

APPENDICE

Congresso delle Regioni**Roma 16 maggio 2003*****Disposizioni statutarie in materia di difesa civica a cura
del Gruppo di lavoro tecnico-politico
della III Commissione del Congresso delle Regioni***

Questo documento ha lo scopo di dare attuazione ad uno degli obiettivi determinati dalla risoluzione approvata dal Congresso delle Regioni il 05/06/2002.

Il Gruppo di lavoro costituito in esecuzione della citata risoluzione individua le linee essenziali per la definizione di disposizioni statutarie in materia di difesa civica con un duplice scopo. Innanzitutto per assicurare in ogni Regione e Provincia autonoma il radicamento statutario dell'istituto del difensore civico. In secondo luogo per tratteggiarne gli elementi essenziali di profilo istituzionale che ne connotino, al di là di possibili ulteriori caratterizzazioni, la natura specifica di organo elettivo ausiliario, monocratico, indipendente, tecnicamente qualificato e adeguatamente dotato di risorse, con compiti sia di tutela non giurisdizionale degli interlocutori delle amministrazioni, sia di proposta sul piano normativo, organizzativo, gestionale per migliorare la qualità e la trasparenza dei rapporti che si instaurano tra amministrazione e contesto in cui la stessa opera.

Le indicazioni del gruppo di lavoro traggono ispirazione dall'obiettivo che la risoluzione approvata dal Congresso ha così individuato: «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 ai soggetti più deboli, della qualificazione tecnica e adeguatezza delle risorse commisurate alla popolazione da servire.

Le Regioni e le Province autonome, consapevoli delle crescenti responsabilità che il riparto di competenze legislative fissato dal nuovo art. 117 della Costituzione assegna loro in materia di difesa civica, si impegnano a radicare nei loro Statuti e a definire nelle loro leggi, nel rispetto dell'autonomia locale, un sistema generalizzato di difesa civica "a rete" improntato ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e coordinamento fra difesa civica regionale e locale, allo scopo di rendere effettiva ad ogni livello la tutela del difensore civico per tutti i cittadini e per ogni altro soggetto titolare di diritti, nei confronti degli atti e dei comportamenti di tutti gli enti, organizzazioni e persone che esercitano funzioni pubbliche, con mezzi e secondo criteri efficaci ed omogenei.»

A questo obiettivo le indicazioni del gruppo di lavoro intendono dare concretezza e realizzazione in armonia con i principi internazionali sanciti – tra l'altro – dai documenti delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa, con particolare riferimento alla Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite 48/134 del 1993 e alla Risoluzione del Congresso dei Poteri Locali e regionali del Consiglio D'Europa n. 80 del 1999, che individuano nella difesa civica, uno strumento di mediazione con effetti deflativi del contenzioso in sede giurisdizionale e una forma di tutela azionabile in particolare dai soggetti più deboli.

Il principio di buona amministrazione, espresso dall'art. 97 della Costituzione con una formulazione di diritto obiettivo, è oggi rafforzato, con un connotato del cui valore giuridico – a livello di diritto positivo – non è più possibile dubitare, dall'art. 41

della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea. Appare chiaro, dunque, che ormai si tratta di un vero e proprio diritto del cittadino, che specifica e completa il principio costituzionale e, saldandosi con esso, determina la giustificazione di un organo destinato a vegliare proprio sui rapporti del cittadino con l'amministrazione, prima e al di sopra della patologia dei rapporti che rimane appannaggio del contenzioso amministrativo. Il Difensore civico supplisce, dunque, alle carenze dell'organizzazione pubblica, arrivando prima delle sue degenerazioni patologiche nel quadro della loro eliminazione fin dall'origine.

Il gruppo di lavoro consegna al Congresso delle Regioni, alla Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome e a tutti coloro che sono protagonisti nella elaborazione dei nuovi Statuti il proprio contributo di proposte, formulate avendo presente che:

- a) il pressoché totale venir meno dei controlli preventivi di legittimità sugli atti, le maggior responsabilità riconosciute alla burocrazia, l'applicazione sempre più estesa dei principi di sussidiarietà verticale e orizzontale richiedono la presenza di una difesa civica incisiva ed efficace capillarmente presente su tutto il territorio nazionale;
- b) la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea pone (art. 41) tra i diritti fondamentali il diritto alla buona amministrazione e individua (art. 43) il Médiateur Europeo (e per noi il Difensore civico) quale organo cui si ha diritto di adire per tutelare l'effettività del diritto alla buona amministrazione;
- c) la competenza legislativa in materia di difesa civica regionale e locale in base all'art. 117 Cost. è delle Regioni e delle Province Autonome;
- d) il difensore civico deve trovare un'esplicita e non equivocabile collocazione nell'assetto istituzionale delineato dai nuovi Statuti: questa collocazione è di organo ausiliario, monocratico e indipendente;
- e) la legislazione statale può favorire l'obiettivo di costruire e consolidare una forte rete di difesa civica locale inserendo ex art. 117, 2° c. Cost. la funzione di difesa civica tra le funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle Città Metropolitane (lett. p.) e nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (lett. m.);
- f) per raggiungere l'obiettivo di reti territoriali di difesa civica è necessario un impegno comune Regioni-Province autonome - Autonomie locali;
- g) le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome adotteranno le particolari procedure e modalità richieste dai loro specifici ordinamenti.

In adesione alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea il gruppo di lavoro ritiene che negli Statuti delle nuove Regioni, componenti essenziali della nuova costruzione europea, debba essere affermato, nell'ambito dei principi generali l'esplicito riconoscimento del diritto alla buona amministrazione e del diritto di ricorrere al Difensore civico quale organo specificatamente preposto a garantirne l'effettività.

Le proposizioni normative, alla cui formulazione il gruppo di lavoro è pervenuto a seguito di un approfondito confronto, non costituiscono necessariamente il testo di un articolo da inserire tout court negli Statuti. Tuttavia esse fissano i concetti essenziali che in sede statutaria devono configurare la natura dell'istituto, la sua collocazione istituzionale e le sue finalità e "lanciano", nel contempo, la normazione ordinaria che ne consegue coerentemente.

Proposizioni normative statutarie

1. Ogni persona ed ente ha diritto alla buona amministrazione e di appellarsi al Difensore civico, che ne è il garante.
2. La Regione/Provincia Autonoma istituisce il difensore civico regionale/provinciale e promuove lo sviluppo della difesa civica sul territorio come servizio di garanzia, mediazione e proposta, secondo i parametri internazionali emergenti dai documenti delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa, anche ai fini di una deflazione delle controversie nei confronti della Pubblica Amministrazione.
3. Il Difensore civico è organo ausiliario, monocratico ed indipendente. È eletto dal Consiglio regionale e ad esso riferisce.
4. Il Difensore civico agisce a tutela dei diritti e degli interessi di persone ed enti nei confronti dei soggetti, individuati dalla legge, che esercitano una funzione pubblica o di interesse pubblico per garantire l'imparzialità, il buon andamento e la trasparenza nell'azione amministrativa.
5. Il Difensore civico interviene, su domanda o di propria iniziativa, secondo criteri e procedure non giurisdizionali, affinché gli organi e le strutture competenti pongano rimedio agli abusi, alle irregolarità e alle iniquità accertati e ne rimuovano le cause.
6. Il Difensore civico integra e coordina la propria attività con quella delle analoghe istituzioni che operano ai diversi livelli istituzionali in ambito nazionale ed internazionale.
7. La legge disciplina – in base ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione – i requisiti e le procedure per la nomina e la revoca, lo status e le modalità d'intervento del difensore civico e determina i principi per l'organizzazione della funzione di difesa civica e per l'attribuzione delle risorse necessarie al suo esercizio, al fine di assicurarne l'indipendenza, l'efficacia, la prossimità all'utenza e il coordinamento funzionale sul territorio.

***La legislazione regionale in materia di difesa civica:
ipotesi di lavoro per la riforma – bozza in via di discussione***

Il Gruppo di lavoro tecnico politico della III Commissione del Congresso delle Regioni in data 16.5.2003 ha approvato un testo contenente quelle che dovrebbero essere le disposizioni statutarie in materia di difesa civica, fissando così le linee essenziali dell'istituto¹⁷. Il passaggio successivo, di cui il presente documento costituisce la prima elaborazione, consiste nel predisporre una bozza di legge attuativa, che vuole rappresentare un'ulteriore traccia per i legislatori regionali.

Una considerazione preliminare che il gruppo sente il bisogno di svolgere, riguarda innanzitutto i criteri di fondo, che dovrebbero ispirare la riforma dell'istituto.

Troppo a lungo infatti il Difensore civico è stato trattato in termini autoreferenziali dalla dottrina amministrativa italiana, senza alcun riferimento all'azione concreta della difesa civica e soprattutto al di fuori dei principi internazionali delle Nazioni Unite, del Consiglio d'Europa e di altri organismi internazionali che, come ribadito nel documento del Gruppo di lavoro relativo alle disposizioni statutarie, inseriscono il Difensore civico fra le istituzioni di tutela e promozione dei diritti umani. Può sembrare paradossale parlare di tutela dei diritti umani con riferimento alla Pubblica

¹⁷ Proposizioni normative statutarie

Ogni persona ed ente ha diritto alla buona amministrazione e di appellarsi al Difensore civico, che ne è il garante.

La Regione/Provincia Autonoma istituisce il difensore civico regionale/provinciale e promuove lo sviluppo della difesa civica sul territorio come funzione di garanzia, mediazione e proposta, secondo i parametri internazionali emergenti dai documenti delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa, anche ai fini di una deflazione delle controversie nei confronti della Pubblica Amministrazione.

Il Difensore civico è organo ausiliario, monocratico ed indipendente. È eletto dal Consiglio regionale al quale riferisce.

Il Difensore civico agisce a tutela dei diritti e degli interessi di persone ed enti nei confronti dei soggetti, individuati dalla legge, che esercitano una funzione pubblica o di interesse pubblico per garantire l'imparzialità, il buon andamento e la trasparenza nell'azione amministrativa.

Il Difensore civico interviene, su domanda o di propria iniziativa, secondo criteri e procedure non giurisdizionali, affinché gli organi e le strutture competenti pongano rimedio agli abusi, alle irregolarità e alle iniquità accertati e ne rimuovano le cause.

Il Difensore civico integra e coordina la propria attività con quella delle analoghe istituzioni che operano ai diversi livelli istituzionali in ambito nazionale ed internazionale.

La legge disciplina – in base ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione – i requisiti e le procedure per la nomina e la revoca, lo status e le modalità d'intervento del difensore civico e determina i principi per l'organizzazione della funzione di difesa civica e per l'attribuzione delle risorse necessarie al suo esercizio, al fine di assicurarne l'indipendenza, l'efficacia, la prossimità all'utenza e il coordinamento funzionale sul territorio.

Amministrazione, visto che di solito questo termine evoca altre problematiche e ben altre (e più gravi) violazioni. In realtà, se si assume come punto di riferimento il concetto di interdipendenza dei diritti umani, anche quelle "minori" costituiscono pur sempre violazioni di quei diritti.

Si pensi alla crisi irreversibile del modello di stato sociale che si è affermato nel secondo dopo guerra ed alla necessità di fare i conti, sempre più spesso, con risorse economiche limitate. Questo è un ambito, generalmente poco considerato, in cui il Difensore civico può svolgere un'importante funzione di bilanciamento; o ai tempi ed ai costi della giustizia, che costringono i cittadini a rinunciare alla tutela giurisdizionale o comunque ad ottenerla con gravi ritardi dando luogo ad un fenomeno di "denegata giustizia"; anche in questo caso il Difensore civico può svolgere un ruolo prezioso, offrendo modalità alternative di risoluzione stragiudiziale delle controversie. In assenza di un richiamo ai parametri internazionali si è infatti assistito ad una varietà di soluzioni difformi nella disciplina dell'istituto della difesa civica, sia a livello regionale che a livello locale.

Detto questo, sembra utile partire da quelle che il gruppo di lavoro ha chiamato le proposizioni normative statutarie, per esaminare innanzitutto le implicazioni e gli sviluppi più diretti che possono scaturire da detti principi.

In primo luogo le conseguenze dell'accoglimento del concetto di **diritto alla buona amministrazione**, formalizzato dalla c.d. "Carta di Nizza", sul piano della definizione dell'ambito oggettivo di intervento, che non può in alcun modo rimanere circoscritto al terreno degli atti e della loro legittimità, ma abbracciare, per riprendere i termini del trattato europeo, l'equità, l'imparzialità, la celerità dell'azione amministrativa, che consta di comportamenti e non solo di atti formalizzati.

Occorre poi affrontare la questione fondamentale dell'**indipendenza e dell'autonomia** dell'organo, che è stato qualificato come ausiliario, ma nello stesso tempo come indipendente all'interno dello stesso Statuto. Qui la partita si gioca su due fronti: quello propriamente istituzionale, relativo alle modalità della nomina e quello non meno importante, organizzativo, relativo alle risorse destinate all'ufficio (finanziarie e strumentali) e alla possibilità di utilizzarle in piena autonomia, come sancito dai documenti internazionali richiamati espressamente dal documento sugli statuti.

Un altro aspetto decisivo è rappresentato dal **coordinamento ai vari livelli istituzionali**, regionale, interregionale ed internazionale di tutti i difensori civici o di analoghe istituzioni che operano nell'ambito della tutela non giurisdizionale dei diritti. In particolare al livello regionale si coordinano le diverse esperienze di difesa civica locale, mentre a quello nazionale opera il coordinamento dei Difensori civici regionali e delle province autonome. Per quanto riguarda il livello europeo, va ricordata la rete degli "agenti di collegamento" con il Mediatore europeo ed i momenti di confronto costituiti dalle Conferenze dei difensori civici nazionali d'Europa e dei difensori civici regionali delle Regioni d'Europa. In ambito internazionale si pone il problema del rapporto con l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani e, più in generale con le varie associazioni internazionali dei difensori civici.

Centrale, naturalmente, rimane il problema della individuazione e della definizione delle **funzioni**; qui l'intervento legislativo è in parte "imposto" dalle novità introdotte con la c.d. Bassanini-bis e dalla legge di semplificazione n. 340 del 2000. Un'area di intervento anomala, lontana dalle tipiche funzioni dell'istituto, ma che costituisce, allo stato attuale, una parte significativa dell'attività istituzionale dei Difensori civici.

Ci sono altri aspetti però da sottolineare al di là dell'adeguamento a certe scelte del legislatore nazionale, che attengono proprio al ruolo del Difensore civico e sui quali le (diverse) leggi regionali dovrebbero esprimere un orientamento comune e condiviso.

Innanzitutto occorre sottolineare con ancora più forza il **ruolo di "mediatore"**, svolto dal Difensore civico regionale nei conflitti tra i cittadini e pubblica amministrazione, in veste di garante istituzionalmente preposto, alla promozione di soluzioni conciliative idonee a contemperare il perseguimento dell'interesse pubblico e la tutela degli interessi e dei diritti dei cittadini. Per far questo, è bene insistere sul fatto che il Difensore civico utilizza i sistemi della persuasione, del contraddittorio per perseguire gli scopi di "giustizia sostanziale", piuttosto che il potere sanzionatorio.

Ma tutto questo, a giudizio del gruppo tecnico, non basta. Per compiere un ulteriore passo in avanti è necessario infatti sviluppare accanto alla tipica funzione "conciliativa", di mediazione e di risoluzione extragiudiziale delle controversie, quella di supporto e orientamento nei confronti del legislatore regionale innanzitutto, ma più in generale dell'intera macchina amministrativa. Troppo spesso infatti l'amministrazione di fronte al tentativo di trovare una soluzione equitativa tende ad irrigidirsi e a difendere le proprie scelte temendo di incorrere in sanzioni contabili, civili e penali nella scelta di soluzioni che vadano al di là della stretta legittimità, mentre non teme che la propria azione possa essere oggetto di sindacato giurisdizionale, in conseguenza del quale, oltre a dover modificare i propri atti, deve sopportare anche le spese giudiziarie.

Occorre pertanto potenziare l'attività d'ufficio ed in particolare dare più risalto all'attività informativa, consultiva, che non può limitarsi alla relazione annuale al Consiglio regionale ed al parlamento (quest'ultima introdotta con la legge 127/1997). Il Difensore civico in altri termini deve saper divenire un **promotore di "buona amministrazione"**, oltre che un garante della correttezza e dell'imparzialità dell'azione amministrativa.

Le tematiche da approfondire per elaborare un primo inquadramento della legge regionale sono molteplici, ma ci si può limitare in prima battuta a riflettere sui seguenti argomenti:

- 1) Funzioni del Difensore civico regionale
- 2) Ambito di intervento
- 3) Modalità di intervento e poteri istruttori
- 4) Indipendenza e imparzialità: modalità di designazione e nomina
- 5) Difesa civica settoriale: in particolare la tutela delle "categorie deboli"
- 6) Difesa civica a "rete": coordinamento con la difesa civica locale

1) Funzioni del Difensore civico regionale

Come già evidenziato, occorre innanzitutto fare i conti con i nuovi poteri del Difensore civico in materia di controlli sostitutivi (introdotti dalla c.d. Bassanini-bis) e di accesso agli atti (previsti dalla legge n. 340/2000); a fronte di queste aperture del legislatore nazionale, recenti proposte di legge tendono invece a ridimensionarne i compiti (per esempio quella che propone di attribuire alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi la competenza in merito al diniego di accesso opposto dalle amministrazioni periferiche dello Stato operanti sul territorio regionale). Si dovrebbe invece ripensare complessivamente il tema dei poteri del Difensore civico,

in vista di un loro ampliamento. Come primo passo si dovrebbe intervenire sulle limitazioni contenute nella L. n. 127/97 che prevede l'incompetenza del Difensore civico regionale nei confronti di determinati settori della P.A., specificando che le limitazioni non attengono alla qualifica soggettiva dell'Amministrazione (organi periferici del Ministero della Difesa o dell'interno), ma al tipo di funzione svolta, magari distinguendo tra funzioni genericamente amministrative e quelle che implicano l'esercizio di poteri "coattivi". In questo contesto va ricordata la positiva esperienza di alcuni Difensori civici regionali nella tutela degli immigrati extracomunitari rispetto alla quale gli uffici agiscono anche nei confronti di questure e ambasciate.

La competenza in materia di controlli ha fatto emergere, nella prassi, un fenomeno che è opportuno segnalare, nato proprio 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.

2) Ambito di intervento

Nel disciplinare l'ambito di intervento, occorre innanzitutto tener conto delle previsioni dell'art. 16 della L. n. 127/1997, che, com'è noto, ha esteso alle amministrazioni periferiche dello Stato (diverse da quelle preposte alla difesa, sicurezza pubblica e giustizia) il potere di intervento del Difensore civico regionale, in attesa della istituzione di quello nazionale.

Un altro soggetto da affiancare ai tradizionali destinatari dell'intervento del Difensore civico (Regione, enti e aziende regionali, società a prevalente partecipazione regionale, Aziende sanitarie) è costituito dai concessionari di pubblici servizi che operano nell'ambito territoriale della Regione. Qui si tratta più che altro di prendere atto di una tendenza ormai consolidata del nostro ordinamento (ma non solo del nostro): quella di estendere alcune garanzie che circondano l'operato dell'ente pubblico ai soggetti privati che esercitano servizi di interesse pubblico.

Per rimanere nell'ambito dei possibili destinatari dell'intervento, altra questione cruciale è quella del rapporto con i Comuni. Qui i problemi non sono semplici; da una parte infatti la Regione vede potenziato il proprio ruolo di organizzatore del sistema del sistema di autonomie locali, sulla scia del (poco applicato) art. 3 della legge 142/1990¹⁸ (si pensi all'ampliamento delle competenze legislative, ma soprattutto all'art. 118 del nuovo titolo V), dall'altro i Comuni divengono l'ente a competenza generale per eccellenza e le loro fonti di produzione normativa (Statuti e regolamenti) vengono costituzionalizzate. L'intervento del Difensore civico regionale (una sorta di potere di surrogata) nei confronti di quei Comuni che non abbiano

¹⁸ Oggi sostituito dall'art. 4 L. n. 267/2000.

provveduto ad istituirlo o nominarlo, potrebbe essere giustificato alla luce del principio di sussidiarietà, che l'art. 118 eleva a criterio di riallocazione delle funzioni anche in ambito regionale. Se tale interpretazione non venisse accolta si potrebbe comunque inserire nella legge regionale una specifica norma. In questo senso si è mossa la Regione Liguria, che, ha previsto espressamente tale facoltà del Difensore civico regionale¹⁹.

Resta fermo che la regione dovrà farsi promotrice dello sviluppo della difesa civica locale anche definendo livelli territoriali ottimali per la definizione del servizio in forma associata.

E' opportuno esaminare anche la questione del coordinamento con il sistema delle Carte dei Servizi, obbligatorie per tutte le amministrazioni "di erogazione" a partire dall'estate del 1995. Qui occorre probabilmente (in questa direzione si è mossa ad esempio la Toscana in materia di esposti rivolti alle Aziende sanitarie) "ricalibrare" le funzioni del Difensore civico, in modo da non creare doppi binari di tutela, con probabile disorientamento per i cittadini e dispersione di risorse. La legge regionale dovrebbe quindi disciplinare i rapporti tra i vari enti di tutela del cittadino.

3) Modalità di intervento e poteri istruttori

Per quanto riguarda le modalità di intervento, tradizionalmente si distingue l'intervento su istanza del cittadino, da quello d'ufficio. Con riferimento al primo, occorre ribadire che il cittadino può rivolgersi al Difensore civico, con la massima informalità, nei modi che crede più opportuno (da quelli tradizionali, come la lettera, al fax, alla E-mail, al sito Web).

La facoltà di intervenire d'ufficio dovrebbe invece essere potenziata, in particolare nei settori dove le condizioni di oggettiva debolezza dei soggetti (anziani, minori, portatori di handicap, extra-comunitari, detenuti) rendono più difficile un loro autonomo intervento. Uno strumento che potrebbe risultare particolarmente utile, soprattutto ai fini della valorizzazione dell'intervento d'ufficio, potrebbe essere quello delle indagini tematiche che il Difensore civico dovrebbe poter disporre, magari utilizzando la collaborazione di esperti esterni.

Per quanto riguarda i tradizionali poteri istruttori del Difensore civico (accesso agli atti, agli uffici ecc.) occorre riflettere sulla opportunità di rafforzarli e ampliarli. Uno dei modi possibili è quello di attribuire al Difensore civico oltre al potere di convocazione, che rimane nel quadro vigente "il potere" forte per eccellenza, la facoltà di diffidare quei funzionari che una volta convocati non abbiano mantenuto l'impegno assunto davanti al Difensore civico di concludere la pratica entro un il termine concordato. Un'altra misura, già presente in alcune leggi regionali potrebbe essere quella di attribuire al Difensore (se non l'iniziativa disciplinare) almeno la facoltà di segnalare il comportamento "non collaborativo" dei funzionari, ai fini di una valutazione sotto il profilo disciplinare da parte dei competenti organi dell'amministrazione di appartenenza.

Al di là della disciplina dei poteri istruttori, un'altra strada da percorrere per rendere più incisivo l'intervento del Difensore civico è quello di prevedere a carico delle amministrazioni che non intendono ottemperare alle sue indicazioni, l'onere di darne adeguata motivazione (al di là della formale comunicazione con cui il

¹⁹ Cfr. Art. 5 L.R. n. 17/86, come modificato dalla L.R. n. 14/2000: "È di competenza del Difensore civico l'intervento sull'attività degli uffici: [omississ] e) degli enti locali e di quelli destinatari di deleghe da parte della Regione presso i quali non siano operanti Difensori civici."

funzionario o l'organo competente espongono al Difensore civico gli elementi di fatto e di diritto, in base ai quali hanno ritenuto di non accoglierle) all'interno del provvedimento conclusivo del procedimento.

4) Indipendenza e imparzialità: modalità di designazione e nomina

Il crescente peso istituzionale acquisito dalla difesa civica regionale impone una riflessione anche sulle regole poste a garanzia della sua indipendenza e della sua imparzialità che rappresentano i parametri di riferimento per l'attendibilità della sua missione, per l'autorevolezza del suo ruolo e conseguentemente della incisività ed effettiva utilità della sua presenza.

Come già anticipato in premessa occorre individuare regole sia sul versante istituzionale (nomina, durata del mandato), che su quello organizzativo (accesso alle risorse e ai mezzi, relazioni con gli enti), tali da disegnare l'identità di un soggetto deputato a svolgere un ruolo di istituzione (non amministrazione) *indipendente*, garante del cittadino e mediatore imparziale delle criticità o delle vere e proprie conflittualità che possono sorgere nei suoi rapporti con la pubblica amministrazione.

Il primo punto è stato affrontato con approcci diversi nelle varie proposte presentate in Parlamento sul tema della difesa civica. Una preoccupazione diffusa di cui occorre tener conto è stata quella del possibile indebolimento (sul piano delle garanzie di indipendenza) del criterio della maggioranza qualificata, generalmente previsto per la nomina dei Difensori civici regionali, per effetto dell'introduzione del sistema maggioritario. Al di là della eventuale correzione del quorum, le soluzioni proposte o richiedono delicati approfondimenti di carattere istituzionale (si pensi all'ipotesi di elezione diretta da parte dei cittadini) oppure rischiano, come quelle dirette ad attribuire un potere di designazione alle minoranze (in qualche caso addirittura la nomina stessa) di "politicizzare" ulteriormente proprio l'organo di cui si voleva garantire autonomia e imparzialità. In questa fase pertanto si ritiene opportuno confermare la scelta dell'elezione da parte del Consiglio regionale, prevedendo una maggioranza qualificata idonea a coinvolgere sensibilmente le opposizioni nel processo di nomina (quella dei due terzi prevista nelle varie leggi regionali di settore potrebbe essere sufficiente).

Per assicurare una maggiore autonomia e indipendenza dell'organo di tutela si potrebbe intervenire anche su altri aspetti della disciplina, come la durata dell'incarico e la facoltà di rinnovo. Una durata superiore a 5 anni (in questo caso affiancata dall'esclusione della possibilità di rinnovo), potrebbe evitare per esempio la coincidenza tra insediamento del nuovo Consiglio e nomina del Difensore civico. Lo stesso risultato si potrebbe ottenere prevedendo una durata inferiore a quella delle Assemblee elettive, ma in questo caso la durata dovrebbe essere sufficientemente lunga (ad esempio 4 anni con facoltà di rinnovo) da evitare che la preoccupazione del rinnovo possa essere di ostacolo all'esercizio sereno delle funzioni.

Sotto il profilo organizzativo occorre ripensare la struttura della difesa civica regionale, individuando alcuni passaggi chiave, che possono così essere sintetizzati:

- a. Il Consiglio regionale determina con legge di bilancio l'entità del finanziamento per la funzione di difesa civica (in altri termini si assegna un "budget");
- b. L'Ufficio del Difensore civico provvede con propri atti all'organizzazione, al personale e alla gestione delle risorse della struttura che lo coadiuva nel rispetto delle normative regionali vigenti;
- c. Il Difensore civico propone al Consiglio regionale annualmente con propria richiesta l'entità dello stanziamento e dà conto dello stanziamento della gestione dell'anno precedente.

Requisiti e casi di ineleggibilità e incompatibilità

Un tema strettamente connesso a quello, appena trattato, dell'imparzialità e della indipendenza dell'organo è quello dei requisiti soggettivi e delle cause di incompatibilità dei Difensori civici. Mentre su quest'ultimo punto le diverse legislazioni presentano una sostanziale uniformità, dettando una disciplina delle cause di ineleggibilità e di incompatibilità analoga a quella prevista per i componenti delle assemblee regionali, diversità anche molto marcate si registrano sul versante dei requisiti soggettivi che debbono essere posseduti per accedere all'incarico. In alcune Regioni i requisiti richiesti sono molto rigorosi (ad esempio si limita la scelta a magistrati in pensione, avvocati, professori universitari ecc...), in altre si fa riferimento ad una generica competenza in materie giuridico-amministrative, accompagnata o meno dal diploma di laurea, in altre ancora non vengono richiesti particolari requisiti, limitandosi a richiamare quelli previsti dalla normativa sulle elezioni regionali. Qui si tratta probabilmente di conciliare esigenze diverse: quella di un'adeguata preparazione professionale dei difensori civici con la necessaria informalità della loro azione.

Un punto di equilibrio potrebbe essere rappresentato proprio da quelle leggi regionali che senza irrigidire eccessivamente il novero dei requisiti richiesti, prevedono accanto alla comprovata esperienza nel settore giuridico amministrativo il diploma di laurea. Un altro requisito previsto da alcune leggi è quello della residenza all'interno della Regione. Il vincolo della residenza pare eccessivo, anche se è comprensibile l'esigenza che ne ha suggerito l'introduzione: quella di assicurare un contatto più stretto con le realtà locali. Anche in questo caso, come in quello dei requisiti professionali, si tratta di scelte tutte astrattamente valide e percorribili che evidenziano diversi approcci culturali al tema della Difesa civica. E' evidente come nell'ottica del gruppo di lavoro, che ha deciso di affrontare questi temi con lo sguardo rivolto non solo all'esperienza interregionale, ma a quella europea, quest'ultimo requisito appaia tra i meno sostenibili.

**5) La difesa civica settoriale:
in particolare la tutela delle "categorie deboli"**

Si assiste con sempre maggior frequenza, specialmente nell'ambito delle categorie più deboli (anziani, portatori di handicap, detenuti, ecc...), che esprimono un diffuso disagio sociale, alla domanda di servizi "personalizzati". In alcune di queste categorie poi (tipico il caso di certi gruppi di volontariato, specie di quelli definiti di auto-aiuto) alla nascita ed al consolidamento di associazioni di settore che si propongono di rappresentare una (e solo quella) ben determinata fascia di utenza. Il fenomeno della crisi delle identità collettive tradizionali e la trasformazione "molecolare" della nostra società, per riprendere una definizione cara al CENSIS, generano contraccolpi anche sul versante delle risposte istituzionali. Ci imbattiamo così in un proliferare di proposte che si propongono di introdurre, specie al livello nazionale, Difensori civici di settore. Pur non disconoscendo in linea di principio l'utilità di figure del genere, l'atteggiamento del legislatore regionale dovrebbe essere quello di 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 parte la domanda di specializzazione settoriale può essere soddisfatta anche in altri modi: per esempio, assicurando una maggiore dotazione di risorse all'ufficio del Difensore civico (in questo caso soprattutto professionali) e sviluppando forme di comunicazione mirata,

che sappiano raggiungere e raccogliere anche le istanze provenienti da queste categorie di soggetti (es: minori).

6) Difesa civica a "rete": coordinamento con la difesa civica locale

L'obiettivo della promozione di una rete territoriale di difesa civica locale risponde all'esigenza di garantire identiche condizioni di accesso alla tutela su tutto il territorio regionale.

In molte realtà regionali lo strumento prescelto per assicurare l'estensione del "servizio" sull'intero territorio regionale è stato quello della convenzione Regione- enti locali. Attraverso quest'ultima i Comuni (o le Province) che non hanno istituito un proprio Difensore civico, consentono a quello regionale di intervenire nelle controversie relative alle proprie amministrazioni. Al di là di un possibile intervento in surroga dei comuni inadempienti, (ipotesi esaminata al precedente punto 2) è facile prevedere che molti Comuni, in forma singola o consortile, istituiscano nell'ambito della loro accresciuta autonomia, il Difensore civico locale. Per questo occorrerà, in prospettiva, ripensare la funzione della difesa civica regionale che dovrà essere orientata più al coordinamento che alla trattazione delle singole istanze.

Dovrà essere valutata, infine, l'opportunità di definire per singola Regione la facoltà di delega di competenze del Difensore civico regionale ai difensori civici locali, sempre nell'ottica del principio di sussidiarietà.

Istituto Europeo Ombudsman E.O.I.

Proposte iniziali

L'Istituto dell'Ombudsman ha consolidato la propria posizione quale importante autorità politica per la protezione dei diritti umani e civili ed ormai la popolazione di molti paesi è ormai ben consapevole del suo ruolo. Tuttavia, dal punto di vista internazionale, quest'istituto, è caratterizzato da un'ampia gamma di differenti regolamentazioni. Al di là di quelle che sono le caratteristiche comuni, quali la facoltà di controllare l'osservanza dei diritti civili ed umani, l'indipendenza dalle autorità sul cui operato l'ombudsman è competente ad esercitare i propri poteri di controllo e la facoltà di presentare alle autorità competenti petizioni (raccomandazioni) che tuttavia non sono vincolanti, possono essere rilevate molte differenze concrete.

Queste differenze riguardano soprattutto:

- il livello dell'indipendenza dell'ombudsman dall'autorità che lo ha nominato (e allo stesso modo la natura di tale autorità, le modalità ed il metodo di nomina e revoca dell'ombudsman),
- la finalità e la gamma del controllo esercitato dall'ombudsman (per esempio l'esclusione della competenza per quanto attiene gli atti del parlamento, del governo, cioè del Consiglio dei ministri, le autorità rappresentative di un'autonomia territoriale, i consigli che operano *in pleno*, l'esercito e i funzionari pubblici, per non parlare dei giudici e degli organismi investigativi; la limitazione del controllo agli aspetti della legittimità, etc.)
- i poteri di azione dopo che ha accertato un'illegittimità (restringendo i medesimi al potere di fare raccomandazioni oppure ad avere la possibilità di partecipare a procedimenti di impugnativa di fronte alle autorità competenti o di opporsi a provvedimenti o decisioni illegittime, di avere poteri di iniziativa legislativa, etc.)

Le differenti normative hanno un impatto significativo sull'effettività dell'istituto dell'ombudsman.

Durante gli incontri internazionali e le discussioni bilaterali fra ombudsmen, sono state fatte proposte per sviluppare un prototipo di Carta per l'effettività dell'Ombudsman alla quale le normative dei rispettivi Stati dovrebbero uniformarsi. Contemporaneamente dovrebbero partire iniziative per modificare le normative dei singoli stati per quanto attiene gli aspetti fondamentali.

Sotto presentiamo le proposte iniziali che dovrebbero far parte della Carta dell'Ombudsman e costituire il nucleo centrale dell'istituto.

I. Fattori politici

1. L'istituto dell'ombudsman dovrebbe essere previsto dalla costituzione di un determinato paese, o almeno da un provvedimento legislativo.
2. L'ombudsman dovrebbe essere completamente indipendente dalle altre autorità da un punto di vista organizzativo. La sua dipendenza dall'autorità che lo ha nominato dovrebbe essere specificata nei dettagli dalla costituzione o almeno da un atto normativo. Inoltre l'ombudsman dovrebbe essere garantito dalla possibilità di revoca per motivi politici durante il suo mandato.

Una soluzione ottimale potrebbe esser la nomina (ed in casi particolari la revoca) dell'ombudsman da parte dell'organo parlamentare, a prescindere dalla proposta di un candidato (o di candidati) da parte del governo. L'ombudsman dovrebbe relazionare al Parlamento circa l'attività svolta su

base periodica. Se necessario, dovrebbe anche fornire le informazioni sul grado di osservanza dei diritti umani e civili ad altre autorità e, soprattutto, al governo.

L'ombudsman dovrebbe essere apolitico. Non dovrebbe ricevere direttive dai partiti politici né da altri organismi, anche qualora la sua candidatura sia stata proposta da quei partiti o da quelle organizzazioni all'autorità che lo ha nominato.

3. L'indipendenza finanziaria dell'ombudsman dovrebbe essere garantita attraverso il suo diritto esclusivo di predisporre il proprio capitolo di bilancio come capitolo del bilancio generale del paese. L'autorità suprema predisposta al controllo di contabilità dovrebbe avere il potere di valutare la relativa esecuzione del bilancio.
4. L'indipendenza dell'ombudsman nelle proprie attività, valutazioni e provvedimenti dovrebbe essere garantita anche attraverso:
 - 1) immunità dal potere giudiziario relativamente all'esercizio delle proprie funzioni;
 - 2) il ritorno, alla fine del suo mandato, alla posizione occupata precedentemente o ad una posizione equivalente (a meno che nel frattempo l'ombudsman non abbia acquisito il diritto alla pensione di anzianità o un equivalente diritto, ad esempio il diritto alla percezione di un'indennità pari ad un magistrato in pensione);
 - 3) la comunicazione delle informazioni di cui alla sezione 2 sopra all'autorità che ha nominato l'ombudsman, senza che questa abbia in merito diritto di voto (il che non esclude il diritto di dibattere tali informazioni, presentare interpellanze ed interrogazioni).
5. I requisiti relativi al candidato per la nomina ad ombudsman. Il candidato dovrebbe possedere requisiti morali che ne rendano inattaccabile l'autorevolezza e dovrebbe avere sensibilità sociale ed esperienza a trattare questioni giuridico - amministrative e tematiche sociali.

Se l'ombudsman è autorizzato dalla normativa vigente ad agire e a presentare ricorsi e a partecipare ai procedimenti giurisdizionali, allora è consigliabile che il candidato abbia una rilevante esperienza legale (a meno che la normativa non preveda che agisca in giudizio solo attraverso un proprio rappresentante legale).

II. Il controllo dell'ombudsman - la finalità (intesa nel senso di diritto di attivare un procedimento)

1. La protezione delle libertà e dei diritti di tutte le persone appartenenti ad un determinato stato: persone fisiche, persone giuridiche, gruppi e associazioni senza personalità giuridica che possano essere titolari di diritti e di obblighi.
2. L'osservanza dei diritti umani e civili da parte dell'amministrazione (senza restrizioni di materia), tuttavia, prevedendo appropriate cautele nel definire le finalità del controllo e la procedura per garantire l'indipendenza delle corti e dei giudici e l'esercizio dell'azione giudiziaria da parte delle procure e degli organismi investigativi.
3. Il controllo di azioni od omissioni in violazione di legge.

III. Le finalità dell'azione (qualora sia stato accertato che i diritti o le libertà siano stati violati o messi a rischio)

1. Il diritto di fare raccomandazioni all'autorità o all'istituzione competente.
2. Il diritto di agire in giudizio a fronte di autorità indipendenti (Tribunali, Corti) avverso provvedimenti di natura generale o individuale e comportamenti (od omissioni) delle autorità e delle istituzioni che esercitano poteri pubblici se i soggetti indicati alla precedente sezione II.2. non siano in grado di esercitare i propri diritti per motivi giuridici o contingenti, o se ciò risponda a finalità di rilevante interesse sociale.

3. Il diritto di impugnare le decisioni delle corti per proteggere i diritti umani e civili, nei casi specificati sopra in conclusione del punto 2.
 4. Il diritto di rivolgersi alle autorità dotate di iniziativa legislativa per adottare, emendare o annullare altri provvedimenti nelle materie relative ai diritti umani e civili.
 5. Il diritto di rivolgersi alle autorità competenti a procedere contro costoro che si sono resi colpevoli di violazioni dei diritti umani e civili (a livello penale, disciplinare e in altre forme simili). Il rifiuto di attivare simili procedimenti dovrebbe essere motivato e potrebbe essere riconosciuto all'ombudsman di appellarsi in sede giurisdizionale contro tale rifiuto.
 6. Il diritto di rivolgersi alle autorità competenti per rimuovere le discrepanze nell'applicazione della legge.
 7. La promozione dell'educazione alla legalità nella società e collaborazione stretta con le organizzazioni sociali e con le istituzioni scientifiche nel campo della protezione dei diritti umani e civili.
- IV. Modalità operative
1. I soggetti interessati dovrebbero avere il diritto di rivolgersi direttamente all'ombudsman per la tutela relativa alla protezione dei loro diritti e libertà.
 2. I soggetti direttamente interessate nel difendere i loro diritti e le loro libertà ed i soggetti impiegati nella tutela dei soggetti deboli, nonché le organizzazioni sociali che agiscano in conformità dei loro impegni statutari, dovrebbero avere il diritto di rivolgersi all'ombudsman.
 3. L'ombudsman dovrebbe avere il diritto di attivarsi d'ufficio.
 4. L'ombudsman dovrebbe avere il diritto di chiedere chiarimenti al fine di comprendere il caso che sta trattando e di controllare la documentazione (anche acquisendola presso il proprio ufficio) nei casi in cui ha attivato le corti o l'autorità inquirente - seguendo il procedimento fino alla fine.
 5. L'ombudsman dovrebbe avere la facoltà di compiere ispezioni presso gli uffici della Pubblica Amministrazione, senza preavviso, compresi quelli delle Forze Armate e delle amministrazioni ed enti che gestiscono servizi pubblici.
 6. Dovrebbero essere previsti meccanismi tesi ad assicurare l'effettività dell'azione dell'Ombudsman, quali:
 - 1) La previsione di un limite temporale per rispondere alle sue richieste o alle sue raccomandazioni da parte dei destinatari delle medesime,
 - 2) sanzioni legali tese a garantire all'ombudsman da comportamenti tesi ad ostacolare o ad impedire l'esercizio del suo mandato.
 7. L'ombudsman dovrebbe analizzare le soluzioni adottate per risolvere i casi concreti a lui sottoposti ed utilizzarle al fine di trovare soluzioni al problema generale connesso al caso singolo che lo ha originato.
 8. L'ombudsman dovrebbe cooperare con le Istituzioni e le Organizzazioni Internazionali competenti nella sua sfera d'azione, compreso il Commissario per i Diritti Umani del Consiglio D'Europa, l'Unione Europea e gli ombudsmen degli altri paesi al fine di rafforzare i diritti umani e civili.