

Il Difensore Civico

Relazione attività anno 1998



Allegato 2b

**Considerazioni dei
"Difensori Civici delle Regioni e Province
Autonome"
"Quale futuro per il Difensore civico in Italia"
Bologna 21 maggio 1998**

PAGINA BIANCA

QUALE FUTURO PER IL DIFENSORE CIVICO IN ITALIA

Considerazioni dei Difensori civici delle Regioni Abruzzo, Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia, Marche, Toscana, Veneto e delle Province autonome di Trento e Bolzano a seguito dell'audizione svoltasi in data 12 maggio 1998 su "Testo Unificato delle proposte di legge n. 619 ed abbinate - Istituzione del Difensore civico" presso la I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati.

1. Ragioni di una proposta

I Difensori civici delle Regioni Abruzzo, Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia, Marche, Toscana, Veneto e delle Province autonome di Trento e Bolzano, nel valutare il Testo Unificato delle proposte di legge 619 ed abb. (29.4.1998), anche come testimonianza del significato delle pluriennali esperienze regionali di difesa civica, richiamano:

- il documento del Coordinamento dei Difensori civici regionali per un progetto di legge, approvato il 9.7.1996;
- il documento del Coordinamento dei Difensori civici regionali presentato il 20 febbraio 1997 nel corso dell'audizione con il Comitato per le Garanzie della Commissione Bicamerale per le Riforme Costituzionali (all. 1 e 2).

In essi sono rappresentate le ragioni per cui i Difensori civici regionali e delle Province autonome di Trento e Bolzano apprezzano l'iniziativa parlamentare e la ricerca volte a dare una disciplina legislativa generale e di principio all'istituto di difesa civica; e sono individuati i criteri fondamentali a cui, sulla scorta sia dei parametri di riferimento europei ed internazionali che delle esperienze compiute, dovrebbe richiamarsi tale disciplina.

In particolare i sottoscritti vogliono qui ribadire:

1. la rilevanza di una scelta politico-istituzionale che pone a disposizione della persona forme di aiuto e di tutela amichevoli per la risoluzione non giurisdizionale dei contenziosi con la pubblica amministrazione;
2. l'utilità di una legge statale che fissi i caratteri generali, le prerogative e i limiti dell'istituto, onde dare ad esso i caratteri di certezza istituzionale e farne un riferimento preciso per ciascuna persona e verso tutte le pubbliche amministrazioni;
3. la necessità di ideare per l'istituto un ordinamento ed una presenza diffusa e generalizzata ispirati ai principi di sussidiarietà, autonomia e federalismo sia per dare coerente corrispondenza all'evoluzione che va

assumendo la forma dello Stato e della pubblica amministrazione, sia perchè è dalle Regioni e dagli Enti locali che è partita l'esperienza di questa nuova forma di tutela e di partecipazione, sia infine perchè si tratta di un istituto-servizio che ha la sua ragion d'essere ed origine proprio dal basso, nella prossimità della esigenza e della domanda di una persona, nella centralità della comunità e del territorio ed ha come sua essenziale finalità proprio la persona.

2. CONTENUTI E VALORI DI UNA LEGGE SUL DIFENSORE CIVICO

I Difensori civici sottoscritti ritengono perciò che la legge in corso di formulazione debba caratterizzarsi per la sua essenzialità e quindi disciplinare esclusivamente:

- a) i principi sulla finalità dell'istituto e sulle sue funzioni, nonchè la sua collocazione istituzionale rispetto alle assemblee elettive, agli organi di governo e di amministrazione, al sistema della giurisdizione;
- b) il superamento della facoltatività con il contestuale affidamento alla responsabilità di autonoma determinazione legislativa e statutaria sulle scelte in ordine alla disciplina dell'istituto ai diversi

- livelli istituzionali e alle modalità organizzative che garantiscano un'offerta di servizio generalizzata, efficiente, efficace e di qualità;
- c) l'autocoordinamento come metodo per l'integrazione del sistema;
 - d) le prerogative atte ad assicurare l'efficacia dell'azione del Difensore civico;
 - e) i raccordi con le disposizioni generali, riservate alla legislazione statale, sul procedimento amministrativo e sul relativo contenzioso in sede giurisdizionale;
 - f) l'istituzione del Difensore civico nazionale per le sole ed esclusive competenze amministrative residue alle amministrazioni centrali dello stato;
 - g) il potere di autorganizzazione riconosciuto al Difensore civico.

La disciplina degli aspetti sopra elencati deve ispirarsi a tre criteri fondamentali:

il riferimento all'esperienza internazionale - come definita negli indirizzi approvati nei massimi consessi e anche recentemente ribaditi, nella risoluzione 48/134 del 20 dicembre 1993, dall'assemblea generale delle Nazioni Unite e, in ambito europeo, nella raccomandazione (97)14 del 30 settembre 1997 dal comitato dei ministri del Consiglio

d'Europa - secondo la quale il Difensore civico è promotore dei diritti umani, catalizzatore di dialogo tra persone e pubbliche amministrazioni, tutore in forma non giurisdizionale dei diritti e degli interessi degli interlocutori di tutte le istituzioni e strutture che esercitano poteri pubblici, sollecitatore di atti di riforma;

la specificità della missione del Difensore civico rispetto sia a chi esercita responsabilità di amministrazione, anche con funzioni di controllo interno o esterno, sia a chi esercita responsabilità di giurisdizione;

il riconoscimento delle autonome sedi di disciplina legislativa (regioni e province autonome) e statutaria (province e comuni) circa l'ordinamento dei rispettivi Difensori civici, anche per quanto attiene ai necessari raccordi di sistema.

In tale visione non trova posto la costituzione di una specie di "ordine", precariamente riferibile alle istituzioni elettive, quasi fosse una magistratura parallela a quelle già esistenti o un corpo professionale più o meno gerarchicamente ordinato, fatalmente destinato ad avvitarsi in logiche burocratiche e corporative; così come non trovano posto strutture

centralizzate con funzioni di rappresentanza dei Difensori civici o con compiti gestionali sotto alcun profilo (finanziario, organizzativo e della comunicazione).

3. Valutazioni sul Testo Unificato delle proposte di legge n. 619 ad abb.

Pertanto i Difensori civici citati considerano positivamente l'articolato nelle parti, pur bisognevoli di miglioramenti nella formulazione, che concernono:

1. l'identificazione della missione del Difensore civico nell'esercizio delle funzioni di "composizione delle controversie e promozione di atti di riforma".

Ritengono invece sia da escludere l'impiego del sostantivo "controllo", sia per evitare alla radice difficoltà di interpretazione e d'azione, sia per qualificare la funzione tipica del Difensore civico (che è di accertamento, di valutazione e di sollecitazione verso gli atti ed i comportamenti della pubblica amministrazione) rispetto alle molte altre già legislativamente definite ed operanti; sia per rimuovere le perplessità e riserve, già evidenziate in occasione dell'approvazione della legge 127/97 (articolo 17, commi 39 e 45) e relative

all'attribuzione al Difensore civico di compiti in materia di controlli di legittimità, che non possono essere considerati pertinenti con la peculiare funzione del Difensore civico, quale risulta anche dall'esperienza internazionale.

2. Il conferimento dei poteri istruttori e di "peculiari poteri di vigilanza" al Difensore civico nei confronti delle amministrazioni e delle strutture che operano verso i soggetti deboli (art. 10, quinto comma).
3. L'attribuzione di prerogative più incisive ed efficaci in capo al Difensore civico verso le pubbliche amministrazioni o i loro operatori inadempienti o non collaborativi (artt. 11 e 14).
4. L'individuazione del ruolo e delle possibili azioni del Difensore civico in relazione all'attività degli organi della giurisdizione amministrativa (art. 12).

L'esame puntuale dell'articolato induce infine ad evidenziare le sottoillustrate più specifiche valutazioni conseguenti agli orientamenti generali già esplicitati.

Titolo

Sembra più appropriata al contenuto e rispettosa delle realtà già esistenti e consolidate l'espressione: "Norme in materia di Difensore civico".

Avvertenza

Nell'articolato l'espressione "difensori civici regionali" va sempre sostituita con "difensori civici delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano".

Art. 1

- c. 1: Va recuperato il concetto di promozione e tutela dei diritti umani;
- c. 2: non si tratta di un "ufficio" che si "articola", ma di un sistema che si costituisce con meccanismi di raccordo tra realtà autonome;
- c. 3: vanno comprese anche le funzioni degli organi di controllo esterni e quelle della giurisdizione;
- c. 4: le funzioni del Difensore civico sono più correttamente declinate con la seguente formulazione: "funzioni di valutazione e sollecitazione su atti e comportamenti delle pubbliche amministrazioni, funzioni di composizione delle controversie, funzioni di promozione di atti di riforma"; va anche introdotto il concetto di "suggerimenti per il buon andamento" della pubblica amministrazione.

Art. 2

Da sopprimere. Il coordinamento va riconosciuto come dimensione dell'autorganizzazione e non consistere di membri elettivi.

La questione del finanziamento del servizio svolto dai Difensori civici è da risolvere diversamente. Per svolgere le loro funzioni devono contare sui finanziamenti che saranno opportunamente previsti nei bilanci dei rispettivi enti, a copertura delle spese per il personale, per le strutture, per le attrezzature, per la gestione, ecc., mentre il bilancio dello stato dovrà garantire la copertura degli oneri necessari per l'espletamento dell'attività svolta per conto delle amministrazioni dello Stato. Sulla congruità degli stanziamenti ciascun Difensore civico esprimerà le proprie valutazioni in sede di relazione annuale.

Art. 3

- c. 1: Sostituire "libertà" con "autonomia di giudizio";
- c. 4: va completato nel senso di prevedere che le amministrazioni hanno l'obbligo, in ogni atto di comunicazione o di pubblicizzazione, di informare i destinatari circa la facoltà che hanno di rivolgersi al Difensore civico;
- c. 5: anche in considerazione del fatto che alcune leggi regionali disciplinano diversamente la materia

pare opportuno salvaguardare l'autonoma determinazione legislativa di ciascuna Regione; Inoltre già qui si deve prevedere che il Difensore civico può agire anche di propria iniziativa, non solo su richiesta.

Art. 4

- c. 1: dopo la parola "funzioni" aggiungere le parole "di norma";
- c. 2: le lettere a), b), c), d), e) sono soppresse e le lettere f), g), h), i) diventano, rispettivamente, le lettere a), b), c), d);
- dopo la nuova lettera d) aggiungere:
- "e) amministrazioni statali periferiche;
- f) soggetti di cui al precedente primo comma per quanto funzionale alla conclusione di interventi di competenza del Difensore civico regionale a norma delle lettere a), b), c), d), e) del presente comma".

Art. 5

Non è chiara la ratio circa l'istituto dell'"aggiunto", che comunque sarebbe da nominare con la stessa procedura utilizzata per il Difensore civico nazionale. Mentre si tace riguardo la struttura operativa della quale il Difensore civico nazionale si avvale.

Sembra invece necessario introdurre una norma di carattere generale sul potere di autorganizzazione da riconoscere a ciascun Difensore civico.

Art. 6

Vanno previste norme sullo status giuridico del Difensore civico, comprese le forme di aspettativa, in analogia a quanto stabilito, nei rispettivi ordinamenti, per i membri del Parlamento e per i membri degli organi regionali, provinciali, comunali.

Ci si riferisce a quanto disposto dall'art. 88 del T.U. delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati (art. 4, legge 31.10.1965, n. 1261) e dalla legge n. 816/1985 e successive modificazioni.

Va prevista una norma di salvaguardia dell'eventuale maggior favore, conseguente a questa disciplina, per i Difensori civici in attività all'entrata in vigore della legge qui in esame.

Potrebbe essere utilmente individuata una parametrizzazione per indicare l'entità minima dell'indennità da corrispondere al Difensore civico ai diversi livelli.

Art. 7-8

In ragione degli orientamenti fondamentali enunciati nella parte iniziale di questo documento si ritiene di

dover trattare unitamente la materia considerata nei due articoli.

La disciplina puntuale e specifica, ivi prevista per l'istituzione e la nomina del Difensore civico regionale (in larga parte delle Regioni già istituito) e del Difensore civico locale configura una impostazione che ignora le consistenti esperienze già maturate dalle Regioni e dalle Province autonome a tale riguardo, nonché la crescente consapevolezza culturale ed istituzionale della propria autonomia, acquisita da tempo delle Regioni e dagli Enti locali. In sostanza configura una invasione delle competenze attribuite alle Regioni e agli Enti locali già oggi, a costituzione vigente, e si pone in netto contrasto con il progetto di riforma costituzionale.

Una soluzione più idonea è data dalla formula, più sintetica, secondo la quale alla istituzione e alla nomina del Difensore civico regionale, provinciale e comunale provvedono i rispettivi enti secondo il proprio ordinamento e nell'ambito dei criteri generali di cui alla presente legge. Ma ciò impone ancora una volta che essa si configuri davvero come legge di principi.

Secondo questa logica sono in ogni caso da escludere: il richiamo alla "previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni" (art. 7, 4° comma) e l'attribuzione all'ufficio

di coordinamento nazionale di un potere sostitutivo e commissariale (art. 7, 6° comma e art. 8, 10° comma). Peraltro si è già proposta la soppressione di detto ufficio.

Ulteriormente suscita perplessità la scelta di declinare il Difensore civico locale in chiave prevalentemente "provinciale" e con una soglia minima di riferimento pari a 100.000 abitanti.

A tal riguardo - condividendo il presupposto di individuare soglie di organizzazione ottimale del servizio, anche a seguito delle difficoltà riscontrate nell'attuazione dell'art. 8 della legge 142/90 e senza peraltro mortificare la facoltà di provvedervi da parte di ogni singolo comune - sembra più plausibile assumere come base di riferimento la soglia dei 50.000 abitanti ed appare preferibile utilizzare (a fianco del Difensore civico comunale per i Comuni al di sopra dei 50.000 abitanti) la forma delle collaborazioni associative tra Enti locali, per raggiungere la dimensione demografica più congrua, anziché quella della nomina del Difensore civico provinciale con la "partecipazione diretta dei comuni", modalità, peraltro, di ardua praticabilità. Potrebbe anche essere prevista, fermo l'obbligo di istituzione, la facoltà di opzione tra le due formule per i comuni con popolazione compresa tra i 25.000 e i 50.000 abitanti.

Un'ulteriore soluzione intesa a favorire in concreto la più ampia estensione del servizio è data dalla possibilità per ciascun ente di affidare l'esercizio della difesa civica ad un Difensore civico di altro ente mediante convenzionamento.

L'esigenza di creare le condizioni che assicurino l'effettivo esercizio del diritto a fruire della tutela del Difensore civico, servizio necessario, suggerisce le seguenti ipotesi in tema di "poteri sostitutivi" (art. 3, 6° c. e art. 8, 10° c.).

Qualora il consiglio regionale non approvi la legge di ordinamento del Difensore civico regionale entro i termini previsti dalla legge qui in esame: il presidente del consiglio regionale è tenuto a nominare il Difensore civico regionale, che opera come tale sino alla nomina del Difensore civico regionale conseguente all'attuazione della legge regionale nel frattempo entrata in vigore, secondo i criteri e le modalità che la legge statale prevede per il Difensore civico nazionale.

Qualora il consiglio dell'ente locale non approvi, non integri o non modifichi il proprio statuto e il regolamento del Difensore civico per adeguarlo ai principi della legge qui in esame: il Difensore civico regionale o, in sua mancanza, il CORECO, nomina a tal fine un commissario ad acta (in analogia a quanto