

ha attribuito al Presidente della Provincia la competenza in caso di inerzia dell'amministrazione comunale, prevedendo però una ipotesi di silenzio rifiuto e non la nomina del commissario *ad acta*), si deve ritenere che per questo tipo di atti, sulla base del principio di specialità, la competenza rimanga in capo al Presidente della Giunta Regionale e non al Difensore civico. Soluzione che, se da una parte rispetta il tenore letterale delle norme, dall'altro evidentemente sfugge ad una impostazione sistematica e razionale della materia dei controlli, sottraendo al Difensore civico proprio la competenza per uno degli atti che più di altri incidono in modo immediato e diretto sugli interessi dei cittadini.

2) La casistica

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

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

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

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

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

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

3) Questioni trattate su istanza di parte

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

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

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

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

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

Regionale ha approvato una nuova "variante" al Prae, in diffinitività dalla proposta di Giunta¹⁴, accogliendo di fatto le richieste del Comune¹⁵.

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

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

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

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

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

3 - Mancata liquidazione indennità di esproprio:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A seguito della diffida del Difensore civico (che si riservava anche accertamenti in merito all'eventuale obbligo di rapporto all'Autorità giudiziaria), la Comunità montana si è attivata immediatamente, sanando l'irregolarità. In questo caso è stata data un'interpretazione estensiva dell'art. 17/45, ritenendolo applicabile a tutti gli Enti locali subregionali¹⁶.

9 - Richiesta di nomina del commissario *ad acta* per l'adozione di un regolamento ai sensi dell'art. 3 D.lgs. 507/93 (imposta sui cartelloni pubblicitari). Il caso ha posto il problema di interpretazione cui si accennava sopra, e su di esso è stato richiesto il parere del Comitato¹⁷.

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

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

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

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

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

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

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

4) Azioni promosse d'ufficio

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

5.3 I compiti emergenti in campo sanitario

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

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

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

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

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

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

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

5.4 Difensore civico e Autorità amministrative indipendenti

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

D'altro canto è opportuno riflettere sui rischi di una tutela che possa presentarsi in futuro come "settorializzata" e frammentata in mille rivoli. Si tratterà quindi di ricordare la competenza generale del Difensore civico nei confronti della pubblica amministrazione con le varie Autorità amministrative¹⁸ per individuare in una visione unitaria gli aspetti di rispettiva competenza.

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

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

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

dell'interessato¹⁹. Si auspica che questi problemi siano affrontati e valutati in sede di Conferenza dei Difensori civici regionali e delle Province autonome e che siano oggetto di una riflessione comune con il Garante per la privacy.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5.5 Le modifiche alla legge 142/90

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

Se oggi un terzo della popolazione toscana è coperto a livello di Difensore locale, la modifica della legge nazionale 142/90, con la trasformazione da facoltativa a preciso obbligo istituzionale la creazione del Difensore civico²⁰, consentirà l'adeguamento della "rete" di protezione ai nuovi livelli delle funzioni di tutela.

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

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

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

Ciò che conta è la realizzazione di un contesto che stimoli a valorizzare la spesa, possibile solo là dove l'uomo vive e lavora, in un rapporto con l'amministrazione comunale destinata ormai a divenire il centro effettivo delle politiche di sviluppo sociale²¹, massimizzando la funzionalità dei servizi e facendo leva su tutte le risorse a livello locale, pubbliche come private, disponibili per una efficace soluzione dei problemi.

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

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

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

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

6 IL NUOVO RUOLO DEL DIFENSORE CIVICO REGIONALE

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

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

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

6.1 Le proposte di riforma

Il recente testo unificato delle proposte di legge 619 e abb. è il segno di una nuova attenzione del legislatore nazionale rispetto alla necessità di garantire la difesa civica a tutti i livelli, dopo la "norma ponte" introdotta dall'art. 16 della legge 127/97. Il progetto finalmente garantisce la tutela non giurisdizionale del Difensore civico nei confronti di tutte le amministrazioni, sia per quanto riguarda il livello dei soggetti comunque operanti nell'area "pubblica"²², sia per quanto riguarda la garanzia della difesa civica in ogni ambito territoriale²³.

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

Il progetto prevede inoltre una soluzione equilibrata per conciliare la natura di "magistratura di persuasione" del Difensore civico con la necessità che l'esercizio dei suoi poteri sia effettivo: oltre ai poteri "classici" di accesso ai documenti e agli uffici e di convocazione del funzionario responsabile²⁴, sempre da bilanciare con la ricerca di una soluzione ragionevole ed equitativa del caso concreto, la legge prevede la possibilità che la mancata collaborazione con il Difensore civico configuri uno dei possibili comportamenti che concretano omissione di atti d'ufficio ai sensi dell'art. 328 C.Pe.²⁵

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

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

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

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

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

presentazione del ricorso giurisdizionale, arrivando nei casi più gravi a concedere la possibilità per il Difensore civico di pretendere la sospensione del provvedimento amministrativo in discussione²⁶.

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

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

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

Inoltre, al livello locale, pur garantendo finalmente (senza facoltizzarla come aveva fatto l'art. 8 della legge 142/90) la difesa civica a tutti i livelli, recepisce l'esigenza di aggregare le risorse e gli uffici del Difensore civico, prevedendo la possibilità di "convenzionamento" esclusivamente a livello provinciale, trascurando le molteplici esperienze consorziate o comprensoriali sperimentate negli anni passati a in Veneto²⁷ ed in Toscana²⁸, e la possibilità anch'essa sperimentata con il Difensore civico regionale²⁹.

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

²⁷ Consorzio della Comunità montana del Cadore e del Comprensorio Opitergino.

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