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

- **Legge 22 luglio 1997 n. 44**
  "Norme in materia di assegnazione e gestione alloggi popolari"

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

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

- **Legge Regionale 20 giugno 2003 n. 13**
  "Riordino Servizio Sanitario Regionale"

- **Legge Regionale 14 aprile 2004, n. 7**
  "Disciplina delle procedure di valutazione di impatto ambientale"

- **Legge 21 febbraio 2005 n. 15**
  "Modifica ed integrazione L. 241/1990".

Considerazioni Generali

La presentazione della relazione sull'attività svolta dall'Ufficio nel 2004 avviene quest'anno in coincidenza con il rinnovo della ottava legislatura regionale.

L'occasione è quindi propizia, prima di entrare nel merito dell'attività svolta, per proporre, sia pure sinteticamente, alcune riflessioni di ordine generale che possono aiutare a fare il punto sullo stato della Difesa Civica in Italia e nelle Marche e sulle sue prospettive.

Uno stato di salute, quello dell'Istituto del Difensore Civico, che non è buono, non solo perché esso ancora stenta ad essere assunto a pieno titolo dalla cultura istituzionale del nostro Paese, come utile strumento di tramite tra la Pubblica Amministrazione ed i cittadini e come valido elemento di deflazione dell'enorme mole di controversie giudiziarie, ma anche perché da qualche tempo a questa parte si susseguono episodi che contribuiscono a dare l'immagine di un progressivo indebolimento delle competenze del Difensore Civico, appannandone agli occhi dell'opinione pubblica le funzioni di mediatore nella soluzione dei problemi e di soggetto positivo nella tutela dei diritti e degli interessi delle persone e dei cittadini.

Accenno soltanto ad alcuni di questi fatti che, peraltro, hanno formato oggetto di un approfondito esame al convegno nazionale che si è svolto a Maratea nel mese di ottobre scorso sul tema: *"L'attività di controllo, il diritto di accesso agli atti ed il Difensore Civico: Problemi e prospettive."*

In primo luogo viene in evidenza la riforma apportata al titolo V - e di cui parlerò in seguito - della Costituzione con la già nota legge costituzionale n. 3/2001, la quale ha lasciato aperto, tra gli altri, anche il problema della sorte del cosiddetto controllo eventuale di legittimità, che era previsto dall'art. 127 del

D.Lgs. 267/2000, affidato al Difensore Civico locale a richiesta di un determinato numero di consiglieri su delibere aventi ad oggetto particolari materie (essenzialmente appalti e assunzioni di personale) ed esercitato nelle forme del rinvio all'organo competente per un riesame diretto ad eliminare i vizi riscontrati.

L'abrogazione esplicita dell'art. 130 della Costituzione e la soppressione dei CO.RE.CO. costituiscono implicita abrogazione anche del controllo eventuale di legittimità?

Sul piano dell'interpretazione giuridica la teoria prevalente in dottrina ritiene la norma citata ancora in vigore, perché né la legge 3/2001, né l'art. 130 della Costituzione contengono alcun riferimento all'istituto del Difensore Civico ed alla funzione di controllo *"atecnico"* attribuitogli dalla legge ordinaria.

Resta comunque il fatto che, anche se non abrogata, la norma non trova applicazione concreta soprattutto in tante zone del Paese, comprese le Marche, nelle quali non esiste una rete diffusa di difesa civica locale e dovendosi, in questo caso, ritenere inapplicabile il principio di sussidiarietà sulla base del quale ipotizzare un intervento sostitutivo del Difensore Civico regionale.

Un'altra materia sulla quale pesantemente si è manifestata la tendenza ad un indebolimento della possibilità di intervento del Difensore Civico è quella della nomina dei Commissari ad Acta che l'art. 136 del T.U. 267/2000 attribuisce al Difensore Civico Regionale per ovviare ad omissioni o ritardi di un atto obbligatorio per legge da parte di un Ente locale.

La norma contenuta nell'articolo 136 è una delle poche (se non la sola) che assegna al Difensore Civico un potere coercitivo. In questi ultimi mesi essa è stata oggetto di precisi interventi della Corte Costituzionale che ne hanno evidenziato il profilo dell'illegittimità in quanto, la natura e le funzioni del Difensore Civico, "impediscono la sua configurazione alla stregua di un organo di governo regionale che, sola, consente di esercitare, nei confronti degli Enti Locali, interventi di tipo "*sostitutivo*", i quali "per il loro tradursi in spostamenti

essenziali di competenza e per la loro incidenza diretta sull'autonomia costituzionalmente garantita di enti politicamente rappresentativi, non possono non provenire dagli organi regionali di vertice, cui istituzionalmente competono le determinazioni di politica generale delle quali essi stessi assumono la responsabilità".

D'altronde anche il Governo, in sede di ricorso di legittimità costituzionale sulla legge della Regione Marche n. 10 del 24.7.2002 (risparmio energetico) ha osservato che "*indubbiamente sussiste l'esigenza di adeguare gli articoli 136, 141 e 247 del T.U. delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali alla soppressione degli organi regionali di controllo, ma ad essa deve provvedere il legislatore statale, stabilendo modalità uniformi sull'intero territorio nazionale*".

E' auspicabile che questo provvedimento intervenga al più presto per mettere ordine in una materia particolarmente delicata.

Altra "incursione" nel campo delle competenze del Difensore Civico in materia di accesso agli atti è stata operata dalla recente Legge n. 15/05, pubblicata nella G.U. del 21 febbraio 2005, con la quale si prevede una nuova formulazione dell'art. 25 della Legge 241/90, già modificato a suo tempo dall'art. 15 della legge 340/2000.

E' noto che con l'articolo 25 della legge 241 e successive modificazioni il legislatore, anche nell'intento di introdurre elementi di deflazione dell'insorgere di ricorsi giurisdizionali, ha inteso favorire l'impiego di uno strumento facoltativo di risoluzione delle controversie in sede giurisdizionale (quindi non alternativo al ricorso al TAR) stabilendo che il soggetto, interessato all'accesso, che si sia visto respingere la relativa domanda ha la possibilità da esercitare nel termine di trenta giorni, di chiedere al Difensore Civico competente che sia riesaminata la suddetta determinazione.

Nel caso in cui il Difensore Civico ritenga illegittimo il diniego o il differimento lo comunica a chi l'ha disposto e ove l'Amministrazione non confermi motivatamente il suo diniego entro trenta giorni l'accesso è consentito.

La legge, da poco approvata, a modifica di quanto stabilito dalla Legge 241, opportunamente chiarisce che il criterio per individuare il Difensore Civico competente ad intervenire nei confronti delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali è quello dell'ambito territoriale e che "qualora tale organo non sia stato istituito, la competenza è attribuita al Difensore Civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore".

Contestualmente, però, la stessa legge trasferisce la competenza per la richiesta di riesame nei confronti della determinazione di diniego, espresso o tacito, o di differimento assunta dalle Amministrazioni periferiche dello Stato dal Difensore Civico alla Commissione nazionale per l'accesso, producendo in tale modo una situazione che va in controtendenza rispetto agli stessi progetti di riforma in atto, con un ritorno a logiche centralistiche, destinate a creare disagio ai cittadini interessati a fronte della evidente negazione del principio di prossimità tra amministratori ed utenti.

Ritengo che gli esempi riportati sottolineino bene il bivio nel quale si trova la Difesa Civica in Italia, costretta tra le spinte sociali che determinano un sempre più forte ampliamento della mappa dei diritti sociali e di cittadinanza e le difficoltà che ancora si frappongono all'attuazione dei vecchi e dei nuovi diritti, rendendo insufficienti ed inadeguati i meccanismi, ivi comprese le varie forme di tutela, preposti a garantire l'effettività di molti di questi diritti.

Siamo in presenza di una situazione resa ancora più delicata e contraddittoria dalla circostanza che mentre in Italia si registrano innovazioni che in qualche misura incidono negativamente sul ruolo e sulle funzioni del Difensore Civico, a livello europeo, invece, con l'approvazione del progetto di Costituzione, avvenuta a Roma il 29 ottobre dell'anno scorso, si costituzionalizza la carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, i cui articoli 41 e 43 affermano che

ciascun cittadino europeo ha diritto alla buona amministrazione e che alla tutela di questo diritto è preposto il Mediatore Europeo.

Da questo insieme di fatti, a volte anche contraddittori, gli operatori della Difesa Civica traggono la necessità di una svolta nella considerazione di questa forma di tutela dei diritti della persona con l'obiettivo di individuare una prospettiva di crescita e di diffusione dell'istituto nell'intero territorio nazionale.

Una svolta che, a questo punto, può essere avviata soltanto dall'approvazione di una legge-quadro nazionale che, pur restando la competenza delle Regioni in materia, qualifichi l'istituto della Difesa Civica come necessario e non facoltativo e conseguentemente lo individui tra le funzioni fondamentali dei Comuni e delle Province, definisca meglio identità e funzioni del Difensore Civico per ogni livello territoriale, ne precisi le competenze, ne garantisca gli strumenti organizzativi e le risorse, preveda forme di concertazione tra i vari livelli attraverso il chiaro riconoscimento del principio di sussidiarietà.

Al contempo, la legge nazionale dovrà procedere alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, ai sensi del nuovo articolo 117 della Costituzione, così come appare ormai non più procrastinabile l'istituzione del Difensore Civico nazionale, del quale occorre disciplinare ruolo, competenze e limiti in un contesto veramente federalistico e rispettoso del principio di sussidiarietà.

Di grande valore per lo sviluppo della Difesa Civica sarebbe anche la sua costituzionalizzazione, già pensata nei lavori della Bicamerale e poi abbandonata, considerando che altre forme di tutela (Authorities) hanno trovato ingresso nel progetto di riforma costituzionale in discussione in Parlamento.

Su questi temi è impegnata la Conferenza Nazionale dei Difensori Civici Regionali e delle Province Autonome, che sta lavorando ad un documento, da presentare agli organi istituzionali competenti, nel quale si individuano i principi e gli obiettivi della legge-quadro.

Naturalmente la legge-quadro nazionale, pur necessaria, non è sufficiente da sola ad assicurare un radicamento dell'istituto della Difesa Civica nell'ordinamento della Repubblica, né a consentirne un rafforzamento ed una diffusione a rete. Molto, a questo scopo, ci si deve attendere dalle Regioni, che nella loro autonomia statutaria e legislativa e nell'esercizio di una competenza che la Costituzione assegna loro, possono e debbono promuovere nei rispettivi territori la creazione di un sistema autorevole ed integrato della Difesa Civica che consenta uguali possibilità di accesso a tutti i cittadini.

L'incardinamento della figura del Difensore Civico negli statuti Regionali, l'istituzione in tutte le Regioni che ancora ne sono prive, un processo di revisione delle leggi regionali in materia (che nella maggior parte sono vecchie e non tengono conto dell'espansione che i diritti umani hanno conosciuto in questi anni e del riconoscimento giuridico internazionale degli stessi) sono gli obiettivi più immediati da conseguire.

Per quanto riguarda la Regione Marche, da questo punto di vista è da rilevare con soddisfazione che il nuovo Statuto Regionale ha recepito tale esigenza, riconoscendo l'Istituto della Difesa Civica e contribuendo così a rafforzare il suo processo di radicamento nel tessuto sociale della Regione e di costruzione di una rete diffusa sul territorio.

E' auspicabile che il nuovo Consiglio Regionale riprenda in esame la norna statutaria per dare alla Difesa Civica a livello legislativo gli strumenti normativi necessari che - a modifica della vecchia Legge del 1982 – faccia decollare definitivamente l'istituto nella nostra Regione.

Nel momento in cui si porrà mano a questo processo di revisione normativa, occorrerà introdurre misure legislative ed amministrative in grado di creare condizioni di agibilità indispensabili perché il Difensore Civico possa svolgere al meglio la sua funzione di prevenzione, di mediazione e di conciliazione.

Il problema al riguardo non è quello di rivendicare e di ricercare per l'Ufficio del Difensore Civico strumenti coercitivi e/o repressivi che finirebbero per snaturare

l'identità per come si è affermata e sviluppata in tutti questi anni in Italia e nel mondo e quindi nessuno pensa ad un cambio di ruolo del Difensore Civico che lo trasformi in un organo di controllo in senso tecnico o in un organo di amministrazione attiva o in un organo consultivo.

Il salto che si deve fare su questo terreno è prima di tutto culturale: da persecutore della cattiva amministrazione il Difensore Civico deve poter diventare "promotore" di buona amministrazione.

Ecco perché la nuova legislazione regionale in materia dovrà puntare a definire e organizzare un contesto di regole certe e di vincoli precisi per utilizzare lo strumento della Difesa Civica a migliore tutela dei diritti dei cittadini.

Sotto questo profilo sarebbe utile, ad esempio, vincolare l'interlocutore del Difensore Civico all'obbligatorietà della risposta, stabilire tempi certi entro cui tale risposta si deve avere, prevedere sanzioni da parte dell'Amministrazione di appartenenza per i soggetti inadempienti, ampliare la possibilità d'intervento d'Ufficio del Difensore Civico in coerenza con l'azione legislativa ed amministrativa della Regione in direzione della promozione dei diritti umani, operare un'integrazione sempre più frequente tra i vari livelli di Difesa Civica allo scopo di assicurare una rete diffusa sul territorio.

In questo modo l'Ufficio del Difensore Civico potrà contribuire ad eliminare gli ostacoli che si frappongono per una piena effettività dei diritti dei cittadini e delle persone che vivono nella nostra Regione, continuando nel lavoro che, pur tra le difficoltà sottolineate, ha consentito di ottenere risultati certamente incoraggianti ma non ancora del tutto soddisfacenti, dei quali si darà conto nelle parti successive della relazione.

Posizione e funzione della Difesa Civica

La posizione della Difesa Civica regionale, che appartiene alla specie generalista e, come è noto, è stata introdotta in Italia per iniziativa delle Regioni, rafforzata attraverso la legislazione nazionale in occasione della cosiddetta "riforma Bassanini" è ormai radicata anche negli organismi internazionali che operano a livello europeo ed oltre.

A differenza di quelle specialistiche, la Difesa Civica generalizzata cura i rapporti tra tutti i cittadini (oggi il termine si è esteso fino a comprendere tutti gli "individui") e la Pubblica Amministrazione nel senso della sua massima ampiezza, tale da ricomprendere anche le attività di pubblico interesse che lo Stato e gli altri Enti pubblici svolgono attraverso Concessionari o Società di capitali partecipate.

Nonostante la ampia definizione delle funzioni e dei compiti attribuiti dalla legge, la Difesa Civica non di rado è considerata una istituzione "con le armi spuntate", sbilanciata nei confronti dell'eccessivo potere della Pubblica amministrazione e debole, se è inascoltata, anche dinanzi alle situazioni più paradigmatiche e di interesse diffuso.

Di fatto non è cosi: più propriamente il Difensore Civico visto come "magistratura di persuasione" che, anche se non dispone di "potestas" ma solo di "autoritas", concorre con le qualità personali ed il prestigio del proprio Ufficio a dare efficacia alle proprie decisioni.

Ciò detto, bisogna ricordare che il Difensore Civico nasce dall'Ombudsman scandinavo (Svezia 1809) ma si modula sulla figura del Mediatore Europeo (Maastricht 1992).

Siamo passati, cioè, da "colui che fa da tramite" (letterale traduzione di Ombudsman) a "colui che media", colui cioè che allorché individua un caso di cattiva amministrazione informa l'istituzione o l'organo interessato proponendo

soluzioni o progetti sui quali il soggetto pubblico è tenuto a relazionare in maniera circostanziata.

Ma v'è di più: per effetto dell'approvazione della "Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea" (Nizza – Dicembre 2000), la Difesa Civica ha rafforzato la consapevolezza che ad essa spetta garantire il diritto di ogni individuo a che le questioni che lo riguardano siano trattate "in modo imparziale, equo ed entro un termine ragionevole".

Si tratta di un vero e proprio salto di qualità che il Parlamento nazionale ed i Consigli Regionali e delle Province Autonome di Trento e Bolzano saranno chiamati a definire in tempi brevi per adeguare la propria legislazione al dettato della Legge Costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, che, nel riformulare l'art. 117, prevede la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

In parole più semplici, oggi si impone che l'attività del Difensore Civico si arricchisca di una nuova funzione in grado di "deflazionare" la crescita esponenziale del contenzioso contro la Pubblica Amministrazione.

Sta accadendo infatti che, anche in conseguenza della quasi totale scomparsa dei controlli amministrativi e l'aumentato livello di responsabilità della Dirigenza pubblica, il cittadino leso nei propri diritti ed aspettative legittime si vede spesso costretto, ed in spazi temporali molto ridotti, ad introdurre diverse forme di contenzioso che individua quasi come unica risorsa percorribile.

Il cittadino tende a sottovalutare la possibilità del riesame, anche congiunto (caratteristica del Difensore Civico), delle pratiche che lo interessano, ovvero a ritenere del tutto aleatorio il ricorso alla "autotutela" da parte di una Pubblica Amministrazione che senz'altro è migliorata in trasparenza, efficacia ed efficienza ma stenta ancora a rendersi credibile attraverso il buon uso del principio di equità. Senza considerare che la "lentocrazia" produce a volte barriere costosissime anche all'esercizio di attività economiche e produttive.

Tutte queste considerazioni danno un quadro allarmante rispetto al Paese non fosse altro perché l'indicatore del contenzioso, assolutamente in crescita, rischia di riproporre un modello "Cittadino – Pubblica Amministrazione" fatto più di sudditanza che di fiducia reciproca e di imparzialità.

Il contenzioso cresce presso i Tribunali Amministrativi Regionali che ormai "introitano" più di quanto non riescano a definire nel corso dell'anno; la Giustizia ordinaria civile annovera sempre più cause anche per le numerose pretese risarcitorie; i Giudici di Pace sono sommersi dal contenzioso di natura contravvenzionale che il cittadino adisce preferendolo ai ricorsi gerarchici.

In tale situazione è davvero auspicata la prospettiva molto concreta che lo Stato e le Regioni valutino positivamente l'introduzione, anche nell'ordinamento italiano, dell'istituto della sospensione del decorso dei termini per la proposizione dei ricorsi giurisdizionali fino alla conclusione del procedimento che il cittadino avrà proposto dinanzi al Difensore Civico, moratoria per un termine massimo che potrebbe ragionevolmente essere di qualche mese.