

dell'incarico di Presidente (rimesso ai poteri di autodisciplina dell'organismo).

Era scontato poi che, dopo la sostituzione operata dal Consiglio regionale, nulla impediva (come in effetti è successivamente avvenuto) che il Comitato procedesse ad una verifica delle scelte di organizzazione interna già effettuate.

Al Dirigente del Co.Re.Co. è stato comunque fatto presente che, in presenza di una delibera di nomina formalmente adottata, la sua rimozione poteva avvenire solo attraverso i normali rimedi di impugnazione, ovvero mediante un atto di autotutela.

10.21.3. Lo statuto comunale non poteva derogare alle norme regionali sulla nomina dei rappresentanti in seno alla Comunità Montana

Per porre fine ad un contenzioso, già avviato in sede giurisdizionale, un Segretario comunale ha ritenuto opportuno investire il Difensore civico sul da farsi in merito ad una sospensiva concessa dal TAR contro la delibera con cui il Consiglio comunale aveva nominato il rappresentante della minoranza in seno alla Comunità Montana.

Era successo che, avendo i rappresentanti di due liste di minoranza ottenuto parità di voti, nel procedere alla proclamazione

del risultato, il Presidente del Consiglio comunale anziché proclamare eletto il Consigliere appartenente alla lista che aveva conseguito la maggiore cifra elettorale (come dispone l'art. 10, comma 7 della L.R. n. 92/94) aveva proclamato eletto l'altro candidato, in quanto, a suo giudizio, occorreva fare riferimento ad una norma dello Statuto comunale che prevedeva un'unica figura di capogruppo per tutte le minoranze.

Non è stato difficile allo scrivente ricordare che la disciplina del sistema di votazione dei rappresentanti in seno ai Consigli delle CC.MM. rientra nella sfera legislativa regionale, e non nella potestà statutaria dell'ente locale, eppertanto l'unificazione dei capigruppo delle minoranze era un fatto di mera organizzazione interna.

In quest'ottica era da ritenere che il provvedimento cautelare, e quello contestuale di esecuzione, del Giudice amministrativo non avessero censurato il momento della votazione, bensì quello dichiarativo dell'esito della stessa votazione.

Si è quindi suggerito di convocare subito il Consiglio comunale per rettificare il dispositivo della deliberazione, dando atto che doveva intendersi nominato quale rappresentante della minoranza in seno alla C.M. il consigliere comunale appartenente alla lista che

aveva conseguito il maggior numero di consensi nella tornata elettorale.

**10.21.4. Consorzi, Aziende speciali, società miste.
Saltano le regole nella gestione dei servizi
pubblici**

Il riordino dei Consorzi e delle figure associative tra enti locali - introdotto dall'art. 25 della legge 142/90 - si va evolvendo a livello di legislazione statale e regionale, aprendo tuttavia ampi spazi ad involuzioni e ad interpretazione di comodo, che hanno un costo per la collettività e per gli utenti dei servizi.

Del problema il Difensore civico si è occupato - su richiesta di amministratori, o d'ufficio - in presenza di situazioni che mostrano lo snaturamento del ruolo del modello consortile.

Nelle passate relazioni annuali si è posto l'accento sulla necessità di rivedere l'impianto della L.R. n. 26 del 1993, che ha innescato un processo di "aziendalizzazione" dei vecchi consorzi (stimolato, verosimilmente, dalle migliori prospettive di carattere retributivo).

Il legislatore regionale è andato però, con ogni probabilità, al di là della potestà legislativa (di tipo attuativo) assegnata alle regioni dal predetto art. 25 della legge sulle autonomie locali.

Oggi la situazione dei consorzi si arricchisce di nuovi elementi di riflessione e di preoccupazione, soprattutto nel settore della gestione dei rifiuti solidi urbani e delle acque pubbliche.

Si sta infatti verificando che più di un'Azienda speciale sta promuovendo la partecipazione a società miste di capitale pubblico e privato, alle quali affidare tutta (o gran parte) dell'attività gestionale, senza porsi il problema che, così facendo, perde il carattere dell'imprenditorialità - che è l'essenza stessa della sua natura aziendalistica - e assume invece, a tutti gli effetti, i connotati del consorzio di funzioni.

10.21.5. Rapporti migliori tra Comuni e Confessioni religiose

Ha dato buoni frutti l'intervento del Difensore civico per chiarire i termini della L.R. 29/88, che prevede l'obbligo per i Comuni di destinare annualmente il 10% di quanto incassano per opere di urbanizzazione a favore delle Confessioni religiose, per la realizzazione di opere finalizzate al culto.

Dopo inadempienze, incertezze e incomprensioni, molte Amministrazioni comunali si sono organizzate per istruire

correttamente le pratiche e per dare concreta attuazione ad una legge regionale per anni rimasta sulla carta.

10.21.6. Rapporti con gli enti locali e con le minoranze

Con le recenti leggi di riforma delle autonomie locali (segnatamente le n. 127/97 e n. 265/99), il rapporto tra l'Ufficio e gli enti locali - ed i Comuni in particolare - è divenuto assai intenso, sia perché gran parte delle questioni investono direttamente la loro sfera di competenza, sia per via dell'esercizio del controllo sostitutivo (in caso di ritardo o omissione di atto obbligatorio per legge), sia infine perché il Difensore civico è diventato, spesso, l'unico punto di riferimento per le minoranze che vogliono far sentire la loro voce (al di fuori della possibilità di ricorrere al TAR o alla denuncia facile alla Procura della Repubblica).

In effetti, con le ultime modifiche alla legge 142/90, il potere di controllo e il sistema delle garanzie riconosciute alle minoranze si sono notevolmente assottigliati, vuoi per la drastica riduzione dei controlli preventivi di legittimità del Co.Re.Co vuoi perché i consiglieri di minoranza non possono più richiedere allo stesso

Co.Re.Co il "controllo eventuale" su atti importanti dell'Amministrazione (come gli appalti e le assunzioni), passati alla competenza dei dirigenti.

Numerose sono state anche le richieste di consulenza avanzate da amministratori, Segretari e dirigenti comunali e provinciali, con i quali si è instaurato un clima di reciproca e cordiale collaborazione e di costruttivo confronto su temi di comune interesse.

A P P E N D I C E

Allegato 1)**Convegno sul tema: "Difensore civico e Giudice di pace – Nuovi strumenti a tutela del cittadino" – Orsogna 29.05.1999****Relazione**

A cura di Giovanni Masciocchi

Difensore civico della Regione Abruzzo

Il Convegno di oggi si colloca in una fase del dibattito politico in cui sembra riaprirsi qualche spiraglio per un confronto costruttivo e allargato sul tema delle riforme istituzionali, all'interno delle quali la questione delle garanzie e della tutela dei cittadini nei confronti dell'amministrazione pubblica assume rilievo fondamentale.

E' infatti convinzione diffusa che per riannodare il rapporto di fiducia tra cittadino e istituzioni occorre puntare non soltanto su un modello di amministrazione più moderno, efficace e trasparente, ma anche su un sistema di garanzie che superi i punti di maggiore "criticità" della giustizia italiana.

Per la verità, alcuni elementi di novità sono stati introdotti in questi ultimi tempi sul versante della giustizia, con l'istituzione del giudice di pace e – sia pure con varie riserve – con l'ormai imminente avvio della sperimentazione del giudice unico.

L'esperienza (non solo quella italiana) insegna tuttavia che quando il compito della garanzia è rimesso per intero al sistema giurisdizionale questo finisce per ingolfarsi, al punto di non funzionare più, di non garantire più; oppure di giungere quando gli effetti del giudizio si sono via via affievoliti nella lunga e umiliante attesa di un giudicato.

D'altronde, anche nei più collaudati sistemi giurisdizionali, residuano una serie di situazioni "non giustiziabili", in quanto caratterizzate dalla presenza di interessi di fatto (per i quali non sono esplicabili forme di ricorso giurisdizionale), oppure di interessi diffusi che, per appartenere alla collettività, non possono essere fatti valere direttamente dal singolo cittadino.

In una società sempre più matura e consapevole dei propri diritti, la categoria degli interessi diffusi sta ormai assumendo un peso rilevante, in concomitanza soprattutto con l'emersione di istanze e sensibilità nuove, presenti soprattutto nel campo dei diritti umani e in quello ambientale.

Ma, a prescindere dall'area degli interessi non protetti o in condizione di debolezza, sussiste una vasta e variegata gamma di posizioni di diritto soggettivo o di interesse legittimo che pur essendo assistite dagli ordinari rimedi giurisdizionali esigono tuttavia, per la loro tutela, oneri rilevanti e tempi lunghi, tali da indurre il cittadino a rinunciare al soddisfacimento del proprio diritto e a vivere con rassegnazione il torto subito.

Sono ormai un migliaio le condanne che annualmente la Corte Europea per i diritti dell'uomo pronuncia contro il nostro Paese per violazione del "tempo ragionevole del processo".

Occorre allora pensare — come d'altronde hanno fatto tutti gli altri paesi dell'Unione Europea — a momenti di tutela extragiudiziale, che non vadano ad aggiungersi o a interferire con quelli giurisdizionali ma creino gli strumenti per prevenire il contenzioso giudiziario, intervenendo direttamente sull'amministrazione sia per promuoverne l'efficienza e la legalità sia per convincerla a ripensare i propri comportamenti e a rimediare ai propri errori.

Nelle moderne democrazie (soprattutto in quelle europee), tale forma di tutela "alternativa" (rispetto alle ordinarie sedi giudiziarie) si identifica generalmente nell'istituto del difensore civico; una figura singolarmente ignorata dall'ordinamento italiano, dove solo di recente essa è entrata nel

dibattito parlamentare sulle riforme costituzionali ed in quello aperto dalla presentazione di un progetto di legge in materia, approvato dalla Commissione Affari Costituzionali della Camera il 15 settembre scorso, di cui è relatore l'On. Cerulli Irelli.

Quest'ultima proposta mira all'istituzione del difensore civico nazionale e alla realizzazione di una disciplina organica della difesa civica, che avrà a livello regionale il suo naturale punto di snodo e di centralità.

Dovrebbe in tal modo colmarsi un vuoto ormai ingiustificabile del nostro ordinamento, ove si consideri che tutti i Paesi dell'Unione Europea (e la stessa U.E), da tempo sono dotati di un proprio difensore civico, variamente denominato (Ombudsman, Mediateur, Defensor de pueblo ecc) ma sempre caratterizzato dal porsi come un istituto pragmatico, dinamico, libero da formalità, fortemente ispirato alla neutralità e all'autonomia di giudizio.

E' risaputo che il difensore civico nasce (con il nome di Ombudsman) in Svezia, fin dal 1809, e da qui si diffonde rapidamente nei paesi scandinavi e nelle democrazie europee più avanzate.

Concepito inizialmente come una sorta di "ispettore informativo" del parlamento nei confronti del governo, esso si è trasformato man mano in un portavoce delle lagnanze dei cittadini presso l'amministrazione, in un patrocinatore dei diritti e degli interessi legittimi e in un tutore delle categorie più deboli, più esposte ai sorprusi e alle conseguenze della "maladministration".

In tali Paesi, il difensore civico ha creato un filtro tra cittadino e amministrazione, instaurando una sorta di diritto al contraddittorio e svolgendo un'efficace azione di mediazione o di contestazione "persuasiva" (più che sanzionatoria).

Questo precedente storico - che colloca la nascita della figura del difensore civico nell'area del diritto anglosassone - si coniuga perfettamente con quel senso forte del pragmatismo che ha sempre

caratterizzato la cultura anglosassone e che, com'è noto, sta progressivamente influenzando anche la riforma del processo penale.

Sta di fatto che molti Paesi europei hanno da tempo inserito il difensore civico nelle loro Costituzioni (la Spagna, la Svezia, la Danimarca, la Finlandia, il Portogallo); in quest'ultimo ordinamento il "Defensor de Pueblo" ha, tra l'altro, il potere di sollevare ricorso di incostituzionalità di una norma di legge davanti al Tribunale Costituzionale.

Da un paio di anni, in tutti gli Stati successori della ex Jugoslavia (tranne che in quelli della c.d. "Jugoslavia residua") la figura del difensore civico ha trovato cittadinanza nelle rispettive carte costituzionali.

In Italia invece abbiamo assistito negli ultimi anni ad un proliferare di Autorità amministrative indipendenti (il Garante dell'editoria, il Garante della privacy, l'Antitrust, la Consob, l'Ombudsman bancario e altre); tutte però con compiti di tutela settoriale, che non garantiscono il cittadino sul fronte più ampio dei rapporti con la pubblica amministrazione.

Meno consenso, in ambito parlamentare, sembra invece raccogliere la proposta di istituire un Garante per la legalità e trasparenza nella pubblica amministrazione (più comunemente conosciuto come "Garante anticorruzione"), che avrebbe il compito di tenere un'anagrafe patrimoniale di amministratori e funzionari, accentrando tuttavia a livello nazionale una vasta sfera di competenze, in aperta controtendenza con la spinta federalistica e autonomistica.

All'inerzia del legislatore statale si è fortunatamente sostituita l'iniziativa delle regioni italiane che, a partire dal 1975, hanno man mano istituito l'Ufficio del difensore civico, presente oggi in tutti gli ordinamenti regionali (tranne che in Molise e in Sicilia).

In questa funzione di supplenza del legislatore nazionale l'Abruzzo arriva per ultimo (con la L.R. 126 del 26 ottobre 1995); ma, in compenso, si dota di una normativa abbastanza avanzata, che tiene conto delle

esperienze normative delle altre regioni e anticipa alcune delle innovazioni che saranno poi portate dalla legge Bassanini n. 127 del 1997.

Vale la pena ricordare che, proprio guardando alle positive esperienze regionali, l'istituto venne codificato, nel 1990, nel riordino delle autonomie locali (art. 8 della legge n. 142), anche se, ad una prima fase di grandi attese e speranze — coincidente con la stagione degli statuti comunali e provinciali — è subentrato un periodo di riflessione e, spesso, di diffidenza delle stesse autonomie locali, preoccupate forse che l'istituto possa rappresentare un elemento di inframmettenza e di controllo, non sempre ben accetto, dell'operato dell'amministrazione.

Non si spiegherebbe altrimenti perché, nonostante tutti gli statuti comunali e provinciali abbiano previsto la figura del difensore civico, al momento in Abruzzo solo 6 Comuni (su 305) e una Comunità Montana (su 19) abbiano provveduto alla relativa nomina.

In altre regioni del Centro Nord tali percentuali sono ben più elevate, pur rimanendo molto al di sotto delle aspettative che la legge 142 aveva ingenerato.

A qualche critico un po' più attento non sarà sfuggito che la rete dei difensori civici, mentre si è ormai diffusa e innervata nell'area centro-settentrionale, non è riuscita ancora a calarsi a fondo proprio in quelle realtà del meridione dove più precaria e debole è la presenza dello Stato di diritto e dove le istituzioni sono più esposte ai rischi di fenomeni degeneranti nell'illegalità, nell'abuso, nella mortificazione giuridica e morale del diritto del cittadino.

Al di là di tali considerazioni — e pur nel doveroso rispetto delle autonomie minori — è evidente però che occorre porsi il problema se un'articolazione della figura del difensore civico anche a livello delle piccole realtà territoriali non conduca ad una sua eccessiva frammentazione e ad una dispersione di energie e risorse, con conseguente perdita di effettività dell'istituto.

C'è poi il rischio che, di fronte a più livelli di difesa civica e alla presenza di organizzazioni e formazioni sociali che si occupano in qualche modo di tutela dei diritti (si pensi al variegato sistema associativo dei consumatori e degli utenti), il cittadino resti frastornato e abbia difficoltà a trovare — per la soluzione del suo caso — un punto di riferimento certo e facilmente individuabile.

Di qui un'opinione — largamente condivisa in dottrina e tra le forze politiche — che la dimensione ottimale della difesa civica sia quella regionale, posta cioè ad un livello non lontano dal cittadino e, al contempo, non troppo vicina alle influenze localistiche e particolaristiche.

E' ovvio peraltro che da tale livello deve partire un'azione di raccordo con i difensori civici locali e, in genere, con tutte le organizzazioni di tutela dei diritti del cittadino operanti in ambito regionale, avendo come riferimento fondamentale i principi della sussidiarietà, della cooperazione e del reciproco rispetto.

Le stesse considerazioni valgono ovviamente per l'istituendo difensore civico nazionale, che non potrà certo tradursi in un pesante apparato burocratico dello Stato, lontano dalla realtà quotidiana, ma dovrà collegarsi funzionalmente (e non gerarchicamente) con una rete organica di difesa civica articolata su tutto il territorio e posizionata in modo coordinato e coerente con la diffusa tendenza al federalismo e al decentramento; tendenza che — anche a costituzione invariata — ha già portato, per la via normativa ordinaria, allo spostamento dal centro alle autonomie regionali e locali di gran parte delle responsabilità amministrative.

Non v'è dubbio infatti che la figura del difensore civico sta diventando un momento fondamentale per riformare le istituzioni e per modificare il modo di essere della Pubblica amministrazione nei confronti del cittadino.

Lo aveva intuito, fin dal 1985, la Commissione Bozzi per le riforme costituzionali, che ne aveva proposto la costituzionalizzazione come

struttura "al servizio del cittadino per denunciare disfunzioni ed abusi della pubblica amministrazione e per promuovere la tutela degli interessi diffusi".

Ne era altresì consapevole la Commissione Bicamerale che, nella proposta di revisione della Costituzione rassegnata lo scorso anno, aveva inserito il difensore civico quale "organo di garanzia nei rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione" (art. 111).

Se n'è fatta poi interprete la legge Bassanini n. 127 del 15 maggio 1997 che — in attesa della disciplina nazionale sulla difesa civica — ha consentito al difensore civico regionale di estendere il suo campo di intervento (sia pure con soli poteri informativi, sollecitatori e propositivi) anche alle amministrazioni periferiche dello Stato (tranne quelle della giustizia, della sicurezza pubblica e della difesa), oltre ad attribuirgli l'esercizio del potere sostitutivo — già spettante al Co.Re.Co — nei confronti degli enti locali, in caso di ritardi od omissioni nell'adozione di atti obbligatori per legge.

Ma segnali importanti vengono anche dal disegno di legge (n. 374/99) in discussione al Senato, che — guardando ad esperienze già collaudate in altri Paesi europei — intende istituire il "Difensore civico delle persone private della libertà personale", prevedendo che esso si avvalga, previa convenzione, del difensore civico regionale per l'attività di controllo della legalità nelle carceri e di verifica delle condizioni di detenzione, a tutela dei diritti umani delle persone detenute.

Sussistono infine pressanti raccomandazioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (del 1985), del Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite (del 1994) e del Parlamento Europeo di Strasburgo (del 1997) che richiamano l'esigenza di estendere una rete sempre più fitta ed efficace di forme di tutela "non giurisdizionale" che garantiscano i cittadini nei riguardi di atti e comportamenti di strutture e uffici erogatori di

prestazioni o servizi di utilità pubblica, suscettivi di ledere diritti di singole persone o interessi più vasti di formazioni sociali.

“Rafforzare la tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini” è, d'altronde, uno dei principali cardini su cui l'Unione Europea fonda la sua coesione sociale e culturale.

E' vero che nel nostro Paese, a partire dagli anni '90, si è scritto un nuovo statuto dei diritti nei confronti della pubblica amministrazione.

La legge 241/90 (che ha affermato i principi essenziali della speditezza, della trasparenza e della partecipazione), la legge 146/90 (sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali), la L. 104 del 1992 (sulla tutela dei portatori di handicap), le carte dei servizi pubblici del 1994 e quella dei servizi sanitari del 1995 e, per finire, il recente “pacchetto” di leggi Bassanini sulla semplificazione dei procedimenti e sul decentramento hanno certamente introdotto un modello di amministrazione più trasparente e partecipato, più sensibile ai bisogni delle categorie più deboli.

Ma i diritti, perché siano tali, devono essere controllabili, esigibili, realizzabili; assistiti cioè da un sistema di regole e di strumenti che evitino procedure farraginose, tempi lunghi, costi eccessivi che ne vanifichino o ne affievoliscano l'efficacia.

Altrimenti si crea un solco profondo tra diritti proclamati e diritti effettivi. E questa frattura si allarga dove la tutela della legalità è più debole; dove la malamministrazione, l'abuso e l'arroganza della burocrazia trovano terreno fertile, dove più fragile è la posizione del cittadino o dell'utente del servizio pubblico.

La drastica riduzione dei controlli preventivi di legittimità — di cui sia la proposta della Commissione Bicamerale sia la più recente proposta Amato ipotizzano la totale soppressione — pone oggettivamente (com'è stato rilevato anche nel dibattito parlamentare) un problema di