

disposto dall'art. 17, c. 91 della legge n. 127/1997 per il regolamento della legge n. 241/1990).

Qualora il consiglio regionale, provinciale, comunale - pur in vigore della normativa - non nomini il Difensore civico entro i termini stabiliti dai rispettivi ordinamenti e comunque in caso non nomini il proprio primo Difensore civico, provvede alla nomina il presidente del rispettivo consiglio (in analogia a quanto previsto dal decreto legge 16.5.1994, n. 293, convertito con modificazioni in legge 15.7.1994, n. 444, "Disciplina della proroga degli organi amministrativi").

La materia dei requisiti e delle incompatibilità per il Difensore civico regionale (art. 7, c. 5) va disciplinata dalla legge regionale.

Art. 9

- c. 1: Già si è detto, e qui si conferma, che non vanno attribuite al Difensore civico funzioni di controllo di legittimità (cc. 38-39, art. 17 legge n. 127/1997);
- c. 2: il patrocinio da parte dei consiglieri provinciali e comunali è figura estranea al nostro diritto pubblico, che, tra l'altro, attribuisce il patrocinio legale agli iscritti ad apposito albo. Pur rilevando che l'esercizio della funzione di

patrocinio è riservato qui solo a consiglieri comunali e provinciali e non anche a consiglieri regionali o parlamentari; e pur apprezzando l'intento di assicurare una tutela gratuita ai soggetti istanti (così come avviene negli ordinamenti francese ed inglese, dove il Difensore civico è collegato ai membri del parlamento) - va notato che, al contrario, nella maggioranza degli ordinamenti regionali italiani è sancita la diversità di ruolo fra Difensore civico e consiglieri regionali. Tanto che a questi è vietato espressamente presentare istanze al medesimo. Si consideri inoltre che la previsione del patrocinio di fronte al Difensore civico appare in contrasto con le funzioni di tutela che allo stesso sono attribuite e che sono gratuite.

- c. 7: Dopo la parola "suggerendo" aggiungere: "le correzioni specifiche e": si intendono così prevedere non solo i suggerimenti più larghi ma anche quelli più vicini che possano favorire il buon funzionamento anche prima dell'adozione di disposizioni generali e di normative.

Art. 10

cc. 2 e 3: Tra i poteri attribuiti al Difensore civico appare opportuna la previsione della facoltà in capo al Difensore civico di promuovere l'attivazione della conferenza dei servizi o dell'accordo di programma, nelle ipotesi in cui la normativa prevede che ciò possa avvenire ad iniziativa dei privati (art. 14, comma 2-ter, della legge 241/90 e art. 27 della legge 142/90).

c. 5: La materia qui trattata sarebbe più opportunamente collocata, espressa in termini più essenziali, nell'art. 1.

Art. 11

c. 4: La formulazione dovrebbe essere più limpida e comunque va tolta ogni incertezza interpretativa all'espressione "provvedimenti dovuti";

c. 5: sostituire le parole "in merito ad un ricorso di cui è stato investito" con le parole "a seguito di un'istanza pervenutagli";

sostituire le parole "l'applicazione" con le parole "nell'applicazione";

sostituire la parola "comporti" con le parole "si dia luogo a".

Art. 12

- c. 1: Va eliminata qualsiasi sovrapposizione con l'attività svolta nelle sedi giurisdizionali civile e amministrativa;
va più univocamente determinata la configurazione dei soggetti qui qualificati come "quelli che non hanno facile accesso agli strumenti di tutela in sede civile o amministrativa previsti dalle leggi vigenti";
- c. 2: la presentazione dell'istanza "verbalmente" presta il fianco a rilievi e inconvenienti se da essa si vogliono far derivare effetti giuridici e processuali. Comunque occorre evitare che il termine fissato determini, se non rispettato, l'impedimento a rivolgersi al Difensore civico. E' opportuno chiarire, se si vuol conservare un termine, che il suo rispetto ha solo l'effetto di consentire le conseguenze e le possibilità favorevoli previste dall'articolo. Altrimenti risulta perduta la funzione del Difensore civico di essere comunque una risorsa anche quando sono scaduti i termini dei ricorsi previsti dall'ordinamento amministrativo;
- c. 3: la ripartizione di competenza tra Difensori civici in base all'estensione dell'efficacia degli atti è

difficilmente inquadrabile nell'attuale ordinamento e va quindi precisata in termini non equivoci.

Questa materia va comunque coordinata con quella trattata nell'art. 4, e alle valutazioni su questo articolo si rimanda;

- c. 6: il periodo di sospensione dei termini quantificato in sei mesi si trasforma, in concreto, in un inconveniente per la speditezza e l'efficacia dell'azione amministrativa;
- meglio sostituire le parole da "a conclusione" al termine del comma con le parole "al termine fissato dal Difensore civico, che comunque non può eccedere i centottanta giorni".

Art. 13

Appare più adeguato il termine "promozione", preferibile in alternativa a "sollecitazione". Ed è auspicabile che la funzione sia anche specificamente riferita alla tutela e promozione dei diritti umani.

Va esplicitato che tra le "altre misure" sono comprese le correzioni di carattere organizzativo.

Art. 14

c. 1: sostituire con:

"Per i destinatari delle richieste e degli
interventi del Difensore civico costituisce dovere
d'ufficio agevolarne il compito".

cc. 3-4-5: Vanno sostituiti con una disposizione di
carattere generale che faccia riferimento ai
diversi ordinamenti e a quanto disposto dai
contratti di lavoro.

Art. 15

Può essere più semplicemente richiamato l'art. 331 C.P.P.
(Denuncia da parte di pubblici ufficiali e incaricati di
un pubblico servizio) che si applica anche al Difensore
civico.

Art. 16

Per quanto riguarda l'ufficio di coordinamento nazionale
si vedano le valutazioni fatte nell'esame dell'art. 2.

Mentre vanno affermati i seguenti aspetti:

- a) ciascun Difensore civico è interlocutore
dell'organismo dal quale promana la sua nomina, sia
direttamente che per convenzionamento, e ad esso
relaziona circa l'esercizio della funzione;
- b) va sempre tenuto presente che il Difensore civico
nazionale è semplicemente uno degli elementi del

sistema, e non ne è nè centro nè vertice;

- c) il problema della pubblicizzazione/comunicazione va risolto nei rispettivi ordinamenti come competenza di ciascun Difensore civico. Qui basta un'affermazione di principio a garanzia dell'agibilità da parte di ciascun difensore civico almeno dei mezzi di comunicazione facenti capo al servizio pubblico.

Art. aggiuntivo

Va prevista una disposizione di prima applicazione che preveda l'armonizzazione delle leggi regionali e degli statuti comunali e provinciali non già a tutte le disposizioni della legge statale, ma alle norme di principio nella stessa contenute.

4. Conclusioni

Considerate le esperienze concrete sinora maturate a livello regionale e locale; ritenuto necessario che l'istituto del Difensore civico nel nostro Paese si conformi agli elementi essenziali che accomunano i profili di questo istituto come si sono consolidati, pur nella pluralità degli ordinamenti, nell'esperienza internazionale; alla luce del generale orientamento che caratterizza il dibattito istituzionale in senso favorevole alla valorizzazione delle autonomie

territoriali e funzionali; considerato che il Testo Unificato assume l'obiettivo di realizzare un sistema diffuso, omogeneo ed efficace di difesa civica per tutte le persone e verso tutte le pubbliche amministrazioni e colloca opportunamente il Difensore civico - quale ufficio di valutazione, sollecitazione, mediazione e proposizione - nella plurima funzione di tutela del cittadino, di filtro al ricorso giurisdizionale, di vigilanza critica e di promozione per una pubblica amministrazione virtuosa e attenta alle forme di attuazione dei diritti umani,

i Difensori civici sottoscritti

. richiamano l'attenzione della Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati sull'esigenza di rendere il testo di legge coerente con i contenuti e i valori esposti nel punto 2 di questo documento per le ragioni illustrate nel punto 1;

offrono all'esame dei membri della Commissione le valutazioni sul Testo Unificato illustrate nel punto 3;

auspicano che l'iter parlamentare possa essere approfondito e sollecito, onde fornire ai cittadini un servizio amichevole di tutela, di consulenza, di mediazione, di partecipazione, particolarmente significativo in una fase come questa di complessa evoluzione dell'apparato amministrativo, di profonde

**riforme degli ordinamenti e di progressivo avanzamento
e consolidamento del processo di cittadinanza europea.**

I Difensori civici

. delle Regioni Abruzzo

Emilia-Romagna

Liguria

Lombardia

Marche

Toscana

Veneto

. delle Province Autonome di

Trento e Bolzano

Bologna, 21 maggio 1998

PAGINA BIANCA

Il Difensore Civico

Relazione attività anno 1998



Allegato 2c1

**Documento della Conferenza dei Presidenti
dell'Assemblea dei Consigli Regionali e delle
Province autonome
su "Progetto di legge A.C. n. 619 e abb.
concernente norme in materia di difensore civico"
Napoli 24 settembre 1998**

PAGINA BIANCA

**CONFERENZA DEI PRESIDENTI
DELL'ASSEMBLEA, DEI CONSIGLI REGIONALI
E DELLE PROVINCE AUTONOME**

La Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome, riunita a Napoli il 24 settembre 1998, ha preso in esame il D.D.L. n. 619 concernente *"Norme in materia di difensore civico"*.

Sulla base delle osservazioni e degli argomenti esposti nella nota tecnica allegata, la Conferenza :

- ritiene che il sistema complessivo della difesa civica possa costituire un efficace presidio atto a garantire l'attuazione delle riforme, soprattutto per quegli aspetti che riguardano il rapporto tra cittadini, associazioni, imprese, pubblica amministrazione ed enti;
- considera tuttavia che il testo della proposta di legge incide sulla potestà legislativa regionale, con una portata ed in termini tali da concretare elementi di incostituzionalità;
- considera che la proposta incide pesantemente sulla autonomia statutaria locale;
- giudica non accettabile la configurazione del difensore civico quale organo di controllo generale sulla legittimità, latamente intesa, degli atti amministrativi;
- ritiene, quanto ai difensori civici degli enti locali, che la legge debba limitarsi ad affermare l'obbligo di istituire la figura, ferma restando l'autonomia di ciascun ente nel definirne le modalità organizzative e di funzionamento;
- sottolinea la necessità di eliminare qualsiasi riferimento normativo che possa configurare il sistema complessivo della difesa civica come una struttura "a piramide"; in particolare il difensore civico nazionale non può essere legittimato a riferire ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio dei ministri sull'attività svolta dai difensori civici regionali e locali;
- ritiene che il difensore civico provinciale possa fungere da difensore comunale solo per libera decisione dei comuni, ai quali deve essere riconosciuta libera scelta di stringere rapporti convenzionali anche col difensore civico regionale o con altri difensori civici locali;
- evidenzia come lo *"status"* del Difensore civico sia debole, e come debba essere rafforzato dal conferimento di particolari garanzie.

Per queste ragioni

LA CONFERENZA

esprime parere negativo sull'attuale formulazione del D.D.L. n. 619, e chiede che esso venga modificato dal Parlamento nei sensi di cui in premessa e più ampiamente illustrati nella relazione allegata.

**NOTE SUL TESTO UNIFICATO
DELLE PROPOSTE DI LEGGE NN. 619 ED ABBINATE
RIGUARDANTE
"NORME IN MATERIA DI DIFENSORE CIVICO"**

Le presenti note si riferiscono al testo unificato delle proposte di legge statali, licenziato il 15 settembre 1998 dalla I commissione permanente della Camera (Affari costituzionali, della Presidenza del consiglio e Interni), riguardante "Norme in materia di difensore civico".

1. Aspetti di costituzionalità della proposta di legge

Circa gli aspetti riguardanti la costituzionalità, si osserva che la proposta obbliga le Regioni ad istituire il difensore civico. Predetermina ambito di azione, funzioni e poteri di questo organo regionale. Disciplina - con norme che vanno a costituire principi vincolanti la legislazione regionale - i requisiti e le incompatibilità del difensore civico.

Secondo l'articolo 123 della Costituzione, compete allo Statuto regionale stabilire "le norme relative alla organizzazione interna della Regione", cioè, in buona sostanza, gli organi della Regione. Ogni Regione è libera costituzionalmente di decidere se inserire o no nel proprio ordinamento qualche organo (oltre ai tre organi fondamentali previsti come "necessari" dalla stessa Costituzione), e quale fisionomia e quali poteri attribuirgli. L'articolo 117 della Costituzione, a sua volta, attribuisce al potere legislativo della Regione "l'ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione": una dizione molto generica nella quale però rientra senza dubbio il potere della Regione di organizzarsi come meglio crede.

Poiché il difensore civico regionale si pone non come l'articolazione regionale di un organo statale, né come una magistratura, ma come un vero e proprio organo della Regione, l'istituzione del difensore civico rientra in questa sfera di libertà e di autodeterminazione della Regione, garantita dalla Costituzione.

Va poi osservato che non pochi Statuti regionali (Statuto del Piemonte, art. 71; Statuto della Liguria, art. 14; Statuto della Toscana, art. 61; Statuto del Lazio, art. 38; Statuto dell'Emilia-Romagna, art. 45; Statuto dell'Umbria, art. 76) disciplinano l'istituzione e le funzioni del difensore civico regionale, in modo difforme da quanto previsto dalla proposta di legge in discussione. Ciò significa due cose:

- che la materia del difensore civico rientra pacificamente, per espressa disposizione statutaria tradotta in legge statale, nella sfera concernente "l'organizzazione interna della Regione": e che quindi per essa opera una "riserva" di statuto regionale;
- che, di conseguenza, la scelta se istituire o no il difensore civico regionale rientra nella libera sfera di autodeterminazione statutaria.

A complemento di ciò, va osservato che non esiste alcuna previsione costituzionale che operi riserve di legislazione statale nel campo dei difensori civici regionali. Se ne deve concludere, anche per questa via, che la materia del difensore civico regionale non può formare oggetto di legislazione statale.

Si ritiene che queste obiezioni di fondo non possano essere pretermesse o accantonate. Solo la Costituzione dovrebbe poter intervenire sulla organizzazione regionale. E' vero che il progetto si pone come "legge cornice" o qualcosa di simile (articolo 16, comma 1): ma il dettaglio delle sue previsioni ha un peso ed una intensità molto superiori a quanto sia ammissibile per una "legge cornice".

E' anche dubbio che in materia di organizzazione regionale possa ancora trovare spazio una legislazione statale di cornice. Oltre alle osservazioni sopra illustrate, si ricorda infatti che la "legge Bassanini" (n. 59/1997) attribuisce alle Regioni (ed agli enti locali) tutte le funzioni ed i compiti "relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità"; e ribadisce la competenza legislativa delle Regioni su tali compiti, quando siano riconducibili alle materie di cui all'articolo 117 della Costituzione, senza richiamare l'intermediazione di leggi cornice o di altri contenitori di pretesi "principi fondamentali". Ora non sembra dubbio che, anche in applicazione del principio di sussidiarietà, i compiti di tutela e di garanzia svolti dal difensore civico in sede regionale riguardino gli interessi della comunità regionale e le funzioni della Regione: quindi su tale materia, che è riconducibile all'articolo 117 della Costituzione, la potestà legislativa della Regione dovrebbe essere piena, e non compressa da una normativa statale che ne vorrebbe determinare in gran parte i contenuti e gli sviluppi.

Se poi si volesse ammettere che la proposta di legge costituisca proposta di una "legge cornice", si dovrebbe censurare la genericità e l'indeterminatezza della sua stesura. Quali sono i "principi fondamentali" della proposta che, a norma dell'articolo 117 della Costituzione, limitano la potestà legislativa regionale? Il testo della proposta non indica espressamente alcun principio come "principio fondamentale"; e addirittura (vedasi l'articolo 8, commi 1 e 4) attribuisce una uguale forza di limite ai "principi fondamentali" ed ai semplici "principi", sempre senza consentire l'identificazione inequivoca né degli uni né degli altri.

2. Altra obiezione di portata generale: la mancata copertura della spesa per le regioni.

Sul piano delle funzioni, la proposta di legge amplia notevolmente la sfera d'azione del difensore civico regionale, rispetto alle previsioni delle vigenti leggi regionali:

- a) sotto l'aspetto delle finalità dell'azione, visto che il difensore civico in genere, e quindi anche quello regionale, diventa un organo di vigilanza generale sull'attività della pubblica amministrazione "al fine di garantire legalità, trasparenza, efficienza, efficacia ed equità nell'azione di uffici e servizi" (art. 2, comma 3);
- b) sotto l'aspetto della sfera soggettiva di intervento, che viene estesa ai concessionari di pubblici servizi di ambito territoriale regionale ed alle amministrazioni statali periferiche (ipotesi peraltro già prevista dall'art. 16 della legge 127/1997, *Bassanini-bis*, ma transitoriamente fino all'istituzione del difensore civico nazionale);
- c) sotto l'aspetto dei parametri di intervento, che si estendono fino all'indagine d'ufficio sul rispetto "dei principi di legalità, trasparenza, efficacia ed equità su tutti i settori delle pubbliche amministrazioni": (art. 10, comma 4); cioè, trattandosi di vigilare sull'efficacia, fino all'esercizio di veri e propri controlli di gestione

Nel progetto di legge il difensore civico svolge poi, dal punto di vista procedurale, la funzione di ricevitore di tutti i tipi di istanze, sia quelle per le quali è direttamente competente, sia quelle per le quali non ha competenza: in questo secondo caso individua d'ufficio l'organo competente e gli trasmette l'istanza (art. 2, comma 2; si veda anche l'art. 10, comma 2): finisce quindi per essere una specie di "ufficio generale reclami".

Sono aspetti certamente apprezzabili ed importanti, che peraltro impongono di creare una struttura qualitativamente e quantitativamente rilevante, con aggravii di spesa non indifferenti. A questo proposito, la legge non prevede né dispone forme di concorso o contributo statale alle spese che deriveranno alle Regioni ed agli enti locali da un tale assetto. Per quanto riguarda le regioni, si limita a prevedere che la legge istitutiva del difensore civico stabilisca *"la copertura finanziaria dell'ufficio"* (art. 8, comma 2). Ora, a parte l'improprietà della dizione, ciò significa semplicemente scaricare sulle regioni, e di norma sui consigli regionali presso cui sono allocati da molte leggi i difensori civici, un pesante onere economico per un organo, configurato ed imposto da una legge statale, che svolge funzioni stabilite da una legge statale.

3. Osservazioni particolari su singole norme.

Articolo 2

Il comma 3 pone un obbligo di intervento del difensore civico non solo in seguito a segnalazioni o istanze a lui direttamente presentate, ma anche in seguito a qualche non meglio chiarita *"specificata segnalazione degli organi di informazione"*. A parte la difficoltà di circoscrivere queste *"specifiche segnalazioni"*, si costituisce a carico del difensore civico un obbligo molto discutibile: quello di rilevare e valutare, senza che nessun interessato diretto o indiretto si sia rivolto a lui, tutte le segnalazioni di tutti gli organi di informazione, tanto a stampa che audiovisivi. Da ciò potrebbe anche farsi discendere una sua responsabilità per omissione. Sembrerebbe più ragionevole attribuire al difensore civico una semplice facoltà di attivarsi in seguito a segnalazioni degli organi di informazione: anche se, a questo punto, tanto varrebbe lasciare al difensore civico la potestà di attivarsi semplicemente d'ufficio.

Secondo il comma 6 il difensore civico esercita la vigilanza *"su quei settori delle pubbliche amministrazioni e su quelle strutture che svolgono compiti ed erogano servizi nei confronti di particolari categorie di soggetti in condizione di disagio personale e sociale, al fine di verificare che l'attività svolta nei loro confronti sia improntata a criteri di umanità, sollecitudine, ragionevolezza ed equità"*, ed informa, *"nei casi di particolare gravità, l'opinione pubblica circa le disfunzioni riscontrate ed i rimedi proposti"*. Le ragioni sociali ed etiche di questa norma sono evidenti: ma altrettanto evidente è la sua incongruità. Si tratta di una forma di controllo della quale non sono precisate le possibili modalità ed i correlativi poteri, né i rapporti con altre forme ed altri poteri di vigilanza