

1. INTRODUZIONE

Il 1998 ha visto svanire la prospettiva di una riforma della Parte II della Costituzione Repubblicana; e con essa anche - *"si parva licet"* - l'aspettativa di un'assunzione, nel testo del Progetto di Nuova Costituzione, di un articolo che desse rilievo e dignità costituzionale all'istituto della difesa civica.

Ma, pur a fronte di tale delusa constatazione, va registrato l'avvio, finalmente concreto ed operativo, dell'attività parlamentare per l'approvazione della legge nazionale sulla difesa civica.

Viene da pensare che, così come dopo l'istituzione delle Regioni l'assenza di una norma statutaria non è stata motivo di impedimento all'istituzione del Difensore Civico Regionale con leggi regionali, parimenti oggi - se l'opportunità e la necessità della difesa civica si saranno affermate - potranno bastare la norma legislativa ordinaria, nonché il suo inquadramento entro una coerente ed aggiornata dei principi costituzionali sul ruolo della P.A., per rendere compiuta e organica la trama della difesa civica in Italia, e perciò "certo" e "obbligatorio" il funzionamento del suo Istituto.

Sarà comunque importante ed utile pervenire all'approvazione di una legge nazionale: anche per completare o per implementare quanto nel frattempo (fra le leggi regionali, la L.142/90, la L. 59/97, la L.127/97, ecc.) si è venuto sviluppando nella legislazione di riferimento e nella prassi dei rapporti fra cittadini e Pubblica Amministrazione.

Di alcuni di questi aspetti delle riforme amministrative, l'Ufficio del Difensore Civico si è espressamente occupato nel corso dell'anno; ma più in generale essi sono l'ambiente su cui si è dipanata la concreta e quotidiana attività del servizio.

Un'attività che ha manifestato la persistenza di un trend di accrescimento modesto, perché commisurato alle risorse investite e agli obiettivi preposti; ma un'attività che evidenzia anche, sempre più, la riconoscibilità del carattere peculiare dell'istituto e la rilevanza (sociale, amministrativa, talvolta anche finanziaria) delle istanze trattate; un'attività, infine, che non solo ha dato luogo a concrete proposte per innovazioni legislative, amministrative e organizzative; ma più in generale testimonia la vocazione sussidiaria del difensore civico rispetto alle istituzioni rappresentative.

Non vi è alcunché di diminutivo in questo; né tradisce un pericolo di *vulnus* all'autonomia dell'istituto da parte degli organi di governo. Ma semmai, ancora una volta, viene testimoniata l'idea secondo cui la tutela non giurisdizionale dei diritti delle persone nei confronti delle PP.AA. concorre a sublimare il ruolo delle istituzioni rappresentative, avendo voluto esse stesse avere un "osservatore" - idoneamente attrezzato e perciò autonomo - per investigare, interpretare eventuali errori e per praticare in corso d'opera gli eventuali rimedi. Questa finalità, questa missione, questa logica, mi sembrano essere state puntualmente praticate e vissute nel corso dell'attività rappresentata in questa relazione per il 1998.

2. STATO E PROSPETTIVE DELLA LEGISLAZIONE IN MATERIA DI DIFESA CIVICA

2.1 ESITI DEI LAVORI DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI

Con la relazione dell'anno precedente già era stato dato conto attraverso un apposito dossier di documentazione (*Allegato I*), delle vicissitudini seguite alla proposta di inserimento, nel progetto di riforma costituzionale, dell'Istituto del Difensore Civico, avviata dopo l'Audizione del Coordinamento Nazionale dei Difensori Civici Regionali presso il Comitato Sistema delle Garanzie avvenuta a Montecitorio il 17 aprile 1997.

A conclusione di quel capitolo, il sottoscritto esprimeva "l'attesa e la fiducia che il successivo percorso parlamentare e referendario della revisione costituzionale confermasse su questo punto la scelta rappresentata nell'art.111 (*"La legge può istituire l'ufficio del difensore civico quale organo di garanzia nei rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione"*) e che contemporaneamente proseguisse e si concludesse l'iter parlamentare sulle proposte di legge per l'istituzione del difensore civico".

Come è noto la prima delle due "attese" è andata delusa. Infatti il 2/6/1998 si concludeva in Parlamento l'attività della Commissione Bicamerale senza un esito positivo e con la constatazione che non sussistevano le condizioni politiche per procedere all'approvazione parlamentare dei testi di riforma elaborati prima dai quattro Comitati e poi dalla Commissione Parlamentare.

E così anche i lavori (di ricerca, di studio, di proposta, di confronto) della 3^a Commissione Bicamerale - istituita per aggiornare alcuni aspetti della Costituzione Repubblicana alla maturazione dei decenni e dell'evoluzione della società civile e politica - si sono conclusi lasciando irrisolte nel Paese e nel Parlamento le domande che avevano dato avvio all'ipotesi di riforma; e lasciando aperta la ricerca di altre procedure e di altri tempi o di altri riferimenti di sovranità (Assemblea Costituzionale, art.138 Costituzione, ecc.) per definire le possibili risposte.

Fra le domande di riforma e le esigenze di adeguamento del testo costituzionale si erano affermate anche quelle relative ai requisiti della Pubblica Amministrazione; e alle caratteristiche e al posizionamento, nell'ordinamento costituzionale ed amministrativo italiano, delle Autorità Indipendenti; fra esse, quella del difensore civico.

Si tratta di istanze, di figure, di momenti del diritto che non avevamo potuto trovare nel testo del 1948 una compiuta o puntuale o esplicita previsione, perché sono l'espressione del modo moderno di sentire la "funzione pubblica", di vivere il principio di cittadinanza, di regolare i fenomeni nuovi, posti sia dalla globalizzazione dei mercati che dalla "privatizzazione" di importanti comparti della produzione e distribuzione di beni o servizi di pubblica utilità.

A tali istanze si era tentato di dare una risposta convincente sul piano costituzionale con gli articoli 106, 109 e 111 del progetto di riforma costituzionale (*vedi Appendice Allegato I*). Con essi, entro una cornice sistematica e coerente,

- a) si qualificava al meglio l'identità delle PP.AA. in relazione alla loro funzione;
- b) si definiva un quadro di riferimento omogeneo per le Autorità Amministrative Indipendenti, sorte ed affermatasi un po' confusamente nel quadro legislativo recente del nostro paese, sotto la

spinta della privatizzazione da un lato e della europeizzazione dall'altro;

- c) si dava un sintetico ma autorevole posizionamento costituzionale ad un "organo" o ad una "istituzione", che costituisce un ausilio, un anello di congiunzione nel sistema di regolazione dei rapporti fra i poteri pubblici e i diritti dei cittadini (la tutela non giurisdizionale dei diritti verso le pubbliche amministrazioni).

Non è dato sapere (e non è compito di questa relazione) quali potranno essere le vie più idonee per riprendere il percorso interrotto delle riforme costituzionali in generale e di quella appena commentata in particolare.

Ma poiché si tratta di esigenze reali di modernizzazione, che giorno dopo giorno si affacciano e si affrontano nella realtà delle relazioni fra la società dei cittadini e l'assetto delle PP.AA., è chiaro che frattanto può e deve procedere la ricerca di soluzioni attraverso la via della legislazione ordinaria.

Tutto sommato, facendo di necessità virtù, si potrebbe evidenziare questa trasposizione logica: così come dopo gli anni '70 le Regioni hanno innovato i loro istituti di governo, di programmazione e di partecipazione, talvolta prescindendo dalle stesse indicazioni statutarie (la legge 28/88 sul Difensore Civico per il Veneto ne è una prova) ; parimenti a livello nazionale, dopo l'input riformatore dei primi anni '90 (L.142, L.241, decreto legislativo 29/93, le riforme Bassanini) si dovranno trovare in Parlamento le circostanze per completare il circuito virtuoso della modernizzazione nelle PP.AA., con particolare riguardo agli aspetti di efficienza, efficacia, trasparenza ed umanizzazione.

L'agenda dei lavori parlamentari costituisce già una speranza di risposta in questo senso.

2.2 GLI SVILUPPI DELLA LEGISLAZIONE

La 1ª Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati il 15.09.1998 ha approvato il testo delle "Norme in materia di difensore civico".

Si tratta di un testo che - come ho avuto modo di descrivere passo dopo passo nelle precedenti relazioni - ha avuto una lunga incubazione ed ha subito numerose ed importanti modificazioni : dalla primavera del 1995, quando ad un convegno a Vicolo Valdina (Montecitorio Roma) a nome del primo Coordinamento dei Difensori Civici Regionali presentai all'attenzione del Parlamento una prima elaborazione legislativa per l'istituzione del Difensore Civico Nazionale; all'inizio della XIII Legislatura Parlamentare, quando ad iniziativa di diversi gruppi parlamentari furono presentate diverse proposte di legge aventi quale denominatore comune quella proposta (fra tutte si possono citare L'A.C. 619 Vigneri ed altri e l'A.C. 974 Teresio Delfino ed altri); per finire alla redazione del Testo Unificato delle diverse proposte di legge, predisposto dal relatore on. Cerulli Irelli e - in via definitiva - approvato dalla Commissione in sede referente nella citata seduta del 15.09.98.

Il testo, una volta ricevuto il parere dalla Commissioni parlamentari, potrebbe - se sarà riconfermato l'ampio consenso parlamentare che finora si è appalesato - essere approvato dalla Commissione anche in sede deliberante, accorciando così i tempi per il passaggio alla seconda lettura da parte del Senato della Repubblica.

Fra i molti contributi e documenti che sull'argomento sono stati prodotti ho richiamato in appendice solo alcuni: quelli in particolare che mi sembrano più significativi ed utili per evidenziare da un lato i diversi approcci alla questione dell'articolazione territoriale dell'istituto

(federalistica e autonomistica); dall'altro quelli della progressiva implementazione delle competenze e prerogative da attribuire al difensore civico. Tali documenti sono :

1. il Testo Unificato approvato dalla I Commissione Parlamentare della Camera dei Deputati 15/9/1998 (che va letto in corrispondenza al testo della proposta di legge - A. C. 619);
2. il documento approvato dai Difensori Civici Regionali il 21/5/1998 che costituisce uno dei momenti dell'interlocuzione intervenuta tra i Difensori Civici Regionali e la Commissione Parlamentare;
3. i documenti approvati il 29/9/1998 e il 3/9/1998 rispettivamente dalla Conferenza dei Presidenti dei Consigli Regionali e dalla Conferenza dei Presidenti delle Giunte Regionali;
4. una relazione ricognitiva, predisposta dal sottoscritto per un convegno a Padova (30 novembre 1998), con cui si puntualizzano e si precisano le ragioni di soddisfazione e di consenso alla proposta del Testo Unificato del 15/9/1998, pur assieme a persistenti ragioni di riserva su alcuni aspetti specifici dell'articolato.

Di tale riflessione voglio qui richiamare in sintesi solo alcuni principali motivi di acconsentimento:

- 1) La difesa civica è pensata come un istituto necessario, certo e obbligatorio; cioè come un riferimento istituzionale preciso e riconosciuto per ciascuna persona e verso tutte le pubbliche amministrazioni per la risoluzione non giurisdizionale dei contenziosi con le PP.AA., superando così i caratteri di precarietà, frammentarietà ed episodicità delle esperienze finora svolte a livello locale (art.1 del Testo Unificato).
- 2) Le "missioni" fondamentali del difensore civico sono quelle di "controllo" (accertamento e valutazione verso gli atti e i

comportamenti della P.A.), "composizione delle controversie" (mediazione) e "promozione di atti di riforma", allo scopo di dare una "tutela" amichevole alle persone, di favorire la partecipazione del cittadino all'azione amministrativa, di limitare il ricorso al contenzioso giurisdizionale, di promuovere comportamenti efficaci nelle PP.AA. (*titolo IV*).

- 3) La legge, pur prevedendo la nomina del difensore civico nazionale, propone un sistema a rete di difesa civica, facendo perno sui principi di sussidiarietà e sul riconoscimento delle autonomie delle Regioni e degli Enti Locali (art.8 e 9). E' stato qui scelto un criterio diverso da quello presente nell'A.C. 619, ove il problema del rapporto centro-periferia era stato risolto attraverso il criterio dell'"avvalimento" e attraverso una nuova formulazione dell'art.8 della L.142/90 (vedi art.3 e 26 dell'A.C. 619).
- 4) Sono attribuite al difensore civico prerogative più incisive ed efficaci per la sua azione verso le PP.AA. e i loro operatori inadempienti o non collaborativi (artt.12-14); nonché funzioni rilevanti per ridurre il ricorso alla giurisdizione amministrativa (art.13).
- 5) Sono conferiti "peculiari poteri di vigilanza" al difensore civico nei confronti delle amministrazioni e delle strutture che operano verso i soggetti deboli (art.2 - VI comma).

Ma , a fianco dei motivi di consenso, si pongono ancora ragioni di riserva e di perplessità.

In particolare suscita perplessità e riserve la riconferma (art.10) dei compiti di controllo di legittimità, attribuiti al difensore civico già con l'art.17 (commi 38-39 e 45) della L.127/97.

Parimenti, potrebbe trovare migliore formulazione il principio di "autonomia" degli enti locali (art.9) nel caratterizzare e dimensionare

l'Istituto a livello locale (difensore civico autonomo o convenzione con Provincia o Regione o convenzioni di gestione fra comuni); sia pure sempre con la garanzia di un servizio esercitato a conveniente scala organizzativa.

2.3 LA DIFESA CIVICA IN ITALIA E LA DIMENSIONE EUROPEA

Come è già stato detto molte altre volte, l'approvazione della legge nazionale sulla difesa civica consentirebbe di coprire un buco, di superare un *gap*, di recuperare un ritardo nei confronti dei parametri europei e della legislazione di tutti i Paesi partners.

L'Italia, infatti, è rimasta l'unico e ultimo paese dell'Unione a non avere una legge generale di tutela non giurisdizionale verso tutte le P.P.AA.

E' un rilievo che ormai ci pesa e che viene evocato in occasione degli incontri di organismi rappresentativi delle organizzazioni sovranazionali: dal Consiglio d'Europa al Mediateur Europeo, dall'IOI (Istituto Internazionale dell'Ombudsman) all'EOI (Istituto Europeo dell'Ombudsman), del cui Consiglio Direttivo il Difensore Civico del Veneto è componente.

E, tuttavia, vi è un'ipotesi di lavoro in corso che, paradossalmente, potrebbe far assurgere l'Italia ad una posizione di originalità e di primato.

Se infatti la proposta di legge in discussione venisse approvata il Nostro sarebbe il primo Paese d'Europa ad avere un "sistema" di difesa civica articolato, così come è articolata l'organizzazione amministrativa pubblica italiana; un sistema che - dando garanzie di tutela omogenee

su tutto il territorio nazionale e obbligatorie per tutte le pubbliche amministrazioni - si esplica in corrispondenza delle sedi in cui si esprime la rappresentanza (Parlamento, Consigli Regionali, Consigli Provinciali e Comunali) e si esercitano le principali funzioni di erogazione dei pubblici servizi.

E' proprio questa cultura dell'autonomia, del federalismo e della sussidiarietà operativa che ha favorito l'incontro collaborativo in sede europea delle esperienze più affini e congeniali.

Nell'autunno del 1997 per la prima volta a Barcellona in Catalogna si sono incontrati i difensori civici regionali che operano a livello europeo (il Difensore Civico del Veneto vi ha tenuto una relazione, di cui è già stato dato conto al Consiglio Regionale con la Relazione del 1997); ed è in programma per l'autunno di quest'anno la Seconda Conferenza dei Difensori Civici Regionali europei, che è previsto si svolga in una città italiana.

Spero che la scelta della sede sia per allora premio per il raggiunto risultato legislativo; se così non fosse ancora, la conferenza sarà stimolo ad affrettare i tempi per recuperare il ritardo citato.