

Per quanto riguarda le incompatibilità del Difensore civico, si rileva come la proposta non preveda, a differenza di quella avanzata dal coordinamento dei Difensori civici regionali e delle Province autonome, norme che garantiscano a soggetti in situazione di incompatibilità la possibilità di ricorrere all'aspettativa³⁰.

Infine, laddove si danno direttive a Regioni ed Enti locali per l'istituzione del Difensore civico e tra i principi e le finalità generali, sarebbe necessario un richiamo ai documenti elaborati a livello di Nazioni Unite³¹ e di Consiglio d'Europa³², nonché a livello di organizzazioni internazionali del Difensore civico, per quanto attiene l'indipendenza e le funzioni dell'*Ombudsman*, affinché questi possa garantire un'efficace azione di tutela non giurisdizionale dei diritti dei cittadini e più in generale di tutti i soggetti (persone fisiche e giuridiche) che hanno a che fare con la pubblica amministrazione.

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

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

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

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

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

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

competente Commissione parlamentare per gli Affari istituzionali.

6.2 La imprescindibile "autonomia funzionale"

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

Pertanto tale autonomia funzionale e organizzativa del Difensore civico è ribadita in tutti i documenti internazionali e ripetutamente sollevata da questo ufficio nei suoi rapporti con il Consiglio regionale³³.

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

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

³³ Vedi a questo proposito la nota n. 32 a commento del progetto di riforma.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Firenze, marzo 1998

Il Difensore civico
della Regione Toscana
Dr. Romano Farnappié

APPENDICE

PAGINA BIANCA

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

COMITATO DI CONSULENZA TECNICO-GIURIDICA DEL
CONSIGLIO REGIONALE DELLA TOSCANA

Seduta del 18.11.1997

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

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

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

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

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

In particolare, viene chiesto:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Firenze, 8 gennaio 1998

DIFENSORE CIVICO REGIONALE
DELLA TOSCANA

DIFENSORE CIVICO REGIONALE
DELL'ANDALUSIA

PROTOCOLLO DI INTESA

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

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

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

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

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