

filo conduttore lineare, ha introdotto in modo estemporaneo nell'ordinamento giuridico norme disperse in vari provvedimenti che prevedono la disciplina per pezzi separati di alcuni aspetti della difesa civica, dando la facoltà agli enti locali (Comuni e Province) di prevedere nei loro statuti l'istituzione di un proprio difensore civico.

Questo modo di affrontare il problema (o meglio di dare per scontata l'esistenza dell'istituto senza impegnarsi nella sua regolazione) ha nociuto alla definizione dell'identità dell'istituto.

E' mancato, cioè, un percorso unitario, un tessuto connettivo in grado di presentare un contesto di principi comuni, di definire un'identità precisa, di stabilire competenze e ruoli certi, di unificare le varie esperienze territoriali e attribuire alla difesa civica una funzione che esprimesse compiutamente la carica innovativa sottesa a questo istituto.

Il risultato è che oggi noi ci troviamo di fronte ad un quadro normativo che sul piano quantitativo è piuttosto affollato ma che dal punto di vista qualitativo si presenta variegato, che non sempre riesce a dare della difesa civica un'immagine omogenea e coerente, che spesso sfuma sulla natura e sull'identità stessa dell'istituto, affidato com'è ad un coacervo di disposizioni provenienti da leggi statali, da statuti e leggi regionali, da statuti e regolamenti degli enti locali, con attribuzione e competenze non sempre riconducibili ad un modello unitario.

Ne risulta un sistema di distribuzione delle competenze che non risponde a criteri omogenei, essendo in gran parte affidata alla regolamentazione prevista nei singoli ordinamenti regionali e locali.

Si ha quindi in Italia una difesa civica che, sia pure con rilevanti analogie, presenta una disciplina che varia da regione a regione, mentre la normativa statale, che come ho

detto prima è intervenuta in modo abbastanza settoriale, ha assegnato alcune competenze al Difensore Civico regionale.

E' interessante esaminare sia pure brevemente le norme di riferimento.

La legge n. 104/1992 sull'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate, ammette la costituzione di parte civile del Difensore Civico nei procedimenti penali relativi ad alcuni reati nei quali parti lese siano persone handicappate.

La legge n. 127/1997 ha riconosciuto ai Difensori Civici regionali competenza in materia di tutela dei diritti dei cittadini nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato, con esclusione dei settori della giustizia, della difesa e della pubblica sicurezza.

La legge 241/1990 ha attribuito al Difensore Civico regionale e locale la competenza al riesame dei provvedimenti di diniego o di differimento dell'accesso alla documentazione amministrativa.

Il testo unico agli Enti locali del 2000 ha concesso agli Enti locali la facoltà di prevedere nei loro statuti la figura del Difensore Civico quale garante dell'imparzialità e del buon funzionamento dell'Amministrazione.

Nello stesso testo unico sono comprese altre due norme che riguardano da un lato l'attribuzione al Difensore Civico locale del potere di controllo eventuale sulle deliberazioni del Consiglio e di Giunta relativamente a determinate materie e dall'altro l'attribuzione al Difensore Civico regionale del potere di nomina di Commissari ad acta per il compimento di atti obbligatori per legge, omessi dagli Enti Locali.

Entrambi questi poteri sono oggetto di ampi dibattiti dottrinali e giurisprudenziali con frequenti interventi della Corte Costituzionale.

Si tratta certamente di un potere anomalo che in questo caso viene riconosciuto al Difensore Civico che si

sostituisce a organi politicamente rappresentativi e costituzionalmente garantiti.

Si tratta, comunque, di previsioni normative che lasciano ampi spazi di discrezionalità, essendo prive di quella coattività che è propria della norma giuridica istitutiva di uno strumento essenziale a garanzia del cittadino.

Di qui quindi l'esigenza più volte sottolineata dal mondo della difesa civica italiana di un sistema generalizzato di difesa civica a rete, improntato a principi di sussidiarietà, adeguatezza e coordinamento fra difesa civica locale e regionale, allo scopo di rendere effettiva ad ogni livello la tutela del Difensore Civico per tutti i cittadini.

D'altronde l'intervento sussidiario del Difensore Civico di ambito territoriale superiore, laddove manchi il Difensore Civico locale, oltre ad essere espressamente previsto in alcune leggi regionali è affermato anche dalla

legge n. 15/2005 in materia del diritto di accesso agli atti amministrativi.

In tutto questo affollarsi di leggi e regolamenti manca però una legge statale sulla difesa civica e manca il Difensore Civico Nazionale.

La Conferenza nazionale dei Difensori Civici delle Regioni e delle Province Autonome, integrata dalle rappresentanze della difesa civica locale, a conclusione di un percorso e di un dibattito portato avanti già da qualche anno, superando anche perplessità legittimamente presenti al suo interno, ritiene che sia necessario colmare queste due lacune.

E ciò se si vuole dare un forte rilancio all'istituto, alquanto in ombra negli ultimi tempi, e se si vogliono superare le contraddizioni di cui parlavo prima.

Una legge nazionale sui principi e la contestuale istituzione del Difensore Civico Nazionale possono rispondere all'esigenza di dare completezza al sistema di

difesa civica italiana e di garantire al meglio l'accesso dei cittadini a questa forma di tutela e di garanzia.

In questo contesto, caratterizzato da un forte ruolo delle Regioni nella diffusione della difesa civica italiana e dalla mancanza di impulsi unificanti a livello nazionale, si colloca l'iniziativa che la Conferenza Nazionale dei Difensori Civici ha assunto con la elaborazione di una bozza di proposta di legge che, sottoscritta da alcuni parlamentari, è stata presentata alla Camera dei Deputati. La proposta, ferme restando le competenze legislative delle Regioni e quelle statutarie degli Enti Locali, presenta un disegno di difesa civica coerente con lo sviluppo federalista delle istituzioni della Repubblica, imperniato sull'introduzione nell'ordinamento giuridico di principi generali che qualificano e innervano il sistema di difesa civica nel suo insieme.

L'obiettivo che ci si propone è quello di riuscire a iscrivere la difesa civica nell'agenda delle riforme istituzionali del Paese.

Si tratta di una legge di principi che mantiene accanto alla figura del Difensore Civico Nazionale i Difensori Civici regionali e quelli locali, salvaguardando due caratteristiche fondamentali della difesa civica italiana: mantenere la prossimità ed evitare d'ingessare in schemi rigidi l'azione del Difensore Civico per consentirgli di esercitare con una maggiore agilità le sue capacità di relazione e di intermediazione.

1. Il primo punto che va segnalato e che mi pare sia quello più importante è l'affermazione della obbligatorietà della funzione di difesa civica per tutte le pubbliche Amministrazioni, in modo tale da garantire ad ogni cittadino il diritto alla tutela del Difensore Civico, indipendentemente dal territorio nel

quale vive e dall'amministrazione con cui interloquisce.

2. In analogia a quanto contenuto nella Carta dei Diritti fondamentali dei cittadini europei, approvata a Nizza nel 2000 e recepita nella seconda parte del Progetto di costituzione europea, anche la proposta di legge sulla difesa civica italiana riconosce il diritto del cittadino alla buona amministrazione, la cui tutela è affidata al Difensore Civico (a livello Nazionale, Regionale e Locale). Troverebbe così ingresso (in modo esplicito) nell'ordinamento italiano un diritto che nell'art. 97 della Costituzione prima e nella legislazione successiva (in particolare con la 241/90) era già nella sostanza enunciato.
3. Nel disegno di legge si stabilisce poi che il diritto del cittadino di chiedere l'intervento del Difensore Civico per la tutela dei propri diritti attiene ai livelli essenziali delle previsioni concernenti i diritti civili e

sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'articolo 117, comma 2 lettera m) della Costituzione, ferma restando la potestà di regioni ed enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, di garantire ulteriori livelli di tutela. Questo collegamento del ricorso al Difensore Civico con i livelli essenziali concernenti i diritti civili e sociali si pone in una linea di continuità con quanto a tale proposito la legge 241 prevede per il diritto di accesso.

E' qui anche il caso di sottolineare che l'indicazione nel nuovo articolo 117 della Costituzione tra le materie di competenza esclusiva dello Stato della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che debbono essere garantiti su tutto il territorio nazionale offre una congrua copertura costituzionale ad una proposta di legge quale quella da noi avanzata che, pure in una

materia di certa competenza delle regioni, vuole fissare alcuni principi di ordine generale, comuni e solidi per la difesa civica italiana.

4. Vengono quindi affermati i principi d'indipendenza e di autonomia che sono connaturati all'istituto del Difensore Civico ad ogni livello. Non c'è rapporto gerarchico tra le varie articolazioni di difesa civica e si ipotizza invece la costruzione di un sistema a rete nel quale la collaborazione reciproca diventa un elemento determinante ai fini dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione dei singoli Difensori Civici.

La proposta di legge mantiene in capo al Difensore Civico Regionale la competenza degli interventi nei confronti delle Amministrazioni periferiche dello Stato. Si evita, così, il rischio di una ricentralizzazione (purtroppo già verificatosi con le modifiche apportate alla 241 in materia di accesso) che costituirebbe un ritorno all'indietro rispetto ai

processi avviati in direzione del decentramento e del federalismo e rappresenterebbe una negazione del principio di prossimità che è uno dei cardini su cui si basa in tutto il mondo l'istituto della difesa civica.

E' previsto, difatti, che i Difensori Civici Nazionale, Regionali e Locali intervengano nei confronti dei soggetti di diritto pubblico e dei soggetti di diritto privato limitatamente alla loro attività di pubblico interesse, avuto riguardo all'estensione nazionale, regionale o locale delle loro competenze e chiaramente ribadisce che il Difensore Civico Nazionale esercita le sue funzioni nei confronti delle amministrazioni centrali e sovra-regionali dello Stato e degli altri soggetti pubblici aventi una competenza territoriale nazionale o sovra-regionale.

Dalle cose che ho detto risulta chiaro che il problema che è davanti alla difesa civica italiana non è quello di

rivendicare poteri né di riproporre sotto mentite spoglie forme anacronistiche di controlli che sono alle nostre spalle.

La difesa civica italiana vuole contribuire a rendere più efficace e più efficiente l'azione della pubblica amministrazione e più democratico il modo di approcciarsi alla stessa nel rapporto con i cittadini.

Per raggiungere questo risultato occorre sviluppare con sempre maggiore credibilità la capacità dei Difensori Civici di proporsi e di essere promotori di buona amministrazione prima ancora che persecutori della malamministrazione, affinando al meglio il ruolo di garante dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione attraverso l'azione di mediazione e di persuasione che deve continuare ad essere una costante della nostra iniziativa.

Non si può, però, nemmeno continuare ad essere percepiti dall'opinione pubblica, come spesso accade, dei

Don Chisciotte impegnati perennemente e inutilmente in una battaglia contro i mulini a vento della burocrazia.

Nessuno pensa che la legge nazionale possa con un sol colpo risolvere tutti i problemi della difesa civica italiana. Non c'è dubbio che essa da sola non basta e che c'è un ampio spazio per il lavoro e il contributo di tutti, dalle regioni agli enti locali, alla pubblica amministrazione, agli operatori della difesa civica.

E però dalla legge nazionale è lecito attendersi un contributo grande alla creazione di un terreno nel quale la difesa civica italiana possa svolgere in condizioni di maggiore chiarezza di ruolo, di maggiore autorevolezza e credibilità la propria azione e possa esercitare il proprio potere di relazione e di convincimento.

Quindi: non poteri coercitivi o sanzionatori, non controlli di legittimità sugli atti in senso tecnico, ma, attraverso il completamento di un sistema a rete della difesa civica che porti l'Italia agli standard europei, il

riconoscimento di una funzione che finalmente entra a pieno titolo nella cultura istituzionale del Paese e che, in quanto istituzione necessaria, non può non trovare una normazione legislativa di rango nazionale, accompagnata da una collocazione costituzionale.

PAGINA BIANCA