

LA DIFESA CIVICA IN ITALIA: LUCI E OMBRE

(Universidad de Jaèn, 13-14 marzo 2014)

1. L'OMBUDSMAN. Cenni storici.

Con il termine "Ombudsman" vengono indicati una pluralità di organi ampiamente diffusi nell'Europa Occidentale e nel Nord America. A titolo meramente esemplificativo, si rammentano:

1. "Mediateur" in Francia, ove il riferimento è ad una attività di mediazione dei conflitti;
2. "Parliamentary Commissioner" in Gran Bretagna, ove il riferimento è al legame con il Parlamento;
3. "Ombudsman" in Svezia (ma anche in Norvegia, Danimarca e Finlandia), ove il termine significa letteralmente "uomo che fa da tramite". In Svezia, fra i poteri attribuiti all'Ombudsman vi era quello di compiere *inchieste amministrative*, di mettere in stato di accusa i funzionari corrotti (o negligenti), di denunciare eventuali frodi o abusi di carattere penale. Si trattava comunque di un *controllo sugli organi* amministrativi e non sugli atti, in quanto all'Ombudsman era interdetto l'annullamento dei provvedimenti che riteneva viziati o illegittimi.
4. "Provedor de lustiça" in Portogallo, ove il riferimento è ad una dimensione "giustiziale";
5. "Volksanwalt" e cioè avvocato del popolo in Austria;
6. "Defensor del Pueblo" spagnolo, istituito in ritardo rispetto ad altri Paesi (previsto nella Costituzione del 1978, ha poi trovato completa disciplina nel 1981).

La funzione storica dell' ombudsman è quella di controllo, nell'interesse del Parlamento o di altro Organi caratterizzati da analoga capacità rappresentativa di una determinata comunità di riferimento territoriale, sul potere del Governo e delle Pubbliche Amministrazioni. Controllo che non ha ad oggetto l'esercizio delle funzioni politiche – tradizionalmente riservato agli organi elettivi - ma è esercitato sul buon funzionamento e sull'imparzialità degli apparati amministrativi. Tale

controllo viene esteso, in genere, non solo alla “legittimità” dell’ agire della Pubblica Amministrazione e degli atti amministrativi (controllo di conformità-non contraddittorietà alla legge), ma anche al “merito” dell’attività amministrativa (si tratta in particolare di un controllo estrinseco e non sostitutivo)¹.

In sede comunitaria, il Mediatore europeo è stato istituito dal Trattato di Maastricht (1992) il quale prevede che “il Parlamento nomina un Mediatore, abilitato a ricevere le denunce di qualsiasi cittadino dell’Unione o di qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro, e riguardanti casi di cattiva amministrazione nell’azione delle istituzioni o degli organi comunitari, salvo la Corte di giustizia e il Tribunale di primo grado nell’esercizio delle loro funzioni giurisdizionali”.

In dottrina si evidenzia che, in realtà, figure simili sono state istituite anche in precedenza – addirittura nella Repubblica Ateniese² - ma generalmente si concorda sul fatto che l’istituzione in chiave moderna nacque nel diciannovesimo secolo, appunto, in Svezia (1809)³.

Ogni nazione ricorre a termini diversi che afferiscono, spesso ma non sempre, a diversità di funzioni. Se è inopportuno parlare di un “modello unico” di ombudsman in Europa, non è errato affermare che si è imposta una istituzione che ha tratti “prevalenti” comuni, sia sotto il profilo della disciplina normativa che, soprattutto, sotto quello della prassi amministrativa.

Dalla figura storica di “Commissario parlamentare” istituito per la prima volta in Svezia con la Costituzione del 1809, con la funzione di bilanciare il potere esecutivo e quindi di controllare - su incarico prima del re e poi del Parlamento – il Governo, l’“Ombudsman” ormai è divenuto organo di tutela dei cittadini nei confronti della Pubblica Amministrazione. Attualmente, la funzione primaria dell’ombudsman in Europa è quella di tutelare i diritti e gli interessi del cittadino, singolo o in associazione, nei confronti della Pubblica Amministrazione.

Caratteristica comune dell’ombudsman in Europa è l’essere costituito come organo monocratico. La ragione di tale scelta risiede nel carattere essenzialmente tecnico

¹ In Inghilterra il controllo si limita – per prassi – al rilievo di vizi procedurali.

² Già nell’antica *Atene*, intorno al 450 a.C., operavano i Logistai e gli Euthynoi, magistrati che controllavano l’utilizzo delle risorse pubbliche.

³ L’istituto del Ombudsman si è poi diffuso, nel secolo successivo, *in gran parte dell’Europa*: attualmente è presente in Finlandia (1919), Norvegia (1952), Danimarca (1954), Germania Federale (1957), Gran Bretagna (1967), Israele (1971), Francia (1973), Portogallo (1976), Lussemburgo (1976), Austria (1977), Spagna (1978), Irlanda (1980) e Paesi Bassi (1981). Da segnalare invece, la recente introduzione del Difensore civico da parte della Croazia (1992), Slovenia (1994), Albania (1999), Repubblica di Macedonia (2003), Bosnia Erzegovina (2003) e Montenegro (2003).

dell'ombudsman, che esclude esigenze di rappresentatività di interessi diversi (propria invece degli organi collegiali).

2. Ombudsman, difesa civica e costituzionalismo liberale

Nella maggioranza dei paesi europei l'Ombudsman è stato istituito a livello di Amministrazione centrale ed è previsto dalla Carta Costituzionale (o disciplinato con leggi di cd. 'attuazione costituzionale').

In particolare:

1. in Svezia è stato costituzionalizzato con la Carta del 1809;
2. in Finlandia è stato istituito con la Costituzione del 1919;
3. in Danimarca nella nuova Costituzione del 5 giugno 1953;
4. in Norvegia nella Costituzione del 1962;
5. in Gran Bretagna, con il Parliamentary Commissioner Act del 1967⁴;
6. in Portogallo, con la Costituzione portoghese del 1976;
7. in Spagna, con la Costituzione del 1978;
8. In Francia, con legge ordinaria n. 73/6 del 3 gennaio 1973, come modificata dalla legge 76-1211 del 24 dicembre 1976.

In Italia l'ombudsman è stato previsto solo negli anni '80 a livello regionale e per iniziativa di singoli Consigli regionali⁵. Negli anni '90 è stato previsto per i Comuni e le Province e però la sua istituzione è solo una facoltà, non un obbligo per le Amministrazioni locali (cfr. Legge 142/90, d. lgs. 267/00)⁶.

La circostanza che l'Ombudsman sia previsto nella Costituzione della maggior parte dei Paesi europei implica:

1. da un lato, che esso assume la dignità di organo fondamentale – e necessario – di quei Paesi;
2. d'altro lato, che l'istituzione dell' ombudsman diventa obbligatoria per lo Stato, con problemi di controllo di costituzionalità connessi (problemi relativi alla necessità – nel caso di mancata istituzione dell'organo – di ottenere una pronuncia dal contenuto addittivo; difficoltà, peraltro, che attiene anche alla

⁴ L'Ombudsman è un funzionario della Camera dei Comuni, nominato dalla Corona su proposta del Governo.

⁵ Furono quindi le Regioni, negli anni 70, con iniziative spontanee, ad introdurre nei loro ordinamenti, la figura del Difensore civico. Dapprima la Toscana, con legge 21 gennaio 1974 n. 8, quindi la Liguria con Legge 6 giugno 1974 n. 17, poi il Lazio con legge 28 febbraio 1980 n. 17. La regione Emilia-Romagna ha istituito il Difensore civico con legge 6 luglio 1984 n. 37; la legge attualmente in vigore è la L.r. 16 dicembre 2003 n 25 "Norme sul Difensore civico regionale".

⁶ La legge 42 del 2010 prevede l'obbligo per i Comuni di sopprimere la figura del difensore civico (le cui funzioni possono essere attribuite con convenzione all'omonimo provinciale).

necessità di individuare la norma specifica su cui pronunciare la declaratoria di incostituzionalità – sentenza interpretativa di accoglimento – per ‘deficit di previsione’).

Nei Paesi ‘federali’ l’ombudsman è istituito anche in sede locale: solitamente regionale, ma in alcuni casi anche comunale (particolare e atipica rimane l’esperienza italiana, dove tale organo è previsto in tutte le articolazioni territoriali, meno che in quella nazionale).

Diversi elementi normativi non consentono di qualificare l’Ombudsman quale Autorità amministrativa indipendente.

In primo luogo, il fatto che non disponga di poteri decisori di controversie o sanzionatori di comportamenti illeciti nonché il rilievo che le sue decisioni non siano suscettibili di impugnazione avanti alla autorità giudiziaria.

In secondo luogo, tranne la particolarissima ipotesi della costituzione in giudizio come parte civile in processi per determinati reati (su cui ci soffermeremo in seguito) non dispone di autonoma legittimazione processuale e non è neppure preposto alla tutela di specifici interessi della collettività. Esso può essere pertanto qualificato quale organo-ufficio dell’ente deputato alla tutela del cittadino.

In genere, il controllo dell’Ombudsman concerne tutti i settori dell’ Amministrazione con una eccezione, comune a quasi tutti gli Stati: l’amministrazione della Giustizia⁷. Ciò trova giustificazione nella previsione costituzionale di organi di autogoverno dell’ordine (o degli ordini) giurisdizionali e, più in generale, nella soggezione alla legge (requisito di ogni potere – e organo – che rivendichi funzioni giurisdizionali, es. 101 u.c. Cost. italiana). Peraltro, lo stesso Ministro di Grazia e Giustizia esercita esclusivamente una funzione ispettiva: è quindi necessario – preliminarmente – restringere la nozione di amministrazione della Giustizia, escludendo l’amministrazione dei presupposti per l’esercizio delle funzioni giudiziarie (trasferimento, assegnazioni, attribuzioni di funzioni, organizzazione degli uffici); di competenza, queste ultime, del CSM o del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa.

Vi sono però eccezioni, come detto in Svezia, e per certi versi anche in Austria, ove l’ombudsman controlla l’osservanza della legge e la tutela dei diritti fondamentali da parte dell’ Amministrazione giudiziaria. Qualcosa di simile potrebbe sembrare il

⁷ La Svezia presenta alcune specificità, in quanto l’Ombudsman vigila anche sul rispetto della legge – in alcuni settori – nell’esercizio delle funzioni giurisdizionali.

Garante dei detenuti, che presenta però poteri meramente ispettivi e di sollecitazione non omogenei a quelli dell'ordinamento svedese ed austriaco.

In Italia sono esclusi il controllo e l'intervento dell'ombudsman anche nei confronti dell'Amministrazione Militare (come in Spagna) e di quella di Pubblica Sicurezza. Eccezioni evidentemente giustificate dalle peculiarità delle funzioni amministrative esercitate.

In Europa si registra una recente tendenza alla frammentazione della figura, con l'istituzione di 'ombudsman' per settori specifici dell' Amministrazione: è il caso dell'Austria dove, accanto all' ufficio dell' "Avvocato dei Cittadini", operano ombudsman per le questioni fiscali, per l' assistenza ospedaliera e in tempi recenti anche per la parità di trattamento. Analogo è il caso della Gran Bretagna dove, accanto al Parliamentary ombudsman (*alias* "Commissioner of Administration"), opera l' "Health service Ombudsman", istituito nel 1973 per ricevere reclami contro organi e funzionari della sanità pubblica. In Italia, recentemente, è stato istituito il Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza (2011) e il Garante nazionale dei diritti dei detenuti (2013), mentre continua a mancare una figura generale che svolga su base nazionale le funzioni di Difesa civica dei cittadini

3. L'esperienza italiana

La Costituzione della Repubblica italiana non prevede la figura del Difensore civico come organo di garanzia per il rispetto dei principi che governano l'azione amministrativa (art. 97). Non sono comunque mancate, soprattutto in un passato non recentissimo, proposte di legge costituzionali in merito: la più importante è del 1987 e prevedeva l'inserimento in Costituzione dell'art. 98 bis: "La legge disciplina l'istituto del Difensore civico, al servizio dei cittadini, per denunciare disfunzioni o abusi della pubblica amministrazione e per promuovere la tutela degli interessi diffusi".

Non solo. L'Italia è l'unico stato fondatore dell'Unione Europea e del Consiglio d'Europa privo di difensore civico nazionale, nonostante la presenza del Difensore civico nazionale venga considerata parametro di democraticità delle istituzioni di un paese e come tale condizione imprescindibile posta dal Consiglio d'Europa e dall'Unione Europea per ammettere nuovi stati a far parte dell'Unione o del Consiglio d'Europa.

Diversi documenti internazionali (fra i quali la risoluzione 48/134 e dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, la Risoluzione 327/11 e la Raccomandazione 309/2011 del Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio d'Europa e la Risoluzione 1959 (2013) dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio D'Europa) raccomandano l'istituzione del Difensore civico nazionale, con mandato generale su tutte le problematiche nei confronti delle pubbliche amministrazioni e dei gestori dei pubblici servizi ed invitano altresì a garantire al Difensore civico autonomia e indipendenza formale e funzionale, dotandolo di strutture, mezzi, personale adeguati allo svolgimento del proprio compito.

Nelle more della istituzione (peraltro improbabile) del Difensore nazionale, l'unica soluzione praticabile è quella di attribuire al coordinatore dei difensori civici regionali le funzioni di rappresentanza con le autorità di livello nazionale, europeo ed internazionale.

In compenso, a livello nazionale si sta assistendo al proliferare di figure di garanzia di settore (Garante nazionale dei minori, Garante del contribuente) e si profila l'istituzione del Garante dei detenuti e del Garante della Sanità, con il fondato rischio di ingenerare confusione nei cittadini nonché un ingiustificato aumento delle spese.

A) Funzioni. La difesa civica nasce, in Italia, come forma di garanzia pre-contenziosa facilmente accessibile per i cittadini, in ragione della gratuità e dell'assenza di formalità procedurali, il cui obiettivo principale è quello di correggere le disfunzioni, le inefficienze e le iniquità dell'agire delle pubbliche amministrazioni. Va sottolineato che la difesa civica, nel prestare supporto ai cittadini, rappresenta anche un effettivo ausilio a favore delle pubbliche amministrazioni, che da questo organo vengono sostenute e sollecitate nel loro impegno di garantire l'attuazione dei principi costituzionali di buon andamento e imparzialità (97 Cost.); al tempo stesso, la difesa civica fornisce un supporto efficace agli organi giurisdizionali, che vengono sgravati da una massa di controversie minori e da liti risolvibili in via amichevole. Ciò per sottolineare, in premessa, che la difesa civica può essere valida alleata del cittadino, ma al contempo amica preziosa delle pubbliche amministrazioni, in un'ottica virtuosa di crescita e miglioramento delle prestazioni. In questa prospettiva, il difensore civico si occupa prevalentemente di amministrazione e di procedimenti amministrativi, nel tentativo di porre rimedio alle disfunzioni dell'azione pubblica e migliorare le prestazioni finali rese al cittadino.

La legge 241/90 attribuisce funzioni “giustiziali” per l’accesso agli atti delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali, fatta salva la competenza della Commissione Centrale per l’accesso che esercita invece le sua funzione nei confronti delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato (art.25). Inoltre, in base all’art. 36, comma 2, della l. 5 febbraio 1992, n. 104, il Difensore civico può costituirsi parte civile nei procedimenti penali per reati e delitti non colposi contro la persona, in cui la vittima sia una persona con disabilità. La scelta di costituzione in giudizio è discrezionale ed effettuata su segnalazione della vittima, dell’autorità giudiziaria inquirente o di altro soggetto interessato.

In passato, il Testo Unico delle Autonomie Locali fissava un potere sostitutivo del Difensore civico, con eventuale nomina di un commissario *ad acta*, nel caso in cui gli enti locali presenti nel territorio regionale omettessero attività ritenute obbligatorie per legge (art. 136, d.lgs. 167/2000). Dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, che ha comportato la soppressione di gran parte dei controlli sugli enti locali, questo potere sostitutivo sembra essere stato abrogato. Nel giudizio della Corte costituzionale (sent. n. 112 del 6 aprile 2004) il Difensore civico regionale è un organo preposto alla vigilanza sull’operato dell’amministrazione regionale con limitati compiti di segnalazione di disfunzioni amministrative, al quale non può dunque essere legittimamente attribuita la responsabilità di misure sostitutive che incidono in modo diretto e gravoso sull’autonomia costituzionalmente garantita dei Comuni. La Consulta ha ribadito che i poteri sostitutivi in ambito regionale sono in ogni caso da ascrivere, per lo spostamento eccezionale di competenze che determinano e per l’incidenza diretta su enti politicamente rappresentativi, ad organi di governo della Regione e non già ad apparati amministrativi come il Difensore civico. Nonostante ciò, lo statuto di alcune Regioni (Campania, Toscana, ad es.) continua a attribuire al Difensore civico regionale un potere sostitutivo nei confronti degli enti locali.

Oltre che a migliorare i rapporti tra la pubblica amministrazione e i cittadini, la difesa civica «contribuisce a rafforzare il sistema di tutela dei diritti dell’uomo» (nelle parole del Congresso dei poteri regionali e locali d’Europa), intervenendo a favore delle categorie più deboli e delle fasce di popolazione più fragili. In questa seconda prospettiva il ruolo della difesa civica consiste soprattutto nel sostegno e nel patrocinio di iniziative a tutela dei diritti della persona, indipendentemente dal fatto che tali diritti vengano in gioco nel rapporto con le pubbliche amministrazioni.

B) Proposte. Per dare maggior rilevanza ed efficacia all'istituto della difesa civica, il Coordinamento nazionale dei difensori civici regionali (www.difesacivicaItalia.it) ha recentemente proposto di attribuire formalmente al Difensore civico nazionale e regionale il ruolo di garante dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da parte delle amministrazioni pubbliche e, in particolare, da parte degli enti territoriali; prevedere la conciliazione obbligatoria avanti al Difensore civico nazionale e regionale delle controversie aventi ad oggetto il mancato rispetto di prestazioni ascrivibili ai predetti livelli essenziali, allo scopo di facilitare e semplificare l'accesso dei cittadini alle misure di risoluzione alternativa delle controversie, con conseguente probabile deflazione del contenzioso giudiziario e riduzione dei tempi di definizione. Ancora, il Coordinamento ha proposto di introdurre modifiche legislative che consentano una maggiore efficacia alla azione della difesa civica: in particolare, prevedere che, nei procedimenti di difesa civica afferenti alle sanzioni collegate a violazioni del Codice della Strada la presentazione della istanza di difesa civica sospenda i termini per il ricorso al Prefetto e al Giudice di Pace. Ciò allo scopo di evitare che il ricorso al Difensore civico precluda al cittadino la possibilità di adire, in seconda battuta, l'autorità giudiziaria. Inoltre sempre il Coordinamento ha suggerito di non procedere alla istituzione del Garante nazionale della sanità, posto che la funzione di tutela e garanzia è già svolta da svariati anni dai Difensori civici regionali e che la sanità, per preciso dettato costituzionale, è materia attribuita alla competenza delle regioni.

4. Statuti e norme regionali

In premessa occorre sottolineare un elemento che differenzia profondamente gli Statuti di autonomia delle Regioni italiane da quelli delle *comunidades autonomas* spagnole.

La "*nueva hornada de Estatudos de Autonomia*", avviata nel 2006-7, nell'ultima decade ha portato al riconoscimento di un catalogo di diritti fondamentali – in maniera diretta o attraverso il rinvio ad una Carta di diritti – che vanno ad aggiungersi, talora confondendosi, con quelli riconosciuti alla persona dalla carta costituzionale. La proclamazione di questi diritti riguarda ambiti molto diversi e ampi, come istruzione, salute, lavoro, terza età, immigrazione, nuove tecnologie, ambiente.

Gli Statuti delle regioni italiane presentano sovente un contenuto "eventuale", legato alla funzione rappresentativa della popolazione che questi enti svolgono, con proclamazioni di funzioni e compiti della Regione, dichiarazioni di aree di prioritario intervento politico o legislativo, di finalità da perseguire, di diritti da tutelare. Tuttavia, nel giudizio della Corte costituzionale (sent. 342/2004), a simili dichiarazioni "non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica, collocandosi esse precipuamente sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell'approvazione dello statuto". In altre parole, secondo la Corte costituzionale gli Statuti delle Regioni italiane ben possono proclamare diritti o libertà, obiettivi o impegni, ma tali proclamazioni "non possono certo essere assimilate alle c.d. norme programmatiche della Costituzione, alle quali, per il loro valore di principio, sono stati generalmente riconosciuti non solo un valore programmatico nei confronti della futura disciplina legislativa, ma soprattutto una funzione di integrazione e di interpretazione delle norme vigenti". Nell'opinione della Corte, gli Statuti sono pur sempre fonti regionali "a competenza riservata e specializzata", cioè statuti di autonomia, i quali, anche se costituzionalmente garantiti, debbono comunque "essere in armonia con i precetti ed i principi tutti ricavabili dalla Costituzione". In questo senso, dunque, nessuna efficacia o precettività può essere riconosciuta ai diritti proclamati dagli Statuti, e di conseguenza non può aversi alcun ruolo della Difesa civica nella realizzazione di diritti privi di qualsiasi concretezza e giustiziabilità.

Ciò premesso, e chiarita questa importante differenza tra diritti statutari spagnoli e italiani, gli Statuti di diverse regioni italiane, 15 su 20, prevedono la figura del Difensore civico e lo qualificano quale Organo della Regione, al pari della Assemblea, della Giunta e del Presidente⁸.

⁸ In particolare lo Statuto della Regione Emilia-Romagna, all' art 70:

1. Il Difensore civico è organo autonomo e indipendente della Regione, a cui viene riconosciuta una propria autonomia finanziaria ed organizzativa.
2. Esso è posto a garanzia dei diritti e degli interessi dei cittadini nonché delle formazioni sociali che esprimono interessi collettivi e diffusi. Svolge funzioni di promozione e stimolo della pubblica amministrazione.
3. Il Difensore civico è nominato dall'Assemblea legislativa. La legge regionale determina modalità di nomina che garantiscano l'autonomia e l'indipendenza dell'organo.
4. Il Difensore civico può segnalare alle Commissioni assembleari competenti situazioni di difficoltà e disagio dei cittadini, nell'applicazione di norme regionali, avanzando proposte per rimuoverne le cause. Le Commissioni competenti devono pronunciarsi sulle proposte avanzate entro trenta giorni.
5. La legge determina, altresì, compiti, requisiti e modalità d'intervento del Difensore civico.

Nella legislazione delle singole regioni si trovano dunque leggi che regolano in modo più o meno organico la figura e i compiti del difensore civico; sia pure con qualche differenza, le singole leggi regionali hanno diversi tratti comuni.

A) Elezione del Difensore civico:

Spetta sempre alla assemblea legislativa regionale, con maggioranza qualificata, almeno nelle prime fasi (non e' un organo politico, ma deve essere espressione di tutta l'assemblea in quanto organo di garanzia)⁹

B) Requisiti per l'elezione:

Tutte le leggi regionali richiedono quale requisiti per l'elezione la particolare esperienza e competenza in campo giuridico¹⁰

C) Compiti del difensore civico:

Vengono declinati in modo parzialmente difforme nelle diverse leggi regionali; sono sempre comunque connessi alla tutela del cittadino, alla cura del regolare svolgimento delle pratiche¹¹;

D) Modalità di intervento:

Per Statuto quindi al Difensore civico regionale deve essere assicurata autonomia finanziaria ed organizzativa, per poter svolgere al meglio la funzione di garante dei diritti e degli interessi diffusi dei cittadini.

⁹ Legge regione Emilia-Romagna 16 dicembre 2003 n. 25 art. 8

1. L'elezione del Difensore civico è effettuata dal Consiglio regionale con voto segreto. Ciascun consigliere può avanzare una candidatura motivata e accompagnata dal relativo curriculum.

2. È eletto il candidato che ottiene i voti dei due terzi dei consiglieri assegnati alla Regione.

Dopo la terza votazione, qualora non si raggiunga detto quorum, l'elezione è rimandata alla seduta del giorno successivo. In questa seduta, dopo due votazioni, ove il candidato non raggiunga i due terzi dei voti assegnati il Difensore civico viene eletto con la maggioranza dei consiglieri assegnati alla Regione.

¹⁰ Legge regione Emilia-Romagna 16 dicembre 2003 n. 25 art. 7:

Il Difensore civico è scelto tra persone di riconosciuta professionalità che abbiano i requisiti richiesti per l'elezione a consigliere regionale e che siano in possesso di adeguata esperienza in relazione alle funzioni ed ai compiti da svolgere per avere in precedenza ricoperto funzioni o incarichi di responsabilità e rilievo nel settore giuridico o istituzionale o economico o sociale per un periodo di almeno cinque anni.

¹¹ Da segnalare in proposito la legge della regione Sardegna, che attribuisce al Difensore civico poteri di "controllo della attività della pa al fine di assicurare il buon andamento, la tempestività, la correttezza dell'azione amministrativa.

Secondo la Legge regione Emilia-Romagna 16 dicembre 2003 n. 25 art. 2:

Il Difensore civico interviene per la tutela di chiunque abbia un diretto interesse e per la tutela di interessi collettivi e diffusi, in riferimento a provvedimenti, atti, fatti, comportamenti ritardati, omessi, o comunque irregolarmente compiuti da parte di uffici o servizi.

Interviene su istanza di parte o di ufficio¹².

E) Ambiti di intervento:

Il Difensore civico interviene per la tutela di chiunque abbia un diretto interesse e per la tutela di interessi collettivi e diffusi, in riferimento a provvedimenti, atti, fatti, comportamenti ritardati, omessi, o comunque irregolarmente compiuti da parte di uffici o servizi¹³.

¹² Legge regione Emilia-Romagna 16 dicembre 2003 n. 25 art. 3

Nei casi di cui all'articolo 2, comma 1 il Difensore civico interviene:

a) a richiesta di singoli interessati, di enti, associazioni e formazioni sociali allorché siano stati esperiti ragionevoli tentativi per rimuovere i ritardi, le irregolarità, o le disfunzioni. Qualora sia prevista per legge

risposta ad una istanza, l'istante può richiedere l'intervento del Difensore civico dopo aver invitato, da almeno trenta giorni, l'amministrazione a provvedere;

b) d'ufficio con particolare riguardo a procedimenti e atti di natura e contenuto analoghi a quelli per cui è già stato attivato il suo intervento.

2. Le istanze al Difensore civico possono essere presentate mediante comunicazione scritta o raccolte a verbale presso i suoi uffici.

3. La proposizione di ricorso giurisdizionale o amministrativo non esclude nè limita la facoltà di reclamo al Difensore civico.

4. Il Difensore civico può intervenire anche in riferimento ad atti definitivi o a procedimenti conclusi.

5. Il Difensore civico non può intervenire a richiesta di soggetti legati da rapporto di impiego con le amministrazioni o i soggetti di cui all'articolo 2, comma 1 per la tutela di posizioni connesse al rapporto stesso.

6. Il Difensore civico non può intervenire a richiesta di consiglieri regionali.

¹³ Legge regione Emilia-Romagna 16 dicembre 2003 n. 25 art. 2

Il Difensore civico regionale ha competenza nei confronti degli uffici o servizi:

a) dell'Amministrazione regionale;

b) degli enti, istituti, consorzi, agenzie e aziende dipendenti o sottoposti a vigilanza o a controllo regionale;

c) delle Aziende Unità sanitarie locali e ospedaliere;

d) dei concessionari o gestori di servizi pubblici regionali;

e) degli Enti locali in forma singola o associata, su richiesta degli stessi, previa stipula di apposite convenzioni approvate dai rispettivi organi consiliari competenti.

2. Il Difensore civico esercita le funzioni previste da leggi statali e regionali.

3. Spettano, inoltre, al Difensore civico le iniziative di mediazione e di conciliazione dei conflitti con la finalità di rafforzare la tutela dei diritti delle persone e, in particolare, per la protezione delle categorie di soggetti socialmente deboli.

4. Il Difensore civico può altresì segnalare eventuali disfunzioni riscontrate presso altre pubbliche amministrazioni, sollecitandone la collaborazione, per il perseguimento delle finalità di imparzialità e buon

andamento della pubblica amministrazione di cui all'articolo 97 della Costituzione.

5. Il Difensore civico può inoltre intervenire invitando i soggetti, pubblici o privati, operanti nelle materie di competenza regionale e le società, associazioni o consorzi cui partecipa la Regione a fornire notizie, documenti, chiarimenti. Per detti soggetti sussistono i soli obblighi già previsti dalle leggi vigenti nei confronti dell'Amministrazione regionale. Il Difensore civico può segnalare nelle sue relazioni le eventuali mancate risposte ai suoi inviti.

F) Materie escluse:

solitamente si esclude espressamente che il Difensore civico regionale possa occuparsi di questioni legate al rapporto di pubblico impiego; rientrano invece nella sua competenza le questioni attinenti ai concorsi ed alle selezioni per accedere al rapporto di impiego pubblico, in quanto procedimenti amministrativi antecedenti la firma del contratto di lavoro subordinato.

La legge 15 marzo 1997 n. 127 (c.d. Bassanini Bis), poi, ha ulteriormente accresciuto le funzioni della difesa civica regionale, con l'estensione dei poteri dei difensori civici regionali verso le amministrazioni periferiche statali che hanno sede nel territorio regionale, con obbligo di relazione annuale ai Presidenti delle due Camere sull'attività svolta. Oggi i difensori civici delle regioni e delle province autonome esercitano, sino all'istituzione del difensore civico nazionale, anche nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato, con esclusione di quelle competenti in materia di difesa, di sicurezza pubblica e di giustizia, le medesime funzioni di richiesta, di proposta, di sollecitazione e di informazione che i rispettivi ordinamenti attribuiscono agli stessi nei confronti delle strutture regionali e provinciali.

G) Poteri:

Come è noto, il Difensore civico non ha poteri coercitivi, ma opera una azione di *moral suation*, indicando alla p.a, dopo attenta ed approfondita istruttoria, la condotta amministrativa da seguire nel caso di specie, invitandola, se necessario, a modificare le proprie determinazioni.

Non gli può essere comunque opposto il segreto di ufficio e può chiedere, ai fini istruttori, l'esame congiunto della questione.

Può sollecitare l'inizio dell'azione disciplinare nei confronti di quei pubblici dipendenti che abbiano mancato ai loro doveri, come pure di quelli che abbiano ostacolato o ritardato la sua azione.

H) Uffici decentrati e convenzioni:

Il Difensore civico può istituire sedi decentrate del suo ufficio nel territorio regionale, per una maggiore prossimità con i cittadini.

Può altresì stipulare convenzioni con gli enti locali (comuni, unioni di comuni e provincie) assumendo, in tale caso, anche le funzioni di difensore civico locale.

I) Relazione annuale:

Entro il 31 marzo di ogni anno il Difensore civico presenta una relazione alla Assemblea legislativa regionale e al Parlamento nazionale (per l'amministrazione periferica) , nella quale dà conto della attività svolta e segnala i casi e le amministrazioni che non gli hanno fornito adeguata collaborazione.