

1. PREMESSA

Signor Presidente del Senato,

Signor Presidente della Camera,

è assolutamente legittimo affermare che l'anno 2006 assume una portata storica con riguardo all'istituto del Difensore civico regionale che ha finalmente acquisito, sul piano giuridico, una dignità statutaria che, per la verità, almeno di fatto, aveva già guadagnato sul campo nell'espletamento delle sue varie ed articolate funzioni.

Né suoni retorica o abusata l'aggettivazione utilizzata, ove si consideri che il nuovo statuto giunge dopo 35 anni di vita regionale, dopo sette anni di riforma delle Regioni in senso presidenziale e dopo cinque anni dalla riforma in senso federale: sotto altro aspetto si elimina una volta per tutte la reiterata osservazione, dai più non casualmente evidenziata in tutti i convegni e le conferenze sul tema, per la quale poche erano state le Regioni d'avanguardia, tra le quali non figurava l'Abruzzo, ad inserire nel loro originario statuto la figura del Difensore civico regionale.

E che la figura del Difensore civico regionale, peraltro istituito con legge regionale "ordinaria" che ne ha esaustivamente delineato i compiti e le funzioni, sia stata elevata a rango statutario, non rappresenta un evento meramente formale di paludata sovracollocazione, ma assume connotazioni sostanziali e meritoriamente perfino "antagoniste" laddove, per converso, lo Stato ormai da qualche anno tende a comprimere le già scarsamente tutelate funzioni del Difensore civico regionale, svuotandone di contenuto i pochi "poteri" attribuitigli dal T.U.E.L., dalla L. n° 241/90 e dalle norme regionali di riferimento, abbastanza devastate dai relativamente recenti interventi della Corte Costituzionale.

E ciò a fronte di ipocrite enunciazioni di principio di segno diverso, che tuttavia si guardano dal prevedere, neppure in via di ipotesi *de iure condendo*, l'inserimento dell'istituto del Difensore civico nella Carta Costituzionale.

Recita in concreto l'art. 82 del nuovo statuto regionale, intitolato: "L'Ufficio del Difensore Civico:

1. L'Ufficio del Difensore civico regionale è autorità indipendente preposta alla tutela amministrativa dei cittadini; riferisce annualmente al Consiglio Regionale;
2. Il Difensore civico è nominato dal Consiglio, con la maggioranza qualificata prevista dalla legge e con modalità che ne assicurino l'imparzialità e l'indipendenza;
3. La legge promuove la istituzione della rete di difesa civica locale;
4. La legge garantisce al Difensore civico autonomia di funzionamento e assegna al medesimo risorse finanziarie e di personale adeguate alle funzioni da svolgere."

Tra le norme testè doverosamente ritrascritte, meritevoli di una puntuale esegesi ovviamente in un diverso contesto, va evidenziato l'art. 3, laddove emerge che il Consiglio Regionale ha meritoriamente ritenuto di sottolineare la necessità di implementare la rete di difesa civica locale.

Un'esigenza che questo Difensore, nelle sue precedenti relazioni, ha con grande vigore posto all'attenzione delle istituzioni e della collettività, laddove è innegabile che il concetto di difesa civica può avere un senso ed un impatto pratico quasi esclusivamente con la capillare diffusione nel territorio.

Se è vero, infatti, come è vero, che nonostante le modestissime risorse utilizzate per la pubblicizzazione della istituzione e le sollecitazioni nello stesso senso rivolte ai media in occasione di particolari eventi, la figura del Difensore civico è sconosciuta ai più, non solo nei più isolati paesini dell'entroterra ma anche nelle città capoluogo di provincia, appare doverosa ed improcrastinabile la istituzione e l'incremento della "rete" di difesa civica.

E tale rete non può essere costituita esclusivamente da un forte impatto

mediatico, ma soprattutto dalla impellente e non più procrastinabile istituzione di Difensori civici locali, comunali, provinciali, delle unioni dei comuni, e delle comunità montane.

Per la verità nella nostra Regione i Difensori civici si riducono a poche unità, ma pur in tale contesto marginalizzato, lavorano con grande impegno e dedizione.

Come già accennato nella relazione dell'anno 2005, questo Difensore ha istituito, in via del tutto informale, la Conferenza Permanente dei Difensori Civici locali, al fine di rendere operativo e fattivo lo scambio delle reciproche esperienze e soprattutto per incidere concretamente nella diffusione del concetto di difesa civica.

E ciò senza l'apporto di risorse finanziarie che prosaicamente trasformano in fatti concreti le buone intenzioni: di talchè il disposto statutario sulla "Istituzione della rete di difesa civica", nel riconoscere per implicito che il concetto di difesa civica è un valore della collettività, legittima l'aspettativa, da parte di questo Difensore, che il Legislatore Regionale faccia seguire alle cennate idee meritorie, fatti concreti (sembrerebbe che una proposta di legge, abbastanza datata, mirata a finanziare il funzionamento della Conferenza Permanente dei Difensori Civici locali, peraltro in termini pauperistici, giaccia pigramente presso qualche commissione consiliare).

L'ultimo aspetto del problema attiene alla impenetrabilità e refrattarietà di convincimento di quasi tutte le amministrazioni locali le quali, benché sollecitate a dotarsi di propri Difensori civici, cercano di avvalersi della possibilità, prevista dalla legge regionale, di stipulare convenzioni con il Consiglio Regionale per utilizzare l'opera del Difensore civico regionale in funzione di Difensore civico locale.

Tale fenomeno, ammissibile in casi eccezionali, potrebbe diventare deleterio in caso di sua diffusione, sia perché renderebbe ingestibile la funzione propriamente Regionale, ma soprattutto perché andrebbe ad ostacolare la creazione di quella "rete di difesa civica locale" che il nuovo statuto ha voluto istituzionalizzare.

L'altro evento eccezionale che ha caratterizzato l'anno 2006 con riferimento

alla difesa civica, è costituito da un pronunciamento giurisprudenziale di eccezionale portata e di straordinario intento evolutivo, vale a dire dalla decisione del Consiglio di Stato, Sez. V, del 02.10.2006 n° 5706.

Con tale decisione il massimo organo della giurisdizione amministrativa afferma, senza giri di parole, che "un Difensore civico regionale, qualora un Comune ritardi nella nomina del Difensore civico comunale, può legittimamente esercitare il suo potere sostitutivo provvedendo esso stesso, dopo aver assegnato un termine al Comune, alla nomina del Difensore civico locale".

Non è, ovviamente, questa la sede per chiarire i termini della massima, ovvero per specificarne i distinguo ed i concreti campi di applicazione, ma è indubitabile che il principio che ne discende dovrebbe valere da monito per tutte le Amministrazioni comunali, affinché si convincano che è ormai tempo di superare ogni diffidenza verso un organo di garanzia e di verifica della legalità e di procedere, quindi, alla sua nomina senza ulteriori indugi.

Ciò, ovviamente, solo se lo statuto comunale ne preveda la istituzione.

Va bene concludere la presente relazione, dopo l'evidenziazione degli straordinari eventi legislativi e giurisprudenziali che hanno caratterizzato l'anno 2006, con una splendida iniziativa dell'Ufficio del Difensore civico regionale, intitolata: "Il Difensore civico tra i banchi di scuola".

Tale iniziativa, ideata, programmata e realizzata spontaneamente da tutti i dipendenti dell'Ufficio, che con eccezionale senso civico e grande entusiasmo hanno prestato la loro attività anche oltre l'orario di lavoro, consiste nella diffusione del concetto di difesa civica presso le scuole elementari di L'Aquila e di tutto il territorio regionale.

Il progetto, iniziato presso le scuole di L'Aquila e che nel corso del 2007 interesserà gli Istituti delle altre province abruzzesi, si pone come obiettivo di diffondere la conoscenza dell'Istituto del Difensore civico regionale, partendo dai

ragazzi, per loro natura predisposti alla conoscenza.

È stato realizzato a tal fine un simpatico opuscolo informativo, corredato da vignette che aiutano in maniera simpatica a capire che cos'è la difesa civica, le funzioni del Difensore civico, le materie in cui opera ed il modo pratico per venire in contatto con l'Ufficio.

Finora i risultati sono stati soddisfacenti, i ragazzi hanno risposto in maniera entusiasta a tale progetto, dimostrando interesse e realizzando materiale che sarà presentato – in parte – all'interno della presente relazione.

È un modo molto concreto e poco teorico per incentivare il funzionamento di una istituzione.

2. EVOLUZIONE DELLA DIFESA CIVICA REGIONALE IN RAPPORTO ALLE MODIFICHE INTRODOTTE AL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE

Alcune tracce storiche della figura del Difensore civico (o meglio dell'istituto della difesa civica) si rinvencono già durante il III secolo d.C. nell'Impero d'Oriente, dove operavano soggetti chiamati "Defensor" e riappaiono in Svezia solo molti secoli dopo (1809), questa volta in forma più nitida e delineata, attraverso un organismo - in un certo senso affine al "Defensor" - denominato "Ombudsman".

Tale nuova figura venne a materializzarsi allorché nella stessa Nazione, a seguito della rivoluzione conclusasi con la deposizione del Re dal trono, fu emanata la nuova Costituzione, la quale introdusse il c.d. "Ombudsman", (che sostanzialmente assume le caratteristiche e le funzioni del Difensore civico), al fine soprattutto di proteggere il cittadino comune dagli abusi del Governo e delle Autorità da questo dipendenti, di salvaguardare l'applicazione della legge e di tutelare i diritti e le libertà personali.

Di qui l'Istituto ha preso corpo e si è diffuso, oltre che nei restanti Paesi scandinavi, anche nelle democrazie occidentali più avanzate, assumendo denominazioni diverse (Mediateur, Defensor de Pueblo, Ombudsman, Fiduciario o Commissario Parlamentare, ecc.) ma con la comune funzione di superare una concezione del rapporto tra cittadino e Amministrazione in cui il primo si trova in una posizione di sudditanza e di soggezione al potere autoritario della seconda, anziché essere titolare di diritti effettivamente esigibili.

Di tale figura, in Italia, si è ripetutamente occupata la dottrina sin dal 1965, promuovendo un vivace dibattito sulla necessità ed opportunità di istituire il Difensore

civico statale e sulle funzioni da attribuirgli.

Sotto quest'ultimo aspetto, mentre alcuni autori erano propensi a conferirgli poteri d'intervento finalizzati essenzialmente al perseguimento - mediante l'esercizio di attività ispettive e di controllo - dell'interesse generale e pubblico dell'Amministrazione, altri ritenevano di dovergli riconoscere anche compiti di tutela delle posizioni soggettive di vantaggio per i cittadini e di garanzia del buon andamento generale dell'attività amministrativa.

A seguito anche di tali stimoli, dal 1968 in poi sono stati presentati in Parlamento - senza fortuna - molteplici disegni di legge volti ad introdurre il Difensore civico statale, le cui funzioni sono state generalmente inquadrate e ricondotte nell'ambito dell'art. 97 della Costituzione.

A fronte dell'inerzia del Parlamento e con la nascita, nel frattempo, delle Regioni, alcune di esse hanno approvato leggi istitutive del Difensore civico (come Toscana L.r. n° 8/74; Liguria L.r. n° 17/74 e Lazio L.r. n° 17/80) con compiti d'intervento ovviamente circoscritti all'attività amministrativa dell'Ente presso cui lo stesso opera.

Nell'Ordinamento nazionale italiano, il legislatore statale ha poi materialmente introdotto la figura del Difensore civico con l'art. 8 della legge 8 giugno 1990, n° 142, disponendo che "lo statuto provinciale e quello comunale possono prevedere l'istituto del Difensore civico, il quale svolge un ruolo di garante dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica Amministrazione comunale o provinciale, segnalando, anche di propria iniziativa, gli abusi, le disfunzioni, le carenze ed i ritardi dell'amministrazione nei confronti dei cittadini"; norma questa che è stata successivamente trasfusa nell'art. 11 del D.Lgs. 18.08.2000, n° 267, con lievi modifiche, il cui testo vigente è il seguente: "Lo statuto comunale e quello provinciale possono prevedere l'istituzione del Difensore civico, con compiti di garanzia dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica Amministrazione comunale o provinciale, segnalando, anche di propria

iniziativa, gli abusi, le disfunzioni, le carenze ed i ritardi dell'Amministrazione nei confronti dei cittadini".

Al riguardo va rilevato che anche l'Unione Europea, nel sottoscrivere il Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992 (modificativo di quello istitutivo della Comunità Europea), vi ha introdotto delle disposizioni agli artt. 8 d) e 138 e) concernenti proprio la creazione della figura del "Mediateur Comunitario".

Previsione alla quale il Parlamento Europeo ha dato concreta attuazione con la decisione del 9 marzo 1994, approvando il relativo Statuto che disciplina le condizioni generali delle funzioni attribuite alla figura del Difensore civico.

Il Mediateur presenta le seguenti connotazioni:

- a) è nominato dal Parlamento Europeo, al quale ogni anno trasmette una relazione sul proprio operato, indicando gli abusi, le irregolarità e le disfunzioni riscontrati e suggerendone i rimedi;
- b) è pienamente indipendente dagli organismi comunitari e la durata del suo mandato coincide con quella della legislatura, sicché egli è nominato dopo ogni elezione dal Parlamento Europeo;
- c) la revoca dell'incarico è deliberata - su richiesta del Parlamento Europeo - dalla Corte di Giustizia nei casi in cui il titolare dell'organo non sia più idoneo ad esercitare le funzioni o si sia reso responsabile di fatti gravi;
- d) è legittimato a ricevere, da chiunque risieda sul territorio dell'Unione o ne sia cittadino, le denunce e le segnalazioni in ordine a casi di cattiva amministrazione che riguardino esclusivamente le istituzioni e gli organismi comunitari;
- e) compie le indagini rilevanti per il caso portato alla sua attenzione ed attiva i suoi poteri di intervento, interpellando il funzionario responsabile e ricercando assieme una soluzione concordata, che sia idonea ad eliminare i casi di cattiva amministrazione e a soddisfare il denunciante;

- f) non ha poteri coercitivi o sanzionatori e, qualora venga a conoscenza di fatti penalmente rilevanti e/o suscettibili di sanzione disciplinare, informa di ciò l'autorità statale competente e l'istituzione comunitaria, alla quale sia preposto il funzionario o l'agente interessato;
- g) dichiara irricevibile la denuncia e pone fine al suo esame in tutte le ipotesi in cui essa riguardi un "affare", in ordine al quale penda o venga successivamente instaurata una procedura davanti ad un organo giurisdizionale;
- h) non può interferire sui poteri e sulla competenza della Corte di Giustizia Europea e del Tribunale di I° grado;
- i) coopera con le autorità dei Paesi membri preposte a tutelare i diritti e gli interessi dei denunciati.

È stato correttamente evidenziato che la finalità principale, per la quale è stato introdotto il Mediateur comunitario, sia costituita dalla volontà "... di snellire il carico di lavoro della Corte di Giustizia...", dato che Egli si propone "...come organo di prevenzione e di composizione conciliativa dei conflitti tra i cittadini e le istituzioni europee..."; (in seguito si avrà modo di constatare che la deflazione del contenzioso giurisdizionale ha rappresentato uno dei concreti effetti benefici anche per gli interventi spiegati dal Difensore civico, introdotto in Italia dalle Regioni e dagli Enti Locali).

Il primo Mediateur comunitario è stato lo svedese Jacob Soderman che si è insediato nel settembre del 1995 ed è rimasto in carica fino al 31 marzo 2003; egli ha efficacemente spiegato, in questi otto anni circa di attività, un discreto numero di interventi presso le istituzioni e gli organismi comunitari, conseguendo risultati pregevoli ed incisivi che denotano chiaramente l'autorevolezza e la vitalità di azione della figura istituzionale in esame.

Il 15 gennaio 2003, il Parlamento Europeo ha eletto il nuovo Mediateur nella persona del greco Nikifors Diamandouros, il quale ha assunto le funzioni il 1° aprile 2003.

Il Mediateur, al fine di rendere omogenea ed uniforme la propria attività rispetto a tutte le richieste d'intervento inoltrategli, opera secondo le modalità e le procedure previste nella Decisione che è stata emanata in data 8 luglio 2002 ed è entrata in vigore il 1° gennaio 2003; tale atto contiene una serie di disposizioni che in modo particolare disciplinano il ricevimento delle denunce, il compimento delle indagini istruttorie, la procedura di conciliazione amichevole, la presentazione di relazioni e di progetti di raccomandazioni, la decisione finale adottata sulla denuncia presentata.

Fra i risultati più rilevanti, conseguiti dal Mediateur, va ricordato in modo particolare il Codice Europeo di buona condotta amministrativa, il quale è stato approvato dal Parlamento Europeo con una risoluzione del 6 settembre 2001, sulla base delle proposte elaborate autonomamente dallo stesso Mediateur a seguito di apposite indagini svolte di propria iniziativa.

In questa sede è sufficiente rilevare che gran parte dei contenuti della normativa europea sul Mediateur si rinvencono anche nella legislazione italiana (statale e regionale) con cui è stato istituito il Difensore civico presso le Regioni e gli Enti Locali.

In tale contesto anche la Regione Abruzzo, con la L.r. 20.10.1995, n° 126 (modificata ed integrata con successive LL.rr. nn° 64/96, 45/98, 28/04, 41/04) ha istituito il Difensore civico, "che svolge la sua attività al servizio dei cittadini in piena autonomia e non è soggetto ad alcuna forma di dipendenza o di controllo, gerarchico o funzionale".

Secondo l'art. 2 della citata L.r. n° 126/95, in sintesi, egli:

1. assicura, nei limiti e con le modalità della stessa legge, una tutela non giurisdizionale dei diritti soggettivi, degli interessi legittimi, degli interessi collettivi o diffusi, al fine di garantire l'effettivo rispetto dei principi posti dalla normativa vigente in materia di buon andamento, imparzialità, legalità,