

LA DIFESA

CIVICA in ITALIA

CONTESTO SOCIO- CULTURALE, GIURIDICO - AMMINISTRATIVO E ISTITUZIONALE

“Le profonde trasformazioni economiche, sociali e culturali che hanno investito negli ultimi decenni la società italiana hanno proposto nuove domande sociali e nuovi bisogni meritevoli di tutela, dai quali, spesso, sono scaturiti nuovi diritti, la cui effettiva fruibilità il legislatore ha inteso garantire con nuove e moderne forme di tutela extragiudiziale (si pensi alle Autorità indipendenti, ai garanti dei diritti dei contribuenti, ecc., oltre che ai difensori civici).

Contemporaneamente, anche nell'ordinamento giuridico hanno trovato ingresso importanti leggi di riforma che hanno impresso una forte accelerazione al processo di sburocratizzazione e di democratizzazione del rapporto Pubblica Amministrazione - cittadino, contribuendo alla costruzione di un apparato pubblico più aperto, più disponibile, più amico degli utenti.

Per un verso la legge 241/90 sul procedimento amministrativo e sul diritto all'accesso ai documenti amministrativi e, per altro verso, la riforma della dirigenza pubblica, con l'affermazione di una netta distinzione tra funzioni di direzione politica e gestione amministrativa e la riforma Bassanini sono i capisaldi di un'evoluzione del quadro normativo di riferimento della Pubblica Amministra-

zione, che certamente ha favorito il miglioramento della posizione del cittadino.

E tuttavia una considerazione s'impone: crescono i diritti, aumentano le forme e gli strumenti di garanzia e di tutela non giurisdizionale, si evolve positivamente il quadro normativo e, pur essendo la situazione migliorata rispetto agli anni passati, ci si muove ancora su un terreno nel quale spesso il diritto, pur affermato, riconosciuto, consacrato, incontra un muro di difficoltà, a volte impenetrabile, per essere effettivamente praticato dal cittadino”².

Ecco, dunque, anche in Italia, l'esigenza di un istituto di tutela quale quello del Difensore Civico.

Non è stato ancora creato dal Parlamento un Difensore Civico Nazionale (l'Italia è l'unico paese europeo a non averlo), dotato di poteri d'intervento verso gli uffici statali e parastatali, sebbene diverse proposte di legge siano state da tempo presentate in Parlamento.

LA DIFESA CIVICA NELLE REGIONI ITALIANE

A fronte dell'inerzia del Parlamento Statale, le Regioni, superate le iniziali perplessità manifestate da più parti a causa della diversità del costume giuridico e politico rispetto ai paesi scandinavi e nonostante il clima di diffidenza ancora presente, dal 1974 in poi hanno approvato, in attuazione dell'art.



117 della Costituzione, leggi istitutive del Difensore Civico con compiti d'intervento chiaramente circoscritti all'attività amministrativa della Regione presso cui opera, delle Aziende da essa dipendenti e degli Enti Locali, limitatamente alle materie da essa delegate. Alcune Regioni (inizialmente Lazio, Liguria e Toscana, poi anche l'Emilia Romagna, il Piemonte e l'Umbria) hanno previsto la figura del Difensore Civico anche nei loro statuti.

Attualmente la situazione nelle Regioni d'Italia è la seguente: il Difensore Civico Regionale è stato istituito da: Toscana, Emilia Romagna, Piemonte, Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Marche, Umbria, Lazio, Abruzzo, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sardegna, Veneto e Valle D'Aosta e dalle Province Autonome di Trento e Bolzano.

Non è stato istituito dalla Regione Sicilia, mentre Puglia, Calabria e Molise, pur avendolo istituito, non l'hanno mai nominato. Nella Regione Umbria, scaduto e non rinnovato, l'ufficio è da qualche tempo vacante.

È operativa la **Conferenza Nazionale dei Difensori Civici delle Regioni e delle Province Autonome** con compiti di coordinamento e di proposta. La Conferenza, il cui **Coordinatore** attualmente è il Difensore Civico della Valle d'Aosta, **Maria Grazia Vacchina**, si riunisce periodicamente per esaminare problematiche comuni e intraprendere iniziative per la diffusione ed il radicamento della difesa civica sul territorio nazionale. La normativa regionale, pur essendo variamente articolata, presenta alcune costanti:

DIFENSORI CIVICI DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME (in carica a marzo 2005)

ABRUZZO

Avv. Nicola Sisti
Via Bazzano n. 2 - 67100 L'Aquila
tel. 0862/644802 fax 0862/23194
n. v. 800238180

BASILICATA

Dott. Silvano Micele
P.zza Vittorio Emanuele II n. 14
85100 Potenza
tel. 0971/274564 fax 0971/330960

CALABRIA

vacante
c/o Consiglio Regionale - Pal. S. Giorgio
89100 Reggio Calabria
tel. 0965/330401 fax 0965/880252

CAMPANIA

Dott. Vincenzo Lucariello
Centro Direzionale Isola C 5
80143 Napoli
tel.081/7783801 fax 081/7783837

EMILIA ROMAGNA

Dott. Antonio Martino
Largo Caduti del Lavoro n. 4
40122 Bologna
tel. 051/284903 fax 051/284902
n. v. 800515505

FRIULI V.GIULIA

Avv. Caterina Dolcher
Via Filzi n. 21/1 34100 Trieste
tel. 040/364130 fax 040/3772289

LAZIO

Dott. Felice Maria Filocamo
Via Giorgione n. 18 - 00186 Roma
tel. 06/59606646-51-56 fax
06/59604228
n. v. 800866155

LIGURIA

vacante
Viale delle Brigate Partigiane n. 2
16129 Genova
tel. 010/568384 fax 010/540877
n. v. 800807067

LOMBARDIA

Dott. Donato Giordano
P.zza Fidia n. 1 - 20159 Milano
tel. 02/67482465 fax 02/67482487

MARCHE

Dott. Giuseppe Colli
C.so Stamira - 60122 Ancona
tel. 071/2298483 fax 071/2298264

MOLISE

vacante

PIEMONTE

Dott. Francesco Incandela
P.zza Solforino n. 22 10121 TORINO
tel. 011/5757387 fax 011/5757386

PUGLIA

vacante
c/o Consiglio Reg. Via Capruzzi n. 20
70129 Bari
tel. 080 /401111 / 5402062 fax
080/5414070

SARDEGNA

Avv. Francesco Serra
Via Roma n. 7 - 09125 Cagliari
tel. 070/660434 fax 070/673003
n. v. 800060160

SICILIA

non istituito

TOSCANA

Dott. Giorgio Morales
Via Dè Pucci n. 4 - 50122 Firenze
tel. 055/2387800 fax 055/210230
n. v. 800018488

UMBRIA

vacante
Palazzo Cesaroni Piazza Italia n. 2
Perugia
tel. 075/5763377 fax 075/5763283

VALLE D'AOSTA

D.ssa Maria Grazia Vacchina
Via Festaz n. 52 11100 Aosta
tel. 0165/238868 Fax 0165/32690

VENETO

Avv. Vittorio Bottoli
Via Brenta Vecchia, 8
30175 Venezia - Mestre
tel. 041/23834200 fax 041/5042372
n. v. 800294000

PROV. AUTONOMA BOLZANO

D.ssa Burgi Volgger
Via Portici n. 22 - Bolzano
tel. 0471/972744 fax 0471/981229

PROV. AUTONOMA TRENTO

Mne Donata Borgonovo Re
Galleria Garbari n. 9 - 38100 Trento
tel. 0461/213203 / 238989
fax 0461/238989
n.v. 8008/51026

- l'elezione e la revoca, per gravi motivi, da parte del Consiglio a maggioranza qualificata e requisiti abbastanza alti per la nomina;

- la natura monocratica dell'organo;
- l'autonomia e l'indipendenza dall'organo che lo ha nominato;
- la fissazione della sede presso il

QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

1. **Art. 97** Costituzione della Repubblica Italiana
2. **Artt. 41 e 43** Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea
3. **Risoluzione 48/134 del 20/12/1993** dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite
4. **Raccomandazione 61 (1999)** del Consiglio d'Europa
5. **Risoluzione 80 (1999)** del Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa
6. **Documento** della III Commissione del Congresso delle Regioni - Roma, 16 Maggio 2003
7. **Conclusioni** prima tavola rotonda dei Difensori Civici Regionali Europei - Barcellona, 2-3 luglio 2004
8. **Risoluzione** del Congresso dei poteri locali e regionali - Strasburgo, 12 ottobre 2004
9. **Carta Internazionale** del Difensore Civico Efficiente proposta dall'EOI
10. **L.R. n. 11/86** "Istituzione dell'Ufficio del Difensore Civico", modificata dalla **L.R. 6/88** e dalla **L.R. 59/2000**, art. 6 (si allega testa coordinato)
11. **art. 23 della L.R. n. 6/91** "Norme per la salvaguardia dei diritti delle persone che usufruiscono delle strutture del S.S.R. o con esso convenzionate"
12. **art. 2, punto 6 della L.R. n. 27/91** "Norme relative alla costituzione della Commissione Regionale per la Parità e le Pari Opportunità fra uomo e donna"
13. **art. 8 della L.R. n. 12/92** "Prime norme sullo snellimento e sulla trasparenza dell'attività amministrativa"
14. **art. 18 della L.R. n. 21/96** "Interventi a sostegno dei lavoratori extracomunitari in Basilicata"
15. **art. 28 della L.R. n. 16/2002** "Disciplina generale degli interventi a favore dei lucani all'estero"
16. **art. 8 della L. 8 giugno 1990, n. 142** "Ordinamento delle Autonomie Locali", modificato dall'**art. 11 del D. Lgs. 267/2000**
17. **artt. 22-23-25 della L. 7 agosto 1990, n. 241** "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi", come modificati dall'**art. 15 della L. n. 340/2000** e dalla **L. n. 15/2005** (si allega testo coordinato)
18. **art. 36, comma 2, della L. n. 104/92** "Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate"
19. **Titolo II, art. 8 del D.P.C.M. 19/5/95** "Schema generale di riferimento della carta dei servizi pubblici sanitari"
20. **L. n. 127/97** "Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo":
 - **art. 16 (modificato dall'art. 2 - L.191/98)** - potere di intervento del Difensore Civico Regionale presso gli Uffici periferici dello Stato
 - **art. 17, comma 45 (novellato dall'art.136-D. Lgs. n. 267/2000)** poteri di nomina di commissari ad acta da parte del Difensore Civico Regionale presso Enti Locali che omettano o ritardino atti obbligatori per legge
 - **art. 17, comma 38 e 39 (novellati dall'art. 127 del D. Lgs. n. 267/2000)** controllo affidato ai Difensori Civici Locali nei confronti di atti dell'Amministrazione di appartenenza e a richiesta di un certo quorum di consiglieri

Consiglio con l'obbligo dei funzionari di prestare la massima collaborazione;

- la previsione di specifiche cause d'ineleggibilità e di incompatibilità;
- la durata quinquennale del mandato e la rieleggibilità al massimo per una sola volta;
- l'attribuzione del potere d'intervento su istanza di cittadini sin-

goli o associati e per alcune Regioni anche d'ufficio;

- la facoltà di accesso agli atti ed agli uffici dell'ente e l'obbligo di relazionare annualmente al Consiglio Regionale sull'attività svolta.

Dall'analisi delle norme contenute nelle varie leggi regionali si evidenzia che il Difensore Civico rappresenta un interlocutore del cittadino in caso di cattivo funzio-

namento dell'apparato amministrativo. La sua funzione consiste nell'esplicazione di un'attività di **mediazione**, funzione riconducibile a quella di una magistratura di persuasione, d'influenza o d'opinione³.

Non può essere considerato un antagonista della Pubblica Amministrazione, ma un organo di supervisione, stimolo e propulsione, incardinato in questa e la sua azione, a tutela dei cittadini, realizza l'interesse pubblico generale, giovando alla stessa Amministrazione preposta alla cura di tale interesse. Egli assicura, in via principale, al cittadino una tutela che investe il momento della formazione dell'atto amministrativo, quando in altre parole non può essere vantato né un diritto soggettivo, né un interesse legittimo, ma un interesse semplice che non è ancora giuridicamente protetto dal sistema di protezione classica (ricorso in sede amministrativa e giurisdizionale, che interviene solo in un momento successivo a quello dell'emanazione dell'atto amministrativo e tanto defaticante quanto costoso). Non si tratta di un organo di amministrazione attiva; non può gestire i procedimenti amministrativi, né ha il potere di avocazione delle pratiche o la possibilità di impartire ordini o direttive ai funzionari su come provvedere nei casi concreti; non ha il potere di annullare, revocare o riformare un atto a suo parere illegittimo. Egli va considerato come organo con attribuzioni atipiche e differenziate rispetto a quelle degli altri soggetti operanti nella Pubblica Amministrazione.

Il suo potere d'intervento, come detto, è limitato agli Uffici della



Regione e delle Aziende da essa dipendenti, ma il legislatore statale con l'art. 16 della legge n. 127/97, come modificato dall'art. 2, 27° comma, della legge n. 191/98, ha conferito al Difensore Civico delle Regioni e delle Province Autonome - su istanza dei cittadini singoli o associati - il potere di intervenire a tutela di costoro anche nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato con esclusione di quelle che hanno competenza in materia di difesa, di sicurezza pubblica e di giustizia; tale esclusione si giustifica per ovvie ragioni connesse a tali settori, i quali sono molto delicati per la convivenza civile e per la sicurezza delle istituzioni.

Con questa normativa si è, altresì, imposta al Difensore Civico delle Regioni e delle Province Autonome l'obbligo di inviare ogni anno ai Presidenti di Camera e Senato una relazione sugli interventi effettuati presso le amministrazioni periferiche statali.

Preliminarmente si osserva che la disposizione in esame ha introdotto una novità molto rilevante, perché per la prima volta una parte consistente dell'attività amministrativa statale è stata espressamente sottoposta al controllo del Difensore Civico Regionale.

Il conferimento al Difensore Civico del potere di intervenire presso le diramazioni periferiche dell'Amministrazione Statale rappresenta, inoltre, una timida attuazione del principio di sussidiarietà, atteso che tale potere è esercitato da un organo collocato in posizione di prossimità rispetto alla stessa comunità interessata dall'azione amministrativa spiegata in periferia dallo Stato; ciò rende più agevole il com-

pito di ascoltare e interpretare i bisogni reali delle persone e di attuare con tempestività l'intervento necessario presso il funzionario competente.

Al Difensore Civico Regionale è stato anche conferito il potere di nominare un **commissario ad acta** qualora le Province e i Comuni ritardino ovvero omettano di adottare atti obbligatori per legge (**art. 17- comma 45 della legge 127/97, novellato dall'art. 136 del D. Lgs. n. 267/00**).

Va osservato che il potere previsto dall'art. 17 - comma 45 - differisce da quello contemplato dall'art. 16. Il primo si esercita, infatti, sul presupposto dell'omessa o ritardata adozione di atti obbligatori per legge e si esplica mediante la nomina di un organo sostitutivo che ponga in essere tali atti; invece, il secondo si appunta in modo più ampio su tutte quelle ipotesi di **maladministration**⁴, che possono riguardare posizioni diverse rispetto a quelle consistenti in violazioni di obblighi di legge.

L'introduzione dell'istituto presso le Regioni ha contribuito, con la sua azione, a produrre, anche per la sua vicinanza in termini territoriali, l'effetto di mettere in crisi la tradizionale posizione di sudditanza del cittadino rispetto alla Pubblica Amministrazione e di rompere lo schema di rapporto basato essenzialmente sull'enfatizzazione dell'interesse legittimo anziché del diritto soggettivo⁵.

Caratteri essenziali della figura del Difensore Civico sono la sua **autonomia** e la sua **indipendenza** dall'Amministrazione che lo ha eletto. **"È figura soggettiva pubblica "ultra" dall'ente da cui trae origine e conseguentemente ne**

è distinto sotto i profili dell'attività, delle procedure, delle strutture, dei mezzi"⁶.

Quasi tutte le leggi istitutive, infatti, già nei primi articoli stabiliscono che il Difensore Civico svolge la sua attività in piena autonomia e indipendenza e non è sottoposto ad alcuna forma di dipendenza gerarchica e funzionale.

LA DIFESA CIVICA NEGLI ENTI LOCALI

La difesa civica locale fa il suo ingresso nell'ordinamento italiano con la legge n. **142 dell'8 giugno 1990**.

L'art. 8 di questa legge dà la possibilità ai Comuni, alle Province e alle Comunità Montane, nella loro autonomia, di istituire un proprio Difensore Civico, quale garante del buon andamento della propria attività amministrativa. Molti Enti Locali l'hanno previsto nei loro statuti, ma pochi hanno provveduto alla sua nomina. A questi Difensori Civici Locali, istituiti, l'art. 17 - commi 38 e 39 - della legge 127/97, ora art. 127 del D.Lgs. 267/00, ha assegnato l'esercizio di una funzione di **pseudo-controllo di legittimità**, attivabile da un determinato quorum di consiglieri.

Competenze, prerogative e attività del Difensore Civico sono variamente disciplinate dalle normative contenute in Statuti e Regolamenti di Province, Comuni e Comunità Montane, in base a quella discrezionalità di scelte in cui si concretizza l'autonomia locale, secondo la specificità delle esigenze del territorio.

Pur tuttavia alcuni aspetti fonda-

mentali vengono esplicitamente regolati dalla legge 142/90, come le modalità d'elezione e le funzioni. Nella maggior parte dei casi, le norme contenenti la disciplina in merito al ruolo e alle competenze sono state inserite, all'interno degli statuti locali, nel settore degli istituti di partecipazione. Si è voluto in tal modo introdurre nel nostro ordinamento non uno strumento per la tutela, di volta in volta, del cittadino, bensì una figura che, orientando la sua azione verso una "giustizia sostanziale e un'effettiva trasparenza", riesca a garantire la partecipazione del cittadino nei procedimenti amministrativi che lo riguardano. In quasi tutti gli statuti, inoltre,

vengono dichiarati tutelabili dal Difensore Civico i diritti soggettivi e gli interessi legittimi e in alcuni sono presi in considerazione anche gli interessi diffusi e collettivi.

Tra i soggetti, infine, nei cui confronti può essere richiesto l'intervento del Difensore Civico sono annoverati, oltre che gli uffici dell'Ente che lo nomina, anche organismi privati, Aziende e Società, in qualche modo collegati allo stesso Ente.

NOTE

¹ G. MASTROPASQUA, *Il Difensore Civico - Profili sistematici e operativi*, Cacucci Editore

² Cfr. Silvano MICELE, *Difensore Civico della Regione Basilicata*, in *Atti del Convegno di Policoro 10-11 luglio 2003 "Il ruolo della*

difesa civica per un rapporto equilibrato tra cittadino e pubblica amministrazione"

³ Sergio Pignataro, *La difesa civica nell'ordinamento italiano*, ed. CEDAM

⁴ V. CERULLI IRELLI, in *Atti del convegno "Il peso del Difensore civico"*, Riccione 16 giugno 2001: "è qualcosa di profondamente diverso dalla violazione come tradizionalmente intesa, dalla illegittimità amministrativa o dall'abuso di potere penalmente sanzionabile, è l'insieme di quei piccoli comportamenti (come il non rispondere, i tempi lunghi, la cattiva istruzione delle pratiche, le lunghe file agli sportelli, i toni inurbani usati con gli utenti), che costituiscono peso grande per il singolo cittadino comune, per le famiglie, ma anche per le imprese ed il mondo produttivo"

⁵ Sull'argomento: M. BERTOLISSI, *I fondamenti della difesa civica nell'ordinamento italiano*, in *Il Difensore Civico: tutela e promozione dei diritti umani e di cittadinanza*, a cura di N. Olivetti Rason e L. Strumendo, Padova 1997

⁶ TAR Veneto, sez. I, sentenza 25 giugno 1998, n. 1178



LA DIFESA CIVICA in ITALIA