

IL DIFENSORE CIVICO ALLA RICERCA DI UN RUOLO. ESPERIENZE REGIONALI

1. Cenni premiminari

L'istituto del Difensore civico, sconosciuto alla nostra tradizione giuridica (1), nasce come previsione normativa soltanto del 1971, quando alcuni statuti regionali (tre) lo prefigurano o tra gli strumenti di partecipazione popolare (Liguria, art. 14, legge 22 maggio 1971, n. 341; Lazio, art. 38, legge 22 maggio 1971, n. 346) o nel generale contesto dell'amministrazione regionale (Toscana, art. 61, legge 22 maggio 1971, n. 343).

Anche l'istituto del difensore civico regionale è frutto del particolare momento storico in cui sono nate le regioni ad autonomia ordinaria. Veniva visto anch'esso come uno strumento che avvicinasse le nuove istituzioni ai cittadini, attraverso un modello di amministrazione flessibile, aperto sulla società, che cogliesse dalla società stimoli ed indicazioni, ma soprattutto che rendesse conto in modo trasparente dell'attività svolta all'interno.

(1) Negli anni sessanta, in verità, si era cominciato a parlare di un difensore civico nazionale, ed in tal senso era il progetto di legge 5 febbraio 1965 di Bonacina ed altri, ma nè tale progetto di legge, nè altri che successivamente lo seguirono, videro mai la luce. Al contrario se il disegno di legge "Ordinamento delle autonomie locali" sarà approvato dal Parlamento nel testo ormai noto, ci sarà la possibilità, per ogni Provincia e per ogni Comune (nel testo approvato al Senato il 19 aprile 1990 non c'è neppure il limite della "Popolazione superiore a quarantamila abitanti) di istituire un proprio difensore civico.

La Toscana, per prima, istituisce con legge regionale 21 gennaio 1974, n. 8 il difensore civico (insediato nell'aprile del 1975), seguita successivamente da quasi tutte le altre regioni a statuto ordinario, dalle due Province autonome di Trento e Bolzano e dalle regioni ad autonomia differenziata Friuli e Sardegna. E' pertanto un istituto giovane, di soli tre lustri, e nonostante i successi che talvolta ed in singoli casi ha potuto conseguire, incontra tutt'oggi molteplici ostacoli alla sua affermazione: i cittadini continuano ad essere disinformati sulla sua esistenza e sull'attività che è in grado di svolgere, ha strutture generalmente deboli e scarso è il personale regionale impiegato nell'ufficio.

Anticipiamo subito, però, che altre e più importanti sono le carenze che impediscono un effettivo decollo dell'istituto: la disciplina del procedimento e dell'attività amministrativa, nella prefissione dei tempi; nell'individuazione del soggetto responsabile di ciascuna fase procedimentale e, al limite dell'intero procedimento; nell'obbligo di audizione dell'interessato; nel diritto di accesso; nella riduzione dell'area del segreto di ufficio e così via. Solo se ci saranno degli interventi legislativi su questi temi si potrà avere il potenziamento della tutela dei cittadini, e anche le prospettive del difensore civico, come strumento di tutela individuale, dipenderanno dagli stessi interventi.

2. Iniziative legislative a livello statale

Nella X legislatura, sono ben 8 le proposte di legge all'esame della Camera dei deputati in materia di istituzione del difensore civico. In ordine cronologico:

- p.d.l. n. 237, "Norme per l'istituzione del difensore civico nelle regioni, nelle province, nei comuni e nelle unità sanitarie locali" di iniziativa di parlamentari del MSI/DN;
- p.d.l. costituzionale, n. 558 "Riforma del Parlamento ed istituzione di una Camera unica", di iniziativa di parlamentari del gruppo comunista;
- p.d.l. n. 858, "Istituzione del difensore civico nei comuni", di iniziativa di deputati democristiani;
- p.d.l. costituzionale n. 1009, "Modifica di norme della Costituzione concernenti i diritti civili e politici e le libertà fondamentali", di iniziativa di parlamentari del gruppo liberale;
- p.d.l. n. 1025, "Istituzione del difensore civico dell'ambiente", a firma di parlamentari di diversi gruppi (democristiani, comunisti, socialisti, liberali, indipendenti di sinistra);
- p.d.l. n. 1192, "Istituzione del difensore civico per la donna", ad iniziativa di parlamentari del gruppo MSI/DN;
- p.d.l. n. 1527, "Istituzione del difensore civico, d'iniziativa di parlamentari del gruppo socialista;
- p.d.l. n. 4142, "Istituzione dell'ufficio del difensore civico" presentato dal Consiglio regionale del Piemonte.

In un'ottica diversa, volta non ad istituire o disciplinare l'istituto bensì esclusivamente ad attribuirgli competenze particolari, altre proposte di legge si occupano del difensore civico (p.d.l. n. 34

"Legge-quadro sui diritti del cittadino malato", p.d.l. n. 288 "Norme per l'assistenza e l'integrazione sociale dei cittadini handicappati", p.d.l. n. 501 "Norme quadro per l'integrazione sociale e per la tutela dei diritti dei cittadini handicappati").

Una considerazione a parte merita il d.d.l. n. 2924-B, "Ordinamento delle autonomie locali", approvato dalla Camera dei Deputati l'8 febbraio 1990, modificato dal Senato il 19 aprile 1990 e ripresentato alla Camera il 26 aprile 1990. Rimangono da menzionare il d.d.l. n. 745, "Istituzione del difensore civico per l'ambiente" (Calvi e altri) presentato al Senato, e il d.d.l. n. 2084, di iniziativa di senatori del gruppo democristiano: quest'ultimo ripropone il testo del d.d.l. n. 858, presentato alla Camera dei Deputati.

Ciò premesso, occorre ora un breve commento su questo ampio orizzonte di iniziative parlamentari. Vi sono innanzitutto da fare alcune distinzioni di fondo: alcune iniziative sono infatti rivolte alla tutela di specifici interessi settoriali, mentre altre si pongono nell'ottica di un generale coinvolgimento dell'amministrazione in rapporto all'attuazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

Le iniziative del primo tipo mirano alla creazione di difensori civici di settore, con una competenza specializzata ed un distinto apparato organizzativo, escludendo in questo modo un processo di estensione graduale dell'istituto a livello nazionale, come invece auspicato a livello dottrinale e dai difensori civici regionali. In questa linea si collocano la proposta di legge n. 1025, dell'on.le Barbera e altri, relativo all'istituzione del difensore civico per l'ambiente, la proposta di legge n. 1192, di iniziativa dell'on.le Poli Bortone, relativa all'istituzione del difensore civico per la donna ed il disegno di legge n. 745, relativo anch'esso all'istituzione del difensore civico per l'ambiente, di iniziativa del sen. Calvi.

Il p.d.l. n. 1025 intende in particolare promuovere l'attuazione dell'ordine del giorno Labriola e Barbera in materia di danno ambientale, votato dalla Camera all'atto della discussione parlamentare della legge n. 349 del 1986 relativa all'istituzione del Ministero dell'ambiente: tale atto impegnava il Governo a presentare un disegno di legge che garantisse l'officialità dell'azione di danno ambientale, anche attraverso la previsione della figura di un difensore civico per l'ambiente. La figura di difensore civico prevista, pur con competenza settoriale, è destinata ad esplicare la propria azione con riferimento a qualsiasi tipo di pubblica amministrazione.

Con l'istituzione del difensore civico per la donna il p.d.l. n. 1192 tende invece a garantire il rispetto dei principi costituzionali in materia di pari opportunità uomo-donna.

Mentre le due proposte precedenti mirano ad istituire un difensore civico settoriale, ma pur sempre a livello nazionale, il disegno di legge n. 745, per l'istituzione del difensore civico per l'ambiente, ad una scelta settoriale affianca un modello decentrato, prevedendo l'istituzione dell'ufficio del difensore civico in ogni comune con popolazione superiore ai cinquemila abitanti. Il comune viene scelto in quanto ritenuto momento istituzionale ottimale di raccordo delle competenze in materia di controllo e salvaguardia ambientale, ora ripartite fra enti diversi.

Le proposte aventi carattere più generale si prestano a loro volta ad essere distinte a seconda del fatto che si pongano l'obiettivo dell'istituzione del difensore civico all'interno di un'ottica più ampia di riforma delle istituzioni (ed è il caso delle due proposte di legge costituzionale), oppure si dedichino esclusivamente a dettare una disciplina dell'istituto in sé, visto come momento di attuazione dei principi costituzionali enucleabili dal quadro costituzionale vigente.

Queste ultime iniziative si prestano infine ad un'ulteriore

classificazione in base al diverso livello territoriale proposto per l'introduzione dell'istituto nell'ordinamento.

Le due proposte di legge costituzionale pongono il difensore civico come uno dei punti qualificanti del dibattito sulle riforme istituzionali. In questo senso recepiscono il suggerimento formulato dalla Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, istituita nella IX legislatura e presieduta dall'on. Aldo Bozzi. Nella propria relazione finale la commissione proponeva infatti la costituzionalizzazione dell'istituto del difensore civico, inquadrato nell'ambito degli istituti di democrazia diretta e di partecipazione popolare: la proposta di legge costituzionale n. 1009 riprende di pari passo le conclusioni della commissione, e configura l'introduzione nella Costituzione di un articolo 98 - bis.

Anche la proposta di legge costituzionale n. 558, di iniziativa comunista, si rifà esplicitamente alle conclusioni della commissione Bozzi e sceglie la via della costituzionalizzazione, con un'ottica peraltro diversa, in quanto l'istituto viene disciplinato nel contesto dei poteri di controllo del Parlamento sulla trasparenza e il buon andamento della pubblica amministrazione, sia pure con compiti di tutela del cittadino (proposta di riformulazione dell'articolo 82 della Costituzione).

Venendo ora a quelle iniziative che si pongono l'obiettivo dell'introduzione e della disciplina dell'istituto con legge ordinaria dello Stato, possiamo ricordare la proposta di legge n. 237, finalizzata ad una istituzione generalizzata dell'istituto del difensore civico nella pubblica amministrazione regionale, locale, sanitaria. Questa iniziativa costituisce uno dei punti base della proposta alternativa del MSI per gli enti locali, basata sui due concetti fondamentale della partecipazione e del controllo popolare, ed auspica un'introduzione generalizzata dell'istituto, il

quale si sarebbe forzatamente ridotto ad una specie di ente di patronato senza veri e propri poteri: da qui l'esigenza di dettare una norma di principio e di riferimento, sulla base di un presupposto unitario, e di allargare la sfera di competenza dell'istituto, anche configurando poteri di intervento d'ufficio.

La proposta di legge n. 858 muove invece dalla constatazione circa la tendenza all'ampliamento ed alla diversificazione del livello dell'intervento del difensore civico per configurare l'istituzione di un difensore civico "comunale". L'iniziativa si richiama esplicitamente all'esperienza della città di Parma, che per prima ha deliberato l'istituzione del difensore civico comunale, sull'esempio di quelli regionali già esistenti, dopo aver instaurato un lungo contenzioso con il comitato regionale di controllo, conclusosi con una pronuncia favorevole al Comune (TAR Emilia-Romagna, sezione Parma - sentenza 12.7.1983, n. 198). L'ambito comunale viene ritenuto ottimale da più punti di vista: minore distacco fra vertice amministrativo e base popolare, più agevole risonanza dell'attività del difensore civico. Al fine di evitare una realtà di micro-difensori civici, la proposta individua comunque il limite dei comuni con più di 30.000 abitanti per l'istituzione del difensore civico.

Le ultime due proposte si pongono più propriamente l'obiettivo di giungere all'approvazione di una legge-quadro sul difensore civico, capace di completare l'evoluzione registrata nell'ordinamento regionale con l'estensione della competenza dell'istituto, sul presupposto che la quasi totalità dei rapporti tra cittadino ed amministrazione si gioca nei confronti delle amministrazioni statali, sia a livello centrale che periferico, di quelle del decentramento istituzionale e degli enti locali territoriali.

La proposta n. 1527 viene ritenuta dai vari difensori civici quella che più si avvicina alle loro esigenze: proprio prendendo come

base di partenza questo testo, una commissione di studio formata da alcuni difensori civici ha formulato a propria volta una bozza di legge-quadro per l'istituzione del difensore civico.

: La proposta socialista è da segnalare per il particolare impianto strutturale, che configura un modello operativo articolato su più livelli ed uffici di tipo quasi piramidale, basato sulla previsione di:

- 20 difensori civici regionali, destinati a svolgere la propria opera nei confronti delle pubbliche amministrazioni centrali e periferiche, degli enti, istituti, consorzi ed aziende dipendenti, vigilati o controllati dalle regioni e dalle unità sanitarie locali, con possibilità di istituzione di uffici periferici nei capoluoghi di ciascuna provincia;
- una conferenza nazionale dei difensori civici, composta dai titolari degli uffici dei difensori civici regionali;
- un difensore civico nazionale, eletto dalla conferenza e scelto tra gli ex titolari delle più alte cariche di giustizia costituzionale ed amministrativa.

Una riedizione aggiornata alla X legislatura è invece la proposta di legge n. 4142, in ordine cronologico la più recente, ad iniziativa del Consiglio regionale del Piemonte. Ancor più chiara è in questo caso la scelta di campo per un'articolazione dell'istituto a livello decentrato, dopo aver scartato l'ipotesi - avanzata in un primo tempo - di creazione di un unico difensore civico a livello nazionale, per l'ovvia constatazione che equivarrebbe all'istituzione di un vero e proprio ministero, in antitesi con la funzione stessa del difensore civico. Il livello di decentramento ottimale viene ritenuto quello regionale.

In questo quadro parlamentare, tutt'altro che uniforme, spicca da ultimo la riforma sull'ordinamento delle autonomie locali,

che accoglie improvvisamente una soluzione di ampio decentramento territoriale dell'istituto: nel testo approvato dalla Camera dei Deputati (atto camera n. 2092), all'articolo 8 si prevedeva infatti la possibilità di istituzione del difensore civico - con statuto - a livello provinciale e nei comuni con popolazione superiore a 40.000 abitanti. Con un emendamento approvato in Senato, nell'articolo 8 (divenuto articolo 9) è sparito qualsiasi riferimento ad una soglia demografica limite: l'approvazione definitiva del testo ora all'esame della Camera (atto Camera 2924 - B) porterebbe così ad una incondizionata possibilità di istituzione del difensore civico presso le amministrazioni comunali, favorendo quelle soluzioni "polverizzatrici" da più parti criticate.

3. La figura del difensore civico nell'ordinamento regionale, secondo la normativa vigente

: In questa seconda parte si muove dall'analisi comparata delle leggi regionali che si sono occupate di istituire e disciplinare la figura del difensore civico. L'arco temporale abbracciato dalla disciplina regionale è piuttosto ampio: si va dal 1974, anno in cui la Regione Toscana, per prima, ha delineato l'istituto, assumendo così un ruolo guida per la futura disciplina a livello regionale, al 1989, anno di approvazione della legge regionale della Sardegna, ultimo esempio in materia. Le due leggi poste a confronto rivelano immediatamente l'evoluzione registratasi a livello politico e giuridico nella configurazione dell'istituto, e la conseguente disomogeneità riscontrabile tra le varie leggi regionali susseguitesi negli anni.

Da un attento esame della normativa regionale si riscontra inoltre un'obiettiva difficoltà ad intendere in modo univoco il ruolo del difensore civico. Ad esso viene attribuito talora un ruolo di tutela, talaltra un ruolo di partecipazione, talaltra ancora un ruolo di controllo o ancora quello di mediazione, realizzando quindi, in sintesi, due diverse concezioni. Da un lato, quella che vede il difensore civico prevalentemente come strumento del controllo consiliare sull'esecutivo e sull'amministrazione, posto al servizio del cittadino, ma in ogni caso parte delle istituzioni; dall'altra quella che considera lo stesso come strumento di tutela del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione. Non è corretto classificare le leggi regionali secondo la preferenza data rispettivamente all'una o all'altra concezione, perchè esse presentano, in realtà, ciascuna una combinazione variamente dosata e mescolata degli elementi tipici della concezione del difensore civico come strumento del controllo consiliare (sul modello dell'Ombudsman) e di elementi tipici della concezione del difensore

civico come forma di controllo sulla pubblica amministrazione. Ciò deriva anche dal fatto che non esiste una legge-quadro in materia, che invece, allo stato delle cose, sarebbe sicuramente utile a definire il ruolo che a questo istituto si vuole dare nel nostro ordinamento e a fare chiarezza anche nei confronti di tutta una serie di questioni ancora aperte.

Parallelamente ad iniziative volte a regolamentare l'istituto in sede nazionale, si registra quindi una diversa aspirazione, tendente ad uniformare le discipline regionali vigenti. L'obiettivo è posto soprattutto dai difensori civici, in base all'ovvia constatazione dell'identità dei problemi e delle finalità di tutela del cittadino e del buon andamento dell'amministrazione nelle realtà regionali.

Un comitato di studio dei difensori civici ha pertanto elaborato uno schema-tipo di proposta di legge da sottoporre all'attenzione dei rispettivi organi legislativi regionali, allo scopo di facilitare la rapida armonizzazione della normativa esistente, raccogliendo in un unico testo, con alcune innovazioni, tutte le disposizioni più avanzate disperse fra le varie fonti regionali. Il testo così elaborato dovrebbe quindi costituire una somma delle disposizioni ritenute più valide, nella prospettiva di ritrovare e valorizzare tutte le possibilità offerte dall'ordinamento per l'estensione dei poteri del difensore civico. L'iniziativa costituirà anch'essa un dato di confronto per questo esame della disciplina regionale. Vi è subito da segnalare, peraltro, la legge della Regione Sardegna, che per l'avanzata impostazione di fondo è destinata a porsi come modello, e costituisce probabilmente, per molti aspetti, l'espressione più ampia dell'istituto compatibile con l'ordinamento vigente.

a) Competenze e poteri

La competenza istituzionale del difensore civico si realizza sempre nell'ambito delle amministrazioni regionali, nei confronti degli enti soggetti a controllo regionale e nei confronti degli enti locali, ma solo in riferimento alle funzioni delegate; in taluni casi anche nei confronti degli enti, istituti, consorzi e aziende sottoposti a vigilanza o a controllo regionale (Emilia-Romagna), o nei confronti di concessionari di pubblici servizi regionali (Sardegna).

E' esclusa, invece, da tutte le leggi regionali la possibilità di interventi del difensore civico regionale nei confronti delle attribuzioni proprie degli enti locali territoriali. E non è senza significato che già in alcune regioni dei comuni abbiano istituito un proprio difensore civico. Di fronte a tale prospettiva, che sicuramente si estenderà, si pone l'esigenza di coordinare le attività di tali organi, probabilmente a livello regionale. Il problema delle possibili interferenze fra attività del difensore civico regionale e attività del difensore civico comunale sorge per il fatto che i comuni svolgono "normalmente", oltre che funzioni proprie, anche funzioni delegate dalle regioni, ed in assenza di un adeguato coordinamento lo spezzettamento della difesa civica rischia di disorientare il cittadino.

Secondo la normativa regionale il difensore civico svolge, unico, la tutela endoprocedimentale, intervenendo normalmente non già nei confronti di un atto compiuto, bensì nei confronti dell'atto nel suo divenire.

Tutte le leggi regionali gli attribuiscono la cura del regolare svolgimento delle pratiche dei cittadini che ne facciano richiesta, l'intervento contro l'ufficio inerte, lo scrutinio di atti o fatti o comportamenti ritardati, omessi o comunque irregolarmente

compiuti - consentendo all'interessato una qualche forma di partecipazione al procedimento amministrativo - fino alla possibilità di ottenere il provvedimento voluto o di evitare il provvedimento temuto, ed evitando in tal modo di attivarsi per esperire strumenti di tutela a carattere repressivo o a carattere riparatorio.

Leggi recenti (Campania, Piemonte, Toscana, Veneto) hanno esteso il potere di intervento del difensore civico anche alle unità sanitarie locali, e ciò è da considerare sicuramente compatibile con le competenze regionali in materia sanitaria.

Ancora diversificati nelle diverse normative regionali sono i poteri decisionali conferiti al difensore civico e le misure che egli è abilitato ad adottare. Va detto che non tutte le regioni prevedono una potestà di intervento sul provvedimento adottato, bensì normalmente sulle omissioni e i ritardi. Questa indicazione è confermata dal fatto che dal punto di vista soggettivo sono gli uffici e i funzionari che vengono in rilievo, non gli organi ovvero gli uffici con competenza esterna.

I poteri decisionali sono sempre graduati e variano dall'audizione del funzionario interessato, alla fissazione del termine a procedere, all'esame congiunto della pratica, all'ispezione di tutti gli atti anche coperti da segreto d'ufficio, all'informazione degli organi statutari in caso di ulteriori ritardi o ulteriori irregolarità, alla proposta di misure disciplinari a carico del funzionario responsabile, al rapporto all'autorità giudiziaria ove nei fatti possa ravvisarsi reato.

Strettamente legato ai poteri decisionali ed alle misure dell'intervento del difensore civico è il potere di accesso alla documentazione ed agli uffici per consentire, al meglio e più efficacemente, le necessarie verifiche e i più rapidi accertamenti. Rispetto alla problematica dell'accesso all'informazione bisogna tenere

anche conto del fatto che tutte le regioni, stanno progressivamente passando ad un sistema in cui una parte cospicua dell'informazione non è più presente nei fascicoli ma è nelle memorie dei computers. Se si vorranno trattare le pratiche in modo non più tradizionale, l'accesso del difensore civico al sistema informativo delle regioni sarà una scelta che non si potrà evitare.

b) Designazione o nomina.

Nella legislazione regionale si possono ritrovare a questo proposito tre sistemi di nomina: direttamente da parte del Consiglio regionale (in otto casi), con decreto del Presidente della Giunta regionale, su designazione del Consiglio regionale (in altri otto casi), oppure con delibera della Giunta provinciale, previa designazione dell'assemblea legislativa (è il caso, anomalo per molti versi, della Provincia autonoma di Bolzano).

L'importanza dell'istituto, e la necessità che sulla persona prescelta converga il massimo consenso delle forze politiche, trovano riscontro nella disciplina prevista dalle leggi regionali per quanto concerne la maggioranza richiesta per la nomina, che per il quorum piuttosto elevato (da un minimo di 2/3 dei consiglieri assegnati alla Regione ad un massimo di 4/5, come per la Liguria), dovrebbe garantire l'indipendenza del difensore civico. In alcune regioni è prevista una possibilità di nomina a maggioranza assoluta, nell'ipotesi che nelle prime votazioni nessuno dei candidati ottenga la maggioranza richiesta.

Anomalo è il sistema di ballottaggio tra i candidati maggiormente votati adottato dalla Regione Marche, sistema previsto per l'ipotesi che dopo la quarta votazione nessun candidato ottenga la maggioranza richiesta. Difficilmente una tale scelta potrebbe garantire all'istituto quella posizione "super partes" ed "ultra partes" che lo

connota.

Generalmente è prescritto che la votazione debba avvenire a scrutinio segreto: soltanto la Toscana e l'Umbria, evidenziando ulteriormente la necessità di ampio consenso sul candidato prescelto e il rapporto di fiducia che lo lega al Consiglio regionale, richiedono espressamente una votazione per appello nominale. In due casi (Veneto e Liguria) non è specificato il sistema di votazione.

Nella bozza di progetto di legge elaborata dai difensori civici viene prevista un'elezione da parte del Consiglio regionale, a maggioranza di 2/3 dei componenti, senza ulteriori precisazioni.

Tranne il caso della Campania, dove non è prevista espressamente l'ipotesi, generalmente ogni disciplina regionale, a conferma di quel rapporto di ausiliarità e fiduciarità che ha connotato - soprattutto nella sua prima configurazione - l'istituto, prevede una possibilità di revoca del difensore civico, con procedimento e quorum paralleli a quelli di nomina, sul presupposto di "gravi motivi connessi all'esercizio delle sue funzioni". Identica su questo punto è la proposta formulata dai difensori civici.

Il Piemonte prevede la possibilità di una rinuncia all'incarico, mentre richiede una censura motivata (così anche l'Emilia Romagna) per instaurare la procedura di revoca.

Oltremodo apprezzabile per i risvolti garantistici è la disciplina dettata dalla Regione Veneto: soltanto previa motivata mozione e per gravi violazioni di legge o accertata inefficienza, il Consiglio regionale può revocare il difensore civico, dopo aver ascoltato lo stesso - qualora egli lo richieda - in seduta pubblica.

In quattro regioni (Basilicata, Lazio, Puglia, Umbria) viene espressamente esclusa la possibilità di una riconferma dell'incarico - la cui durata è fissata in cinque anni, in alcuni casi specificando il rapporto con la durata del Consiglio regionale - mentre in tre casi

(Marche, Province autonome di Trento e di Bolzano), non vi è limite alcuno alla riconferma. In altri casi (Calabria e Liguria) vi è la possibilità di una riconferma non immediata.

Più equilibrata sembra peraltro la scelta di una sola riconferma che si ritrova nella maggioranza delle regioni e nella proposta dei difensori civici. Eccessivo sembra infatti il divieto di riconferma in assoluto di una persona, che preclude ogni possibilità di sfruttare la sensibilità e l'esperienza acquisite in un primo mandato: sembra invece opportuno fissare un limite tale da garantire all'istituto un adeguato ricambio, evitando fenomeni di surrettizia "stabilizzazione".

L'esigenza di garantire la neutralità dell'istituto che forma il presupposto della sua proponibilità come "magistratura di influenza e persuasione", ha portato alla previsione nelle leggi regionali di un ampio ventaglio di cause di ineleggibilità ed incompatibilità. Un'esauriente elencazione è contenuta nelle leggi della Regione Veneto e della Regione Sardegna.

Opportuna è la previsione, quasi generalizzata (la ritroviamo in dodici regioni), dell'incompatibilità dell'istituto con "l'esercizio di qualsiasi attività di lavoro autonomo o subordinato e di qualsiasi commercio o professione": sembra peraltro eccessivo configurare l'ipotesi, sull'esempio della Regione Sardegna, come specifica causa di ineleggibilità.

Carente su questo punto è la proposta dei difensori civici, i quali propongono una generica ineleggibilità per chi rivesta una carica elettiva pubblica.

E' stato detto che il difensore civico è un istituto a cui "Intuitu personae" è intrinsecamente collegato: il suo successo dipende in prevalenza dal prestigio personale di chi ne esercita le funzioni.

Già la severità della legislazione regionale in materia di

ineleggibilità ed incompatibilità, al fine di garantire l'indipendenza dell'istituto, restringe notevolmente il campo della scelta per il consiglio regionale. Di fatto poi, anche laddove non sono richiesti ulteriori requisiti (in cinque regioni), oppure sono richiesti requisiti generici come il possesso di "particolare competenza ed esperienza giuridica o amministrativa" (ed è il caso più frequente, che viene inoltre proposto dai difensori civici), la scelta dei consigli regionali è ricaduta su giuristi di particolare esperienza ed integrità (ex magistrati o alti funzionari statali a riposo).

La legislazione regionale più recente ha recepito questa prassi, restringendo così ulteriormente i margini di scelta col descrivere tassativamente le particolari categorie entro le quali deve essere scelta la persona del difensore civico: l'esempio più severo e forse eccessivo in questo senso è senz'altro dato dalla Regione Sardegna (le categorie individuate sono: professori ordinari di università in materia giuridica, magistrati di grado non inferiore a consigliere di cassazione a riposo delle giurisdizioni ordinarie o avvocati patrocinanti in Cassazione che abbiano svolto per quindici anni la professione).

Per quanto riguarda il trattamento economico, in linea di massima le leggi regionali garantiscono al difensore civico la medesima posizione dei consiglieri regionali: il compenso più basso viene previsto dalla Regione Basilicata (indennità omnicomprensiva pari al 50 % di quella netta percepita dal consigliere regionale), mentre il Veneto preferisce rinviare all'indennità stabilita per i membri della Giunta regionale. Singolare è il meccanismo di determinazione previsto dalla Regione Marche, attraverso un rinvio alla retribuzione corrisposta ai direttori generali dai ministeri.

c) Apparato organizzativo

E' ovvio che la credibilità dell'istituto, diretta conseguenza della sua funzionalità, è in stretto rapporto con l'apparato burocratico e la disponibilità di una adeguata sede e di strumenti operativi. Le leggi regionali riservano poco spazio all'esigenza di garantire un adeguato supporto all'istituto che, tranne il caso della Provincia autonoma di Bolzano (ove il difensore civico è istituito presso la Giunta provinciale), ha sede presso il Consiglio regionale. Soltanto la Regione Marche specifica in legge la dotazione organica dell'ufficio. In genere alla dotazione organica, ai locali, ai mezzi necessari per il funzionamento dell'ufficio provvede, sentito il difensore civico, l'ufficio di Presidenza del Consiglio regionale o il Consiglio regionale stesso con propria deliberazione o con regolamento: è da sottolineare peraltro il fatto che non sempre viene coinvolto il difensore civico, cosicché spesso questo aspetto viene poco opportunamente lasciato ad una unilaterale determinazione del Consiglio o dell'ufficio di Presidenza. Il personale proviene per lo più dal ruolo consiliare, senza alcuna specificazione circa la professionalità richiesta.

Un'innovazione pregevole è contenuta nella disciplina della Regione Veneto, ove al difensore civico viene garantita la possibilità di avvalersi, oltre che dell'assistenza degli uffici regionali, di professionisti tratti dagli albi dei consulenti tecnici esistenti negli uffici giudiziari dei distretti delle Corti d'appello. Considerata la varietà delle questioni all'esame dell'ufficio, e le complessità tecniche spesso riscontrabili, si può affermare che la previsione sia quantomeno opportuna e possa in alcuni casi costituire un valido strumento operativo. Non a caso sollecitazioni in questo senso sono venute proprio dai vari difensore civici regionali, che hanno

specificamente disciplinato questo punto nella loro proposta.

Interessante in tema di organizzazione degli uffici è la proposta del difensore civico campano, il quale suggerisce l'istituzione di una commissione consultiva, formata da esperti in materie giuridico-amministrative, alla quale il difensore civico possa rivolgersi per un parere in casi particolarmente complessi e opinabili.

Un altro aspetto che l'attività dei difensori civici ha contribuito a porre in rilievo concerne la necessità di garantire una distribuzione omogenea del servizio sul territorio: ciò, sia al fine di garantirne l'accessibilità, sia al fine di riequilibrare i dati dell'utenza tra centro e periferia.

Una risposta adeguata in questo senso si rinviene ancora nella legge della Regione Sardegna, con la previsione dell'attivazione di sedi periferiche presso le città sedi di comitati circoscrizionali di controllo sugli atti degli enti locali. Medesima soluzione decentrata è seguita dalle Regioni Veneto e Liguria. In Friuli - Venezia Giulia e in Provincia di Trento viene privilegiata l'attivazione di recapiti periodici periferici, sempre nella medesima ottica di favorire i contatti decentrati.

Da segnalare l'attenzione prestata dalla Regione Friuli - Venezia Giulia al problema delle minoranze: la legge prevede infatti che l'organizzazione dell'ufficio sia rispondente all'esigenza della popolazione slovena di potersi esprimere nella propria lingua.

In alcuni casi viene specificata la possibilità per il difensore civico di avvalersi della collaborazione dell'ufficio del servizio regionale di collegamento di Roma, visti i contatti dello stesso con enti nazionali ed organi dell'amministrazione dello Stato: questa previsione è singolare, in quanto viene indirettamente a confermare e sancire il ruolo extraistituzionale assunto da difensore civico.

d) Rapporti con gli organi statutari e giudiziari

Veniamo ora al tema dei rapporti dell'istituto con gli organi statutari, in particolare il Consiglio regionale, gli organi giudiziari di controllo, i rimedi amministrativi e gli organi di informazione.

Il momento di contatto istituzionalmente previsto tra difensore civico e Consiglio regionale è rappresentato dalla presentazione annuale (soltanto nel caso della Puglia è prevista una diversa scadenza, semestrale) sull'attività svolta dall'ufficio, con eventuali proposte di innovazioni normative o amministrative. Pur non essendo esplicitamente prevista in tutte le regioni, la formulazione nelle relazioni di proposte e suggerimenti in campo sia amministrativo che normativo (l'assunzione quindi di un ruolo più propriamente "politico") costituisce una costante dell'attività svolta dai vari difensore civici regionali. Solo in tre regioni (Lazio, Toscana, Umbria) del resto, non si fa riferimento a questo contenuto eventuale della relazione. Proprio attraverso quest'opera di informazione e segnalazione di problemi generali si sono potuti conseguire alcuni risultati apprezzabili sul piano normativo, mediante l'emanazione di quei provvedimenti o di quelle leggi sollecitate dai difensori civici.

Indubbiamente più valida è la scelta operata da alcune regioni che prevedono espressamente la discussione (Piemonte e Puglia), o l'esame della relazione da parte del Consiglio regionale, in qualche caso previa audizione del difensore civico da parte della commissione consiliare competente (Liguria).

Soltanto in cinque casi questo esame da parte del Consiglio non è previsto (Emilia Romagna, Lazio, Toscana, Province autonome di Trento e di Bolzano), e certamente viene meno un momento di confronto con le forze politiche che può contribuire ad un immediato riscontro

delle situazioni di inefficienza riscontrate. Un efficace strumento, per così dire di secondo grado, è previsto nella legge della Regione Campania: qualora infatti il Consiglio regionale non prenda in esame la relazione: entro 30 giorni dall'invio, il difensore civico può svolgere direttamente un'indagine conoscitiva, i cui risultati formeranno a propria volta oggetto di un'ulteriore specifica relazione al Consiglio.

Non è sempre e soltanto a scadenza annuale questo contatto tra difensore civico e consiglio regionale: tranne alcune ipotesi (Lazio, Liguria e Provincia autonoma di Bolzano), in casi di particolare importanza ed urgenza il difensore civico può inviare relazioni "ad hoc" al Consiglio regionale. Si tratta di un meccanismo indubbiamente efficace, che consente di instaurare un immediato contatto tra l'attività dell'ufficio ed i lavori del Consiglio regionale, contribuendo ad evidenziare in misura ancor maggiore il ruolo propositivo e "politico" dell'istituto. E' innegabile l'esistenza di situazioni nelle quali la tempestività dell'informazione agli organi competenti costituisce un fondamentale strumento di intervento.

La centralità dei rapporti con il Consiglio regionale viene evidenziata anche nella proposta formulata dai difensori civici, che lamentano lo scarso utilizzo dell'istituto da parte del consiglio stesso come sensibile strumento di rilevazione del rendimento amministrativo, e anche di informazione sulla funzionalità degli atti normativi e supporto tecnico per una più efficace azione di sindacato ispettivo.

In alcune ipotesi (Campania, Friuli - Venezia Giulia, Umbria), è prevista anche la possibilità di inviare relazioni dettagliate alla Giunta regionale o al suo Presidente.

Un coinvolgimento più articolato degli organi consiliari ed uno scambio di informazioni più capillare sull'attività del difensore civico sono previsti in alcune discipline regionali, specialmente di più recente approvazione: su questo particolare aspetto non si soffermano

invece le leggi delle regioni Campania, Marche, e delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Merita segnalazione la legge della Regione Sardegna, che, sul modello del Piemonte, prevede l'invio alla commissione consiliare competente per materia, che può farne oggetto di discussione e risoluzione, delle osservazioni e dei rilievi formulati dal difensore civico in relazione ad ogni pratica. La commissione è poi obbligata ad esaminare le osservazioni ed i rilievi inviati qualora il difensore civico ne faccia espressa richiesta. La Regione Piemonte prevede un analogo procedimento di attivazione delle commissioni, mentre il Veneto prevede la possibilità che la commissione consiliare stessa convochi il difensore civico per avere chiarimenti sulla attività svolta.

A conferma dell'importanza dei rapporti con gli organi consiliari, nella bozza predisposta dai difensori civici è riservata una specifica disciplina, mutuata da alcune leggi regionali, all'aspetto relativo ai rapporti con le commissioni consiliari.

Nell'esercizio delle sue funzioni il difensore civico può anche segnalare agli organi statutari della regione le "disfunzioni o i disservizi presso altri uffici della pubblica amministrazione" (Emilia-Romagna, Friuli - Venezia Giulia, Umbria), oppure riferire direttamente all'amministrazione interessata, informandone la giunta regionale (Veneto).

Più genericamente, le leggi regionali prevedono una comunicazione agli organi statutari competenti nel momento in cui il difensore civico chiede al funzionario responsabile un esame congiunto della pratica. Medesima comunicazione viene inviata qualora, dopo l'intervento del difensore civico con la fissazione di un termine massimo per la definizione della pratica, si verificano ulteriori ritardi o disfunzioni.

I rapporti dell'istituto con i mezzi di informazione non

trovano solitamente una disciplina specifica a livello regionale. E' stato da più parti osservato come l'opinione pubblica sia naturale alleata del difensore civico: dall'informazione sulla sua esistenza e sulle modalità di funzionamento dipendono in gran parte le stesse prospettive di evoluzione dell'istituto. Questa circostanza è stata immediatamente percepita dai difensori civici, che pur nel silenzio delle leggi regionali hanno cercato di utilizzare al meglio le possibilità loro offerte dai mezzi di comunicazione esistenti, soprattutto a livello locale, impostando vere e proprie campagne divulgative anche attraverso la pubblicazione di appositi opuscoli (vedi ad esempio in Emilia Romagna, Friuli - Venezia Giulia e Piemonte). Le leggi regionali prevedono in genere un'attività di informazione solo sulla relazione del difensore civico, attraverso la pubblicazione sul bollettino ufficiale della regione, o gli organi di stampa della Regione o indipendenti (come nel caso del Veneto). In cinque regioni soltanto (Emilia - Romagna, Piemonte, Puglia, Sardegna, Veneto), si è cercato di rispondere adeguatamente alle esigenze manifestate dai difensori civici, disciplinando espressamente la possibilità di avere un contatto diretto con i mezzi di informazione. L'esperienza dimostra comunque le difficoltà e gli ostacoli che trova a livello regionale una disposizione volta a consentire un accesso diretto dell'istituto all'esterno.

La legge della Regione Sardegna prevede la facoltà del difensore civico di informare la stampa e i mezzi di informazione delle attività da lui svolte. Analoga soluzione è adottata dal Piemonte: "il difensore civico può tenere rapporti diretti con gli organi di informazione". Meritoria è anche la disciplina prevista dalla Regione Puglia e dalla Regione Emilia - Romagna . In Friuli - Venezia Giulia è invece sull'amministrazione regionale che incombe l'obbligo di pubblicizzare "adeguatamente" l'attività e i risultati dell'attività dell'ufficio.

Nel senso di un adeguamento generale ai principi contenuti nelle leggi sopra citate è la bozza predisposta da difensori civili.

Un altro aspetto importante riguarda le connessioni e le possibili interferenze tra l'attività del difensore civile e la presentazione di ricorsi amministrativi o giurisdizionali.

E' stato infatti evidenziato come tra difensore civile e giudice amministrativo non si verificano sostanziali diversità di situazioni tutelate, essendo prevalentemente temporale il momento di differenziazione dei due istituti: il difensore civile assume infatti un ruolo fondamentale come organo di "giustizia" nel sollecitare l'amministrazione ad esercitare il proprio potere-dovere di autotutela. L'istituto può quindi essere visto in funzione di rimedio alternativo alla giustizia amministrativa: alternativa credibile proprio per le caratteristiche di neutralità e indipendenza che lo rendono affine agli organi giurisdizionali.

Nonostante queste premesse, in tre regioni (Calabria, Campania, Lazio) è espressamente stabilita l'improponibilità o l'improcedibilità dell'istanza al difensore civile nell'ipotesi della presentazione di un ricorso amministrativo o giurisdizionale. In altri casi è invece espressamente sancita la compatibilità tra i due tipi di tutela (Emilia Romagna, Liguria, Marche, Veneto, Sardegna): talvolta la legge si limita ad aggiungere che in presenza di un ricorso il difensore civile può sospendere, discrezionalmente ed in attesa della pronuncia dell'autorità competente, il procedimento di fronte a sé. Le altre leggi regionali non dicono nulla in proposito: dovendosi ritenere che la preclusione vada disposta espressamente, l'attività del difensore civile, in questi casi, può esplicarsi liberamente ed in piena concorrenza con l'esperimento di rimedi giurisdizionali o amministrativi, come del resto auspicato anche dagli stessi difensori civili nella loro proposta.

Un aspetto parallelo a quello appena esaminato concerne l'obbligo di rapporto all'autorità giudiziaria, che viene configurato a carico del difensore civico qualora nell'esercizio delle sue funzioni venga a conoscenza di fatti, da chiunque commessi, che possono costituire reato (la formula è tratta dalla bozza di disegno regionale predisposta dai difensore civici).

In sei regioni (Calabria, Campania, Friuli - Venezia Giulia, Lombardia, Sardegna), possiamo trovare l'esplicitazione di tale obbligo di rapporto: solo nel caso della Liguria è prevista per il difensore civico una facoltà di segnalazione alla Corte dei Conti delle irregolarità di cui sia venuto a conoscenza.

Da parte dei difensori civici proviene il suggerimento circa l'inserimento di una norma che preveda la segnalazione al Procuratore generale della Corte dei Conti di eventuali irregolarità che possano comportare responsabilità contabile o amministrativa.

Riguardo a questo punto va peraltro chiarito se al difensore civico debba essere attribuita la qualifica di pubblico ufficiale: nel caso di risposta affermativa, diventa pacifico, anche se è bene esplicitarlo in norme scritte, che al difensore civico va applicato il principio generale, vigente nel sistema processuale italiano, per il quale un qualunque pubblico ufficiale che nell'esercizio o a causa delle sue funzioni abbia notizia di un reato ha l'obbligo di farne rapporto (obbligo che è accompagnato anche da una sanzione penale).

e) Legittimazione attiva

Veniamo ora all'aspetto più propriamente operativo, cioè ai soggetti attivi e alle modalità di attivazione dell'intervento del difensore civico.

Generalmente la legislazione regionale individua un presupposto di procedibilità per adire il difensore civico: l'interessato può infatti rivolgersi a quest'ultimo solo dopo aver inoltrato un'apposita richiesta all'amministrazione, e sul presupposto che entro un determinato lasso di tempo - dai 20 ai 60 giorni (Calabria) - non sia pervenuta risposta oppure sia pervenuta una risposta insoddisfacente.

La legge della Regione Piemonte prevede una valutazione da parte del difensore civico relativamente alla circostanza "se siano state esperite le ordinarie vie di rapporto con l'amministrazione": in altri casi si richiede un controllo circa l'esperimento di "ragionevoli tentativi per rimuovere ritardi, irregolarità o disfunzioni" (Basilicata, Emilia - Romagna).

In cinque regioni (Campania, Marche, Piemonte, Puglia, Veneto), non viene invece prevista la necessità di una previa istanza all'amministrazione.

Al di là delle affermazioni della legge, nella realtà l'attività del difensore civico è sempre stata improntata al principio della libertà delle forme, e non assume alcun rilievo il fatto di non aver previamente contattato l'amministrazione. Le modalità di presentazione dell'istanza al difensore civico vengono così facilitate ampiamente: non a caso nella proposta formulata dai difensori civici, l'intervento può essere richiesto dall'interessato "senza particolari formalità".

Parallelamente all'estensione delle competenze nei confronti dei soggetti passivi della sua attività, il difensore civico vede ampliare la categoria dei soggetti promotori dell'intervento, attraverso un'estensione legislativa della legittimazione attiva. La formula più ampia è adottata dalla Regione Liguria, che abilita "chiunque, privato, ente, associazione, anche di fatto" a richiedere l'intervento del

difensore civico, configurando quasi una sorta di azione popolare (analogamente prevede la Regione Friuli - Venezia Giulia).

L'accezione più ristretta in tema di legittimazione attiva si rinviene nel caso della Toscana, che prevede una richiesta esclusivamente da parte di "singoli cittadini". La Regione Piemonte prevede la attivazione - in via normale - su istanza di chi ha richiesto un atto dovuto e non lo ha ottenuto senza giustificato motivo.

Le definizioni contenute nelle leggi regionali sono comunque generalmente ampie e prevedono la possibilità di accedere all'ufficio da parte di singoli, associazioni, enti e formazioni sociali.

Una limitazione della legittimazione attiva è peraltro contenuta in alcune leggi regionali più recenti, ove viene esclusa la possibilità di adire il difensore civico per i consiglieri regionali e i dipendenti della regione o delle amministrazioni da essa vigilate (su questioni inerenti il rapporto di pubblico impiego), o in materia di pubblico impiego di per sè (Basilicata, Emilia-Romagna, Liguria, Sardegna, Veneto). La prima limitazione si spiega agevolmente con l'esigenza di tutela dell'indipendenza dell'istituto. La seconda limitazione non pare legittima, in quanto fonte di una disparità di trattamento che non può essere giustificata dalla necessità di evitare un eccessivo uso dell'istituto da parte dei dipendenti pubblici. Perplesità in questo senso sono state evidenziate nella relazione del difensore civico emiliano - romagnolo per l'anno 1985.

Una dilatazione delle competenze direttamente collegata alla legittimazione attiva si è avuta in quelle leggi regionali che configurano la possibilità di un intervento d'ufficio ad opera del difensore civico. Una possibilità incondizionata in questo senso è prevista dalla legislazione dell'Emilia - Romagna, del Lazio e della Puglia. La proposta dei difensori civici mira ad una generalizzazione dell'intervento d'ufficio. In quattro regioni l'intervento d'ufficio è

invece limitato alla presenza di circostanze particolari: "di fronte a casi di particolari gravità già noti e che stiano preoccupando la cittadinanza" (Lombardia), "nei procedimenti amministrativi che presentino un diffuso interesse per la collettività" (Friuli - Venezia Giulia), "a fronte di casi di particolare rilievo" (Piemonte), in casi che "destino particolare allarme o preoccupazione nella cittadinanza" (Sardegna).

Soltanto in due realtà regionali (Toscana e Provincia autonoma di Bolzano), non è prevista alcuna possibilità di autonoma iniziativa da parte del difensore civico.

Spesso la possibilità di attivazione d'ufficio è limitata alla condizione dell'analogia con una pratica in esame: si tratta di una condizione che coesiste talvolta con clausole che consentono un intervento più generale (vedi il caso del Friuli - Venezia Giulia, della Lombardia, del Piemonte e della Sardegna), mentre talvolta è posta come limite assoluto all'azione dell'istituto (Basilicata, Calabria, Campania, Liguria, Marche, Umbria, Veneto, Provincia autonoma di Trento).

4. Considerazioni finali.

Dall'esame delle iniziative legislative a livello nazionale e della disciplina vigente nell'ordinamento regionale, si coglie l'impressione che la figura del difensore civico si trovi, dopo alterne fasi di assestamento, ad un punto cruciale della sua pur giovane esistenza.

Sinteticamente si può pertanto affermare che l'istituto sia di fronte ad un'alternativa alla quale non può sfuggire: compiere un salto di qualità oppure rimanere un isolato punto di riferimento per il cittadino, inevitabilmente destinato a perdere credibilità dopo una prima fase di entusiasmo.

Questa seconda alternativa si basa su alcune considerazioni di fondo. In primo luogo vi è l'esperienza maturata dai difensori civici in questi primi quindici anni di attività: da essa scaturisce un dato tanto ovvio quanto fondamentale, e cioè l'impossibilità di impostare un nuovo rapporto tra amministrazione e cittadino esclusivamente facendo affidamento su un istituto inserito "ex novo" in un contesto normativo inadeguato. Il ruolo del difensore civico può acquistare una sua dignità in un ordinamento dove, grazie ad una effettiva disciplina del procedimento, esista la possibilità di individuare i momenti in cui intervenire ed i soggetti con cui interloquire, dove un'amministrazione attenta ai contributi offerti dal cittadino e disposta ad attuare i suoi poteri di autotutela non rappresenti l'eccezione. Il discorso potrebbe andare avanti e coinvolgere altri aspetti dell'ordinamento.

Probabilmente il successo di una figura come il difensore civico presuppone una diversa cultura politica e giuridica: ciò spiegherebbe l'esperienza positiva di altri ordinamenti.

Rimane il fatto che, se lasciato a se stesso, avulso da un

più generale quadro di riforma della pubblica amministrazione, anche il difensore civico finirà per costituire l'esempio di una concezione "paternalistica" dei rapporti tra amministrazione e cittadino.

In questo momento si parla ormai quotidianamente di riforme istituzionali: anche quella della pubblica amministrazione, della sua efficienza e quindi della sua capacità di dare risposte immediate ai sempre nuovi problemi del paese e dei singoli cittadini, si pone come una "grande riforma".

Viene ormai ripetuto all'infinito che rispetto all'appuntamento comunitario del 1992 la vera grande preoccupazione è rappresentata dalla non competitività dell'apparato burocratico italiano rispetto alle strutture più avanzate di alcuni stati membri della Comunità. Pur non dimenticando che ci sono altre questioni di ordine legislativo e infrastrutturale da risolvere, tuttavia il problema dell'efficienza della pubblica amministrazione resta un quesito da sciogliere, anche perchè da esso dipende in grande misura efficienza economica del Paese.

Il difensore civico, per la sua funzione, in quanto strumento di raccordo e di mediazione degli interessi della pubblica amministrazione da un lato, con le esigenze del cittadino dall'altro, può e deve inserirsi in questo processo di riforma.

Un'altra considerazione si basa sulla tendenza alla frammentazione territoriale dell'istituto evidenziata nella discussione sul disegno di legge relativo all'ordinamento delle autonomie locali: su questo argomento si ritornerà fra breve.

Veniamo alle prospettive di riforma dell'istituto, in risposta alle esigenze da più parti manifestate.

Dal dibattito sulle riforme istituzionali impostato nella IX legislatura proviene un chiaro invito circa la costituzionalizzazione dell'istituto (conclusioni della Commissione Bozzi), con rinvio alla

legge nazionale per la sua disciplina. Si tratta certamente di una soluzione auspicabile, che contribuirebbe al rafforzamento dell'istituto e gli consentirebbe di estenderne le competenze, offrendo parallelamente i presupposti per un intervento statale in una materia, come quella dell'ordinamento degli uffici, di competenza regionale. La soluzione, peraltro, è improponibile a medio termine, per le ovvie difficoltà che trova una qualsiasi iniziativa di riforma costituzionale.

Un secondo obiettivo, a scalare, è costituito dall'estensione delle competenze dell'istituto. Nella relazione del pdl 4142 (di iniziativa del Consiglio regionale del Piemonte) si ritrova infatti una triste constatazione: "la competenza funzionale della carica del difensore civico, istituita dalla regione, è di scarsa utilità per il cittadino, il quale, perchè l'istituto in argomento possa essere proficuamente da lui utilizzato, deve essere tutelato anche nei confronti di tutti gli enti e le istituzioni con i quali viene in rapporto per la realizzazione delle sue prospettive".

L'estensione delle competenze in parola ha quindi due poli di riferimento fondamentali: l'amministrazione centrale e gli enti locali, in particolare le amministrazioni comunali. Riguardo a quest'ultimo punto ogni prospettiva di futuro ampliamento di competenze sembra compromessa alla luce del disegno di legge sull'ordinamento delle autonomie locali, attualmente in discussione al Parlamento: la previsione circa l'istituzione di difensori civici comunali e provinciali sembra a questo punto bloccare la via verso la disciplina di un istituto che a livello regionale possa convogliare con uniformità di intervento e di metodologia la tutela del cittadino. Anche se non è prevedibile l'istituzione di tanti difensori civici quanti sono i comuni italiani, certo la scelta verso un istituto a limitata competenza territoriale allontana sempre più quella prospettiva di omogeneizzazione, tanto auspicata, introducendo elementi di

disorientamento che tendono a penalizzare più che a facilitare la tutela del cittadino. Si pensi soltanto ai momenti di interferenza tra difensore civico comunale e regionale che deriverebbero dalla distinzione tra attività proprie e delegate del comune.

Qualora il disegno di legge sulle autonomie locali venisse approvato senza ulteriori modificazioni sul punto, diverrebbe improrogabile la ricerca di mezzi e strumenti adeguati per coordinare e garantire la convivenza tra l'istituto quale ora è configurato a livello regionale e le nuove articolazioni poste a livello comunale e provinciale. Forse sarà attraverso lo strumento delle convenzioni - attualmente previsto da alcune regioni - che potrà essere data una risposta all'eventuale proliferare dell'istituto: per i comuni di minore dimensione lo strumento in parola rimarrà probabilmente una scelta obbligata, visti i costi organizzativi di una indiscriminata istituzione. Certo è il fatto che l'istituto non potrà più presentarsi con caratteri uniformi nei riguardi del cittadino.

Non si presenta di facile soluzione neppure il secondo aspetto, relativo all'estensione delle competenze nei confronti dell'amministrazione statale e degli enti pubblici con competenza funzionale a livello nazionale e locale. Un intervento statale volto a disciplinare le competenze del difensore civico ricadrebbe inevitabilmente in un campo di competenza regionale (di tipo concorrente per le regioni a statuto ordinario ed esclusivo per le regioni a statuto speciale), qual'è l'ordinamento degli uffici e del personale. Se per le regioni ordinarie dovrebbe quindi trattarsi di una legge-quadro che fissi i principi fondamentali della materia, per le regioni a statuto speciale l'intervento statale dovrebbe essere supportato addirittura da esigenze di interesse nazionale.

A questo proposito non costituisce una risposta adeguata il tentativo (che si ritrova nella bozza di legge-quadro predisposta dai

difensori civici) di inserire nella legge-quadro una formula simile a quella che si ritrova in alcune leggi, formula già censurata dalla stessa Corte costituzionale ("le disposizioni della presente legge costituiscono principi fondamentali della materia ex articolo 117 della Costituzione per le regioni ordinarie e norme di riforma economico-sociale per le regioni a statuto speciale").

Certo, sembra difficile configurare una valorizzazione dell'istituto che lasci intatta la sfera di competenza regionale, ed a questo proposito è singolare la posizione assunta dalla stessa conferenza dei Presidenti dei Consigli (riunione di Treste , 7 - 8 luglio 1989) nell'auspicare una "legge-quadro nazionale sull'istituto del difensore civico al fine di potenziarne le funzioni e renderlo sempre più adeguato alle esigenze di difesa e tutela dei diritti dei cittadini".

Obiettivo minimale, a questo punto, sembra il raggiungimento di un livello sufficientemente comparabile delle varie leggi regionali istitutive del difensore civico: livello, possibilmente, tendente a recepire le espressioni di definizioni più mature raggiunte dall'istituto (vedi a questo proposito, la legge della Regione Sardegna che, pur essendo ancora inattuata a distanza di più di un anno dalla sua approvazione, sembra proporsi da più punti di vista come modello). L'arco temporale di approvazione delle leggi in materia è infatti piuttosto ampio, e dall'esame delle varie discipline regionali scaturisce una significativa disomogeneità.

Il problema principale consiste nel ritrovare gli strumenti e le sedi adeguati per raggiungere questo obiettivo.

Potrebbe ipotizzarsi un coinvolgimento della Conferenza dei Presidenti, opportunamente supportata da un'iniziativa di carattere tecnico da parte dei funzionari regionali.

Una seconda alternativa, scaturita dalle proposte dei

difensori civici, presenta aspetti più originali, anche se utopistici, ed è costituita dalla contemporanea presentazione presso tutte le assemblee legislative regionali di un identico disegno di legge. L'iniziativa avrebbe certamente un sapore provocatorio, ma difficilmente potrebbe portare ad apprezzabili risultati.

Probabilmente la via migliore è costituita ancora da una legge-quadro, che detti i punti principali al fine di rendere omogenee le varie discipline regionali, confermando comunque l'attuale impostazione - livello regionale e organo regionale - dell'istituto. Il fine di garantire una tutela adeguata al cittadino potrebbe supportare questo intervento, connotandolo dei caratteri di normativa di interesse nazionale. Con l'occasione si potrebbe pensare ad una norma con la quale lo Stato attribuisca o deleghi al difensore civico regionale i poteri di intervento anche per materie ed enti a carattere sovraregionale.

Non ci si nasconde che questa prospettiva ha un certo qual sapore di compromesso, e quasi di reciproca dismissione di poteri da parte dello Stato e delle regioni. Al momento sembra comunque l'unica soluzione possibile per garantire una significativa evoluzione dell'istituto che, non va dimenticato, corre anche il rischio di un sorpasso a destra, derivante dalla prospettiva di creazione di "Ombudsman" sovranazionali, a livello europeo o sovranazionale.

maggio 1990

- Laura Morandi -

(Consiglio provinciale di Trento)

- Maria Trani -

(Giunta regionale Umbria)

ALL. N. 1

Leggi regionali istitutive del difensore civico

BASILICATA	L.R. 14.06.1986, n. 11
CALABRIA	L.R. 16.01.1985, n. 4
CAMPANIA	L.R. 11.08.1978, n. 23 L.R. 08.03.1985, n. 15
EMILIA ROMAGNA	L.R. 06.07.1984, n. 37
FRIULI VENEZIA GIULIA	L.R. 23.04.1981, n. 20 L.R. 29.08.1987, n. 27
LAZIO	L.R. 28.02.1980, n. 17 L.R. 11.04.1985, n. 40
LIGURIA	L.R. 05.08.1986, n. 17
LOMBARDIA	L.R. 18.01.1980, n. 7 L.R. 10.09.1984, n. 52
MARCHE	L.R. 14.10.1981, n. 29
PIEMONTE	L.R. 09.12.1981, n. 50
PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO	L.P. 09.06.1983, n. 15
PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO	L.P. 20.12.1982, n. 28 L.P. 05.11.1984, n. 11 L.P. 05.09.1988, n. 32
PUGLIA	L.R. 09.07.1981, n. 38
SARDEGNA	L.R. 17.01.1989, n. 4
TOSCANA	L.R. 21.01.1974, n. 8 L.R. 17.08.1977, n. 49
UMBRIA	L.R. 22.08.1979, n. 48
VENETO	L.R. 06.06.1988, n. 28