

Nella conclusione del documento i Difensori Civici confidano nella iniziativa del Congresso delle Regioni per giungere presto all'attuazione della difesa civica in quelle Regioni ove ancora manca e per incidere efficacemente nei processi legislativi in corso a livello nazionale e a livello regionale (Legge di semplificazione 2001, razionalizzazione delle Authorities, revisione della L.241/90, revisione del D. Lgs. 267/2000, provvedimenti di attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione, nuovi Statuti regionali).

Tutto ciò per completare un ordinamento della difesa civica italiana allineato a quello degli altri Stati dell'Unione Europea.

Il documento termina con un riconoscimento alla lungimiranza del legislatore regionale. Difatti è noto che in mancanza di una previsione costituzionale e di leggi nazionali organiche sono state le Regioni ad introdurre la difesa civica in Italia, prevedendola nei loro Statuti e nelle leggi istitutive.

Mi si permetta una breve digressione che forse tale non è in quanto vale a porre in risalto il valore dell'Istituto.

Secondo alcuni lo scarso interesse del legislatore nazionale si spiega con l'estraneità della difesa civica alla tradizione amministrativa italiana. Se ciò può considerarsi esatto, va ricordato tuttavia che già in epoca romana (IV sec. d.C.) esisteva il *Defensor Civitatis* con compiti di mediazione tra lo Stato e il cittadino e che questo organismo assunse maggiore importanza in età repubblicana in quanto gli

furono riconosciute funzioni di magistrato affiancato ai *Pretores*, ai *Quaestores*, ai *Consules*.

Il *Defensor* conservò questa posizione anche in epoca giustiniana e soltanto con la decadenza delle municipalità finì col perdere le proprie attribuzioni e venne quindi abolito (cfr. La Rocca – op. cit.).

E' lecito quindi affermare che l'attuale difesa civica ha origini molto remote e nobili risalendo all'ordinamento giuridico romano.

Tornando all'illustrazione delle proposte avanzate dal Coordinamento nazionale, mi limito a considerare alcuni dei più importanti problemi emersi dai due documenti.

Non occorrono molte parole per riconoscere che la denunziata frammentarietà e disorganicità delle norme vigenti in materia sussiste realmente. Difatti, il legislatore statale si è occupato per la prima volta, e molto timidamente, della difesa civica locale con la legge n.142/90 e che gli altri compiti conferiti all'Istituto sono contemplati da norme episodiche, non collegate le une con le altre. Mi riferisco in particolare agli artt.16 e 17, comma 45, della L.127/97, novellati o modificati successivamente.

Questa situazione giustifica pienamente le richieste avanzate dal Coordinamento anche se non ne condivido alcune.

Non sono d'accordo sull'esercizio di particolari forme di sospensiva dell'efficacia degli atti amministrativi. Mi sembra che con questo potere di

sospensione (che comunque dovrebbe essere accuratamente e puntualmente disciplinato dalla legge) si invada la competenza riconosciuta ai TT.AA.RR. di sospendere gli atti amministrativi dinanzi a loro impugnati.

I TT.AA.RR., in questo caso, possono disporre la sospensione dopo aver valutato l'esistenza dei presupposti indispensabili e cioè del *fumus boni iuris* e del danno grave ed irreparabile o quanto meno difficilmente riparabile.

E' evidente che il Difensore Civico non può procedere a queste valutazioni preliminari in quanto esse competono per loro natura strettamente ad un organo di giustizia.

Invece bisognerebbe consentire che il Difensore Civico fissi i termini entro i quali le pubbliche amministrazioni sono tenute a dare esaurienti risposte alle sue richieste e avvisare, in mancanza, le relative sanzioni.

E' importante anche riconoscere al Difensore Civico la possibilità di intervenire non soltanto su istanze, ma di sua iniziativa.

Osservo ora che l'Italia è l'unico Paese della Comunità Europea sprovvisto di un Difensore Civico nazionale.

Tale lacuna va colmata dal legislatore nazionale.

Sono altresì dell'avviso che al legislatore nazionale competa anche dettare i principi e i criteri uniformi validi per la disciplina di tutti i livelli della difesa civica.

Viene in discussione a questo proposito il dubbio affacciato nel secondo documento del Coordinamento in ordine alla competenza a legiferare in tema di difesa civica.

Penso che il riparto di competenze legislative del nuovo art.117 Cost. non è di ostacolo all'intervento del legislatore nazionale in tutti e due i casi in argomento.

Lo Stato, difatti, sempre a mio giudizio, può tuttora legiferare in tema di difesa civica ai sensi dell'art.3, Il comma, lettera f), L. Cost.3/2001 e, anche e tanto più, in forza della lettera m) della stessa norma che assegna allo Stato la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

Proprio la predetta disposizione della lettera m) citata secondo me consente l'emanazione di una organica legge di principi tale da assicurare che le normative regionali si uniformino ai principi stessi in modo da garantire che in tutto il territorio nazionale la difesa civica abbia gli stessi caratteri, la stessa natura e le stesse facoltà.

Per quanto concerne le forme di controllo sostitutivo, allo stato attuale della legislazione queste forme risultano previste dall'art. 136 – D.Lgs.267/2000. Per vero esistono alcune perplessità a seguito della soppressione del Co.Re.Co. al quale inizialmente tale controllo era stato affidato dalla L.142/90 ed al quale risulta tuttora affidato dal citato art.136 ove non sia istituito il Difensore Civico.

Forse la soluzione, ove ve ne fosse realmente bisogno, andrebbe ricercata anche nella formazione di una giurisprudenza consolidata che chiarisca il caso.

Sono d'accordo invece sulla "sanzionabilità" dei comportamenti che si frappongono all'esercizio della tutela spettante al Difensore Civico: mi sembra ovvio che questa "sanzionabilità" sia prevista e disciplinata con legge dello Stato, anche perché attualmente, a termini dell'art.16 -L.127/97, il Difensore Civico Regionale può intervenire anche nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato nei cui riguardi ovviamente la legge regionale non potrebbe disporre sanzioni di alcun genere nel caso che le amministrazioni stesse ostacolassero l'esercizio della tutela da parte del Difensore Civico Regionale.

Mi viene in mente che nella mia relazione per l'anno 2000 ho citato la sentenza del TAR Veneto Sez.I, n. 1178 del 25 Giugno 1998 secondo la quale testualmente "la natura dell'istituto del Difensore Civico è di autorità indipendente; esso è figura soggettiva pubblica "ultra" dal Comune da cui trae origine e conseguentemente ne è distinto sotto il profilo dell'attività, delle procedure, delle strutture, dei mezzi".

Mi sembra indiscutibile che questa statuizione dettata nei confronti del Comune sia valida anche per quanto concerne la difesa civica regionale.

Cito questa decisione anche perché sembrerebbe avvalorare le recenti teorie in forza delle quali il Difensore Civico potrebbe essere considerato tra le *authorities*, cioè tra le autorità amministrative indipendenti, come ritiene attualmente parte della dottrina italiana.

In Italia il maggior numero di Autorità nasce negli anni '90, come ad esempio il Garante per la Radiodiffusione e l'Editoria. Di seguito sono state istituite altre importanti Autorità come, ad esempio, quella per la protezione dei dati personali.

Recentemente è stata proposta, a quanto mi risulta, anche l'istituzione di un'Autorità per la protezione dei minori.

In ogni modo, per autorità amministrativa indipendente oggi si intendono una serie di soggetti ai quali vengono attribuite funzioni di diversa natura (regolative, autoritative, tutorie e così via) ed a cui viene comunque riconosciuta l'indipendenza dal potere esecutivo.

Sono dell'avviso che i Difensori Civici non possono rientrare nella categoria delle *Authorities* dal momento che le facoltà ed i poteri attribuiti ai medesimi Difensori Civici regionali e locali sono molto più limitati, meno incisivi e meno concreti di quelli riconosciuti alle *Authorities*. (Cfr. P. La Rocca, op. cit.).

Noto a questo punto che con legge n. 212 del 27/7/2000, recante "Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente", all'art. 13 è prevista la nuova figura del Garante del Contribuente.

Il Garante è un organo collegiale che deve essere costituito in ogni Direzione Generale delle Entrate, presso la quale ha sede ed opera in piena autonomia nei confronti dell'amministrazione finanziaria, per rimuovere disfunzioni, irregolarità, scorrettezze, prassi amministrative anomale o irragionevoli o qualsivoglia altro

comportamento suscettibile di incrinare il rapporto di fiducia tra cittadini ed amministrazione (cfr. relazione per l'anno 2001 del Difensore Civico dell'Emilia Romagna).

Si tratta indubbiamente di una Authority con la cui istituzione, però come nota la Collega da me citata, viene significativamente modificato il sistema della difesa civica alla quale vengono sottratti, tra l'altro, compiti alla medesima attribuiti ai sensi dell'art. 16 – L. 127/97.

Poiché mi sono pervenute istanze di interventi che a norma della citata legge 212/2000 ora rientrano tra i compiti del Garante, tratterò la questione nel capitolo di questa relazione che riguarda la difesa civica in Basilicata.

Comunque mi sembra che il problema andrebbe attentamente riguardato dal legislatore statale.

.....

Sono convinto che la Conferenza dei Presidenti dei Consigli Regionali e delle Province Autonome cercherà di risolvere i molti problemi che tuttora riguardano la difesa civica italiana e potrà farlo sia intervenendo nei confronti delle autorità nazionali e del Parlamento sia nei confronti di tutte le Regioni, affinché modifichino le proprie normative con tutte le statuizioni a loro spettanti per rafforzare e incrementare sia il ruolo sia le concrete attività della difesa civica regionale.

Per quanto concerne le competenze nazionali, mi limito a mettere in risalto il problema creato dalla soppressione dei Co.Re.Co. (art.9, comma II, L.Cost. 2001, n. 3 “Modifiche al Titolo V della parte Seconda della Costituzione”).

Con questa soppressione si è concluso un processo di riduzione al minimo dei controlli di legittimità.

La questione più delicata riguarda i bilanci di previsione e i consuntivi degli enti locali il cui esame competeva ai Co.Re.Co. con conseguenti provvedimenti sostitutivi a carico degli enti inadempienti.

Alcune Regioni, quali la Toscana, hanno ritenuto di poter affidare al Difensore Civico regionale i compiti che una volta spettavano ai Co.Re.Co..

Però con il D.L. n.13 del 22/2/2002 “Disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità degli enti locali”, convertito nella legge 24 aprile 2002, n.75, ai soli fini dell’approvazione dei bilanci di previsione degli enti locali si è demandata ai Prefetti la competenza al riguardo, prevedendosi l’invio di un commissario ad acta che si sostituisce all’amministrazione inadempiente.

Sennonché le modalità dell’invio del commissario devono essere disciplinate dagli Statuti degli enti locali e il Prefetto può inviare il commissario prefettizio solo nei casi in cui lo Statuto dell’Ente non disponga diversamente.

Non mi soffermo sulle critiche sollevate da questo provvedimento; critiche che condivido almeno per quanto riguarda l’inevitabile diversità che si verificherà tra casi esattamente uguali.

A mio avviso, la legge nazionale dovrebbe risolvere anche un altro problema non agevole quale è quello sollevato dall'art.15 -L.340/2000 che ha modificato l'art.25, comma IV, L.241/90.

In forza di queste modifiche il richiedente l'accesso ai documenti della pubblica amministrazione in caso di rifiuto, espresso o tacito, o di differimento può rivolgersi al TAR oppure può chiedere al Difensore Civico competente di riesaminare la determinazione, espressa o tacita, dell'amministrazione, verificandone la legittimità.

Questa norma ha causato non poche difficoltà.

Si tenga presente che i richiedenti l'accesso a documenti delle amministrazioni centrali non essendo ancora istituito il Difensore Civico nazionale "competente" sono costretti a rivolgersi al TAR e quindi non possono disporre dell'altro mezzo di tutela assicurato invece ai cittadini che hanno chiesto l'accesso a documenti di amministrazioni diverse da quelle centrali dello Stato.

Le stesse difficoltà e gli stessi problemi sorgono nei casi in cui viene chiesto l'accesso a documenti degli enti locali ove non sia stato istituito o non sia stato nominato il competente Difensore Civico provinciale o comunale.

Il nostro Coordinamento aveva ravvisata la possibilità che in tal caso divenisse competente il Difensore Civico regionale. Non ho difficoltà a convenire su tale soluzione a patto che la medesima sia contemplata in un'apposita disposizione di legge statale.

A quanto mi risulta, in un Disegno di Legge recante modifiche e integrazioni alla legge 8 agosto 1990, n.241, approvato nella riunione del Consiglio dei Ministri del 7 Marzo 2002, con l'art.12 viene sostituito, l'art.25, comma IV, della L.241/90. In caso di diniego, espresso o tacito, dell'accesso o di differimento ai sensi dell'art.25, comma IV, il richiedente può presentare ricorso al TAR, in forza del comma V. In alternativa il richiedente medesimo, nei confronti delle determinazioni negative delle amministrazioni regionali, provinciali o comunali, può chiedere l'intervento del Difensore Civico competente per ambito territoriale. Ove tale organo non sia stato istituito, la competenza è attribuita al Difensore Civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore.

Anche se verrà emanata la norma innanzi riferita non è che in questo modo si possano intendere risolti tutti i problemi creati dalla normativa in materia di accesso. Per brevità mi riporto a quanto già considerato nella mia precedente relazione.

Certamente nell'attuale sistema di ripartizione delle competenze normative e amministrative di cui alla citata L. Cost. n.3/2001, le Regioni hanno compiti di grande rilevanza anche e specialmente per quanto attiene alla loro competenza normativa.

A questo proposito mi sembra opportuno sottolineare l'importanza che assume la redazione dei nuovi Statuti ai sensi della L.Cost. n.1/99.

Il Coordinamento nazionale non ha mancato di sottolineare l'esigenza che nei nuovi Statuti trovi adeguata collocazione la difesa civica regionale.

Nella precedente relazione per l'anno 2000 ho riferito dettagliatamente in ordine all'esigenza innanzi citata ed alla attività da me spiegata nei confronti del Signor Presidente del Consiglio.

Non ho mancato di offrire la mia collaborazione al nuovo Presidente della Commissione Speciale per la Riforma dello Statuto, Dr. Agatino Mancusi, nel convincimento che nello Statuto medesimo e conseguentemente nelle leggi regionali in materia sarà dato il necessario risalto alla figura del Difensore Civico Regionale.

Nella suddetta relazione ho prospettato anche il problema della costituzione di una adeguata rete regionale della difesa civica. Ne parlo anche nella presente relazione dal momento che il problema non ha trovato ancora idonea soluzione.

Ravviso l'opportunità di sottolineare che alla carenza di un adeguato sistema di difesa civica locale in alcune Regioni, corrisponde una abnorme proliferazione di associazioni, comitati e così via dei quali, non essendo agevole accertare la regolarità della costituzione, non è del pari agevole riscontrare la loro legittimazione a rivolgersi alla difesa civica, specialmente a quella regionale, con continue richieste di intervento, molto spesso pretestuose e causate da un desiderio incontrollato di protagonismo di talune persone. Anche questa forse è una questione a cui va trovata soluzione normativa.

•

Termino queste succinte riflessioni con una considerazione relativa a taluni compiti affidati alla difesa civica da leggi nazionali, peraltro in termini assai vaghi.

Mi riferisco in particolare alla L.104/92, art.36, in forza del quale è ammessa la costituzione di parte civile del Difensore Civico nei procedimenti penali nei quali sono parte lesa persone handicappate.

Andrebbe almeno precisato, io credo, che questa costituzione potrebbe essere effettuata su richiesta dell'interessato rivolta direttamente al Difensore Civico, non potendo quest'ultimo agire di propria iniziativa.

.....

Anche in Basilicata, la difesa civica regionale costituita nel lontano 1986, ha riscosso sempre più l'attenzione e la considerazione dei cittadini.

Nell'anno 2001, infatti, quasi ogni giorno questa difesa civica è stata interpellata da cittadini di ogni parte della regione o con istanze formali o con richieste telefoniche o di persona.

Pertanto ho notato ancora di più, nello stesso anno 2001, che non sono ancora ben chiare ai cittadini le possibilità di intervento e la competenza della difesa civica regionale, la cui natura giuridica spesso risulta del tutto oscura, al punto che si confonde l'istituto con una sorta di avvocato d'ufficio o di supervisore dell'attività delle pubbliche amministrazioni.

Occorrerà, io penso, una intensa opera di informazione anche con l'ausilio dei media.

I problemi della difesa civica italiana si ritrovano tutti anche nella Regione Basilicata, però con alcune particolarità dovute anche a talune leggi regionali.

Cito ad esempio la L.R. 19/96 “Norme a favore dei lavoratori lucani all'estero”, il cui art.9, ora riprodotto dall'art.28 della L.R. n.16/2002 “Disciplina generale degli interventi a favore dei lucani all'estero”, assegna al Difensore Civico il compito dell'assistenza e consulenza delle Associazioni dei lucani all'estero. Più precisamente, il citato art.28 “Assistenza e consulenza del Difensore Civico” stabilisce testualmente: “Le Associazioni dei lucani all'estero hanno diritto di avvalersi dell'assistenza e consulenza del Difensore Civico istituito ai sensi della L.R. 14/6/1986, n.11”.

Nella mia precedente relazione ho rappresentato l'opportunità che non soltanto le associazioni, ma anche i singoli lucani all'estero possono rivolgersi al Difensore Civico.

Ritengo peraltro opportuno analizzare ora in che cosa consiste il compito di assistenza e consulenza. Questi due termini mi sembrano alquanto vaghi ed imprecisi se li si riguarda in relazione ai compiti istituzionali attribuiti al Difensore Civico dalla legge istitutiva e da norme statali: compiti che sono di tutela non giurisdizionale dei diritti e degli interessi dei cittadini e che si sostanziano in interventi di mediazione e di sollecitazione in ordine a casi concreti.

Tanto è avvalorato dall'esplicito riferimento alla L.R.11/86 contenuto nella norma in esame.

Non vedo dunque che cosa effettivamente tocchi al Difensore Civico e quale attività reale egli possa svolgere in favore delle associazioni dei lucani all'estero, se non un intervento concreto a fronte di provvedimenti, fatti, atti e comportamenti dell'amministrazione regionale e di quelle subregionali, pregiudizievoli all'interesse delle associazioni, specialmente in relazione ai benefici che la legge prevede nei confronti delle associazioni medesime.

Mi sembra allora che la mia proposta riguardante l'attività del Difensore Civico in favore dei singoli emigrati lucani vada attentamente valutata nel senso che, come ritengo, tutti i cittadini italiani, nati in Basilicata, ed i propri discendenti emigrati, in una parola tutti i soggetti indicati nell'art.2 della L.R. n. 16/2002, hanno titolo a chiedere l'intervento del Difensore Civico nei casi e nei modi previsti dalla legge istitutiva n. 11 del 1986 e dalle particolari norme statali.

Non mi sembra che sorgano particolari problemi in dipendenza della L.R. n.21/96 "Interventi a sostegno dei lavoratori extracomunitari in Basilicata", il cui art.18 "Assistenza del Difensore Civico" testualmente recita "Gli immigrati residenti in Basilicata hanno diritto di avvalersi del Difensore Civico regionale".

Questa disposizione oltretutto ha il merito di chiarire inequivocabilmente il significato del termine "assistenza". Difatti, in sostanza sancisce il diritto degli immigrati a presentare istanze al Difensore Civico nei casi e nei termini previsti dalla legge istitutiva, senza distinzione alcuna tra cittadini lucani ed immigrati in Basilicata.

Trova così un conforto quanto sopra ho sostenuto a proposito della legge sui cittadini lucani emigrati all'estero.

Siccome sto avanzando riflessioni sui termini usati dal nostro legislatore regionale non posso fare a meno di soffermarmi sulla L.R. n.27/91, "Norme relative alla costituzione della Commissione regionale per la parità e le pari opportunità tra uomo e donna", che, all'art.2 - punto 6, recita "(la Commissione regionale pari opportunità) vigila sulla applicazione effettiva delle norme di parità e di pari dignità, anche attraverso permanenti forme di collaborazione con l'Ufficio del Difensore Civico".

Poiché sono stato richiesto dalla predetta Commissione di pronunziarmi su alcune istanze alla Commissione stessa dirette, ho avuto modo di rilevare che, a mio sommo avviso, queste generiche e imprecise "forme di collaborazione" esulano dalle naturali attribuzioni della difesa civica regionale. Pertanto, con nota 28 aprile 2002, n.282, che inserisco tra gli allegati della presente relazione, ho rappresentato al Signor Presidente del Consiglio l'opportunità di abrogare una norma che, secondo me, è del tutto inutile e insuscettibile di pratica applicazione, e per di più aggrava i già gravosi compiti della difesa civica regionale.

Ho già accennato nella presente relazione al problema costituito dalla mancanza di una rete di difesa civica.

Questo problema si avverte particolarmente in Basilicata nella quale su 131 Comuni esistono soltanto 6 Difensori Civici comunali e mancano i Difensori Civici provinciali.

Ho già rappresentato nella mia precedente relazione questo stato di cose avanzando anche qualche proposta di possibile soluzione.

Mi corre l'obbligo peraltro di far presente ora che continuano a pervenirmi istanze di cittadini che invocano il mio intervento per la soluzione di problemi di stretta competenza comunale o provinciale.

E' ben noto che i cittadini, specialmente quelli di una regione quale è la Basilicata, hanno come interlocutore, si può dire quotidiano, l'amministrazione comunale e, in grado minore, quella provinciale. Poiché non mi è sembrato possibile che le doglianze di questi cittadini rimanessero inevase, ho deciso -del resto come altri miei colleghi che si trovano nella mia stessa situazione- di svolgere un'attenta e prudente opera di supplenza sostituendomi ai difensori civici locali mancanti.

Devo registrare che in moltissimi casi i miei interventi hanno avuto esito positivo. Non mi nascondo peraltro che questa mia attività non soltanto può comportare rischi, e in particolare l'instaurazione di un contenzioso nei confronti di questa difesa civica, ma accresce a dismisura i compiti di questo Istituto e del suo esiguo personale. Occorrerebbe pertanto che l'assenza dei Difensori Civici locali fosse contemplata dalla legge nazionale in modo da prevedere normativamente la supplenza del Difensore Civico regionale.