

RELAZIONE 2004

Alla preparazione della relazione hanno collaborato Salvatore De Cunto e Maria Carmela Renda.

La parte statistica è stata curata dalla signora Rocchina Picerno.

PAGINA BIANCA

PARTE GENERALE

PAGINA BIANCA

La presentazione della relazione sull'attività svolta dall'ufficio del Difensore Civico della Basilicata nell'anno 2004, da trasmettere al Consiglio Regionale ai sensi dell'articolo 5 della L. R. n. 11/1986 e ai signori Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati ai sensi dell'articolo 16 della legge 15/5/1997 n. 127, avviene in coincidenza con la scadenza della settima legislatura regionale.

L'occasione è quindi propizia, prima di entrare nel merito dell'attività svolta nell'anno passato, per svolgere, sia pure sinteticamente alcune riflessioni di ordine generale che possono aiutare a fare il punto sullo stato della difesa civica in Italia e in Basilicata e sulle sue prospettive.

Uno stato di salute, quello dell'istituto del Difensore Civico, che non è buono, non solo perché esso ancora stenta ad essere assunto a pieno titolo dalla cultura istituzionale del nostro paese come utile strumento di tramite tra la Pubblica Amministrazione e i cittadini e come valido elemento di deflazione dell'enorme mole di controversie giudiziarie, ma anche perché da qualche tempo a questa parte si susseguono episodi che contribuiscono a dare l'immagine di un progressivo indebolimento delle competenze del Difensore Civico, appannandone agli occhi dell'opinione pubblica le funzioni di mediatore nella soluzione dei problemi e di soggetto positivo nella tutela dei diritti e degli interessi delle persone e dei cittadini.

Accenno soltanto ad alcuni di questi fatti che, peraltro, hanno formato oggetto di un approfondito esame al convegno nazionale che si è svolto a Maratea nel mese di ottobre scorso.

In primo luogo viene in evidenza la riforma apportata al titolo V della Costituzione con la legge costituzionale n. 3/2001, la quale ha lasciato aperto, tra gli altri, anche il problema della sorte del cosiddetto controllo eventuale di legittimità, che era previsto dall'articolo 127 del D.Lgs. 267/2000, affidato al Difensore Civico a richiesta di un determinato numero di consiglieri su delibere aventi ad oggetto particolari materie (essenzialmente appalti e assunzioni di personale) ed esercitato nelle forme del rinvio all'organo competente per un riesame diretto ad eliminare i vizi riscontrati.

L'abrogazione esplicita dell'articolo 130 della Costituzione e la soppressione dei CO.RE.CO. costituiscono implicita abrogazione anche del controllo eventuale di legittimità?

Sul piano dell'interpretazione giuridica la teoria prevalente in dottrina ritiene la norma citata ancora in vigore, perché né la legge 3/2001, né l'articolo 130 della Costituzione contengono alcun riferimento all'istituto del Difensore Civico e alla funzione di controllo "atecnico" attribuitogli dalla legge ordinaria.

Resta, comunque, il fatto che, anche se non abrogata, la norma non trova applicazione concreta soprattutto nelle zone del Paese, come il Mezzogiorno, nelle quali non esiste una rete diffusa di difesa civica locale e dovendosi, in questo caso, ritenere inapplicabile il principio di sussidiarietà sulla base del quale ipotizzare un intervento sostitutivo del Difensore Civico regionale.

Un'altra materia sulla quale pesantemente si è manifestata la tendenza ad un indebolimento della possibilità di intervento del Difensore Civico è quella della nomina dei Commissari ad acta che l'articolo 136 del T.U. 267/2000 attribuisce al Difensore Civico regionale per ovviare ad omissioni o ritardi di un atto obbligatorio per legge da parte di un Ente locale.

La norma contenuta nell'articolo 136 è una delle poche (se non la sola) che assegna al Difensore Civico un potere coercitivo. In questi ultimi mesi essa è stata oggetto di precisi interventi della Corte Costituzionale che ne hanno evidenziato il profilo d'illegittimità nell'ipotesi in cui la Regione, alla quale comunque viene riconosciuta la possibilità di nominare i Commissari ad acta per superare ritardi o omissioni degli Enti locali, conferisca tale compito al Difensore Civico regionale, la cui natura e le cui funzioni, secondo la Consulta, "impediscono la sua configurazione alla stregua di un organo di governo regionale che, sola, consente di esercitare

nei confronti degli Enti locali interventi di tipo sostitutivo”, i quali “per il loro tradursi in spostamenti essenziali di competenza e per la loro incidenza diretta sull’autonomia costituzionalmente garantita di enti politicamente rappresentativi, non possono non provenire dagli organi regionali di vertice, cui istituzionalmente competono le determinazioni di politica generale delle quali essi stessi assumono la responsabilità”.

D'altronde anche il Governo, in sede di ricorso di legittimità costituzionale di una legge della Regione Marche, ha osservato che “indubbiamente sussiste l'esigenza di adeguare gli articoli 136, 141 e 247 del T.U. delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali alla soppressione degli organi regionali di controllo, ma ad essa deve provvedere il legislatore statale, stabilendo modalità uniformi sull'intero territorio nazionale”.

E' auspicabile che questo provvedimento intervenga al più presto per mettere ordine in una materia particolarmente delicata.

Altra “incursione” nel campo delle competenze del Difensore Civico in materia di accesso agli atti è stata operata dalla recente legge n. 15/05, pubblicata nella G.U. del 21 febbraio 2005, con la quale si prevede una nuova formulazione dell'articolo 25 della legge 241/90, già modificato a suo tempo dall'articolo 15 della legge 340/2000.

E' noto che con l'articolo 25 della legge 241 e successive modificazioni il legislatore, anche nell'intento di introdurre elementi di

deflazione dell'insorgere di ricorsi giurisdizionali, ha inteso favorire l'impiego di uno strumento facoltativo di risoluzione delle controversie in sede giurisdizionale (quindi non alternativo al ricorso al TAR), stabilendo che il soggetto interessato all'accesso che si sia visto respingere la relativa domanda ha la possibilità, da esercitare nel termine di trenta giorni, di chiedere al Difensore Civico competente che sia riesaminata la suddetta determinazione.

Nel caso in cui il Difensore Civico ritenga illegittimo il diniego o il differimento lo comunica a chi l'ha disposto e ove l'Amministrazione non confermi motivatamente il suo diniego entro trenta giorni l'accesso è consentito.

La legge da poco approvata, a modifica di quanto stabilito dalla legge 241, opportunamente chiarisce che il criterio per individuare il Difensore Civico competente ad intervenire nei confronti delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali è quello dell'ambito territoriale e che "qualora tale organo non sia stato istituito, la competenza è attribuita al Difensore Civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore".

Contestualmente, però, la stessa legge trasferisce la competenza per la richiesta di riesame nei confronti della determinazione di diniego, espresso o tacito, o di differimento assunta dalle Amministrazioni

periferiche dello Stato dal Difensore Civico alla Commissione nazionale per l'accesso, producendo in tale modo una situazione che va in controtendenza rispetto agli stessi progetti di riforma in atto, con un ritorno a logiche centralistiche, destinate a creare grande disagio ai cittadini interessati a fronte della evidente negazione del principio di prossimità tra amministratori e utenti.

Credo che gli esempi riportati sottolineino bene il bivio nel quale si trova la difesa civica in Italia, costretta tra le spinte sociali che determinano un sempre più forte ampliamento della mappa dei diritti sociali e di cittadinanza e le difficoltà che ancora si frappongono all'attuazione dei vecchi e dei nuovi diritti, rendendo insufficienti e inadeguati i meccanismi, ivi comprese le varie forme di tutela, preposti a garantire l'effettività di molti di questi diritti.

Siamo in presenza di una situazione resa ancora più delicata e contraddittoria dalla circostanza che mentre in Italia si producono questi fatti (che in una qualche misura incidono negativamente sul ruolo e sulle funzioni del Difensore Civico) a livello europeo, invece, con l'approvazione del progetto di Costituzione, avvenuta a Roma il 29 ottobre dell'anno scorso, si costituzionalizza la carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, i cui articoli 41 e 43 affermano che ciascun cittadino europeo ha

diritto alla buona amministrazione e che alla tutela di questo diritto è preposto il Mediatore Europeo.

Da questo insieme di fatti, a volte anche contraddittori, gli operatori della difesa civica traggono la necessità di una svolta nella considerazione di questa forma di tutela dei diritti della persona con l'obiettivo di individuare una prospettiva di crescita e di diffusione dell'istituto nell'intero territorio nazionale.

Una svolta che, a questo punto, può essere avviata soltanto dall'approvazione di una legge-quadro nazionale che, pure restando la competenza delle Regioni in materia, qualifichi l'istituto della difesa civica come necessario e non facoltativo e conseguentemente individui la difesa civica tra le funzioni fondamentali dei Comuni e delle Province, definisca meglio identità e funzioni del Difensore Civico per ogni livello territoriale, ne precisi le competenze, ne garantisca gli strumenti organizzativi e le risorse, preveda forme di concertazione tra i vari livelli attraverso il chiaro riconoscimento del principio di sussidiarietà.

Al contempo, la legge nazionale dovrà procedere alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ai sensi del nuovo articolo 117 della Costituzione, così come appare ormai non più procrastinabile l'istituzione del Difensore Civico nazionale, del

quale occorre disciplinare ruolo, competenze e limiti in un contesto veramente federalistico e rispettoso del principio di sussidiarietà.

Di grande valore per lo sviluppo della difesa civica sarebbe anche la sua costituzionalizzazione, già pensata nei lavori della Bicamerale e poi abbandonata, considerando che altre forme di tutela (Authorities) hanno trovato ingresso nel progetto di riforma costituzionale in discussione in Parlamento.

Su questi temi è impegnata la Conferenza nazionale dei Difensori Civici Regionali e delle Province Autonome, che sta lavorando ad un documento, da presentare agli organi istituzionali competenti, nel quale si individuano i principi e gli obiettivi della legge-quadro.

Naturalmente la legge-quadro nazionale, pur necessaria, non è sufficiente da sola ad assicurare un radicamento dell'istituto della difesa civica nell'ordinamento della Repubblica, né a consentirne un rafforzamento e una diffusione a rete. Molto, a questo scopo, ci si deve attendere dalle Regioni, che nella loro autonomia statutaria e legislativa e nell'esercizio di una competenza che la Costituzione assegna loro, possono e debbono promuovere nei territori di competenza la creazione di un sistema autorevole e integrato della difesa civica che consenta uguali possibilità di accesso a tutti i cittadini.