

attribuite ad altre autorità amministrative o giudiziarie (per es., i giudici tutelari) con le quali il difensore civico potrebbe entrare in contrasti o in conflitti di rilevanza giuridica. Gli stessi parametri di vigilanza (*umanità, sollecitudine, ragionevolezza ed equità*) sono imprecisi e suscettibili di interpretazioni molto diverse. L'informazione all'opinione pubblica può poi comportare conseguenze di carattere civile ed anche penale, per le quali si aprirebbe un problema di responsabilità anche della regione o dell'ente locale di cui il difensore civico è organo. Anche su questa norma sarebbe opportuna una riflessione ed eventualmente una riformulazione.

### Articolo 3.

Nel comma 2 si indicano tassativamente i soggetti sui quali può intervenire il difensore civico regionale. Mancano, tra questi soggetti, gli enti autonomi funzionali di ambito regionale o infraregionale, quali le Università e le Camere di commercio. A rigore, anzi, le Camere di commercio, in quanto soggette a vigilanza ministeriale, sarebbero soggetto al difensore civico nazionale: e questo se si tien conto che le Camere di commercio sono provinciali, non pare né logico né efficiente.

Si osserva poi che il comma 3 stabilisce i soggetti destinatari dell'azione del difensore civico locale senza distinguere, né qui né all'art. 9, tra difensore civico comunale e difensore civico provinciale. Può essere una scelta tendente a garantire massima facilità di intervento: non vanno però sottovalutati i rischi di confusione, di sovrapposizione e di confini tra difensori civici locali.

### Articolo 4

Lo *status* del difensore civico in genere appare piuttosto debole. La legge, imponendogli vari obblighi di intervento (vedasi l'art. 2), poteri di azione giurisdizionale (art. 10, comma 6), doveri di incolpazione disciplinare (art. 14, comma 2), oneri di diffusione pubblica di proprie valutazioni (art. 2, comma 6) non predispone adeguate garanzie a tutela delle diverse responsabilità in cui potrebbe incorrere. Apparirebbe necessaria quanto meno una disposizione che esentasse il difensore civico da responsabilità per le opinioni e le valutazioni espresse nell'esercizio delle sue funzioni, e che addossasse alla Regione l'eventuale responsabilità civile derivante da quanto compiute dal difensore civico nell'esercizio delle sue funzioni, sempre fatti salvi i casi di dolo.

### Articolo 6

Per quanto riguarda i requisiti e le incompatibilità, l'articolo 6 della proposta si riferisce solo al difensore civico nazionale: ma, grazie a quanto previsto all'articolo 8, comma 4, assume valore di "principio" cui la legge regionale deve uniformarsi. Ora questo articolo "aggrava" i requisiti per l'elezione, richiedendo non solo competenze giuridico - amministrative e conoscenza delle pubbliche amministrazioni, come già prevedono le leggi regionali vigenti, ma anche "competenza ed esperienza nel campo della

*tutele dei diritti dei cittadini"* (art. 6, comma 1). Questa previsione rischia di configurare una specie di "riserva" o di "preferenza" a favore degli esponenti delle diverse organizzazioni che - con risultati diseguali e non sempre condivisibili - si sono auto-elette a tutori dei cittadini; e in tal modo condiziona, molto al di là del necessario, la libera e responsabile scelta dei Consigli regionali.

Con l'occasione va notato che l'ultima parte del comma 3 dell'art. 6 contrasta con gli articoli 49 e 98, ultimo comma, della Costituzione. Infatti la limitazione all'iscrizione a partiti è ammessa dalla Costituzione (art. 98) solo per *"i magistrati, i militari di carriera in servizio attivo, i funzionari ed agenti di polizia, i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero"*; categorie alle quali non appartiene il difensore civico. Se mai si potrebbe porre il divieto a ricoprire cariche di partito.

### Articolo 7

Sembra porre il difensore civico nazionale in una posizione di supremazia gerarchica, o anche solo funzionale, rispetto ai difensori civici regionali e locali cui viene imposto un obbligo di invio di informazioni. Il necessario raccordo tra il difensore civico nazionale e gli altri difensori civici andrebbe invece attuato attraverso forme libere di collaborazione, quali ad esempio l'indizione di una annuale conferenza o l'istituzione, ad iniziativa dei difensori civici stessi, di un organismo associativo.

Quanto alle informazioni, si rammenta che già l'articolo 16, comma 2, della legge 15 maggio 1997, n. 127 stabilisce che *"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"*; comma 1 che riguarda le funzioni di difesa civica esercitate mediante intervento sulle amministrazioni periferiche dello Stato, in via transitoria fino all'istituzione del difensore civico nazionale. Se ne deduce che un obbligo di informazione è stato ritenuto necessario solo per una particolare fattispecie di intervento. L'istituzione del difensore civico nazionale, con le modalità previste dalla proposta di legge, potrebbe al massimo far salvo questo obbligo sempre limitatamente agli interventi esercitati sulle amministrazioni statali periferiche.

### Articolo 8

Per quanto affermato circa la dubbia costituzionalità di questa parte della proposta di legge, sarebbe opportuno sopprimere l'articolo 8 o al massimo limitarlo alla dichiarazione che ogni regione può istituire, con legge, il difensore civico regionale. Quanto alla lesione dell'autonomia legislativa regionale, oltre al dato generale e di principio illustrato in via generale, si deve notare che il comma 2 dell'articolo 8 sembra stabilire con carattere addirittura tassativo l'ambito normativo della legge regionale sul difensore civico regionale; ambito che comprende esclusivamente:

- a) l'organizzazione dell'ufficio e le modalità di funzionamento, ma sempre *"nell'ambito dei principi fondamentali"* posti dal progetto;

- b) le modalità di nomina del difensore civico, che devono comunque essere tali *"da garantire l'imparzialità dell'organo"*;
- c) l'indennità da attribuire al difensore civico, che però *"non può essere superiore al trattamento economico complessivo corrispondente a quello di componente del Consiglio regionale"*;
- d) la facoltà di istituire difensori civili aggiunti;
- e) le dimensioni massime della dotazione organica, e le modalità di reperimento del personale;
- f) i requisiti e le incompatibilità del difensore civico, ma sempre *"in armonia con i principi stabiliti"* dal progetto: si noti che, a differenza di quanto indicato alla lettera a), qui si parla semplicemente di *"principi"* e non di *"principi fondamentali"*.

Per quanto riguarda invece le funzioni del difensore civico regionale non ci sono apprezzabili margini di autonomia legislativa. Esse risultano già indicate in via generale all'articolo 1 del progetto, e in modo più analitico dagli articoli 10 e seguenti del progetto.

#### Articolo 9

Non è prevista la possibilità di convenzione degli enti locali con la Regione, per attribuire al difensore civico regionale anche le funzioni di difensore locale: queste convenzioni sono invece in atto ampiamente, e produttivamente praticate.

Sembra poi opportuno stabilire che il difensore civico provinciale funga da difensore civico comunale (comma 4) solo su richiesta dei comuni interessati, lasciando ai comuni stessi la libera scelta del difensore civico (provinciale, regionale o di altro comune) con cui convenzionarsi.

#### Articolo 10

Secondo questo articolo, il difensore civico, oltre ad intervenire su richiesta o d'ufficio nei casi in cui riscontri casi di cattiva amministrazione, *"può promuovere e presentare azioni e ricorsi giurisdizionali a tutela di interessi collettivi o diffusi afferenti alle comunità presso le quali svolge il suo ufficio"*: può cioè attivare di sua iniziativa azioni legali (art. 10, comma 6). Questa facoltà, che non sembra facilmente inquadrabile nel vigente sistema di norme che regolano la capacità processuale (soprattutto in campo amministrativo), trasforma il difensore civico in un *"soggetto esponenziale"* potenzialmente di tutti gli interessi collettivi e diffusi della collettività: gli attribuisce cioè una rilevanza che non è riconosciuta neppure agli enti istituzionalmente esponenziali delle comunità locali o regionali. Ci sono poi aspetti delicati e quasi paradossali. Il difensore civico potrebbe promuovere azioni e ricorsi contro la regione o l'ente locali di cui è organo, obbligando gli enti stessi a sostenere le spese incombenti tanto all'attore (visto che le spese per il difensore civico sono un onere regionale) che al convenuto; e in caso di soccombenza del difensore civico, si aprirebbe il problema della responsabilità relativa. Si potrebbero avanzare altre

osservazioni sul tema: ma possono bastare questi accenni per suggerire un ripensamento della norma.

### Articolo 13

Il comma 3 stabilisce che *“la competenza dell'ufficio del difensore civico si determina sulla base dell'efficacia degli atti amministrativi suscettibili di impugnazione giurisdizionale”*. Questa formulazione è poco felice. L'efficacia di un atto può essere del tutto eterogenea rispetto al livello territoriale dell'ente che lo pone in essere: il bando di concorso o di appalto di un comune ha efficacia nazionale, o addirittura comunitaria, mentre l'atto di un'amministrazione centrale può a sua volta avere efficacia meramente locale. Nel caso poi di atti che riguardino un singolo cittadino, come si esplica il criterio dell'efficacia? Parrebbe più razionale trasporre nella competenza quanto stabilito dall'articolo 3 circa gli enti e le amministrazioni sottoposte al difensore civico: stabilire cioè che il difensore civico nazionale è competente per le controversie nascenti da atti posti in essere dai soggetti di cui all'articolo 3, comma 1, e così via.

### Articolo 16

In questo articolo la proposta di legge, come si è segnalato all'inizio, si pone come *“legge cornice”*. Tuttavia va al di là della *“legge cornice”*: non si limita a circoscrivere il potere legislativo della regione, ma costituisce a carico della Regione un duplice obbligo (art. 16)

- quello di legiferare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge;
- quello di nominare, entro lo stesso termine, il difensore civico regionale, con la previsione di una specie di intervento sostitutivo del Presidente del Consiglio regionale.

L'art. 16 non chiarisce quale sia la sorte dei difensori civici regionali nominati sulla base di leggi regionali difformi dai principi fondamentali della legge nazionale. Non chiarisce neppure se la presenza di una legge regionale già vigente, ma difforme da quella nazionale, vada considerata come uno di quei casi di mancanza di legge sul difensore civico (art. 16, comma 2) alla quale debba conseguire la nomina di un nuovo difensore civico da parte del presidente del Consiglio regionale.

*Il Difensore Civico*

*Relazione attività anno 1998*



**Allegato 2c2**

**Documento della Conferenza delle Regioni e  
delle Province Autonome relativamente al  
progetto di legge A.C. n. 619 e abb. concernente  
norme in materia di difensore civico  
Roma 23 settembre 1998**

PAGINA BIANCA

**POSIZIONE DELLE REGIONI RELATIVAMENTE AL  
PROGETTO DI LEGGE A.C. N. 619 E ABB. CONCERNENTE  
NORME IN MATERIA DI DIFENSORE CIVICO**

Il progetto di legge volto alla disciplina di un sistema integrato di difesa civica ("Norme in materia di difensore civico") in discussione presso la Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati, pur presentando un indubbio interesse per l'introduzione di un istituto, presente oramai in quasi tutti gli ordinamenti dei Paesi europei, che appare utile a valorizzare le istanze dei cittadini nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni, presenta tuttavia - per i suoi stessi contenuti - non pochi profili che suscitano perplexità.

Tali aspetti critici riguardano, da un lato, lo scarso rispetto degli spazi di autonomia propri degli Enti territoriali coinvolti, e particolarmente delle Regioni; dall'altro, e più profondamente, intaccano l'equilibrio stesso dei rapporti tra le Pubbliche Amministrazioni, i cittadini ed il sistema di tutela giurisdizionale.

Il disegno di legge introduce concetti e meccanismi giuridici caratterizzati da un alto tasso di imprecisione tecnica, e rischia perciò di produrre effetti problematici sui delicati congegni dell'azione amministrativa e sulla tutela stessa degli interessi dei cittadini.

1. Articolo 3 - Nel primo e terzo comma, si fa riferimento a soggetti privati che comunque gestiscono "servizi" di vario ambito, senza precisare che si tratti di servizi pubblici. Le conseguenze devastanti di una applicazione della legge a qualsiasi tipo di servizio al pubblico gestito da privati (non di servizio pubblico, dunque, in senso stretto) non possono sfuggire a nessuno.

2. Articolo 8 - con riferimento all'art. 16- Il difensore civico è previsto dagli statuti di gran parte delle Regioni secondo un modello che privilegia un

ruolo di collaborazione e integrazione con la Amministrazione finalizzato all'accrescimento dei meccanismi di tutela dei cittadini; è estranea completamente a questo modello istituzionale la figura di un difensore che si caratterizza essenzialmente per un ruolo di controllore delle Amministrazioni. Ed è pertanto fortemente discutibile che una tale alterazione del sistema venga introdotta per mezzo di una legge ordinaria, soprattutto se si considera l'ampiezza e l'intensità dei processi di riforma ordinamentali in atto.

3. L'articolo 8, del resto, impone ad ogni Regione l'istituzione del difensore civico regionale da realizzare con una legge che appare fortemente limitativa della discrezionalità regionale. Parimenti limitativo dell'autonomia locale, anche statutaria, è il successivo art.9 che impone l'istituzione dei difensori civici locali.

4. L'articolo 10, sesto comma, prevede la legittimazione processuale attiva del difensore civico. Tale previsione rompe tutti gli schemi attuali in tema di accesso alla tutela giurisdizionale. Appare del tutto insufficiente una simile previsione a risolvere i numerosi e complessi problemi che deriverebbero anche alla posizione processuale degli interessati e dei terzi.

5. Nell'articolo 11, l'ambito dei poteri istruttori attribuiti al difensore civico appare oltremodo ampio, ben maggiore di quello proprio del giudice amministrativo, specie se rapportato a quelli che possono essere gli esiti del suo intervento. Nell'articolo 11, secondo comma -la capacità di accesso eccezionalmente estesa del difensore civico dovrebbe essere meglio valutata in relazione agli interessi di riservatezza che presiedono alle usuali limitazioni del diritto di accesso.

6. Nel medesimo articolo 11, secondo comma, lettera e), la promozione di conferenze di servizi e accordi di programma sono funzioni di alta amministrazione che nulla hanno a che fare con le funzioni di tutela tipiche del difensore civico.

7. Articolo 12, quarto comma -varie sono le osservazioni. Innanzitutto il controllo sostitutivo fa parte delle funzioni di controllo, di cui anzi è l'elemento più invasivo: perciò l'attribuzione di interventi sostitutivi incontra tutte le limitazioni costituzionali relative al controllo sull'amministrazione regionale e degli enti locali. Si fa poi presente che il ricorso diffuso al commissario ad acta segna una tendenza all'estensione dei controlli amministrativi, laddove l'intera legislazione recente muove

nella direzione opposta, cioè verso la maggiore responsabilizzazione dei vertici politici della amministrazione.

8. Nell'articolo 12, quinto comma, l'ipotesi quanto meno originale di una mediazione attinente alla applicazione delle norme di legge (qualora la loro applicazione "comporti una ingiustizia") sembra contrastare con numerosi presupposti anche costituzionali della legalità. Trattandosi di problemi così delicati è auspicabile una più attenta considerazione dei profili costituzionali, giuridici e istituzionali di ciò che si intende introdurre (che peraltro sfugge).

9. Nell'articolo 13, l'intero quadro delle relazioni tra difensore civico e giurisdizione andrebbe attentamente meditato, perché ricco di conseguenze sullo stesso piano della tutela degli interessi dei cittadini. Ciò riguarda l'intero articolo 13, ma una particolare sottolineatura merita il quinto comma, laddove prevede un potere anche di ufficio di sospensione cautelare di qualsiasi atto amministrativo e persino della sostituzione dell'amministrazione attraverso il commissario ad acta. Gli effetti che questo strumento può generare sono incalcolabili e sicuramente non pienamente valutati dall'estensore. Anche questa norma è in palese controtendenza rispetto all'orientamento della legislazione più recente in direzione di una semplificazione e accelerazione dell'azione amministrativa, che si esprime anche nella sistematica rimozione degli impedimenti preventivi a favore del controllo successivo ed eventuale in sede giurisdizionale. Tra l'altro il potere cautelare del difensore civico non è coordinato con il potere cautelare costituzionalmente previsto che spetta ai giudici.

Roma, 23 settembre 1998

PAGINA BIANCA

*Il Difensore Civico*

*Relazione attività anno 1998*



**Allegato 2c3**

**Relazione del Prof. Lucio Strumendo al  
convegno su "Il Difensore Civico"  
Padova 30 novembre 1998**

PAGINA BIANCA

**CONVEGNO SUL "IL DIFENSORE CIVICO" - PADOVA 30 NOVEMBRE 1998****APPUNTI PER LA COMUNICAZIONE SUL D.D.L. PER L'ISTITUZIONE DEL  
DIFENSORE CIVICO NAZIONALE.**

*Prof. Lucio Strumendo*

Non serve, in un convegno qualificato come questo, ripercorrere le ragioni presupposte ad ogni discorso sul difensore civico: gli antecedenti storici, le esperienze dell'istituto in altri ordinamenti costituzionali o amministrativi, le istanze di natura etica o paragiurisdizionale da cui promana, le circostanze di crisi della P.A. o della giustizia amministrativa che lo giustificano.

Sono ragionamenti e considerazioni che già altre volte sono stati sviluppati e su cui hanno parlato anche i relatori che mi hanno preceduto.

Io vorrei limitare il mio campo di indagine e di ragionamento alla considerazione sul "perché" e sul "come" di una proposta di legge nazionale sulla "difesa civica".

Potrei partire proprio da una riflessione sul titolo: non "Istituzione del Difensore Civico Nazionale", ma "Norme in materia di difensore civico". In tale titolo vi è già il senso di una "ratio", di una logica, di una scelta, attenta ai profili dell'autonomia e del federalismo. Ma riprenderò questo concetto con ordine più avanti.

Per primo vanno evidenziate piuttosto alcune questioni preliminari:

1. Siamo l'unico ed ultimo Paese a non avere una legge generale, organica, nazionale sulla difesa civica. Abbiamo quindi uno "scarto" da recuperare verso l'Europa, con particolare riguardo agli istituti di cittadinanza.
2. Finora l'istituto è nato - ed è poco cresciuto - secondo criteri di sperimentazione, di episodicità, di facoltatività e di incertezza presso le Regioni prima, e presso gli Enti Locali poi con la legge 142/90.
3. Nonostante i diffusi ed incisivi processi di riforme amministrative di questi anni, non sono adeguati e soddisfacenti i parametri di rendimento e di efficacia sia delle Pubbliche Amministrazioni che della giustizia amministrativa; per cui la preposizione di un istituto di servizio, di tutela, di vigilanza e di promozione - in materia di diritti da esigere da parte dei cittadini verso le Pubbliche Amministrazioni, - è ancora (e quanto mai) necessario e plausibile.
4. Sono sorte in questi anni diverse nuove istituzioni (al di fuori della stessa previsione costituzionale): le Autorità Amministrative Indipendenti (AAI). Sono istituti di regolazione e di

controllo su determinati settori dei servizi di pubblica utilità (la Borsa, le comunicazioni, l'energia, gli appalti, la tutela dei dati, ecc.), caratterizzati da un assetto di autonomia per meglio tutelare i cittadini in quanto categoria (consumatori, utenti, produttori, ecc.); e per i quali peraltro manca un quadro normativo di riferimento omogeneo, coerente e chiaro. Appare ben strano ed incongruo che, in questa prospettiva di moltiplicazione e frammentazione di organi di regolazione e di controllo, non si intervenga corrispettivamente sull'Azienda più rilevante (3,8 milioni di dipendenti), meno efficiente e pervasiva nella vita quotidiana dei cittadini e delle imprese: cioè la Pubblica Amministrazione.

Sono queste le ragioni che hanno suggerito una iniziativa culturale e legislativa per una legge nazionale sulla difesa civica.

L'impulso è venuto dal Coordinamento dei Difensori Civici regionali nel 1995. Una iniziativa dal basso, quindi; un'iniziativa che partiva dalle esperienze in campo; dalla cognizione delle possibilità, delle convenienze, dei caratteri essenziali e dei limiti dell'attività fino ad allora svolta entro la logica delle leggi regionali e degli Statuti degli Enti Locali autonomi.

Tale iniziativa ha dato luogo alla presentazione di una proposta di legge: Atto Camera 619, "Istituzione del Difensore Civico Nazionale", che a noi sembrava ben coniugare le esigenze di una disciplina generale con le istanze di autonomia a livello regionale e locale, attraverso l'istituto dell'"avvalimento".

Nel corso di questa legislatura la proposta - inquadrandosi entro il processo di innovazione riformatrice delle istituzioni pubbliche del nostro Paese - ha avuto approfondimenti ed evoluzioni, che ci consentono oggi di guardare con fiducia ad una positiva conclusione dell'iter parlamentare.

Infatti: se è pur vero che è venuta meno per il momento la prospettiva di inserire nel nuovo testo della Costituzione (per il quale era stata insediata la apposita Commissione Bicamerale, che ha interrotto il proprio mandato senza esito positivo) anche l'indicazione dell'istituto del Difensore Civico (art. 111 del Progetto di Riforma Costituzionale); è altrettanto vero ed importante che la Prima Commissione Affari Costituzionali della Camera ha approvato in sede referente (dopo un lungo esame, audizioni, aggiornamento dei testi, emendamenti, ecc.) il testo di una proposta di legge "Norme in materia di Difensore Civico" (15.09.1998), che ora è all'esame delle Commissioni per il parere e che spero potrà essere licenziata al più presto dalla Camera dei Deputati, per la seconda lettura al Senato.

Il testo è quello che è contenuto nella cartella; la sua architettura, la sintassi degli articoli, la formulazione giuridica sono chiare; e ciò mi esime da considerazioni di tipo analitico e descrittivo.

Mi intrattengo perciò solo su alcuni aspetti che mi sembrano più rilevanti sia per la circostanza (questo convegno è dedicato alla difesa civica locale), sia per l'evidenziazione della logica che presiede a quel testo e che condiziona alcune sue formulazioni; quelle sulle quali peraltro sono state espresse riserve e critiche.

- Il primo rilievo è che finalmente siamo in presenza di una legge organica, nazionale, generale sulla difesa civica, uniformando così l'Italia all'assetto di tutti gli altri Paesi dell'U.E. e della stessa Unione Europea (Mediateur europeo). Quando avremo la legge, avremo superato un ritardo ed uno scarto.
- Il secondo rilievo è dato dal fatto che si passa da una situazione transitoria ad una definitiva; da parziale a generale; da settoriale ad organica; da locale e regionale a nazionale.
- Il terzo rilievo, assai importante e dirimente, è dato dal fatto che la tutela "non giurisdizionale" da evento casuale e parziale (interessa per ora solo cittadini di alcune città e regioni e sulla base di un sistema di obblighi e di opportunità condizionato da Statuti locali o da leggi regionali) diventa una opportunità ed un diritto per tutti i cittadini, verso tutte le Pubbliche Amministrazioni, reso riconoscibile e praticabile secondo regole e prerogative certe e predeterminate; diventa un obbligo per comportamenti conformi da parte degli operatori di tutte le Pubbliche Amministrazioni. Siamo in sostanza in presenza del passaggio da una situazione facoltativa e discrezionale ad una situazione necessaria, certa e obbligatoria.
- Il quarto rilievo è dato dalla costruzione di un sistema di difesa civica organizzato non a piramide, ma a rete, nel tentativo (ma c'è chi dubita che esso sia effettivamente riuscito) di ottemperare ai principi del federalismo, dell'autonomia e della sussidiarietà solidale.
- Cosicché (siamo al quinto rilievo) l'Italia - che pure arriva ultima a questo appuntamento - vi arriva con un primato: quello di avere un sistema di difesa civica articolato e coordinato a livello nazionale, regionale e locale senza criteri di gerarchia.

Speriamo che tale primato - se tale sarà anche dopo l'esame della Commissione Bilancio - non appaia un paradosso!!

Affinchè ciò non avvenga è necessario affrontare con chiarezza e con coerenza logica il problema dei rapporti fra legge nazionale ed istanze di autonomia regionale e locale. A tale riguardo sono state recentemente rieditate valutazioni di lesa autonomia da parte delle Regioni. Il rilievo, peculiare per questa nostra discussione, è quello che riguarda l'art. 9, ove è previsto che il Difensore Civico comunale sia dimensionato alla scala superiore ai 50.000 abitanti, ipotizzando per gli altri casi che la funzione venga svolta dal Difensore Civico provinciale. A tale riguardo io ritengo che - pur potendosi prevedere forme di autonomia organizzativa più elastica e libera - non si possa perdere di vista in ogni caso sia la validità di un credibile parametro organizzativo per rendere valido, efficace

ed autorevole il servizio; sia l'importanza; di non disperdere il carattere di certezza e di obbligatorietà che deve caratterizzare l'istituto. Ben vengano dunque critiche e proposte emendative, purchè non abbiano lo scopo recondito o l'esito indesiderato di azzerare tutto in nome di presunti principi, assunti in modo generalizzato, astratto e intransigente.

Tale considerazione è ancor più pregnante se pensiamo agli altri caratteri rilevanti, innovativi ed implementativi della proposta di legge, in ordine alle caratteristiche (nomina, status) alle prerogative (poteri di intervento, modalità di azione) e agli esiti dell'intervento del Difensore Civico.

Pur senza al riguardo soffermarmi sui particolari, mi preme dire che sono qui raccolte tutte quelle sollecitazioni, che in tante occasioni sono state espresse al fine di dare rilevanza ed efficacia al Difensore Civico, facendolo uscire dalle nebbie di un mero organo di partecipazione e di velleitaria segnalazione persuasiva.

Nella proposta di legge - pur con l'attenzione di non invadere ambiti costituzionalmente protetti come quelli della giurisdizione o della autonomia amministrativa - sono significativamente caratterizzati i poteri del Difensore Civico (sul piano dell'intervento disciplinare, sostitutivo, sospensivo verso gli operatori delle Pubbliche Amministrazioni e verso la giurisdizione amministrativa); e corrispondentemente sono segnati gli obblighi in capo agli operatori della Pubblica Amministrazione, per rendere più agevole l'operato del Difensore Civico.

Ma è chiaro a questo riguardo che solo un rendiconto sperimentale potrà indicare quali ulteriori avanzamenti o correzioni potranno essere consigliati o adottati.

Io per intanto ritengo di dover segnalare che: nella proposta di legge (art. 10) è riconfermata la norma, introdotta per la prima volta con la legge 127/97 (art. 17, comma 38, 39 e 45), che conferisce compiti di controllo di legittimità sugli atti dei Comuni e delle Province al Difensore Civico nonché l'esercizio di funzioni sostitutive. E' una indicazione e una prospettiva estranea all'identità del Difensore Civico, che già ha fatto rilevare contraddizioni e problemi applicativi e su cui da più parti si sono sollevate critiche, proposte di abrogazione o di modifica.

Con riferimento alla difesa civica locale (art.9) ritengo si possano ricercare soluzioni tali da consentire un miglior apprezzamento delle autonome scelte dei Comuni al di sotto dei 50 mila abitanti (per esempio libertà di scegliere fra la convenzione con altri Comuni o con la Provincia o con la Regione) evitando la preoccupazione di un rapporto predeterminato e gerarchico fra la Provincia e i Comuni (perchè non subordinare, come sta facendo la Provincia di Padova, l'attivazione delle funzioni del Difensore Civico Provinciale alla adesione dei Comuni?); ma tutto ciò tuttavia non deve far venir meno l'apprezzamento per la scelta del legislatore: quella per cui, essendo la difesa civica un diritto ed una opportunità di servizio per il cittadino, essa debba essere garantita a tutte le persone e verso tutte le Pubbliche Amministrazioni.