. I cittadini infatti hanno il diritto di essere trattati con cortesia, equità, devono sapere chi è il funzionario competente e capire i motivi della decisione della Pubblica amministrazione.

A proposito della sussidiarietà cui si è fatto prima riferimento, nel 1996 il Mediatore europeo ha istituito una rete di collegamento tra i Difensori civici nazionali e gli organi corrispondenti negli Stati membri.

La rete consente di trasmettere le denunce all'organo più idoneo per il loro trattamento: in Italia l'organo di collegamento di questa rete è il Difensore civico della Regione Toscana che contribuisce così a tutelare anche i diritti dei cittadini europei e a garantire che tutte le denunce vengano trattate con la stessa efficacia.

6.2 La IV Conferenza Europea degli Ombudsmen regionali a Valencia

Sulla linea già tracciata dalle precedenti Conferenze, si è svolto nell'aprile 2003 a Valencia il quarto incontro degli Ombudsman regionali dell'Unione europea, che ha affrontato tematiche di grande rilievo come:

a) l'attuale fase costituente, il futuro dell'Unione e la problematiche relative all'inserimento della figura dell'Ombudsman all'interno della nuova costituzione europea.
b) La questione dell'immigrazione e dei diritti degli immigrati, un problema assolutamente prioritario in tutti i paesi della Comunità europea.
c) La protezione dell'ambiente, un compito che toccherà da vicino la difesa civica e a tutti i livelli, europeo, nazionale, regionale e locale, le cui conclusioni sono state inserite in appendice.
d) La questione della trasparenza e del diritto di accesso, anche attraverso un esame comparato delle varie legislazioni nazionali e regionali vigenti in materia.

Particolarmente interessanti sono state le conclusioni della prima Tavola rotonda che, a proposito di futuro d'Europa e di fase costituente, hanno sintetizzato gli interventi dei relatori in cinque punti fondamentali:

"1. - La Costituzione Europea deve contenere in sé la Carta dei Diritti Fondamentali e delle Libertà Pubbliche e garantire la sua protezione reale.

2. - L'Unione Europea deve poter aderire agli Accordi e ai Trattati Internazionali che riguardano la protezione dei Diritti Fondamentali

3. - L'Unione Europea deve avere un Codice di Procedura unico per tutte le sue Istituzioni ed i suoi Organismi che garantisca "il diritto ad una buona amministrazione".

4. - La Costituzione deve riconoscere, rispettare ed integrare le Regioni in tutti i processi di presa di decisioni delle Istituzioni europee.

5. - La Costituzione deve contemplare il ruolo fondamentale dei Difensori Civici regionali come garanzia non giurisdizionale del rispetto dei Diritti Fondamentali e delle Libertà pubbliche".

6.3 Seminario degli Ombudsmen nazionali dell'Unione Europea ad Atene

A questo importante appuntamento erano presenti il nuovo Mediatore Europeo, che fino al febbraio 2002 ha ricoperto la carica di difensore civico della Grecia, il prof. Diamandouros, il Presidente della Commissione europea per le petizioni, on. Vitaliano Gemelli, e i Difensori civici nazionali di tutti i Paesi dell'Unione e per l'Italia, il Difensore civico della Toscana in qualità di Coordinatore dei Difensori civici regionali e delle province autonome.

Le relazioni hanno approfondito tematiche specifiche quali i diritti delle minoranze, con particolare riferimento alle minoranze rappresentate dalle comunità di immigrati da Paesi Terzi. E' emersa la necessità di varare un protocollo, sottoscritto da tutti i Difensori civici, che formalizzi l'impegno unitario a garantire il rispetto di una soglia minima di diritti in materia di ingresso, soggiorno, lavoro, di diritto d'asilo e all'unità familiare.

A livello operativo, uno dei primi obiettivi individuati dalla Commissione europea degli Affari sociali è l'istituzione della assicurazione sociale unica obbligatoria per rendere omogenei i diritti alla sicurezza sociale in tutti i paesi dell'Unione.

Si è ritenuto altresì opportuno individuare alcuni settori, tra cui particolarmente significativi sono quello dell'accesso al lavoro e alle strutture educative, sui quali è necessario che i Paesi dell'Unione, pur legiferando singolarmente, si impegnino ad assicurare una uniformità sostanziale. E' stata espressa da tutti i relatori l'opinione che oggi più che in passato, spetta al Difensore civico farsi promotore e portatore dei valori della comunità e dello Stato sociale.

6.4 La Cooperazione con le istituzioni internazionali

Il Difensore civico della Regione Toscana, in qualità di coordinatore dei difensori civici regionali e delle Province autonome, è stato eletto nel 2002 nel Consiglio direttivo dell'European Ombudsman Institute (E.O.I.), uno degli organismi che, insieme ad altri, quali l'Associazione mondiale dei Mediatori della francofonia, svolgono attività e ricerche sul tema della difesa civica a livello europeo ed internazionale.

Nel direttivo dell'E.O.I. si sta lavorando alla stesura di un documento (di cui una prima bozza è riportata in appendice), che sarà tradotto in molte lingue, anche in quelle dei Paesi dell'Europa centro-orientale, chiamato "Carta internazionale per l'effettività dell'Ombudsman" nel quale si definiscono gli aspetti essenziali, che dovrebbero essere comuni agli Ombudsman di tutti i Paesi per quanto riguarda i poteri, l'indipendenza, i requisiti di accesso, le finalità e l'azione dell'Ombudsman stesso. Lo stesso Istituto ha promosso inoltre, in collaborazione con l'Università di Innsbruck, il Convegno "L'Ombudsman nelle vecchie e nelle nuove democrazie" che si è tenuto il 26 giugno 2003 a Innsbruck durante il quale i relatori hanno tracciato un quadro comparativo dell'Istituto del Difensore civico nei vari Paesi europei, compresi quelli dell'Est. Dal confronto, estremamente interessante tra i diversi sistemi è emerso che la distanza fra i diversi paesi è tale, da non poter far parlare di eguale tutela dei diritti dei cittadini anche in ambito europeo.