

CONSIGLIO REGIONALE DELLE MARCHE

UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO

RELAZIONE SULL'ATTIVITA' SVOLTA NELL'ANNO 2005

La presente relazione sull'attività svolta nell'anno 2005 dall'Ufficio del Difensore Civico della Regione Marche viene presentata al Presidente ed ai componenti il 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 2006

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 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 1° dicembre 1997 n. 71 –**
“Norme per la disciplina delle attività estrattive”

- **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”.

Introduzione

Al termine del mio mandato, dopo 5 anni di attività istituzionale della Difesa Civica svolta nella Regione Marche, posso offrire un quadro organico della stessa nonché delle funzioni e degli interventi svolti, in adempimento alla legge regionale del 1981 e nei riguardi delle Amministrazioni periferiche dello Stato.

Il numero delle persone che si sono rivolte al Difensore per presunte lesioni dei loro diritti od interessi da parte della Pubblica Amministrazione in senso lato e quindi dei relativi procedimenti attivati è stato sempre cospicuo ed in continuo aumento, denotando come l'ufficio, nel complesso, abbia potenziato il suo ruolo e convalidato la sua presenza nel territorio, concorrendo ancora a facilitare le complesse relazioni tra cittadini ed istituzioni. (Il numero delle nuove richieste di intervento formalizzate in fascicolo sono state 167).

Il mio personale impegno è consistito quindi nel dare vita ad una istituzione che fosse al servizio del cittadino nella maniera più efficace ed efficiente possibile; ho cercato in particolare di essere quotidianamente a completa disposizione dei cittadini stessi in maniera diligente, dinamica, equa ed imparziale. E anche a tal riguardo ho dato ulteriore impulso alla serie di incontri con il pubblico nell'ambito del territorio regionale estendendo i consueti incontri settimanali nei vari capoluoghi anche alla istituenda provincia di Fermo.

Evoluzione del quadro normativo ed istituzionale della Difesa Civica

La figura del Difensore civico, quale Ombudsman (etimologicamente colui che è legittimato ad agire per altri) nasce in Svezia all'inizio del XIX secolo. La costituzione svedese del 1809 lo configura come "commissario del Parlamento", che ha la funzione di supervisionare l'attività dei funzionari ed, in generale, della Pubblica Amministrazione. A questa tipologia classica di Difensore civico si affianca più di recente (a partire dalla seconda metà del XX secolo), secondo il modello britannico e francese, la figura del "mediatore amministrativo", nominato dal governo per migliorare le relazioni fra l'Amministrazione e i cittadini.

Sulla base di queste due tipologie, un organo di tutela dei cittadini nei rapporti con la pubblica amministrazione ha trovato ampia diffusione nel mondo, essendo previsto ormai in più di 120 Stati (generalmente con copertura costituzionale), anche se con funzioni spesso differenti, come emerge dalla molteplicità di "*nomen Juris*" che può assumere (Mediatore, Difensore civico, Difensore del popolo, Protettore dei cittadini, Avvocato del popolo).

L'opportunità di istituire un organismo di questo genere ha trovato un riconoscimento internazionale nella raccomandazione n. 757 del 29 gennaio 1975 del Consiglio d'Europa, di invito agli Stati a studiare la possibilità di assegnare a determinati organi, tanto a livello nazionale

che regionale o locale, funzioni analoghe a quelle esercitate dagli Ombudsmen o dai Mediatori già esistenti. Ad essa ha fatto riscontro anche l'istituzione del Mediatore Europeo, introdotto dal Trattato di Maastricht del 1992.

Malgrado in Italia manchi un Difensore civico nazionale – per quanto risalenti siano le sollecitazioni della dottrina (basti ricordare il volume curato da Costantino Mortati nel 1974) – il nostro ordinamento conosce esperienze significative di Difesa civica, sviluppatasi a livello regionale, fin dai primi statuti delle regioni ordinarie (Toscana, Liguria, Lazio, Marche con legge ordinaria) e poi a livello comunale e provinciale (L. n. 142 del 1990, ora art. 11 D.lgs. n. 267 del 2000).

Ne esce fuori una immagine eterogenea della difesa civica, variamente regolata da leggi dello Stato, Statuti regionali, provinciali, e comunali, leggi regionali, regolamenti provinciali e comunali e ancor più variamente applicata, spesso facendo leva sulla buona volontà dei singoli (si parla di sistema “a macchia di leopardo”).

L'esigenza di ridisciplinare l'intera materia e, soprattutto, di colmare la lacuna rappresentata dalla impossibilità di utilizzare gli strumenti della difesa civica rispetto agli organi dell'Amministrazione statale, è stata molto sentita nel corso della XIII legislatura. I numerosi d.d.l. presentati sul punto hanno portato alla creazione di un Comitato ristretto in seno alla Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati: si è così arrivati ad un Testo Unificato (Atti Camera n. 619 ed abbinati) che tuttavia non è giunto all'approvazione finale.

Eppure proprio in quegli stessi mesi ai Difensori civici veniva attribuita una importantissima competenza riguardo all'esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi, con la modifica dell'art. 25 della L. n. 241 del 1990, operata dalla L. n. 340 del 2000, (prevedendo una

forma semplificata di ricorso al “Difensore civico competente” avverso i dinieghi di accesso).

Il paradosso di questa legge consiste nel fatto che è risultato assai difficoltoso applicare siffatta nuova e significativa competenza proprio per la struttura “a macchia di leopardo” dei Difensori: si sono avute notevoli difficoltà nell’individuazione del Difensore caso per caso competente, sia per sovrapposizioni fra i livelli di competenza dei difensori degli enti territoriali, sia per la mancanza di un Difensore nazionale, competente rispetto alle Amministrazioni statali (tipico il tentativo di estendere interpretativamente la competenza dei difensori civici regionali in ordine agli atti di competenza delle Amministrazioni periferiche dello Stato); il problema è stato poi risolto con la creazione della Commissione per l’accesso nella modifica alla L. n. 241 del 2005.

Tuttavia, non sembra che si possano risolvere le lacune a cui porta l’incompleta e parziale attivazione nel nostro ordinamento degli istituti e degli organi della Difesa civica mediante la creazione di nuovi organismi o di Difensori civici di settore. Preoccupa anzi la tendenza già invalsa: dal 2001 in avanti è stato presentato soltanto il PdL per l’istituzione del Difensore civico nazionale, mentre si è proposta l’istituzione di numerosi Difensori civici di settore, per la tutela dei diritti dei militari di leva, dell’ambiente, del candidato nei concorsi pubblici, per l’infanzia e l’adolescenza, per le persone private della libertà personale.

Si ritiene auspicabile una diversa attenzione al problema della istituzione di un Difensore civico nazionale, rinforzandone il ruolo anche con una apposita previsione costituzionale (una soluzione in questo senso è contenuta nel PdL C. 878, che propone l’inserimento di un articolo 113-bis della Costituzione, secondo cui: “E’ istituito il difensore civico come alto rappresentante, eletto dal Parlamento, per la

difesa dei diritti dei cittadini, in particolare nei confronti della pubblica amministrazione e dei pubblici poteri. La legge definisce le modalità di scelta e le funzioni del difensore civico”.

E a tale proposito va qui ricordato come anche la Conferenza nazionale dei Difensori civici delle regioni e delle province autonome abbia già predisposto ed approvato un documento di proposta per una disciplina organica della difesa civica in Italia, che prevede, tra l’altro, l’istituzione di un Difensore civico nazionale; documento inoltrato e proposto presso le competenti sedi e discusso altresì in seno alla Commissione di lavoro composta da Difensori civici e Parlamentari nella riunione svoltasi a Roma nel novembre 2005 sul tema “il ruolo dei Difensori civici come garanti dei cittadini”.

Il quadro attuale della difesa civica, in definitiva, si presenta ancora alquanto complesso e disomogeneo, così da far ritenere ancora non completo l’assetto degli strumenti di difesa civica nel nostro sistema ed inconcluso lo sforzo progettuale della ricerca di una difesa civica appropriata ad una amministrazione pubblica che, tramite il Difensore civico, voglia elevare i suoi standards di efficienza e nel contempo promuovere la cultura della tutela dei diritti di cittadinanza amministrativa (come definiti da Sabino Cassese), o quella della tutela dei diritti umani, configurando in tal caso, il Difensore civico come “magistrato naturale dei Diritti Umani”.

Il Difensore civico e i Diritti umani

La questione dei diritti umani rientra così anche nelle funzioni e nei compiti di oggi del Difensore civico e risulta particolarmente rilevante nel suo lavoro perché, e va qui sottolineato, esiste uno stretto legame tra cattiva Amministrazione e violazione dei diritti umani.

Un aspetto che sta acquistando progressivamente terreno nel dibattito culturale sul Difensore Civico è pertanto quello relativo al legame tra difesa civica e diritti umani. Si tratta di un tema suggerito da quella tendenza ormai irreversibile alla *“internazionalizzazione dei diritti e delle libertà fondamentali”*, che prende avvio nel dopo guerra dalla istituzione dell’O.N.U., dalla Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo di New York e più di recente dalla approvazione della *“Carta dei Diritti fondamentali dell’Unione Europea”* (Nizza Dicembre 2000) in base alla quale 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”*.

Da questo punto di vista il Difensore Civico, quindi, esercita un ruolo di grande importanza nella pratica dei diritti umani perché è in contatto direttamente e contemporaneamente con i bisogni e le richieste essenziali dei cittadini e con i problemi di buona amministrazione. In questo senso i documenti internazionali delle varie organizzazioni, definiscono il Difensore Civico uno strumento di tutela e promozione non giurisdizionale dei diritti umani, sottolineandone anche la capacità di svolgere una funzione di collegamento, di raccordo fra diritto internazionale dei diritti umani e diritto interno dello Stato.

Il Difensore Civico, peraltro, nell'affrontare le situazioni di cattiva amministrazione, agisce con un contatto concreto teso alla risoluzione dei problemi e favorisce in questo modo la comprensione e la cooperazione fra cittadini e pubblica amministrazione. Questo approccio pragmatico, molto importante al fine della protezione dei "diritti umani", è ancora più evidente se si considera che sono proprio le persone maggiormente vulnerabili (immigrati, anziani, disabili, malati, detenuti ecc.) ad avere più bisogno di procedure che tutelino i loro diritti in maniera rapida, informale e gratuita.

Desidero a tale proposito ricordare qui il Forum di Barcellona del 2004 organizzato dal Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa e dal congresso dei Poteri locali e regionali sul tema "Diritti umani e amministrazioni regionali e locali" con lo scopo di dare nuovo impulso a forme di cooperazione tra gli Ombudsmen e le altre istituzioni per l'esame dei problemi relativi alle possibili interferenze nel lavoro dei Difensori Civici tra pratiche di cattiva amministrazione e violazione dei diritti umani.

Ed è così emerso ulteriormente come il compito principale dei Difensori Civici consiste nella protezione e nella difesa dei diritti umani. In questo senso, non vi è alcuna contraddizione tra il mandato del Difensore Civico inteso in senso classico, che è di prevenire e contrastare la cattiva amministrazione ed il mandato di difendere i diritti umani. La differenza tra i due mandati è più simbolica che reale, dato che gli esempi più seri di cattiva amministrazione sono proprio le violazioni dei diritti umani.

E' chiaro che il concetto dei diritti umani si è evoluto ed esteso includendo non solo i diritti politici, ma anche quelli economici, ambientali e sociali, per cui oggi il Difensore Civico si occupa di diversi problemi che riguardano non solo la violazione dei diritti fondamentali, ma anche altri diritti come, ad esempio, le conseguenze prodotte da inquinamenti di varia natura.

Sulla base di tale vastità di problemi, che i Difensori Civici si trovano ad affrontare, è ovvio riconoscere ai Difensori regionali un ampio campo

d'intervento. Questo, però, non significa che essi debbano avere competenze e compiti generali. E' necessario, infatti, evitare l'interferenza con gli altri meccanismi di controllo già esistenti, specialmente quelli giuridici.

L'efficacia degli interventi dipenderà, però, dai mezzi disponibili, dai metodi usati e dalle risorse fruibili che devono essere rinforzati.

Ed ancora alla tavola rotonda di Barcellona, particolare risalto è stato dato alla esigenza della creazione di una rete di Difensori Civici, la quale dovrebbe garantire maggiore efficacia alle attività di mediazione, grazie allo scambio ed alla condivisione di informazioni ed esperienze. Questo può costituire un'importante opportunità di formazione per i Difensori Civici ed i loro collaboratori. La rete può essere creata sia a livello europeo che a livello nazionale e locale. In questo ambito alcuni Stati membri del Consiglio d'Europa hanno già maturato una notevole esperienza. Alla fine, l'efficacia della rete dipenderà dall'impegno che i propri membri metteranno per il servizio ai cittadini più che per la riafferma delle proprie competenze.

Questa attenzione verso i diritti umani solo in tempi recenti si è accentuata, mentre i Difensori Civici italiani hanno giocato il loro ruolo quasi esclusivamente sul terreno dei rapporti tra cittadino e burocrazia, lasciando così in ombra la funzione di tutela dei diritti umani che invece è essenziale come si rivela nell'esperienza internazionale dell'ombudsman.

La difesa civica del nostro Paese è infatti nata in ritardo e, come già detto, per opera delle Regioni tra gli anni settanta ed ottanta come funzione finalizzata sia a tutelare i diritti dei cittadini lesi da atti e comportamenti di *maladministration* prodotti dagli apparati pubblici sia a suggerire rimedi per migliorare le *performances* delle amministrazioni, risultando così come una delle modalità di modernizzazione della pubblica amministrazione. Ora, dopo oltre tre decenni, la Difesa Civica e le Regioni sono chiamate a nuove sfide.

Fenomeni sociali ed istituzionali di grande rilievo (migrazioni, nuove povertà, diverso rapporto pubblico-privato, integrazione europea, ecc) aprono terreni