

1 PREMESSA

Con questa relazione viene confermata per il terzo anno la scelta di offrire un quadro organico delle funzioni e dei compiti svolti dal Difensore civico regionale nell'anno 2002, accorpando in un unico documento sia il resoconto degli interventi effettuati in base alla legge regionale, che quelli rivolti alle amministrazioni periferiche dello Stato, per i quali il Difensore civico regionale deve presentare apposita relazione.

Il numero dei procedimenti attivati nel 2002, e quello delle pratiche concluse, confermano quella tendenza alla "crescita" che ha portato nel giro di pochi anni al sostanziale raddoppio dell'attività dell'ufficio. I dati confermano nella sostanza quelli registrati nel 2001, con un modesto calo, prevalentemente concentrato nel settore della sanità, dovuto soprattutto al lavoro di coordinamento intrapreso con gli Uffici relazioni con il pubblico delle Aziende sanitarie (che sono in base alla normativa vigente anche organi interni di tutela).

Pratiche	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Aperte	1.050	1.162	1.459	1.233	1.321	1.149
Concluse	704	1.087	937	1.832	1.110	1.166

L'Ufficio nel complesso rafforza il suo ruolo e grazie anche alla rete della difesa civica locale, consolida la sua presenza sul territorio, quale istituto di garanzia, che concorre al rafforzamento del tessuto democratico facilitando le relazioni tra cittadino e istituzioni.

I dati sopra riportati, naturalmente, sono relativi ai procedimenti formalizzati e non tengono conto di tutti quei casi in cui l'attività del Difensore civico si è esaurita nel suggerimento telefonico all'utente (e sempre più spesso all'amministrazione che si trovava a dovere fornire risposte ai cittadini) o nella risposta ad un messaggio di richiesta di assistenza per posta elettronica. Si tenga conto che tale proporzione è di 1 a 5. Né tiene conto delle pratiche trattate e risolte direttamente a livello territoriale dalla rete della difesa civica locale o dagli uffici relazioni con il Pubblico che sempre più spesso consultano informalmente il Difensore civico regionale nel fornire le proprie risposte agli utenti.

La capacità di risposta alle domande dei cittadini è aumentata; si è estesa la rete territoriale di difesa civica; si intensificano le azioni di coordinamento a scala regionale e nazionale; si rafforza la collaborazione con la Conferenza dei Consigli regionali e il Congresso delle Regioni; i collegamenti con gli organismi di tutela dell'Unione Europea sono sempre più forti e più frequenti.

La visibilità dell'Ufficio è in continua crescita e sempre più cittadini, soprattutto in via informale, si rivolgono al Difensore civico per chiedere consigli, suggerimenti e informazioni a riconferma della fiducia riposta nell'Ufficio, nella sua capacità di offrire risposte e servizi adeguati (ed a riprova della qualificazione raggiunta dall'intero staff che vi presta servizio).

I tempi in cui qualcuno preconizzava l'inevitabile obsolescenza dell'istituto della difesa civica, nella convinzione che l'amministrazione avrebbe potuto migliorarsi da sola dall'interno, per effetto delle grandi riforme amministrative degli anni 90 (dalla L. n. 241 alla c.d. Direttiva Ciampi) sono davvero molto lontani. Il Difensore civico infatti non solo ha visto crescere le proprie attribuzioni istituzionali (soprattutto con la legge 127/1997, c.d. Bassanini-bis), ma ha consolidato, contrariamente a un certo tipo di previsioni, addirittura il ruolo di garante di quei diritti di partecipazione e di accesso introdotti dalla legge 241, ma rimasti a fino ad oggi troppo spesso sulla carta. A questa vitalità non corrisponde però una regolamentazione organica e coerente dell'istituto: in particolare risentiamo ancora di quella crescita disordinata delle funzioni, imputabile soprattutto alle disposizioni della c.d. Bassanini-bis, che ha addossato al Difensore civico funzioni e poteri in un ambito, quello dei controlli preventivi (soppressi dalla riforma costituzionale del 2001) e sostitutivi sugli atti degli enti locali, abbastanza anomali rispetto alle tipiche prerogative istituzionali.

Anche i segnali che ci giungono dal parlamento non sono univoci. I tempi della più volte annunciata riforma (quella che dovrebbe istituire il Difensore civico nazionale) appaiono ancora molto lontani; la riforma federalista, su cui ci soffermeremo più avanti, non offre risposte esaustive alle esigenze della difesa civica, che ha bisogno di coordinamento, di unità di intenti e approcci condivisi a livello internazionale, nazionale, regionale e locale per poter svolgere al meglio il proprio ruolo di garanzia e di promozione di buona amministrazione.

Nella attuale fase costituente, caratterizzata soprattutto dallo sforzo della classe politica di ridefinire ruolo e identità dei Consigli regionali all'interno di un sistema ad esecutivo forte, l'impegno del Difensore è stato quello di offrire un contributo per la formulazione di una disposizione statutaria, che anche alla luce dell'esperienza acquisita, concorra a riconfermare la centralità dell'istituto della difesa civica quale fondamentale cerniera nei rapporti tra il cittadino e l'amministrazione regionale.

1.1 La riforma federalista

Con il referendum costituzionale del 7 ottobre 2001 è stata definitivamente approvata la riforma del titolo V, varata dal parlamento nell'ultimo scorcio della passata legislatura. Sul nuovo testo è già stato scritto moltissimo e gli orientamenti emersi sono anche molto diversi fra loro. D'altronde la legge costituzionale n. 3/2001, come dimostra l'acceso dibattito sulla c.d. *devolution*, è solo la prima tappa di un processo, che si presenta tutt'altro che lineare.

E' inevitabile una riflessione sull'influenza che hanno o possono avere le trasformazioni istituzionali in corso su una figura come quella del Difensore civico, che è nata in Italia proprio con le Regioni, agli inizi degli anni '70 e che ha conosciuto la maggior diffusione dopo la riforma delle autonomie locali (L. n. 142/1990).

Una prima conseguenza è stata quella di mettere in discussione proprio quelle attribuzioni in materia di controlli sostitutivi che la legge 127/1997 prima e il D.Lgs. n. 267/2000 poi, avevano demandato ai Difensori regionali.

Ci soffermeremo dettagliatamente sul punto all'interno della Relazione, limitandoci a ricordare che entrambe le leggi in materia di controlli sostitutivi approvate dalla Regione nel corso del 2002 (rispettivamente la n. 2 del 2 gennaio 2002 e la n. 35 del 27 settembre 2002) sono state impugnate dal governo, con argomenti che, per quanto discutibili, mettono a nudo le ambiguità e le incertezze del nuovo testo costituzionale.

A parte la vicenda specifica, la questione del ruolo e dei poteri del Difensore civico sul terreno che più gli è proprio (quello della tutela informale di diritti dei cittadini), trova nella recente riforma costituzionale solo indirettamente stimoli e incentivi.

Anzi, se guardiamo a tutto il lavoro svolto dai Difensori civici in sede di coordinamento regionale, ma soprattutto interregionale, al dibattito culturale sulla difesa civica, alle suggestioni che ci vengono dall'esperienza europea e internazionale, saremmo tentati di rispondere che l'influenza della riforma non è stata particolarmente significativa. Per almeno tre motivi: innanzitutto perché il tema della difesa extragiudiziaria dei diritti e degli interessi, è uno di quelli che richiede, per essere davvero efficace, uniformità a livello nazionale, (per il suo immediato collegamento col principio di uguaglianza), mentre il federalismo tende di per sé ad accentuare le differenze fra le diverse realtà regionali; in secondo luogo perché in un'amministrazione che agisce sempre più attraverso moduli convenzionali, tessendo fitti intrecci fra i diversi enti ed apparati che la compongono, i cittadini avvertono fortemente il bisogno di un interlocutore unico (solo la legge dello stato può, com'è avvenuto con la Bassanini-bis, attribuire ai

Difensori civici regionali il potere di intervenire presso le proprie amministrazioni periferiche); infine perché sul tema cruciale del rapporto con le comunità territoriali minori (comuni *in primis*) la riforma costituzionale non sembra affatto voler rivoluzionare l'assetto precedente, attribuendo alle Regioni diversi ed ulteriori poteri di intervento.

Ci sono però anche dei punti di forza che non dobbiamo sottovalutare: la competenza esclusiva in materia di organizzazione dei propri uffici, (anche se la mancata adozione di una disciplina nazionale ha di fatto reso inoperante il c.d. limite dei principi in quest'ambito) e la costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà (già contenuto nella legge Bassanini), che l'art. 118 assume a criterio fondamentale di riallocazione delle funzioni.

Secondo una delle possibili letture di questo principio sarebbe legittimo l'intervento del Difensore civico regionale (una sorta di potere di surroga) nei confronti di quei Comuni che non abbiano provveduto ad istituire o nominare un proprio difensore civico locale.

1.2 L'emergere di nuove funzioni atipiche

Dobbiamo segnalare come nonostante il venir meno del sistema di controllo preventivo delineato dalla L. n. 127/1997 (caratterizzato dall'insolito ruolo attribuito ai difensori civici locali e a quello regionale) continuano ad arrivare all'ufficio (e addirittura si sono intensificate) richieste d'intervento da parte delle minoranze consiliari dei comuni, che lamentano illegittimità nei provvedimenti e molto spesso il diniego di accesso ad atti e documenti da parte delle Giunte.

Il fenomeno in parte è leggibile come un retaggio di quella crescita disordinata di funzioni che ha caratterizzato l'istituto del Difensore civico alla fine degli anni '90. L'attribuzione del controllo facoltativo (seppur nella forma attenuata della richiesta di riesame), preventivo e di legittimità, ai Difensori civici locali, nonostante l'intervenuta abrogazione della L. n. 127/1997 ha lasciato evidentemente un segno, se non altro catalizzando l'attenzione su un organo fino ad allora rimasto (com'è nella sua natura) completamente estraneo alla contesa politica. In parte è la prevedibile conseguenza della soppressione definitiva dei controlli preventivi di legittimità, portata a compimento dalla riforma costituzionale dell'ottobre 2001.

A questo si aggiunge, come verrà evidenziato nella parte della Relazione dedicata al tema dell'accesso, una (purtroppo) scarsa conoscenza e consapevolezza degli strumenti istituzionali esistenti da parte degli eletti, che finiscono per ricorrere al Difensore civico

per entrare in possesso di atti, magari già pacificamente accessibili, in quanto soggetti a pubblicazione.

Accanto a questo fenomeno specificamente legato all'accesso ne dobbiamo registrare un altro, di particolare interesse, nato dalle sollecitazioni degli attori istituzionali locali, che chiedono l'intervento del Difensore civico, per ragioni ovviamente del tutto diverse da quelle che normalmente muovono i cittadini. Ci riferiamo ad una sorta di nuova attività, che possiamo definire di "mediazione interistituzionale" tra soggetti pubblici a vario titolo investiti nell'esercizio di una medesima funzione, la cui conflittualità spesso si radica anche nelle oggettive difficoltà di individuare le rispettive sfere di competenza. Le modifiche introdotte negli assetti istituzionali locali dalla recente riforma costituzionale, nonché le incertezze generate, almeno in questa prima fase, dalla eliminazione dei controlli preventivi di legittimità, rafforzano, nella prassi, il peso di questa nuova e insolita funzione atipica. Non siamo in questo momento in grado di valutare se una funzione del genere sia l'espressione di un'esigenza provvisoria, legate a necessità di adattamento del sistema alle modifiche istituzionali intervenute, o se al contrario rappresenti il segnale di nuove emergenze, rispetto alle quali occorrerà valutare l'opportunità di formalizzare i limiti e le prerogative del ruolo dell'organo.

1.3 Il Coordinamento europeo e nazionale e l'elaborazione di proposte (anche legislative) comuni: verso il rafforzamento dell'istituto

Negli ultimi tempi è cresciuto l'impegno dell'ufficio sul piano del coordinamento europeo e nazionale.

A livello comunitario si sono intensificati i rapporti e la collaborazione con il Mediatore europeo, una figura istituita con il Trattato di Maastricht, operativa dal 1995, che sulla base della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea approvata a Nizza nel 2000 (art. 43), ha il compito di garantire e tutelare il diritto alla buona amministrazione di ogni persona nei confronti delle istituzioni e degli organi comunitari. Nel giugno 2003 l'attuale mediatore europeo, Prof. Nikiforos Diamandouros, ha incontrato il Coordinamento dei difensori civici regionali e delle Province autonome ed alcuni difensori civici locali per illustrare la propria azione contro i casi di cattiva amministrazione nonché il codice europeo di buona condotta amministrativa. Ha inoltre confermato che la figura del mediatore troverà un suo riconoscimento ufficiale anche nella bozza di costituzione europea, attualmente in fase di discussione.

In Italia dobbiamo segnalare l'avvenuta costituzione del gruppo di lavoro tecnico-politico per la riforma della difesa civica regionale e locale, previsto nella risoluzione del Congresso delle Regioni del 5 giugno 2002. Il gruppo ha diversi compiti: quello di formulare i principi fondamentali dell'istituto che dovrebbero essere recepiti all'interno dei nuovi statuti regionali; quello di elaborare una piattaforma comune per il successivo (e autonomo) lavoro di attuazione che verrà svolto dai singoli legislatori regionali; quello di fornire una traccia al parlamento in vista del progetto di istituzione del Difensore civico nazionale.

Il lavoro del gruppo ha già prodotto dei risultati concreti: è stato realizzato un censimento di tutta la produzione legislativa regionale ed è stata elaborato un documento sulle disposizioni statutarie in materia di difesa civica, già trasmesso al Presidente della Conferenza delle Regioni, on. Riccardo Nencini. Se le proposte avanzate dal gruppo di lavoro dovessero essere accolte, si verrebbe a realizzare un forte sintonia fra gli statuti regionali, la carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e in prospettiva la nuova costituzione europea.

Il gruppo di lavoro è attualmente impegnato nella messa a punto di linee guida per la riforma della legislazione regionale ordinaria.

Si stanno delineando alcuni filoni intorno ai quali dovrebbero ruotare le proposte regionali di riforma: il potenziamento del ruolo del Difensore civico, quale promotore di buona amministrazione e non solo di arbitro, mediatore e risolutore di conflitti; l'attenzione ai problemi delle categorie più deboli; la valorizzazione della funzione di coordinamento svolta nei confronti dei difensori civici locali. Rimangono sicuramente irrisolti alcuni nodi, che in parte avrebbero potuto essere sciolti dalla legge istitutiva del Difensore civico nazionale, tante volte annunciata ma per adesso ancora ferma a livello delle varie e diverse proposte di iniziativa parlamentare.

A questo proposito, peraltro, dobbiamo esprimere una preoccupazione non solo per i tempi, ma anche per il merito di alcune proposte come quelle, che prevedono l'istituzione di Difensori civici "di settore". Il fenomeno della crisi delle identità collettive tradizionali e la trasformazione "molecolare" della nostra società, per riprendere una definizione cara al CENSIS, generano evidentemente contraccolpi anche sul versante delle risposte istituzionali. Per questo ci imbattiamo in un proliferare di proposte che si propongono di introdurre, specie al livello nazionale, Difensori civici settoriali. Pur non disconoscendo in linea di principio l'utilità di figure del genere, si dovrebbe mantenere in capo al Difensore civico regionale un potere di coordinamento che impedisca la frantumazione e la sovrapposizione degli interventi, lasciando immutata la natura monocratica dell'organo. D'altra