

**RELAZIONE AL CONSIGLIO REGIONALE SULL'ATTIVITA' SVOLTA  
DAL DIFENSORE CIVICO REGIONALE NEL 2002 (ART. 5 DELLA LEGGE  
REGIONALE 18 GENNAIO 1980, N. 7)**

Signor Presidente, Signori Consiglieri regionali,

tramontata, benché non estinta, l'amministrazione pubblica ad impronta burocratica, realisticamente ricondotte ai loro intrinseci limiti le attese, da alcuni ancora oggi tuttavia impropriamente coltivate, nei confronti dell'amministrazione pubblica ad impronta aziendalista, si va via via più radicando la consapevolezza della necessità di una funzione pubblica più essenziale, più forte e più attiva nel riconoscere la dignità dei suoi interlocutori, nella quale cioè gli irrinunciabili obiettivi di efficacia ed efficienza siano indissolubilmente permeati dal valore della dimensione dialogica, realisticamente esercitabile solo in condizioni di garantita prossimità e permeabilità tra sedi decisionali, comunità e persone.

In piena armonia con questo orientamento, che fa da lievito alla qualità democratica delle trasformazioni istituzionali in corso di svolgimento, si riconosce la difesa civica, ormai ben radicata nella percezione sociale, al di là delle perduranti debolezze ordinamentali che provocano ancora non pochi fraintendimenti e squilibri territoriali.

La figura del difensore civico in Italia, secondo un'indagine ISTAT, è infatti quella che gode — tra le procedure di ADR (Alternative Dispute Resolution), forme alternative alla giustizia amministrata in sede giurisdizionale — della maggiore notorietà (53,3% della popolazione).

Consapevole di queste attese che la società ha nei confronti del nostro lavoro e con la speranza che il rinvigorito impulso impresso dai Consigli regionali con l'approvazione all'unanimità da parte del Congresso delle Regioni della risoluzione "Le Regioni per una difesa civica generalizzata e forte a tutela e garanzia dei cittadini" (Roma, 5 giugno 2002) possa portare presto al radicamento statutario dell'istituto e ad un'aggiornata revisione della legislazione secondo standards

europei, il difensore civico della Regione Lombardia rassegna al Consiglio regionale, ai sensi dell'art. 5 della L.R. 18 gennaio 1980 n. 7, la relazione sull'attività svolta nel 2002.

Si sta dunque avviando una nuova fase intesa a dare una risposta positiva all'interrogativo che formulavo in chiusura della parte iniziale della precedente relazione annuale e che qui voglio ricordare: "Una corale azione dei Consigli regionali saprà colmare i ritardi che sinora hanno impedito alla difesa civica italiana di marciare al passo di quella ormai affermatasi nella quasi totalità degli stati europei?"

L'asse portante di una risposta efficace a questa domanda sarà costituito dalla capacità di costruire sistemi territoriali regionali a rete capaci di raggiungere capillarmente la potenziale utenza della difesa civica. Perciò la prima parte della relazione è dedicata a **Le reti regionali come risposta alla domanda di difesa civica sul territorio.**

I temi più salienti dell'attività di intervento nei diversi settori sono illustrati nella seconda parte (**Dai problemi ai rimedi**).

Nella terza parte (**Rapporti con gli organi e le strutture della Regione e degli altri enti**) e nella quarta (**Rapporti con i cittadini che chiedono l'intervento del difensore civico**) il documento dà conto delle relazioni instaurate dal difensore civico, rispettivamente, con i destinatari degli interventi e con i soggetti che li hanno promossi.

Lo sguardo panoramico gettato sull'anno 2002 nelle **Considerazioni conclusive**, quinta parte, consente di passare in rassegna i dati più significativi sull'attività svolta e di porre in luce alcuni aspetti problematici che meritano un'attenta considerazione nell'ottica di rendere sempre più efficace la presenza del difensore civico in relazione alla duplice finalità della sua azione: da un lato la tutela dei cittadini, dall'altro il miglioramento dell'azione amministrativa sul piano normativo, organizzativo e gestionale.

Le **Appendici** che completano la relazione offrono maggiori dettagli con tavole **Statistiche**, informazioni sull'**Ordinamento** e sulle **Risorse**, notizie sulla **Partecipazione ad iniziative di cultura e informazione**.

Al Consiglio regionale – ai sensi del terzo comma dell'art. 5 della legge istitutiva del difensore civico regionale lombardo – spetta di adottare, esaminata la relazione e tenuto conto delle osservazioni e dei suggerimenti in essa formulati, le determinazioni di propria competenza che riterrà opportune e di invitare i competenti organi statutari della Regione ad adottare le ulteriori misure necessarie.

Questa relazione è inviata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati come dispone l'art. 16, comma 2 della L. 15.5.1997, n. 127.

## **1 LE RETI REGIONALI COME RISPOSTA ALLA DOMANDA DI DIFESA CIVICA SUL TERRITORIO**

Il cammino intrapreso dalle Regioni negli anni '70 per innestare nell'ordinamento giuridico e nel costume civile del nostro paese l'istituto del difensore civico si trova di fronte ad una decisiva opportunità.

L'iniziativa di allora delle Regioni risultò in sintonia con gli umori di una stagione di forte espansione della difesa civica in molti paesi dei diversi continenti. Oggi la difesa civica opera in oltre 100 paesi sui 190 che fanno capo dell'ONU.

L'Italia deve alle Regioni di non essere rimasta esclusa da questo movimento mondiale mirante all'obiettivo di offrire al cittadino mezzi e modalità di tutela che precedono quelli propri delle sedi giurisdizionali e di mettere a disposizione degli organi istituzionali un'antenna sensibile nel rilevare le difficoltà che sorgono nei rapporti tra cittadini e apparati pubblici e qualificata per suggerire gli interventi atti ad incidere sulle cause delle difficoltà rilevate.

La difesa civica in ogni stato dove si è affermata ha preso avvio in momenti di forti trasformazioni istituzionali.

Le Regioni italiane negli anni '70 colsero l'occasione della fase di decollo dell'assetto regionalistico voluto dalla costituzione per dare vita in Italia alla difesa civica.

Oggi le Regioni sono protagoniste di una stagione propizia per dare un definitivo assetto alla difesa civica italiana perché a loro fa appello la convergenza di due processi di forte trasformazione istituzionale, l'uno di carattere nazionale, l'altro di carattere europeo. Entrambi tesi all'obiettivo di qualificare in termini di più autentica prossimità il rapporto tra popoli, cittadini e istituzioni.

In questa più autentica prossimità tra gente e istituzioni la difesa civica trova la sua prima ragion d'essere politico-istituzionale.

E proprio in questa primaria ragion d'essere della difesa civica va incardinato il rinnovato impegno espresso dalle Regioni, ed in particolare dai consigli regionali, con l'approvazione della risoluzione da parte del Congresso delle Regioni il 5 giugno 2002 titolata "Le Regioni per una difesa civica generalizzata e forte a tutela e garanzia dei cittadini".

Da questi elementi di fondo devono prendere avvio considerazioni che, partendo dagli effetti prodotti dalle leggi costituzionali n. 1/1999 e n. 3/2001, intendono proiettarsi verso ipotesi di lavoro utili per l'oggi della difesa civica e per il suo prossimo futuro.

Per cogliere appieno il senso di questo disegno vanno preliminarmente messi a punto significato e natura della difesa civica e vanno ricordate le ragioni del suo connotarsi come istituto voluto, espresso e correlato all'assemblea rappresentativa (consiglio regionale, provinciale o comunale che sia).

Sul debole credito di cui sembra godere la difesa civica in una parte della classe politica del nostro paese pesa lo scetticismo nei confronti di una funzione considerata poco efficace perché priva di potere coercitivo.

Dove starebbe infatti l'efficacia del difensore civico se la sua funzione non è dotata di potere vincolante? (Ma questa è una caratteristica che accomuna tutti i difensori civici del mondo).

E' però un interrogativo decisivo al quale va comunque data una risposta chiara.

L'efficacia dell'intervento del difensore civico è in realtà la risultante del combinarsi di due azioni: quella del difensore civico e quella del suo interlocutore, del soggetto nei confronti del quale il difensore civico interviene.

Se dunque, da un lato, l'azione del difensore civico deve caratterizzarsi per l'indipendenza, l'oggettività, la competenza tecnica, la tempestività è ben chiaro che tutto ciò può non bastare se il destinatario dell'intervento è sordo ed inerte e se questa sordità e questa inerzia sono tollerate dagli organi rappresentativi delle istituzioni.

Il potere del difensore civico è un “potere di relazione”, se questa relazione è a senso unico produce solo risultati parziali e faticosi.

Un ordinamento teso a dar efficacia all’azione del difensore civico è un ordinamento che fissa le regole di questa relazione in modo tale che siano chiari gli obblighi sia del difensore civico, sia del suo interlocutore e che individua una sede con forte valenza politico-istituzionale che questi obblighi faccia rispettare.

Nell’ordinamento attuale (leggi regionali, statuti e regolamenti degli enti locali) il punto più debole, rispetto all’efficacia del potere di relazione del difensore civico, si riscontra sul versante degli obblighi cui sono tenuti gli interlocutori del difensore civico.

Sono obblighi da ridefinire su cinque piani: contenutistico (obbligo di motivare lo scostamento, anche parziale, dalle proposte del difensore civico), procedurale (fissazione e rispetto dei termini entro i quali è dovuta risposta al difensore civico), sanzionatorio (sanzionabilità dei comportamenti che ostacolano l’azione del difensore civico), gestionale (valorizzazione, ai fini della gestione del sistema premiante del personale, del grado di collaborazione tra difensore civico e struttura burocratica); istituzionale (introduzione di meccanismi che assicurino un’interlocazione certa tra difensore civico e organi elettivi dell’amministrazione).

E’ evidente che l’allineamento della difesa civica italiana agli standard europei e internazionali richiede ancora una messa a punto dell’ordinamento sotto questi diversi profili.

Tuttavia anche i progressi sul piano dell’ordinamento potrebbero produrre un risultato molto parziale, se pur significativo della volontà di miglioramento della difesa civica da parte dei responsabili della produzione normativa (organi legislativi e assemblee locali nell’esercizio del potere statutario e regolamentare), se è passiva la sede deputata a vigilare sul rispetto degli obblighi cui sono tenute le due parti (difensore civico e suo interlocutore).

Emerge dunque l'esigenza di esplicitare la ragione per la quale il difensore civico si qualifica come istituto voluto, espresso e correlato all'assemblea rappresentativa (consiglio regionale, provinciale o comunale che sia).

Il punto è di grande rilievo per chi ritenga che il difensore civico non debba trasformarsi in un organo avulso dall'articolazione democratico-rappresentativa, inevitabilmente destinato invece ad approdare ad una simil-magistratura, separata dalle espressioni rappresentative di origine elettiva: una specie di giudice di pace rispetto alla giurisdizione amministrativa.

E' in pieno corso una stagione in cui assistiamo ormai quotidianamente ad episodi della vivace dialettica che si è innescata tra esecutivi e assemblee sul tema degli squilibri originati dalle recenti riforme costituzionali.

Elezioni dirette dei capi degli esecutivi, giunte costituite "per chiamata" dai capi degli esecutivi, spostamento dei confini di competenza a favore degli esecutivi hanno indotto nelle assemblee una sindrome di svuotamento. Ed in particolare, per quanto riguarda le Regioni, i tempi lunghi di definizione dei nuovi statuti fanno da brodo di coltura a questo accentuato disagio.

I capitoli principali della dialettica tra assemblee e capi degli esecutivi nella definizione dei rispettivi ruoli riguardano: la funzione di governo, quella legislativa, quella di controllo e quella di garanzia.

E' in queste ultime due funzioni dell'assemblea (quella di controllo e quella di garanzia) che trova la sua ragione il radicamento del difensore civico nell'assemblea, sede deputata a vigilare sul rispetto degli obblighi cui difensore civico e suoi interlocutori sono tenuti, pena la perdita di efficacia della funzione di difesa civica.

Il difensore civico è una delle modalità con le quali si esprime e si esercita la funzione di controllo dell'assemblea sull'esecutivo e sui suoi apparati tecnico-burocratici. E' questa, d'altro canto, la funzione originaria dell'ombudsman nella prima esperienza del Regno di Svezia dei primi anni dell'ottocento.

E' evidente che la strumentazione per l'esercizio della funzione di controllo da parte del consiglio sulla giunta può essere articolata e diversificata per modalità e

strumenti, ma non c'è dubbio che la difesa civica è correttamente collocabile in questa strumentazione.

Sotto questo profilo assume rilevanza la tempestività con la quale il consiglio esamina le relazioni del difensore civico e approfondisce i suggerimenti e le proposte ivi contenuti, mantenendo col difensore civico un'interlocuzione serrata.

Per altro verso non c'è dubbio che faccia capo all'assemblea, unica sede di compiuta rappresentanza di tutte le espressioni politiche della comunità, il compito di approntare la strumentazione per l'esercizio della funzione di garanzia. Da intendersi in un duplice senso: garanzia di sistema (si pensi ad esempio alla necessità di presidiare il rispetto dei principi statutari nei rapporti interistituzionali) e garanzia dei diritti e degli interessi dei cittadini quando assumono la veste di interlocutori dell'amministrazione.

Due funzioni di garanzia di pari dignità e rango per chi voglia orientare l'evoluzione istituzionale alla centralità della persona e del cittadino.

E anche qui è evidente che la strumentazione per l'esercizio della funzione di garanzia può articolarsi in varie forme, ma non c'è dubbio che tra queste varie forme trova posto a giusto titolo la difesa civica.

Questa duplice valenza della difesa civica — strumento finalizzato all'esercizio della funzione di controllo sugli apparati dell'esecutivo e della funzione di garanzia per i cittadini — rende indispensabile una stretta interazione tra difensore civico e assemblea.

L'autonomia di azione e l'indipendenza nelle valutazioni non fanno del difensore civico un che di avulso e separato, che si contrappone all'assemblea o che da essa si tiene distante, bensì favoriscono l'esercizio delle funzioni di controllo e di garanzia che sono proprie dell'assemblea, alimentandola di informazioni e proposte sulle quali l'assemblea è chiamata a decidere.

Un'assemblea che si riveli più adeguata nel perseguimento della finalità imposta dal proprio peso di rappresentanza, peso di misura non inferiore almeno a quello espresso sul piano della decisionalità e dell'efficienza da parte degli esecutivi. In



questo dar peso al principio della rappresentanza, che è propria delle assemblee, si innesta la responsabilità in ordine agli organi di garanzia sia nella tutela dei rapporti interistituzionali alla luce dei principi generali (innanzitutto il principio di sussidiarietà) sia nella tutela dei diritti di cittadinanza e di dignità della persona nel rapporto tra istituzioni e cittadini ed ogni altro soggetto interlocutore delle pubbliche amministrazioni.

Tre aspetti delle recenti modifiche costituzionali incidono sul contesto operativo della difesa civica:

- l'abrogazione dell'art. 130 Cost. che ha cancellato definitivamente i controlli preventivi di legittimità sugli atti da parte dell'organo regionale di controllo;
- il rafforzamento degli esecutivi accompagnato da una molto elevata responsabilità gestionale della burocrazia;
- la costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà verticale e orizzontale.

Per quanto riguarda l'abolizione dei controlli di legittimità sugli atti i difensori civici avvertono i disagi crescenti, specie nelle minoranze consiliari.

Serpeggia in una parte dei difensori civici la sensazione di dover surrogare una funzione che invece l'abrogazione dell'art. 130 ha comunque travolto.

I controlli preventivi di legittimità sugli atti sono stati consapevolmente aboliti. Non c'è ragione di cercare surrettizie riesumazioni, tra l'altro estranee al profilo del difensore civico maturato nell'esperienza internazionale.

I difensori civici e le amministrazioni sono chiamati ad un'altra soluzione, questa sì coerente con gli standard internazionali della difesa civica. Si tratta di dare spazio alla difesa civica nelle fasi iniziali del procedimento amministrativo, in quelle fasi di inizio-procedimento e di amministrazione concertata che sono il luogo reale del bilanciamento dei diritti e degli interessi.

Il rafforzamento degli esecutivi e l'accresciuta responsabilità gestionale della burocrazia pongono altri problemi alla difesa civica.

Negli esecutivi potenziati, tentati da considerazioni di marginalità sulle assemblee, può accentuarsi la valutazione di debolezza dell'istituto del difensore civico, accomunato all'assemblea in un giudizio di marginalità.

D'altro canto la burocrazia, alla quale è riconosciuta piena potestà gestionale, è ancora troppo spesso ispirata da una cultura dell'amministrazione imperniata sul criterio che tra amministrazione e cittadino vige solo il principio di autorità della prima sul secondo. La burocrazia mostra ancora di non essere sempre pronta ad assumersi responsabilità sostanziali ed è ancora facile preda della tentazione di arroccarsi nelle procedure e nei formalismi giuridici, forse per non rischiare. Mentre un più alto grado di decisionalità riconosciute dovrebbe metterne in gioco autonomia e responsabilità e correlate disponibilità e iniziativa al dialogo e capacità di ascolto.

Una burocrazia che, in realtà, non di rado fa nascere nei difensori civici la nostalgia di un'interlocuzione diretta con gli amministratori di origine elettiva, talvolta non attrezzati di un'adeguata preparazione tecnico-giuridica ma certamente più pronti e consapevoli nel valutare gli aspetti sostanziali delle questioni loro prospettate.

Il terzo aspetto delle riforme costituzionali, che qui consideriamo in quanto portatore di conseguenze anche sulla difesa civica, è l'introduzione nella costituzione del principio di sussidiarietà.

Dall'attuazione del principio di sussidiarietà verticale deriva un carico maggiore di attività amministrativa per il sistema delle autonomie locali. C'è dunque da prevedere la necessità di rafforzamento della difesa civica impegnata nelle realtà territoriali cui fanno carico nuove incombenze.

Mentre l'attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale rafforzerà una tendenza peraltro già in atto: il progressivo ulteriore spostamento del confine tra gestione di mano pubblica e gestione privata a favore di quest'ultima.

In proposito vanno prese le necessarie misure legislative per evitare che i nuovi gestori, non più pubblici, vengano sottratti alla sfera d'azione della difesa civica, con un affievolimento del grado di tutela per i cittadini utenti.

Questo è il contesto in cui prende significato la risoluzione approvata dal Congresso delle Regioni che pone come obiettivo la costruzione di “un sistema generalizzato di difesa civica “a rete”, improntato a 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, organismi e persone che esercitano funzioni pubbliche, con mezzi e secondo criteri efficaci ed omogenei”.

Il perseguimento di questi obiettivi anche a livello regionale richiede di lavorare su tre piani:

- la messa a punto di un ordinamento complessivo del sistema di difesa civica;
- la definizione dell'architettura di questo sistema;
- il dimensionamento e l'assegnazione di risorse adeguate affinché il sistema risulti efficace.

Per quanto riguarda il quadro normativo occorre una convergenza di azione dei titolari del potere legislativo (Stato e Regioni) e del potere statutario e regolamentare (nella Autonomie locali).

Alla legislazione dello Stato può essere riconosciuto il compito di qualificare la difesa civica come “necessaria” alla luce di quanto disposto dalla lett. m). c.2 dell'art. 117 Cost. che pone tra le materie di legislazione esclusiva dello Stato la “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”.

Ma anche alla luce di quanto disposto dalla lett. p) del medesimo comma, che pone tra le materie di legislazione esclusiva dello Stato “legislazione elettorale,

organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane”.

La mancanza di un radicamento dell'istituto della difesa civica nella costituzione può apparire un handicap nel considerare riferibili anche alla difesa civica le disposizioni costituzionali citate.

Credo che a buon titolo ci soccorra la “Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea” i cui artt. 41-43 stabiliscono un rapporto diretto tra diritto alla buona amministrazione e funzione di tutela di questo diritto posta in capo al mediatore/difensore civico.

E’ pur vero che questo rapporto diretto nella “Carta” è riferito agli organi dell’Unione e al mediatore europeo. Ma è un paradigma al quale comunque far riferimento in attesa che la Convenzione lo faccia assurgere a principio, così come la “Carta” già fa per la protezione dei dati di carattere personale quando all’art. 8, fondato il diritto alla protezione dei dati, viene stabilito che “3. Il rispetto di tali regole è soggetto al controllo di un’ autorità indipendente”.

Alla legislazione regionale e alla normazione statutaria della Autonomie locali è affidato il compito di definire l’ordinamento per quanto riguarda la finalità della difesa civica, le modalità e mezzi di azione, lo status del difensore civico, il suo radicamento nell’assemblea alla quale sola risponde della propria attività, i raccordi tra i vari livelli di difesa civica, la quantificazione e assegnazione delle risorse: il tutto nel quadro del principio d’indipendenza del difensore civico e con l’obiettivo di assicurare l’efficacia della sua azione.

Un cenno specifico merita la questione che ho definito di “architettura” del sistema.

Non tocco qui il tema del difensore civico nazionale, anche se il cittadino è ancor oggi privato della tutela del difensore civico nei rapporti con le amministrazioni centrali dello Stato.