

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 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).

Proprio in questa funzione di supplenza delle regioni, un'autorevole dottrina ha ritenuto di dover individuare l'antefatto delle "amministrazioni indipendenti" (nel cui novero si colloca oggi la figura del difensore civico).

E c'è anche chi si dice convinto che lo stesso difensore civico avrebbe potuto essere forse l'unico istituto deputato dalla legislazione a porre in atto un vero e proprio controllo di tipo efficientistico, collaborando attivamente al miglioramento della gestione amministrativa (cfr. R. Lombardi in *Dir. Amm.* 1/97, pag. 157).

Oggi il difensore civico regionale è definito, nel suo ruolo e nei suoi compiti, dalla rispettiva legge regionale.

Col passar del tempo, tuttavia, la sua sfera di competenza si è arricchita di nuovi profili, grazie soprattutto alla legge Bassanini n. 127/97, che fa del difensore civico un momento importante del processo di semplificazione e di ammodernamento della pubblica amministrazione, da una parte (art. 16) abilitandolo — fino all'istituzione del difensore civico nazionale — ad esercitare i suoi poteri nei confronti di tutte le amministrazioni periferiche dello Stato (ad eccezione di quelle della giustizia, della sicurezza pubblica e della difesa), dall'altra, attribuendogli il controllo sostitutivo — già spettante al Comitato regionale di controllo e alle

sue Sezioni — nei confronti degli enti locali, in caso di ritardo od omissione nell'adozione di atti obbligatori per legge.(art. 17, comma 45).

Quest'ultima disposizione, per la verità, carica la figura del difensore civico di una funzione di carattere essenzialmente tecnico-burocratico piuttosto anomala rispetto al suo ruolo tipico di promotore di tutela civica (e non di organo di controllo) e certamente sconta il clima di incertezza e di confusione che regna in tema di riordino del sistema dei controlli di legittimità nel nostro Paese.

Si tratta peraltro di una competenza non sollecitata né invocata dai difensori civici regionali che comunque, laddove è stata esercitata, ha offerto spesso allo stesso difensore l'occasione per accompagnare alla funzione surrogatoria anche un'efficace azione di mediazione e di collaborazione attiva con gli enti locali.

Su altro piano si colloca invece la previsione dell'art. 36 della legge 104/92, che riconosce al difensore civico la capacità di costituirsi parte civile nei processi penali nei quali sia parte lesa un portatore di handicap.

Altre funzioni trovano poi fondamento in specifiche normative regionali (ad es. la nomina del commissario incaricato di condurre l'"inchiesta pubblica" per la realizzazione di opere, interventi o programmi di intervento di particolare rilevanza sugli assetti territoriali ed ambientali, prevista dall'art. 11 della legge abruzzese 3 marzo 1999 n. 11).

Queste nuove attribuzioni fanno crescere l'idea del difensore civico come rafforzamento reale del sistema delle garanzie, necessitato oltretutto dalla progressiva riduzione dei controlli preventivi di legittimità sugli atti delle regioni e degli enti locali.

Le considerazioni svolte valgono, in parte, anche per la difesa civica a livello comunale e provinciale, dove tuttavia l'istituto assume connotati e funzioni diversi.

E' noto infatti che, nel sistema delle autonomie locali, esso è stato codificato dall'art. 8 della legge 142/90; ma è stato poi richiamato anche dall'art. 17, comma 38 della legge Bassanini n. 127/97, che gli ha demandato una funzione di controllo atipico sulla legittimità di alcuni atti, su richiesta di un certo numero di consiglieri comunali e provinciali.

Si tratta tuttavia di un'attribuzione provvisoria, dal contenuto piuttosto controverso e che, come si vedrà, ha subito un sostanziale ridimensionamento per effetto della legge di riforma n. 265/99.

Sicché il vero referente normativo resta ancora l'art. 8 della legge 142/90, che riconosce al difensore civico il ruolo di "garante dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione comunale e provinciale", e gli fa carico di segnalare, anche di propria iniziativa, gli abusi, le disfunzioni, le carenze ed i ritardi dell'amministrazione nei riguardi dei cittadini.

Nell'ordinamento degli enti territoriali è perciò già incardinata una figura istituzionale - definita dalla giurisprudenza come una sorta di "autorità indipendente" (TAR Veneto, sent. n. 1178/98) - che fa da tramite tra cittadino e amministrazione, con il duplice compito di tutelare le posizioni giuridiche soggettive dei cittadini nei confronti degli apparati pubblici e di garantire, ad un tempo, efficienza, trasparenza e correttezza nell'azione amministrativa.

Funzioni queste che, per un verso, si collegano strettamente con gli istituti della partecipazione dei cittadini e delle formazioni sociali alla vita collettiva dei comuni e delle province e, per altro verso, presentano aspetti di evidente contiguità con quegli strumenti di monitoraggio e di valutazione dell'attività amministrativa, al cui riordino e potenziamento il D.Lgs. n. 286/99 è espressamente preordinato.

Si tratta dunque di campi di intervento comuni, che possono anche coesistere e convivere bene, purché non si creino all'interno dell'ente momenti di sovrapposizione, di scoordinamento, di inutili duplicazioni di compiti.

Per la verità, l'esigenza di rivedere l'art. 8 della legge 142/90 era stata già avvertita nella fase di gestazione della legge "Napolitano-Vigneri"; ma l'argomento fu accantonato, probabilmente per la contestuale discussione in Parlamento di un testo di legge unificato — approvato nel settembre dello scorso anno dalla Commissione affari costituzionali della Camera — che introduce la figura del difensore civico nazionale e ridefinisce in termini del tutto nuovi ruolo e compiti della difesa civica a livello regionale e locale.

Ora, in attesa di una legge organica sulla difesa civica, spetta agli statuti comunali e provinciali individuare le forme di raccordo tra gli organismi deputati ai controlli interni (segnatamente di quelli finalizzati al controllo strategico e alla valutazione dei dirigenti) con gli uffici dei difensori civici, ove costituiti, se si vuole che il monitoraggio dell'attività amministrativa e la funzione di supporto agli organi politici nella scelta dei programmi e degli obiettivi non si riduca ad una ragioneristica misurazione

dei costi e dei rendimenti, o ad una quantificazione di atti, senza scendere ad un approfondimento serio dei profili comportamentali, delle responsabilità e del modo in cui i risultati sono stati ottenuti.

E' dunque la rielaborazione della carta fondamentale dell'Ente locale il momento di implementazione del nuovo sistema dei controlli interni ed anche la sede per regolare i rapporti di interazione e di collaborazione con l'attività del difensore civico e, comunque, di tutti quegli organismi che — sotto diversi profili — esercitano funzioni di monitoraggio o di verifica dell'attività amministrativa dell'ente locale.

Il riferimento è ai revisori dei conti, agli organi di controllo esterno (Co.re.co e Corte dei conti), ma anche al difensore civico regionale, in relazione alla sua diretta competenza nei confronti dell'attività attribuita o delegata dalla regione e ai poteri informativi e sollecitatori conferitigli dal richiamato art. 16 della legge 127/97.

Quella dei controlli sull'attività della pubblica amministrazione è stata giustamente vista come un punto centrale e strategico della cosiddetta "questione amministrativa". Questione che, da una parte, doveva portare ad una rivisitazione del tradizionale sistema dei controlli di legittimità sugli atti e, dall'altra, doveva sviluppare e rendere effettive le garanzie dei cittadini nei confronti dell'amministrazione anche attraverso momenti di controllo affidati alla dialettica politica all'interno dell'ente.

A tal proposito, si è detto - forse con qualche approssimazione - che la legge "Napolitano-Vigneri" ha comportato un ampliamento delle garanzie a favore delle minoranze, fornendo loro strumenti più efficaci di controllo sugli organi del governo locale.

L'affermazione merita tuttavia una qualche riflessione e puntualizzazione.

Nel senso del rafforzamento dei poteri delle minoranze è certamente la norma (art. 1, comma 1) che prevede l'attribuzione alle stesse minoranze della presidenza delle commissioni aventi funzioni di controllo o di garanzia, "ove costituite".

A ben vedere, tuttavia, l'inciso contenuto nell'ultima parte della disposizione si presta al rischio che la costituzione (o meno) delle predette commissioni sia rimessa alla discrezionalità della maggioranza che, attraverso la mancata previsione nello statuto, potrebbe vanificare la portata innovativa della norma.

Residuerrebbe, in tal caso, alle minoranze la presidenza delle sole commissioni consiliari formalmente costituite; in pratica quelle di "indagine" - già disciplinate dall'art. 19, comma 2 della legge 81/93 - aventi compiti di valutazione politica dell'attività di governo dell'ente.

E' da escludere invece che il diritto alla presidenza riguardi le commissioni consiliari di carattere istituzionale, ivi comprese quelle generalmente istituite per le problematiche dello statuto e dei regolamenti.

Decisiva è comunque la volontà che verrà espressa dalla riscrittura degli statuti, nel cui contesto sarà bene esplicitare i limiti e le modalità dell'attività di controllo e di garanzia.

E' sembrato invece sottovalutato dalla critica il fatto che il nuovo impianto normativo delle autonomie locali, fornito dalla legge n. 265/99, ha di fatto svuotato gran parte di quel potere sindacatorio che le minoranze si erano viste riconosciuto dall'art. 17, comma 38 della legge 127/97,

consistente nella facoltà di chiedere al difensore civico comunale o provinciale — e, in mancanza di questi, al Co.re.co - il controllo "eventuale", su alcune categorie di atti: appalti e affidamenti di servizi o forniture di importo superiore alla soglia comunitaria, assunzioni del personale, piante organiche e relative variazioni.

Per quanto concerne il primo gruppo di atti (appalti e forniture) balza all'evidenza che la sostituzione della delibera a contrattare — già di competenza del Consiglio comunale — con la determinazione a contrattare — spettante ora al dirigente, per effetto dell'art. 12 della legge di riforma — finisce per ridurre automaticamente la possibilità per le minoranze di chiedere il controllo di legittimità, visto che il Consiglio stesso si limita ormai all'approvazione dei programmi annuali (da allegare ai bilanci di previsione), mentre gli atti di apertura e di conclusione delle procedure di gara rientrano a pieno titolo nella sfera della dirigenza.

E ciò nel presupposto che la competenza dirigenziale si estende anche alla materia degli appalti e forniture di servizi di importo superiore alla soglia UE, secondo una corretta applicazione del principio di separazione tra funzione di indirizzo e funzione di gestione.

Sull'altro versante (quello riguardante la materia del personale), la richiesta di controllo delle minoranze sembra restringersi ai provvedimenti di approvazione delle piante organiche (la cui competenza è transitata dal Consiglio alla Giunta comunale, per effetto del combinato disposto dell'art. 6, comma 4 del D.Lgs n. 29/93 e dell'art. 35, comma 2 bis della legge 142/90), la cui disciplina trova generalmente spazio nel regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi.

Quanto invece agli atti di assunzione, giova ricordare che con l'entrata in vigore della D. Lgs n. 80 del 1998 l'assunzione consegue non più al provvedimento di nomina bensì a quello di stipula del contratto individuale di lavoro (rientrante nella sfera di competenza del dirigente o del responsabile del servizio).

L'intervento delle minoranze potrebbe dunque esercitarsi ancora nei riguardi delle delibere giuntali con cui si approvano gli esiti concorsuali, semprechè — secondo una scelta organizzatoria già diffusa nelle realtà territoriali — tale approvazione non sia stata affidata direttamente al livello dirigenziale, nel quadro delle competenze in tema di gestione del personale e delle relative risorse finanziarie.

Sul tema delle garanzie a favore delle minoranze merita un cenno anche la nuova formulazione dell'art. 28 della legge 142/90 (introdotta dall'art. 7 della legge 265/99), nel punto in cui individua il sistema del "voto limitato" per la nomina dei rappresentanti dei comuni in seno alle comunità montane, con l'evidente scopo di tutelare le posizioni minoritarie.

E' risaputo tuttavia che il voto limitato non garantisce, di per sé, la rappresentanza delle minoranze, bastando — in talune circostanze — un abile dosaggio nella distribuzione dei voti da parte della maggioranza perché questa si assicuri l'intera rappresentanza dei seggi.

Inconveniente questo che nel previgente regime non poteva verificarsi, grazie al presidio offerto dall'art. 4 della 1102 del 1971 — ora espressamente abrogato dalla legge n. 265 — che garantiva non solo la partecipazione della minoranza di ciascun Consiglio comunale all'organo assembleare della C.M. ma anche la possibilità, per la stessa minoranza,

di eleggere i propri rappresentanti senza il rischio di interferenze e di inquinamenti della maggioranza; garanzie queste che poi hanno trovato sostegno nelle leggi regionali, alcune delle quali (come quella abruzzese) si sono spinte fino ad imporre il sistema della votazione separata.

Sul punto credo che sia opportuno far chiarezza, sia in sede di legislazione regionale di riordino delle CC.MM. sia in sede di modifica statutaria, in modo da evitare equivoci e contenziosi facilmente prevedibili.

Questi spunti di riflessione mi rafforzano sempre più nella convinzione che l'ultimo ciclo di riforme che ha investito le autonomie locali si siano preoccupate piuttosto di puntare ad un potenziamento degli organi del governo locale e al raggiungimento di obiettivi di risultato complessivo dell'azione amministrativa che non ad un rafforzamento del sistema delle garanzie.

Nonostante infatti il diretto coinvolgimento delle minoranze nella definizione delle linee programmatiche relative alle azioni e ai progetti da realizzare nel corso del mandato - previsto dall'art. 11, comma 9 della legge 265/99 - le opposizioni restano sostanzialmente "spiazzate" nella fase di concreta attuazione dei programmi.

Nessuno naturalmente si illuda che la crisi della giustizia o le croniche patologie della pubblica amministrazione si possano affrontare con le armi della persuasione, della sollecitazione, del monito del difensore civico.

Ma è anche difficile pensare che i rimedi si possano trovare agendo solo sul sistema giurisdizionale ovvero attivando all'interno delle strutture pubbliche organi di verifica che interpretano l'efficienza e la buona amministrazione semplicemente in chiave di razionalità economica o

confrontando la gestione finanziaria con le direttive e con gli obiettivi generali fissati dagli atti di programmazione e di indirizzo politico.

Tali strutture sono utili se riescono a trovare punti di incontro e di collaborazione con chi — come il difensore civico — concepisce i concetti di efficienza e di buona amministrazione in senso meno tecnicistico e burocratizzato, con un occhio più attento al principio di equità, in modo da dare risposte appropriate alla richiesta di una giustizia più serena, più umana, più di servizio.

E' un impegno che oltretutto ci deriva da un contesto comunitario in cui l'istituzione della "cittadinanza europea" comporta il formarsi di una coesione e di una convergenza sostanziale delle politiche nazionali sul tema delle garanzie dei diritti.

L'esempio offertoci dai modelli di amministrazione adottati nelle società europee più avanzate dimostra che, in tante situazioni, il cittadino trova nel difensore civico una garanzia più immediata e semplice di quella che può offrirgli la tutela giurisdizionale, anche all'interno di un sistema ben congegnato e funzionante.

Il giudice infatti è in grado di svolgere solo un controllo successivo (di tipo repressivo o riparatorio), laddove il difensore civico ha la possibilità di intervenire sull'amministrazione in corso di procedimento o, comunque, prima che il conflitto si formalizzi per le vie giurisdizionali, ponendosi come strumento "di giustizia nell'amministrazione".

Si tratta dunque di due momenti tra loro perfettamente compatibili e integrabili, che possono concorrere a migliorare il funzionamento del

sistema delle garanzie e a realizzare una giustizia più rapida, meno costosa, più attenta ai risvolti umani del diritto.

L'esperienza vissuta come difensore civico della regione Abruzzo mi ha fatto toccare con mano quanto sia vasta l'area dei diritti affermati sulla carta, ma di fatto non attivabili, in quanto il ricorso ai normali rimedi giurisdizionali comporta costi assolutamente sproporzionati rispetto ai benefici che possono derivare da un esito positivo della causa o del ricorso.

La tutela civica diventa allora un bisogno pubblico, perché consente al cittadino che non ha i mezzi per far valere le proprie ragioni davanti al giudice di avere sempre a disposizione uno strumento di base semplice, informale e gratuito, che può orientarlo nella direzione giusta, inserito nel contraddittorio con l'amministrazione, tentare risoluzioni conciliative dei conflitti.

La sua attività non può dunque essere né ignorata né considerata residuale rispetto a quella dei "controllori di gestione".

Essa può essere invece un momento essenziale di conoscenza e di collaborazione per chi è deputato a formulare giudizi sull'efficienza dei pubblici uffici e di guida preziosa per penetrare e indagare nella ordinaria quotidianità burocratica e per combattere le irregolarità, le scorrettezze, le negligenze, gli abusi di potere.

La sua azione di sollecitazione, di proposta, di monito può - in molti casi - innescare meccanismi di autotutela o di autocritica all'interno degli apparati pubblici che valgono a prevenire inutili conflitti e a realizzare un'amministrazione dal volto più umano e cordiale.

E gli amministratori locali sanno che da questo modo nuovo di porsi nei confronti della collettività hanno solo da guadagnarci.

Allegato 3)

**ELENCO DEI DIFENSORI CIVICI COMUNALI IN ABRUZZO
(al 31.03.2000)**

- **Avv. Domenico Martinelli - Comune di Carsoli**

- **Avv. Alessandra Di Cesare – Comune di Collecervino**

- **Dott. Gaetano Marzuoli - Comune di Montesilvano**

- **Avv. Stefano Minto – Comune di Pescara**

- **Prof. Antonio Di Cesare – Comune di Ortona**

- **Dott.ssa. Maria Pia Tarò – Comune di S. Omero**

- **Prof. Giuseppe Di Tommaso – Comune di Vittorito**

- **Avv. Antonio Belfiglio – Comunità' Montana della Maielletta - Pennapiedimonte**

NB. Il presente elenco tiene conto dei nominativi dei difensori civici comunicati a questo Ufficio