

10. IL DIFENSORE CIVICO: UNA BREVE STORIA DELL'EVOLUZIONE DELL'ISTITUTO E DELLE PROPOSTE DI RIFORMA

Nel nostro paese l'istituto trovò una primigenia configurazione ordinamentale da parte delle Regioni che gli assegnarono inizialmente una funzione di tutela della collettività nei confronti dei casi di cattiva amministrazione ascrivibili ad organi amministrativi delle regioni stesse. Su iniziativa dei Consigli Regionali della Liguria del Lazio e della Toscana, nell'incipit dell'esperienza regionalista, furono nominati i primi Difensori Civici, le cui prerogative e funzioni apparivano solo in parte mutate dall'esperienza dell'Ombudsman scandinavo. Le prime discipline normative, affidate ad asciutte previsioni contenute negli statuti e nelle leggi regionali, apparivano prudenti ed ancora incerte sul ruolo che avrebbe dovuto assumere il Difensore civico¹, attribuendogli, nella buona sostanza, funzioni informative, prive di reali poteri di controllo ed intervento. Già con le leggi del periodo immediatamente successivo, tra cui quella del Piemonte va segnalata particolarmente, vennero riconosciuti poteri più ampi, tra cui quello di intervenire di ufficio per questioni che apparissero di particolare interesse o rilievo sociale od anche di poter stimolare l'apertura di un procedimento disciplinare nei confronti di. Funzionari che abbiano ritardato od impedito le funzioni di controllo dell'Ufficio .

A fronte delle sollecitazioni provenienti dalle istanze dei cittadini, lo spirito di iniziativa dei primi Difensori civici regionali fece sì che essi potessero allargare il proprio ambito di azione, venendosi a delineare una visione di più ampio respiro dell'istituto che ne sottolineava le funzioni di tutela dei diritti fondamentali.

Sulla scorta e dello spirito di iniziativa di molti Difensori civici ed anche di una progressiva evoluzione delle normative regionali che disciplinavano l'istituto, se ne affermò progressivamente l'importanza, producendosi anche un approfondimento culturale nella dottrina amministrativista e nella politica che ebbe come esito l'inserimento, nell'ambito della Legge 241/90, di norme dedicate alla Difesa civica, che ne delinearono anche una funzione ispirata alla tutela dei diritti procedurali.

Nel contempo le modifiche apportate alle leggi regionali di prima generazione sempre più tendevano ad assegnare al Difensore civico il compito di dare voce agli interessi diffusi ed alle nuove istanze della società civile ed anche di agire a favore delle categorie più deboli

¹ Marco Mariani, Andrea Di Bernardo, Angela Doria, *Il Difensore civico*, Giappichelli, Torino, 2004, pag 216

e bisognose di assistenza². Si giunse così a delineare, come poi ha condivisibilmente osservato il Tar Lazio in una sua pronuncia, una figura che non è inquadrabile *“né nell'organo di governo né nell'organo piattamente amministrativo ma è riconducibile alla definizione fatta propria dall'articolo 11 TUEL di supremo garante dell'imparzialità dell'agire dell'ente nel quale viene nominato, cogliendosi eloquenti sintomi che lo conducono ad identificarsi come un'Authority”*³

Così pure va rammentata la forte valorizzazione impressa all'istituto dalla disposizione contenuta nella legge di riforma delle autonomie locali (art 8 legge n 142/1990, disposizione poi recepita nel D.Lgs n. 267/2000) che, prevedendo la facoltà per i Comuni e le Province di nominare un proprio Difensore Civico, ne rinforzò ruolo e significato istituzionale.

L'aspirazione ad affidare al Difensore civico un ruolo di sollecitazione ed impulso nei processi di ammodernamento e di riforma della pubblica amministrazione si manifestò particolarmente nel 1997, anno di grandi cambiamenti per la PA.. La Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati affidò infatti ad un comitato ristretto il compito di elaborare un testo unificato delle numerose iniziative parlamentari per la definizione di norme generali in materia di difesa civica nonché per la nomina di un Difensore civico nazionale.

Il testo approvato in sede referente⁴, intendeva realizzare una rete tra gli uffici dei Difensori civici e si proponeva di individuare alcuni principi generali validi per ogni livello territoriale, ai quali Regioni e gli Enti locali avrebbero dovuto adeguarsi.

Tra di essi la previsione che in ogni atto notificato al destinatario fosse indicata la possibilità di rivolgere istanza al Difensore civico.

Ed anche una disposizione, relativa alla tutela dei soggetti più deboli e svantaggiati, con la quale si sarebbe riconosciuto al Difensore civico un compito di vigilanza sulle strutture della Pubblica amministrazione che erogano servizi in favore di persone in condizione di disagio personale e sociale: ciò allo scopo di verificare che l'attività svolta fosse improntata a criteri di umanità, sollecitudine e ragionevolezza. Vi era inoltre un innovativo e coraggioso richiamo a parametri di equità sostanziale, da utilizzarsi quale rimedio per l'ipotesi in cui l'applicazione di una norma di legge realizzasse, in concreto un risultato

² Marco Mariani, Andrea Di Bernardo, Angela Doria, *Il Difensore civico*, cit., pag 230

³ Tar Lazio, Roma, II, 14 gennaio 2009 n. 139

⁴ Quel testo è oggetto di approfondita disamina in Andrea Di Bernardo, *L'esperienza italiana*, in *Il Difensore civico*, citato, pag 112 e ss.

concretamente ingiusto. Si prevedeva infatti che, in tali circostanze, il Difensore civico potesse suggerire all'autorità competente opportune modifiche legislative o regolamentari. Al Difensore civico sarebbe stata inoltre attribuita la facoltà di promuovere e presentare azioni e ricorsi giurisdizionali a tutela di interessi collettivi o diffusi.

Soprattutto spiccava, in quella proposta, l'opzione di affidare ai Difensori civici alcuni poteri di natura giustiziale e, più precisamente, la facoltà di disporre la sospensione cautelare di un atto amministrativo, di diffidare l'amministrazione ad adempiere, ed anche di sospendere i termini per la proposizione di eventuali ricorsi giurisdizionali ed amministrativi in attesa della definizione del procedimento avanti il Difensore civico. Ed infine quello di intervenire, in via sostitutiva, in relazione all'omissione di atti obbligatori per legge, disposizione questa poi successivamente adottata dalla seconda delle leggi Bassanini. Si era anche pensato di dare all'eventuale accordo intervenuto, verbalizzato dal Difensore civico, il valore di accordo sostitutivo del provvedimento di cui all'art.11 legge n. 241/1990. Previsione che avrebbe avuto il pregio di attribuire⁵ maggiore forza ed efficacia vincolante ad un'attività di mediazione già nota agli Uffici di difesa civica ma la cui reale capacità di incidere sui rapporti amministrativi è sovente rimessa, in mancanza di espresso riconoscimento legislativo, allo spirito di collaborazione degli enti interpellati ed al leale rispetto delle intese intervenute in sede di mediazione.

L'elaborato inoltre provvedeva, molto opportunamente, ad introdurre nell'ordinamento la figura del Difensore civico nazionale, quale referente del Mediatore europeo, con funzioni di controllo e di proposta nei confronti del Governo e delle amministrazioni pubbliche centrali e di promozione del rispetto dei principi di legalità, equità, imparzialità e buon andamento della Pubblica Amministrazione.

L'intera proposta appariva dunque connotata dal tentativo di affidare alla Difesa civica poteri effettivi, tenuto conto del dato di esperienza che indica come nel nostro paese un'attività di moral suasion possa risultare, tutt'altro che infrequentemente, priva di efficacia concreta.⁶

Paradossalmente, fu proprio il coordinamento nazionale dei Difensori civici a collocarsi tra i critici più severi di quella proposta, ritenendo che vi fosse il rischio di una perdita di identità dell'istituto. In ogni caso la riforma non fu varata perché i lavori della Commissione non poterono essere conclusi prima della scadenza della legislatura.

⁵ Il Difensore civico, cit., pag. 219

⁶ Francesco De Leonardis Il Difensore civico nella giurisprudenza del Giudice Costituzionale e del Giudice amministrativo, in Foro Amministrativo, fasc 12, 2009, pag 2972

Pur se tramontata questa coraggiosa ipotesi di riforma, alcune delle previsioni in essa contenute trovarono spazio all'interno delle leggi n. 59 e n. 127 dedicate alla semplificazione ed al decentramento delle funzioni e dei processi amministrativi. In particolare, fu la legge 127/1997 ad affidare ai Difensori civici poteri di controllo di legittimità e di intervento sostitutivo in caso di inerzia dell'amministrazione nell'assunzione di atti obbligatori per legge (norme poi confermate dagli articoli 136 e 127 del TUEL).

Va rammentato inoltre che la legge n. 127/1997 fu importante anche sotto un altro profilo: con l'articolo 16 furono infatti ampliate le competenze del Difensore civico che ora sono estese anche nei confronti degli uffici periferici delle amministrazioni dello Stato *"limitatamente agli ambiti territoriali di rispettiva competenza"* e *"sino all'istituzione del Difensore civico nazionale"*.

Poco dopo si affrontò nuovamente il tema di una riforma di ampio respiro della Difesa civica, volendo inserire l'istituto nel tessuto della carta costituzionale. Il Difensore civico avrebbe dovuto trovare sistemazione in una apposita previsione del nuovo Titolo V della Carta fondamentale dedicato alle "Autorità di garanzia ed organi ausiliari", con la quale si sarebbe previsto che: "La legge può istituire l'Ufficio del Difensore civico quale organo di garanzia nei rapporti tra cittadino e Pubblica Amministrazione".

Un progetto connotato, per il vero, da una certa qual timidezza e, soprattutto, da un'eccessiva genericità e che, per questa seconda ragione, avrebbe avuto probabilmente poca probabilità di essere ripreso dal legislatore ordinario.

Negli anni successivi al 2000 le sorti dell'istituto si sono progressivamente allontanate dall'ipotesi di un suo sviluppo ed anzi è iniziata una stagione in cui il progetto di affidare all'Ombudsman la tutela non giurisdizionale dei cittadini, sulla scorta di poteri di sola sollecitazione, od impulso o vigilanza, parrebbe aver perso almeno in parte la sua ragion d'essere⁷.

Ciò è dipeso in parte dal disordinato proliferare di autorità indipendenti con cui si è cercato di dare risposta ad alcuni problemi scaturiti dall'evoluzione tecnologica e dalla globalizzazione dei mercati⁸ che inevitabilmente hanno, almeno in alcuni casi, eroso il suo ambito di competenze.

Per comprendere però le ragioni più rilevanti di quello che si potrebbe definire come un appannamento culturale del valore della Difesa civica, occorre però collegarsi

⁷ Francesco De Leonardis, citato, pag. 2973

⁸ Michela Manetti, *Le autorità indipendenti*, Laterza 2007, pag. 7. Secondo l'autrice vi sono autorità che tradiscono la debolezza della politica ad intervenire in determinati ambiti sociali. Si tratta in tal caso di rispondere ad un fenomeno caratteristico della nostra epoca che i sociologi chiamano sovraccarico delle domande sociali e che è in ultima analisi l'ineliminabile riflesso del sistema pluralistico

all'approvazione della legge costituzionale 18 ottobre 2001 n 3 che come è noto, ha riscritto, modificandone profondamente il contenuto, il titolo V della parte seconda della Costituzione, attribuendo un nuovo peso e rilievo istituzionale alle regioni ed agli enti locali.

La riforma del titolo V, come è noto, ha abrogato l'articolo 130, facendo venire meno tutte le forme di controllo di un ente sovraordinato rispetto ad uno subordinato ed inoltre ha modificato l'articolo 120 che, nella versione attualmente vigente, prevede il solo potere sostitutivo del Governo. Con la conseguenza che, pur se indirettamente e, certo, non volutamente, si è "sferrato un potente attacco alla figura del Difensore civico".⁹ In applicazione dei principi che hanno ispirato la riforma del titolo V, si è infatti sviluppata una giurisprudenza della Corte Costituzionale¹⁰ che ha affrontato questioni di legittimità di leggi regionali che, successivamente alla riforma, avevano disciplinato il difensore civico regionale attribuendogli veri e propri poteri di sostituzione. In tutte e tre le decisioni la Corte ha dichiarato l'illegittimità delle leggi regionali, ritenendo che, perché si possa avere sostituzione, occorre che l'organo che sostituisce abbia la medesima natura dell'organo sostituito e ciò non avviene nel caso del Difensore civico. E' pur vero che la Consulta non si è mai pronunciata direttamente sull'articolo 136 TUEL che attribuisce ai difensori civici regionali il potere di "*nomina di commissari ad acta qualora gli enti locali, sebbene invitati a provvedere entro congruo termine, ritardino od omettano di compiere atti obbligatori per legge*" ma la motivazione data nelle tre decisioni di cui si è detto prende in considerazione proprio la natura intrinseca dell'Ufficio del Difensore civico, da cui discenderebbe un'ontologica impossibilità di accedere a qualsivoglia potere sostitutivo. La giurisprudenza amministrativa ha invece, in alcune decisioni¹¹, ritenuto la legittimità dell'intervento sostitutivo del Difensore civico regionale, non sollevando peraltro eccezioni di costituzionalità (e dunque dandone per assodata la legittimità anche sotto questo profilo). La questione rimane però non convincentemente risolta e, come risulta dalle discussioni dedicate a questo tema dal Coordinamento dei Difensori civici regionali, il dubbio sulla legittimazione produce sicuramente un atteggiamento di maggior prudenza dei singoli Ombudsmen nel momento in cui vengono interpellati per la nomina di un commissario ad acta.

Tornando alla storia dell'istituto va segnalato che nel 2002 la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee regionali approvò una Risoluzione con la quale veniva riconosciuto alla

⁹ Francesco De Leonardis, citato, pag 2972

¹⁰ Si tratta delle sentenze 112/04, 173/04, 167/05

¹¹ TAR Abruzzo, L'Aquila, sentenza 667/2005; C.D.S., Sezione V, Sentenza 4284/2008

Difesa civica un ruolo essenziale per la tutela dei diritti ed individuato nel Coordinamento nazionale dei Difensori civici regionali un interlocutore primario. E che, sulla scorta di tale riconoscimento, venne dato vita ad un gruppo di lavoro che predispose il testo di una proposta di legge da sottoporre alle Camere avente ad oggetto l'istituzione del Difensore civico nazionale. Quel progetto, riformulato con alcune modifiche, è stato ripresentato, unitamente ad altri, ancora negli anni 2008 e 2009¹² ma le diverse proposte non hanno raggiunto l'obiettivo auspicato, nonostante il fatto che alcuni documenti internazionali, sia delle Nazioni Unite che del Consiglio d'Europa, abbiano più volte sollecitato gli Stati membri a dotarsi di un Difensore civico nazionale.

Ancora nello scorso anno il Coordinamento Nazionale dei Difensori civici ha elaborato una proposta contenente "*Norme in materia di difensore civico*" che è stata consegnata al Presidente della Commissione parlamentare per la semplificazione amministrativa, Onorevole Bruno Tabacci, affinché ne curi la presentazione alle Camere. Purtroppo ciò non è ancora avvenuto, nonostante la proposta rappresenti una sintesi efficace delle diverse proposte che si sono giustapposte negli anni e sia dunque in grado di realizzare un punto di arrivo del dibattito sulle sorti dell'istituto, fondato sulla ormai più che consolidata esperienza regionale.

Va segnalata, da ultimo, la "*Raccomandazione per l'istituzione dell'Ombudsman nazionale*"¹³ trasmessa lo scorso 27 gennaio al Governo ed al Parlamento dal Coordinamento dei Difensori civici regionali in cui, tra l'altro, si rammenta che "*La centralità dell'Istituto della difesa civica nella garanzia dei diritti dei cittadini è riconosciuta a livello europeo e internazionale, come dimostrano i requisiti fissati per l'adesione all'Unione Europea (tra i quali rientra appunto la presenza di un Ombudsman nazionale) e i documenti, adottati da ONU e Consiglio d'Europa che suggeriscono con decisione la creazione dei Difensori civici nazionali*".

In conclusione.

A partire dagli anni '90 si è verificata una giustapposizione di provvedimenti normativi contenuti in leggi dello stato riguardanti la Difesa civica regionale senza che però si provvedesse all'approvazione di una legge quadro istitutiva del Difensore civico nazionale ed a realizzare un unico modello per l'istituto da applicare nell'intero territorio nazionale. Nel nostro paese non esiste un unico schema di Difensore civico, per la semplice ragione

¹² Atto Senato 764/2008 intitolato "Istituzione del Difensore civico nazionale", Atto Camera Deputati numero 2137/09 avente il medesimo titolo, ed altri

¹³ Il testo integrale della raccomandazione viene pubblicato in appendice alla presente relazione

che questa istituzione segue da vicino (sul piano culturale oltre che normativo e organizzativo) la stessa frammentazione e disarticolazione del sistema politico e amministrativo italiano sia sul piano gerarchico che su quello territoriale¹⁴.

Ed anche per questa ragione la disciplina della difesa civica appare connotata da frammentarietà e parzialità.

Inoltre va sottolineato che essa è a rischio di ambivalenza: da un lato il Difensore civico è concepito in funzione di tutela delle posizioni individuali dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione, dall'altro esso è quasi un organo ausiliario dell'amministrazione, avendo la funzione di garantirne imparzialità e buon andamento.

Il punto di sintesi di queste due funzioni potrebbe forse essere trovato nella proposta di una funzione di tutela del singolo che sia saldamente ancorata ad interessi collettivi, ipotesi questa che connota, ad esempio, l'esperienza degli Ombudsmen di origine scandinava.

La storia della difesa civica nella nostra regione, così come realizzata dai diversi soggetti che si sono succeduti nel ruolo, ben evidenzia la diverse interpretazioni e sottolineature di compiti e funzioni che, nella pratica, sono state date all'Ufficio

Nell'opuscolo *Il Difensore civico* edito nel 1998 dal Consiglio regionale del Piemonte, il Difensore civico dell'epoca, Bruno Brunetti, aveva così descritto la propria attività: *“E’ capitato più o meno a tutti noi. Una pratica importante, e che ci sta particolarmente a cuore, che subisce uno stop imprevisto. Un funzionario inaccessibile o sbrigativo. Una risposta evasiva, un iter tortuoso e poco trasparente. La sgradevole sensazione che la pubblica amministrazione ci abbia fatto un torto. O semplicemente che il nostro “ caso” giaccia dimenticato sotto una pila di scartoffie. Chi non si è sentito almeno una volta abbandonato di fronte ad una burocrazia ostile, kafkiana, chiusa nelle sue liturgie di micropotere e carta bollata ?*

Oggi la società appare sempre meno disposta a farsi scoraggiare e a rinunciare ai propri diritti. Giustamente reclama che la pubblica amministrazione diventi davvero, come dicono gli studiosi, friendly, amichevole nei confronti dei cittadini. Purtroppo basta un piccolo intoppo, come una pratica inevasa, l'impressione di aver subito una negligenza o un eccesso formalismo, per tornare ad alimentare quella che potremmo chiamare la “sindrome della porta chiusa”.

Il Difensore civico è nato per questo. E’ lui, infatti, il soggetto che può aiutare a superare le difficoltà burocratiche che chiunque può incontrare nella vita di ogni giorno: la figura

¹⁴ In questo senso Marco La Bella, *Cultura istituzionale e strumenti di accountability*, Franco Angeli, 2012, pag 99 e ss

chiamata a rilevare e porre rimedio ai ritardi ed inefficienze della pubblica amministrazione”.

Dunque una sorta di avvocato d'ufficio che lo stato mette a disposizione del cittadino per difendersi da condotte di propri amministratori.

Negli ultimi anni, particolarmente nel corso della gestione di Antonio Caputo che ha immediatamente preceduto nella carica lo scrivente, è invece prevalsa l'attitudine della difesa civica a fungere da organo di controllo dell'efficienza dell' amministrazione, ad esempio con riferimento alla tematica del diritto alla salute e del ruolo di garanzia svolto dall'ufficio, in termini generali, per la sua tutela.

Si legge ad esempio, in un articolo da lui pubblicato nel 2013¹⁵ a commento dell'attività svolta in materia sanitaria, che: *“Alle garanzie che rientrano nei LEA attiene il diritto alla continuità assistenziale che costruisce oggetto di sempre più approfonditi interventi del Difensore civico. . . Al riguardo e nelle situazioni concrete che ho avuto modo di trattare direttamente, il Difensore Civico del Piemonte con una comunicazione di valenza generale, ha più volte rammentato alle Amministrazioni interessate la necessità: di predisporre modelli organizzativi che conducano in modo automatico, alla Valutazione Geriatrica dell'anziano . . . di garantire ai cittadini, a fronte dell' avvenuta valutazione di non autosufficienza, la presa in carico, in termini certi, da parte delle Asl e degli enti gestori dei servizi socio- assistenziali. . . di garantire modalità di assistenza ai cittadini anziani non autosufficienti e ai loro congiunti nell'espletamento di adempimenti burocratici nell'accesso a informazioni riguardanti i servizi socio-sanitari previsti per far fronte alle problematiche connesse allo stato di autosufficienza . . .”*

Si tratta di due interpretazioni del ruolo e delle funzioni della difesa civica non necessariamente tra loro in antitesi o competizione: è parso però opportuno sottolineare la loro non coincidenza, proprio in funzione delle proposte di riforma che saranno sviluppate nel paragrafo che segue.

¹⁵ Antonio Caputo, *Il diritto ai diritti: la forza di chi non può difendersi*, in Maria Grazia Breda e Andrea Ciattaglia, *Non è sufficiente*, Altra Economia, pag. 49

11. LIMITI ATTUALI DELLA NORMATIVA SUL DIFENSORE CIVICO E PROPOSTE DI MODIFICA

11.1 Premessa normativa.

Gli artt. 2 e 3 della legge regionale 9.12.1981 n. 50 "Istituzione dell'Ufficio del Difensore civico regionale" prevedono l'intervento del Difensore civico quando il cittadino non abbia ottenuto dall'Amministrazione "quanto gli spetta di diritto" (art.2) ovvero un "atto dovuto" rifiutato "senza giustificato motivo" (art.3); svolgendo ai sensi dell'art. 90 dello Statuto della Regione Piemonte, "la funzione di tutela dei diritti e degli interessi di persone e di enti nei confronti dei soggetti individuati dalla legge che esercitano una funzione pubblica o di interesse pubblico per garantire l'imparzialità, il buon andamento e la trasparenza dell'azione amministrativa".

In particolare, il sindacato del Difensore civico consiste nella possibilità di valutare gli atti amministrativi inerenti ai problemi a lui sottoposti, suggerendo mezzi e rimedi per la loro eliminazione (art.2 della l.r. 50/1981) attraverso la formulazione di richieste, proposte e sollecitazioni rivolte alle Amministrazioni senza poter interferire direttamente nell'espletamento dei compiti amministrativi.

L'attuale configurazione normativa del Difensore civico, quale funzione tendenzialmente sollecitatoria e di impulso nei confronti dell'Amministrazione nell'aiutare il cittadino a conseguire ciò che gli spetta di diritto e/o a superare situazioni di impasse amministrativa connotate da formalismo, burocrazia o cattiva amministrazione, presenta una serie di limiti che possono inibire l'effettività dell'azione della Difesa civica.

Un tale sviluppo evolutivo della configurazione istituzionale della Difesa civica volto al superamento di tali limiti pare ben esplicitato nella proposta di legge contenente "Norme in materia di difensore civico" elaborata dal Coordinamento nazionale dei Difensori civici e che è stata consegnata al Presidente della Commissione parlamentare per la semplificazione amministrativa, Onorevole Bruno Tabacci, affinché ne curi la presentazione all'attenzione delle Camere.

Tale proposta si colloca, recependone e valorizzandone i tratti comuni, nel percorso di modifica che ha interessato alcune leggi regionali istitutive del Difensore civico (in particolare la legge regionale dell'Emilia Romagna 16-12-2003 n. 25 e la legge regionale della Toscana 27-04-2009 n. 19).

Di seguito saranno illustrati i limiti e le relative proposte di modifica per superarli tenendo in particolare conto della proposta del coordinamento nazionale e delle leggi regionali precedentemente citate.

11.2 Funzioni del Difensore Civico.

11.2.1 Limiti di intervento sulla tutela di interessi diffusi e diritti civici.

In mancanza di una specifica ed espressa disposizione normativa che dettasse le fattispecie per le quali è possibile rivolgersi al Difensore civico, è controverso se il Difensore civico possa intervenire direttamente a tutela degli interessi diffusi e dei diritti civici che, in quanto comuni a tutti gli individui di una formazione sociale non organizzata e non individuabile, non sono rivendicabili dal singolo cittadino ma solo da una collettività di cittadini attraverso l'azione politica ovvero, quando previsto dalla legge, attraverso l'esperimento in sede giurisdizionale di azioni popolari.

I diritti civici coincidono infatti con l'aspettativa della collettività sociale nei confronti dell'amministrazione affinché quest'ultima metta a disposizione della generalità dei consociati una molteplicità di beni e servizi: ad esempio, servizi di manutenzione, di illuminazione, pulizia delle strade.

La legge regionale 1981 n. 50 e l'art.90 dello Statuto della Regione Piemonte nel fare rispettivamente riferimento alla nozione di atto dovuto e di imparzialità, buon andamento e trasparenza dell'azione amministrativa, sembrano evocare le categorie del diritto soggettivo e dell'interesse legittimo, vale a dire l'individuazione di una posizione qualificata e differenziata in capo al cittadino che esperisce il reclamo, anche ai fini di valutarne la fondatezza.

Tanto è vero che la Difesa civica ha sviluppato forme di tutela mediata degli interessi diffusi e dei diritti civici, come conseguenza della protezione di altre posizioni soggettive, tutelabili perché aventi la consistenza o di un interesse legittimo - collettivo (attraverso l'individuazione di soggetti collettivi esponenziali, della più varia natura giuridica ma autonomamente individuabili, capaci di assumere su di sé la legittimazione ad intervenire) o di un diritto fondamentale della Costituzione (salute, ambiente, non discriminazione).

Se è vero che la Difesa civica si è occupata della tutela dei diritti fondamentali della Costituzione in virtù dell'art.3 della l.r.1981 n. 50, che prevede l'intervento d'ufficio del

Difensore civico a fronte di casi di particolare rilievo che siano a sua conoscenza, tuttavia sarebbe utile un chiarimento ed un'integrazione della attuale normativa con riferimento a quelle circostanze in cui atti amministrativi assunti in violazione di interessi ragguardevoli per la comunità possano essere sottratti ad una qualsiasi forma di sindacato per la collettività per il solo fatto di non potersi individuare un soggetto legittimato a far valere, in loro difesa, una posizione qualificata e differenziata.

11.2.2 Proposte di modifica funzioni del Difensore Civico: tutela della dignità umana – rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni – principi di efficienza, efficacia ed economicità.

Una proposta di modifica e integrazione dell'attuale normativa potrebbe consistere nel ridisegnare le funzioni del Difensore civico, recependo parte del contenuto della proposta di modifica formulata in tal senso dal Coordinamento nazionale dei Difensori civici, in particolare prevedendo :

- la "tutela del diritto alla buona amministrazione (così come definito nella Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea)" ed un intervento "a garanzia dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa, adoperandosi affinché atti, operazioni e comportamenti pubblici **siano ispirati anzitutto al rispetto della dignità della persona umana** ed inoltre ai principi di legalità, di trasparenza, **di efficienza, efficacia e di economicità**";
- **La vigilanza sulla garanzia del rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, così come definiti nella legislazione di settore.**

Fissando come costante riferimento la centralità della persona umana e la priorità dei suoi bisogni vitali, il nucleo della cittadinanza si estende oltre la titolarità di diritti di tipo politico, accrescendosi di una serie di posizioni che sono variamente riconducibili all'individuo per il fatto di essere abitante di una determinata realtà, da cui discende una nuova forma di cittadinanza, riferita alla pretesa giuridicamente tutelata ad ottenere una qualità della vita accettabile.

Il riferimento ai canoni di efficienza , efficacia e di economicità, nonché al rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni, consente poi di individuare in concreto i parametri con cui raffrontare l'adeguatezza e la qualità del servizio fornito dalla Amministrazione nei confronti del cittadino.

La formulazione utilizzata nella proposta del Coordinamento dei Difensori civici, nel ricomprendere nell'insieme delle situazioni soggettive ricadenti sotto la tutela del Difensore civico la pretesa alla buona amministrazione, quale *quid pluris* rispetto all'imparzialità e buon andamento, in quanto attinente non solo all'esercizio di un potere, ma anche allo svolgimento di un servizio o di una missione nei confronti del cittadino appartenente ad una data collettività, consente così di sgomberare ogni dubbio circa la legittimazione del Difensore civico ad intervenire a tutela degli interessi diffusi e dei diritti civili.

Nel contempo, in tale impostazione emerge come l'attività del Difensore civico, il suo "adoperarsi", debba essere connotato da una visione universale della problematiche sottese ad un eventuale carente funzionamento dell'amministrazione, in funzione di un interesse generale e non particolare. Dunque una sollecitazione al Difensore civico affinché agisca "di ufficio", anche indipendentemente dalle doglianze provenienti dal singolo cittadino che ritenga essersi verificata la lesione di un proprio diritto od interesse legittimo. Una prospettiva in cui non si smarrisce la funzione di tutela non giurisdizionale del cittadino ma la si persegue a condizione che essa assuma una valenza che la colleghi ad un interesse della collettività: in cui la funzione di magistero d'influenza, tipica dell'Ombudsman, è oggetto di una significativa sottolineatura.

11.3 Poteri del Difensore Civico in materia di accertamenti e istruttoria.

11.3.1 Limiti: "moral suasion" e assenza di poteri coercitivi.

Il riferimento ai poteri di sollecitazione, di impulso, di vigilanza del Difensore civico come poteri assolutamente non incisivi, non invasivi, non penetranti pone in rilievo i limiti all'attività di intervento del Difensore civico.

L'assenza di poteri coercitivi, sostitutivi e/o sanzionatori in capo alla Difesa civica rischia infatti di privare di effettività la tutela che da lui ci si aspetterebbe.

11.3.2 Proposte di modifica – accertamenti in luogo e obblighi di motivazione dell'Amministrazione.

Al fine di colmare tale limite, una proposta di modifica in materia di modalità e procedure di intervento del Difensore civico, potrebbe prevedere in capo al Difensore civico, accanto alle già previste procedure di acquisizione di documentazione nonchè di esame congiunto

della pratica con il responsabile del procedimento, la previsione di poteri ispettivi di accertamento sulla buona amministrazione, sulla qualità degli uffici e dei servizi nell'interesse della collettività dei cittadini, in particolare:

- il potere di compiere **sopralluoghi finalizzati ad una migliore valutazione della questione oggetto di esame e accedere a qualsiasi sede o ufficio dei soggetti destinatari degli interventi;**
- la possibilità di **segnalare** all'Amministrazione, all'Assessore competente e all'Assemblea **le disfunzioni, le carenze e le inefficienze riscontrate, formulando proposte e suggerimenti per un migliore funzionamento degli uffici e dei servizi;**
- l'**obbligo in capo al responsabile del procedimento e all'Amministrazione interessata di precisare gli elementi di fatto e di diritto in base ai quali non ritiene di accogliere, in tutto o in parte, i rilievi e le osservazioni del Difensore civico.**

11.4 Gestione dei reclami aventi prevalente contenuto tecnico.

11.4.1 Limite della competenza del Difensore civico in materia di accertamenti tecnici.

L'ampiezza dello spettro di sindacato dell'Ufficio del Difensore civico in relazione ad ambiti di intervento che si riferiscono a materie di carattere specialistico, pone la questione della difficoltà nelle valutazioni che presuppongono competenze di carattere tecnico.

Infatti, **il Difensore civico**, sia nella valutazione della fondatezza del reclamo presentato, sia quando, valutato il fondamento dell'istanza o a seguito della sua decisione di intervenire d'ufficio, richiede agli uffici competenti delle amministrazioni o dei soggetti tutte le informazioni e i chiarimenti necessari **non dispone della competenza specialistica per effettuare gli accertamenti di natura tecnica che si rendano necessari con riguardo alle problematiche sollevate.**

Proprio al fine di superare tali criticità, l'Ufficio del Difensore civico ha già promosso azioni di coordinamento, sfociate lo scorso anno nella stipulazione di un protocollo di intesa, con Arpa Piemonte che, in qualità di organismo di consulenza tecnico – scientifica istituito e riconosciuto dalla normativa nazionale e regionale, si è reso disponibile a mettere a

disposizione la propria competenza specialistica a supporto dell'iter del procedimento di intervento del Difensore civico.

Per la comprensione delle altre svariate problematiche di natura scientifica e sociale, il Difensore civico ha poi potuto ottenere utili spunti di chiarimento dal contributo di intellettuali ed operatori che, ove interpellati in considerazione delle loro specifiche competenze, sono entrati in contatto con l'ufficio della Difesa civica mettendo a disposizione le proprie conoscenze specialistiche.¹

11.4.2 Proposte di modifica.

Sulla scorta dell'esito positivo delle esperienze che si sono ora citate pare dunque di poter **suggerire l'adozione di una norma che consenta al Difensore civico di avvalersi, in ipotesi di trattazione di materie di elevato contenuto specialistico, della consulenza di Esperti** scelti tra Docenti Universitari, Operatori della Sanità, Magistrati e Dirigenti pubblici, Avvocati, in servizio o in quiescenza. Ai Consulenti verrebbe domandato di prestare la propria opera gratuitamente e con informalità, utilizzando supporti tecnici ed informatici già nella propria disponibilità, ed impegnandosi inoltre a mantenere il segreto sul contenuto delle problematiche esaminate. Essi potrebbero essere selezionati con criterio esclusivamente fiduciario dal Difensore civico, sulla scorta della loro competenza, a seguito di interpello diretto o di presentazione di una dichiarazione di disponibilità alla collaborazione.

In particolare, la modifica normativa potrebbe prevedere che il Difensore civico, nella gestione dei reclami aventi prevalente contenuto tecnico :

**chieda all'Amministrazione una relazione tecnica sul caso oggetto del reclamo;
possa approfondire gli aspetti generali emergenti dai reclami ricevuti, anche avvalendosi della collaborazione delle amministrazioni regionali e delle aziende sanitarie diverse da quella coinvolta, dell'università, degli ordini e collegi professionali, nonché delle associazioni di tutela, anche avvalendosi di apposite convenzioni.**

11.5 Rapporti con gli organi di indirizzo politico.

11.5.1 Relazione annuale e altri rapporti con il Consiglio regionale e organi di indirizzo politico.

Il Difensore civico è strumento utile per contrastare il fenomeno di mala amministrazione, in quanto è il soggetto che può essere in grado di:

definire concretamente che cosa è la mala e la buona amministrazione, di dettagliarli nel caso specifico;

individuare quali sono i canoni di buona amministrazione, tenendo conto che la buona amministrazione non coincide con la legalità formale, in quanto vengono in rilievo aspetti quali l'applicazione o meno delle carte dei servizi e/o delle migliori pratiche, e come si è visto sopra i canoni di efficienza e qualità del servizio, nonché la garanzia del rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni;

individuare, mediante la conoscenza diretta della macchina burocratica, le cause della disfunzione e il rimedio nell'interesse dell'intera collettività.

Alla luce di tali considerazioni, è estremamente importante **l'attività di interlocuzione con gli organi di indirizzo politico, che peraltro è già in parte disciplinata nella legge regionale Piemonte n. 50 del 1981.**

In particolare, **l'art.4 (Modalità e procedure di intervento) commi 2 e 3** prevede che le conclusioni e i rilievi del Difensore civico, a seguito suo intervento, siano comunicati, oltre che al responsabile dell'Amministrazione competente, al Presidente della Giunta regionale, nonché al Presidente del Consiglio regionale, che provvede ad interessare tempestivamente le Commissioni consiliari competenti per materia. Le questioni sollevate dal Difensore civico possono poi essere discusse dalle Commissioni consiliari e nei casi di particolare importanza dal Consiglio regionale, secondo le norme del Regolamento di quest'ultimo.

L'art.8 (Relazione del Difensore Civico) prevede la Relazione annuale al Consiglio regionale e la possibilità di inviare allo stesso organo e al Presidente della Giunta, relazioni su questioni specifiche, in casi di particolare importanza e comunque meritevoli di urgente considerazione.

11.5.2 Proposte di modifica.

Le proposte di integrazione potrebbero riguardare:

una migliore specificazione del contenuto dei rilievi e conclusioni formulate dal Difensore civico di cui all'art.4 comma 3 l.r.del Piemonte n. 50 1981, **prevedendosi la possibilità di “segnalare le disfunzioni, le carenze e le inefficienze riscontrate, formulando proposte e suggerimenti per un migliore funzionamento degli uffici e dei servizi” (tratto da art.5 Legge regionale Abruzzo 1995. n. 26 Istitutiva Difensore civico regionale);**

un rapporto più diretto con le commissioni consiliari competenti per cui **“il Difensore civico ha diritto di essere ascoltato dalla commissione consiliare competente per gli affari istituzionali al fine di riferire su aspetti generali della propria funzione e dalle altre commissioni consiliari in ordine ad aspetti della propria attività che investano la loro competenza”.**(tratto da art. 28 comma 3 Legge regionale Toscana 27-4-2009 n. 19, Disciplina del difensore civico regionale).

¹ A tal proposito, con l'occasione, si ringraziano la professoressa Chiara Saraceno, sociologa, per le informazioni e le valutazioni sulla tematica delle nuove povertà, il dottor Luigi Maria Pernigotti, geriatra, per l'approfondimento informativo sulle patologie degli anziani non autosufficienti e sul tema della c.d. “sindrome geriatrica”, il dottor Vincenzo Villari, Presidente della sezione piemontese della Società Italiana di psichiatria, per le sue delucidazioni sull'organizzazione dei Servizi di salute mentale nella nostra Regione, l'ingegner Angelo Robotto, Direttore di Arpa Piemonte, per i chiarimenti in merito alle problematiche di inquinamento ambientale ed ancora quei Dirigenti di Settori Regionali e/o di Enti Locali che, oltre a rispondere sui singoli casi per cui erano interpellati e che erano oggetto dell'intervento del Difensore civico, hanno messo a disposizione il più ampio patrimonio di conoscenze da essi possedute con riferimento alle problematiche di carattere generale che il singolo caso involgeva.