

I

INTRODUZIONE

La presente relazione, diretta al Signor Presidente del Consiglio Regionale e ai Signori Consiglieri Regionali ai sensi della Legge Regionale 14/06/86 n.11 e ai Signori Presidenti della Camera e del Senato ai sensi della L.127/97, art.16, riguarda l'attività svolta da questa difesa civica nell'anno 2001.

E' confortante registrare che a due secoli di distanza dall'istituzione del primo Difensore Civico precisamente in Svezia nel 1809, cosiddetto Ombudsman, l'Istituto ha continuato a diffondersi e ad acquistare notorietà ed autorità sempre maggiori, tanto da essere presente in tutti e cinque i continenti e in moltissimi Paesi.

Non è senza significato la circostanza che più della metà dei Paesi che aderiscono all'ONU contemplano la difesa civica nei propri ordinamenti.

In un suo interessante studio apparso sulla rivista "Basilicata Regione" del 1999 il Dr. Salvatore De Cunto, validissimo funzionario di questa difesa civica, ha puntualmente descritto il cammino dell'Istituto nei vari Paesi: dalla Svezia alla Norvegia, dalla Finlandia alla Danimarca, dall'Austria alla Nuova Zelanda, dalla Gran Bretagna a Hong Kong, dal Canada ai Paesi Bassi, dall'Irlanda al Portogallo, dalla Francia all'Italia, dalla Svizzera ad Israele, dal Sudafrica all'India, dagli USA alle Filippine, dal Pakistan all'Argentina, dal Messico alla Spagna e così via.

Aggiungo che di recente anche il Lussemburgo ha previsto l'istituzione del Difensore Civico.

E' importante rilevare che l'Unione Europea si è dotata di un organismo abilitato ad intervenire nei casi di "cattiva amministrazione" nell'attività delle istituzioni e degli organi della Comunità - art.80 D e 130 E del Trattato di Maastricht del 1993 sull'Unione e dello Statuto del Mediatore Europeo approvato nel 1994 – (cfr. P. La Rocca – Le autorità indipendenti e il Difensore Civico – Considerazioni – Comuni d'Italia n.3/2000).

Come riportato sulla bella rivista "Le Mediateur Europeen" del corrente anno 2002 i Paesi che intendono aderire all'Unione Europea si sono dotati o intendono dotarsi di un organismo simile all'Ombudsman.

Difatti hanno un Difensore Civico nazionale: Cipro (1991), la Repubblica Ceca (2000), l'Estonia (1999), l'Ungheria (1995), la Lituania (1994), Malta (1995), la Polonia (1987), la Romania (1997), la Slovenia (1993). Altri Paesi come la Bulgaria stanno esaminando la possibilità di introdurre il Difensore Civico.

Mentre l'originario termine svedese (Ombudsman) è usato ancora oggi sia in alcuni Stati sia specialmente per designare in via generale l'Istituto, sono invalsi anche nomi diversi: Mediateur de la Republique (Francia), Protecteur deu Peuple (Belgio), Defensor del Pueblo (Spagna), Controllore Generale dello Stato (Israele), Avvocatura Popolare (Austria), Procuratore di Giustizia (Portogallo) e così via.

Ad esempio, la comunità Fiamminga e la Regione Fiamminga dispongono di un unico Ufficio di Mediazione Fiamminga, istituito nel 1998, affiancato da una Commissione per i Diritti del Bambino.

A ben guardare, i diversi nomi rispecchiano i vari modelli in concreto adottati (cfr. La Rocca – op. cit.).

Come ho già accennato, l'Istituto è sorto per la prima volta in Svezia nel 1809 in forza della esigenza di sottoporre a controllo l'attività discrezionale dell'esecutivo. Quindi l'Ombudsman era una sorta di Commissario parlamentare con funzioni di controllo sull'amministrazione e precisamente sui singoli Ministri e sugli apparati amministrativi governativi.

Nell'originario modello svedese il Difensore Civico è, dunque, la *longa manus* del Parlamento, abilitato ad esercitare il controllo parlamentare sull'amministrazione.

Nel secondo modello il controllo parlamentare scompare e resta soltanto il controllo amministrativo.

Nel terzo modello infine il Difensore Civico ha la tutela dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione ed è chiamato a garantire i cittadini medesimi nelle situazioni di cattivo uso del potere amministrativo, nelle forme e nei modi contemplati nei vari ordinamenti.

E' proprio quest'ultimo modello che nell'opinione pubblica internazionale rappresenta ormai il mezzo idoneo a tutelare in via non giurisdizionale i diritti e gli

interessi dei cittadini nei confronti degli atti, dei provvedimenti, delle attività e dei comportamenti della pubblica amministrazione.

Consegue che il Difensore Civico rafforza il sistema dello Stato di diritto, assicurando il rapido soddisfacimento delle istanze dei cittadini e in tal modo concorre al miglioramento dell'attività della pubblica amministrazione.

Cosicché, con la sua attività di intermediazione e nell'esercizio dei poteri conferitigli dalle leggi, il Difensore Civico costituisce lo strumento offerto ai cittadini per evitare, prevenire e comporre i conflitti con le amministrazioni pubbliche mediante un meccanismo abbastanza semplice e diretto di confronto tale da dare effettività al diritto ad una buona amministrazione, così come è stato precisato dalla Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea (artt.41/43) – (Cfr. proposta del Coordinamento nazionale dei Difensori Civici delle Regioni e delle province Autonome del 17/01/2002).

Le funzioni di controllo parlamentare si ritrovano nelle attuali competenze dei Difensori Civici di taluni Paesi e di talune Regioni.

Ad esempio il Bürgerbeauftragter della Regione autonoma Renania-Palatinato, nel quadro del diritto di controllo parlamentare spettante al Consiglio Regionale, ha il compito di rafforzare per l'appunto il controllo anzidetto. Egli infatti interviene nel caso che, attraverso istanze dirette al Consiglio o alla Commissione Petizioni o attraverso informazioni ricevute in altri modi, apprenda che organismi

amministrativi evadano in maniera illegittima o inadeguata pratiche che riguardano i cittadini.

È da osservare che nella Repubblica Federale di Germania non esistono altri esempi direttamente paragonabili a quello della Renania-Palatinato se non, sotto certi aspetti, nelle regioni dello Schleswing-Holstein e Mackleburgo-Pomerania Occidentale.

Una forma del tutto particolare di difesa civica è presente nell'ambito della Comunità Autonoma Catalana con competenza alla supervisione dell'attività dell'amministrazione governativa regionale e locale. I due ambiti, governativo regionale e locale, restano tuttavia distinti.

Avverto il dovere di ringraziare l'attivissimo Collega della Lombardia poiché mi sono servito di notizie ricavate da una sua relazione sulle difese civiche di alcuni Paesi e di alcune Regioni.

Mi preme rilevare a questo punto che i Difensori Civici regionali e nazionali, a qualunque Stato o Regione appartengano, avvertono pienamente l'importanza dei loro compiti, specialmente in relazione all'affermazione dei diritti inviolabili e fondamentali della persona umana dovunque essa si trovi a vivere ed alla stessa appartenenti per il solo fatto della sua *"residencia en la tierra"*, senza differenze di nazionalità, di situazione sociale, di razza, di sesso, di età.

Cito il Congresso dei Difensori Civici svoltosi a Bruxelles dal 19 al 21 Settembre 2001 *"The Ombudsmen against discrimination"*.

Il titolo è di per sé molto eloquente. Nella prima giornata del Congresso gli intervenuti si sono occupati della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Uomo e dei Principi della non discriminazione.

Nella relazione finale si legge che l'Incontro è avvenuto nel quadro dei convegni svoltisi a Strasburgo (1996) e Parigi (1999) a livello nazionale e a Barcellona (1997) e Firenze (1999) a livello regionale.

I Difensori Civici Europei, nazionali e regionali, e gli organi simili dell'Unione Europea, riunitisi per l'appunto a Bruxelles, hanno sottolineato che i principi dell'uguaglianza e della non discriminazione sono alla base stessa dell'organizzazione sociale degli Stati membri dell'Unione Europea. Hanno inoltre individuato nel Difensore Civico l'organo di controllo sui servizi pubblici – cioè di controllo sull'operato e sulle prestazioni delle amministrazioni pubbliche e di altri soggetti pubblici – ed altresì l'organo di mediazione tra i “servizi pubblici” e i cittadini.

Si tratta dunque di un'istituzione alternativa efficace, tra l'altro, per la protezione dei diritti di uguaglianza e di non discriminazione, complementare rispetto alle istanze interne o internazionali classiche.

Destinatari di questa attività di controllo del rispetto dei principi di uguaglianza e di non discriminazione sono in particolare i beneficiari di sostegni sociali, gli stranieri, le donne, i giovani, le minoranze etniche, le persone anziane, i detenuti, le persone minorate, i lavoratori.

Nel documento è affermato ancora che al fine di tutelare i diritti di uguaglianza e di non discriminazione i Difensori Civici si basano sui principi di buona amministrazione, di buon governo e, se necessario, di equità.

Avverto l'esigenza di avanzare alcune considerazioni sulle finalità che i Difensori Civici assegnano a loro stessi. Mi sembra evidente che veramente la funzione originaria dell'Ombudsman svedese abbia avuto un'evoluzione sempre più coincidente con le grandi trasformazioni avvenute nella storia dei popoli e in questo "villaggio globale".

Il termine "alternativa" usato nel documento sta ad indicare che oltre alle istituzioni classiche, interne (come le Magistrature competenti) ed internazionali (come la Commissione Internazionale di Giustizia), i cittadini possono avvalersi dell'opera di un organismo con funzioni senza dubbio di "controllo" e di mediazione.

Si pone il problema del rapporto tra il Difensore Civico e le competenti Magistrature. La soluzione sta nel definire questo rapporto come di "complementarietà". Ciò del resto è contemplato nelle norme in materia vigenti in vari Paesi (ad esempio la Francia). E' una definizione, a mio avviso, efficace in quanto pone in risalto che il Difensore Civico può anche intervenire su questioni che possono essere risolte soltanto dalle Magistrature competenti, ma evitando accuratamente di interferire sull'operato dei giudici.

L'indicazione puntigliosa e puntuale di tutti i possibili destinatari dell'attività dell'Istituto fa pensare ad una tendenza, presente anche in Italia, rivolta

all'istituzione di difensori civici specifici per categorie di cittadini e per materie, ponendosi così accanto all'Ombudsman gli Ombudsperson.

In linea di principio non si può negare la possibilità di istituire taluni organi particolari simili, ad esempio, alla Commissione per i Diritti del Bambino, esistente, come ho sopra detto, nella Regione e nella Comunità Fiamminga. Esempi del genere non mancano neppure in Italia, come il Pubblico Tutore dei Minori del Veneto.

Tutto sta però, come rilevato sul piano europeo, nell'evitare che l'attività dei Difensori Civici specifici o di organismi consimili, possa intralciare quella generale riservata dalle leggi al Difensore Civico Regionale.

Il problema principale di tutta la difesa civica europea consiste nel garantire ed assicurare l'assoluta indipendenza ed autonomia dell'istituto e di prevedere legislativamente i mezzi, gli strumenti, la dotazione di personale, la sede tali da consentire il miglior espletamento dei compiti affidati alla difesa civica. E' necessario altresì che siano previsti i rimedi idonei da sperimentare nel caso di mancata collaborazione delle amministrazioni interessate.

II

LA DIFESA CIVICA IN ITALIA
E NELLA BASILICATA IN PARTICOLARE

Anche in Italia il ruolo del Difensore Civico è stato compreso e apprezzato dai cittadini specie nell'ultimo decennio anche per effetto del processo di semplificazione e di snellimento dell'attività amministrativa avviato, per l'appunto, in questi anni.

Il Coordinamento nazionale dei Difensori Civici delle Regioni e delle Province Autonome, allo scopo di corrispondere nel modo migliore alle aspettative dei cittadini, si è adoperato sempre più incisivamente affinché nel nostro ordinamento sia riconosciuta e potenziata la funzione della difesa civica.

Sottolineo al riguardo che nel Gennaio del corrente anno 2002 il Coordinamento ha avanzato una proposta di emendamento del D.d.L. AS 776 "Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione - Legge di semplificazione 2001".

La proposta era diretta a completare il disegno delineato nei primi due articoli del citato D.d.L. allo scopo di rendere organica la disciplina dell'Istituto del Difensore Civico nell'interesse dei cittadini.

Il Coordinamento ha posto in rilievo la frammentarietà della legislazione italiana in materia pur non potendo disconoscere la coerente intuizione del legislatore

nazionale intesa a dare risposta alla domanda che viene dalla società per una tutela in forme dialogiche immediate, di facile accesso a fronte di irregolarità, di ritardi, carenze di informazione in cui il cittadino possa imbattersi.

Purtuttavia non si può tacere che la rilevata frammentarietà dimostra che in Italia non sono tuttora soddisfatte le esigenze dei cittadini come invece avviene nei Paesi i cui ordinamenti, al pari di quello italiano, si ispirano ai principi della democrazia liberale e nella stessa Unione Europea.

Ha precisato inoltre il Coordinamento la necessità della funzione della difesa civica “che si connota in termini di universalità ed è perciò da considerare, a buona ragione, tra le funzioni fondamentali ex art.117, comma II, lettera p) Cost. come modificato dall’art.3 della L.Cost. 18/10/2001, n.3”.

Il medesimo Coordinamento ha specificato altresì che la suddetta proposta era intesa, tra l’altro, ad ottenere la creazione anche in Italia di un sistema generalizzato ed organico di difesa civica basato sulle più mature espressioni sinora realizzate, cioè quelle regionali e locali, in modo da assicurare a tutti i cittadini la tutela non giurisdizionale nei confronti di tutte le pubbliche amministrazioni secondo modalità e con mezzi uniformi.

Nella proposta in argomento il Difensore Civico era definito “organo di tutela che opera secondo criteri e procedimenti non giurisdizionali, al quale possono rivolgere istanze i soggetti interlocutori delle pubbliche amministrazioni” e che pertanto deve essere dotato di particolari facoltà e poteri, tra i quali la fissazione dei

termini per provvedere, la sospensione per un tempo prefisso dell'efficacia degli atti amministrativi e il controllo sostitutivo nei casi previsti dalla legge.

E' importante, a mio avviso, la constatazione che il sistema di difesa civica della Repubblica è costituito attualmente dai Difensori Civici Regionali e delle Province Autonome e dai Difensori Civici degli enti locali opportunamente tra loro coordinati. Si pone così in evidenza uno dei problemi irrisolti della difesa civica italiana, cioè quello della istituzione del Difensore Civico nazionale.

Il 17 Gennaio 2002 una delegazione del Coordinamento si è incontrata con l'Ufficio di Presidenza della III Commissione del Congresso delle Regioni, rappresentata dal Presidente Antonio di Sanza, il quale ha espresso la volontà delle Regioni di farsi carico dei problemi rappresentati.

Al Presidente di Sanza è stato consegnato un documento dal titolo assai significativo "Le Regioni italiane per una difesa civica europea".

In questo atto è posta ancora una volta in risalto la frammentarietà della legislazione italiana in materia di difesa civica e si è avanzato anche il dubbio se dopo le ultime modificazioni costituzionali lo Stato possa ancora dettare norme in materia di difesa civica. Si è affermato, in ogni modo, che certamente spetta in via principale alle Regioni la potestà normativa in materia "allo scopo di determinare le modalità per assicurare le prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere tutelati su tutto il territorio nazionale in quanto costituzionalmente garantiti".

Rimane aperto, ha sottolineato il Coordinamento, il problema della tutela del cittadino nei confronti delle amministrazioni centrali dello Stato.

Rimane aperto altresì un altro problema di non poco momento, ossia la rappresentatività della difesa civica italiana nei confronti delle istituzioni comunitarie e degli organismi internazionali.

Vale la pena di sottolineare alcune proposte avanzate in altri punti e, in specie ai punti 2, 3, 5, 6 e 11, con le quali si precisa che le funzioni dell'Istituto sono di "valutazione e sollecitazione su atti e comportamenti dei soggetti pubblici prima indicati" (punto 2) e si pone di nuovo l'accento sulla facoltà del Difensore Civico di sospendere l'efficacia di atti amministrativi per un tempo determinato, di fissare i termini per provvedere e di esercitare i controlli sostitutivi previsti dalla legislazione statale e regionale (punto 3).

E' particolarmente importante il punto 5, in cui si riafferma sostanzialmente l'autonomia e l'indipendenza del Difensore Civico il quale può agire anche di propria iniziativa, come lo è il punto 6 nel quale si stabilisce che le disposizioni relative allo *status* del Difensore Civico assicurano condizioni e strumenti per l'assolvimento adeguato dei suoi compiti.

Il punto 11 contempla attribuzioni particolarmente incisive e difatti prevede che le modalità di esercizio dei poteri sostitutivi in caso di mancata istituzione del Difensore Civico, sono disciplinate dalla legge, affinché nessun cittadino rimanga privo di tutela.