

ALLEGATO A

- Documento del Coordinamento Nazionale dei Difensori Civici Regionali e delle Province Autonome sull'applicazione dell'art.15 – L.340/2000
- Osservazioni del Difensore Civico della Basilicata al documento
- Proposta di emendamento del Coordinamento Nazionale al D.d.L. "Legge di semplificazione 2001"
- Nuovi Statuti regionali ex art.123 Cost. – Breve relazione del Difensore Civico al Presidente Commissione Speciale per la Riforma dello Statuto
- Problemi applicativi dell'art.2, punto 6, L.R.27/91 "Norme per la costituzione della Commissione Regionale per le Pari Opportunità"
- Risoluzione in materia di difesa civica – Congresso delle Regioni Seconda Sessione 2002
- "Le Regioni Italiane per una difesa civica europea"

PAGINA BIANCA

*Regione Basilicata**Il Difensore Civico*Potenza 28 6 2001Prot. n. 448

Dr. Romano Fantappiè
Segretario del Coordinamento Nazionale
Dei Difensori Civici delle Regioni
e delle Province Autonome
FIRENZE

e. p.c.

Ai Difensori Civici delle Regioni
e delle province Autonome
LORO SEDI

Caro Fantappiè,

in riscontro alla Tua gradita lettera del 24/5/2001 n.2545/4.1.22. innanzitutto Ti ringrazio per il cortese invio di copia della richiesta da Te avanzata al Presidente Louvin e del documento nel quale sono formulati gli orientamenti interpretativi ed applicativi del nostro Coordinamento Nazionale in ordine all'applicazione dell'art.15 della L.340 del 24/11/2000 in materia di accesso ai documenti amministrativi.

Ho letto il cennato documento con l'attenzione che va accordata ai problemi che riguardano i diritti fondamentali dei cittadini quale certamente è l'accesso ai documenti amministrativi.

E' certo che il legislatore, dettando il citato art.15, ha inteso fornire ai cittadini un ulteriore strumento di tutela mediante il riesame da parte del Difensore Civico "competente" delle determinazioni espresse o tacite con le quali le pubbliche amministrazioni disattendono le richieste di accesso a loro presentate.

Mi sembra chiaro altresì che il medesimo legislatore con l'espressione "Difensore Civico competente" abbia inteso rinviare, per la concreta individuazione, alle norme regionali o nazionali che disciplinano le attribuzioni della difesa civica ai suoi diversi livelli.

Sennonché la particolare situazione italiana caratterizzata dall'assenza di una legge organica in materia di difesa civica e dalla mancata istituzione del Difensore Civico Nazionale, non consente che la nuova disciplina trovi compiuta attuazione.

Difatti, la mancanza del Difensore Civico nazionale costringe i cittadini a tutelarsi soltanto dinanzi al TAR nei confronti delle amministrazioni centrali che oppongono diniego espresso o tacito all'accesso.

Una situazione consimile si verifica nel caso in cui gli Enti Locali disattendano le istanze di accesso dei cittadini, là dove gli enti medesimi non si siano avvalsi della

facoltà di istituire il Difensore Civico locale loro accordata dall'art.8 della L.142/90. confermato dall'art.11 del D. Lgs. 18/8/2000 n. 267.

Mi sembra indiscutibile che il primo problema possa essere risolto soltanto dal legislatore nazionale al quale compete l'istituzione del Difensore Civico nazionale.

Credo che anche l'altro problema, riguardante gli enti locali, possa essere risolto soltanto con la emanazione di una legge quadro nazionale sulla difesa civica od anche di norme nazionali specifiche che consentano, al Difensore Civico Regionale di intervenire in mancanza dei Difensori Civici locali che sarebbero competenti, ove istituiti.

Non sono d'accordo perciò con quanto indicato nel documento allorché si conta sulla iniziativa dei Consigli Regionali per eliminare questo squilibrio dannoso per la pubblicità e trasparenza della pubblica amministrazione ed altresì per i diritti dei cittadini.

Non mi sembra che le Regioni, con un intervento legislativo, possano individuare nel Difensore Civico Regionale lo strumento competente ad assicurare al cittadino, anche là dove non sia stato istituito il Difensore Civico locale, l'esercizio del diritto di accesso nei confronti dell'amministrazione di riferimento, nei termini e secondo i principi stabiliti dalla L.340/2000.

Difatti una legge regionale che tanto statuisse sarebbe lesiva dell'autonomia statutaria e regolamentare dell'ente locale, affermata anche nella legge 142/90, ed altresì invaderebbe il campo riservato al legislatore nazionale.

Questa considerazione mi induce anche a manifestare i miei dubbi su alcuni punti indicati nel documento.

Più precisamente nutro forti perplessità su quanto affermato nell'ultima parte del penultimo punto nel quale apoditticamente si afferma che "in assenza del Difensore Civico locale la competenza è del Difensore Civico regionale".

Confermo quanto ho già considerato a proposito della impossibilità del legislatore regionale di attribuire poteri di "supplenza" al Difensore Civico regionale in aggiunta alle attribuzioni che, peraltro, sono già state precisate nello stesso nostro documento.

Non condivido poi quanto si afferma nell'ultimo punto nel quale si stabilisce che, qualora a seguito dell'intervento del Difensore Civico (sia quello locale competente secondo la legge 142/90, sia quello regionale a lui sostituito) l'accesso alla documentazione risulti consentito *ex lege*, l'omissione o il ritardo da parte dell'amministrazione interessata è sanzionabile nelle forme e nei limiti di cui all'art.136 del D. Lgs. 267/2000 in materia di atti obbligatori per legge.

Con tutta evidenza si fa l'ipotesi che il cittadino pur essendo ormai l'accesso consentito per legge, non riesca in concreto ad esercitare il proprio diritto.

Infatti, a mio giudizio, non ricorrono nel caso gli estremi per l'applicazione del citato art. 136.

Come è noto, il presupposto per l'applicazione del medesimo articolo va ravvisato nella omissione o nel ritardo di atti, ossia di provvedimenti obbligatori per legge. Il che vuol dire che necessariamente l'omissione o il ritardo di un provvedimento siano addebitabili all'amministrazione.

Orbene, nel caso in specie l'amministrazione ha già a suo tempo manifestata la propria volontà di concedere l'accesso.

Invero, a norma dell'art.15 della L.340/2000 dopo che il Difensore Civico abbia comunicato all'amministrazione l'esito del proprio riesame l'amministrazione medesima ha due possibilità:

- 1) può emettere il motivato provvedimento confermativo dei propri atti o del proprio comportamento sui quali il Difensore Civico ha esercitato il riesame e ciò entro il termine di trenta giorni dalla comunicazione;
- 2) può mantenersi inattiva serbando il silenzio per lo stesso periodo, ben sapendo che in conseguenza della sua inerzia l'accesso si intende consentito *ex lege*.

Cosicché l'inattività dell'amministrazione è frutto di una consapevole scelta operata dall'amministrazione stessa che ha posto in essere il cosiddetto "comportamento qualificato".

Il comportamento, cioè, a cui la legge, ravvisando in esso una manifestazione precisa di volontà dell'amministrazione, conferisce un determinato significato e attribuisce determinate conseguenze.

E' noto infatti che la legge può dare un significato preciso al silenzio mantenuto per un determinato periodo.

A ben guardare, nello stesso art.15, comma IV, si assegna al silenzio dell'amministrazione mantenuto per trenta giorni dalla richiesta dei cittadini il significato di rigetto della domanda di accesso che perciò si intende respinta.

Parimenti, nello stesso comma IV, poi, al silenzio dell'amministrazione mantenuto per trenta giorni la legge assegna il significato di assenso all'accesso, poiché difatti stabilisce che l'accesso si intende consentito.

Ecco perché nell'ipotesi del "comportamento qualificato", configurabile nella specie, non si può ravvisare una volontà di omettere o di ritardare l'accesso, ma unicamente un mero fatto addebitabile non già alla amministrazione - la quale ha già mostrato la sua volontà di consentire l'accesso - bensì ascrivibile a pura omissione di chi sia tenuto ad eseguire in concreto la volontà dell'amministrazione.

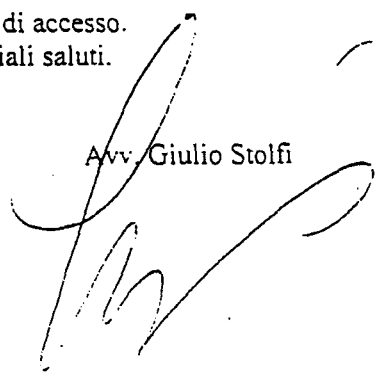
Discende che non si può sanzionare una supposta volontà negativa, dal momento che l'amministrazione già si è espressa positivamente, ma possono essere disposti provvedimenti - anche su segnalazione del cittadino all'amministrazione - a carico del funzionario eventualmente responsabile.

E' evidente dunque che il Difensore Civico Regionale non può intervenire ai sensi dell'art.136 non sussistendone gli estremi.

Ti prego di esaminare le osservazioni che io ho avanzate nel solo intento avere chiari i miei compiti e le mie attribuzioni in materia di accesso.

Ti ringrazio anticipatamente e Ti porgo cordiali saluti.

Avv. Giulio Stolfi



REGIONE TOSCANA

Il Difensore Civico

M.G. ATTI

Prot. 2538/4.1.21

Firenze, 17 maggio 2001

Dr. Roberto Louvin
Presidente della Conferenza dell'Assemblea,
dei Consigli Regionali e delle Province autonome

R O M A

Egregio Presidente,

nel rivolgerLe innanzitutto i più cordiali saluti, mi preme informarLa che la collaborazione avviata grazie al Suo personale impulso ha ricevuto una significativa conferma dal recente incontro di una rappresentanza dei Difensori civici regionali con il Coordinamento delle Commissioni per i nuovi Statuti regionali.

Questi sviluppi hanno posto le basi per una nuova configurazione statutaria della difesa civica, in sintonia con il crescente ruolo delle Assemblee regionali, quali sede istituzionale di garanzia e di controllo, in direzione di un collegamento più avanzato fra tutela dei diritti umani e di cittadinanza e modernizzazione delle regole e dell'organizzazione amministrativa.

Il Coordinamento dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome attribuisce a questo comune impegno un significato strategico, nell'obiettivo di una legge quadro nazionale capace di raccogliere i risultati di una trentennale esperienza e di inserire a pieno titolo la difesa civica italiana nelle grandi tradizioni europee.

E' un fatto che la difesa civica regionale costituisce oggi l'asse portante di un sistema di tutela "non giurisdizionale". In questa ottica, l'esigenza di superare le difficoltà che finora hanno impedito in alcune Regioni la creazione del Difensore civico acquista naturalmente un carattere prioritario, quale presupposto per l'estensione della difesa civica in tutto il territorio nazionale e la costruzione di sistemi regionali di tutela orientati in una prospettiva federale.

REGIONE TOSCANA**Il Difensore Civico**

Il Coordinamento nazionale dei Difensori civici esprime quindi piena adesione alla possibilità di una iniziativa congiunta con la Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali e delle Province autonome per avviare nelle diverse realtà la valutazione delle forme e degli strumenti necessari a colmare un evidente squilibrio territoriale, rilanciando il ruolo e l'autonomia della difesa civica.

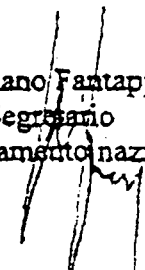
A tal fine sarà mia premura assumere opportune intese con il Suo Ufficio, anche al fine di programmare una eventuale rappresentanza del nostro Coordinamento nazionale.

In attesa di conoscere le Sue determinazioni, mi preme trasmetterLe gli orientamenti del Coordinamento nazionale per l'attuazione della legge 340/2000 in materia di accesso dei cittadini alla documentazione amministrativa, nell'intento di superare l'evidente disparità, per non dire il vero e proprio "vuoto", che si è venuto a determinare nella tutela di fondamentali diritti là dove ancora non sia stato istituito il Difensore civico locale.

Dato il rilievo istituzionale, confido sulla opportuna considerazione delle possibili iniziative di legge utili ad affermare, in ogni regione, pari opportunità dei cittadini nell'esercizio di diritti che attengono direttamente alla pubblicità e trasparenza dell'azione amministrativa.

Assicurando ogni disponibilità per quanto si rendesse necessario, resto quindi in attesa di Sue gradite comunicazioni, inviandoLe, anche a nome del Coordinamento nazionale, i più cordiali saluti.

Dr. Romano Fantappiè
Segretario
Coordinamento nazionale



COORDINAMENTO NAZIONALE DEI DIFENSORI CIVICI DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

Orientamenti interpretativi e applicativi per l'attuazione dell'art. 15 della legge n. 340 del 24/11/2000 in materia di accesso ai documenti amministrativi

Con legge 340/2000 (*Disposizioni per la delegificazione e la semplificazione dei procedimenti amministrativi*), pubblicata sulla G.U. del 24 novembre scorso, viene introdotta, attraverso l'art.15, una nuova specifica competenza del Difensore civico in materia di accesso ai documenti amministrativi, che modifica in misura significativa il comma 4 dell'art. 25 della legge 7/8/1990 n.241.

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

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

La legge di semplificazione 340/2000 introduce quindi un nuovo "sistema" in materia di accesso ai documenti amministrativi, con l'obiettivo di mettere

a disposizione dei cittadini un ulteriore strumento di tutela, individuato nel Difensore civico "competente", e offrendo, in via facoltativa, un rimedio che presenta anche evidenti potenzialità deflattive nei riguardi del contenzioso giurisdizionale.

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

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

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

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

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

Difensore civico regionale lo strumento "competente" ad assicurare al cittadino, anche là dove ancora non sia stato istituito il Difensore civico locale, l'esercizio del diritto di accesso nei confronti della amministrazione di riferimento, nei termini e secondo i principi stabiliti dalla legge 24 novembre 2000 n.340.

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

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

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

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

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

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

Roma, 6 aprile 2001

PAGINA BIANCA

COORDINAMENTO NAZIONALE
DEI DIFENSORI CIVICI DELLE REGIONI
E DELLE PROVINCE AUTONOME

Proposta di emendamento al DDL AS776

“Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e
codificazione - Legge di semplificazione 2001”

Roma, 11 gennaio 2002

PAGINA BIANCA

IPOTESI NORMATIVA
elaborata dal Gruppo di Lavoro
(BARBETTA, COLLI, SCIACCHITANO)

Proposta di emendamento al DDL AS776
"Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo
e codificazione - Legge di semplificazione 2001"

Premessa

La proposta di emendamento ha lo scopo di completare il disegno delineato nei primi due articoli del disegno di legge "Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione - Legge di semplificazione 2001".

Il completamento consiste nel rendere organico l'ordinamento dell'istituto del difensore civico inteso come mezzo messo a disposizione del cittadino e di ogni altro soggetto interlocutore delle pubbliche amministrazioni per dare effettività al diritto alla buona amministrazione così come inteso nella "Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea" (cfr. artt. 41-43).

La frammentarietà della legislazione italiana in materia di difesa civica segnala, da un lato, la corretta intuizione del legislatore che vuol dare risposta ad una domanda reale che viene dalla società (domanda di tutela in forme dialogiche, immediate, di facile accesso a fronte di irregolarità, ritardi, iniquità, carenze d'informazione, discriminazioni in cui si imbatte il cittadino), mentre, da un altro lato, tale frammentarietà rivela la sinora mancata maturazione di una risposta organica a tale esigenza in conformità a quanto si è già consolidato nella quasi totalità dei Paesi i cui ordinamenti si ispirano ai principi della democrazia liberale e nella stessa Unione europea.

Il processo di riforme istituzionali e amministrative che ha caratterizzato l'ultimo decennio delle vicende pubbliche italiane ha avuto tra le sue tendenze più incisive: a) il progressivo estinguersi dei controlli preventivi di legittimità sugli atti; b) il rafforzamento degli organi esecutivi rispetto alle assemblee; c) l'attribuzione agli apparati tecnico-burocratici di accresciuti poteri di gestione.

Queste tendenze hanno prodotto una forte attenuazione di incisività del sindacato, sia sotto il profilo giuridico sia sotto il profilo politico, sugli atti degli organi esecutivi e dei loro apparati burocratici.

In questo quadro il cittadino è spinto a considerare come unica sede di tutela dei propri diritti quella giurisdizionale, provocandone la progressiva paralisi.

Ragioni di funzionalità consigliano la messa in atto di meccanismi che prevengano e limitino il sovraccarico di contenzioso giurisdizionale. Il difensore civico è qualificato presidio finalizzato a tale scopo in tutti i Paesi dove è stato attivato.

D'altro canto la stessa salvaguardia dell'equilibrio democratico sconsiglia di offrire al cittadino come unica via di ripristino di sereni rapporti con le pubbliche amministrazioni e di ristoro delle difficoltà che con queste incontra quella giurisdizionale.

Da ciò deriva la necessità della funzione difesa civica, che si connota in termini di universalità ed è perciò da considerare, a buona ragione, tra le funzioni fondamentali ex art. 117, comma 2, lett. p) Cost., come modificato dall'art. 3 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

La proposta di emendamento ha l'obiettivo di creare anche in Italia un sistema generalizzato e organico di difesa civica, basato sulle più mature esperienze sinora realizzate, quelle regionali e locali, in modo che la tutela secondo criteri e procedure non giurisdizionali sia assicurata a tutti i cittadini, nei confronti di tutte le pubbliche amministrazioni, secondo modalità e con mezzi uniformi.

Art. 2 bis

(Riassetto normativo in materia di difesa civica)

1. Il governo è delegato ad emanare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo - su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentita la Conferenza Unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 - per il riassetto delle disposizioni statali in materia di difesa civica ai sensi e secondo i principi e criteri direttivi di cui all'art. 20 della legge 15 marzo 1999, n. 59, come modificato dalla presente legge, e nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) il difensore civico è organo di tutela che opera secondo criteri e procedure non giurisdizionali al quale possono rivolgere istanze i soggetti interlocutori delle pubbliche amministrazioni e di ogni altro erogatore di pubblici servizi a fronte di atti, provvedimenti e comportamenti ritenuti lesivi dei principi di buona amministrazione e di dignità della persona. Alla difesa civica sono preclusi interventi sull'esercizio delle funzioni giudiziaria, di difesa nazionale e di sicurezza pubblica;
- b) fatte salve le prerogative degli organi legislativi e giurisdizionali, il difensore civico svolge funzioni di valutazione e sollecitazione su atti e comportamenti delle pubbliche amministrazioni e di ogni altro erogatore di pubblici servizi, funzioni di composizione delle controversie, funzioni di promozione di atti di riforma;
- c) il difensore civico, nei casi stabiliti dalla legge, fissa i termini per provvedere, sospende per un tempo prefissato l'efficacia degli atti amministrativi, nomina i commissari ad acta;

- d) il difensore civico è scelto dalle assemblee elettive e ad esse risponde dell'esercizio delle sue funzioni;
- e) il difensore civico opera in autonomia ed indipendenza, agisce su richiesta o di propria iniziativa, nell'esercizio delle sue funzioni non riceve alcuna direttiva da altre autorità;
- f) gli istituti che definiscono lo status del difensore civico assicurano condizioni adeguate per l'assolvimento dei suoi compiti;
- g) il difensore civico ha accesso a tutti gli atti, documenti e informazioni utili all'espletamento delle sue funzioni ed ogni soggetto investito di una pubblica funzione è tenuto ad assicurargli collaborazione;
- h) il sistema di difesa civica della Repubblica è costituito dai difensori civici regionali e delle province autonome di Trento e Bolzano e dai difensori civici degli enti locali opportunamente tra loro coordinati, al fine di assicurare la tutela nei confronti di tutte le amministrazioni statali, regionali e locali nonché dei correlati sistemi di erogazione di pubblici servizi;
- i) le Regioni, le Province autonome e gli Enti locali regolano l'esercizio delle funzioni del difensore civico, gli assegnano le risorse necessarie e gli riconoscono autonomia organizzativa per assicurare l'indipendenza e l'efficacia della sua azione;
- j) la legge determina le modalità di esercizio di poteri sostitutivi in caso di mancata istituzione del difensore civico da parte di Regioni, Province autonome ed Enti locali.