CONSIGLIO REGIONALE DELLE MARCHE

UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO

RELAZIONE SULL'ATTIVITA' SVOLTA NELL'ANNO 2003

La presente relazione sull'attività svolta nell'anno 2003 dall'Ufficio del Difensore Civico della Regione Marche viene presentata al Consiglio Regionale, ai sensi della L.R. 14 ottobre 1981, n. 29, articolo 9, nonché agli Onorevoli Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, ai sensi della legge 15 maggio 1997, n° 127, art. 16.

Ancona, marzo 2004

PAGINA BIANCA

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

- **Costituzione della Repubblica Italiana – art. 97**

- **L. Cost. 22.11.1999 n. 1**
  "Autonomia statutaria delle Regioni"

- **L. Cost. 18.10.2001 n. 3**
  "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione"

- **Legge Regionale 14 ottobre 1981 n. 29**
  "Istituzione del Difensore Civico"

- **Legge Regionale 13 marzo 1985 n. 7**
  "Disposizioni per la salvaguardia della flora Marchigiana"

- **Legge Regionale 26 aprile 1990 n. 30 - art. 35**
  "Organizzazione amministrativa della Regione"

- **Legge 8 giugno 1990 n. 142 - art. 8**
  "Ordinamento delle Autonomie Locali"

- **Legge 7 agosto 1990 n. 241 - art. 25**
  "Accesso ai documenti amministrativi"

- **Legge 5 febbraio 1992 n.104 - art. 36**
  "Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i doveri per le persone handicappate"

- **Legge 24 dicembre 1993 n. 560**
  "Norme in materia di alienazione degli alloggi di edilizia resid.le pubblica"

- **Legge 15 maggio 1997 n. 127 – art. 16**
  "Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa dei procedimenti di decisione e di controllo"

- **Legge Regionale 22 luglio 1997 n. 44**
  "Norme in materia di assegnazione, gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e riordino del Consiglio di Amministrazione degli Istituti Autonomi per le case popolari della Regione".

- **Legge 30 marzo 1998 n. 61**
  "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 30 gennaio 1998 n. 6, recante ulteriori interventi urgenti in favore delle zone terremotate delle regioni Marche e Umbria e di altre zone colpite da eventi calamitosi".

- **Legge 16 giugno 1998 n. 191 – art. 2 comma 27**
  "Modifica alla legge 15 maggio 1997 n.127".

- **Legge 27 luglio 2000 n. 212**
  "Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente".

- **D. lgs 18 agosto 2000 n. 267 – artt. 11 e 136**
  "Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali"

- **Legge 24 novembre 2000 n. 340 – art. 15 –**
  "Disposizioni per la delegificazione di norme per la semplificazione di provvedimenti amministrativi"

- **Legge Regionale 2 aprile 2001 n. 9 – art . 3 –**
  "Modificazioni ed integrazioni alla L.R. 13.03.1985 n.7 concernente disposizioni per la salvaguardia della flora marchigiana"

- **Legge Regionale 15 ottobre 2001 n. 20 - art.13**
  "Norme in materia di organizzazione e di personale della Regione"

- **Legge Regionale 14 novembre 2001 n. 28**
  "Norme per la tutela dell'ambiente esterno e dell'ambiente abitativo dall'inquinamento acustico nella Regione Marche".

- **Legge Regionale 24 luglio 2002 n. 10**
  "Inquinamento luminoso".

INTRODUZIONE

Con questa terza relazione intendo offrire un quadro organico delle funzioni e degli interventi svolti dal Difensore Civico regionale nell'anno 2003 in adempimento della legge regionale del 1981 e nei riguardi delle Amministrazioni periferiche dello Stato.

Il numero dei procedimenti attivati nel 2003 è stato cospicuo e denota come l'Ufficio, nel complesso, abbia potenziato il suo ruolo e convalidato la sua presenza nel territorio, concorrendo non solo al rafforzamento del tessuto democratico, ma anche a facilitare le relazioni tra cittadino ed istituzioni.

Prima di evidenziare in modo più dettagliato l'attività svolta, anche ad integrazione di quanto già esposto nelle precedenti relazioni e per meglio far comprendere i compiti e le difficoltà che l'istituzione ancora incontra, ritengo opportuno soffermarmi sulla *"Difesa Civica"* nella sua caratteristica ed evoluzione, nonché nelle sue prerogative.

Considerazioni generali sullo stato della Difesa Civica

Come è noto, negli ultimi decenni nel nostro Paese, sulla scia delle profonde trasformazioni economiche, sociali e culturali che hanno investito la società italiana, si è registrato un notevole ampliamento della sfera dei diritti sociali; nuovi bisogni meritevoli di tutela si sono proposti all'attenzione della società ed hanno trovato riconoscimento formale nella legislazione nazionale diventando nuovi diritti.

Nello stesso tempo, contemporaneamente all'affermarsi ed al riconoscimento di questi diritti, si sono venute organizzando e sviluppando, per iniziativa del legislatore (nazionale o regionale) o per volontà ed impulso di associazioni e di movimenti di privati cittadini, nuove moderne forme di tutela extragiurisdizionali dei diritti che hanno trovato nelle istituzioni indipendenti, di controllo o di regolazione (le autorità amministrative) o di mediazione,

promozione e garanzia (i Difensori Civici, i Garanti dell'Infanzia e dei contribuenti) gli strumenti per assicurare effettività a tali diritti, per renderli completamente fruibili dai cittadini.

Altre profonde innovazioni sono state, altresì, introdotte dal legislatore nazionale e da quello regionale in materia di rapporto tra Pubblica Amministrazione e Cittadino, innovazioni che hanno impresso una marcata accelerazione al processo di sburocratizzazione e di democratizzazione di questo rapporto, contribuendo alla costruzione di una Pubblica Amministrazione più aperta, più disponibile, più amica dei cittadini.

Per un verso la legge 241/90 sul procedimento amministrativo e sul diritto all'accesso ai documenti amministrativi e, per altro verso, la riforma della dirigenza pubblica con l'affermazione di una netta distinzione tra funzione di direzione politica e gestione amministrativa, sono stati i capisaldi di una evoluzione del quadro normativo di riferimento della Pubblica Amministrazione che, certamente, ha inciso notevolmente sul piano dei rapporti con i cittadini.

E, tuttavia, una riflessione s'impone: crescono i diritti, aumentano le forme e gli strumenti di garanzia di tutela non giurisdizionale, si evolve il quadro normativo e, nondimeno, pur essendo la situazione decisamente migliorata rispetto ad anni addietro, ci muoviamo ancora su un terreno nel quale spesso il diritto, affermato, riconosciuto, consacrato, incontra tante difficoltà a volte insuperabili per il cittadino.

E non c'è dubbio, ad esempio, che nel rapporto con la Pubblica Amministrazione o con i concessionari di servizi pubblici (che a volte operano in regime di monopolio o quasi), il cittadino si trova sempre in una condizione d'imparità difficile da rimuovere o da correggere.

Ed è proprio nella modifica di questo rapporto, nella necessità di renderlo più equilibrato che si può individuare un obiettivo importante della funzione della difesa civica.

Nel perseguimento di tale obiettivo scontiamo ancora una certa diffidenza che i cittadini hanno verso l'utilità di questa forma di tutela dei propri diritti e scontiamo anche le resistenze che in alcune sacche, per fortuna sempre più marginali, della società tuttora si frappongono al pieno dispiegarsi di una cultura del rapporto tra Pubblica Amministrazione e cittadino basato sul diritto, secondo la stessa prescrizione dell'art. 97 della Costituzione, che vuole una Pubblica Amministrazione neutrale e indipendente, improntata al principio dell'imparzialità.

Occorre quindi vincere questa diffidenza, sconfiggere queste resistenze, convincere i cittadini che gli strumenti che la legge offre loro per la tutela non giurisdizionale dei diritti sono utili e possono produrre risultati concreti.

Ed ecco così che il ruolo e le prospettive della Difesa Civica tornano alla attenzione generale ed hanno trovato anche nel corso dell'anno varie occasioni di approfondimento in convegni e dibattiti sia a livello europeo che a livello nazionale e regionale, di cui si tratterà in seguito.

Sul piano europeo, in particolare, con la fase conclusiva di elaborazione del progetto di Costituzione Europea, dopo il recepimento della carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea approvata a Nizza nel 2000, si sancisce formalmente il riconoscimento per ogni persona o Ente del diritto alla buona amministrazione (un'amministrazione cioè trasparente, responsabile ed efficiente) e affida al Mediatore Europeo il compito di garantire e tutelare l'effettività ed il rispetto di questo diritto.

In Italia un' ottima attività ha svolto il gruppo di lavoro tecnico-politico per la riforma della Difesa Civica regionale e locale, voluto dal Congresso delle Regioni con il compito di procedere ad una ricognizione della legislazione vigente nelle singole regioni in tema di Difesa Civica regionale e locale, ad un monitoraggio sulle sperimentazioni e sull'avanzamento della legislazione nelle diverse realtà ed alla individuazione di proposte sia in ordine ad una moderna configurazione statutaria della Difesa Civica, sia in materia di principi e di

prerogative fondamentali dell'istituto e della sua autonomia organizzativa, sia, infine, per quanto riguarda le soluzioni normative, comprese quelle che restano ancora assegnate alla competenza legislativa del Parlamento Nazionale, in grado di raccordare funzioni e strumenti e di armonizzare la legislazione regionale e nazionale.

Il lavoro del gruppo ha già prodotto dei risultati concreti; sono stati effettuati un censimento ed una raccolta della normativa relativa all'istituzione ed al funzionamento dei Difensori Civici Regionali e delle Province Autonome e, soprattutto, si è proceduto alla stesura di un documento sulle disposizioni statutarie in materia di Difensore Civico che si conclude con una proposta di normativa statutaria approvata e trasmessa al Presidente della Conferenza delle Regioni.

Nella proposta del gruppo di lavoro, così come nell'art. 41 della citata Carta di Nizza, si afferma per ogni persona o ente il diritto alla buona amministrazione e si esalta la funzione dell'azione del Difensore Civico a tutela dei diritti e degli interessi delle persone ed a garanzia dell'imparzialità, del buon andamento e della trasparenza nell'azione amministrativa.

In questo modo, è stato giustamente osservato, lo stesso principio di buona amministrazione, sancito dall'art. 97 della nostra Costituzione, trova specificazione e completamento in un vero e proprio diritto del cittadino.

Così come di significativa importanza appaiono le proposte, anch'esse contenute nel documento in questione, secondo cui la Regione promuove lo sviluppo della Difesa Civica nel territorio come funzione di garanzia, mediazione e proposta (ed è opportuno sottolineare che si tratta di una funzione necessaria) o il principio che fa carico al Difensore Civico Regionale di coordinare la propria attività con quelle delle analoghe istituzioni che operano ai diversi livelli istituzionali in ambito nazionale ed internazionale o, anche, quello che individua nella sussidiarietà, nell'adeguatezza e nella differenziazione i criteri che

debbono presiedere alla definizione dei requisiti, nonché delle modalità di nomina e di funzionamento dell'Ufficio del Difensore Civico.

In questa direzione auspico che orienti i propri lavori la Commissione Speciale per la Riforma della Statuto della Regione Marche.

Ritengo che, al di là di qualche punto su cui pure si continuerà a discutere (penso ad esempio alla definizione del Difensore Civico come organo ausiliario che genera qualche perplessità e riserva), quello espresso dal gruppo di lavoro è comunque un approccio di grande rilievo, non soltanto perché con il radicamento dell'istituto del Difensore Civico nell'assetto istituzionale della Regione si potrà ovviare ad una carenza molto avvertita fino ad oggi nella maggior parte delle regioni, ma soprattutto per la qualità del contenuto proposto e per le connotazioni con cui si è voluto caratterizzare, in particolare sul piano dell'autonomia e dell'indipendenza, la funzione della Difesa Civica.

Ma, sempre sul versante regionale, oltre all'interesse ed all'attenzione verso l'impegno per una dignitosa ed autorevole collocazione statutaria della Difesa Civica, resta l'esigenza di procedere a riconoscere, con legge ordinaria e in modo più organico, identità, autonomia, competenze e strumenti di questo Ufficio che, in forza dell'esercizio delle sue funzioni di garanzia, di mediazione e di proposta, può svolgere un ruolo sempre più incisivo e determinante nell'obiettivo, riaffermato anche nella risoluzione approvata a giugno del 2002 dal Congresso delle Regioni, di costruire un rapporto più equilibrato tra cittadino e Pubblica Amministrazione.

Così come a nessuno sfugge l'effetto deflattivo che il rafforzamento del ruolo della Difesa Civica come strumento di conciliazione, di mediazione e di risoluzione extragiudiziale potrà avere sul contenzioso in sede giurisdizionale sul quale, ancora una volta a svantaggio dei cittadini, gioca pesantemente la questione dei costi e dei tempi che caratterizzano in modo negativo tutto il sistema giustizia del nostro Paese.

L'esigenza di offrire ai cittadini la più ampia copertura di tutela dei loro diritti nei confronti del maggior numero di soggetti preposti all'erogazione di prestazioni è alla base dell'obiettivo della costruzione di un sistema forte e diffuso della Difesa Civica, di una rete che si sviluppi su tutto il territorio regionale e sia in grado di assicurare uguali possibilità di accesso a tutte le persone.

Sotto questo profilo la situazione nella nostra regione, come per gli anni passati, è veramente carente ove si consideri che, su 246 Comuni, soltanto una ventina hanno gli Uffici dei Difensori Civici funzionanti e che di essi non si sono ancora dotate le 4 Amministrazioni Provinciali.

Occorre, quindi, che la Regione, al di là di un possibile intervento surrogatorio che secondo alcuni sarebbe legittimato dal principio della sussidiarietà, svolga un'azione di promozione dello sviluppo della Difesa Civica sul territorio e che i Comuni si adoperino per individuare ed attuare forme di gestione associata del servizio. Nel frattempo una soluzione tampone, da utilizzare con equilibrio, può essere offerta, così come è stato praticato in altre esperienze regionali, dalla stipula di apposite convenzioni tra Regione ed Enti Locali in base alle quali il Difensore Civico Regionale sarebbe messo nelle condizioni di intervenire a pieno titolo nei confronti di quelle amministrazioni locali presso le quali non sono operanti i Difensori Civici.

Ad ogni modo perché la rete, una volta realizzata, funzioni come sistema è necessario comunque attivare uno stretto e proficuo coordinamento tra Difensore Civico Regionale, Difensori Civici degli Enti Locali, Mediatore Europeo, Ombudsmen Europei e, se e quando sarà istituito, Difensore Civico Nazionale.

Sempre in relazione alla costruzione di un sistema a rete della Difesa Civica si pone anche la questione del potere di intervento che l'art. 16 della legge 127 del 1997 riconosce al Difensore Civico Regionale nei confronti delle Amministrazioni periferiche dello Stato con esclusione di quelle preposte alla Difesa, alla sicurezza pubblica ed alla giustizia.

L'articolo in parola, oltre a non prevedere alcuna tutela per l'ambito delle Amministrazioni centrali dello Stato (in quanto il Difensore Civico Nazionale non esiste e quello Regionale non ha competenza ad intervenire), stabilisce anche un limite temporale alla possibilità di iniziativa del Difensore Civico Regionale nei confronti delle Amministrazioni periferiche dello Stato, limite che viene fissato al momento in cui si procederà all'istituzione del Difensore Civico Nazionale.

A tale proposito si dovrebbe prevedere l'attribuzione analitica al Difensore Civico Regionale della competenza nelle materie trattate dalle Amministrazioni periferiche dello Stato, degli Enti pubblici, dei gestori di pubblici servizi operanti nell'ambito regionale, e ciò sempre sul presupposto che la tutela dei cittadini può essere garantita più efficacemente da una autorità in continuo contatto con la realtà ambientale – sociale – territoriale di una determinata regione che non da un organismo centrale.

Queste considerazioni ci riportano alla necessità di un'attenta riflessione sulla utilità della istituzione del Difensore Civico Nazionale che, per come è stato pensato e proposto fino ad oggi, avrebbe una forte impostazione centralistica, incompatibile con la normativa introdotta dalla legge costituzionale n. 3/2001 e finirebbe per creare una sorta di arretramento rispetto alle competenze oggi assegnate ai Difensori Civici Regionali, con grave pregiudizio per il principio di sussidiarietà.

A questo tema è legato, in una qualche misura, anche quello dell'approvazione di una legge-quadro del parlamento nazionale in materia di Difesa Civica.

Ritengo che, a prescindere dalle riserve che si possono legittimamente avere sulla istituzione del Difensore Civico Nazionale e fermo restando il principio che in materia di Difesa Civica Regionale e locale la competenza legislativa in base all'art. 117 della Costituzione appartiene alle Regioni ed alle Province Autonome, non c'è dubbio che un intervento del legislatore statale che, da una parte, individuasse la Difesa Civica come funzione fondamentale dei Comuni e

delle Province e, dall'altra, procedesse alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (lettere "p" e "m" dell'art. 3 della legge costituzionale n. 3/2001), darebbe una forte spinta alla costruzione di una diffusa rete di Difesa Civica locale.

Tra le disposizioni che, in questo a volte caotico susseguirsi e sovrapporsi di leggi, restano, come dire, in sospensione, vi sono quelle relative all'esercizio dei controlli di legittimità su richiesta dei consiglieri che l'articolo 17, comma 38, della legge 15/5/1997 n. 127 affida in via prioritaria al Difensore Civico Comunale o Provinciale e che nelle Marche dopo la soppressione del CO.RE.CO. , a causa della mancata istituzione dei Difensori Civici Locali, è di fatto cancellato, e quella sul controllo sostitutivo attraverso la nomina di Commissario ad Acta in caso di mancata approvazione del bilancio di previsione da parte dell'Ente Locale o di mancata approvazione della deliberazione di riequilibrio del bilancio o dell'eventuale dichiarazione dello stato di dissesto, il cui esercizio per gli anni 2002 e 2003 con decretazione d'urgenza è stato attribuito ai Prefetti.

Ci sono, infine, due punti che dovrebbero trovare spazio in una auspicata nuova legge regionale sulla Difesa Civica.

Il primo è quello relativo all'attribuzione al Difensore Civico di un potere d'iniziativa autonomo in tutti i casi, comunque venuti a sua conoscenza, di generale interesse o che destino particolare allarme e/o preoccupazione nella cittadinanza o che riguardino i diritti dei soggetti più deboli della società.

E' proprio in questo tipo di intervento di ufficio, che presenta forti connotazioni di prevenzione e di mediazione, che si può esplicare al meglio quella funzione propria di promotore di buona amministrazione.

L'altro punto riguarda l'esigenza di introdurre una norma che disciplini la competenza che l'art. 15 della legge 340/2000 attribuisce ad Difensore Civico in materia di accesso ai documenti.