

**CONSIGLIO REGIONALE DELLE MARCHE  
-UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO-**

**RELAZIONE SULL'ATTIVITA' SVOLTA NELL'ANNO 2001**

La presente relazione sull'attività svolta nell'anno 2001 dall'Ufficio del Difensore Civico della Regione Marche viene presentata al Consiglio Regionale, ai sensi della L.R. 14 ottobre 1981, n. 29, articolo 9, nonché agli Onorevoli Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, ai sensi della legge 15 maggio 1997, n° 127, art. 16.

Ancona, - marzo 2002

## 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 26 aprile 1990 n.30 art.35  
“ Organizzazione amministrativa della Regione”
- 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 .”
- D.lgs 18 agosto 2000 n.267 – art.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”

## **INTRODUZIONE**

Quando, nel febbraio 2001, ho ricevuto l'incarico di avviare la mia nuova attività di difesa civica, dopo aver prestato servizio nel Ministero dell'Interno per oltre 42 anni, di cui circa 15 in qualità di Prefetto e di Commissario del Governo, piena è stata la consapevolezza che, nonostante l'esperienza maturata tutta in questa Regione nel settore pubblico-amministrativo, le difficoltà non sarebbero state poche, né di poco conto. Ciò anche dopo il lavoro svolto, con tanto impegno e professionalità, dal mio illustre predecessore, On.le Avv. Giorgio De Sabbata, che qui desidero ringraziare sentitamente.

E' questa la mia prima relazione annuale che risente, certamente, di alcune circostanze di condizionamento: periodo limitato, debito di apprendimento, e, soprattutto, esigenza di ricomposizione di un Ufficio e di una struttura carente di mezzi operativi e di risorse umane che, solo in parte, sono stati integrati nel corso dell'anno.

Con disagio e preoccupazione ho, invero, dovuto affrontare l'inizio del mio lavoro a causa di un sistema organizzativo che rischiava di collassare e per carenza di personale rispetto all'organico di dotazione e per la presenza di una struttura priva di strumenti tecnico - giuridici nonché dei necessari supporti telematici. A ciò aggiungasi un mancato, opportuno aggiornamento e adeguamento della normativa regionale, che crea altre difficoltà nello svolgimento del lavoro quotidiano.

Carenze tutte già evidenziate anche dal mio predecessore ma che si sono maggiormente avvertite poiché, come noto, nel frattempo al Difensore Civico Regionale, a differenza di altre Autorità istituite per specifici settori, è stata riconosciuta dal legislatore una competenza pressoché generale con sfera di

interventi in tutti i versanti della pubblica amministrazione presente sul territorio (salvo per quelle operanti in tema di giustizia, difesa e sicurezza pubblica).

Al quadro legislativo di riferimento e alle relative funzioni ho cercato comunque di attenermi scrupolosamente nell'impostare e svolgere l'attività dell'Ufficio.

Ho così avviato, con assiduo impegno, la mia attività, conscio di assumere un lavoro delicato, ma che, nel contempo, ho sentito molto gratificante; ho avvertito subito la necessità di valorizzare l'utilità pratica dell'Istituto che, per tanti cittadini e categorie sociali, doveva essere il punto di riferimento per avere risposte tempestive e, se possibile, risolutive ai loro problemi nonché un interlocutore sempre disponibile, attento e sensibile nell'ascolto, spesso in tematiche di notevole spessore giuridico e di interesse sociale.

Con me, tutto l'Ufficio ha così sentito la necessità di dare effettivo senso e contenuto ad una Istituzione che caratterizza ormai la cultura delle democrazie avanzate e che da tutti è avvertito come un organo istituzionalmente chiamato a correggere le inadempienze, i ritardi e le disfunzioni della Pubblica Amministrazione.

La relazione non ha la pretesa di riassumere dieci mesi di attività che, per la estrema varietà dei temi trattati, mal si presta ad un lavoro ordinato e organico di sintesi; non sarà però una mera elencazione di casistiche, ma un consuntivo di esperienze e di risultati conseguiti a seguito di un lavoro certamente complesso e pieno di problematiche.

Un profilo di bilancio, dunque, che non ha potuto, poi, evitare i limiti e le difficoltà del primo approccio conoscitivo con i problemi, con i servizi e con le Istituzioni.

L'Istituto risulta ormai abbastanza noto ai cittadini ed è sempre più avvertita la potenzialità del suo servizio che ha come caratteristiche fondamentali il facile accesso, l'informalità, l'indipendenza e che si fa apprezzare dai cittadini stessi in quanto, con il supporto del Difensore Civico, in concreto, possono stabilire un rapporto alla pari con le pubbliche amministrazioni.

E' però intendimento di questo Ufficio dare più informazioni al cittadino e di svolgere opportuna opera di divulgazione dell'Istituto stesso per farne maggiormente conoscere l'esistenza, la sua reale natura, i compiti e le sue attribuzioni; a tal fine è allo studio la redazione di un opuscolo con le indicazioni essenziali sulle facoltà della Difesa Civica che sarà divulgato capillarmente, dopo apposita presentazione alla stampa.

Si è provveduto intanto a implementare un sito Internet, in fase di sviluppo e perfezionamento, attraverso il quale si potranno avere notizie basilari sull'attività dell'Ufficio, fornendo anche notizie su tutta la rete di Difesa Civica esistente.

Intanto ho fortemente avvertito la necessità e il desiderio di avvicinare maggiormente all'Istituto i cittadini di tutta la Regione, che ho potuto subito soddisfare attraverso la trasferta periodica, a cadenza mensile, dell'Ufficio nei vari Capoluoghi della Regione, con ciò integrando quanto già faceva il mio predecessore per la città di Ascoli Piceno.

Al riguardo è intendimento di estendere l'accesso anche nei Comuni maggiori della Regione; alcuni Enti, poi, avrebbero anche manifestato l'intendimento di addivenire a convenzioni con l'Ufficio stesso per usufruire dell'attività e realizzare quindi, in loco, la Difesa Civica.

Un ringraziamento intendo subito esprimere ai competenti Organi Regionali per avermi così consentito di estendere sul territorio l'attività dell'Ufficio ed uguali sentimenti rivolgo agli Amministratori Locali che mi hanno messo a disposizione le necessarie strutture.

Ciò premesso, non mi sembra superfluo ricordare, molto sinteticamente, l'espansione che, ormai, ha avuto la Difesa Civica nel mondo: è noto che l'Istituto è sorto in conseguenza del regime parlamentare ai primi dell'ottocento in Svezia ma che, solo negli ultimi 50 - 60 anni, esso, con diversi nomi e funzioni, si è rapidamente attestato dovunque, compresi i Continenti dell'Africa e dell'America Latina, in concomitanza con l'accresciuta aspirazione dei

cittadini a far valere i propri diritti di personalità nei confronti delle Istituzioni Pubbliche.

Sono ovviamente mutati le caratteristiche, i poteri, le attribuzioni dell'Istituto originario che si è sempre più orientato verso la mediazione come modo migliore per la risoluzione e, prima ancora, per la prevenzione dei conflitti tra cittadini e Pubblica Amministrazione.

Nel contempo si è pure affermato e consolidato il principio che il Difensore Civico, anche se sprovvisto di forza coercitiva, è un tutore del cittadino e, insieme, un garante del buon andamento della Pubblica Amministrazione.

In Italia l'esigenza della realizzazione di un simile organismo si è manifestata assai tardivamente rispetto agli altri Stati, certamente anche per la mancata previsione dell'Istituto nella Costituzione nonché per l'assenza nel nostro Ordinamento di una legge quadro disciplinante organicamente la materia.

E sono state proprio le Regioni che, dopo la loro realizzazione, hanno svolto al riguardo un ruolo determinante istituendo, per lo più nel decennio tra il 1975 - 1985, il Difensore Civico ispirandosi a quei principi di autonomia e di imparzialità della Pubblica Amministrazione già assicurati dalla Costituzione stessa; e così alcune Regioni hanno subito previsto la Difesa Civica nei propri Statuti, disciplinandola, poi, con leggi di attuazione ed altre, come le Marche, l'hanno istituita senza previsione statutaria.

E, mentre si è venuta sempre più diffondendo l'opera di modernizzazione delle Amministrazioni, è accresciuta altresì negli organismi pubblici la consapevolezza della necessità di avere un quadro normativo organico della Difesa Civica che, però, come evidenziato, è ancora disciplinata da una legislazione "a coriandolo" ed episodica, di difficile applicazione in relazione anche alle aumentate complessità delle questioni che vengono proposte dai cittadini.

In diverse Regioni esiste una forte e capillare rete di Difesa Civica locale, soprattutto, dopo la legge istitutiva 142/90 il cui art. 8 introduce, per la prima

volta nell'ordinamento statale, la generica previsione del Difensore Provinciale e Comunale, quale "Istituto di partecipazione" a garanzia della imparzialità e buon andamento della Pubblica Amministrazione.

Nelle Marche, invece, la situazione è opposta: su 246 Comuni e 4 Province esistono solo 22 Difensori Civici Comunali e uno solo Provinciale ( Ancona).

E' evidente che, in queste condizioni pochi cittadini trovano difesa nei confronti della Pubblica Amministrazione Locale, con la quale, peraltro, essi hanno più frequenti rapporti.

Comunque, pur non avendo competenza in ordine alle questioni concernenti gli Enti Locali, non ho mai mancato di rivolgermi ugualmente agli stessi con apposite segnalazioni di casi prospettati all'Ufficio, nello spirito di quella necessaria intesa e collaborazione cui devono essere ispirati i rapporti tra Istituzioni Pubbliche.

E' auspicabile che, sulla base delle previsioni contenute nei nuovi Statuti di cui gli Enti Locali si stanno dotando, vengano istituiti i Difensori Civici ricorrendo, eventualmente, anche a convenzioni per i Comuni più piccoli.

E' parimenti auspicabile la sollecita istituzione del Difensore Civico Nazionale, così come previsto in tanti Stati, secondo anche le raccomandazioni espresse dagli organismi comunitari dell'Unione Europea.

E così l'esigenza di una Difesa Civica Nazionale, accanto a quella regionale e locale, che affronti adeguatamente il complesso problema della conflittualità tra cittadino e Pubblica Amministrazione, già dibattuta dal Parlamento in precedenti legislature, è stata ulteriormente segnalata, nelle sedi competenti, dal Coordinamento Nazionale dei Difensori Civici Regionali che, nel rappresentare questa carenza tutta italiana nel panorama della Comunità Europea, ne ha sollecitato la istituzione, nel presupposto anche che la Difesa Civica è ormai uno degli strumenti fondamentali per cercare di risolvere in modo semplice, efficace e gratuito tante situazioni di denegata giustizia che il cittadino deve sempre più spesso affrontare nei suoi rapporti pubblici.

## ORGANIZZAZIONE

Ho assunto l'incarico in concomitanza con il trasferimento dell'Ufficio in nuovi locali, ubicati in zona centrale e di facile accesso i quali, se pur con ristrettezza di spazi, rispondono bene alle esigenze di lavoro.

A norma dell'art.10 della legge istitutiva, l'Ufficio è dotato di una segreteria il cui organico è ora determinato dall'Ufficio di Presidenza che provvede all'assegnazione del relativo personale mentre, all'inizio, aveva cinque unità di varia qualifica secondo l'ordinamento allora vigente.

La soluzione legislativa, all'epoca adottata, scontava una evidente approssimazione legata alla novità dell'Istituto, ai compiti certamente non gravosi da perseguire nell'immediato.

L'evoluzione normativa ha oggi mutato ed accresciuto il ruolo del Difensore Civico assegnando allo stesso, come già detto, competenze nuove e decisorie, spesso in tematiche di notevole spessore giuridico e di interesse sociale, che travalicano i limiti stessi imposti dall'art.2 delle Legge Regionale 29/81; nuove funzioni che richiedono adempimenti istruttori ed approfondimenti tematici sempre nuovi nonché specificità professionali.

Già fin da allora si evidenziò una insufficienza operativa, specie se messa di fronte all'esigenza di disporre di personale tecnicamente preparato sulle materie giuridico-amministrative nonché tecniche.

All'inizio dell'anno 2001 il personale era già da qualche tempo sotto organico, tanto che la carenza aveva formato oggetto di reiterata segnalazione da parte del Difensore Civico.

Nel periodo successivo sono venute meno altre due unità di fascia "B", mentre nella nuova Sede non è stato neanche ripristinato il servizio di vigilanza in

anticamera con una guardia giurata, servizio peraltro sul quale ho espresso rinuncia per economia di spesa.

Si è pertanto posto in concreto il problema assillante dell'adeguamento della struttura alle dipendenze funzionali del Difensore Civico che, solo alla fine dell'anno, ha avuto in parte confacente soluzione, anche a seguito dell'avvenuta approvazione della Legge Regionale 15/10/2001 n.20 "Norme in materia di organizzazione e di personale della Regione" che all'art.13, comma 3, prevede per l'Ufficio il supporto del Servizio del CO.RE.CO., al quale ho già affidato l'istruttoria di diverse pratiche, ricevendo ottima collaborazione, prestata con elevata e apprezzata professionalità.

Quindi di recente questo aspetto dell'Ufficio è cambiato al meglio e sono lieto di dare atto ai miei collaboratori dell'impegno e disponibilità sempre dimostrati con sensibilità e capacità.

Non vi è dubbio che risultati migliori avrebbero potuto essere conseguiti se l'Ufficio avesse potuto contare per tutto l'anno su forze maggiori; ciò vale soprattutto con riguardo ai tempi di intervento, talvolta ritardati.

Per l'immediato futuro è auspicabile che si addivenga ad una intesa con gli organi regionali affinché siano stabiliti la composizione, il numero, le categorie del personale di questo Ufficio in relazione soprattutto alle già evidenziate crescenti esigenze dell'Istituto, sempre più all'attenzione dell'opinione pubblica e dei cittadini.

Mi preme altresì evidenziare, in tema, l'esigenza che il personale, almeno quello in posizione più elevata, nell'ambito di una riconosciuta autonomia organizzativa, debba ottenere un gradimento del Difensore Civico, nel presupposto che le nuove competenze attribuite e la sempre più rilevante attività svolta comportano un impegno notevole per la impostazione e per lo svolgimento dei procedimenti e per la soluzione delle complesse problematiche sottoposte.

E' altresì avvertita l'esigenza di un adeguamento delle risorse assegnate anche di ordine finanziario diretto, per un migliore funzionamento della struttura.

Su tutte le reali e concrete esigenze prospettate e che saranno riassunte al termine di questa relazione mi prego sin da ora richiamare, particolarmente, la cortese e benevola attenzione del Sig. Presidente del Consiglio e dell'Ufficio di Presidenza affinché possano essere avviate le soluzioni che saranno ritenute adeguate ed opportune.

## NORMATIVA DELLA DIFESA CIVICA

La disciplina della Difesa Civica nelle Marche, non contemplata nello Statuto vigente, ma che certamente sarà inserito nel nuovo, in corso di predisposizione da parte della Commissione all'uopo istituita, risiede nella legge istitutiva n.29 del 1981, modificata solo per la previsione di cui all'art.35 comma IV della legge 26 aprile 1990 n.30, (dotazione del personale); trattasi di normativa ben articolata nel suo complesso e che ha anche il pregio di aver anticipato concetti essenziali, quali l'indipendenza e autonomia della figura del Difensore.

Non altrettanto però può dirsi per la attività organizzativa e funzionale dell'Ufficio, inserito nell'ambito dei Servizi del Consiglio e con personale del ruolo unico della Giunta.

Altre disposizioni si rinvencono in alcune leggi regionali su particolari materie, mentre risulta ora indispensabile un aggiornamento della legge originaria, che si appalesa quanto mai opportuno, in relazione a varie norme dettate da leggi nazionali di più recente emanazione che avrebbero necessità di un coordinamento per rendere il tutto più facilmente applicabile.

Per quanto concerne tale legislazione statale, che investe il campo dell'attività del Difensore Civico Regionale, dopo l'emanazione della predetta Legge 142/90, sono state emanate, con la "riforma Bassanini", diverse altre norme, eterogenee ed episodiche, quali gli artt. 16 e 17, Legge 127/97, il primo modificato dalla Legge 191/98 ed il secondo novellato dall'art. 136 Dlg. 267/2000, che attribuiscono al Difensore Civico funzioni di intervento verso le Amministrazioni statali e un controllo sostitutivo sugli Enti Locali che omettano o rifiutino provvedimenti obbligatori per legge.

A prescindere dalle difficoltà della individuazione dei provvedimenti suddetti, non suscettibili di nozione unitaria, resta sempre il dubbio che una ingerenza così penetrante nel funzionamento di Enti, la cui autonomia costituzionalmente garantita e assai rafforzata dalle recenti modifiche del Titolo V, non sia rispettosa delle norme costituzionali.

In pratica questa disposizione viene talvolta fraintesa ed è poi difficile convincere i cittadini, i quali spesso con istanze non sufficientemente motivate chiedono la nomina di un Commissario ad Acta, che il caso da loro prospettato non rientra sotto la disciplina della norma anzidetta.

Appaiono anche generiche e poco concrete le disposizioni di cui all'art. 16 della suddetta Legge 127/97 che consentono al Difensore Civico Regionale di esercitare nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato gli stessi compiti attribuiti dalla propria legge istitutiva.

Anche queste norme potrebbero avere aspetti non conformi a Costituzione, essendo il Difensore Civico organo regionale che, ovviamente, non dovrebbe ingerirsi nel funzionamento degli Uffici dello Stato.

E qui occorrerebbero pure norme esplicative e interpretative anche del legislatore regionale.

In pratica ,però, la norma stessa ha bene funzionato in quanto le Amministrazioni Statali interessate hanno corrisposto sempre alle richieste avanzate, rendendo positivi gli interventi.

Tra le fonti statali va poi inclusa la L. 104/92 che attribuisce al Difensore Civico, di cui però non è indicato il livello, il compito di costituirsi parte civile a tutela di soggetti portatori di handicap.

Non si sono qui presentati casi del genere.

Assai controversa è la legge ultima in materia di accesso (L. 340/2000) il cui art. 15 riconosce al cittadino la facoltà di ricorrere anche al Difensore Civico, in caso di rifiuto espresso o tacito, a richieste di documentazione, in aggiunta al ricorso al TAR.