

6. LA QUESTIONE DELLA DIFESA CIVICA

6.1 *La situazione*

Mentre a livello nazionale dobbiamo registrare che l'istituzione del *Difensore Civico* è ancora in itinere, a livello regionale è una realtà ormai da tempo. Infatti dopo un primo esordio dell'Istituto negli Statuti delle regioni Toscana e Liguria, anche le altre hanno recepito nel loro ordinamento la figura del Difensore Civico.

La definizione, nella legislazione regionale, dell'Istituto, dei suoi poteri e delle sue funzioni ha comportato l'aggiunta, al complesso degli altri organi istituzionali, di questo Istituto cui è affidato proprio il delicato compito di fare da tramite tra cittadini ed amministrazione, al fine di garantire ai primi una partecipazione che non fosse semplicemente formale o non si esaurisse in semplici e sterili rivendicazioni, permettendo, quindi, di superare l'incomprensione tra amministratori ed amministrati, indispensabile presupposto per la trasparenza, l'efficacia, l'efficienza dell'azione amministrativa.

Tuttavia, nonostante l'avanguardismo giuridico di alcune regioni, al Difensore Civico non sempre è garantito il concreto potere per le sue più importanti funzioni: costituire uno strumento per le giuste pretese dei singoli, garantire un migliore funzionamento delle strutture amministrative esistenti, promuovere eventuali riforme, sensibilizzare l'opinione pubblica sui problemi della pubblica Amministrazione.

Infatti mentre le singole leggi regionali istitutive dell'Istituto in parola definivano genericamente le funzioni e i poteri di intervento, l'interpretazione del nuovo Organo secondo le aspettative dei cittadini è

lasciata all'iniziativa dei singoli chiamati a ricoprire la carica di *Difensore Civico*.

Alla luce di queste significative riflessioni, può risultare allora utile procedere, sulla scia del dibattito dottrinale sviluppatosi negli ultimi anni che ha superato la vecchia impostazione che definiva il Difensore Civico come "magistratura di persuasione" per proporre un confronto con il modello delle "autorità amministrative indipendenti". Naturalmente, proprio perché le authorities appaiono come figure non sempre pienamente definite e circoscritte il paragone con l'istituto del Difensore Civico richiede le opportune precisazioni. In particolare, l'attribuzione di poteri di normazione secondaria ad alcune autorità amministrative indipendenti ha indotto parte della dottrina a riconoscere anche al Difensore Civico: la potestà di autodeterminazione in relazione all'organizzazione degli uffici che fanno capo all'organo de quo; l'autogestione dei fondi attribuiti al Difensore Civico al fine di programmare iniziative che avvicinino i cittadini alle istituzioni regionali secondo la visione di un moderno federalismo; l'autodifesa nei giudizi promossi contro provvedimenti adottati dal *Difensore Civico* in accoglimento di legittime pretese da parte dei cittadini; la terzietà dell'Organo-Ufficio rispetto all'organizzazione burocratica ed amministrativa della Regione.

A questo tipo di prospettive si possono affiancare quelle che risultano desumibili dalla previsione di cui all'art. 16 della legge 15 maggio 1997, n. 127, sulla semplificazione amministrativa (la cosiddetta Bassanini due). Tale previsione provvede, infatti, ad estendere, in

attesa dell'istituzione del *Difensore Civico* nazionale, le attuali funzioni esercitate dai difensori civici delle regioni e delle province autonome alle amministrazioni periferiche dello Stato, con esclusione delle amministrazioni periferiche statali "competenti in materia di difesa, di sicurezza pubblica e di giustizia". Si tratta, in generale, di funzioni di richiesta di informazioni, di sollecitazione, di impulso promozionale finalizzato ad affrontare i casi di cosiddetta *maladministration*, di ausilio all'efficacia e all'efficienza sulla prestazione della Pubblica Amministrazione.

Il successivo art. 17, comma 45, della legge in parola prevede in capo ai difensori civici regionali un potere di nomina di commissari ad acta nei confronti dei comuni e delle province inadempienti degli atti obbligatori per legge. Tale norma esplicita una volontà del legislatore di dare forza e potestà sanzionatoria ad un Organo che diversamente si trasformerebbe in un mero osservatorio sulle inefficienze della Pubblica amministrazione senza alcuna capacità di intervento risolutorio a favore del cittadino vittima, troppo spesso, delle ottuse procedure burocratiche.

Ancora molto c'è da fare.

Il *Difensore Civico* campano è ben consapevole che occorre fare un salto di qualità a carattere culturale, uscendo in Italia fuori da un'angusta visione, evidenziata anche dal fatto che i nostri Manuali di

Diritto Amministrativo non dedicano il giusto spazio a tale figura istituzionale.

Consapevole di tale situazione il Difensore Civico campano annuncerà la costituzione dell'Alta Scuola di Difesa Civica a carattere europeo. Tale scuola sarà protagonista di una rilevante iniziativa di alta formazione in Campania: il Master per Ombudsman.

6.2. L'autoricorso.

In Campania dopo ben 14 anni di vacanza dell'Organo la Regione ha finalmente provveduto alla relativa nomina.

Non sono mancati al Difensore Civico campano le occasioni di confronto con altre realtà istituzionali della Difesa Civica.

Il Difensore Civico campano ha infatti partecipato attentamente a molti politici incontri istituzionali (quali, ad esempio, la Conferenza dei Difensori civici regionali di Europa a Firenze, il Convegno dell'Istituto Europeo dell'Ombudsman a Saint-Vincent, le riunioni del Coordinamento dei Difensori Civici regionali italiani a Roma, l'incontro degli stessi Difensori Civici regionali con il Presidente della Repubblica ecc.....); una riunione del Coordinamento dei Difensori Civici regionali si è tenuta in Napoli il 24 settembre 1999.

Da tali incontri è ancora più emerso il divario fra i mezzi di cui dispongono gli Ombudsman d'altre regioni italiane e straniere e la mortificante condizione in cui opera la Difesa Civica campana.

Infatti, nonostante i buoni propositi dichiarati dalle Istituzioni regionali, troppe rimangono le difficoltà che ostacolano l'efficacia dell'attività svolta dal *Difensore Civico*. Tutto ciò ha costretto l'odierno Difensore Civico a presentare un autoricorso "al fine di rimuovere gli ostacoli alla propria attività e poter così essere messo nella condizione di assicurare ai cittadini tutti i necessari rimedi ai casi di cattiva amministrazione sottoposti alla propria attenzione". Nell'atto in parola si premettono alcune considerazioni in merito ai profili di legittimazione attiva. Invero, come detto nel ricorso, "non appaia irrituale che a codesto Organo indipendente si rivolga il titolare dello stesso", in quanto "non mancano nel mondo giuridico fattispecie in cui Organi sollevano questioni dinanzi a se stessi o risolvono questioni di cui sono parte, come il caso della Corte Costituzionale, giudice riguardo ai profili di illegittimità anche da essa stessa evidenziati ovvero decidente nel conflitto ex art. 127 ultimo comma Cost. di cui essa stessa è parte".

Nel prosieguo del ricorso si denunciano tutte le inadempienze della Regione Campania che con continue azioni ed omissioni di notevole gravità attenta all'esistenza e al buon funzionamento dell'Organo medesimo.

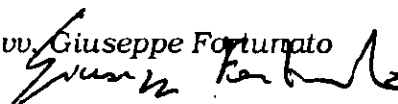
In particolare le suddette inadempienze sono riassunte in quattro punti:

- 1) aver ritardato l'insediamento dell'Organo nonostante ripetute pronunzie giudiziarie arrivando fino al punto di negare l'obbligo di avere il Difensore Civico sulla base di un procedimento amministrativo regolarmente instaurato;
- 2) aver negato una struttura adeguata alle esigenze dell'Ufficio;
- 3) aver completamente negato il necessario fondo per qualunque spesa;
- 4) aver tentato di screditare, con dichiarazioni illegittime ed inopportune circa l'operato del Difensore Civico, il decoro dell'Istituto regionale. Ai suddetti motivi di doglianza si aggiunga che la Regione Campania non ha mai corrisposto, sin dal suo insediamento (8 giugno 1999) a tutt'oggi (data in cui si firma e consegna la presente prima relazione), al Difensore Civico l'indennità prevista dalla legge istitutiva (sostitutiva nella fattispecie di ogni altra preclusa retribuzione) costringendolo a ricorrere al Giudice ordinario per ottenere, con un'ottenuta ingiunzione di pagamento, oramai esecutiva, il riconoscimento del suo buon diritto. E' del tutto evidente che anche questa incredibile vicenda si inquadra nelle "attività" di disturbo le quali non riusciranno a frenare l'intenso e fruttuoso dialogo che si è instaurato tra il Difensore Civico e la moltitudine di cittadini che, offesi dalla cattiva amministrazione, non sanno a chi rivolgersi per veder tutelati e riconosciuti i loro diritti di cittadinanza.

Non vi è dubbio che, alla luce delle predette considerazioni, la Difesa Civica in Campania abbia subito un grave danno e non si può più protrarre il sistematico sabotaggio dell'Istituto per assicurare ai cittadini campani la giusta tutela che essi meritano.

Certamente, anche in queste condizioni difficoltose, mai mancherà comunque l'impegno del titolare dell'Organo per fare fino in fondo il proprio dovere.

Napoli, 29 marzo 2000

Avv. Giuseppe Fortunato


LEGGE REGIONALE 11 AGOSTO 1978, N.23***Istituzione del difensore civico presso la Regione Campania.***

1. ⁽¹⁾ È istituito il Difensore Civico presso la Regione Campania

2. ⁽²⁾ Spetta al Difensore Civico il potere di seguire, a tutela dei singoli, degli Enti e delle formazioni sociali che vi hanno interesse e che ne facciano richiesta, l'adozione degli atti e lo svolgimento dei procedimenti posti in essere dall'Amministrazione della Regione, degli Enti e Aziende dipendenti e titolari di delega, limitatamente, per questi ultimi, alle funzioni delegate, non che il funzionamento delle Unità Sanitarie Locali con speciale riferimento alla salvaguardia dei diritti costituzionali dell'utente in modo che siano assicurate le tempestività e le regolarità. Il ricorso al Difensore Civico non è proponibile quando sia già stato presentato, per il medesimo oggetto, ricorso giurisdizionale o amministrativo. L'azione del Difensore Civico può essere estesa dall'ufficio a procedimenti ed atti di natura e contenuto identici a quelli per cui sia stato richiesto l'intervento di cui al primo comma, al fine di rimuovere analoghe disfunzioni ad essi comuni. Il Difensore Civico qualora nell'esercizio dei propri compiti istituzionali rilevi o abbia notizia che nell'operato di altre Amministrazioni si verifico disfunzioni od anomalie comunque incidenti sulla qualità e regolarità dell'attività amministrativa regionale diretta o delegata, ne riferisce al Consiglio Regionale a termini del successivo articolo 3.

3. ⁽³⁾ Il Difensore Civico comunica all'amministrazione competente l'avvenuta proposizione del ricorso ed il relativo oggetto. Ha diritto di ottenere dagli uffici dell'amministrazione regionale e dagli Enti e Aziende indicati al primo comma dell'articolo 2 copia di atti e documenti, nonché ogni notizia connessa alla questione trattata. Decorso dieci giorni dall'acquisizione dei documenti e notizie richiesti, fissa il termine per la definizione dell'affare o chiede ai preposti agli uffici competenti di procedere congiuntamente all'esame della questione, al fine di contribuire alla sua sollecita definizione. Se il Difensore Civico accerta che l'atto richiesto, per il quale è stato sollecitato il suo intervento, sia un atto dovuto omesso illegittimamente, ha l'obbligo di chiedere al Presidente della Giunta regionale la nomina di Commissario ad acta per l'adozione dell'atto omesso.

4. Nei confronti dei preposti agli uffici che ostacolano con atti od omissioni lo svolgimento della

sua funzione, il Difensore Civico può proporre agli organi competenti dell'Amministrazione di appartenenza la promozione dell'azione disciplinare, a norma dei rispettivi ordinamenti. Ove il fatto costituisca reato, il Difensore Civico che ne venga a conoscenza nell'esercizio delle funzioni d'ufficio ha l'obbligo di denunciarlo all'autorità giudiziaria. Si applicano al Difensore Civico le norme di cui all'art. 361 c.p.

5. ⁽⁴⁾ Il Difensore Civico presenta annualmente entro il 31 marzo una dettagliata relazione avente ad oggetto l'attività svolta nell'anno. Se, nel corso dei suoi interventi, il Difensore Civico viene a conoscenza di abusi, omissioni, ritardi, irregolarità e illegittimità nella gestione dell'amministrazione regionale o degli altri enti destinatari passivi della legge 11 agosto 1978, n.23, ha l'obbligo di riferirne immediatamente al Consiglio regionale. Decorso trenta giorni dall'inizio della relazione, senza che essa sia stata presa in esame, è facoltato a svolgere direttamente una indagine conoscitiva, i cui risultati saranno oggetto di una specifica relazione al Consiglio stesso. Il Difensore Civico può anche inviare relazioni su questioni specifiche al Consiglio ed alla Giunta.

6. ⁽⁵⁾ Il Difensore Civico è eletto dal Consiglio a scrutinio segreto e nominato con decreto del Presidente della Giunta regionale. L'elezione è valida se il candidato ottiene il voto dei due terzi dei Consiglieri assegnati alla Regione. Nel caso in cui nessuno dei candidati ottiene la maggioranza di cui al precedente comma nelle prime tre votazioni l'elezione è effettuata dal Consiglio nella seduta successiva ed è valida se il candidato abbia ottenuto la maggioranza assoluta dei voti dei Consiglieri assegnati alla Regione. Qualora tale maggioranza non venga raggiunta dopo tre votazioni, il Consiglio procederà a nuova votazione entro i successivi trenta giorni e per la validità dell'elezione richiesta la maggioranza assoluta dei voti dei Consiglieri assegnati alla Regione.

7. ⁽⁶⁾ Il Difensore Civico dura in carica cinque anni e può essere confermato una sola volta con le modalità previste dall'articolo 5 della presente legge. Il Difensore Civico, fuori delle ipotesi di decadenza e di revoca, rimane in carica fino alla nomina del successore. Il quinquennio decorre alla data di immissione in possesso del Difensore Civico nell'incarico conferitogli, che dovrà avvenire immediatamente dopo la pubblicazione del decreto di nomina nel Bollettino Ufficiale della Regione; di essa verrà redatto apposito verbale avanti al Presidente del Consiglio regionale che lo sottoscriverà dopo la firma di accettazione

⁽¹⁾ Sostituito dall'art. 1 L.R. n.15 del 8-3-1985

⁽²⁾ Sostituito dall'art. 2 L.R. n.15 del 8-3-1985

⁽³⁾ Sostituito dall'art. 3 L.R. n.15 del 8-3-1985

⁽⁴⁾ Sostituito dall'art. 4 L.R. n.15 del 8-3-1985

⁽⁵⁾ Sostituito dall'art. 5 L.R. n.15 del 8-3-1985

⁽⁶⁾ Sostituito dall'art. 6 L.R. n.15 del 8-3-1985

dell'interessato e che sarà controfirmato per autentica dal Segretario Generale del Consiglio.

8. Il Difensore Civico deve essere in possesso dei requisiti per la elezione a Consigliere regionale e non versare in nessuna delle condizioni di ineleggibilità. Egli deve essere scelto tra persone munite di peculiare competenza giuridico-amministrativa. All'ufficio del Difensore Civico non possono essere eletti:

- 1) I deputati, i senatori, i consiglieri regionali, provinciali e comunali;
- 2) I competenti del Comitato regionale di Controllo e delle sue sezioni;
- 3) Gli amministratori di enti pubblici o a partecipazione pubblica.

La decadenza del Difensore Civico per il sopravvenire di una causa di incompatibilità è dichiarata dal Consiglio regionale.

9. Al Difensore Civico spetta una indennità pari a quella corrisposta ai Consiglieri regionali. Il Difensore Civico ha sede presso gli Uffici del Consiglio regionale e dispone di un ufficio di segreteria la cui dotazione organica è fissata con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale. L'Ufficio di segreteria del Difensore Civico è equiparato a tutti gli effetti agli uffici del Consiglio regionale istituiti con la legge regionale 30 agosto 1977, n. 48 e successive modifiche di integrazioni ⁽⁷⁾. In caso di trasferta spetta al Difensore Civico il trattamento di missione previsto per il consigliere regionale.

10. ⁽⁸⁾ All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, stabilito in lire 40 milioni per il 1985, si farà fronte con apposito capitolo dello stato di previsione della spesa per l'anno finanziario 1985, con la denominazione corrispondente a quella del capitolo 80 del bilancio 1984. Agli oneri per gli anni successivi si farà fronte con gli appositi stanziamenti di bilancio, la cui entità sarà determinata con le leggi di bilancio, utilizzando quota parte delle risorse assegnate alla Regione ai sensi dell'articolo 8 della legge 18 maggio 1980, n. 281.

11. La presente legge è dichiarata urgente ai sensi del art. 127, 2° comma, della Costituzione ed entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione Campania.

AGGIORNAMENTO ALLA GU 06/09/98

221 MINISTERI: PROVVEDIMENTI GENERALI E PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

L. 15 maggio 1997, n. 127 ⁽¹⁾.

16. Difensori civici delle regioni e delle provincie autonome.

1. A tutela dei cittadini residenti nei comuni delle rispettive regioni e provincie autonome e degli altri soggetti aventi titolo secondo quanto stabilito dagli ordinamenti di ciascuna regione e provincia autonoma, i difensori civici delle regioni e delle provincie autonome, su sollecitazione di cittadini singoli o associati, esercitano, sino all'istituzione del difensore civico nazionale anche nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato, limitatamente agli ambiti territoriali di rispettiva competenza, con esclusione di quelle che operano nei settori della difesa della sicurezza pubblica e della giustizia, le medesime funzioni di richiesta, di proposta, di sollecitazione e di informazione che i rispettivi ordinamenti attribuiscono agli stessi nei confronti delle strutture regionali e provinciali ^(79/a).
2. I difensori civici inviano ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati entro il 31 marzo una relazione sull'attività svolta nell'anno precedente ai sensi del comma 1.

⁽⁷⁾ Il testo dei commi 2 e 3 è stato stabilito dall'art. 7 della L.R. n. 15 del 8-3-1985

⁽⁸⁾ Sostituito dall'art. 8 L.R. n. 15 del 8-3-1985

⁽¹⁾ Pubblicata nella Gazz. Uff. 17 maggio 1997, n. 113, S.O.

^(79/a) Comma così modificato dall'art. 2, L. 16 giugno 1998, n. 191, riportata al n. CI.