

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

- **Costituzione della Repubblica Italiana – art. 97**
- **L. Cost. 22.11.1999 n. 1**
“Autonomia statutaria delle Regioni”
- **L. Cost. 18.10.2001 n. 3**
“Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione”
- **Legge Regionale 14 ottobre 1981 n. 29**
“Istituzione del Difensore Civico”
- **Legge Regionale 13 marzo 1985 n. 7**
“Disposizioni per la salvaguardia della flora Marchigiana”
- **Legge Regionale 26 aprile 1990 n. 30 - art. 35**
“Organizzazione amministrativa della Regione”
- **Legge 8 giugno 1990 n. 142 - art. 8**
“Ordinamento delle Autonomie Locali”
- **Legge 7 agosto 1990 n. 241 - art. 25**
“Accesso ai documenti amministrativi”
- **Legge 5 febbraio 1992 n.104 - art. 36**
“Legge quadro per l’assistenza, l’integrazione sociale e i doveri per le persone handicappate”
- **Legge 15 maggio 1997 n. 127 – art. 16**
“Misure urgenti per lo snellimento dell’attività amministrativa dei procedimenti di decisione e di controllo”
- **Legge 16 giugno 1998 n. 191 – art. 2 comma 27**
“Modifica alla legge 15 maggio 1997 n.127”.
- **D. lgs 18 agosto 2000 n. 267 – artt. 11 e 136**
“Testo Unico delle leggi sull’ordinamento degli Enti Locali”

- **Legge 24 novembre 2000 n. 340 – art. 15 –**
“Disposizioni per la delegificazione di norme per la semplificazione di provvedimenti amministrativi”
- **Legge Regionale 2 aprile 2001 n. 9 – art. 3 –**
*Modificazioni ed integrazioni alla L.R. 13.03.1985 n.7 concernente
“disposizioni per la salvaguardia della flora marchigiana”*
- **Legge Regionale 15 ottobre 2001 n. 20 - art.13**
“Norme in materia di organizzazione e di personale della Regione”
- **Legge Regionale 24 luglio 2002 n. 10**
“Inquinamento luminoso”.

INTRODUZIONE

Questa mia seconda relazione annuale vuole offrire ai competenti organi istituzionali una visione più organica dell'attività del Difensore Civico, sia sul versante regionale che su quello statale, nell'intento di illustrare il quadro dei risultati conseguiti nonché l'evoluzione della Difesa Civica, chiamata a fronteggiare una crescente e più complessa domanda, in larga parte dovuta alle maggiori competenze attribuite, alla nuova consapevolezza dei diritti individuali ed alla impossibilità della "Giustizia" di offrire risposte che richiedono i tempi di una società moderna ed in continua evoluzione.

Certo, in mancanza di una auspicata legge di riforma, la Difesa Civica avverte il carico di una notevole pressione, di una conflittualità che non si riduce a fronte di persistenti inefficienze e ritardi nell'ammodernamento della vita amministrativa. E in questa situazione il Parlamento nazionale non ha ancora provveduto ad inserire la Difesa Civica nell'ordinamento, offrendo ai cittadini un rimedio ed una mediazione semplice ed efficace nelle controversie con la Pubblica Amministrazione a tutela non solo delle categorie più deboli ma dell'intera comunità.

In una società che cambia sempre più radicalmente anche la Difesa Civica deve infatti poter adeguare strumenti ed interventi alla specificità dei bisogni, alla concretezza dei problemi e degli interessi che il cittadino ritiene di vantare nei riguardi dell'azione pubblica, ad ogni livello.

Recenti sondaggi sulle funzioni pubbliche confermano la crescente considerazione dei cittadini verso la difesa dei diritti e delle posizioni soggettive e si richiede a tutti i livelli una buona amministrazione mediante la creazione di nuove opportunità, di risposte efficaci a problemi concreti, di rapporti chiari, ragionevoli, democratici.

Non c'è campo dell'Amministrazione, sia essa statale, regionale o locale, che non sia interessato da questo diffuso bisogno di tutela: dalla scuola alla sanità, all'ambiente, ai trasporti, all'urbanistica fino ai tributi locali ed alla gestione dei servizi, nelle città come nei centri minori.

Domande dunque di efficienza, imparzialità, trasparenza, davanti a ritardi, omissioni, irregolarità, ma anche domande di equità, di giustizia che mettono sempre più in luce l'esigenza di un'amministrazione moderna, in grado di confrontarsi con la realtà europea.

Anche il varo della Carta Europea dei diritti fondamentali ha impresso una comprensibile accelerazione all'obiettivo di un efficace sistema di tutela a carattere decentrato, ormai, in pratica affidati alla legislazione regionale ed alle iniziative degli Enti locali.

LA DIFESA CIVICA E LA SUA EVOLUZIONE

Prima di procedere alla rappresentazione del lavoro svolto, desidero soffermarmi, ad integrazione anche di quanto riportato nella precedente relazione, sulla figura dell'istituto del Difensore Civico, sulla sua natura, nel suo passato e nel suo futuro, condizionato dalla ricerca di una identità dai connotati tuttora alquanto incerti.

L'Assemblea Generale del Consiglio d'Europa sin dal 1975, con una raccomandazione ufficiale, invitò gli Stati membri a valutare la possibilità di assegnare a determinati organi, tanto a livello nazionale che regionale o locale, funzioni analoghe a quelle esercitate dagli Ombudsman o dai Commissari Parlamentari già esistenti; essa ottenne il più autorevole dei suggelli determinando un orientamento politico – culturale che, ispirandosi all'Ombudsman svedese (istituito nel lontanissimo 1809), consentì la nascita di istituti similari a tutela di diritti umani e civili.

La raccomandazione non rimase quindi inascoltata ed all'Ombudsman danese (1953), al Wehrbeauftragte des Bundestages della Repubblica Federale di Germania (1957) al Parliamentary Commissioner del Regno Unito (1967), al Médiateur de la République de la France (1972), si affiancarono ben presto il Procuratore di Giustizia in Portogallo (1976), il Difensore del Popolo in Spagna (1978) e l'Avvocatura Popolare Austriaca (1977) e così via fino all'istituzione, con il trattato di Maastricht, del Mediatore Europeo, operante dal 1997, al quale ogni cittadino dell'Unione può rivolgersi in caso di “cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni o degli organi comunitari”.

Pertanto la Difesa civica può considerarsi attualmente un istituto profondamente radicato negli ordinamenti europei, oltreché diffuso in un centinaio di altri Stati alle più svariate latitudini, dal Controllore Generale dello Stato d'Israele alla

Ombudsman Comission della Nuova Guinea, al Parliamentary Comissioner della Nuova Zelanda.

In tale contesto e per lunghi anni il Legislatore nazionale è stato assente, nonostante una progressiva maturazione della coscienza civica nell'opinione pubblica e la istituzione dei Difensori regionali (primo fra tutti quello della Regione Toscana dal 1974) sulla quasi totalità del territorio nazionale (attualmente le sole Regioni Sicilia e Molise non hanno provveduto in tal senso, altre tre non hanno formalizzato la nomina).

Soltanto nel 1990 (art.8 legge 8 giugno 1990 n.142) la Difesa Civica fa il suo ingresso nell'ordinamento statuale con la generica previsione del Difensore Provinciale e Comunale, quale "istituto di partecipazione" a garanzia "dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione", riservando all'autonomia statutaria ogni ulteriore determinazione.

Ne seguì un altro e fugace cenno nell'art.36 della legge 5 febbraio 1992 n.104, che ha ammesso la costituzione di parte civile del Difensore Civico qualora l'offeso sia una persona handicappata , con una previsione, a quanto consta, mai attuata, forse anche a cagione di inevitabili incertezze interpretative circa l'istituto di riferimento (Difensore Civico Comunale o Provinciale? Difensore del luogo di residenza della parte offesa o del luogo del commesso reato? O quello regionale, ignorato dalla legislazione statuale?).

Soltanto con la "riforma Bassanini", ad oltre un ventennio dalla "raccomandazione" comunitaria, la Difesa Civica esce da quella sorta di limbo in cui era relegata, assumendo rilievo e dignità istituzionale con l'attribuzione di particolari funzioni.

Si ricordano, in proposito, l'art.16 della legge 15 maggio 1997 n. 127, modificato dall'art. 2 comma 27 della legge 16 giugno 1998 n. 191, che attribuisce ai Difensori Civici Regionali e delle Province autonome, sino all'istituzione del Difensore Civico Nazionale, nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato, "le medesime funzioni di richiesta, di

proposta, di sollecitazione di informazione esercitate nei confronti delle strutture regionali e provinciali”; il potere di nomina di un Commissario ad Acta nel caso in cui i Comuni, sebbene invitati a provvedere entro congruo termine, ritardino od omettano di compiere atti obbligatori per legge, ex art. 136 del D.L. 18 agosto 2000 n. 267.

Di pari spessore innovativo è la più recente normativa, che esaurisce la legislazione vigente in materia, introdotta dall’art. 15 della legge 24 novembre 2000 n. 340, che ha novellato l’art. 25 della legge 7 agosto 1990 n. 241, in tema di diritto di accesso ai documenti amministrativi, attribuendo efficacia cogente all’intervento del Difensore Civico, alternativo al ricorso al T.A.R. nell’ipotesi di un diniego, o differimento, ritenuto illegittimo.

A questa disorganicità legislativa è correlata la frammentaria strutturazione della Difesa Civica nel territorio nazionale.

L’Italia è l’unico Stato comunitario sprovvisto di un Difensore Civico Nazionale.

Gli effetti di tale anomalia sono soltanto parzialmente attenuati dalle funzioni svolte dai Difensori Civici Regionali, come sopra ricordato, nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato, con esclusione di ogni tutela del cittadino nei confronti dell’Amministrazione centrale.

A livello regionale si è già detto; a livello locale, il Difensore Civico è stato istituito in meno della metà delle Province e soltanto nel 6% circa dei Comuni, con un profondo divario tra zona e zona (ad esempio, in Lombardia la Difesa Civica risulta operante in 267 Comuni su 1546, in Campania in 134 su 551, mentre in Basilicata in 3 su 131 ed in Sardegna in 5 su 377).

Nella Regione Marche l’Istituto ha avuto ancora una scarsa realizzazione: esistono solo 22 Difensori Civici locali, nessuno nelle 4 Province ed irrilevante è il ricorso all’Istituto della convenzione.

Nonostante tale sconcertante situazione qualche progresso nel settore comincia ad intravedersi: mentre tutti i nuovi Statuti degli Enti Locali hanno già previsto

la figura del Difensore Civico, anche sul versante regionale si va delineando la necessità di dare all'istituzione il fondamento di una apposita previsione costituzionale, tutt'ora mancante, e una rilevanza statutaria che ne ridefinisca nel contempo la sfera d'azione, le funzioni e le strutture organizzative.

L'attività dei Difensori Civici Regionali si svolge, ripetesi, in un quadro normativo alquanto lacunoso, per la presenza di una frammentarietà di disposizioni e senza una legge quadro che, con carattere di generalità e, quanto più possibile, di uniformità, dovrebbe anche disciplinare i rapporti tra le Difese Civiche in una organica attività di rete.

A fronte delle accresciute competenze derivate in questi ultimi tempi dalla legislazione nazionale ed in talune materie anche dalla regionale, corrispondono, come nelle Marche, la mancata riforma e una revisione della disciplina regionale dell'Istituto che ne completi i poteri anche con le più avanzate esperienze europee ed internazionali tenuto pure conto delle potenzialità innovative del nuovo Titolo V della Costituzione.

Si appalesa, così, pressante l'opportunità che anche l'Istituto del Difensore Civico della Regione Marche venga "rivisitato" onde verificare la corrispondenza dell'originaria normativa alle mutate esigenze, secondo una tendenza già in atto in altre Regioni.

Anche l'attività del Difensore Civico Nazionale, una volta istituito, dovrà essere necessariamente armonizzata con quella dei Difensori regionali e locali, ferma restando l'autonoma potestà legislativa delle Regioni, solennemente ribadita dal dettato costituzionale (art 117, novellato dalla L.C. 18 ottobre 2001 n. 3) e la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome appare come la sede istituzionalmente delegata alla ricerca delle soluzioni più consone.

Il Congresso delle Regioni ha in questi ultimi tempi posto all'ordine del giorno l'approvazione di una risoluzione in materia di Difesa Civica, a conferma dell'attualità di tale tematica e ad ennesimo suggello dell'instancabile attività

svolta in questi anni dal Coordinamento nazionale dei Difensori Civici delle Regioni e delle Province autonome.

In particolare il giorno 5 giugno 2002, il Congresso delle Regioni, che da qualche tempo aveva avviato uno studio per la soluzione del problema della Difesa Civica italiana a tutti i livelli, ha approvato la risoluzione “Le Regioni per una Difesa Civica generalizzata e forte a tutela e garanzia dei cittadini” nella cui premessa, tra l’altro, si afferma “Le Regioni e le Province autonome a fronte della necessità di riequilibrare il rapporto fra cittadino e Pubblica Amministrazione, intendono completare e consolidare la Difesa Civica Italiana, anche come strumento di mediazione e conciliazione, finalizzato al contenimento della conflittualità e delle controversie giurisdizionali, secondo i parametri di qualità ed efficacia che possono vantare le più avanzate esperienze europee di Difesa Civica, sotto i profili dell’indipendenza nell’organizzazione e nell’azione, dell’attenzione di soggetti più deboli, della qualificazione tecnica ed adeguatezza delle risorse commisurate alla popolazione da servire”.

Tale documento, (riportato in appendice con altri successivi), così autorevole per il Consesso che lo promana e così esplicito nei suoi intenti programmatici, costituisce, per molteplici profili, un momento particolarmente significativo del lungo e faticoso procedere della Difesa Civica nelle sedi Istituzionali.

Rappresenta, innanzitutto, l’ammissione esplicita di quella carenza che, in tema di Difesa Civica, separa l’Italia dagli altri Stati comunitari, non avendo ancora compiutamente recepito quella solenne raccomandazione, summenzionata, con cui l’Assemblea Generale del Consiglio d’Europa, nel lontano 1975, invitava gli stati membri ad istituire, tanto a livello nazionale che locale, organi con funzioni analoghe a quelle esercitate dagli Ombudsman e dai Commissari Parlamentari.

L’impegno assunto dal Congresso delle Regioni, resosi interprete di un ormai diffuso sentire politico-culturale, acquista rilievo anche sotto un ulteriore profilo, in quanto sgombra il campo da ogni sterile elucubrazione dogmatica circa la collocazione sistematica dell’Istituto.

Il puntuale richiamo all'art. 117 della Costituzione, ed alla Legge 18 ottobre 2001 n. 3, apportante modifiche al Titolo V, altro non è, infatti, se non l'affermazione della potestà legislativa spettante alle Regioni ed alle Province autonome in materia di Difesa Civica, nel rigoroso rispetto delle autonomie locali e delle prerogative del Legislatore statale, a cui è riservata la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale".

E ancora, l'impegno assunto dal Congresso delle Regioni "a riformare la legislazione regionale attivando le più opportune intese con i rappresentanti dello Stato" non potrà non determinare, da un punto di vista tecnico-giuridico, una razionalizzazione della vigente normativa statale, tanto scarna quanto disarmonica.

In queste prospettive, acquista rilievo il provvedimento del 24 giugno 2002 con cui la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha costituito una Commissione di studio con il compito di "approfondire le problematiche connesse all'istituzione ed al funzionamento del Difensore Civico Nazionale, anche nella prospettiva di un'armonizzazione con analoghe istituzioni dei Paesi della Comunità Europea, formulando altresì specifiche proposte normative al riguardo".

A tale Commissione ha offerto massima e concreta disponibilità il "Gruppo di lavoro tecnico-politico" che il Congresso delle Regioni d'intesa con il coordinamento dei Difensori Civici regionali ha istituito, e già reso operativo, quale "strumento di analisi, ricerca e impulso", in un "costante monitoraggio sulle sperimentazioni e sull'avanzamento della legislazione nelle diverse realtà".

In tale contesto dovrà essere valorizzata soprattutto la terziarietà della Difesa Civica, evitando interventi di natura censoria anche con effetti sostitutivi nei confronti di organi amministrativi.

Ed invero si è riscontrato che l'intervento del Difensore Civica consegue i migliori risultati allorchè non si esaurisce in una interlocuzione formale ed epistolare, ma si realizza con il dialogo, il confronto, gli incontri personali, ossia con i più naturali strumenti di mediazione e di equa compensazione nei contrasti.

CARATTERISTICHE PECULIARI DELLA DIFESA CIVICA

Va preliminarmente ribadito, dunque, che il Difensore Civico non è organo di giustizia amministrativa, ma è organo informale di equità, di prevenzione e strumento di garanzia democratica che favorisce la pace sociale, la coesione; è organo di intermediazione che si differenzia dalle attività giurisdizionali anche per la facilità di accesso, la tempestività di intervento, l'assenza di ogni formalismo procedurale e l'assoluta gratuità.

Nell'esercizio delle proprie funzioni il Difensore Civico non può assolutamente essere considerato come un avvocato della parte o delle associazioni che a lui si rivolgono, ma è piuttosto un magistrato o meglio, come viene definito con un'espressione felice, un magistrato di persuasione.

In effetti la sua autorevolezza deriva dal fatto che, a differenza di un patrocinatore legale, il Difensore Civico, per intervenire, deve valutare il fondamento delle istanze di chi a lui si rivolge. Solo qualora ravvisi che il comportamento della Pubblica Amministrazione, per mezzo di colui che la rappresenta quale Sindaco – Assessore – Presidente – Dirigente – funzionario o impiegato che sia, sia stato non trasparente o illecito o illegittimo, il Difensore Civico si attiverà a favore di colui che ha avanzato l'istanza.

Di converso qualora il comportamento della Pubblica Amministrazione sia stato ineccepibile, il Difensore Civico spiegherà al cittadino di non ravvisare alcunché che possa giustificare il proprio intervento.

Ovviamente le fattispecie sono le più variegate: dai casi più semplici e di facile ed immediata soluzione, ai casi che richiedono conoscenze professionali e tecniche, prevalentemente nel campo giuridico-amministrativo.