

**RELAZIONE AL CONSIGLIO REGIONALE SULL'ATTIVITA' SVOLTA
DAL DIFENSORE CIVICO REGIONALE NEL 2001 (ART. 5 DELLA LEGGE
REGIONALE 18 GENNAIO 1980, N. 7)**

Signor Presidente, Signori Consiglieri regionali,

questa relazione annuale - che invio ai sensi dell'art. 5 della L.R. 18.1.1980, n. 7 - si colloca in una fase di vivace creatività istituzionale. Nella prima parte (**Il futuro della difesa civica nell'evoluzione costituzionale italiana ed europea**) mi soffermo quindi sinteticamente sullo scenario in cui credo si debba collocare anche lo sviluppo della difesa civica. Nuove ragioni si aggiungono ad altre, già consolidate, per far emergere il significato profondamente democratico di un istituto che in ambito europeo, nazionale, regionale e locale è correttamente considerato elemento essenziale di equilibrio tra cittadini ed istituzioni.

La seconda parte (**Dai problemi ai rimedi**) pone all'attenzione dell'assemblea questioni di interesse generale affrontate dall'Ufficio, collocandole nell'evoluzione dei rispettivi quadri normativi di riferimento.

Vengono poi delineate le relazioni che l'Ufficio ha intrattenuto con i suoi interlocutori ed in particolare con i destinatari degli interventi (terza e quarta parte).

In un momento di eccezionale fermento del dibattito istituzionale la quinta parte della relazione (**Quale strategia per una difesa civica diffusa**) si sofferma sul possibile impegno dei soggetti da considerare come potenziali protagonisti di un definitivo consolidamento della difesa civica nel nostro paese e nella nostra Regione.

La panoramica offerta nelle **Considerazioni conclusive** consente, anche al lettore frettoloso, di rendersi conto in modo puntuale, se pur per tratti essenziali, del lavoro svolto nel corso del 2001 dal difensore civico e dai suoi collaboratori. Chi

voglia cogliere con riferimenti di maggior dettaglio la realtà 2001 della difesa civica regionale può avvalersi di quanto riportato nelle **Appendici** (statistiche, ordinamento, risorse).

Il Consiglio regionale, esaminata la relazione e tenuto conto delle osservazioni e dei suggerimenti in essa formulate, adotterà - come la legge dispone - le determinazioni di propria competenza che riterrà opportune ed inviterà i competenti organi statutari della Regione ad adottare le ulteriori misure necessarie.

Questa relazione è inviata anche ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati ai sensi dell'art. 16, comma 2, della L. 15.5.1997, n. 127.

1 IL FUTURO DELLA DIFESA CIVICA NELL'EVOLUZIONE COSTITUZIONALE ITALIANA ED EUROPEA

Nel corso del 2001 si sono delineate più marcatamente due prospettive, tra loro connesse, entro le quali va declinato anche il tema della difesa civica, intesa come funzione necessaria per equilibrati rapporti tra gli apparati pubblici e i loro interlocutori, strumento che, proprio per questa sua finalità, prende forma negli assetti istituzionali.

La prima prospettiva è quella che si va consolidando a livello comunitario - già presente nei trattati, ma rafforzata ora dalla "Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea" proclamata solennemente a Nizza il 7.12.2000 dal Parlamento europeo, dal Consiglio dell'Unione europea e dalla Commissione europea - e che è destinata a consolidarsi nella ridefinizione dei principi essenziali dell'ordinamento futuro dell'Unione (costituzione europea).

La seconda prospettiva, saldamente intrecciata con la prima, è quella che va maturando, in ambito nazionale, nel laboratorio ove fermentano i processi di riforma innescati dalle modifiche alla Costituzione dettate dalle leggi costituzionali 22.11.1999, n. 1 e 18.10.2001, n. 3.

Affrontare il tema della difesa civica sotto il profilo dei processi di convergenza che in questo campo si vanno delineando a livello comunitario significa affrontare il tema innanzitutto in quanto tema politico e non solo nella sua valenza giuridico-istituzionale, che è dimensione essenziale del problema, ma che è dimensione utilmente sviluppabile solo alla luce dell'apprezzamento politico che sulla funzione di difesa civica venga preliminarmente espresso.

I contatti che il coordinamento nazionale dei difensori civici regionali e delle province autonome ha stabilito con le diverse sedi istituzionali in questi anni allo scopo di definire un ordinamento organico della difesa civica anche nel nostro paese

si sono costantemente ispirati all'obiettivo di allineare la difesa civica italiana agli standard internazionali ed in particolare ai paradigmi che guidano la difesa civica negli stati dell'UE e nell'UE stessa come istituzione.

Abbiamo tuttavia constatato che la nostra opera di "nobile" lobbying non ha sinora indotto un risultato organico, anche se non sono mancati frutti di qualche rilievo. Basti qui ricordare l'estensione della competenza di intervento dei difensori civici regionali alle amministrazioni periferiche dello Stato (art. 16 della L. 15.5.1997, n. 127), che è bene, specie in questa sede, non dimenticare essere frutto dell'iniziativa delle regioni su impulso della Regione Lombardia.

Alla luce dei più pregnanti poteri che la riforma del titolo V della Costituzione pone in capo alle regioni anche in materia di difesa civica la relazione sull'attività del 2001 non può tacere sui nuovi orizzonti che si aprono.

Mi limito a qualche sottolineatura. Le farò cercando di dare risposta, molto sinteticamente, a quattro interrogativi.

Perché insistere sul tema della difesa civica?

Qual è il fondamento giuridico di una convergenza degli stati dell'UE su questo tema?

Su quali piani si deve realizzare la convergenza per addivenire a risultati effettivi?

Quale percorso va intrapreso per realizzare questo disegno?

Perché insistere sul tema della difesa civica? Perché la funzione di difesa civica risponde ad una domanda reale della gente.

Due dati confermano questa risposta.

"Sempre alta è la domanda di giustizia che si leva dai destinatari passivi dell'azione amministrativa, come documentato dal profluvio di esposti concepiti per lo più sul solo fondamento emotivo della scontentezza del cittadino per questo o quel

provvedimento o comportamento del pubblico funzionario, ma senza basi giuridicamente apprezzabili per ipotizzare reati, sicchè vi è un gran numero di archiviazioni immediate”.

Queste parole pronunciate dal procuratore generale della Corte d'appello di Milano in occasione dell'apertura dell'anno giudiziario 2002 - ma il rilievo è stato ricorrente anche nei discorsi dei procuratori generali di altre sedi - confermano l'esistenza di un diffuso disagio, erroneamente indirizzato verso le procure della Repubblica in quanto originato da fatti privi di rilevanza penale, che non può trovare soluzione nella sede giurisdizionale.

Un secondo dato conferma l'esistenza di una domanda reale di difesa civica. Lo si trae da "Monitor Lombardia" (nona rilevazione), sondaggio periodico della popolazione curato da IRER e ISPO per incarico del Consiglio regionale (la rilevazione è dell'aprile 2001).

Alla domanda di indicare due funzioni che l'intervistato ritiene più importanti per il buon funzionamento dell'amministrazione regionale (comunicatore - gestore - difensore civico - programmatore - negoziatore), le risposte hanno stabilito questa gerarchia:

- in Lombardia la funzione di difesa civica è al primo posto con il 56% (al secondo posto troviamo la comunicazione con il 49%);
- nel Nord-Ovest esclusa Lombardia la difesa civica è al secondo posto con il 57% (al primo posto con il 59% c'è la gestione);
- nel Nord-Est la difesa civica è al secondo posto con il 44% (al primo posto c'è la gestione con il 68%);
- nel Centro + Sardegna la difesa civica è al secondo posto con il 54% (al primo posto c'è la gestione con il 56%);
- nel Sud + Sicilia la difesa civica è al secondo posto con il 49% (al primo posto c'è la gestione con il 57%).

Su tutto il territorio nazionale è dunque accertata un'attesa di difesa civica che viene espressa da più della metà dei cittadini.

Qual è il fondamento giuridico di una convergenza degli ordinamenti degli stati dell'UE in merito all'istituto della difesa civica?

Per dare risposta a questo interrogativo dobbiamo rifarci agli artt. 41-43 della "Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea" che ha dato sistematicità al rapporto, già esistente nei trattati, tra tutela del diritto alla buona amministrazione e funzione del mediatore/difensore civico come meccanismo necessario, a complemento e sollievo della funzione giurisdizionale, per dare effettività alla tutela del diritto alla buona amministrazione.

Questo paradigma è affermato nella "Carta" per l'UE come istituzione.

Si tratta ora di far sì che i membri che a vario titolo rappresentano l'Italia nella Convenzione si orientino a codificare questo paradigma come principio generale negli atti di riordino dei trattati e, se a ciò si arriverà, nella costituzione dell'UE. Coerentemente i legislatori interni, statali e regionali, non possono che essere chiamati ad introdurre e sviluppare il medesimo principio nell'ordinamento della Repubblica.

Su quali piani si deve realizzare la convergenza per addivenire a risultati effettivi? (Questa la terza sottolineatura).

Tre sono i piani sui quali occorre operare:

- a) quello dell'ordinamento (identità della funzione, da non sovrapporre in alcun modo a quella giurisdizionale; funzione non facoltativa ma necessaria; sua autonomia e indipendenza; espressione della assemblee elettive);
- b) quello dell'architettura del sistema (ambiti territoriali efficienti definiti in base al principio di sussidiarietà e al principio di adeguatezza);

c) quello dei mezzi e delle risorse (status del difensore civico; autonomia organizzativa all'interno di un budget stabilito dall'assemblea e parametrato alla popolazione da servire).

Sul piano delle risorse finanziarie c'è ancora molto da fare se la Lombardia, ai primi posti tra le regioni italiane anche per impegno in materia di difesa civica, spende annualmente pro-capite per questa funzione 8 centesimi di euro, mentre la Catalogna ne spende 30, la Renania Palatinato 25 e le Fiandre 22.

L'ultima sottolineatura riguarda la strategia operativa che può svilupparsi a partire da questi orientamenti.

Quale percorso va cioè intrapreso per realizzare questo disegno?

I percorsi sono molteplici:

- a) a livello europeo l'obiettivo è di far approdare nella futura Costituzione, in forma di principio, il paradigma istituzionale, già contenuto nella "Carta dei diritti fondamentali", che lega in modo essenziale la tutela del diritto alla buona amministrazione con la funzione di difesa civica, intesa come funzione complementare a quella giurisdizionale;
- b) in ambito nazionale l'obiettivo è di definire un assetto ordinamentale organico ad opera dei Consigli regionali e, per quegli aspetti ove risulti necessario, del Parlamento nazionale;
- c) sul piano di ciascuna regione l'obiettivo è di radicare negli statuti l'istituto del difensore civico e di orientare ad una maggior omogeneità ed aggiornamento la legislazione ordinaria in materia di difesa civica.

Sono tre obiettivi che implicano un salto di qualità perché richiedono ai protagonisti delle riforme di condividere l'idea che è finito il tempo di produrre solo episodici coriandoli legislativi, che la funzione di difesa civica è elemento necessario nell'equilibrio del sistema sociale e istituzionale in quanto è

meccanismo che favorisce - attraverso il rafforzamento della trasparenza e dell'equità nel rapporto tra apparati pubblici e loro interlocutori - un più alto grado di fiducia nelle istituzioni, che la difesa civica merita di essere collocata tra le priorità da un'attenzione politica che non intenda esaurire il proprio impegno riformatore dedicando energie ai problemi dei rami alti del sistema istituzionale.

Nella sostanza il futuro della difesa civica italiana è di fronte ad un passaggio cruciale: o viene preso in carico dalla politica o è assai improbabile che il nostro paese possa, per questo aspetto, avere un ruolo attivo e propositivo nei processi di convergenza che si vanno realizzando a livello comunitario sulle tematiche dei diritti civili e di cittadinanza e degli strumenti per la loro tutela.

Vorrà il Consiglio della Regione Lombardia assumere oggi un ruolo attivo e propulsivo, quasi a rinverdire e rinvigorire la lungimiranza dei legislatori regionali protagonisti del decollo della difesa civica in Italia tra la fine degli anni settanta e l'inizio degli anni ottanta?

Una corale azione dei Consigli regionali saprà colmare i ritardi che sinora hanno impedito alla difesa civica italiana di marciare al passo di quella ormai affermatasi nella quasi totalità degli stati europei?

2 DAI PROBLEMI AI RIMEDI

In questa parte, per le diverse aree d'intervento, sono portate all'attenzione del Consiglio le problematiche generali sulle quali l'Ufficio ha operato, contestualizzandole nell'evoluzione dei rispettivi quadri normativi di riferimento.

Ove i rapporti con l'utenza e con le strutture amministrative destinatarie degli interventi si siano qualificate per qualche particolare aspetto ciò viene indicato. Risultano così rappresentate le diverse componenti del lavoro svolto che, sostanzialmente, è una sintesi di analisi giuridica dei casi trattati, dialogo con l'utenza e relazioni collaborative con i diversi interlocutori operanti negli enti nei confronti dei quali l'Ufficio indirizza la propria azione.

2.1 Trasparenza e partecipazione all'attività amministrativa

Durante lo scorso anno, la L. 24.11.2000, n. 340, c.d. di semplificazione annuale, ha modificato il comma 4 dell'art. 25 della L. 7.8.1990, n. 241, attribuendo al difensore civico una nuova competenza in materia di **accesso agli atti**.

A seguito di tale modifica, il cittadino che si veda differito o rifiutato, espressamente o tacitamente, l'accesso agli atti può alternativamente ricorrere al T.A.R. o chiedere il riesame della determinazione al "difensore civico competente".

Se a seguito di tale esame il difensore civico ritiene illegittimo il diniego o il differimento, lo comunica a chi l'ha disposto. Questi a sua volta può emanare il provvedimento motivato, confermativo del diniego, entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione, altrimenti l'accesso è consentito ed il termine di cui al comma 5 dell'articolo in esame - di trenta giorni - per l'eventuale ricorso al T.A.R. decorre in questo caso dalla data del ricevimento dell'esito dell'istanza al difensore civico. In tal modo, la richiesta di accesso presentata nei termini al difensore civico interrompe il termine per presentare ricorso al T.A.R.

Già nella relazione dello scorso anno, ebbi modo di analizzare le numerose perplessità che la norma in esame solleva.

In particolare, quella formulazione generica di "difensore civico competente" e la sua eventuale incidenza sulla competenza del difensore civico regionale.

E' noto infatti che quest'ultima concerne l'amministrazione regionale, gli enti e le aziende da essa dipendenti e gli enti delegatari di funzioni amministrative regionali, come previsto dalla L.R. n. 7/1980, istitutiva del difensore civico.

Successivamente, come noto, essa è stata estesa alle amministrazioni periferiche dello Stato, con esclusione di quelle che operano nei settori della difesa, della sicurezza pubblica e della giustizia, dalla L. 15.5.1997, n. 127, la c.d. Bassanini bis.

Da ultimo, il nuovo T.U.E.L., il D.Lgs. 18.8.2000, n. 267, all'art. 136 ha attribuito al difensore civico regionale una competenza specifica nei confronti degli enti locali, limitatamente al potere di nomina di un commissario ad acta nei casi di omissione o ritardo nel compimento di "atti obbligatori per legge".

In presenza di una formulazione così generica, ho ritenuto opportuno adottare un'interpretazione per così dire "restrittiva" della norma.

Di conseguenza, ho provveduto ad esercitare il riesame del diniego o differimento dell'accesso solo nei casi di mia accertata competenza, cioè negli ambiti sopra individuati.

Negli altri casi, mi sono limitato a segnalare la questione all'ente interessato, chiedendo gli opportuni chiarimenti, sulla base del generale principio di collaborazione tra istituzioni, ma non ho mancato di segnalare il potere attribuitomi dall'art. 136 del T.U.E.L.

Ciò ha comportato l'esclusione di un mio intervento "istituzionale", ai sensi del nuovo art. 25 della L. n. 241/1990, in tutti quei numerosi casi segnalati, in cui il diniego o il differimento erano provenuti da un ente locale, privo di difensore civico.

Infatti, la presenza di un difensore civico comunale o provinciale toglie ogni dubbio su chi debba assumere il ruolo di "difensore civico competente", ai sensi del nuovo testo dell'art. 25 della L. n. 241/1990.

Per quanto, invece, concerne i casi di mancanza di difensori civici locali, c'è la generale convinzione - piuttosto diffusa - che vi sia una sorta di gerarchia, quantomeno ideale, tra il difensore civico regionale e quelli locali e che per questo motivo la mancanza di questi ultimi legittimerebbe automaticamente un intervento del primo.

Alcune regioni si sono già espresse sull'argomento.

In Liguria, la L.R. 14.3.2000, n. 14 ha attribuito alla competenza del difensore civico regionale "l'intervento sull'attività degli uffici (...) e degli enti locali e di quelli

destinatari di deleghe da parte della regione e presso i quali non siano operanti difensori civici" (art. 1, comma 7).

A fronte di una tale soluzione "positiva" alla diffusa assenza di difensori civici locali, altre regioni hanno assunto un atteggiamento meno determinato.

In Emilia-Romagna, già la L.R. n. 32/1993, in tema di diritto di accesso, prevede all'art. 10 che la comunicazione di diniego o il differimento dell'accesso da parte del responsabile del procedimento equivalgano a rifiuto, rifiuto contro il quale l'interessato può ricorrere entro trenta giorni al presidente della giunta regionale, il quale, in caso di accoglimento, può ordinare l'esibizione dei documenti richiesti.

In tal modo, è già in atto una valida soluzione alternativa per tutti i problemi relativi all'accesso ai documenti regionali, ma rimangono aperte tutte le situazioni relative alle pubbliche amministrazioni sprovviste di difensore civico.

Da tempo, il difensore civico regionale dell'Emilia-Romagna auspica "l'adozione di una normativa di chiusura, rivolta ad individuare un difensore civico competente in materia di accesso nei confronti di tutte le amministrazioni pubbliche sprovviste di tale figura". Si creerebbe in tal modo una disciplina per attribuire al difensore civico regionale un potere di intervento in via generale "nei confronti degli atti di tutti gli enti locali nella regione, qualora sprovvisti di un proprio difensore civico".

In questa stessa direzione, la Toscana sta predisponendo una proposta di legge regionale per una disciplina dell'art. 15 della L. n. 340/2000 rivolta ad ampliare la competenza del difensore civico regionale in materia di accesso e a riconoscergli il potere di intervento anche nei confronti degli enti locali sprovvisti di difensore civico, collegando l'esigenza dell'esecuzione pratica dell'accesso al potere, attribuito ex art. 136 del T.U.E.L. di nomina del commissario ad acta.

Anche quest'anno le istanze relative all'accesso sono state numerose: circa sessanta.