

LUCA MARCONI

**IL DIFENSORE
CIVICO**



QUADERNI DEL CONSIGLIO REGIONALE DELLE MARCHE

IL DIFENSORE CIVICO

La figura del difensore civico, sebbene possa vantare anche richiami antichissimi al diritto romano, è, come sappiamo, una figura relativamente recente che comincia a prendere vita agli inizi del XIX secolo: l'interessante ricostruzione storico-giuridica di questa figura emerge perfettamente dal lavoro che il consigliere Luca Marconi ebbe modo di tracciare a suo tempo e che oggi, rivisto dall'autore, proponiamo nella collana "Quaderni del Consiglio".

La stagione dei diritti e delle garanzie, che comincia nell'Ottocento e che annovera fra i suoi più importanti autori giuridici illustri italiani, definisce il moderno Stato di diritto (Rechtsstaat) e richiede figure di garanzia del rapporto fra i cittadini e le istituzioni, creando quel processo tipico delle democrazie mature che in termine anglosassone è stato poi reso con *accountability*.

In questo percorso, nell'arco di due secoli, la storia del difensore civico è stata poi declinata in forme diverse, trovando la propria definizione a seconda del modello giuridico di riferimento e di altri elementi specifici per ogni singola nazione.

Tuttavia, se vogliamo trovare un minimo comune denominatore per la figura del difensore civico, esso può essere identificato nell'autorevolezza della figura, nella sua terzietà, e soprattutto nella capacità di soluzione delle problematiche attraverso canali di *moral suasion* e di dialogo.

In Italia, la figura del difensore civico regionale è stata chiamata, in questi anni, a dirimere una contraddizione evidente – tutta italiana – fra un sistema normativo che, nel tempo, ha prodotto sempre più diritti per platee di soggetti sempre più vaste (il problema di un'Italia dei "troppi diritti", direbbero alcuni) ed una percezione, e forse anche di più di una sola percezione, di una nazione in cui l'accesso a questi diritti, anche i più elementari e costituzionalmente meglio garantiti – come quello alla salute – spesso incontrano enormi difficoltà nella loro reale applicazione. Le cause risiedono spesso nelle strutture burocratiche poco efficienti o

in una propensione da parte del cittadino ad affidarsi a conoscenze personali per utilizzare corsie preferenziali per accedere a prestazioni dovute, nonché in una diffusa *forma mentis* – spesso rigida e impropriamente discrezionale – di chi si trova a dover erogare prestazioni e servizi. Tutte queste storture creano un vero e proprio impedimento alla sostanziale applicazione di quei diritti che spesso sembrano rimanere sulla carta, anche quando impegni economici sostanziosi renderebbero possibili e di facile accesso le prestazioni e i servizi garantiti.

Ecco, quindi, che la figura del difensore civico assume un suo indubbio valore, proprio perché per le sue caratteristiche non va a dirimere una vertenza con una sentenza – come accade per il ricorso in sede giurisdizionale – ma costruisce un percorso che porta il soggetto pubblico, verso cui il cittadino ha ricorso, ad una capacità di autocorrezione, dando quindi la possibilità di una crescita culturale che è forse la sola in grado di eliminare certe storture del sistema.

In questo sistema in cui i diritti del cittadino faticano a trovare adempimento a causa di elementi strutturali negativi, presenti nel comparto pubblico, è inutile dire che la strada del tribunale, quello amministrativo ad esempio, risulta spesso inefficace. I TAR, presi letteralmente d'assalto negli anni precedenti (erano 64 mila i ricorsi annui in Italia, nel 2015), per poter reggere a quest'impatto enorme non potranno che prendere, sempre di più, la strada del ricorso a meccanismi selettivi di accesso che, pur se in grado di decongestionare i tribunali amministrativi, di contro rischiano di rendere elitario l'accesso ai TAR stessi, minando – quindi – per altri versi il valore del ricorso in via giurisdizionale.

Se vogliamo, quindi, l'esigenza per i nostri difensori civici, oggi, non è quella di trovare forme effettive e coercitive per dare attuazione alle decisioni che essi assumono, mettendo a rischio di tenuta la sua struttura, a seguito del fallimento dei procedimenti civili o amministrativi; piuttosto occorrerebbe delineare un quadro normativo nazionale che possa garantire criteri omogenei per dare stabilità e dotazioni effettive a queste strutture.

Compiendo, infine, un bilancio regionale per le Marche di questa figura, possiamo partire esaminando le sostanziali modifiche che l'Assemblea Legislativa Regionale ha posto in atto, con la legge n. 23 del 2008,

puntando su di una struttura unica, ma in grado di declinare il tema dei diritti in tutte le forme necessarie. Ciò in considerazione del fatto che, al di là di competenze sempre più specifiche in materia di diritti e di categorie protette, le capacità di rendersi elemento di mediazione e le sensibilità necessarie verso il mondo della tutela dei soggetti più deboli sono sempre le stesse.

A suo tempo, già dal nome della legge, nella nostra regione si è misurata la volontà di non stringere dentro un confine specifico l'attività del Garante, assegnandogli compiti che precedentemente erano ripartiti fra diverse strutture (Difensore Civico, Garante dell'Infanzia) e ampliando poi la platea dei soggetti bisognosi di specifiche tutele come, ad esempio, i detenuti. Penso che quella scelta, per un verso "semplificativa", sia stata alla fine corretta, *in primis* perché ha evitato la moltiplicazione di strutture, non impedendo invece la crescita della platea dei soggetti da tutelare.

La cosa non è di poco conto, dal momento che in questi ultimi anni la progressiva diffusione della cultura dei diritti nella nostra società ha fatto emergere la necessità di attenzioni che prima non venivano sentite: sia perché le sensibilità erano minori, sia perché la velocità con cui cammina la nostra società, porta con sé l'esigenza di maggiori tutele per i nuovi soggetti deboli che necessitano di specifiche garanzie. Si pensi solo, ad esempio, alla rapidissima diffusione del *web* che ha portato rapidamente alla capacità di arricchire la nostra conoscenza e ad ampliare la nostra vita partecipativa sociale, ma anche prodotto risvolti molto pericolosi dove le vittime sono i soggetti che non sono in grado di difendersi, soprattutto i più giovani: si pensi al *cyber-bullismo* o alla necessità di tutelare soprattutto gli adolescenti da percorsi e forme di dipendenza *cyber-relazionali* o *net-gaming* (la dipendenza dai giochi in rete).

Il compito del garante, quindi, è necessariamente un compito che richiede una grande capacità di aggiornamento e una grande capacità di relazionarsi con tutte le istituzioni e agenzie che hanno competenze e svolgono attività nei settori interessati.

Ricordiamo, poi, come a suo tempo la legge n. 23 del 2008 volle affidare all'Autorità Garante l'Ufficio di Garante per i detenuti. Anche questa penso che sia stata una scelta giusta, almeno considerando l'elevata qualità degli interventi messi in campo negli ultimi anni.

La pubblicazione di questo volume ha l'indubbio merito di farci co-

noscere l'origine e le peculiarità della figura del difensore civico, ancora troppo poco conosciuta, e di stimolare una riflessione attuale su di essa, invitandoci a mettere in campo tutte quelle azioni che ne possano accentuare il carattere di garanzia verso i cittadini e contribuendo anche in questa maniera alla riconquista del senso di fiducia dei cittadini verso l'operato delle istituzioni e di chiunque si occupi della res publica.

Antonio Mastrovincenzo
Presidente del Consiglio Regionale delle Marche

La tesi di laurea di Luca Marconi conserva, a distanza di anni dalla pubblicazione, un valore significativo, soprattutto alla luce del dibattito, sviluppatosi nel corso del tempo, sull'opportunità di istituire un Difensore civico nazionale.

In via preliminare è bene evidenziare che, storicamente, in Italia la figura dell'Ombudsman, di origine nordeuropea, ha trovato declinazione proprio nell'istituto del Difensore civico.

Questa figura istituzionale si affaccia nel panorama giuridico-amministrativo per la prima volta in Svezia, nel 1809: l'*Ombudsman* è il "soggetto che fa da tramite" tra chi governa e chi è governato.

Per alcuni studiosi, tuttavia, una figura analoga al difensore civico può addirittura rinvenirsi nei tempi della Repubblica dell'Impero Romano, nella figura del tribuno della plebe, cui era attribuito lo *ius intercessionis*.

In Italia non si è mai giunti all'approvazione di una legge istitutiva del Difensore civico nazionale, a differenza di quasi tutti i Paesi europei; lo stesso trova una configurazione esclusivamente regionale (a seguito dell'avvenuta soppressione della figura del Difensore civico comunale), connotata da frammentarietà e parzialità.

Ciò in quanto non esiste un unico schema di Difensore civico; la disciplina segue da vicino (sul piano culturale oltre che normativo e organizzativo) la stessa disarticolazione del sistema politico e amministrativo regionale. Basti pensare che tre Regioni risultano ancora sprovviste di tale istituto.

Solo recentissimamente, per porre rimedio a detta situazione, la Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome ha approvato un documento di pregio,

all'esito di una lunga ed approfondita disanima, avvalendosi del lavoro di un gruppo tecnico istituitosi ad hoc. Trattasi delle "Linee di indirizzo in merito alla disciplina degli Organi di Garanzia", approvate il 26 settembre del 2019 dall'Assemblea planaria della Conferenza.

Non si può negare che la figura del Difensore civico viva una stagione contraddittoria. Da un lato si palesa la sua rilevanza democratica, soprattutto in un momento di crisi sociale e istituzionale. Per questo, anche il Legislatore nazionale gli ha assegnato nuove competenze (in materia di trasparenza amministrativa, nel settore del diritto alla salute o di tutela di altri diritti)

Da un altro emerge, però, l'assenza di una disciplina organica e soprattutto la mancanza di un riconoscimento a livello nazionale.

Esiste un Coordinamento nazionale dei Difensori civici, gestito da un presidente, coadiuvato da due vicepresidenti, privo tuttavia di formalizzazione normativa; in più occasioni il Coordinamento ha invocato un intervento specifico del legislatore nazionale.

Si osserva che a livello europeo, esiste una rete di Ombudsman che fa capo al Mediatore Europeo (istituzione comunitaria con sede a Strasburgo) della quale fanno parte i Difensori civici regionali italiani.

*** **

La ristampa del lavoro del consigliere Marconi, rappresenta, quindi, un'ottima occasione per una riflessione sulla figura del Difensore civico, nella prospettiva di un intervento legislativo, quanto mai necessario, di "manutenzione straordinaria" dell'istituto in questione.

Nel momento di scrittura del suo lavoro, che ha inoltre il merito di adottare un metodo comparativo internazionale, la figura del Difensore civico, mutuando in parte l'esperienza dell'Ombudsman, iniziava a trovare una primigenia configurazione ordinamentale da

parte delle Regioni, che gli assegnavano una funzione di tutela della collettività nei confronti dei casi di cattiva amministrazione, ascrivibili ad organi amministrativi delle regioni stesse.

A fronte delle sollecitazioni provenienti dalle istanze dei cittadini venne a delinearsi una visione di più ampio respiro dell'istituto che ne sottolineava le funzioni di tutela dei diritti fondamentali.

Progressivamente si affermò l'importanza dell'istituto, producendosi anche un approfondimento culturale nella dottrina amministrativista e nella politica che ebbe come esito l'inserimento, nell'ambito della Legge 241/90 (*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*), di norme dedicate alla Difesa civica, con l'art. 25, che ne delinearono anche una funzione ispirata alla tutela dei diritti procedurali, con specifico riferimento al diritto di accesso dei documenti amministrativi.

Nel contempo le modifiche apportate alle leggi regionali di prima generazione sempre più tendevano ad assegnare al Difensore civico il compito di dare voce agli interessi diffusi ed alle nuove istanze della società civile ed anche di agire a favore delle categorie più deboli e bisognose di assistenza.

Si giunse così a delineare, come ha poi osservato il Tar Lazio, una figura che non è inquadrabile *“né nell'organo di governo né nell'organo piattamente amministrativo ma è riconducibile alla definizione fatta propria dall'articolo 11 TUEL di supremo garante dell'imparzialità dell'agire dell'ente nel quale viene nominato, cogliendosi eloquenti sintomi che lo conducono ad identificarsi come un'Authority”* [Tar Lazio, Roma, II, sentenza 14 gennaio 2009, n. 139].

È bene precisare che emersero progetti, in sede legislativa, di effettiva istituzionalizzazione della figura, che non trovarono però una compiuta concretizzazione.

Uno spazio venne riconosciuto solamente nell'ambito delle Leggi 59/1997 e 127/1997 dedicate alla semplificazione ed al decentramento delle funzioni e dei processi amministrativi. In particola-

re, la Legge 127/1997 affidò ai Difensori civici poteri di controllo di legittimità e di intervento sostitutivo in caso di inerzia dell'amministrazione nell'assunzione di atti obbligatori per legge (norme poi confermate dagli articoli 136 e 127 del Testo Unico degli Enti Locali).

Va rammentato inoltre che la legge n. 127/1997 fu importante anche sotto un altro profilo: furono infatti estese le competenze del Difensore civico nei confronti degli uffici periferici delle amministrazioni dello Stato *“limitatamente agli ambiti territoriali di rispettiva competenza”* e *“sino all'istituzione del Difensore civico nazionale”*.

Negli anni successivi al 2000 le sorti dell'istituto si sono progressivamente allontanate dall'ipotesi di un suo sviluppo. Ciò è dipeso in parte dal disordinato proliferare di autorità indipendenti con cui si è cercato di dare risposta ad alcuni problemi scaturiti anche dall'evoluzione tecnologica e dalla globalizzazione dei mercati che inevitabilmente hanno, almeno in alcuni casi, eroso il suo ambito di competenze.

Per comprendere però le ragioni più rilevanti di quello che si potrebbe definire come un appannamento culturale del valore della Difesa civica, occorre collegarsi all'approvazione della Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che come è noto, ha riscritto, modificandone profondamente il contenuto, il titolo V della parte seconda della Costituzione, attribuendo un nuovo peso e rilievo istituzionale alle Regioni ed agli enti locali.

La riforma del titolo V, come è noto, ha abrogato l'articolo 130, facendo venire meno tutte le forme di controllo di un ente sovraordinato rispetto ad uno subordinato ed ha inoltre modificato l'articolo 120 che, nella versione attualmente vigente, prevede il solo potere sostitutivo del Governo.

Con la conseguenza che, pur se indirettamente e, certo, non volutamente, è stato ridimensionato il ruolo del Difensore civico.

In applicazione dei principi che hanno ispirato la riforma del titolo V, si è infatti sviluppata una giurisprudenza della Corte Co-

stituzionale che ha affrontato questioni di legittimità di leggi regionali che avevano disciplinato il Difensore civico regionale attribuendogli veri e propri poteri di sostituzione. Con tali decisioni la Corte ha dichiarato l'illegittimità delle leggi regionali, ritenendo che, perché si possa avere sostituzione, occorre che l'organo che sostituisce abbia la medesima natura dell'organo sostituito, circostanza che non si verifica nel caso del Difensore civico.

*** **

Rimane quindi complessa la collocazione in una precisa categoria giuridica della figura del Difensore civico (come emerge nella ricerca elaborata nel 2011 da Alessandro Vianello e Gianluca Gardini per l'Università di Ferrara): un'istituzione *sui generis*, una figura dalla natura ibrida confermata anche dalla duplice funzione dell'Ombudsman: per un profilo arbitro rispetto a vertenze individuali, per un altro istituzione a presidio della legalità e buon andamento della Pubblica Amministrazione. Spesso inoltre, vi è una compenetrazione delle due funzioni, nel senso che la risoluzione di una doglianza individuale consente la scoperta di errori sistemici e il miglioramento di processi decisionali della P.A. evita l'insorgere di problemi seriali, che porterebbero i cittadini a presentare altre doglianze.

La Corte costituzionale si è espressa, nel corso del tempo, nel senso di considerare il Difensore civico un soggetto essenzialmente preposto alla vigilanza dell'operato dell'Amministrazione regionale, con limitati compiti di intervento sulle disfunzioni amministrative, titolare di funzioni non politiche, ma di tutela della legalità e della regolarità amministrativa.

La questione della natura del Difensore civico è stata affrontata anche dalla giurisprudenza amministrativa, con posizioni in parte diverse da quelle espresse dal Giudice delle leggi.

Infatti, secondo il Consiglio di Stato, il Difensore civico è una

figura che può essere riconducibile a modelli anche molto diversi tra loro: un organo di controllo amministrativo ma non politico, un garante del cittadino contro le prevaricazioni della Pubblica Amministrazione.

In conclusione, basandosi sugli elementi che emergono dalle leggi regionali, sembra invero preferibile definire il Difensore civico come un organismo di garanzia, dotato di penetranti poteri di indagine e del potere di divulgare le proprie conclusioni, con il compito di tutelare il cittadino di fronte ad inefficienze della Pubblica Amministrazione e di contribuire al miglioramento di quest'ultima.

*** **

Per riscontrare un rilancio del ruolo del Difensore civico occorre attendere la recente approvazione, con il D.lgs. 97/2016 (*Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza*), del c.d. F.O.I.A. italiano (Freedom of Information Act), in materia di accesso civico generalizzato.

Dal punto di vista dei cittadini, il Difensore civico regionale riveste un compito davvero significativo, assumendo le vesti di organo di garanzia: l'art 6 del citato decreto che ha modificato l'art. 5 del D. lgs n. 33 del 2013 prevede che in caso di mancata risposta o rifiuto da parte della pubblica amministrazione i cittadini possano presentare ricorso al Difensore civico, il quale entro trenta giorni dovrà pronunciarsi e comunicare all'ente coinvolto l'eventuale illegittimità della decisione.

Ulteriore presa d'atto del rilievo del ruolo del Difensore civico da parte del legislatore nazionale, si è avuta con l'approvazione della Legge 24/2017 (*Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie*) laddove l'art. 2 attribuisce alle Regioni la facoltà di affidare la funzione di Garante per il diritto alla salute al Difensore civico regionale.

La potenziale importanza della funzione viene chiarita al secondo comma della disposizione sopra richiamata che stabilisce: *“Il Difensore civico, nella sua funzione, può essere adito gratuitamente da ciascun soggetto destinatario di prestazioni sanitarie, direttamente o mediante un proprio delegato, per la segnalazione di disfunzioni del sistema dell’assistenza sanitaria e sociosanitaria”*.

Il terzo comma prevede, altresì, la possibilità di acquisizione digitale degli atti relativi alla segnalazione, riservando però alla legislazione regionale la definizione dei poteri e modalità di intervento del Difensore civico qualora sia ravvisata la fondatezza della segnalazione.

La legge in questione, pertanto, ha inteso conferire ulteriore ruolo e funzioni al Difensore civico regionale quale organo a difesa di cittadini che ritengono di essere vittime di abusi o disservizi nel contesto dei servizi sanitari, fungendo così da tramite con le istituzioni.

*** **

Tuttavia, si rimane molto lontani dal disciplinare in modo organico l’istituto, con una proiezione della stessa a livello nazionale, così come rappresentato nel lavoro di Marconi.

Difatti, tornando alla storia dell’istituto, va segnalato che nel 2002 la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee regionali approvò una Risoluzione con la quale veniva riconosciuto alla Difesa civica un ruolo essenziale per la tutela dei diritti ed individuato nel Coordinamento nazionale dei Difensori civici regionali un interlocutore primario.

E che, sulla scorta di tale riconoscimento, venne dato vita ad un gruppo di lavoro che predispose il testo di una proposta di legge da sottoporre alle Camere avente ad oggetto l’istituzione del Difensore civico nazionale.

Quel progetto, riformulato con alcune modifiche, venne ripre-

sentato, unitamente ad altri, ancora negli anni 2008 e 2009 ma le diverse proposte non raggiunsero l'obiettivo auspicato, nonostante il fatto che alcuni documenti internazionali, sia delle Nazioni Unite che del Consiglio d'Europa, abbiano più volte sollecitato gli Stati membri a dotarsi di un Difensore civico nazionale.

Nel 2016 il Coordinamento Nazionale dei Difensori civici ha elaborato una proposta contenente "*Norme in materia di difensore civico*" che è stata consegnata al Presidente della Commissione parlamentare per la semplificazione amministrativa, affinché ne curasse la presentazione alle Camere. Purtroppo ciò non è avvenuto, nonostante la proposta rappresenti una sintesi efficace delle diverse proposte che si sono giustapposte negli anni e sia dunque in grado di realizzare un punto di arrivo del dibattito sulle sorti dell'istituto, fondato sulla ormai più che consolidata esperienza regionale.

Va segnalata, da ultimo, la "*Raccomandazione per l'istituzione dell'Ombudsman nazionale*" trasmessa il 27 gennaio 2017 al Governo ed al Parlamento dal Coordinamento dei Difensori civici regionali in cui, tra l'altro, si rammenta che "*La centralità dell'Istituto della difesa civica nella garanzia dei diritti dei cittadini è riconosciuta a livello europeo e internazionale, come dimostrano i requisiti fissati per l'adesione all'Unione Europea (tra i quali rientra appunto la presenza di un Ombudsman nazionale) e i documenti, adottati da ONU e Consiglio d'Europa che suggeriscono con decisione la creazione dei Difensori civici nazionali*".

Nel corso del tempo si è assistito, in Italia, a una modifica del quadro della tutela dei diritti. Determinate sfere di intervento sono state assegnate a specifici soggetti istituzionali: ciò con particolare riferimento alla tutela dei diritti dei minori e alla tutela dei diritti dei detenuti (o meglio delle persone sottoposte a misure coercitive della libertà personale).

Singolarmente, a differenza del settore, più ampio e potenzialmente omnicomprendivo della difesa civica, tali ambiti hanno visto l'intervento del legislatore nazionale che ha proceduto all'istitu-

zionalizzazione dell’Autorità Garante per l’infanzia e l’adolescenza (Legge 12 luglio 2011, n. 112) e del Garante per la tutela dei Diritti dei Detenuti e (Legge 21 febbraio 2014, n.10).

Si vogliono concludere queste brevi considerazioni, tutt’altro che esaustive, riprendendo quel respiro internazionale che caratterizza il lavoro di Marconi.

Difatti nel marzo del 2019 il Consiglio d’Europa (Principi di Venezia) ha pubblicato un insieme di principi per la protezione e la promozione dell’istituto del Difensore civico, ribadendone il ruolo a tutela dei diritti dei cittadini.

“I difensori civici sono importanti per la democrazia, perché agiscono in maniera indipendente contro casi di mala amministrazione e contro presunte violazioni dei diritti umani e svolgono un ruolo cruciale di fronte ai governi e ai Parlamenti, che devono accettare le critiche.

In quanto interfaccia tra l’amministrazione e i cittadini, i difensori civici sono a volte il primo e ultimo ricorso per porre rimedio alle violazioni dei diritti umani”.

Andrea Nobili

Garante regionale dei diritti della persona

Presidente del Coordinamento nazionale

dei Difensori civici regionali e delle Province autonome

LUCA MARCONI

IL DIFENSORE CIVICO

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MACERATA
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA
CORSO DI LAUREA IN GIURISPRUDENZA

IL DIFENSORE CIVICO

LAUREANDO
LUCA MARCONI

RELATRICE
CHIAR.MA PROF.
CARLA ROMANELLI GRIMALDI

ANNO ACCADEMICO 1981-82

INTRODUZIONE

È ormai opinione generale che uno fra i più grossi problemi degli attuali ordinamenti statali nel mondo sia dato dall'ingigantirsi dell'apparato amministrativo, conseguenza diretta dei crescenti compiti che sono stati attribuiti allo Stato.

Questo ingigantirsi riguarda le amministrazioni centrali degli stati, ma anche i loro enti locali detentori di sempre più ampi spazi di potere autonomo. Questi apparati, invecchiando sotto il peso di nuove e grosse esigenze, hanno finito per abbassare il non già esaltante livello qualitativo del loro servizio.

A farne le spese sono stati i loro "clienti", e cioè i cittadini, che in conseguenza delle ampliate capacità d'intervento della Pubblica Amministrazione (P.A.) sono costretti ad entrare in contatto con essa anche per le più minute esigenze. Questi contatti, a volte infelici e deludenti, hanno generato una sempre più diffusa sfiducia nella P.A. ed hanno portato all'invocazione di mezzi efficaci perché questa sia in qualche modo costretta ad operare secondo criteri di correttezza ed efficienza.

Si è rilevata in molti casi la quasi totale inutilità dei mezzi tradizionali di reazione (ricorsi gerarchici, ricorsi alla giustizia amministrativa e a quella ordinaria), dove ce ne sono, perché anche quando questi riuscissero "a fare giustizia", questa rischia di arrivare troppo tardi, perdendo così la necessaria carica di efficacia sostanziale.

Molti Stati hanno pensato quindi ad un organo semplice, non burocratico, capace di incidere direttamente a tutela del cittadino, che controllasse la P.A. e che riuscisse in qualche modo a costringerla nei parametri della buona e corretta gestione della cosa pubblica. Tutte queste qualità sono state riconosciute ad un istituto vecchio di quasi due secoli, quindi lungamente sperimentato, e che ha ottenuto nel corso della sua storica attività consensi e risultati decisamente positivi.

Si tratta degli Ombudsman (O.) svedese e finlandese, seguiti negli anni '50 da quelli della Danimarca e Norvegia.

Molti paesi nel mondo sono stati presi dalla febbre dell'Ombudsman o "ombudsmania" come è stata denominata, vedendo però a volte con troppa facilità in questo istituto una specie di tribunale della plebe, una sorta di "zorro" capace di sanare di un colpo le numerose e profonde piaghe che addolorano gli apparati amministrativi di molte nazioni. La realtà è che dietro la denominazione italiana di "difensore civico", o di quella francese di "mediatore", o inglese di "commissario parlamentare" o di tante altre alle quali corrispondono altrettanti istituti riferibili all'O. si nascondono storie, tradizioni culturali, politiche e giuridiche profondamente diverse; gli ordinamenti statali (più di quaranta!) che hanno in vario modo recepito l'originario O. svedese, lo hanno anche profondamente modificato, adattandolo necessariamente alle loro peculiari ragioni giuridico-costituzionali; ma fin da ora mi sembra possibile individuare un comune denominatore che, data l'eterogeneità delle situazioni alle quali fa riferimento, sarà per forza di cose generalissimo: mi sto riferendo alla concezione dell'O. come mezzo per il miglioramento dei rapporti fra cittadino e P.A.

In effetti l'esperienza dell'O. svedese si è sviluppata in un ambiente culturale e politico particolarissimo, certamente non riscontrabile in quegli stati dell'Unione dell'INDIA che pure hanno un loro O. locale.

Potremo dire che più che il modello dell'O. svedese, a parte alcune apprezzabili soluzioni concrete che questo ha offerto e può offrire, quella che si è esportata nel mondo è stata l'idea di un uomo di particolare prestigio morale e giuridico che facesse da arbitro imparziale, da difensore dei deboli (in genere i "cittadini medi e piccoli") nei rapporti fra il pubblico utente e P.A.

Ritengo pertanto necessario partire da uno studio sull'O. così come era all'inizio della sua storia in Svezia o nei paesi scandinavi, per proseguire con l'analisi delle ragioni che hanno permesso la sua

diffusione nel mondo fino a portarlo nelle aule consiliari delle nostre assemblee regionali, prima quella della Toscana, poi in quelle di altre dieci regioni. In questa comparazione di O. nazionali avrà una parte a sé la trattazione del Commissario Parlamentare italiano e i non certo facili problemi relativi alla sua istituzione. Ancora una considerazione che mira a mettere in rilievo la generale e sentita necessità di un O. o di un qualcosa di simile in molti paesi del mondo: anche le costituzioni dell'Est comunista, in modo particolare U.R.S.S. e Polonia, che non hanno mai esaltato il rapporto dialettico diretto fra stato e cittadino, privilegiando la mediazione del "partito" e comunque non agevolando la contestazione della P.A., diretta emanazione del partito stesso, hanno creato degli organismi col compito di controllare l'amministrazione e di garantire gli interessi dei singoli contro i troppo ingerenti poteri dello Stato nelle sue varie e capillarmente articolate manifestazioni. Ma rimanga chiaro che l'O. avrà vita florida e reali possibilità di incidere nella vita amministrativa in quei paesi a democrazia elettiva e pluralista nei quali il cittadino singolo o associato conta, dove questi hanno la possibilità di determinare le scelte piccole e grandi della comunità nazionale.

È solo in questo tipo di società che è possibile il nascere e il maturarsi di un'opinione pubblica adulta e responsabile ed è soltanto con quest'ultima, essendo la pubblica denuncia la sua vera arma, che l'O. potrà operare con efficacia e incisività.

PARTE PRIMA

LA TRADIZIONE STORICA DELL'OMBUDSMAN
E LA SUA DIFFUSIONE NEL MONDO

CAPITOLO PRIMO

L'OMBUDSMAN NEI PAESI SCANDINAVI: ORDINAMENTO, COMPETENZE E FUNZIONI

Si è detto nell'introduzione che la culla geografica dove l'Ombudsman ha avuto il suo sviluppo, fino ad una matura realizzazione, è stata la Scandinavia. Ma anche fra i quattro paesi dell'estremo Nord-Europa si manifestano delle profonde diversità per quanto attiene la posizione giuridico-costituzionale dell'O., i suoi poteri, l'efficacia della sua azione nei confronti della P.A.

Il modello dal quale è obbligo muoversi è dato dall'O. svedese, e questo perché fra tutti gli Ombudsman del mondo è sicuramente quello che, al suo interno, ha più poteri e maggiore prestigio.

1.1 - LA SVEZIA

La sua storia ha inizio nel giugno del 1809 quando fu istituito con legge costituzionale; la sua funzione principale, al tempo, era quella di limitare l'assolutismo regio, ma col passaggio al regime parlamentare la sua naturale evoluzione fu nel senso di diventare un controllore dell'attività della P.A., essendo stato sostituito, appunto dal Parlamento, in quel controllo del Governo che nasce dal principio di responsabilità parlamentare.

Col passare del tempo la mole di lavoro crebbe notevolmente

cosicché il Riksdag decise nel 1915 di affiancare al Justitie Ombudsman (J.O.) un Militie Ombudsman (M.O.)¹.

Un'ultima e importante riforma, testimonianza dell'accresciuta importanza dell'istituto e della sua notevole possibilità di evoluzione, è stata compiuta dal Riksdag nel 1967 quando si sono riunite le figure del J.O. e del M.O. in una commissione a tre che si riparte poi il lavoro al suo interno.

Inoltre ai tre della commissione sono stati affiancati altri tre Commissari con competenze specifiche in settori particolarmente delicati della vita pubblica e precisamente: l'Ombudsman per l'antitrust (1950) che controlla l'osservanza della relativa legge la quale prevede l'eliminazione di atti commerciali dannosi col sistema della negoziazione informale; l'Ombudsman del consumatore (1971) che controlla l'applicazione della "legge sulla compravendita" e della "legge sulle condizioni scorrette dei contratti"; anche questo O. cerca la soluzione ai danni prodotti al consumatore da pubblicità scorrette e da contratti-tipo tutti a favore del venditore con la composizione pacifica e negoziale dei contrasti, ma in caso di insuccesso rimette la diatriba alla Corte degli Affari; il terzo Ombudsman è quello della stampa (1969) che agisce di sua iniziativa o su reclamo contro notizie che si ritengano abbiano violato l'etica della stampa.

Per quanto riguarda invece il Justitie Ombudsman, che ha competenza generale sulla P.A., c'è da dire innanzi tutto che la sua nomina deve cadere su un giurista di provata esperienza e di particolare integrità, requisiti questi che si ripetono in ogni tipo di norma che introduca l'O. o altri istituti a lui comparabili. Questi requisiti, insieme alla elezione parlamentare, alla assoluta incompatibilità della

1 L'Ombudsman militare deve, a norma dell'art.1 della legge 14.5.1975, "esercitare una sorveglianza generale sulla osservanza delle leggi, dei regolamenti e delle ordinanze da parte dei tribunali militari, nonché sui funzionari e sugli impiegati il cui stipendio gravi sui fondi stanziati per la difesa". In particolare il Militie Ombudsman controlla che siano osservati il diritto penale e processuale militare, il buon trattamento e la tutela dei diritti dei soldati. (Napione, l'Ombudsman - Il controllore della pubblica amministrazione, Milano, Giuffrè Editore, 1969, pag. 63).

carica di O. con ogni sorta di impiego in uffici pubblici e privati, mirerebbero ad assicurare il massimo di indipendenza, imparzialità e correttezza morale nella trattazione dei casi. Aggiungerei che maggiori sono i poteri attribuiti all'O., e quello svedese ne ha molti, tanto più grandi debbono essere le garanzie della sua indipendenza, non solo e logicamente dal Governo, ma anche dallo stesso potere politico del Parlamento, per quanto l'O. sia emanazione di questo; all'O. rimarrebbe un solo motto da seguire, così come formulato dal primo Commissario Parlamentare: "l'Ombudsman non dipende che dalla legge".

Fra le sue funzioni spicca quella di controllo sull'attività della P.A.; questo tipo d'intervento è svolto dall'O. o su istanza di chiunque, pur senza interessi o limiti di tempo, intenda denunciare un abuso o una disfunzione della P.A., o su iniziativa propria, ogni qualvolta venga a conoscenza di irregolarità, sia attraverso segnalazioni di cittadini, di giornali o in corso di sue ispezioni o controlli.

Il sindacato di legittimità, ma anche di merito secondo una più recente tendenza, dell'O. può cadere sugli atti vincolati della P.A., in particolare su quelli che incidono sui diritti fondamentali del cittadino.

Esulano, sotto il profilo soggettivo, dal controllo dell'O. gli atti politici del Governo, l'attività dei Ministri e degli Enti nazionali economici; vi sono invece sottoposti tutti i dipendenti civili e militari, il clero in quanto responsabile della tenuta dello Stato Civile della popolazione; particolarissimo, e decisamente estraneo alla nostra tradizione, è il controllo che l'O. esercita sui giudici civili e militari, su quelli della Corte Suprema e del tribunale Supremo Amministrativo; ma, come lo stesso Di Giovine fa osservare, questo tipo di controllo non è lesivo dell'indipendenza della magistratura dati i poteri non vincolanti per i giudici di cui l'O. dispone.

Il suo potere di controllo è stato poi esteso, dal 1957, alle amministrazioni comunali pur se con numerose limitazioni².

2 Dalle istituzioni emanate nel 1957 è stabilito il principio, talvolta ribadito negli stessi

Andando ora ad analizzare l'iter con il quale procede l'O., una volta venuto a conoscenza (nelle forme già dette) di una presunta irregolarità, c'è da specificare che il Commissario Parlamentare svedese ha una ampia discrezionalità se iniziare oppure archiviare il caso sottopostogli.

Egli infatti potrebbe soprassedere all'inchiesta quando sia stato avviato l'iter di un ricorso amministrativo o un'azione giudiziaria; o comunque quando ritenga infondato il ricorso che gli è stato rivolto.

Nei casi invece in cui l'O. procede ad un'inchiesta, questa si svolge con celerità e semplicità potendo egli disporre la consultazione e la visione degli atti dell'amministrazione interessata dal controllo³ o procedere ad interrogatori, ispezioni, o raccogliere prove testimoniali avvalendosi anche dell'ausilio degli apparati di polizia.

Al termine dell'indagine prende una decisione personale, dando ragione all'amministrazione, e questo accade spessissimo, oppure accogliendo in tutto o in parte le lamentele sollevate dal privato. In quest'ultimo caso, non disponendo del potere di annullare o riformare l'atto amministrativo, si limita ad invitare l'autorità competente a riesaminarlo, e di conseguenza a modificarlo o annullarlo secondo i risultati dell'indagine.

È proprio l'alto prestigio e la grande considerazione di cui gode presso l'opinione pubblica che fa sì che la sua protesta e le sue rac-

rapporti annuali del Commissario Parlamentare, per cui, in omaggio all'autonomia locale, deve occuparsi il meno possibile degli affari dell'amministrazione locale, e pertanto, ad eccezione dei casi di privazione della libertà personale o di manifesta violazione dei diritti del cittadino, deve aspettare, per intervenire, che sia esaurita ogni possibilità d'azione o di ricorso amministrativo; in secondo luogo, al controllo dell'ombudsman è soggetta sola l'attività dei dipendenti comunali, ma non quella dei membri degli organi elettivi. (Di Giovine, L'Ombudsman in Scandinavia, "L'Ombudsman" a cura di Mortati, Torino, Utet, 1974; pag. 20).

3 Per questo aspetto dell'attività istruttoria dell'O. c'è da ricordare che in Svezia vige il principio della pubblicità degli atti amministrativi per tutti i cittadini, e quindi anche per l'O., al quale è estesa la facoltà di esaminare atti segreti o di rilevante importanza per la sicurezza militare ed economica del paese (Napione op. cit., pag.116).

comandazioni siano quasi sempre accolte dall'amministrazione⁴.

Riguardo poi agli interventi nei confronti dei pubblici dipendenti che si sono macchiati di abusi, scorrettezze e irregolarità nel trattare i diritti personali dei singoli (soprattutto quelli dell'amministrazione della polizia, delle carceri, della sanità, della sicurezza sociale e delle imposte), l'O. ha il potere di promuovere un'azione penale o disciplinare, alla quale può far seguito un'azione civile per il risarcimento; ma anche in questi casi preferisce limitarsi ad un'ammonizione contro chi ha agito ai margini della legge ricavando da questa eguali effetti positivi.

Un ultimo e significativo strumento dell'O. è la relazione obbligatoria annuale al Parlamento: in questa, oltre all'esposizione della sua attività e degli interventi più clamorosi e difficili, il Commissario parlamentare svedese indica al potere legislativo le integrazioni o gli atti di coordinamento necessari da attuare attraverso interventi normativi al fine di eliminare quel complesso di disfunzioni che non interessano o danneggiano solamente un singolo cittadino, ma una categoria più o meno vasta di questi.

È da sottolineare il carattere pedagogico e di deterrente che questa relazione ha nei confronti dei pubblici funzionari⁵.

1.2 - FINLANDIA

Frequenti e significative sono le corrispondenze politiche e costituzionali fra Svezia e Finlandia, soprattutto per i lunghi periodi di storia comune e per la vicinanza territoriale, che hanno fatto sì

4 Da ciò si ricava il carattere di magistratura di influenza tipica di questa istituzione, priva per sua natura di poteri giuridici coercenti (Di Giovine, op, cit., pag. 22).

5 L'aspetto pedagogico, l'elemento preventivo è dato dal timore del pubblico funzionario di figurare nel libro (relazione annuale dell'O. al Parlamento); il timore dei pubblici funzionari di essere menzionati evita un gran numero di errori e di abusi (Di Giovine, op, cit., pag. 23).

che i due paesi si ritrovassero ad avere istituti di diritto pubblico di notevole somiglianza.

Anche in Finlandia, infatti, come in Svezia, abbiamo la presenza di un Ombudsman e di un Cancelliere di Giustizia, ma mentre quest'ultimo ha lasciato in Svezia il posto e le funzioni principali al Commissario Parlamentare, in Finlandia l'O., istituito nel 1919, non è ancora riuscito a conquistare il prestigio e la forza del Cancelliere. È questo ad avere la più incisiva e penetrante capacità di persuasione presso il Governo, alle cui sedute partecipa regolarmente, e presso la P.A. in quanto nella sua posizione di capo della Pubblica Accusa rimane il supremo controllore della legalità dell'azione amministrativa e giudiziaria.

È evidente quindi che all'O. finlandese rimane "il resto" di quel vasto possibile campo d'intervento che ha raggiunto i massimi confini con l'O. svedese.

Non si può non tenere presente poi che il quadro degli strumenti di tutela del singolo, avverso agli atti negativi della P.A., non si esauriscono con i ricorsi all'O. o al Cancelliere di Giustizia, ma comprende tutto il campo della tutela giurisdizionale e del sistema dei tribunali amministrativi.

L'O. finlandese comunque gode degli stessi strumenti e ha le stesse competenze oggettive e soggettive che si sono già visti per l'O. svedese; rimangono alcuni aspetti, affermatasi nella consuetudine, che tendono a scolorire ulteriormente la figura del Commissario Parlamentare in questo paese.

Il primo è costituito da una regola, enunciata dal Gellhorn, la quale dice di "non occuparsi dei problemi se non c'è qualcuno che si lamenta"; questo porta l'O. ad iniziare le inchieste quasi esclusivamente sul ricorso dei privati, rimanendo così gravemente limitato il numero dei casi esaminati d'ufficio. Il secondo degli aspetti significativi è dato dal fatto che, mentre in Svezia l'O. va sempre più allargando la sfera dei suoi interventi "nel merito" degli atti amministrativi, in Finlandia il sindacato sul merito rimane di stretta prerogativa del Cancelliere di Giustizia.

Infine, il terzo elemento, che tende ad appannare ulteriormente questa figura del mondo giuridico finlandese, è la scarsa pubblicità e il poco interesse suscitati dalla relazione annuale al Parlamento sull'attività del Commissario.

Questo impedisce all'O. di essere, come in Svezia, ma anche altrove, un prezioso collaboratore del Riksdag nell'individuare le carenze e le insufficienze della legislazione.

Un dato che evidenzia la particolarità delle due figure finlandesi dell'Ombudsman e del Cancelliere è che ambedue non si sono mai preoccupati eccessivamente di difendere le libertà civili e di schierarsi con decisione dalla parte dei cittadini.

1.3 - DANIMARCA

Il Folketing danese istituisce il Commissario parlamentare per l'Amministrazione civile e militare con legge del 1954. Ritorniamo in seguito sull'importanza storica dell'Ombudsman danese; è infatti a lui che il mondo ha guardato, più che all'O. svedese, quando si è trattato di inserire questa magistratura in altri paesi.

Sembra necessario quindi segnare i caratteri di questo O., caratteri decisamente meno marcati di quello originario.

È eletto dal Parlamento ed è da questo revocabile; mantiene i contatti con l'organo legislativo attraverso una Commissione Parlamentare alla quale riferisce le relazioni annuali e le relazioni particolari, nel corso dell'anno, su casi di apprezzabile interesse generale.

Ma non è che con ciò si creino dei rapporti di dipendenze dal Folketing, in quanto il Commissario Parlamentare rimane autonomo da ogni potere statale.

La sua competenza riguarda il solito controllo sulla attività della Pubblica Amministrazione per quanto attiene al perseguimento di scopi illeciti, assunzione di decisioni arbitrarie ed illogiche, o comunque in presenza di errori o negligenze compiute nell'esercizio delle sue funzioni.

L'O. danese non può esercitare però nessun controllo sui giudici ed uno estremamente limitato sui dipendenti comunali (Legge del 1961)⁶.

Egli agisce sia d'ufficio che su reclamo di un privato, ma in realtà la prima forma d'intervento è usata raramente e questo sta a significare quanto detto all'inizio circa la debolezza dell'O., così come è concepito in Danimarca, rispetto a quello previsto in Svezia.

Sembrirebbe quasi che l'O. danese, come quello finlandese, debba cercare di evitare di mettere in difficoltà la P.A., limitandosi ad intervenire solo quando si è verificata una situazione estrema di disagio che ha portato ad un reclamo di un cittadino.

Ma la tendenza ad evitare gli interventi del C.P. non si limita a questo: numerosi sono infatti i motivi per i quali egli può disporre l'archiviazione informale del caso, chiudendolo col riferire alcuni consigli al cittadino reclamante o con la semplice motivazione scritta.

Il Commissario Parlamentare può rifiutarsi di esaminare il caso quando questo sia stato presentato fuori termine⁷, o prima di aver esperito i ricorsi amministrativi⁸ o perché il contenuto del reclamo riguardi una materia di intervento al di fuori della sua sfera di competenza, o perché lo ritenga decisamente infondato.

6 In particolare deve trattarsi di casi in cui sia possibile ricorrere all'autorità statale, non devono riguardare organi elettivi e devono essere stati preventivamente esperiti i ricorsi amministrativi alle assemblee elettive locali, quando in questo si possa ravvisare un'aperta violazione di leggi (L'Ombudsman il Commissario Parlamentare danese dell'Amministrazione Civile e Militare, da "Problemi d'oggi in Danimarca", 1964, a cura dell'Istituto Danese di Cultura).

7 Termine che è di un anno dall'emanazione dell'atto o dell'ultima decisione amministrativa riguardante l'affare, ma il decorso del termine non esclude comunque la possibilità dell'O. di occuparsi d'ufficio del caso sottopostogli (Mortati, op. cit., pag. 35).

8 Il sistema di giustizia amministrativa in Danimarca è costituito da una diffusa struttura composta da commissioni di reclamo, simili a quelli esistenti in Gran Bretagna, ma che rimane comunque decisamente inadeguato rispetto a quello esistente in Svezia e in Finlandia (Istituto danese di cultura, op. cit., pag.10).

Gli strumenti a disposizione dell'O. di Danimarca sono sostanzialmente i medesimi di quelli già esaminati per altri ombudsman (esami documentali, testimonianze, ispezioni, interrogatori), con in più l'istaurazione di una forma di conciliazione che consiste nella possibilità delle autorità o dipendenti pubblici accusati di esporre le proprie ragioni difensive e per il cittadino di presentare direttamente agli interessati le sue rimostranze.

Questa singolare possibilità, data alla P.A., può essere messa in relazione con la fortissima resistenza che il pubblico impiego danese ha sollevato al momento dell'introduzione della legge⁹.

Una volta prese le sue decisioni sul caso, il C.P. dispone dei mezzi d'intervento tipici di una magistratura d'influenza; difatti, privo di mezzi di coercizione diretti¹⁰, egli potrà rivolgersi con richieste¹¹ al settore della P.A. interessato al caso, influenzare i dipendenti con la pubblicità e la conseguente pressione della stampa, e col riferire direttamente all'impiegato, presso cui la doglianza è rivolta, il suo parere in merito alla questione; ed infine potrà fornire suggerimenti utili in campo legislativo attraverso il già accennato costante rapporto con la Commissione Parlamentare incaricata di seguire la sua attività e di ricevere le relazioni annuali e straordinarie.

Ma, in più di quanto può fare il suo collega svedese, l'O. di

9 In effetti l'art. 3 delle "Direttive al Commissario Parlamentare" sembrerebbe attribuire un ampio potere per l'O. danese di sindacare sulla attività discrezionale della P.A.; ciò è stato visto come un pericoloso interferire nel vivo delle responsabilità dei pubblici dipendenti, cosicché lo stesso O. ha sempre interpretato cautamente tale articolo, facendo scarso uso dei poteri che gli attribuisce (Istituto Danese di Cultura, op. cit., pag. 4 e 5).

10 A differenza di quello svedese, questo Commissario Parlamentare deve rivolgersi alla Procura di Stato per un procedimento penale e all'autorità Amministrativa competente nel caso ritenga di dover iniziare un'azione giudiziaria o disciplinare (Napione, op. cit., pag.122).

11 E precisamente: il riesame o riforma di una decisione individuale o di un regolamento, o alla prevenzione di ogni altra irregolarità simile a quella ormai non più rimediabile (a parte il risarcimento) (Di Giovine, op. cit., pag. 38).

questo Stato riferisce direttamente anche al ministro o all'amministrazione comunale competente di tutte le questioni che hanno riguardato i loro apparati perché provvedano alle eventuali riforme-organizzative e regolamentari necessarie.

Per questo aspetto particolare e per tutto il complesso legislativo che lo prevede, il Di Giovine ha voluto riconoscere nel Commissario Parlamentare danese una funzione più preventiva che curativa, in quanto denunciando i mali del settore pubblico statale ne indica anche le riforme perché non si verifichino più disfunzioni, ritardi, irregolarità e diseguali trattamenti fra cittadino e cittadino.

1.4 - NORVEGIA

L'Ombudsman norvegese, eletto per la prima volta dal suo Storting a maggioranza di due terzi nel 1962¹², è l'unico Commissario Parlamentare scandinavo ad essere stato istituito con legge ordinaria anziché costituzionale.

Questa scelta ha portato alla difficoltà di attribuirgli poteri incisivi e penetranti. In effetti la sua unica arma contro la parzialità della P.A. rimane la critica; questa è nella sostanza l'unica arma in possesso di tutti gli ombudsman fino ad ora esaminati, ma abbiamo anche visto i differenti gradi di intensità e i diversi strumenti perché questa "critica" possa essere fatta valere in modo incisivo e decisivo.

All'O. norvegese manca un potere inquisitorio diretto nei confronti dei pubblici dipendenti, ma anche la possibilità di costringere l'autorità giudiziaria o amministrativa disciplinare di procedere contro il dipendente presunto colpevole di irregolarità o illeciti; manca quindi a questo O. un importante strumento di pressione

12 Anche in Norvegia, come in Svezia, è stato costituito l'O. dei consumatori nel 1973 (Di Giovine, op. cit., pag. 40).

diretta sul funzionario pubblico che è, nella maggioranza dei casi, soprattutto in queste efficienti amministrazioni scandinave, il solo responsabile del cattivo trattamento del cittadino.

Dalla sua competenza esulano l'attività del Parlamento, del Consiglio dei Ministri, dei Tribunali e quello di revisione di conti. Vi rientra invece, oltre all'attività dell'intero apparato amministrativo centrale dello Stato, anche il controllo sui dipendenti comunali e regionali.

Per quanto riguarda poi le nomine, le incompatibilità, gli strumenti d'inchiesta, il procedimento del ricorso fino alla relazione annuale al Parlamento, con i suggerimenti di riforma, esso segue le linee sostanziali già esaminate per gli altri ombudsman di questa regione, ma in particolare di quello svedese.

1.5 - CONCLUSIONI

Mi sembra opportuno, dopo questa se pur breve ed incompleta analisi comparativa degli ombudsman scandinavi, fermarci per alcune considerazioni su quello che si è potuto osservare del modello, o dei modelli originari, prima di analizzare le ragioni e i modi del balzo dell'O. nella scena mondiale.

La prima e semplice constatazione che mi ha colpito è il depotenziamento che l'istituto ha subito uscendo dai confini svedesi; nella realtà potremo dire che si sono creati all'interno dell'esperienza scandinava due modelli ben diversi di O.: quello svedese-finnico e quello danese-norvegese, e se il primo fa dell'O. una magistratura potente nel quadro costituzionale di quei paesi, il secondo, proprio perché depotenziato, addolcito, ridimensionato è un modello che si è meglio prestato a divenire oggetto di esportazione; ma il merito della sua diffusione va anche al primo O. danese, Hurwitz, che si è dedicato con fede missionaria alla diffusione e conoscenza di questo istituto in molti Stati del mondo ottenendo importanti risultati.

Ad altra conclusione ci fa giungere l'esperienza scandinava; si è notato, da parte della generalità degli autori che hanno scritto su di lui, che l'O. deve molto del suo successo e del suo prestigio alla personalizzazione della carica; ma questo aspetto è anche fonte di critiche da parte di chi vede (Di Giovine) in tutto ciò una puerile mitizzazione dell'uomo solitario che fa giustizia per tutti; una visione questa che male si adatterebbe a sistemi costituzionali come gli attuali, decisamente complessi, e per i quali soluzioni semplicistiche appaiono come illusorie. Ciò che si vuol rilevare è che scarsa è la possibilità dell'O. di incidere in profondo nel sistema: il fatto stesso che la sua azione sia principalmente in difesa del little man, del piccolo uomo, del cittadino medio, mentre i potenti, le grosse organizzazioni sociali ed economiche preferiscano farsi giustizia con altri mezzi, sarebbe l'ennesima testimonianza che l'O. non può essere la panacea per i mali delle amministrazioni statali.

Ed è anche vero che il grosso successo e l'immenso prestigio di cui gode in Svezia e nei paesi limitrofi è dovuto all'ambiente nel quale si è trovato ad operare: per prima cosa è il controllore di un'amministrazione già di per sé efficiente, o improntata a criteri di efficienza, cosicché il suo intervento è simile a quello del cesellatore che dà l'ultimo colpo perché il complesso risulti perfetto; a ciò si aggiunge la ben nota scarsa litigiosità di quei popoli con alto senso del politico e del sociale, consapevoli dei loro diritti e con un atteggiamento fiducioso nei confronti delle istituzioni pubbliche, che considerano come cosa loro, delle quali debbono sentirsi corresponsabili.

Ma replicherei che non si può escludere che l'O. si riveli utile anche in amministrazioni disastrose, in paesi con scarsa educazione democratica; in questi stati, se non da cesellatore, egli potrebbe svolgere il ruolo di colui che, denunciando le stridenti contraddizioni e inefficienze della P.A., invochi il colpo di scure: il nostro paese potrebbe benissimo rientrare in quest'ultima ipotesi.

CAPITOLO SECONDO

LA DIFFUSIONE DELL'OMBUDSMAN NEL MONDO

Si è già detto che il modello danese-norvegese di Ombudsman si è particolarmente prestato per essere riprodotto in varie parti del mondo.

È chiaro che in questa attività di riproduzione l'O. abbia finito per assumere posizioni singolarissime rispetto al suo originale e questo proprio per la molteplicità di soluzioni a cui ha dato luogo.

Nel fenomeno della sua diffusione attraverso tutti i continenti si è notata una generale simpatia, un caloroso favore verso questo istituto di origine svedese, pur se al momento della sua istituzione “la fantasia” dei legislatori ha saputo adattarlo al peculiare dei loro paesi.

Non c'è stata, insomma, un'accettazione passiva di un qualcosa di estraneo, fatta tanto per realizzare un'esperienza che ponesse in qualche modo fine alle carenze della P.A.

Quello che si è propagato è più che altro lo “Spirito dell'Ombudsman”, ciò che egli rappresenta come modo nuovo, più partecipativo, più democratico, antiburocratico di concepire il rapporto fra il cittadino e lo stato-apparato; ciò che si è diffusa è proprio quella filosofia dell'O. che il Di Giovine vede come profondamente negativa, in quanto distoglie dal vero problema che è quello, semmai, di riformare radicalmente le strutture e la politica di certe amministrazioni malate, legate a schemi ottocenteschi e quin-

di inadeguate alle nuove e complesse esigenze della vita degli stati contemporanei.

Ad esorcizzare la visione demoniaca dell'O. che hanno questo ed altri autori, sta la rapida diffusione fra il 1960 e il 1970 e la sua evoluzione in termini qualitativi che rendono l'O. una risposta efficace ai mali della P.A. e non un semplice polo di attrazione di speranze e magari di illusioni.

Prendiamo ora in esame alcuni dati e situazioni riguardo ai vari ombudsman sparsi nel mondo per meglio renderci conto di quanto affermato.

La sua posizione geografica ha assunto dimensioni notevoli estendendosi oltre i paesi scandinavi alla Gran Bretagna, Francia, Grecia, ed in particolari forme, che vedremo nel prossimo capitolo, anche in Polonia, Unione Sovietica, Jugoslavia e Italia (da noi come "difensore civico" nelle regioni); ma ha già da tempo superato i confini europei raggiungendo, oltre paesi di lingua inglese, anche alcuni di Asia, Africa Oceania ed America Latina¹³.

In corrispondenza delle zone culturali che ha raggiunto ha anche ricevuto vari e a volte fantasiosi battesimi¹⁴.

Così per la sua nomina, accanto alla generale previsione di un'elezione parlamentare, ci sono designazioni effettuate da capi di stato (Israele), o dal Consiglio dei Ministri (Grecia) o magari da

13 Complessivamente, istituti che si richiamano abbastanza esplicitamente all'ombudsman sono stati creati, oltre che nei paesi scandinavi, in Nuova Zelanda, Regno Unito, Francia, Germania Federale, Grecia, in sei province canadesi, in nove stati della confederazione americana, in Guiana e Venezuela, in Ghana, Maurizio e Tanzania, in uno stato indiano (Maharashtra), Figi, Honk Kong, Indonesia e Samoa, in tre stati australiani. In molti altri paesi è in fase di studio o proposta di attuazione più o meno avanzata: Irlanda, Cipro, Islanda, Malta e Paesi Bassi in Europa, altre province canadesi e stati nordamericani, a Trinidad, Tobago, Uganda e Zambia in Africa, in Bangladesh, Filippine, Malaysia, Pakistan e altri Stati dell'Unione Indiana, in Asia e ancora altri stati australiani.

14 Oltre all'inglesizzato Ombudsman, si incontrano numerosi "commissari"; più particolari sono le espressioni tipo "protettore dei cittadini", "aiuto del cittadino", "consigliere pubblico" o "commissione permanente di inchiesta".

un governatore o da un vice-governatore (Canada, Stati Uniti d'America). La stessa struttura dell'istituto non si presenta sempre allo stesso modo avendosi almeno tre soluzioni e cioè quella di organo individuale, collegiale e collettivo (Svezia e Norvegia).

Varia anche la durata dell'incarico: da un anno della Tanzania, ad una media di due-cinque anni fino ai dieci di Nuova Brunswick in Canada.

Per quanto riguarda i soggetti legittimati al reclamo, quasi ovunque è concesso all'ombudsman di agire di propria iniziativa su segnalazioni o a seguito di ispezioni (regolari, straordinarie, con o senza preavviso); naturalmente è il ricorso del singolo cittadino, o di un gruppo, mosso da interesse personale, a costituire il più grosso motivo di stimolo all'azione dell'O.

Soggetti invece al sindacato dell'O, insieme alla P.A., sono anche alcune amministrazioni locali, salvo eccezioni; ma comunque tutti i dipendenti di enti pubblici; escluso dal controllo il potere legislativo e giudiziario¹⁵.

Un presupposto importante, che a volte esclude ed altre invece si può accompagnare al reclamo all'O., è il rimedio da esperire presso l'autorità amministrativa, i tribunali amministrativi e giurisdizionali¹⁶.

Oggetto del ricorso è un atto, azione o omissione riferibile ad un organo o ad un soggetto della P.A. imputati di un vizio e rientranti nella competenza dell'ombudsman.

15 Quest'ultimo però finisce per cadere spesso sotto i richiami e le azioni dell'O. in quei paesi nei quali la pratica degli arresti arbitrari o dei maltrattamenti costituisce la norma di comportamento dell'autorità giudiziaria. Ed egualmente sotto il controllo dell'O. cadono i procuratori (pubblica accusa) dei paesi anglosassoni data la loro appartenenza al campo del potere esecutivo.

16 Ma anche nei paesi nei quali il reclamo all'O. deve essere preceduto da una richiesta d'intervento delle autorità tradizionali (amministrativa e giurisdizionale), ha finito per prevalere l'uso del contemporaneo e doppio intervento, soprattutto per la scarsa efficacia delle vecchie strutture.

Dalle numerose espressioni riportate nei testi legislativi che individuano questo argomento si ricava che si punta a colpire, attraverso l'azione dell'O., il merito dell'atto, azione o omissione¹⁷; ma estendendosi poi il controllo anche a tutti i provvedimenti emessi dall'amministrazione nel rispetto della lettera della legge, ma non del suo spirito¹⁸.

A questo punto il Treves¹⁹ ci fa osservare come una azione dell'O. indirizzata nel senso suddetto non andrebbe in alcun modo ad intralciare l'attività classica dei tribunali amministrativi molto più propensi, anche per i limiti loro imposti, a colpire la illegittimità di un provvedimento amministrativo, riuscendogli difficoltoso intervenire sempre ed efficacemente nel "merito" di questi.

Di fatto la grande maggioranza dei reclami rivolti agli ombudsmen si riferiscono a ritardi e lentezza dell'azione amministrativa, alla mancanza di risposte e a rinvii, all'assenza di motivazione o alle indicazioni erronee o ingannevoli, a difetti sorgenti nell'applicazione di istruzioni o pratiche non corrette o non sufficientemente elastiche.

Il reclamo va presentato scritto e firmato, ma a volte è accettato per telefono o oralmente e in casi eccezionali anche quello anonimo.

Dopo un primo esame, che può portare al rifiuto del reclamo per incompetenza o infondatezza, l'O. cercherà la collaborazione di chi è imputato dal reclamo per risolvere il caso.

Se questo tentativo non riesce, l'O. inizia la fase formale dell'inchiesta, alla fine della quale tirerà le sue conclusioni e ne informerà la P.A. interessata perché ci si adegui²⁰.

17 E questo quando si parla di atto irragionevole, non equo, ingiusto, indebitamente ritardato o discriminatorio, oppressivo, compiuto in maniera inefficiente, errato.

18 Dal generico contrasto con la legge, all'errore di diritto o di fatto, dalla motivazione insufficiente, impossibile, irrilevante alla decisione incongrua o presa per ragioni improprie.

19 Da "La diffusione dell'Ombudsman nel mondo" in "L'Ombudsman" a cura del Mortati, Torino, Utet, 1974.

20 Se la P.A. non si attiene alle decisioni dell'O. questi può denunciare inosservanze del

L'efficacia delle sue funzioni è molteplice. La prima è che ha messo in relazione due possibili contendenti in campo giurisdizionale o dissuadendo il cittadino dall'insistere con le sue richieste, o convincendo l'amministrazione a rimediare alla sua cattiva condotta; l'altro è che mettendo il dito nelle piaghe, e non c'è amministrazione che non ne abbia molte, ha la possibilità di individuare problemi che necessitano di soluzioni a carattere generale e di suggerire queste all'attenzione del Parlamento nella relazione annuale, e dove sono previste, in quelle settoriali o straordinarie.

Quello che si è potuto notare, in questo trasferimento dell'O. in vari stati e ordinamenti giuridici, è che l'O. dall'originario controllore della P.A. per conto del Parlamento, si è trasformato in un difensore del cittadino; con la sua presenza viene subito in evidenza che non è più sufficiente (nel senso che gli stessi cittadini non lo ritengono più sufficiente) il generale riconoscimento dei diritti costituzionali e amministrativi dei singoli, ma pure quello di un loro giusto ed equo trattamento (Treves).

La trasmutazione dell'O. dall'originaria area ha dato luogo a due nuovi ed interessanti fenomeni: la sua estensione ad altri uffici pubblici e lo svilupparsi della sua funzione di informazione e consulenza.

A dire il vero nessuno dei due aspetti è assolutamente nuovo, in quanto già in Svezia e Norvegia abbiamo assistito al nascere di un O. con compiti specializzati per settore, ma il fenomeno non ha certo assunto le dimensioni di quello sviluppatosi in alcuni stati degli USA e nelle stesse amministrazioni federali²¹, per il secondo fe-

termine fissato per dare loro attuazione; il timore dei funzionari pubblici di essere criticati pubblicamente è risultato essere un elemento persuasivo di notevole efficacia.

21 Per questo aspetto vi è stata una vera e propria proliferazione di commissari o ombudsmen con compiti settoriali predisposti al controllo di particolari branche dell'amministrazione, tipo quello per il Ministero del Commercio, dell'Agricoltura, della Sanità, Igiene e Benessere, dell'Aviazione per la regione occidentale e per il Servizio Postale; numerosi gli ombudsmen per amministrazioni Ospedaliere pubbliche così come per quelle delle università e collegi statali.

nomeno poi, tale tendenza si era già manifestata negli ombudsman scandinavi ogni qual volta questi si trovavano nella condizione di dover rigettare il reclamo del cittadino perché infondato, dovendo così spiegare a questo le ragioni dell'amministrazione e che magari non era vittima di nessun sopruso o irregolarità; ma anche nelle situazioni in cui l'O. risulta incompetente, egli indirizza il cittadino verso gli organi opportuni indicandogli tempi e modi di accesso alla giusta via; ma anche in questo settore i nuovi Stati che hanno accolto l'O. hanno molto camminato arrivando, sempre negli USA, alla creazione di speciali istituti²² incaricati appositamente di dare spiegazioni ed indirizzi utili a chi si trovi ad operare con la P.A.

Un O. del genere risulterebbe quanto mai utile al nostro paese, evitando il sottobosco di intermediari che fioriscono nella capitale e diminuendo il numero di tante inutili controversie amministrative (Treves).

22. Tipico esempio è costituito dall'O. per gli affari organizzato dal segretario per il commercio statunitense ed operante alle sue dirette dipendenze.

CAPITOLO TERZO

IL TRASFERIMENTO DELL'OMBUDSMAN IN PAESI CON TRADIZIONI POLITICHE E COSTITUZIONALI DIVERSE

Ho ritenuto opportuno a questo punto un breve esame, qualche riflessione più approfondita a particolareggiata, su degli istituti aventi funzioni di controllo sulla pubblica amministrazione e che richiamano decisamente l'ideale di O.

Più precisamente, mi sto riferendo alla Pro-kouratura Sovietica, alla Camera Suprema di Controllo polacca, al Commissario Parlamentare del Regno Unito e al Mediatore francese.

Il perché del richiamarci ai primi due è già stato detto nella presentazione: la dimostrazione cioè di come l'esigenza di tutelare gli interessi individuali e di controllare la P.A. è presente in ogni tipo di paese, anche con sistemi costituzionali profondamente diversi dai nostri.

L'interessarci degli altri due istituti, francese e britannico, ha invece la funzione di introdurci direttamente nelle controverse problematiche che si agitano intorno al vecchio progetto dei liberali italiani di istituire un Commissario Parlamentare in Italia. Una delle più grosse contestazioni che vengono sollevate, per niente illogica, dell'introduzione di un O. in Italia è che questi finirebbe per perdere l'agilità, la snellezza che lo contraddistingue quando opera in piccoli stati con popolazioni modeste; di fatto si ipotizza che un

O. italiano, messo a servizio di 56 milioni di cittadini, si troverebbe sommerso di reclami e che, per soddisfarli, dovrebbe trasformarsi a sua volta in un carrozzone burocratico. Questa sarebbe la morte dell'O. e di tutto ciò che egli rappresenta: per prima cosa proprio un difensore del cittadino contro la farraginoso macchina amministrativa dello Stato.

È quindi necessario, prima di entrare negli affari di casa nostra, vedere come gli altri hanno risolto analoghi problemi, data la uniformità di caratteristiche (territoriali, demografiche, di organizzazione amministrativa) riscontrabili fra Francia, Gran Bretagna e Italia.

3.1 - LA PROKOURATURA SOVIETICA

Questa istituzione ha origini remote nella storia dell'Unione Sovietica. Infatti, passati pochi anni dalla fine della Rivoluzione Comunista, Lenin cercò, con questa magistratura, di dare una risposta all'esigenza di un ritorno alla legalità dopo il periodo di caos e di sopprusi che accompagna ogni rivoluzione armata; ed è appunto con la formula di "Guardiani della legalità" che vennero consacrati il Procuratore Generale e i suoi funzionari.

Successivi provvedimenti legislativi ne ampliarono e definirono la competenza che è stata stabilita nei confini di una generale sorveglianza sulla pubblica amministrazione. Più precisamente la *ProKouratura* Sovietica esercita il controllo "sulla rigorosa applicazione delle leggi da parte dei Ministri e degli Uffici della amministrazione centrale, degli Uffici esecutivi e amministrativi dei Soviets locali, delle cooperative ed altri organi pubblici, al pari che sul rispetto assoluto delle leggi da parte dei funzionari e dei cittadini" (legge organica del 24 maggio 1955).

Il Procuratore è nominato dal Soviets Supremo e, oltre alla sorveglianza generale sulla legalità degli atti e sulla loro regolare applicazione da parte di organi e funzionari, esercita la sorveglianza sulle

decisioni giurisdizionali²³.

Può agire di propria iniziativa svolgendo controlli su atti emanati da uffici, enti e imprese pubbliche o a seguito di un reclamo presentato dai cittadini²⁴. Per quest'ultimo aspetto la sua posizione appare molto simile a quella degli Ombudsman e come loro il procuratore non ha poteri decisori propri per abrogare o modificare gli atti amministrativi, ha soltanto la possibilità di richiamare l'attenzione di organi e funzionari sulle illegittimità rilevate e a loro imputabili.

Un discorso a sè è da farsi per quel sistema di "critica e autocritica" sviluppato ed elogiato da Andrei Idanov nel 1947. Attraverso questo metodo, che si fonda sui reclami al procuratore e le denunce sui giornali, s'è voluta scorgere una dialettica nuova, un nuovo modo per realizzare dei cambiamenti della società. Ma queste intenzioni sono rimaste al livello dei candidi sogni dei loro ideatori e sostenitori. In effetti l'incidenza dello stesso procuratore è scarsa per mancanza di quella grande funzione di deterrente costituita da un'opinione pubblica alla quale ci sia da rendere conto dell'operato politico e amministrativo. Ma, pur se interno al sistema, il procuratore si è rilevato ugualmente un elemento di garanzia della legalità contro i frequentissimi abusi e le facili corruzioni tipiche di un sistema poco criticabile al suo interno qual'è quello sovietico. Illusoria appare a questo punto anche la prospettiva di chi avrebbe

23 Rientrano nei compiti della Prokouratura perseguire i reati, sorvegliare prigionieri, in materia civile, la difesa dello stato e dei lavoratori; può censurare le decisioni che considera contrarie alla legge. Rimane comunque l'indipendenza degli organi giurisdizionali dalla Procuratura; questi possono così non tener conto dei suoi rilievi come avviene per quelli dell'O., (Napione, "L'Ombudsman, il controllore della pubblica amministrazione, Giuffrè editore, Milano, 1969" pag. 181 e seg.).

24 È da tener presente che in URSS non esistono tribunali amministrativi speciali, e che attiene ai tribunali ordinari conoscere dei conflitti fra i privati e lo stato. Ma gli stessi tribunali non possono conoscere tutti i decreti e regolamenti, cosicché la sola possibilità di contestare l'illegittimità di gran parte degli atti amministrativi può essere esercitata solo presso la Prokouratura (Napione, op.cit. pag. 186).

visto nel procuratore uno strumento per fare dell'URSS uno stato di diritto: la Prokouratura, più che della norma in sé, deve tener conto della "legalità socialista" la quale rappresenta, senza ombra di dubbio, la ragion di Stato.

3.2 - LA CAMERA DI CONTROLLO SUPREMA IN POLONIA

La Camera di controllo Suprema nasce come risposta ad un problema tutto particolare delle c.d. democrazie socialiste. In questi paesi, infatti, lo stato è organizzatore di quasi tutti i servizi e l'imprenditore della stragrande maggioranza delle aziende industriali, agricole e commerciali. Inoltre in simili stati è assente un'opposizione politica parlamentare che possa richiamare in qualche modo il Governo alle sue responsabilità nel corso della gestione da esso diretta. Questo stato di cose può mettere gli organi amministrativi e i suoi funzionari in una situazione che dia luogo a facili e impuniti soprusi, oltre che a trattare la cosa pubblica (in modo particolare il denaro) in maniera superficiale, poco attenta, poco responsabile, con gli incalcolabili danni che ciò può provocare per l'economia del paese, ma anche per il costume politico e sociale che rischia, in questo modo, di deteriorarsi sensibilmente. È significativo, a riguardo, che una delle più grosse battaglie che il sindacato libero polacco "Solidarietà" ha dovuto condurre, prima di essere soffocato nella repressione, è stata proprio quella per un riordinamento e per un profondo processo di moralizzazione da attuare dentro gli apparati politico-amministrativi, a partire da funzionari locali fino ad arrivare ai vertici dei ministeri e del partito.

Fu così che nel 1957, con modifica della costituzione, venne istituita la Camera Suprema di controllo come organo del Parlamento indipendente dal Governo.

Il suo stesso nome indica la funzione prevalente di questo ufficio, e cioè un generalizzato e vastissimo controllo, che prevede

una sistematica opera di supervisione quotidiana della attività dei ministeri, degli organi amministrativi locali, delle imprese ed enti pubblici e di altre istituzioni economiche amministrative²⁵. Anche la Camera Suprema polacca non può ordinare a nessuno alcuna azione per modificare atti o sopprimerli, ma si deve limitare ad informare l'ufficio interessato dei risultati delle sue inchieste e suggerire le misure che ritiene opportune per risolvere disfunzioni o irregolarità, o per evitare che queste, oramai irreparabili, si verifichino di nuovo.

Se ritorniamo a riferirci all'O., c'è da dire che anche la suprema camera gode di una notevole influenza sugli uffici pubblici, e non tanto per la denuncia pubblica (anche qui, come in URSS, abbiamo la stessa mancanza della possibilità di creare un'opinione pubblica nel senso democratico e occidentale del termine), ma quanto per il pericolo che la Camera Suprema riferisca al Governo ciò che non va della P.A., e che questo prenda poi gli energici provvedimenti in suo potere.

Un secondo aspetto, che però differenzia la Camera polacca dall'O., è l'ampio campo di sorveglianza di cui essa può disporre, avendo anche la competenza del controllo sulle attività economiche e finanziarie. Manca invece ai cittadini polacchi la possibilità di rivolgersi direttamente al loro supremo organo di controllo con una qualsiasi forma di ricorso o reclamo.

3.3 - IL MEDIATORE FRANCESE

Una storia tutta a sè per la versione francese dell'O.. Egli vide la sua creazione con la legge 3 Gennaio 1973, n° 73 - 6, dopo

25 Inoltre il Parlamento e le commissioni parlamentari possono richiedere alla Camera Suprema di intraprendere speciali indagini e di riferire poi i risultati; ma anche il Capo dello Stato (che in Polonia è un organo collegiale formato da 15 membri) e il Governo possono richiedere speciali esami e particolari indagini su un ministero o un ente locale o un'impresa dello Stato (Napione op.cit. pag. 194).

un dibattito breve e poco approfondito, senza troppe meditazioni giuridico-dottrinarie; furono prevalenti ragioni politiche²⁶ a determinare la costituzione di questo organo giudicato fino a ora poco soddisfacente perché inefficace.

Sono tre i limiti più contestati a questa brutta copia di O., che però ci riguarda molto da vicino per le già accennate affinità fra il nostro sistema amministrativo e quello francese dal quale abbiamo preso o imitato numerosi istituti.

Il primo limite risulta dalla nomina dell'O. da parte del Consiglio dei Ministri: una nomina siffatta da alla Francia un mediatore politicizzato, emanazione della maggioranza parlamentare e del Presidente; la sua indipendenza risulta ancora più gravemente compromessa data la compatibilità della carica di mediatore con altre funzioni pubbliche e private.

Il secondo limite è insito nella procedura del reclamo: essa non prevede il diretto riferimento del cittadino al mediatore, ma la trasmissione del reclamo ad un senatore o ad un deputato, il quale valuterà se il ricorso rientra nella competenza del Mediatore (M.) e l'opportunità di farlo intervenire; da aggiungere che il reclamo deve essere preceduto dalle necessarie istanze presso le amministrazioni interessate. Questo sistema procedurale tende ad allontanare e non ad avvicinare il M. alla gente creando, intorno a quello che dovrebbe essere il difensore dei diritti dei singoli, una serie di barriere che potrebbero risultare difficilmente valicabili per molti cittadini; testimonianza di quanto affermo è l'atmosfera di relativa sfiducia che lo circonda.

Il terzo limite negativo, che intendevo evidenziare, riguarda ancora il reclamo ed è rappresentato dalla necessità che questo parta solo da una "persona fisica". Non è necessario essere eccessivamente fantasiosi o profondi conoscitori della realtà giuridica francese per

26 Si può supporre che vi abbiano contribuito l'imminenza delle elezioni e l'intento di ottenere l'appoggio di taluni gruppi, i ripetuti scandali, il tentativo di riavvicinare i cittadini all'amministrazione, la lusinga di maggiore potere di intervento ai parlamentari (G. Treves, *La diffusione dell'O. nel mondo*, op. cit. pag. 132 e seg.).

comprendere la gravità di un limite del genere. Questo comporta l'esclusione di ricorsi presentati da persone giuridiche, da gruppi, di reclami collettivi e si sa quanti siano i casi che trovano una soluzione proprio per l'intervento di associazioni, comitati, aggregazioni spontanee di cittadini che trovano insieme la motivazione e la forza di denunciare situazioni anche gravi alle quali il singolo individuo non potrebbe opporsi.

Sembra chiaro a questo punto che il M., pur avendo un'amplissima competenza²⁷, sia stato concepito più come strumento per il migliore funzionamento dell'amministrazione, che come tutore dei diritti del cittadino secondo l'indirizzo ormai dominante per molti O. nel mondo. Lo stesso primo mediatore ha ritenuto che il suo ruolo sia situato "essenzialmente non sul piano dello stretto diritto, ma dell'equità". Il suo compito sarebbe cioè supplementare a quello giurisdizionale. Se i suoi poteri risultano alquanto vaghi e ridotti²⁸, la decisione ha un valore abbastanza rilevante: egli formula raccomandazioni e proposte all'organo interessato al reclamo, può renderle pubbliche quando non sia ascoltato con la forma di una relazione speciale che aggiunge a quella annuale obbligatoria da presentare al Presidente della Repubblica e al Parlamento.

Ha anche la possibilità di istruire un'inchiesta disciplinare o sporgere denuncia all'autorità giurisdizionale. In definitiva possiamo accogliere la semplice definizione del mediatore così come la formula Giuseppino Treves: "uno strumento a disposizione del cittadino (pur con i limiti indicati) per attirare l'attenzione dell'amministrazione su qualche sua mancanza".

27 I reclami devono concernere le "loro relazioni con gli amministrati, il funzionamento dell'amministrazione dello stato, degli enti territoriali, degli enti pubblici e di ogni altro organismo investito di una missione di servizio pubblico" art. 1.

28 Ad esempio il mediatore non può costringere gli amministratori interessati a fornirgli informazioni o documenti di cui ha bisogno, E così i ministri e le autorità pubbliche devono "facilitare il suo compito e spetta loro autorizzare i funzionari dipendenti a rispondere alle domande o alle sue convocazioni, e incaricare agli organi di controllo di compiere le verifiche e le inchieste da lui domandate"; ma non viene fatto cenno nella legge dei mezzi per rendere effettivo questo dovere.

3.4 - IL COMMISSARIO PARLAMENTARE PER L'AMMINISTRAZIONE DEL REGNO UNITO

L'ultimo O. straniero del quale ci occupiamo, prima di iniziare la trattazione della proposta istitutiva di un Commissario Parlamentare in Italia, è il Commissario Parlamentare per l'Amministrazione del Regno Unito. La sua posizione particolare (fu il primo O. in un paese di vaste dimensioni) e le soluzioni da lui sperimentate costituiscono un interessante punto di riferimento per il dibattito politico e giuridico che si è sollevato in Italia negli ultimi anni intorno alla proposta suddetta.

Per cominciare un po' di storia. L'iniziativa per l'introduzione di un O. nel Regno Unito partì da un gruppo di costituzionalisti, amministrativisti e giuristi che trovò un seguito negli ambienti del Governo e dell'opposizione. La Commissione Whyatt, che nel 1961 presentò una relazione sull'O., frutto di un accurato studio di diritto comparato, elaborò nel 1964 un progetto di legge che, dopo tormentate vicende, incontrò l'approvazione del Parlamento nel 1967. È necessario entrare nel clima particolare dell'ambiente civile, politico e governativo britannico per poter comprendere le soluzioni originali che il Parlamento di questo paese ha adottato nell'istituire il proprio ombudsman.

La nomina è fatta dal Governo, ma il mantenimento in carica fino all'età di 65 anni dipende dal Parlamento che può rimuovere il Commissario per "cattiva condotta" con una mozione approvata dalle due Camere.

La nomina governativa non troverebbe in Italia le stesse condizioni che la permettono in Gran Bretagna e quindi è un tipo di ipotesi che sarebbe da scartare²⁹.

29 Anzitutto i nostri alti funzionari ministeriali non sono tutti estranei alla politica, non possiedono cioè quella "neutralità" tipica del "servitore civile britannico". E poiché non abbiamo quel succedersi pendolare di un gruppo politico dalla maggioranza alla opposizione e viceversa, caratteristico del sistema parlamentare nel Regno Unito, essi non acquistano il necessario distacco (Treves, "Il C.P. per il Regno Unito", dal Mor-

Sottoposte al sindacato del C.P. sono le amministrazioni statali specificatamente comprese in un elenco allegato alla legge istitutiva³⁰: ne sono escluse l'amministrazione locale, le industrie nazionalizzate e gli altri enti pubblici in genere. Singolare è la posizione degli enti pubblici a cavallo che, a seconda dell'autorità per la quale agiscono, dipendono dalla amministrazione centrale o da quella locale, e quindi sono sottoposte o escluse dal controllo del C.P. Indipendenti dalle competenze dell'O. britannico anche i giudici e i tribunali amministrativi del Regno.

Se è chiaro il limite soggettivo delle competenze del C.P., molto più confusa appare la situazione nel campo dei limiti oggettivi della sua azione; in pratica quali siano le possibilità di intervento del C.P. sugli atti e provvedimenti della P.A.

La legge del 1967 circoscrive la sua competenza all'esame dei reclami relativi ad "ingiustizia in conseguenza di cattiva amministrazione", impedendogli di discutere il "merito di una decisione presa senza cattiva amministrazione da parte di un dicastero governativo o di un'altra autorità nell'esercizio di un potere discrezionale". Ma la questione centrale, riguardo al campo di azione oggettivo del C.P. per l'amministrazione del Regno Unito, è il concetto di "maladministration". Questa espressione, così significativa (cattiva amministrazione), può avere però dei campi non ben definiti e prima che si arrivasse ad una chiara delineazione negli ambiti di competenza, si è intrecciato fra Commissario, Parlamento e Commissione di Vigilanza un interessante dibattito interpretativo.

Da parte del C.P. era emersa la posizione più prudente: egli rifiutava di entrare nel merito delle decisioni della P.A., anche se questi potessero apparire illogiche e frutto di una distorta visione degli indirizzi di politica amministrativa; nel dibattito alla Camera

tati op. cit, pag. 87).

30 Vi sono esclusi non solo i ministeri, ma pure altri uffici statali quali la zecca, il poligrafico dello stato, l'archivio dei pubblici documenti ed altri (Treves op. cit., 89).

dei Comuni, era stata avanzata la proposta di elencare, come in un catalogo, tutte le situazioni che avrebbero potuto motivare un intervento del C.P.³¹; ma, fra tutte queste voci, fu proprio quella della Commissione di Vigilanza che, con successivi interventi, sollecitò il C.P. a non limitarsi a prendere atto che la P.A. aveva agito nell'ambito della sua discrezionalità, così da scartare la possibilità di un intervento presso di essa; ciò che la Commissione esprime fu un invito al suo O. perché "qualora ritenesse che una decisione, giudicando dai suoi effetti sulla persona lesa, fosse di qualità interamente difettosa, egli potrebbe dedurne che vi era stato un elemento di cattiva amministrazione nella sua emanazione e chiederne la revisione"³². Il C.P. accolse subito le indicazioni della Commissione e portò la sua competenza dal mero piano di diritto a quello ben più vasto del merito.

Come nella Repubblica Francese, anche in Gran Bretagna, il reclamo va inoltrato attraverso un deputato alla Camera dei Comuni, anche se si va diffondendo l'uso di ricorrere direttamente al Commissario. Questa scelta dell'intermediazione è frutto dell'antica tradizione inglese e del suo singolare sistema elettorale. Il fatto che ogni collegio elettorale ha un solo deputato crea un rapporto diretto e personale fra eletto ed elettore: è un impegno per chi vuole essere rieletto di curare con riguardo gli interessi semplici e di fatto dei cittadini della propria circoscrizione elettorale. È così che per le loro questioni con la P.A. i cittadini hanno sempre interessato i deputati perché difendessero i loro diritti nelle opportune sedi amministrative. Il sistema del ricorso per interposta persona, in questo caso il deputato, tende a garantire questo privilegio dell'eletto a sostenere le cause dei propri elettori.

31 È precisamente "motivi personali, negligenze, disattenzione, incompetenza, inettitudine, perversità, immoralità, arbitrarietà, e così via" (House of Commons, Debates, Vol. 734, col. 51).

32 (Second Report from the Select Committee on the P.C.A. », 1968).

Sorvolando sulle questioni riguardanti l'iter procedimentale, in quanto già esaminate per altri paesi, passiamo ad analizzare l'efficacia della decisione del Commissario.

Anche per questo aspetto troviamo una rilevante novità rispetto ai modelli fino ad ora conosciuti.

Il Commissario Britannico, infatti, oltre a fare raccomandazioni o a respingere le richieste infondate, preferisce, per la maggior parte dei casi, procedere con una formula di compromesso. Questa tende a produrre una composizione del conflitto senza che il C.P. debba fare uso dei suoi alti poteri morali, denunciando funzionari irresponsabili alla Commissione di Vigilanza o ai loro superiori.

Ancora un discorso a sè è da farsi per la Commissione Parlamentare di Vigilanza molte volte nominata.

Avevamo trovato qualcosa di simile in Danimarca con la Commissione del Folketing per il Commissario Parlamentare. La funzione della Commissione inglese è di controllare, per conto del Parlamento, l'operato del suo Commissario³³. Questa poi, preso atto dell'attività del C.P., interviene presso il Parlamento con relazioni e suggerimenti pratici per operare riforme e miglioramenti nell'apparato amministrativo.

Riguardo poi ai risultati dell'azione del Commissario metterei in rilievo soltanto due aspetti che potrebbero interessare il nostro paese: non si sono verificate, quanto meno in maniera notevole, quella maggiore lentezza, perdita di tempo, eccessiva meticolosità nello svolgere le loro funzioni e minore disponibilità dei funzionari inferiori a prendere decisioni o in genere a dare consigli al pubblico nei suoi rapporti con l'amministrazione (G. Treves); si è avuto poi un effetto tonico generale, tanto per il cittadino quanto per l'am-

33 Infatti la commissione dà i suoi giudizi sui metodi seguiti dal Commissario, esamina i risultati delle sue raccomandazioni, prende atto delle opinioni dei funzionari chiamati a testimoniare, chiede loro di notificare le prassi, difende (di solito) ed eventualmente critica l'operato del Commissario. Essa accerta pure che le sue raccomandazioni siano seguite dall'amministrazione (Treves, op. cit., 99).

ministrato, essendo cadute barriere, a volte nei fatti inesistenti, creandosi un migliore e più solido rapporto di fiducia fra i due.

Come in Svezia e negli Stati Uniti, anche in Gran Bretagna, dopo un periodo di felice sperimentazione di un O. con competenze generali, si è iniziata l'istituzione di Commissari specifici per singoli settori dell'amministrazione. I primi due ad essere entrati in funzione sono il Commissario per il Servizio Sanitario e quello per gli Enti Locali, ma molti altri sono in progetto o in fase avanzata per l'approvazione³⁴.

Il fatto che ben tre paesi nel mondo abbiano sviluppato O. specializzati, credo sia il sintomo di una tendenza insita nell'istituto a dare una risposta sempre più completa al complesso rapporto fra cittadini e amministrazione pubblica. Il suo evolvere, che lo porta a divenire una vera e propria forma di controllo generalizzato, ma al tempo stesso capillare su tutta la P.A., lo pone come un istituto da prendere in seria considerazione nel quadro dell'ammodernamento del sistema delle garanzie per i diritti e gli interessi legittimi e semplici.

La necessità di un O. è stata particolarmente sentita nei paesi che mancavano di un completo sistema di giustizia amministrativa o dove questo, a seguito del suo invecchiamento, non era più efficiente. L'Italia rientra sicuramente, o meglio potrebbe rientrare in quest'ultimo gruppo. Non è più concepibile che per far luce su di un determinato diritto, o presunto tale, in campo amministrativo si debba attendere decine di mesi, se non anni, per avere da un T.A.R. una sentenza che è fra l'altro priva di efficacia esecutiva e che necessita di essere confermata da un tribunale ordinario. Mi sembra opportuno, quindi, prima di valutare i pro e i contro all'intro-

34 Mi riferisco ai Commissari per la polizia, per l'educazione, per la televisione, per i consumatori, per la sicurezza nell'industria e per i minori. È stato prospettato per questi istituti il principio della reciprocità, di modo che, in seguito ad accordo sui commissari, uno solo di essi possa esaminare un intero problema (Reporto from the select Committes, 1973, p. XV).

duzione di un Commissario Parlamentare in Italia, dare un veloce sguardo a quello che è il sistema dei controlli nel nostro paese e la sua reale efficacia nei confronti dell'Amministrazione dello Stato.

PARTE SECONDA

IL COMMISSARIO PARLAMENTARE IN ITALIA

CAPITOLO PRIMO

IL PROBLEMA DEI CONTROLLI SULLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Accennavo alla necessità di una rapida analisi per verificare lo stato dei sistemi di controllo sulla P.A. nella nostra Italia. Il verificare, nei fatti, le loro insufficienze ci introdurrebbe poi nell'altrettanta vasta problematica di un difensore civico, o Commissario Parlamentare da introdurre nel nostro ordinamento. Partiamo dunque col verificare lo stato di crisi, e le cause di questa, del sistema italiano dei controlli sull'amministrazione, per scendere poi nei particolari dei controlli interni ed esterni dell'apparato, fino a quelli di natura parlamentare».

1.1 - LA CRISI DEL SISTEMA NEI CONTROLLI NEGLI STATI MODERNI

A questa crisi profonda, che ha ormai toccato molti paesi del continente, ma anche al di fuori di esso, sono da ricondurre due fenomeni importanti di trasformazione degli stati moderni: la creazione dello stato di diritto e, successivamente, dello stato di benessere.

Il primo dei due attributi, che lo Stato ha assunto, ha portato con sé il principio di "legalità, garantito con una serie di complessi

sistemi, gravati da rigidità formali, inceppati e resi lenti da meccanismi super burocraticizzati, che hanno finito col non garantire più il suo stesso fine, e cioè il rispetto da parte dello Stato dei diritti dei cittadini.

Lo stato di benessere è lo stato sociale, assistenziale, che non si limita più a non fare, come lo stato di diritto, ma che esercita una propria azione positiva, con la conseguente assunzione da parte della P.A. di nuove ed impegnative funzioni. Da tutto ciò l'ingigantirsi dei poteri statali con sempre maggiori possibilità di arbitri e sempre meno capacità, da parte dei vecchi sistemi di controllo, rimasti tali e quindi inadeguati, di fronte alle nuove esigenze, di sopportare nel giusto modo l'accresciuta mole di interventi. Questa situazione ha portato ad una profonda crisi di vedute fra giuristi ed amministrativisti intorno a quello che dovrebbe essere un'efficace sistema di controlli: "allo stato attuale della nostra disciplina – ha asserito il Giannini – è impossibile finanche tracciare le linee generali di una teoria dei controlli"³⁵.

Per questo mio studio, che tocca solo in via complementare l'argomento del controllo, penso sia sufficiente accennare ad una delle tante definizioni che ne metta ben in luce le caratteristiche; secondo il Galeotti si considera controllo giuridico "quel potere che, avendo per fine la tutela dei valori espressi e istituzionalmente protetti dall'autorità controllante a fronte dell'esercizio attuale e potenziale di poteri e facoltà giuridiche, si struttura: a) in un giudizio sulla normalità del modo di agire ovvero del modo di essere degli operatori giuridici, adducendo b) in caso di valutazione sfavorevole, ad una misura in senso lato ostativa del comportamento o della situazione organizzativa"³⁶.

35 Lezioni di diritto Amministrativo, Milano 1950 pag. 197.

36 Voce "Controlli costituzionali", in Enciclopedia del Diritto X, Milano 1962, pag. 322.

1.2 - IL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI

Questa forma di controllo ha il suo centro nel c.d. potere di autotutela. Il potere cioè di operare nei confronti di un provvedimento da parte della stessa autorità che lo ha emanato; quando si dice stessa autorità s'intende quella identica o quella gerarchicamente superiore. Questo intervento si concretizza nell'annullamento o nella revoca, la riforma parziale, di un atto non conforme alla legge o ai principi della buona amministrazione.

Fra le varie forme di controllo, questo del controllo gerarchico è quello più in crisi e decisamente fra i meno efficaci. La ragione di questa paralisi del sistema sta nella tendenza dei superiori a non rivelare, addirittura ad adoperarsi attivamente per coprire le responsabilità dei sottoposti; il tutto per un malinteso spirito di corpo che invece di favorire l'amministrazione la danneggia gravemente, in quanto i suoi errori rimangono e si aggravano. Dall'altra parte l'inferiore gerarchico non si sognerà mai di denunciare le scorrettezze del suo "capo" pensando che, da un velato atteggiamento di complicità, abbia a guadagnare qualcosa, possa esserne gratificato da chi ha servilmente coperto. Ma oltre agli ambigui e contraddittori atteggiamenti di molti funzionari, esiste un'altra ragione, fonte di continue illegalità quasi codificate nella prassi. Mi riferisco alla mancanza di una buona e chiara tecnica legislativa: a volte il seguire le montagne di leggi, "leggine", decreti, circolari ministeriali, regolamenti interni, provvedimenti provvisori continuamente rinnovati finisce col paralizzare il sistema amministrativo, cosicché funzionari e dirigenti non le applicano con decisa disinvoltura.

A fondo di tutto ciò c'è anche una deteriore mentalità che porta ad allentare le redini del senso di responsabilità. A cominciare dal vertice dei ministeri e dalle loro direzioni generali, fino ai più piccoli uffici, c'è la paura di assumersi delle responsabilità, di prendere decisioni capaci di rimettere in sesto quello che non va; varie ragioni hanno portato a questa irresponsabilità che finisce col

paralizzare ogni attività e con lo stroncare ogni forma di iniziativa.

In questa prospettiva vedrei quanto mai opportuno un commissario parlamentare per la P.A. al quale deferire l'incarico di pungolare, consigliare, intervenire con autorità presso i pubblici funzionari perché non si lascino prendere dal generale clima di disimpegno che crea quell'apatia e quella poca affezione al lavoro già tristemente nota. In questi ultimi mesi, energici interventi della Procura della Repubblica in tutta Italia, ma specialmente a Roma, contro dipendenti dello Stato cronicamente assenteisti o presenti al lavoro con un orario "autoridotto", ha risvegliato gli ambienti amministrativi riportando in ufficio altissime percentuali di lavoratori (tanto che non si sapeva più che mansioni affidare a tutti). Questo fatto è una riprova della necessità che qualcuno vigili sulla quotidiana attività della P.A. Ma anche un altro effetto benefico si ricaverebbe dalla presenza di un O. in Italia: egli sarebbe un occhio critico del Parlamento e potrebbe cogliere nel segno proposte e soluzioni per rinnovare l'arrugginito sistema di leggi che regolano la nostra amministrazione.

1.3 - IL SISTEMA DEI CONTROLLI ESTERNI

Per sua stessa natura l'O. è un organismo di controllo esterno e indipendente dalla P.A. Quando si è trattato di introdurlo in Italia è sorto il dubbio se fosse opportuno aggiungere un altro organo di controllo esterno ai già numerosi esistenti.

Convinto di questa opportunità, ritengo utile vedere come agiscono quelli costituiti e fino a qual punto riescano ad incidere sugli ingranaggi delle amministrazioni statali.

Il difetto fondamentale dei controlli esterni è che arrivano sempre troppo tardi. Dei vari sistemi previsti nel nostro ordinamento quello dominante è dato dal binomio T.A.R. - Consiglio di Stato. Esso costituisce un complesso di giustizia amministrativa generale

che può sindacare sia sulla legittimità che sul merito degli atti della P.A. realizzando così l'auspicata concretezza di controllo su uffici e organismi dell'amministrazione. Ma anche questo sistema, già dopo una decina d'anni dalla sua realizzazione, ha rivelato tutti i suoi limiti.

Il primo è l'alto costo per le spese di giudizio e per gli onorari ai legali, necessari anche per i ricorsi amministrativi.

Il secondo è la lentezza dei procedimenti che conduce alla rinuncia preventiva, da parte di molti, all'utilizzo di tale sistema.

Il terzo, grosso limite, è l'atteggiamento ostruzionistico dell'amministrazione; il sistema di giustizia dei tribunali amministrativi si trova spesso di fronte alla muraglia di omertà della P.A. che cerca il minor danno per sé e per i suoi dipendenti; se abbiamo visto vivere lo spirito di corpo per provvedimenti interni, a maggior ragione questo viene fuori prepotentemente quando ci si sente minacciati dall'esterno.

Il quarto aspetto può essere individuato nel timore delle rappresaglie della P.A.. Questo atteggiamento è frutto di un fenomeno di "personalizzazione" dell'amministrazione, la quale invece di preferire il rispetto della legge e l'attuazione della giustizia, "se la prende a male" quando accusata, "si inalbera" e si difende oltre ogni limite di correttezza³⁷.

Rimane da ultimo il grave problema dell'attuazione del giudicato. Per questo la P.A. ha generalmente un semplice dovere di ottemperanza, quasi mai di esecuzione. Ciò permette ad un organo colpito da una sentenza del T.A.R. o del Consiglio di Stato di eluderne l'applicazione attraverso numerosi meccanismi, fino ad emanare un

37 in questo quadro, di quello che è stato definito il "diritto alla scorrettezza" da parte della P.A. s'inserisce il c.d. "silenzio rigetto", cioè la possibilità per l'Amministrazione di astenersi dal rispondere, non lasciando al cittadino ricorrente altri mezzi di difesa se non che iniziare un'azione giudiziaria o amministrativa. Proprio in questi ultimi tempi il silenzio rigetto è stato duramente criticato e si è proposto di ribaltarlo col "silenzio accoglimento" che costringerebbe l'Amministrazione a rispondere sempre a chi l'ha interpellata.

nuovo atto, appena depurato dei vizi riconosciuti dalla sentenza. Per costringere l'amministrazione ad una azione esecutiva sarebbe necessario promuoverla in sede di giudizio civile, il che aggraverebbe ancora l'iter e i tempi di attuazione concreta della sentenza, già di per sè considerati eccessivi.

Da questo quadro non può non ricavarsi una sempre più diffusa sfiducia della gente verso i tradizionali mezzi di giustizia amministrativa.

Questa situazione porta addirittura ad “una fuga della giustizia che è uno dei segni della nostra epoca, e che si manifesta attraverso il ricorso clientelistico ai parlamentari, ai partiti, ai parroci, quando non portano a cercare la protezione e l'aiuto di ganghe o di mafie”³⁸.

1.4 - IL CONTROLLO DEL PARLAMENTO

Completiamo il quadro dei sistemi di controllo sull'apparato amministrativo con qualche cenno sull'attività ispettiva di vigilanza del Parlamento sul Governo e in particolare sui dicasteri. Il potere di controllo e d'ispezione è considerato connaturale con la funzione legislativa; emanare le leggi e controllare come siano eseguite, non sono che due aspetti inseparabili, come dice Rosseau, inscindibili di una stessa funzione, che non può non essere esercitata che dallo stesso potere.

Più esattamente la funzione di controllo può farsi rientrare in quella più ampia funzione detta “d'indirizzo politico” propria del Parlamento. I fini di questo particolare potere sono genericamente quelli d'informazione delle Camere perché possa essere controllato l'esecutivo, controllo dell'esecutivo che può concludersi con misure ostative (ma ciò avviene assai di rado), e di informazione delle

³⁸ Napione, “L'Ombudsman, il controllore della pubblica amministrazione”, Milano, Giuffrè Ed., 1969 pag. 236.

Camere per la preparazione di disegni di legge che, in seguito a tale controllo, si siano ritenuti necessari. Gli strumenti tradizionali del controllo parlamentare sull'esecutivo in Italia sono quelli che si ritrovano anche negli altri paesi del continente e cioè approvazione di bilanci, interrogazioni, interpellanze, mozioni e inchieste; per tutti questi è significativa l'espressione "catalogo delle frustrazioni", che sta ad indicare la loro impossibilità di soddisfare le aspirazioni di giustizia dei singoli e delle collettività organizzate.

Nel nostro paese si sono venute identificando in modo chiaro le ragioni della paralisi operativa di questo mezzo come strumento di controllo. Si è visto come il Governo non presti che scarso interesse a interrogazioni o interpellanze rispondendo a volte dopo parecchi mesi; a questo si aggiunge anche il cattivo uso che viene fatto dei mezzi della funzione ispettiva da parte degli stessi parlamentari, i quali superano i limiti di contenuto e di competenza procurando sconfinamenti fra l'istituto delle interrogazioni e quello delle interpellanze, il tutto "con incomprensibile superficialità"³⁹.

Di natura più generale, ma che si riflette ugualmente sul cattivo funzionamento dei controlli del potere legislativo sull'esecutivo, è un diffuso disinteresse o un cattivo interessamento (per appoggio di clientele, per raccomandazioni dei tipi più svariati) dei membri del parlamento per i problemi dell'Amministrazione.

Questo può essere dovuto anche al poco tempo a disposizione dei Senatori e Deputati, alla scarsa organizzazione di uffici e strutture da mettere a disposizione dei parlamentari dei due rami, unitamente alla complessità sempre maggiore che avvolge le tematiche del mondo amministrativo.

Un ultimo deleterio aspetto, che finisce per condizionare pesantemente l'imparzialità di alcuni membri del parlamento nei confronti dell'attività della amministrazione pubblica, è l'occupazione, la lottizzazione partitica di enti e aziende pubbliche; questo com-

39 V. Mohrhoff F. Aspetti e deformazioni della funzione ispettiva nell'interrogazione e nell'interpellanza, in "Montecitorio", 1949, 6, 18.

porta il crearsi di una sottintesa complicità fra i partiti che tende a coprire disfunzioni e malefatte delle singole amministrazioni; per costruire una sorta di reciproca non interferenza, per garantire gli interessi di ogni parte senza il timore di essere scoperti e denunciati all'opinione pubblica (per quanto mi riguarda comunque la ritengo poco pronta e poco vigile nel nostro paese).

CAPITOLO SECONDO

LIMITI E DIFFICOLTÀ ALL' INTRODUZIONE DELL'OMBUDSMAN IN ITALIA

2.1 - PREMESSA

Il nostro punto di arrivo è e rimane il difensore civico delle regioni. Questo è il solo che ha trovato una realizzazione nel nostro sistema giuridico; ma prima dell'idea di un O. regionale si erano sviluppati proposte e dibattiti intorno al Commissario Parlamentare di livello nazionale.

D'altra parte l'esempio straniero suggerisce di partire da un O. come controllore generale della P.A. per arrivare, magari in un secondo momento, a commissari con incarichi speciali, o sistemati presso amministrazioni locali.

L'esperienza italiana, sempre originale, ha visto il rovesciamento di questa naturale impostazione; possiamo anticipare che il perché dell'affermazione dei difensori civici regionali è dovuto alla maggiore facilità d'introduzione che questi hanno trovato rispetto all'ipotesi di un O. generale. Il Parlamento nazionale si è sempre trovato di fronte a delle proposte di legge⁴⁰ alle quali però non ha

40 Alle precedenti proposte di legge raccolte nella Ricerca sul Commissario parlamentare, Roma, 1971 a cura della segreteria generale della Camera dei Deputati, vanno aggiunte quelle presentate nella VI legislatura dagli on. Giomo ed altri alla Camera dei Deputati col N. 972 e ad iniziativa popolare al Senato col N. 2.144. Quest'ultimo

saputo dare risposte concrete, negando a tale argomento un dibattito politico serio e conclusivo, La conseguenza inevitabile è stata che il progetto di un Commissario parlamentare in Italia è rimasto chiuso nei cassetti della Commissione Affari Costituzionali o relegato nell'ambito delle buone intenzioni di qualche deputato o gruppo politico a Montecitorio o a Palazzo Madama. Eppure si era visto che non mancavano di certo gli stimoli per sollecitare una presenza di un O. italiano. In particolare l'art. 97 cost. richiama l'intento primario della P.A. che dovrebbe essere quello di perseguire gli obiettivi di un buon andamento e imparzialità nel gestire la cosa pubblica; la crescente intolleranza dei singoli a subire le manifestazioni dell'apparato autoritario, essendo sempre più avvertita la coscienza del diritto di partecipare e di gestire la cosa pubblica; la mancanza di una dialettica, di un contraddittorio fra cittadino e P.A. che permetta di mettere in discussione metodi, azioni e uomini dei vari organi e uffici amministrativi; la profonda esigenza di avere strutture amministrative che, anche se conformate al necessario tecnicismo e soggette ad un minimo di burocrazia, siano agili e producano un servizio tempestivo e poco oneroso; queste e tante altre motivazioni sono i pilastri, più o meno solidi, che sostengono l'ipotesi di un commissario parlamentare nel nostro paese.

Nei capitoli che seguiranno ho ritenuto necessario riportare quelli che, in grandi linee, sono stati ritenuti i limiti maggiori e le difficoltà più complesse che si pongono di fronte alla creazione di un O. italiano; questo perché non sono certamente infondate le perplessità di coloro che, fino ad oggi, ne hanno ostacolata la realizzazione. Ma si è pure detto che con un po' di coraggio, sganciati da schemi giuridico-dottrinali troppo rigidi e astrattamente

disegno è stato riproposto al Senato nella VII legislatura, ed è contrassegnato con il N. 1. Esso è stato comunicato alla Presidenza del Senato il 5 maggio 1976 e, nel corso del 1977 ha costituito oggetto di esame davanti alle Commissioni riunite 1 (Affari Costituzionali) e 5 (Bilancio). Sopravvenuta l'VIII legislatura il disegno N. 1 è stato recentemente ripresentato al Senato ad iniziativa di un gruppo di parlamentari liberali.

accademici, è possibile superare gli ostacoli e, con una visione “più politica” del problema, istituire, cercando le soluzioni più idonee, un O. anche per la nostra amministrazione. Concludere indicando il contributo di un commissario parlamentare alla soluzione dei problemi della P.A. sarà forse un ripetere cose già dette, ma ci permetterà anche di mettere a fuoco i mali cronici del nostro apparato pubblico ai quali neanche il più potente degli O. potrebbe comunque dare una risposta.

2.2 - I PROBLEMI DI NATURA COSTITUZIONALE SULLA INTRODUZIONE DI UN COMMISSARIO PARLAMENTARE IN ITALIA

Il problema centrale per il nostro commissario parlamentare è la natura giuridica da attribuirgli. È superfluo ricordare che la nostra Costituzione è “rigida” e che quindi male si presta ad essere modificata⁴¹. Per questa semplice ragione è da escludere fin da ora le soluzioni, per l’introduzione di un O., che necessitino di una legge di revisione costituzionale.

Proprio per non stravolgere i rapporti fra Parlamento, Governo e Amministrazione, così come la Carta Fondamentale del nostro paese li prevede, si tende a ricondurre la funzione di vigilanza del Commissario nell’ambito degli strumenti di controllo parlamentare sulla P.A.. Questa soluzione fornirebbe all’organo suddetto i poteri ispettivi tipici di una commissione d’inchiesta; anzi egli verrebbe a costituire l’organo inquirente di una commissione parla-

41 Il procedimento dell’art.138 cost. con le sue due successive deliberazioni a maggioranza assoluta, con la possibilità di referendum costituzionale a tre mesi dalla pubblicazione della legge di revisione, esige per essere realizzato una numerosa e compatta maggioranza politica sia in Parlamento per l’approvazione della legge, sia presso l’elettorato per affrontare un probabile referendum proposto dalla opposizione che si creerebbe contro la legge. Condizioni queste che raramente si sono create, e si potranno creare in futuro, nel mondo politico del nostro paese.

mentare permanente con funzioni di controllo su tutto l'apparato amministrativo⁴².

La sua posizione poi non verrebbe a sovvertire il dettato dell'art. 82 cost., che attribuisce solo alla magistratura e alle commissioni parlamentari d'inchiesta i poteri di indagine e di ispezione, in quanto il nostro O. vedrebbe le sue funzioni limitate a segnalazioni, raccomandazioni, denunce e relazioni.

Quanto prospettato mi sembra essere ciò che di meglio sia stato espresso in questa materia, con riguardo in particolare alla delicata questione della natura costituzionale di un commissario parlamentare italiano. Ma non sono mancate critiche negative a questa idea di commissione di vigilanza unita ad un commissario parlamentare.

Si è innanzi tutto osservato che un singolo commissario contrasterebbe con le esigenze di collegialità e di rappresentatività che informano il nostro sistema parlamentare; mi sembra facile rispondere a tale affermazione evidenziando il prospettato rapporto commissario-commissione: la seconda garantirebbe la collegialità e la rappresentatività costituzionalmente previste, il primo farebbe di questo mini-apparato di controllo un organo agile ed efficace di contatto con il singolo cittadino, mantenendo così inalterate le caratteristiche più positive degli O. europei con gli innegabili vantaggi che questo comporta.

D'altra parte è stato sollevato il problema della dimensione di organo costituzionale, o a rilevanza costituzionale, che verrebbe ad assumere un commissario parlamentare con competenza su tutto il territorio nazionale; si renderebbe necessaria una legge che, prevedendolo, lo inserisse nel quadro degli organi costituzionali⁴³. Penso che non sia necessario arrivare a tanto, di dover garantire la dignità costituzionale a un tale organo; credo che il problema sia superabile

42 Mortati, Incontri sul tema "Il Controllo Parlamentare sulla Pubblica Amministrazione", in *Rassegna Parlamentare* 1965, 361.

43 Cannata, L'Ombudsman in Italia, in *Rass. Amm.* 1965, 195-197 (n. 3).

realizzando una legge ordinaria (come è stato fatto anche in altri paesi) nella più vasta previsione normativa dell'art. 97, inquadrandola nell'orientamento politico diretto a rendere le strutture ancora più rispondenti alle esigenze di buon andamento e imparzialità a cui si ispira la Costituzione stessa⁴⁴.

Si è ancora contestato che l'introduzione di un commissario parlamentare renderebbe più pesante il rapporto fra Governo e Amministrazione da una parte e Parlamento dall'altra, in quanto alimenterebbe la sfiducia esistente, poiché si realizzerebbe col nuovo istituto, un controllo permanente, preventivo e successivo, su ogni attività dell'apparato pubblico statale⁴⁵. Chi prospetta una tale preoccupazione dovrebbe pure tener presente che di fatto il rapporto fra amministrazione e cittadini è profondamente logorato da sfiducia e ricorrenti contrasti; se il Parlamento è il rappresentante della volontà e delle esigenze del popolo, non può non pensare come questo e quindi riflettere tale sfiducia e indicare soluzioni idonee perché questa crisi nei rapporti sia superata; l'esperienza degli altri paesi ha molte volte dimostrato che l'O. è un valido aiuto per l'Amministrazione, liberandola da accuse ingiustificate o mostrandogli la strada per soluzioni che non riusciva a vedere dal suo interno, e che complessivamente le posizioni fra cronici contendenti, P.A. e cittadino, risultano più serene e più vicine.

Da ultimo riporto la posizione di chi ha proposto di localizzare l'O. italiano, invece che presso il Parlamento, all'interno di un tradizionale organo di controllo: la Corte dei Conti⁴⁶. Più precisamente le funzioni di controllo dovrebbero essere affidate alla Procura Generale della Corte stessa. Ma se questa ipotesi rimane valida di per

44 Caracciolo La Grotteria, Note critiche sulla figura del Difensore Civico, in *Foro Amm.*, 1979, n. 9-10, 481 (II parte).

45 De Vergottini, Sulla istituzione di un Commissario Parlamentare alle Forze Armate, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 1970, 417.

46 La Pergola, Introduzione e ricerca sul Commissario Parlamentare, Segretario Generale Camera dei Deputati, Roma, 1971.

se, assolutamente originale e nei limiti del possibile anche realizzabile, essa non può certo combaciare con l'idea di un O. e con tutte le sue peculiarità. Infatti perderebbe, in questo modo, il carattere di organo monocratico; senza contare poi che il tipo di controllo esercitato dalla Corte dei Conti è incentrato sulla pura legittimità dell'azione amministrativa, mancandogli quindi quella preziosa e attenta sensibilità ai casi di semplice "maladmiISTRATION"; a tutto questo si aggiunge il fatto che l'art. 100 cost. definisce chiaramente i compiti della Corte e che quindi un loro ampliamento implicherebbe la necessità di una complicata riforma costituzionale.

2.3 - UN LIMITE DI OPPORTUNITÀ

Oltre a quelli riguardanti la sua natura costituzionale c'è un aspetto, dettato da ragioni politiche, che nega il suo appoggio alla figura di un Commissario Parlamentare. Ci sono infatti forti opposizioni che lamentano l'immagine fuorviante e illusoria che circonderebbe l'istituto dell'O..

Questi critici avanzano il timore che il C.P. non sarebbe altro che un pietoso velo con il quale si vuole nascondere la cattiva volontà politica di riformare radicalmente la P.A. nei suoi aspetti più deteriorati, e questo perché si vogliono mantenere posizioni di privilegio sugli apparati ministeriali centrali e periferici.

Tale argomento solleva l'altro, oramai cronico, della ben nota parzialità dei dipendenti pubblici e della loro dipendenza verso ministri e uomini politici. Chi si oppone a tutto questo, insomma, vede nell'O. più un nemico che un utile strumento, vede in lui un mite riformatore quando invece si sostiene la necessità di una radicale rivoluzione nelle strutture, nella mentalità e nello stesso indirizzo politico-amministrativo. Ma, pur aspirando alla realizzazione del principio costituzionale della imparziale e corretta gestione della cosa pubblica, non vedo perché radicali riforme dovrebbero

escludere la presenza di un Commissario Parlamentare. Condivido la posizione dello Zagreblesky secondo il quale le due strade non si escludono, anzi che la realizzazione di un O. nazionale, di altri locali, di alcuni in settori speciali e particolarmente delicati della vita pubblica e amministrativa non facciano che contribuire a realizzare quella rivoluzione della mentalità e della cultura amministrativa considerata come necessaria premessa per un generale miglioramento del nostro apparato pubblico.

Soltanto una mentalità improntata alla responsabilità diretta dei funzionari, alla partecipazione attiva dei cittadini alla gestione del potere, soltanto una presa di coscienza dei diritti, ma anche dei doveri da parte degli amministrati, possono realizzare un rapporto nuovo, democraticamente corretto fra P.A. e cittadini, un'Amministrazione efficiente e svincolata dagli interventi dei partiti.

Al di là di prese di posizione preconcepite o ideologicamente ristrette, l'esperienza straniera degli ombudsmen ha dimostrato che gli obbiettivi suddetti sono realizzabili e che questo strumento è uno dei più idonei alla loro realizzazione; ciò anche perché l'O. è già il frutto di quella nuova mentalità che si vorrebbe creare.

CAPITOLO TERZO

L'ISTITUZIONE DI UN COMMISSARIO PARLAMENTARE: VARIE SOLUZIONI

3.1 - PREMESSA

Estremamente vasta e complessa è la gamma di soluzioni prospettate per la figura di un commissario parlamentare in Italia. Sono molti, infatti, gli aspetti da tener presente nel momento in cui si va ad ipotizzare un O. per il nostro paese: oltre ai numerosi problemi di natura costituzionale (in parte già esaminati) e di opportunità politica, ve ne sono di semplice ordine pratico, di cultura, di differenti tradizioni e sensibilità politica anche all'interno dello Stato, di possibili conflitti e sovrapposizioni con altri organi di controllo sulla P.A., senza dimenticare le difficoltà che sorgono quando si tratta di attribuire competenze e poteri senza scantonate dai limiti della Costituzione» Prenderemo in esame la maggior parte di essi accennando anche alle soluzioni che vi sono state in concreto avanzate,

3.2 - LE MODALITÀ DI NOMINA E DI ELEZIONE

Da esaminare a questo proposito è quale organo si può legittimare per la nomina o per l'elezione.

Si è pensato ad una elezione diretta da parte dei cittadini: ma questa specie di “tribuno della plebe” verrebbe ad assumere un rilievo tale da modificare i rapporti istituzionali esistenti fra i poteri dello Stato; la sua realizzazione necessiterebbe di revisione costituzionale e di una integrazione degli strumenti di esercizio della sovranità popolare. Questa ipotesi risulterebbe essere, a parere dei più, difficilmente praticabile.

Altra soluzione avanzata è la nomina governativa: ma questa risulterebbe viziata di parzialità e creerebbe un O. poco efficace perché scarsamente accreditato presso l'opinione pubblica.

La nomina del Capo dello Stato di un commissario, da una rosa di nomi per metà espressa dal Senato e per metà dalla Camera⁴⁷, se pur garantirebbe maggiore autonomia e indipendenza dell'O., sarebbe difficilmente realizzabile dato che si attribuirebbe al Presidente della Repubblica un potere di nomina e una forma di interferenza nell'attività amministrativa assolutamente non giustificabile alla luce della normativa costituzionale.

L'elezione parlamentare rimane la più credibile delle possibilità. Il C.P. è concepito come organo del potere legislativo ed è naturale che sia diretta emanazione di questo. In linea di principio gli autori sono tutti d'accordo su questa scelta, ma vari interrogativi e dubbi si incentrano al momento di renderla operativa.

Si esclude anzi tutto la possibilità di una elezione in seduta comune dei due rami del Parlamento, essendo tassativamente previsti dall'art. 55 cost. i casi di seduta comune; si è fatto un gran discutere anche sul come svincolare il Commissario da un'elezione a “maggioranza governativa”.

La soluzione più opportuna mi è sembrata quella prospettata dal Zagreblesky ed altri autori, di richiedere, per l'elezione, una maggioranza qualificata di 2/3 o 3/5, che necessiti così del mag-

47 Vedi il disegno di legge n°1 presentato al Senato nella VII Legislatura e, recentemente nell'VIII Legislatura.

giore apporto possibile di voti con un necessario coinvolgimento dell'opposizione.

3.3 - MONOCRATICITÀ E COLLEGIALITÀ DEL COMMISSARIO PARLAMENTARE

Il favore che incontra la soluzione monocratica non è il mero frutto dell'influenza del mitico O. svedese, ma ci sono precise e logiche ragioni che lo sostengono.

Per prima la necessità di garantire il massimo di indipendenza dai partiti: si sa bene come un organo collegiale sarebbe frutto di accordi (volgarmente detti lottizzazioni) fra le forze politiche parlamentari, facendo svanire il presupposto di organo super-partes. Mancherebbe anche del prestigio che l'organo assume con la figura dell'uomo che lo rappresenta: la personalizzazione dell'istituto e l'influenza esercitata dal suo titolare sono fra le maggiori ragioni di successo dell'O.. Rimane la difficoltà della scelta, con i rischi che questa comporta, di un uomo con le caratteristiche e i requisiti morali necessari; ma il fatto di affrontarla sarà ampiamente ripagato dai risultati che si potranno ottenere.

3.4 - DURATA IN CARICA E REVOCA DEL COMMISSARIO PARLAMENTARE

La soluzione di questi due punti va ricondotta alla scelta fondamentale che sia stata fatta riguardo alla sua natura giuridico e costituzionale e, conseguentemente, alla scelta dell'organo dal quale venga fatto eleggere. Se dunque l'O. italiano deve essere organo del Parlamento, e da esso eletto, è logico che sarà questo a revocarlo quando ricorrano gravi motivi inerenti alla violazione dei doveri connessi all'ufficio o per grave negligenza, oppure per dimostrar-

ta incapacità di attendere alle delicate funzioni cui è chiamato⁴⁸.

Parimenti legata alla vita naturale del Parlamento sarà la durata in carica del Commissario: egli seguirà le vicende (compresi gli scioglimenti anticipati) della Camera e del Senato.

3.5 - INDIPENDENZA E IMPARZIALITÀ DEL COMMISSARIO PARLAMENTARE

I requisiti di eleggibilità e le cause di incompatibilità sono gli strumenti che permettono di isolare l'O. dalle interessate interferenze di gruppi sociali ed economici che si muovono nel panorama della vita pubblica di ogni paese democratico. Una serie di limitazioni sarebbero dunque da imporre alla scelta del Commissario: che non sia membro del Parlamento, o non sia stato candidato a tale carica; che il suo passato non sia stato caratterizzato da un'attiva ed intensa militanza politica; che non sia impegnato nell'esercizio di attività pubbliche o private, né che svolga attività professionale di alcun genere.

A questi criteri di ordine negativo se ne dovrebbero aggiungere altri di natura positiva: una buona conoscenza del mondo giuridico e in particolare della normativa e dei meccanismi che regolano l'apparato amministrativo; ma ciò che più conta è che il C.P. possieda una personalità di grande rilievo, un buon prestigio personale e fama di integrità morale,

A prima vista queste condizioni, per eventuali candidati alla carica di C.P., potrebbero apparire eccessivamente selettive ed esageratamente severe; in effetti in altri paesi all'O. non è richiesto tanto. Ma bisogna sempre calarsi nella realtà di ogni singolo stato; per il nostro, penso che quanto è richiesto alla figura del C.P. sia appena

48 Zagreblesky, problemi costituzionali sulla nomina di un commissario parlamentare in Italia, in l'Ombudsman, Torino, 1974, 168 a cura di Mortati.

sufficiente per garantire una reale autonomia soprattutto dagli indirizzi ideologici, dagli interessi di parte, che sempre più marcatamente, e in modo deterioro, segnano ogni aspetto della nostra vita politica e sociale.

3.6 - COMPETENZA DEL COMMISSARIO PARLAMENTARE

In ordine alla competenza da attribuire al Commissario, una questione di fondo rimase l'opportunità di privilegiare la dimensione di istanza garantista per il cittadino o piuttosto quella di controllore dell'Amministrazione⁴⁹.

La dottrina sembra orientata verso la prima soluzione, mentre le proposte di legge presentate alla Camera e al Senato (proposta Bozzi e proposta Anderlini, quest'ultima per un Commissario delle Forze Armate) si orientano verso un'attribuzione di competenza che abbracci tutti gli uffici della P.A. per quanto attiene tutte le disfunzioni o irregolarità che si verificano presso Enti o Amministrazioni dello Stato.

Riguardo questa doppia linea di condotta ritengo di abbracciare pienamente la posizione di Alfonso Di Giovine il quale considera un O. controllore come un inutile appesantimento dei sistemi di controllo sulla P.A., preferendo un C.P. quale tutore degli interessi semplici e di fatto dei cittadini, che non trovando spazio nelle competenze dei tradizionali sistemi di garanzia rimarrebbero frustati, alimentando il ben noto clima di sfiducia nei confronti dell'apparato pubblico.

In margine potremmo aggiungere che inevitabilmente il C.P. si trasforma, caso per caso, in un controllore quando deve verificare, attraverso inchieste e ispezioni, l'effettivo danno denunciato dal cittadino.

49 Di Giovine, l'Ombudsman in Italia competenze e poteri, in Mortati, op.cit., 181.

Da questa impostazione si ha anche la soluzione di un altro problema: quello della messa in moto dell'azione dell'O. su semplice ricorso di un privato o, anche, su iniziative prese d'ufficio. Mi sembra che la conclusione debba andare verso una generale preferenza del reclamo del singolo, senza escludere che il Commissario possa interessarsi, di propria iniziativa, di casi analoghi, paralleli o intrecciati a quelli che i cittadini gli hanno sottoposto.

Stabilito tutto questo, viene da chiedersi quali siano in concreto quelle situazioni che inquadrano il britannico concetto di "maladministration" e che dovrebbero costituire il campo d'azione dell'O. italiano. A riguardo la dottrina fa un lungo elenco delle possibili disfunzioni della P.A. che possono divenire oggetto dell'attività del Commissario.

Si pensi, in primo luogo, a lentezze, negligenze, altezzosità, indifferenza, mancanza di riguardo, abusi, scorrettezze, omissioni, irregolarità, inefficienza, si pensi ancora alla mancanza di rispondenza di qualsiasi contegno della P.A. a parametri di ragionevolezza, equità, imparzialità⁵⁰; ai ritardi ingiustificati nella predisposizione di mezzi necessari per l'esecuzione delle leggi, alle dilazioni nel rispondere alle domande dei privati, alle violazioni dei diritti dei cittadini attraverso la mancata predisposizione dei mezzi necessari per il loro esercizio, ove questi mezzi devono essere forniti dallo Stato⁵¹; si pensi infine a tutti quei casi di ingiustizia della legalità, o se si vuole, di uso politico della legittimità (intendendo con questa espressione la rigorosa applicazione della legge nei confronti di alcuni cittadini soltanto)⁵², alle ipotesi di violazione del principio di imparzialità attuata attraverso comportamenti complessivi non

50 La Pergola, introduzione a Ricerca sul Commissario Parlamentare, a cura del Segretario Generale della Camera dei deputati, Roma, 1971, 16.

51 Cerri, Imparzialità e indirizzo politico della Pubblica Amministrazione, Padova, 197, 225.

52 Cerri, op.cit., 225 – 228.

attualizzati in concreti atti specifici, o coperti dall'insindacabilità di giudizio tecnico discrezionale o alle ipotesi di uso antieconomico del potere amministrativo che esulano dalle competenze del Consiglio di Stato e della magistratura ordinaria⁵³.

Questi, e tanti altri particolari casi, potrebbero giustificare un intervento dell'O. proprio perché il cittadino non avrebbe altri strumenti per opporre una propria difesa. Si tratta in sostanza di mettere a nudo quelle situazioni di apparente ipocrita legittimità che finiscono col produrre gravi danni agli utenti dei servizi pubblici e che coprono le disfunzioni e le carenze e le pigrizie delle strutture e degli uomini che gestiscono gli uffici e gli organi dell'amministrazione pubblica.

3.7 - POTERI DECISIONALI E POTERI ISTRUTTORI DEL COMMISSARIO PARLAMENTARE

Sul secondo dei due poteri la dottrina è rimasta in posizione di larga incertezza, preoccupata soprattutto di dare un saldo fondamento costituzionale ai poteri istruttori da attribuire al C.P. Avevamo visto come sono proprio questi ad indicare la maggiore o la minore forza dell'O.: più capacità ha di incidere, di penetrare nell'attività della P.A., discutendo non solo della legittimità, ma anche sindacando sul merito di questa, più risulta aumentato il suo potere di denuncia alla pubblica opinione. Dato poi che manca di reali poteri decisionali, e anche in Italia questi si limiterebbero a rapporti, suggerimenti, denuncia e relazioni, il suo effetto di deterrenza è direttamente proporzionale alla sua capacità di conoscere.

Lo stesso cittadino si troverebbe di fronte, nel nostro ordinamento, a due possibilità; o ricorrere ai mezzi tradizionali (tribunali

53 Cerri, Alcuni spunti sulla riforma della Pubblica Amministrazione, in "Critica sociale", 1972, 117.

amministrativi e tribunali ordinari) per ottenere una riforma o un annullamento di un atto, ma prenderebbe questo atteggiamento solo quando è certo di avere subito un illecito; o reclamare al C.P. quando “non sa che pesci prendere” in quanto si trova di fronte ad un muro che l’amministrazione gli ha sollevato, e lui “non sa”, non ha gli strumenti conoscitivi per giudicare l’amministrazione, tanto meno la possibilità concreta di mettere le mani nei cassetti dove magari la cartella della sua pratica sta ingiallendo. Si può vedere ancora una volta come le possibilità di lavoro dell’O. siano immense e possano rendere giustizia in un settore e per situazioni che altrimenti non avrebbero risposta.

Ancora di più si può notare come l’attività inquisitoria, istruttoria del C.P. costituisca il centro più importante dei suoi poteri. Una linea di condotta che sembra possa produrre, pur se tra tanti dubbi, una qualche soluzione credibile appare quella che si riconduce ai poteri previsti dall’art. 82 della Costituzione. In questo sono indicate le limitazioni e le facoltà di indagine di cui possono disporre le Commissioni Parlamentari di inchiesta; poteri e limiti che corrispondono a quelli dell’autorità giudiziaria.

Per quel che ci riguarda interesserebbe rispondere a tre quesiti fra loro collegati;

- a) se all’O. possono essere estesi quei poteri dell’autorità giudiziaria previsti dall’art. 62 per le Commissioni d’inchiesta;
- b) se in quella legge si può superare, per quel che riguarda le Commissioni d’inchiesta, il limite dei suddetti poteri;
- c) se questi poteri ulteriori possono essere attribuiti all’O..

Senza addentrarci nei meandri dei pro e dei contro, intorno a tali interrogativi, che ha portato la dottrina ad impaludarsi senza riuscire a dare una risposta compiuta, penso debba ricercarsi una soluzione che, pur se semplicistica, faccia prevalere il senso dell’opportunità sopra le raffinatezze giuridico-dottrinarie. Se si vuole l’O.,

e non lo si vuole mutilato in partenza, è necessario attribuirgli tutti i poteri che gli permettano di acquisire quell'efficacia di cui parlavo precedentemente. La soluzione tecnico-giuridica rimane legata all'ipotesi di un collegamento tra C.P. e Commissione d'indagine, della quale il Commissario sarebbe proprio l'organo inquisitorio per eccellenza. Certamente i due organi dovrebbero seguire dei criteri di elezione che li sgancino dalle maggioranze governative; il modello al quale riferirci potrebbe essere quello del Commissario Parlamentare danese per l'Amministrazione civile e militare con relativa commissione che funga da tramite col Parlamento. Come quello danese, il C.P. italiano verrebbe dotato dei più ampi poteri d'indagine perché non sia proprio la mancanza di questi a limitare la sua possibilità di interessarsi ai casi più disparati. In questo senso il C.P. sarebbe dotato del potere di acquisire prove mediante interrogatori dei pubblici dipendenti e di privati cittadini, istaurando eventualmente un contraddittorio tra le parti (come accade in Danimarca), il potere d'ispezione, quello di esame di documenti e atti amministrativi. Dovrebbe cadere a questo punto quell'opponibilità del segreto d'ufficio da parte di pubblici impiegati, ai sensi dell'art. 342 e dell'art. 352 del c.p.p., che essi possono sollevare nei confronti dell'autorità giudiziaria.

CAPITOLO QUARTO

IL CONTRIBUTO DI UN OMSUDSMAN ALLA SOLUZIONE DEI PROBLEMI DELLA NOSTRA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

A conclusione di questa seconda parte voglio raccogliere quelle che sono le argomentazioni, in parte già espresse, che sostengono la validità e il contributo di un O. del Parlamento alla soluzione dei problemi della nostra P.A.

Si è detto che uno dei motivi, dal mio punto di vista il più importante se non l'unico, che ha suscitato, nei politici e nella dottrina italiana, interesse per l'O. di nordica origine, è stato la crisi dei sistemi di controllo sull'apparato pubblico. Crisi di sistemi di controllo che, come abbiamo visto, sono interni, esterni e parlamentari. Ma la soluzione migliore per un commissario parlamentare italiano c'è sembrata essere quella di un organo a difesa del cittadino e più precisamente a difesa dei suoi interessi semplici o di fatto. Infatti, per quanto riguarda i vecchi sistemi di controllo si ritiene più opportuno suggerire delle riforme organizzative che diano a questi maggiore elasticità e speditezza nel trattare le cause; ma in particolare per i tribunali amministrativi l'opportunità di dotarli di potere esecutivo, della possibilità cioè di incidere direttamente su atti e provvedimenti dell'Amministrazione.

Quindi, per tornare al nostro O., il nuovo organo di emanazione parlamentare dovrebbe in qualche modo completare il quadro di

sistemi di tutela dei singoli e non sovrapporsi a quelli già esistenti.

La sua posizione sarebbe comunque quella di organo esterno all'amministrazione, sarebbe l'occhio del Parlamento sull'attività pubblica dei ministeri e degli enti. Ed ecco che con questo atteggiamento il C.P. assume un ruolo tutto particolare; egli finisce coll'essere uno strumento prezioso del Parlamento di integrazione dei normali mezzi di ispezione e controllo, considerato anche che quelli esistenti risultano altamente inefficaci. Questo C.P. come organo di controllo esterno, controllo che esercita per la difesa del singolo sulla attività della P.A., si presta anche a divenire strumento di una più democratica realizzazione del principio di responsabilità del potere esecutivo. Se infatti il Parlamento opera nei confronti dei Ministri e del Presidente del Consiglio (anche se oramai questi rapporti sono profondamente in crisi e snaturati rispetto al dettato costituzionale) per far valere la responsabilità politica del Governo verso di esso, ben difficilmente potrà chiedere al Governo di rendere conto delle migliaia di atti che questo compie, soprattutto attraverso le sue amministrazioni, nell'esercizio dei suoi poteri.

Sarà proprio il C.P. allora, colui che, con l'attività d'ispezione, di pungolo attraverso la denuncia all'opinione pubblica, chiederà ai singoli rami dell'amministrazione di rispondere della responsabilità degli atti che hanno emanato e di ciò che hanno invece disatteso o non realizzato. L'amministrazione sarebbe, in questo modo, aperta verso l'esterno, risulterebbe rotta la tendenza alla burocratizzazione e una nuova mentalità prenderebbe campo nei pubblici uffici dello Stato e degli enti o aziende statali. Il singolo funzionario, in sostanza, non sarebbe più coperto dalla mediazione del vertice ministeriale, ma dovrebbe rispondere direttamente degli atti compiuti ad un organo esterno collegato col parlamento. Si creerebbe così una sorta di responsabilità politica diretta del funzionario e verrebbero a saltare l'omertà e lo spirito di corpo che nascondono malefatte e inadempienze dell'Amministrazione.

I benefici di un rinnovato sistema e modo di fare negli apparati

pubblici sono facilmente individuabili, e se anche il C.P. non riuscisse (come potrebbe da solo!) a rimediare ad ogni disfunzione, il fatto di essere controllati e di subire una pubblica denuncia porterebbe i dipendenti dello Stato ad usare una maggiore correttezza, rapidità e diligenza nell'assolvere ai loro impieghi e sanzioni.

Da parte dei dirigenti il clima di apertura potrebbe indurli a prendere iniziative e a non lasciare le cose come stanno; l'effetto benefico, insomma, sarebbe doppio verso una eliminazione degli aspetti negativi, e verso lo stimolo ad un maggiore impegno, all'assunzione di responsabilità, a gestire la cosa pubblica in maniera più efficiente e produttiva.

Ma non sono concordi le voci sull'utilità e efficacia del C.P., soprattutto sulla sua efficacia sono state sollevate diverse contestazioni. La prima si riferisce al ben noto spirito di litigiosità degli italiani, al fatto che si credono titolari di diritti inesistenti, alle notevoli dimensioni territoriali e demografiche del paese, tutti fattori che contribuirebbero a sommergere il C.P. di reclami, rendendolo praticamente inoperante o richiedendo la costituzione di un ufficio carrozzone strutturato, a sua volta (e sarebbe il colmo!), su uno stile burocratico tradizionale.

Comunque le vaste dimensioni territoriali e demografiche non hanno costituito problema per la Francia e la Gran Bretagna e non vedo perché dovrebbero esserlo per l'Italia. Si potrebbe comunque predisporre, qualora questo si presentasse, un sistema di filtro grazie ad elaboratori elettronici che escludessero i ricorsi manifestatamente infondati o fuori della competenza del C.P., e raccogliesse quelli accettabili per gruppi i più omogenei possibile per una trattazione comune dei casi che riguardino gli stessi organi o funzionari dell'Amministrazione. Il fenomeno dei molti ricorsi sorti per il presunto possesso di diritti inesistenti o per ingiustizie mai verificatesi si è presentato in maniera vastissima in tutti i paesi che hanno introdotto l'O..

È un aspetto, quindi, che non deve spaventare, che si andrebbe

mano a mano riducendo nel momento in cui i cittadini conoscessero meglio le competenze e i poteri del C.P., oltre che i loro personali diritti e interessi protetti. Anzi in questo campo l'O. si è rivelato ovunque un prezioso informatore e consulente del pubblico, e questo tipo di attività, pur non rientrando nelle sue espresse competenze, ha finito per coprire quando un terzo, quando la metà del suo lavoro. Molti casi si esauriscono infatti con un semplice dialogo o spiegazione, o col suggerimento di seguire le vie legali del rimedio giudiziario o giurisdizionale amministrativo.

Ma il più delle volte l'O. si trova a difendere l'operato del funzionario facendo ricadere la responsabilità sulle leggi e gli ordinamenti che la stessa amministrazione deve rispettare.

E qui salta fuori un altro fondamentale contributo che il C.P. può prestare al Parlamento. Mai come in questo momento, nel nostro paese, appare urgente e necessario un amico del Parlamento che lo aiuti a risolvere gli intricati sistemi dell'Amministrazione attraverso dei suggerimenti o proposte di legge che non nascano da fantasiose alchimie giuridiche, ma dall'esperienza fatta con le quotidiane disfunzioni dell'apparato pubblico, con il contatto diretto e la pratica conoscenza di ciò che il cittadino concretamente si attende dallo Stato e dai suoi apparati.

PARTE TERZA

IL DIFENSORE CIVICO NELLE REGIONI

CAPITOLO PRIMO

DIECI REGIONI ITALIANE HANNO UN DIFENSORE CIVICO

1.1 - PREMESSA. LA COSTITUZIONE E L'OBUDSMAN REGIONALE. LE PREVISIONI STATUTARIE.

Quello che si è potuto realizzare concretamente dell'idea di O. in Italia è stata la figura del Difensore Civico (D.C.) regionale. Non sono molti gli autori che si sono addentrati sul perché di questa realizzazione a base regionale e sulle ragioni invece che hanno caratterizzato la paralisi del progetto di un Commissario parlamentare. Ipotesi se ne possono fare molte, ma indico quelle che considero più rilevanti: per il C.P. la difficoltà più grossa rimane quella della sua natura giuridica, della natura e dei limiti dei suoi poteri e delle sue competenze; non si è riuscita a sbloccare la situazione di stasi che si è venuta a creare fra proposte diametralmente opposte; ha prevalso in molti la preoccupazione paralizzante di non rientrare nei rigorosi canoni della costituzione e forse, come ho già detto più volte, fino a che non si avrà il coraggio di uscire dai limiti troppo angusti e definiti della Carta Costituzionale non si potranno creare, nel nostro ordinamento, quei nuovi istituti indispensabili per dare ai principi della costituzione stessa nuova linfa vitale e una maggiore compiutezza.

Ad esempio una possibilità di O. statale per le regioni sarebbe configurabile con il Commissari del Governo al quale l'art. 124 cost. attribuisce il compito di soprintendere alle funzioni amministrative esercitate dallo Stato e di coordinarle con quelle esercitate dalla Regione. Ma è la stessa norma ad escludere il Commissario Governativo dalle competenze tipiche di un O.; in effetti tutta la sua attività con l'organo Regionale è limitata alla mera opera di coordinamento con le funzioni amministrative esercitate dallo Stato.

Dicevo che è proprio la Costituzione ad aprire le porte ad un O. regionale. Per l'appunto l'art.123 Cost. prevede che lo Statuto delle regioni "stabilisce le norme relative all'organizzazione interna". Nel momento di redigere le loro carte fondamentali però, soltanto tre regioni italiane (Toscana, Liguria e Lazio) hanno approfittato di questa previsione costituzionale, inserendo nei loro statuti articoli che riguardano l'istituzione di un Difensore Civico. Tra l'altro le norme statutarie non delineano in modo netto questa nuova figura limitandosi ad affidare al D.C. il compito di "chiedere notizie sulla amministrazione regionale" (Lazio) o di curare, "a richiesta dei singoli cittadini il regolare svolgimento delle loro pratiche presso l'amministrazione regionale" (Toscana); soltanto la regione Liguria definisce qualche cosa di più dicendo che "il difensore civile ha la funzione di constatare, su richiesta o di propria iniziativa, la regolarità amministrativa", e il qualche cosa di più è la previsione dell'iniziativa d'ufficio.

Comunque tutti e tre gli statuti nulla dicono in ordine alla nomina o elezione, ai rapporti col Consiglio Regionale, ai poteri d'indagine e a quelli decisionali rimandando il tutto alla legge regionale ordinaria. La maggior parte delle regioni, che hanno istituito il D.C. non hanno, d'altra parte, nessuna norma statutaria che lo preveda ma con semplice legge hanno fatto leva sul dettato dell'art. 117 Cost. che dà potere legislativo alle regioni per quanto concerne l'ordinamento dei propri uffici e degli enti amministrativi dipendenti da essa. Nulla ha impedito quindi che i Consigli regio-

nali istituissero un organo che, ricevendo i reclami dei cittadini o agendo di propria iniziativa, riferisse al consiglio stesso dell'andamento dell'amministrazione per migliorarne il funzionamento con riforme generali o interventi diretti a sanare disfunzioni settoriali. Rimane vero, però, che la facilità con la quale l'O. regionale si è affermato è dovuta in gran parte alla sua figura giuridico-istituzionale frutto di un largo compromesso fra le forze politiche.

Una figura che solleva molti dubbi proprio in relazione alla sua efficacia ma che, comunque, era l'unica possibile perché potesse essere accettata da forze politiche molto eterogenee (dal M.S.I. al P.C.I.) e non incontrasse gli invalicabili limiti posti dagli articoli della Costituzione e dalle leggi costituzionali.

Andiamo dunque a vedere da vicino questo D.C. attraverso un'analisi comparata delle leggi regionali che lo prevedono.

1.2 - DIECI LEGGI REGIONALI SUL DIFENSORE CIVICO

Entriamo nel "particolare" del D.C. delle nostre regioni. La prima regione che lo ha istituito è stata la Toscana (L.R. 21.1.74 n°7) seguita dalla Liguria (L.R. 6.6.74 n°17) e poi da tutte le altre: Campania (L.R. 11.8.78 n°23), Umbria (L.R. 22.8.79 n°48), Lombardia (L.R. 18.1.80 n.° 6), Lazio (L.R. 28.2.80 n°17), Friuli Venezia Giulia (L.R. 23.4.81 n°20), Puglia (L.R. 9.7.81 n° 38), Marche (L.R. 14.10.81 n°29) e Piemonte (L.R. 9.12.81 n° 50); varie altre proposte sono in fase più o meno avanzata di approvazione (fra queste quella dell'Emilia Romagna che risale al novembre del 1980 e che prenderò in esame in questo lavoro di comparazione).

Il dilagare del D.C. in ogni regione è oramai un fenomeno generale e che porterà presto (ogni regione ha una sua proposta o una legge già approvata) all'introduzione di questo nuovo organo presso tutte le Amministrazioni regionali del nostro paese. Dato che

l'approvazione del D.C. è stata quasi sempre frutto di accordi fra tutte le forze politiche, anche se non sono mancati accesi contrasti che hanno bloccato le proposte per anni, e dato che le presenze di queste forze si ripetono nelle medesime proporzioni in quasi tutti i consigli regionali, ne è scaturito che il D.C. riproponga i suoi caratteri fondamentali ovunque, presentandosi quasi come identico istituto in ogni regione. Ma non mancano le diversità e le soluzioni originali.

A. DESIGNAZIONE E NOMINA

La regola generale è che il Consiglio Regionale elegga il D.C. a maggioranza di due terzi. Tale previsione risponde al principio che vuole il Difensore quale organo del Consiglio, anche se indipendente da questo, a difesa dei cittadini nei loro rapporti con l'Amministrazione Regionale, e risponde anche alla necessità di sganciare il D.C. dalle maggioranze governative; infatti, ovunque, la maggioranza di due terzi coinvolge necessariamente l'opposizione. Questa rigida percentuale per l'elezione viene attenuata in quelle regioni, Lombardia, Lazio (qui per la prima votazione si richiede una maggioranza di tre quarti), Friuli Venezia Giulia, dove sono previste elezioni a maggioranza assoluta quando, in genere dopo la quarta votazione, nessun candidato ha superato la maggioranza di due terzi. Nelle Marche poi, qualora non si raggiunga la maggioranza di due terzi neanche alla quarta votazione, si procede al ballottaggio fra i due che hanno riportato il maggior numero di voti; in caso di parità sarà eletto il più anziano.

Alquanto discutibile appare la votazione per appello nominale prevista in Toscana e in Umbria. Se si vuole un D.C. indipendente dalle parti non si dovrebbero adottare metodi elettorali che danno la possibilità di controllare il voto dei consiglieri con le inevitabili

influenze e pressioni di natura politica che tale voto palese porta con sè. La nomina del D.C. viene effettuata con decreto del Presidente della Regione, ad eccezione del Lazio dove viene nominato dal Consiglio Regionale.

B. INELEGGIBILITÀ, INCOMPATIBILITÀ E DECADENZA; I REQUISITI.

Tutte le regioni indicano in modo abbastanza dettagliato e approfondito le cause di ineleggibilità e incompatibilità del D.C..

Non sono eleggibili all'ufficio di Difensore Civico:

- 1) i membri del Parlamento ed i consiglieri regionali, provinciali e comunali;
- 2) i membri della commissione di controllo sugli atti dell'amministrazione regionale, del Comitato regionale di controllo e delle sezioni decentrate, gli amministratori di enti, istituti o aziende pubbliche;
- 3) gli amministratori di enti ed aziende a partecipazione pubblica, nonché i titolari, amministratori e dirigenti di enti e imprese che abbiano con la regione rapporti contrattuali per opere o per somministrazioni, o che da essa ricevano a qualsiasi titolo delle sovvenzioni.

L'incarico di Difensore Civico è incompatibile con ogni altra carica elettiva pubblica e con l'esercizio di qualsiasi attività di lavoro autonomo o subordinato, nonché di qualsiasi commercio o professione.

Come si può vedere, quindi, ogni regione, soltanto l'Umbria non prevede le cause di incompatibilità, si è preoccupata di assicurare, almeno da un punto di vista formale, la più totale indipendenza ed autonomia da influenze di qualsiasi genere. Anzi alcune regioni hanno voluto definire anche i limiti positivi, le condizioni, i requisiti per essere candidati all'ufficio di D.C., indicando le cate-

gorie all'interno delle quali questo deve essere scelto: e così l'Emilia Romagna dà la possibilità di diventare D.C. soltanto a magistrati e avvocati dello Stato che non esercitino nella regione da almeno tre anni, a Prefetti della Repubblica, a segretari generali di comuni e provincia a riposo da almeno tre anni e ad avvocati liberi professionisti con almeno venticinque anni di toga. Ugualmente particolareggiata la lista dei requisiti elencati nell'art.7 com.2 della legge pugliese: "il Difensore Civico deve essere scelto fra cittadini che siano professori ordinati di università in materie giuridiche, magistrati anche a riposo, avvocati patrocinati in Cassazione da almeno dieci anni". Ma rispetto a queste richieste di requisiti, che ritengo troppo restrittive e che limitano alquanto la rosa dei possibili candidati, preferisco le formule più generali, ma altamente significative, del Friuli Venezia Giulia: "essere scelto fra persone in possesso di peculiare competenza giuridico amministrativa e che diano garanzie di indipendenza, obbiettività e serenità di giudizio", e della Campania: "deve essere scelto fra persone munite di peculiare competenza giuridico amministrativo"; simile contenuto normativo si ritrova nella legge marchigiana la quale assegna l'ufficio del difensore civico a "persona in possesso di laurea in giurisprudenza e che, per esperienze acquisite presso le amministrazioni pubbliche o nella attività professionale svolta, offra la massima competenza di garanzia giuridico-amministrativa, di probità e obbiettività di giudizio".

Il contrastare con cause di ineleggibilità o di incompatibilità, o il non rispondere ai requisiti di nomina, comporta in tutte le regioni, la immediata decadenza dall'incarico; questa va comunque dichiarata dal Consiglio e, per tale decadenza o annullamento dell'elezione, vanno seguite, in quanto applicabili, le norme che regolano l'eguale materia per i consiglieri regionali.

C - DURATA IN CARICA E REVOCA

Il D.C. dura in carica cinque anni e cioè lo stesso periodo di tempo per il quale il Consiglio regionale è stato eletto; l'unica eccezione è data dal Piemonte dove il D.C. dura in carica tre anni.

In caso di scioglimento anticipato dell'assemblea regionale il D.C. decade dal suo ufficio, pur conservando i suoi poteri fino all'insediamento del nuovo eletto. Soltanto quattro regioni (Marche, Lombardia, Friuli e Toscana) ammettono la possibilità di rielezione mentre le altre la escludono, almeno quella immediatamente successiva. Tutte le regioni, esclusa l'Emilia Romagna, prevedono espressamente l'istituto della revoca del D.C. "per gravi motivi connessi all'esercizio delle sue funzioni". Per revocare il D.C. è necessaria la stessa maggioranza che lo ha eletto.

Escluse le cause della revoca e la possibilità di decadere, il D.C. esaurirà l'esercizio delle sue funzioni alla fine del mandato.

D. SEDE E DOTAZIONE ORGANICA; INDENNITÀ DI FUNZIONE

Al D.C. verrà corrisposta un'indennità pari a quella dei Consiglieri Regionali. Unica eccezione a questa normativa generale e comune a tutte le regioni viene dalle Marche che attribuisce al proprio D.C. "lo stipendio base corrisposto al Direttore Generale dei Ministeri aumentato di una somma pari all'indennità integrativa speciale prevista per i dipendenti civili dello Stato".

Ogni D.C. avrà in dotazione un ufficio con un organico adeguato al lavoro che avrà da svolgere e le dimensioni demografiche della regione. La sede dell'ufficio è stabilita ovunque presso il Consiglio Regionale. Soltanto nel Friuli Venezia Giulia "qualora il Difensore Civico ravvisi l'esigenza del funzionamento dell'Ufficio anche in forma decentrata, lo stesso potrà istituire corrispondenti locali, avvalendosi di uffici e strutture dell'amministrazione regionale".

Questa possibilità, dell'utilizzo delle strutture regionali ai fini della conoscenza di atti, per qualsiasi altra esigenza, è indicata in ogni legge istitutiva. Il D.C. ha anche la direzione tecnica e gerarchica dell'ufficio; egli stabilisce mansioni e compiti e nessun suo sottoposto può essere trasferito o rimosso senza il suo consenso. Anche se il personale del suo ufficio gli è stato passato dall'amministrazione regionale, è logico che il D.C. ne disponga in piena autonomia si da rendere concreto il principio di indipendenza dal Consiglio Regionale e dalle sue amministrazioni.

E. COMPITI DEL DIFENSORE CIVICO E SUOI POTERI

Fra le due opzioni fondamentali che fanno dell'O. o un controllore della P.A. o un difensore del cittadino nei confronti di determinati apparati pubblici, gli O. regionali italiani, e il nome di difensore civico lo rileva chiaramente, rientrano quasi esclusivamente nella seconda posizione.

I legislatori regionali hanno comunque previsto il controllo sul regolare svolgimento delle pratiche presso gli uffici regionali non come attività primaria, ma quale conseguenza di una sollecitazione giunta dall'esterno al D.C.. Cominciamo ora ad entrare dettagliatamente in quelle che sono le funzioni del D.C. e ad esaminare quali poteri gli sono stati attribuiti per assolverli.

Compito fondamentale di tutti gli O. regionali, fino ad ora istituiti, è quello di assicurare il regolare svolgimento delle pratiche presso gli uffici regionali nonché il loro sollecito disbrigo. Il D.C. è un organo della regione e, in quanto tale è legittimato all'intervento presso gli uffici dell'amministrazione regionale, di enti o aziende dipendenti dalla regione. Ma diverse leggi hanno esteso la possibilità d'intervento del D.C. anche presso Enti delegatari di funzioni amministrative regionali. La facoltà concessa a questo tipo di O. locale è limitata alla semplice indagine conoscitiva dello stato delle

pratiche: ciò che il D.C. può contestare e portare all'attenzione degli organi statuari della regione sono soltanto le modalità o i tempi di svolgimento di una determinata pratica amministrativa.

I soggetti legittimati a richiedere l'intervento del D.C. sono il singolo cittadino, ma anche un Ente o associazione o un semplice gruppo collettivo che abbia un qualche interesse al regolare svolgimento di procedimento amministrativo.

Ma al D.C. è riconosciuta, quasi in ogni regione, pur con diversi accenti, la possibilità di intervenire d'ufficio per casi analoghi a quelli che gli sono stati sottoposti o, in altri casi, quando ritenga importante il suo interessamento per sollecitare l'amministrazione di fronte a palesi disfunzioni del suo apparato.

Per quanto riguarda poi la forma delle richieste, queste possono essere presentate anche oralmente o a mezzo telefono; il normale procedere comunque esige la presentazione di un reclamo scritto.

Una previsione particolare è fatta dall'art.2 della legge regionale del Lazio la quale recita che "in armonia con i principi statuari dell'azione amministrativa regionale il Difensore Civico ha il compito di concorrere all'esercizio della partecipazione regolare all'attività degli uffici della Regione nonché degli Enti, delle aziende e delle società da essa dipendenti". Se in "quella partecipazione popolare" ci vediamo il senso di una più profonda partecipazione pratica riusciamo, da questa chiara enunciazione, ad evidenziare uno dei principi motori che hanno spinto le Assemblee regionali ad introdurre il D.C. fra i loro organi. E questa è una novità assoluta rispetto alle precedenti esperienze di O. che abbiamo esaminate. Sfogliando i resoconti dei dibattiti svolti per l'approvazione delle leggi istitutive del D.C., si vede come la maggior parte delle sottolineature fatte dai consiglieri regionali mettano in risalto la funzione di strumento per una partecipazione piena del cittadino alla vita amministrativa da attribuire all'O. regionale. Si vede soprattutto in lui quell'uomo che fa da tramite fra il potere e i cittadini.

D'altra parte penso che soltanto le regioni avrebbero potuto cogliere in modo pieno quest'aspetto della figura dell'O.: esse infatti sono sorte proprio come risposta all'esigenza di accrescere i momenti partecipativi e democratici nel nostro paese, obiettivo che si è voluto concretizzare nel decentramento politico-amministrativo. La regione Lazio è arrivata al punto di indicare a chiare note l'intento primario del D.C., ma per le altre questo obiettivo, pur essendo implicito, è ugualmente chiaro e determinato.

Il D.C. risulta essere, alla luce delle sue competenze e poteri, una classica magistratura di influenza. Egli è indipendente dall'organo che lo ha emanato, anche se in alcuni casi può essere invitato dallo stesso consiglio regionale ad iniziare un'inchiesta.

Sono questa sua indipendenza, la nomina svincolata (per quel che è possibile) dai giochi di parte, il prestigio personale di cui gode presso l'opinione pubblica, che assicurano un certo successo alle segnalazioni che egli deve fare, a seguito dei reclami, o al Presidente della Giunta o al Consiglio regionale.

Fra i suoi poteri, e mi sembra che sia proprio il minimo, è compresa la possibilità di accedere ad ogni ufficio rientrante per legge nel suo campo d'interventi, il poter prendere visione di atti e documenti che interessino il corso dell'indagine e il chiedere informazioni a funzionari tecnici e dirigenti dell'amministrazione regionale intesa in senso lato. Ripeto è il minimo che si potesse attribuire al D.C. per svolgere con reale efficacia la sua opera.

Si era detto che una delle sue funzioni primarie è quella di conoscere, seguire, constatare lo stato di una pratica presso gli uffici della regione e gli strumenti con il quale è stato dotato mirano appunto al perseguimento di tale scopo.

F. PROCEDIMENTO

Sul procedimento che il D.C. e il cittadino devono seguire si è riscontrata una sostanziale uniformità fra le varie leggi in vigore e

le altre proposte; unico elemento di diversità, per altro marginale, è dato dai differenti tempi stabiliti fra un momento e l'altro dell'iter procedimentale.

Esaminiamo un'ipotesi comune. Un cittadino o un ente che abbiano in corso una pratica o abbiano un qualsiasi interesse a un procedimento amministrativo in fase di svolgimento presso le amministrazioni o gli enti della regione, rientranti nella competenza del D.C., hanno diritto a chiedere informazioni sullo stato della pratica o del procedimento; se dopo un determinato periodo di tempo (mai più di un mese) il cittadino o l'ente non ricevono risposta possono chiedere l'intervento del D.C.. C'è da specificare che non tutte le leggi prevedono questa parte dell'iter: la legge delle Marche, per esempio, ammette l'intervento diretto del D.C. senza bisogno della preventiva richiesta d'informazioni, che risulta essere il più delle volte inutile, presso l'amministrazione interessata. Il D.C., quindi procederà all'esame della pratica congiuntamente al funzionario che se ne occupa.

È questo il momento più qualificante dell'attività del D.C. che appare qui un po' come l'avvocato del cittadino il quale non avrebbe avuto altrimenti speranze, a meno che non avesse interessato qualche "politico", di sapere come e quando la sua pratica sarebbe finita. Il D.C. stabilisce poi per il funzionario il tempo, e in alcuni casi le modalità, per la definizione della pratica o del procedimento, dandone immediata notizia al cittadino o all'ente reclamanti che ne hanno interesse.

È da aggiungere il particolare rilievo che la legge piemontese dà a questo intervento del D.C. nell'iter procedimentale; questa stabilisce che il D.C. non si limita a constatare il ritardo o l'irregolarità, ma formula esplicitamente sulla questione rilievi e conclusioni che vengono portate a conoscenza oltre che del reclamante, del responsabile del servizio e del Presidente della Giunta Regionale, anche del Presidente del Consiglio il quale, a sua volta, interessa le commissioni consiliari competenti per materia le quali possono ritenere la meritevole di discussione.

Nei casi di particolare importanza i problemi sollevati dal D.C. possono essere discussi anche dal Consiglio Regionale.

Scaduto il termine massimo per l'evasione della pratica senza che questa sia giunta a maturazione, il D.C. informerà del caso l'ufficio di Presidenza del Consiglio, lo stesso Presidente della Regione perché prendano gli opportuni provvedimenti.

Nell'ipotesi che il D.C. incontri resistenze attive o passive, da parte dei preposti agli uffici presso i quali sta svolgendo l'indagine, egli potrà proporre agli organi competenti della amministrazione di appartenenza la promozione dell'azione disciplinare, a norma dei rispettivi ordinamenti. È evidente che qualora nell'esercizio delle sue funzioni, il D.C. venga a conoscenza di qualche reato, egli ha l'obbligo di denunciarlo all'autorità giudiziaria; questo per ogni D.C. sia che la sua legge istitutiva lo preveda sia che non lo preveda.

La regione Lazio prescrive inoltre che il D.C. è tenuto al segreto d'ufficio. Norma logica, e direi quasi naturale, anche questa pur non essendo prevista in tutte le regioni.

Un ultimo aspetto della procedura riguarda il rapporto con gli altri ricorsi di natura amministrativa, con le azioni promovibili in sede giurisdizionale ordinaria o amministrativa. Le posizioni per questo settore risultano abbastanza differenti fra le varie regioni. Scelte precise sono state operate da Campania e Lazio, che escludono la contemporaneità degli interventi, e dalla Regione Marche e dalla regione Piemonte, le quali affermano, in due precisi articoli, che il ricorso al D.C. non esclude le altre vie e viceversa; tutte le altre regioni tacciono sull'argomento; ma la tendenza che sembra rinvenire dalla prassi (nelle regioni Toscana, Liguria e Umbria, dove il D.C. opera da anni) conferma largamente le scelte legislative di Marche e Piemonte.

G. RELAZIONI E PUBBLICITÀ DELL'ISTITUTO
E DELLA SUA ATTIVITÀ

C'è una regione, la Lombardia, che ha inventato un'ampia e specifica normativa sulle relazioni al Consiglio Regionale.

È questo lo strumento finale del D.C.: è l'occhio e l'orecchio che riferiscono al braccio ciò che hanno visto e udito perché questo provveda concretamente ad operare. Il principio, forse esposto in maniera troppo semplicistica, della vita dell'O. regionale italiano sembra proprio quello suddetto.

La regione Lombardia obbliga il suo D.C. ad inviare al Consiglio una relazione sull'attività svolta nell'anno precedente, segnalando i casi in cui si sono verificati ritardi o irregolarità e formulando osservazioni e suggerimenti. Pertanto la legge vuole un occhio e un orecchio "pensanti" e non semplici osservatori.

Vuole insomma che il D.C., nel momento in cui si collega con l'organo legislativo, indichi le "sue soluzioni" ai problemi che è venuto incontrando; soluzioni che non rientrano fra le sue responsabilità e possibilità, ma che possono essere realizzate con gli strumenti in mano a legislatori regionali. Ma il D.C. può anche inviare, in ogni momento, relazioni su questioni specifiche per casi di particolare importanza o comunque meritevoli di urgente considerazione. Il contenuto di questo articolo della legge lombarda lo si ritrova in tutte le altre normative regionali sul D.C.. Questa norma sta a significare che il rapporto operativo fra D.C. e Consiglio non deve essere basato sul semplice scorrere di fogli e cartelle o nella formale comunicazione annuale delle cose fatte e dei suggerimenti che egli propone al Consiglio. Piuttosto si vuole un rapporto vivo e vitale, confortato dalla continua attenzione che il potere politico presta al D.C..

È questo il punto nodale del significato stesso del D.C.: se l'istituto non riceve adeguato ascolto da parte del Consiglio Regionale, col passare del tempo anche la sua carica critica nei confronti delle amministrazioni regionali si verrà stemperando. Il compito

del Consiglio, che dà vita ed esecutività al lavoro del D.C., è di esaminare attentamente le relazioni e di tenere nel dovuto conto le osservazioni e i suggerimenti in esse contenuti; di adottare le determinazioni di competenza che ritenga opportune e di invitare i competenti organi statutari della Regione, in particolare la Giunta e i singoli assessorati, ad adottare le ulteriori misure necessarie con particolare riguardo: a) alla modifica della struttura dei servizi ed uffici; b) alla revoca di incarichi dei dirigenti di servizi, quando ricorrano gli estremi di legge; c) alla promozione di eventuali provvedimenti disciplinari; d) alla sostituzione, nell'espletamento di singoli atti e procedure, del funzionario il cui operato ha dato luogo all'intervento del D.C.

Ma, al di là delle previsioni legislative, più o meno severe e dettagliate, l'efficacia dell'azione del D.C. è rimessa alla sensibilità del Consiglio Regionale, alla autorità che lo stesso D.C. sia riuscito a conquistarsi presso gli uffici amministrativi e alla risonanza pubblica che viene data ai suoi interventi. A questo proposito viene in risalto l'ultimo comma della legge del Friuli Venezia Giulia che obbliga l'amministrazione regionale "a pubblicizzare adeguatamente attraverso i propri canali d'informazione, le attività e i risultati dell'Ufficio del Difensore Civico". Quello della conoscenza di questo organo regionale e della pubblicizzazione di quanto fa è uno dei più grossi problemi per la nuova istituzione ed avremo modo in seguito, parlando del D.C. toscano Italo De Vito, di occuparci meglio dell'argomento.

Un'altra questione della quale il primo D.C. italiano si è occupato è la periodicità da dare alle relazioni del Consiglio. Infatti molte regioni la prevedono annualmente e altre semestralmente.

La tendenza è comunque verso la prima soluzione in quanto due relazioni in un anno, proprio alla luce dell'esperienza toscana, risultavano essere troppo ravvicinate. Non c'era il tempo sufficiente per avere un quadro della situazione tale da consentire di trarre soluzioni e suggerimenti validi e meritate.

A titolo di pura conoscenza riporto due norme delle leggi dell'Emilia Romagna e delle Marche che brillano più per originalità che per importanza.

Una è contenuta nel progetto di legge sul D.C. emiliano romagnolo all'art. 5 com. 2 che così recita: "Il Consiglio Regionale può deliberare in ogni tempo su richiesta di un terzo dei suoi componenti, di sentire alla conferenza dei capo-gruppo il Difensore civico su questioni di interesse regionale "rientranti nella sfera delle sue attribuzioni".

La positività di un simile sistema può risiedere nel fatto che tutti i gruppi politici presenti in Consiglio possono essere investiti direttamente delle questioni di natura generale toccanti l'amministrazione e delle quali si stia occupando il D.C.

L'altra norma, quella marchigiana, obbliga il D.C. ad inviare relazioni anche "all'organo o ufficio il cui operato è stato soggetto dell'indagine".

È una forma di responsabilizzazione anche questa, non più dei gruppi politici, ma dei funzionari singoli, che può sfociare anche, e ciò sarebbe altamente produttivo per l'economia amministrativa dell'Ente Regione, in una sorta di collaborazione tra uffici, D.C. e, sempre più direttamente, con gli stessi cittadini.

CAPITOLO SECONDO

I POSITIVI RISULTATI DELL'ESPERIENZA DEL DIFENSORE CIVICO TOSCANO

2.1 - PREMESSA

Dalla parte teorica a quella pratica. Di fatti l'esperienza del D.C. regionale, dopo un periodo di elaborazione in seno ad alcuni statuti, dopo la presentazione e approvazione di numerose leggi istitutive, è giunta a piena maturazione con la nomina di un primo D.C. delle regioni. Prenderò in considerazione dunque l'attività di questo perché costituisce un materiale sufficiente per trarre qualche conclusione sul come sia andata la parte del rodaggio. La regione che per prima ha provveduto all'istituzione di un suo D.C. è la Toscana, la cui legge risale al gennaio del 1974. Tra il 1978 e il 1961 vi è stato un vero e proprio boom del D.C., ma per gli istituti di questo periodo, tra ritardi per l'elezione e fase d'insediamento, ancora non si conoscono che poche relazioni: è pertanto a quest'ultime che farò riferimento per vagliare l'attività svolta dal succitato D.C. regionale.

La prima relazione ad essere stata scritta fu quella del dott. Italo De Vito, D.C. della Toscana e primo in Italia. Tale relazione risale al 1975 che fu il primo anno della sua attività.

(Da ciò si può vedere che tra legge istitutiva e nomina del D.C. passa un anno e a volte anche più; le Marche, ad esempio, pur avendo approvato la legge nell'ottobre del 1981 ancora non ha provveduto all'elezione e forse questa non si farà che nell'autunno del 1982).

La relazione al Consiglio Regionale si compone generalmente di tre parti: una introduttiva nella quale il D.C. presenta le sue considerazioni sull'istituto, una seconda nella quale vengono elencati i vari tipi di intervento e alcuni singoli casi di particolari gravità, ed un'ultima intitolata "problemi di interesse generale", con la quale il D.C. mette in risalto deficienze dell'apparato pubblico regionale delle quali si sono lamentati molti cittadini e che aspettano soluzioni di più vasto respiro che non i casi che hanno toccato una singola pratica o un solo procedimento. Quasi sempre, a conclusione delle sue relazioni, il De Vito aggiunge alcune note sullo stato delle relazioni pubbliche che il suo istituto ha intrapreso con associazioni, comitati, ma soprattutto con la stampa, radio e televisione. Il D.C. toscano è stato il pioniere degli O. regionali italiani ed è quindi naturale che abbia avvertito profondamente l'esigenza di farsi conoscere, di far conoscere la giovane istituzione che dirigeva ai cittadini della sua regione, e non solo a quelli.

Osservazioni sull'organizzazione dell'ufficio poi, sul suo personale, sono indicate oltre che da De Vito, anche da altri. D. C., istituiti in questi ultimi anni.

Senza seguire l'ordine sistematico delle relazioni di De Vito, preferisco affrontare subito le note e i dati caratteristici della sua attività,

Questa si concretizza negli interventi. Fin dal 1975 si sono delineate tre direttive esclusive di tendenza nelle quali si è incanalato il lavoro del D.C. toscano. La cosa caratteristica è che solo uno dei tre tipi di intervento è da considerarsi come strettamente legato alla previsione normativa sul D.C., mentre gli altri due sono scaturiti da una prassi che si è venuta sempre più consolidando col passare del tempo.

2.2. - L'INTERVENTO PRESSO GLI UFFICI REGIONALI

L'intervento previsto a norma di legge deve essere rivolto verso gli uffici dell'amministrazione regionale. Per uffici regionali l'art.2 L.R. 21.1.74 n°7 della Toscana, intende tutta "l'Amministrazione Regionale, gli enti e le aziende dipendenti".

Soltanto il 35% degli interventi sono stati però diretti verso la categoria prevista dalla legge.

Questo dato non può certo essere considerato come un fallimento della legge, bensì il segno che di un D.C. c'era bisogno, ma non solo per l'amministrazione regionale, come potremo aver modo di constatare parlando degli altri tipi di intervento.

Uno dei più grossi capitoli d'azione per il D.C. presso l'amministrazione regionale è stato determinato dai ricorsi degli stessi dipendenti regionali per questioni riguardanti i loro rapporti di lavoro e di assistenza nei confronti appunto della regione; stato giuridico ed economico del personale regionale, inquadramento nella fascia funzionale superiore, assolvimento di mansioni superiori, personale dello Stato trasferito alla Regione - ricongiunzione servizi ai fini previdenziali, concorsi banditi dall'Amministrazione regionale, individuazione dell'ente tenuto all'assistenza nei riguardi del personale proveniente dall'ENALC, INAPLI, INIA-SA nella fase di transizione per il passaggio nei ruoli regionali, pensioni. Queste ultime in particolare sono state fonte di notevole lavoro per il D.C., perché, come egli stesso porta a considerare, "la Regione ha dovuto accogliere personale dalle provenienze le più diverse e, quindi, con stato giuridico, trattamento economico ed ordinamento pensionistico l'uno differente dall'altro". In effetti i primi anni di attività del dott. De Vito hanno coinciso con la fase di assestamento organizzativo e strutturale delle regioni, il periodo nel quale venivano ultimate le deleghe e i relativi trasferimenti di personale dallo Stato. Infatti i momenti più significativi di questa delegazione di ampie funzioni, in applicazione dell'art. 118 della Costituzione, sono la

legge 22.7.75 n° 382, anno in cui il D.C. inizia la sua attività, e il D.P.R. 27.7.77 n° 616 emanato in attuazione della legge del '75 e che viene a coincidere con il periodo di lancio e di maturazione del D.C. toscano. Dopo il '77 i ricorsi al D.C. non saranno più monopolizzati dai dipendenti regionali, ex statali passati al nuovo ente locale, ma cominceranno a spaziare, inserendosi in maniera equilibrata nel contesto di tutto ciò che può interessare l'Amministrazione regionale. Cito a proposito alcuni casi che considero significativi: inquinamento dell'aria e dell'acqua in dipendenza di scarichi di rifiuti urbani e di attività industriali, utilizzazione per la derivazione di acque da fiumi e perforazione di pozzi per uso irriguo o industriale; finanziamento di opere pubbliche di interesse degli enti locali, ai sensi della legge regionale 2 agosto 1972, n° 24; approvazione di strumenti urbanistici e determinazione delle indennità di espropriazione; autorizzazioni alla apertura e all'esercizio di campeggi; autorizzazione per la trasformazione di terreni coltivati e boscati in vigneti specializzati; disciplina del commercio.

Come si può vedere l'agricoltura, il commercio, il turismo e anche l'industria e l'artigianato sono diventati settori abituali di intervento del D.C., e questo mano a mano che la conoscenza e la fiducia nel nuovo istituto venivano diffondendosi. Lo stesso De Vito annota con soddisfazione, alla fine delle sue relazioni, che "gli uffici di volta in volta interessati hanno provveduto alla definizione delle pratiche per le quali era stato invocato l'intervento del D.C., o fornito soddisfacenti chiarimenti circa il loro corso". Queste affermazioni sono la più cara risposta a chi temeva l'inefficienza del nuovo istituto che, a detta loro, avrebbe fatto la fine di Don Chisciotte contro i mulini a vento. La realtà si è dimostrata molto più positiva delle previsioni: il D.C. non ha avuto mai bisogno di segnalare agli organi statutarî della Regione ritardi o inadempimenti incontrati nell'esercizio delle sue funzioni tali da motivare il ricorso a "provvedimenti disciplinari di cui al capo II della legge regionale 6.9.73, n° 54".

2.3 - GLI INTERVENTI PRESSO GLI UFFICI NON REGIONALI

Quasi la maggioranza assoluta dei reclami giunti al D.C. toscano riguardano enti pubblici non regionali ma dello Stato o di enti locali minori (ministeri, enti o aziende statali, province, comuni, istituti previdenziali e assistenziali).

Di fronte a questa ingente massa di ricorsi De Vito si è trovato a dover operare una scelta fondamentale, scelta che avrebbe condizionato la fisionomia stessa dell'istituto, ma non solo per la Toscana, bensì anche per tutti i suoi parenti stretti che andavano nascendo in Italia.

La scelta era fra il rinchiudersi nei confini rigidi e delineati della legge, tradendo così le aspettative, la fiducia di numerosi cittadini, oppure accogliere, in armonia con lo spirito stesso della legge, che mira ad attenuare gli attriti fra cittadino e P.A., anche questi ricorsi riguardanti amministrazioni o enti non regionali. La scelta del De Vito fu per la seconda soluzione, confortato anche da parte della dottrina (in un seminario tenuto alla Università di Siena nel 1975 si sottolineava come il D.C. avrebbe avuto una funzione costituente, cioè di formulazione di norme di comportamento connesse all'inserimento in un contesto amministrativo tradizionale di questa nuova originale figura). Questa scelta infatti ha prodotto in concreto una ridefinizione dei limiti e delle responsabilità del D.C.: egli stesso ha sconvolto quelli che erano i compiti, le procedure, le attribuzioni, i rapporti con i cittadini così come li avevano definiti la legge del 1974. Ma l'aver intrapreso questa strada, favorevole all'allargamento della sfera di attribuzione, che vuole dare la più ampia risposta alle attese dei cittadini, ha conferito alla regione a al suo nuovo istituto un prestigio notevole, proprio perché si è voluto venire incontro nel migliore dei modi a quella parte "di cittadini sfiduciati e indifesi, senza alcun formalismo, ma in modo semplice, diretto ed immediato" (De Vito).

Il tipo di intervento più frequente che è stato richiesto al D.C., presso uffici non regionali, ha riguardato il trattamento pensionistico (pensioni di guerra, per fine servizio, di vecchiaia, di invalidità, ecc.). “Il problema, quale che sia l’ente erogatore, si presenta sempre gravissimo per i lunghi tempi richiesti da una lunga serie di adempimenti e dalla complessità delle procedure” (De Vito). Il D.C. toscano ha potuto fare ben poco di fronte ai cronici problemi che affliggono gli enti pensionistici, in particolare l’I.N.P.S.; infatti si è chiesto, in questi ultimi tempi, al nostro maggiore ente previdenziale di assolvere a compiti di assistenzialismo generalizzato, trasformando le pensioni, specie quelle di invalidità in “stipendi sussidiari” finalizzati all’arrotondamento di bilanci familiari. Poco può fare un D.C., regionale contro le scelte politiche (sicuramente da rivedere!) di governi e parlamenti. Il suo intervento si è limitato a pochi casi, “avuto riguardo a particolari stati di disagio economico, all’età dei postulanti, alla condizione di emigrati all’estero”. Situazioni come queste mettono in evidenza il giusto limite di un istituto modellato sull’O.: non si può pretendere, nè si vuole, egli ponga rimedio alle scelte del mondo politico; le sue responsabilità riguardano il buon funzionamento ed il celere servizio degli apparati amministrativi soggetti alla sua competenza, ma per quanto riguarda le finalità e le strutture dell’amministrazione egli non può che limitarsi a dare suggerimenti e consigli alla luce delle disfunzioni che verifica. Ma in molti altri casi la sua azione presso uffici dell’amministrazione statale, centrale e periferica della sua regione, e di quella degli enti locali minori si è rivelata proficua e ha ottenuto buoni risultati. Infatti, quando non ha dovuto scontrare contro le carenze croniche degli apparati, come nel caso delle pensioni, la sua voce è stata sempre ascoltata di buon grado da funzionari e dirigenti riuscendo a dare un’equa soluzione ai casi propostigli.

2.4 - L'ATTIVITÀ DI CONSULENZA E DI ASSISTENZA

Il terzo gruppo di interventi che esulano dalle specifiche attribuzioni legislative del D.C., si concretizza nell'attività di consulenza e di assistenza. Questo genere di interventi, presente fin dal primo di vita del D.C., hanno avuto un lento, ma inesorabile processo di crescita nel corso dei successivi anni. Anche questo fenomeno è indice dello stato di smarrimento e di disagio nel quale molti cittadini si trovano quando devono venire in contatto con la P.A.. In questo tipo di servizio il dott. De Vito ed i suoi collaboratori hanno dovuto far leva non solo sulla loro preparazione tecnico-professionale, ma anche sulle loro doti umane cercando di instaurare un rapporto di sincera fiducia con i cittadini. Un aspetto questo che ha giovato alquanto, evitando che cittadini esasperati da situazioni paradossali o ignoranti del procedere amministrativo, intraprendessero inutilmente la via dei ricorsi amministrativi o delle azioni giudiziarie. I consigli, i suggerimenti, le indicazioni, i chiarimenti nelle materie più disparate hanno evitato a cittadini e Amministrazione scontri spropositati e praticamente inutili.

Il D.C. toscano ha fatto anche uso in questo tipo di rapporti delle sue esperienze passate, conoscenze personali, cognizioni giuridiche, buon senso, spirito di comprensione per indirizzare, guidare, rendere informati individui inermi, sprovvisti, assolutamente bisognosi di essere illuminati. L'istituto, e chi lo dirige, ha in sostanza dimostrato che per superare i mali della burocrazia è necessario dar fondo non solo alle energie e alla forza di regolamenti, decreti, circolari ministeriali, ma anche a tutte quelle potenzialità umane che vanno al di là delle leggi e che le completano. Ma la caratteristica dell'imprevedibilità delle consulenze e delle forme di assistenza che possono essere richieste, ha comportato anche, per l'ufficio del D.C., una dotazione di materiale giuridico-legislativo sufficientemente ampia e specializzata, sì da permettere di consigliare ed assistere in maniera precisa.

A questo riguardo il dott. De Vito accenna nelle note conclusive

delle sue relazioni al Consiglio alla necessità di dotarsi di una biblioteca propria, senza bisogno di ricorrere sempre ad attrezzature altrui. Chiese anche, dopo il primo anno, un ampliamento dell'organico dell'ufficio che fu portato, l'anno successivo, da quattro a otto elementi.

L'ultima sistemazione di natura organizzativa fu la creazione nel 1976 di un archivio moderno e funzionale che gli permettesse, in futuro, la rapida consultazione dei casi risolti per quei nuovi, ma sostanzialmente identici casi, che gli fossero presentati.

2.5 - PROBLEMI DI INTERESSE GENERALE

Avevamo osservato per tutti gli O. la loro posizione di osservatori del panorama amministrativo di uno Stato, di un ente, di una regione o comune. Anche il D.C. toscano ha finito con l'interessarsi di problemi di natura generale quando molti ricorsi si richiama- vano ad una stessa situazione e quando la soluzione di queste non poteva essere affidata ad una semplice sollecitazione nei confronti di un funzionario, ma esigeva la segnalazione della questione agli organi statutari della regione, ad un consiglio municipale, ad enti o associazioni. Ed anche in questo campo l'opera del D.C. si è rivelata preziosa e decisiva, quando questo si è impegnato, con pazienza e determinazione, a ricercare una soluzione non di puro compromesso, ma che, rispettando la legge e le regole del buon senso, tenesse il più possibile presente gli interessi delle parti in causa. Così nel caso dell'acquedotto del Reno dove si sono scontrate le posizioni dell'Azienda Municipale Gas e Acqua del comune di Bologna, che voleva realizzare nel 1977 un acquedotto a servizio di circa trenta comuni emiliani, e la posizione del Comitato di Valle della Limentra (Lentula) che faceva presente allo ufficio del D.C. i gravissimi danni derivati da una tale imponente opera: sommersione di abitazioni, strade, attrezzature turistiche, elettrodotti,

strutture produttive, seminativi irrigui; praticamente la scomparsa della Comunità della Valle della Limentra che era stata sempre gelosamente legata alla sua terra; a questi si aggiungevano pericoli di natura geologica dato che la zona interessata dall'invaso principale era soggetta a frequenti e imponenti movimenti franosi. Il D.C. si adoperò fattivamente presso la regione toscana perché questa aprisse una seria trattativa con l'Azienda bolognese dell'Acqua e del Gas per ricercare, di comune accordo, soluzioni meno dannose per il patrimonio ecologico, produttivo e culturale della zona montana interessata dall'invaso.

2.6 - I TIPI DI INTERVENTO COME SEGNO DELLA MATURAZIONE DELL'ISTITUTO

Alla fine del 1977 il dott. De Vito considerava finita l'opera di assestamento dell'istituto; questo aveva risposto pienamente alle previsioni della legge e si era spinto enormemente oltre mettendo in risalto un vuoto, un punto debole nei rapporti fra cittadino e P.A. che se non affrontato avrebbe condotto ad una lacerazione sempre più profonda di questi rapporti. Ma, dalla pur breve esperienza svolta, il De Vito giunge alla conclusione di un bisogno di rilanciare, in termini qualitativi e di maggiore incisività nel tessuto amministrativo, l'azione e la figura del D.C.. Questa sua posizione risultava, e risulta, sostenuta dai tipi d'intervento, dagli svariati settori dei quali si era occupato e dalle aspettative che questa originale magistratura regionale aveva sollevato. In un allegato della relazione del 1977 egli indica in maniera dettagliata "gli interventi per materie e percentuali" da lui svolti nel corso dell'anno e che ritengo opportuno riportare per giudicare, alla luce dei fatti, la validità di questo istituto, validità che ho sempre sostenuta: trattamento di quiescenza e di previdenza (20%); Urbanistica, Lavori pubblici, Edilizia abitativa (14%); Stato giuridico ed economico

del personale della Regione e degli Enti trasferiti (12,50%); Enti pubblici vari (14%); Agricoltura e Foreste-Caccia e Pesca (4,50%); a queste grosse voci d'intervento se ne aggiungono altre più piccole, ma ugualmente indicative della capacità d'azione del D.C. nei campi del commercio, turismo, assistenza sanitaria e farmaceutica, istruzione pubblica e musei-biblioteche, industria e artigianato, tutela del lavoro e occupazione, difesa del suolo e della natura, inquinamento, profughi e deportati civili, assegni familiari e pensioni estere. È interessante confrontare questi dati con quelli del 1980-81, cioè di quattro anni dopo, per vedere se il D.C. ha mantenuto inalterata la sua fisionomia riguardo alle materie di intervento. Alcune cifre balzano immediatamente alla luce: ridotti di tre volte gli interventi per lo Stato giuridico ed economico del personale regionale e degli enti trasferiti, sintomo questo dell'ormai realizzato periodo di assestamento degli organici del personale della regione; sempre alto, intorno al 20%, il capitolo che riguarda il trattamento di quiescenza e di previdenza e le pensioni di guerra; significativi anche i sensibili aumenti di due settori ormai rientranti pienamente nelle competenze della regione: stato giuridico ed economico del personale degli Enti ospedalieri e di altri Enti pubblici locali, voce inesistente nel 1977 e che copre il 4% degli interventi nel 1980 e l'11% nel 1981; l'altro settore è l'assistenza sanitaria, farmaceutica e ospedaliera che va dal 3% del 1977 al 4% del 1980 fino al 6,30% del 1981. Nel complesso il numero delle voci percentualmente individuabili, intorno al 3-4%, sono aumentate, a testimonianza che il pubblico ha scorto sempre più precisamente la capacità di intervento del D.C., senza più richiedere la sua opera in settori assolutamente estranei alla sua zona d'influenza. Ma la specializzazione dell'intervento del D.C. e la richiesta sempre maggiore di una sua azione nel campo dell'assistenza sanitaria, unitamente ai quasi assoluti poteri che la Regione si è vista assegnare in questo campo della vita amministrativa, hanno portato il dott. De Vito a formulare un auspicio al Consiglio regionale perché preveda una competenza del

D.C. specifica in questo campo. Egli ha parlato di “difesa dei diritti del malato” e “avrebbe individuato nel D.C. l’organo al quale il malato può rivolgersi per esporre le proprie doglianze nel caso che non abbia trovato soddisfazione in sede di U.S.L.”

2.7 - GLI INTERVENTI ORALI E IL PROBLEMA DEL DECENTRAMENTO DELL’UFFICIO

In altre analisi statistiche, ricavate da sette anni di attività, dal 1975 al 1981, è possibile ricavare delle conclusioni interessanti e la necessità di alcune modifiche e aggiustamenti della legge istitutiva.

Il primo dato da mettere in risalto è il numero assoluto degli interventi nei primi sette anni di attività: questi ammontano a 8.620, con una media annua di 1.230 casi trattati; da tener presente che si è andati crescendo dai 400 interventi del 1975 ai 2.140 del 1981. Molte le considerazioni che questo primo dato ci suggerisce: innanzi tutto l’aumento del lavoro proporzionalmente verificatosi con l’aumentare della conoscenza dell’istituto col passare degli anni; l’istituto diventa centro di attenzione per gruppi e categorie di cittadini sempre più vaste (gli aumenti di anno in anno vanno dai 200 ai 400 interventi); la necessità di un aggiornamento dell’organico dell’istituto, ma ciò anche in relazione alla distribuzione territoriale degli interventi all’interno della Regione (problema che esamineremo fra poco).

Un altro elemento, che nasce da una osservazione statistica compiuta dal 1978 in poi, è dato dagli interventi orali. Sappiamo come gli interventi dell’Ufficio sono provocati o da esposti scritti o da doglianze espresse oralmente, di persona o a mezzo telefono, Per i primi il D.C. imposta la procedura di legge costituendo la classica pratica, cioè forma un fascicolo d’ufficio in cui viene raccolto il ricorso, i documenti, le note e, via via, tutta la corrispondenza; per i secondi, invece, il D.C. procede a l’istaurazione di un “colloquio

informale nel quale - esposti i termini della questione - vengono valutati e discussi tutti gli elementi, dati chiarimenti, formulati consigli” (De Vito, relazione 1981). Le cifre che riguardano questo aspetto del D.C. toscano ci indicano un costante e forte aumento degli interventi orali (dai 530 del 1978 ai 960 del 1981): contro un aumento più contenuto di quelli scritti (dagli 850 ai 1.180 sempre nello stesso periodo); se questa tendenza dovesse mantenersi, si può ipotizzare che tra qualche anno il numero degli interventi orali supererà quello degli scritti. Una evoluzione che ci fa notare come il pubblico, che viene a contatto con il D.C., preferisce sempre di più un rapporto pratico, concreto, informale, slegato da ogni vincolo burocratico, e che, in conclusione, si fida molto di più del contatto diretto e personale piuttosto che di quello epistolare e formale.

Un'altra interessantissima valutazione, che il dott. De Vito compie nella sua relazione del 1981, è quella che concerne la distribuzione degli interventi nelle varie province toscane. Nel 1981 la sola Firenze aveva suscitato il 63% degli interventi del D.C. (nel 1980 erano stati il 56%); le prime province dopo Firenze erano Pisa e Livorno, rispettivamente col 10% e col 9%; le ultime, Siena ed Arezzo, avevano solo il 2% degli interventi (una percentuale di poco superiore l'avevano registrata nel 1980). Anche rapportando i dati ai valori della popolazione, la provincia di Firenze risulta essere ancora in testa con 11,15 ricorsi per 10.000 abitanti, distaccando notevolmente tutte le altre province assestate su valori che vanno dal 4,90 di Grosseto all'1,30 di Lucca. Lo stesso dott. De Vito osserva che “il più frequente ricorso all'opera del D.C. (nella provincia di Firenze) è legato ad altri elementi (oltre a quelli economici, di composizione sociale, di grado culturale, di mentalità degli abitanti, in genere più aperta nei grandi centri) e, tra questi, in un modo preponderante alla possibilità di accesso all'ufficio, condizionato dalla vicinanza, dalla frequenza e dall'onere finanziario dei mezzi di collegamento, dalla durata della permanenza nel capoluogo della regione in rapporto ai propri impegni”. Questo limite di natura

territoriale è valutato in modo serio e cosciente dal D.C. toscano il quale sottolinea al riguardo “l’esigenza di una migliore strutturazione dell’ufficio che, attraverso un’organizzazione decentrata, ne renda facile l’accesso ai cittadini”. Questo ultimo particolare, quello dell’accesso ai cittadini, è stato uno dei maggiori problemi che il D.C. si è posto nel corso della sua attività; egli è stato sempre convinto che la massima conoscenza dell’istituto e dei suoi compiti, unita ad una struttura semplice ed agile, fossero gli ingredienti migliori per un successo dell’opera del D.C.. E per questo che il De Vito avanza delle proposte concrete di riforma per l’istituzione di funzionari ben esperti da qualificare “itineranti”, con il compito di portarsi, in un giorno della settimana e in ore prestabilite, presso ogni capoluogo di provincia per ricevere e ascoltare i cittadini, raccogliere i loro esposti, fornire loro indicazioni e consigli. L’altra soluzione, sempre a detta del De Vito, consisterebbe nell’attribuire un funzionario già in servizio presso degli uffici periferici della Regione o presso un ente locale titolare di deleghe regionali il compito, più limitato, di raccogliere le istanze e di trasmetterle all’Ufficio fornendo ai cittadini, se del caso, qualche utile chiarimento; verrebbero, cioè, istituiti dei funzionari “corrispondenti”. A questo proposito non possiamo non ricordare la già esaminata previsione, che è anche un’anticipazione, contesa nella legge istitutiva del D.C. nella Regione Venezia Giulia per cui “qualora il D.C. ravvisi l’esigenza del funzionamento dell’ufficio anche in forma decentrata, lo stesso potrà istituire corrispondenti locali, avvalendosi di uffici e strutture dell’Amministrazione regionale”,

2.8 - PUBBLICHE RELAZIONI, STAMPA E STUDI SUL DIFENSORE CIVICO

Si è detto più volte come il D.C. toscano abbia, in tutti i modi, cercato di far conoscere la giovane istituzione di cui è titolare. Ma

anche gli altri D.C. delle regioni italiane, fin dalle loro prime relazioni, hanno sempre evidenziato l'aspetto "pubblicità e stampa", rendendo conto di quanto l'istituto stesso e la Regione avevano fatto nel corso dell'anno per diffondere la conoscenza del D.C.. Il dott. De Vito elenca nelle sue relazioni al Consiglio tutti gli interventi della stampa e della televisione pubblica e privata; c'è da riconoscere che l'interessamento dei mass-media verso la figura del D.C. si è venuta sempre accrescendo. A questa si è unita l'attenzione sempre più profonda degli studiosi di giurisprudenza, in particolare docenti di diritto costituzionale ed amministrativo, i quali hanno dato vita, in molte università italiane, a dibattiti, tavole rotonde, incontri di vario genere sulle tematiche inerenti all'O. delle regioni italiane.

Particolarmente preziosi sono stati comunque gli scambi di idee e di esperienze fra gli uffici dei D.C. italiani. Il de Vito, fra l'altro, ha agganciato, fin dai primi anni, rapporti con l'O. di altri paesi e con l'International Ombudsmen Institute, oltre ad aver aderito all'International Bar Association Ombudsmen Committee che organizza congressi, incontri e seminari a livello mondiale.

CAPITOLO TERZO

ATTIVITÀ DEI DIFENSORI LIGURE E UMBRO

Ho ritenuto opportuno aggiungere alla figura centrale del D.C. toscano, quella di due altri D.C., precisamente della Liguria e dell'Umbria. Il primo perché segue nell'ordine cronologico il dott. De Vito nella nomina dei vari D.C. italiani, il secondo, perché di recente elezione, è indicativo del clima di maggiore ragionevolezza e minore entusiasmo che circondano gli O. regionali italiani.

3.1 - IL DIFENSORE CIVICO DELLA REGIONE LIGURIA

La sua creazione risale al 1977, primo anno della sua attività. A presiedere l'ufficio viene chiamato il dott. Domenico Riccomagno, che risulta quindi essere il secondo D.C. delle regioni italiane. I toni della sua prima relazione annuale al Consiglio Regionale risentono del fondamentale clima di fiducia e di simpatia che hanno animato e accompagnato gli inizi del D.C. toscano. Scarsi i motivi di critica, mentre sono esaltate le potenzialità dell'istituto. Questo viene presentato come uno strumento decisamente nuovo e capace di controllare e promuovere le procedure riguardanti atti e provvedimenti in mano all'amministrazione regionale. Si fa riferimento al suo procedere spedito e sgombro da qualsiasi intralcio burocratico;

si sottolinea come il D.C. ligure sia dotato, per disposizione dello statuto regionale, della facoltà di procedere d'ufficio. Questo si concretizza in interventi per pratiche similari che si trovino nell'identica posizione di quella per la quale è stato chiesto l'intervento del D.C. ed ha, altresì, facoltà di accertare, di propria iniziativa, il normale corso di pratiche pendenti presso gli uffici regionali e le eventuali disfunzioni degli uffici stessi nei rapporti con i cittadini. Quest'ultimo aspetto della legge ligure finisce con l'esaltare quella forma di collaborazione fra Ente Pubblico e D.C., per il miglioramento delle strutture amministrative e della loro funzionalità, che è caratteristico di molti O. nel mondo. In questo tipo di rapporto si perde l'intervento e la presenza del cittadino leso, o presunto tale; il D.C. non assume la figura di tutore del privato interesse del singolo, bensì quella, decisamente più sociale, di farsi interprete di interessi generali della collettività che viene danneggiata, senza neanche saperlo, dalla cattiva impostazione e dal cattivo funzionamento delle strutture pubbliche. Il dott. Riccomagno scrive ancora nella sua relazione che il D.C. ligure non ha incontrato grosse difficoltà per quanto concerne la conoscenza del suo istituto trovandosi sommerso, fin dal primo anno, da un "imponente mole di ricorsi" e tutto questo "prima ancora che l'ufficio fosse convenientemente sistemato al Consiglio Regionale". Ma, se in Liguria non sono mancate forti aspettative e ampie attribuzioni di fiducia verso il nuovo istituto, si è pure rilevato come i reclamanti abbiano eccessivamente mitizzato il nuovo istituto. L'impegno del D.C. ligure si è dovuto far sentire proprio per ridimensionare l'immagine eccessiva che del suo ufficio si era prodotta fra il pubblico della regione. La specifica conoscenza giuridico ed istituzionale delle funzioni e dei poteri del D.C. ha contribuito al fenomeno della "tipizzazione" degli interventi e della loro concentrazione come già si è verificato in Toscana dopo tre o quattro anni di attività.

3.2 - IL DIFENSORE CIVICO DELLA REGIONE UMBRIA

Ben diversa l'accoglienza riservata al D.C. umbro entrato in opera il 24 marzo 1980. A distanza di quasi sette anni dall'istituzione del primo D.C. in Italia si ha l'impressione di come si sia giunti ad una fase di maturazione critica che non potrà non portare importanti e positivi sviluppi. Infatti, se l'essere usciti dal clima di incondizionata fiducia dei primi anni ha messo a nudo difficoltà e limiti che si agitano intorno a questa moderna magistratura, ciò ha avuto come conseguenza quella di aver portato il D.C. su un piano di maggiore serietà e maturità. È innanzitutto cresciuto l'interessamento di giuristi e politici; si è venuto allargando il campo delle proposte di potenziamento; si è cominciato a pensare con convinzione all'utilità di un Commissario Parlamentare Nazionale.

Dicevo che questo maggiore spirito critico è presente proprio nei più diretti operatori del settore, primi fra tutti gli stessi D.C.. Quello umbro, Gorkj Giuseppe Fornari, mette subito in risalto, nella sua relazione al Consiglio per l'anno 1980, le ragioni della non immediata affermazione dell'ufficio e il modo particolare con il quale è stata chiesta la sua opera. Una prima causa di relativo insuccesso è data dalla "diffusa abitudine di molti di rivolgersi a 'chi può' spendere una parola di benevola presentazione." Di conseguenza l'ufficio stesso è stato visto con relativo scetticismo ed anche i cittadini che vi si sono rivolti non hanno disdegnato di "affiancare a quella attività (del D.C.) l'intervento di una 'persona' che 'può dare una mano' ed una speranza di più sicuro o perlomeno di più immediato successo." Ritengo significativo, a questo punto, riportare le percentuali dei tipi d'intervento richiesti al Difensore Fornari. Le richieste si sono così articolate: il 10% presso gli uffici regionali, il 30% presso uffici non regionali e il 60% quelle consistenti in attività di assistenza verbale o di consulenza. Il dato evidenzia la mancanza di fiducia e la preferenza, come si è già detto, di altre "strade", di altre "vie" a quelle che una legge regionale può offrire.

Un'altra ragione che ha condotto alla ritardata affermazione dell'Ufficio del D.C. è il fatto che gli interventi richiesti con maggiore frequenza hanno per oggetto pratiche per le quali già lungo, e talvolta teso, è stato il contrasto con l'ufficio che le ha trattate. A questo si aggiunga che le richieste presentate per lettera ai pubblici uffici ottengono spesso una risposta che non tratta tutte le questioni dedotte e il più delle volte viene fornita solo dopo ripetute sollecitazioni. Senza contare che è quasi impossibile risolvere il caso attraverso un colloquio diretto, magari telefonico con l'ufficio competente. Un ulteriore elemento di difficoltà, che inevitabilmente ha generato sfiducia e incomprensione, nasce molte volte quando il comportamento contestato della P.A. è stato invece determinato da una puntuale aderenza alle norme del diritto o alle direttive impartite entro i limiti di una giusta discrezionalità amministrativa; così che l'opera del D.C. in simili casi va diretta (e naturalmente anche questa attività di utile importanza) solo a convincere il cittadino che la P.A. ha agito bene. A questo decalogo di negatività e di ostacoli Gorkj Giuseppe Fornari è anche capace di contrapporre una serie di aperture alla speranza e ad un futuro buon funzionamento dell'Istituto. Egli concorda, insomma, sul giudizio fondamentalmente positivo che viene dato da altri D.C. regionali (De Vito, Riccomagno) anche se condiziona la formulazione di un tale giudizio all'attuazione di riforme miranti al potenziamento dell'Istituto. Egli afferma che è necessario dare maggiore concretezza alla partecipazione popolare all'attività degli uffici della regione e degli organi (enti, società, aziende) da essa dipendenti. Questa concretezza dovrebbe far sì che "l'ufficio del D.C. sia un organo che contribuisca a mutare il comportamento indifferente dei pubblici funzionari, ad imporre ad essi prontezza e facile comprensione per le difficoltà del cittadino; un organo che partecipi alla formazione di una amministrazione efficiente ed imparziale in ogni settore." Questione preliminare per realizzare quanto suddetto è una positiva risposta alle esigenze del pubblico che invoca un notevole

ampliamento della competenza del D.C.. In questa direzione la regione Umbria è all'avanguardia rispetto alle altre in quanto, nella sua legge sul D.C., è inserito un articolo, il secondo, che all'ultimo comma stabilisce che "il D.C. qualora nello svolgimento della sua attività venga a conoscenza di disfunzioni o disservizi presso altri uffici della P.A., deve informare gli organi statutari regionali con apposita relazione". Certamente questo potere di semplice informazione e segnalazione sembra apparire insufficiente, ma è pur sempre una considerevole base di partenza. Infatti è già avviata in sede dottrinale e politica sulla necessità di dotare il D.C. di un minimo di poteri decisionali.

CAPITOLO QUARTO

CONCLUSIONI CRITICHE SULL'OMBUDSMAN REGIONALE ITALIANO

La quantità delle leggi istitutive di un D.C., l'esperienza del D.C. toscano da noi esaminata, quelle più recenti di D.C. di Liguria, Umbria e Lombardia costituiscono un complesso sufficiente per poter fare delle valutazioni fondate sull'unica realizzazione italiana della figura di O. e per poterne trarre delle conclusioni che indichino la strada per una evoluzione qualitativa dell'istituto.

Le questioni dottrinarie sollevate in questi ultimi dieci anni, da quando cioè si è incominciato a parlare di un D.C. da inserire negli statuti regionali, si sono sempre più venute qualificando e, quello che mi appare maggiormente positivo, hanno finito con l'acquistare un carattere di netta concretezza.

Non si è più parlato in termini generici: se fosse opportuno, ad esempio, trasferire un O. svedese nel nostro paese e quali scompensi o ostacoli tale trasferimento avrebbe comportato; la maturazione della nostra dottrina si è compiuta quando la dipendenza, magari solo ideale, dai modelli stranieri è venuta a mancare quasi completamente. Certamente non ci si può dimenticare di ciò che si è venuto realizzando nel mondo nel decennio 1960 - 1970 a proposito dell'O., ma il dato positivo consiste nel fatto che oramai in Italia si

discute di una figura tutta nostra, inserita pienamente e di diritto nel nostro sistema costituzionale, con problemi che nascono dalla nostra particolare indole, in stretta relazione con i nostri principi istituzionali e amministrativi. Mi è sembrato importante sottolineare tutto ciò in quanto questo è l'indice di una mentalità giuridica italiana che si sta sempre più interessando del D.C. delle regioni.

Se ci si riferisce ancora all'O. scandinavo o anglosassone, lo si fa per dovere di cronaca o per trarne spunti a sostegno delle proprie tesi, ma con la precisa coscienza che si sta parlando di un istituto italiano che, se pur lontanamente richiama la figura dell'O., è frutto della nostra esperienza giuridica, è frutto di precise scelte di ordine politico operate dai nostri consigli regionali. Al di là, comunque, della indiscussa italianità del D.C. delle regioni, rimane il fatto che il nostro O. non è ancora giunto ad una piena maturazione. Non poteva essere altrimenti data la sua giovane età; come si è visto in altri paesi, specialmente negli stati nordamericani, questa strana magistratura si presta a svariate applicazioni per tutto ciò che possa riguardare il controllo sulla P.A. e la difesa degli interessi semplici e di fatto dei cittadini.

La prima osservazione che si può fare, scorrendo quanti autori delle più diverse tendenze hanno scritto, è che tutti indicano prospettive di evoluzione per il D.C.; tutti, i favorevoli e gli sfavorevoli, i sostenitori più accaniti e i critici più severi; infatti chi ha accolto l'istituto con simpatia e benevolenza vede di buon grado un suo utilizzo in campi sempre più vasti dell'amministrazione e con poteri più incisivi; chi invece ha rilevato, a suo giudizio, un sostanziale fallimento dell'istituto ha finito col porre delle condizioni precise alla sopravvivenza del D.C.: o procedere ad un allargamento delle competenze e dei poteri, o andare incontro all'estinzione per esaurimento, provocato dall'inefficacia e dall'impotenza.

I critici, insomma, positivi o negativi hanno detto un generale "sì" al D.C. nel nostro ordinamento pur formulando i suggerimenti, le modifiche, le riforme e le soluzioni più disparate.

Andiamo ad esaminare quelle più significative per importanza, in quanto su queste c'è stato un generale pronunciamento, e per originalità, in quanto sono quelle che aprono nuove ed interessanti prospettive al D.C..

4.1 - ESTENSIONE DELLA COMPETENZA DEL DIFENSORE CIVICO SULLE LEGGI DELEGATE AGLI ENTI LOCALI

La più delicata delle questioni che si è presentata al D.C., ma anche ai legislatori regionali e alla dottrina, riguarda l'estensione della competenza del D.C. agli atti degli Enti locali delegatari di funzioni amministrative regionali.

Le leggi istitutive di alcune regioni prevedono espressamente che il D.C. possa seguire lo svolgersi di una pratica anche presso gli Enti locali per le delegate, ma altre regioni, e sono la maggioranza, tacciono sull'argomento creando non poche difficoltà ai loro D.C. i quali si ritrovano ugualmente di fronte a richieste d'intervento per atti emessi da Enti locali su materie delegate dalle Regioni.

Il dott. De Vito e il dott. Riccomagno, rispettivamente D.C. di Toscana e Liguria, non hanno esitato ad estendere la loro competenza anche sull'attività amministrativa svolta dagli Enti locali nell'esercizio delle funzioni loro delegate dalle regioni e questo "seguendo il principio, pur controverso, della permanenza della titolarità delle funzioni all'ente delegante" (Roberto Bin); è da precisare comunque che ambedue hanno richiesto nelle loro relazioni annuali al Consiglio Regionale che lo stesso provvedesse, con apposita integrazione normativa della legge istitutiva, a legalizzare la loro scelta di fatto.

In dottrina la questione è dibattuta vivacemente e sono i segnali negativi a prevalere su quelli positivi. Si nega all'Amministrazione regionale l'arbitraria attribuzione di una perdurante "regionalità"

degli atti compiuti da enti locali in materie delegate, con la conseguente estensione di competenza del D.C.. Questa presunzione appare sempre meno sostenibile, per autori come Zecca, specie alla luce delle norme contenute nella L. 22.7.1975 n° 382 e nel D.P.R, 24.7.1977 n° 616. Si contesta il fondamento secondo cui si vorrebbe che un organo, il D.C., creato nell'ambito dei principi di organizzazione interna ad un ente, la Regione, pretenda di interferire nell'attività di un altro ente al quale sono state delegate delle funzioni perché le svolgesse in piena autonomia e con principi organizzativi suoi propri (tra i quali può esservi quello di munirsi di un D.C. di sua emanazione al quale soltanto spetterebbe allora di intervenire).

Interessante soluzione al problema viene dalla legge ligure la quale prevede l'estensione dei poteri del D.C. alle pratiche svolte da enti locali nell'ambito di funzioni delegate dalla Regione, quando tale estensione sia contemplata tra le modalità della delega nella relativa specifica legge. Questa posizione risulta interessante agli occhi di Zecca "non già per la possibilità che apre al legislatore di vincolare l'Ente Locale ad accettare di volta in volta, per determinate materie, l'intervento di un organo regionale (ciò che appare anzi di discutibile opportunità politica), quanto per le possibilità che chiude al D.C. di intervenire in tutti gli altri casi in cui la delega non contempli siffatta estensione di poteri sull'attività svolta dall'Ente locale delegato". Ma il problema, che poi è l'unico veramente grosso sollevato dalla legislazione regionale sul D.C., non si sarebbe neppure posto allorché, vigendo nella sua originaria formulazione l'articolo 62 della legge 10.2.1953 n. 62, la Corte Costituzionale (sent. 24.2.72 n° 40), investita della legittimità della designazione della Commissione Statale quale organo di controllo degli atti amministrativi emanati dagli enti locali nelle materie loro delegate dalla regione, respinse l'eccezione, considerando che la delega conferisce agli enti predetti soltanto "l'esercizio" di attività oggettivamente rientranti nelle funzioni proprie della Regione, come tali

assoggettabili pur sempre al controllo dell'organo statale. Ma, dopo l'abrogazione dei primi due commi della norma sopra citata e la esplicita attribuzione del controllo degli atti di cui trattasi ai comitati regionali (art. 4 22.7.1975 n° 382), si è affacciato il dubbio che la rilevanza dell'aspetto soggettivo della attività, in tal modo affermata, equiparasse del tutto gli atti stessi a quelli emanati dagli enti locali nell'esercizio delle loro autonome attribuzioni: con esclusione, cioè, della possibilità di qualsiasi gerenza al di fuori del normale controllo dei Comitati e delle sezioni. Ma penso, come il Trimarchi D.C. della Lombardia, che tale dubbio non abbia fondamento, considerando che è rimasto invariato il terzo comma dell'art. 62 della citata legge n. 62/1953, secondo il quale "la Giunta regionale può sempre sostituirsi alle Province, ai Comuni e agli altri Enti Locali nell'esercizio delle funzioni delegate in caso di persistente inerzia o violazione delle leggi o delle direttive regionali". È chiaro che l'intervento del D.C. verrebbe a coincidere proprio con queste situazioni (persistente inerzia o violazione delle leggi o delle direttive regionali) e per questo pienamente giustificabile, anche senza un'esplicita normativa, sia essa contenuta nella legge sul D.C. o nella legge delega, che preveda la sua possibilità di intervento.

4.2 - L'INTERVENTO DEL DIFENSORE CIVICO SU QUESTIONI PENDENTI DI FRONTE AGLI ORGANI DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

Avevamo visto, in sede di comparazione delle leggi regionali sul D.C., come sull'argomento le previsioni normative si esprimono esplicitamente solo in pochi casi. Per la maggior parte dei D.C., a cominciare dai primi che sono stati istituiti, si è dunque posto il problema dell'interessarsi o meno dei casi per i quali erano già state adite le normali vie del ricorso amministrativo o dell'azione giurisdizionale amministrativa.

Fra gli autori risalta subito la consueta posizione limitativa delle attribuzioni del D.C. tipica di Emilio Zecca. Egli approva in pieno la scelta legislativa di Lazio e Campania che precludono ai loro D.C. l'intervento in presenza di un ricorso amministrativo o giurisdizionale; indica questa come la strada da seguire a tutti gli altri D.C. (Umbria, Toscana, Lombardia e Liguria) che sono sull'argomento senza una esplicita norma e che quindi debbono operare una scelta in proprio. Le ragioni di una tale presa di posizione risiedono nell'opportunità di non creare concorrenze fra gli organi di controllo, generalmente considerati, e di non ingenerare pericolose confusioni fra i cittadini, con la conseguenza di far sorgere conflitti di competenza all'interno dell'ordinamento.

Tali allarmistiche previsioni, che non nascono certo da un'equa visione del problema, ma da un preconcetto atteggiamento di critica negativa e demolitoria della figura del D.C., risultano in netto contrasto con la serena, e a mio avviso, obbiettiva considerazione del D.C. lombardo: "se si accettasse il principio che non sia preclusa la richiesta di intervento del D.C. quando sulla questione siano pendenti ricorsi amministrativi e giurisdizionali, la mediazione del D.C. potrebbe favorire l'equo componimento in controversie di incerta soluzione con economia di spesa e minor spreco di attività nella fase contenziosa (questo ovviamente sempre che si aderisca all'avviso che il D.C. non sia soltanto un fissatore di termini per l'espletamento della pratica)". Di questo medesimo avviso sono anche gli altri D.C. che hanno dimostrato, nella prassi, di non volersi negare questo ulteriore campo d'intervento. Ciò risponde anche alla tendenza dei titolari dell'Ufficio di occupare, senza tante preoccupazioni, tutti i possibili spazi che la legge non abbia loro precluso, chiedendo, dopo un certo periodo di tempo finalizzato alla sperimentazione, che la competenza da loro empiricamente esercitata riceva il riconoscimento della legge.

Ma, sempre nell'ipotesi di ammettere la contemporaneità degli interventi tradizionali con quello del D.C., ci sono da registrare

le felici previsioni normative delle recenti leggi piemontese e marchigiana che consentono esplicitamente la possibilità del doppio intervento. Questo conferma che, al di là di iniziale perplessità e resistenze, la linea di condotta prevalente va verso un riconoscimento della competenza del D.C. anche in questa situazione particolare.

Sicuramente originale, ma per questo non priva di validità, è la proposta di Luigi Ambrosoli per un'ulteriore qualifica della competenza del D.C.. Egli avanza l'idea che "il vero D.C. non può che essere un avvocato che sostenga e difenda i diritti dei cittadini di fronte agli organi della giustizia amministrativa". Ambrosoli arriva a questa conclusione dopo aver premesso lo stato di profonda complessità e contraddittorietà nel quale è immersa la legislazione amministrativa nel nostro paese. Ciò condurrebbe troppo spesso l'amministrazione a dare risposte negative alle richieste di sollecitazione, per ritardi o inadempienze, fatte al D.C.. Considerata all'oggi la normativa dell'O. regionale al cittadino italiano, preso atto della risposta non soddisfacente comunicatagli dal D.C., dopo che questi ha espletato il suo intervento presso l'Amministrazione, non rimane che ricorrere agli organi di giustizia amministrativa o alla magistratura ordinaria. Ma, come dice lo stesso Ambrosoli, "non sempre il cittadino, soprattutto quello dotato di minore disponibilità finanziaria, si espone al ricorso giurisdizionale che comporta spese non indifferenti e fa correre il rischio che alla beffa si aggiunga il danno". Per questa semplice ragione il Nostro si domanda perché "come esiste l'Avvocatura dello Stato, pagata dalla collettività, per difendere lo Stato e i funzionari dello Stato nei confronti dei cittadini; come i Comuni, le Province, le Regioni, usando denaro pubblico affidano ad avvocati la difesa dei loro interessi anche nei confronti dei singoli cittadini; perché non dovrebbe esistere un'avvocatura del cittadino, cioè un istituto che consenta di farsi patrocinare gratuitamente quando intende rivendicare nei confronti di un ente pubblico un diritto che gli è stato negato". Naturalmente si dovrebbero stabilire le eventualità e le condizioni nelle quali po-

trebbe essere concesso il patrocinio; determinazioni queste assolutamente necessarie, perché se sono molti ora i casi in discussione presso i TAR, immaginiamo quanti potrebbero diventare con la possibilità del patrocinio gratuito. Certamente si richiederebbero al cittadino e ad un D.C. siffatto un alto senso di responsabilità e serietà; si renderebbe necessario, insomma, un grado di maturità che non so fino a qual punto sia stato raggiunto dalla nostra gente. Ma, al di là della proposta, che pure ritengo degna di considerazione nonostante le perplessità già espresse, viene spontaneo osservare come l'idea di un D.C. sia soggetta ad essere guarnita di accessori sempre più interessanti e sofisticati, che ne potrebbero fare uno strumento estremamente concreto e lontano da ogni demagogia di reale promozione democratica.

4.3 - GLI INTERVENTI PRESSO LO STATO E IL CARATTERE ESCLUSIVO DELLA COMPETENZA

Nell'interessarci dell'attività del D.C. toscano avevamo osservato, dalle prime statistiche, come una grande massa di ricorsi giunti al De Vito non riguardassero l'Amministrazione Regionale, o i suoi enti e aziende, ma le amministrazioni statali. Il De Vito operò per l'occasione una scelta coraggiosa, pionieristica e radicale accogliendo questi ricorsi e facendo il possibile per soddisfare le esigenze dei cittadini. Il tutto fu motivato da una scelta di opportunità e cioè di non frustrare le attese del pubblico verso il nuovo istituto, tenendo alta la tensione e la fiducia che lo circondava, in attesa che lo stesso potesse avere una più completa e penetrante utenza.

Tale scelta ha ottenuto l'approvazione di molti autori i quali hanno anche contestato che, nonostante il D.C. non sia provvisto di alcun potere di intervento presso gli uffici dello Stato, questo ha ottenuto sempre soddisfacenti risposte e un sollecito interessamento da parte dei funzionari statali per pratiche che necessitavano di urgente disbrigo.

Un po' meno entusiasta la posizione di Zecca il quale vede in questa "intermediazione ufficiosa" del D.C. fra cittadino e apparato pubblico statale una sorta di "garbata corrispondenza" che non ha prodotto niente di più "di una spontanea razionalizzazione dell'incerto sistema di relazioni pubbliche fra Stato e cittadino", ottenuta spendendo una "denominazione di prestigio", come afferma lo stesso D.C. toscano.

Sostanzialmente dello stesso avviso appare la posizione di Domenico Riccomagno, D.C. ligure, il quale, alla luce del suo secondo anno di attività, dichiara, a proposito dei numerosi interventi presso organi ed uffici statali: "con Roma invece si fa un po' più di fatica, ma, devo ammettere, nessuno cerca di porre ostacoli. L'ente statale più sordo? La Corte dei Conti, dove richieste di pensioni sono ferme da anni e anni". Più complessa, e cautamente moderata, la risposta data da Trimarchi, difensore lombardo, agli interrogativi che sorgono con tale tipo d'intervento. C'è da dire però, che questo D.C. ha potuto far tesoro dell'esperienza dei suoi colleghi. Anche Trimarchi si era preoccupato della delusione che avrebbe generato nell'opinione pubblica della sua regione un atteggiamento di radicale rifiuto degli interventi extra-lege; ma aveva anche, di fronte a se, la coscienza che "anche la più garbata segnalazione potesse essere fraintesa dal titolare dell'ufficio destinatario come illecita interferenza o, anche, essere interpretata come adozione, da parte del D.C., della non mai abbastanza deprecabile pratica delle raccomandazioni, che certamente può suonare offesa per il funzionario degno, conscio che il cittadino potrebbe rappresentargli direttamente e utilmente i propri problemi".

Sulla base di queste considerazioni la scelta del D.C. lombardo è stata di escludere, dichiarandole inammissibili, tutte le istanze concernenti rapporti meramente privati ai quali è del tutto estranea la P.A.; egualmente inammissibili sono state dichiarate le richieste d'intervento presso organi dell'Amministrazione dello Stato o presso enti dipendenti dallo Stato, tutte le volte che il loro ac-

coglimento avrebbe necessariamente richiesto qualche favorevole apprezzamento di merito. Il Trimarchi si è comunque sempre prodigato, soprattutto quando doveva dichiarare la inammissibilità del reclamo, per convincere l'istante dell'ingiustizia delle sue pretese. Ha accolto, invece, quelle richieste d'intervento relative a pensioni o ad indennità dovute a qualsiasi titolo, "allorché la certezza del buon diritto dell'istante, l'età avanzata e le ristrettezze finanziarie sembrava potessero giustificare una garbata segnalazione". A questa situazione, di relativa incertezza e sostanziale paralisi del D.C. di fronte alle richieste di intervento presso gli apparati statali, ha cercato di dare una risposta il dott. De Vito suggerendo nella sua terza relazione che "qualora il D.C., nello svolgimento della sua attività, venga a conoscenza o rilevi disfunzioni di altri uffici della P.A. che investono gli interessi della collettività può informare gli organi statuari della Regione con apposita relazione". La Regione disporrebbe così di un ulteriore canale di informazione per rimuovere eventuali ostacoli che potrebbero presentarsi sul cammino verso una piena realizzazione delle sue finalità; in particolare la regione, in questa ipotesi, "si porrebbe come intermediario tra la collettività e gli organi di vertice della P.A., sia pure in relazione ad argomenti non rientranti nella sua competenza" (Roberto Bin).

Queste relazioni speciali sono incluse nelle previsioni normative di quasi tutte le leggi regionali sul D.C. attualmente in vigore; esse riportano, per esempio, il caso, ricavato dalla terza relazione del D.C. toscano, oggetto di molte doglianze, dell'assenza di coordinamento fra l'intendenza di Finanza e l'ufficio regionale competente in fatto di procedimento per violazioni di legge sulla tassa di circolazione: problema che il D.C. ha presentato agli organi statuari, da parte dei quali "sono state rivolte premure ai gruppi parlamentari" per una soluzione legislativa della questione.

Un'ultima osservazione, in relazione ai problemi della competenza, la prendo in prestito da Emilio Zecca il quale, pur se con accento alquanto velleitario, che lui per primo si riconosce, for-

mula la proposta di affidare al D.C. una “competenza esclusiva d’intervento in ordine alle funzioni affidategli”. Il nostro autore si meraviglia sinceramente del fatto che “nel momento in cui s’introduce un’apposita figura istituzionalmente destinata a “seguire” le pratiche negli uffici per evitare che vi ristagnino e per ottenere che siano rapidamente evase, sembrerebbe naturale disporre che la stessa attività sia preclusa non solo ai tanti faccendieri, che pullulano nei nostri uffici pubblici, ma persino agli stessi amministratori, assessori, presidenti, deputati, ecc.”. La regola dovrebbe consistere nell’obbligo per qualunque impiegato regionale di segnalare le sollecitazioni che gli venissero da autorità, superiori gerarchici, estranei all’amministrazione in ordine ad affari di competenza del D.C.; le segnalazioni naturalmente andrebbero fatte allo stesso D.C. perché, a sua volta, informi il Consiglio Regionale e ne valuti ogni possibile implicazione. Concordo pienamente con tale proposta che arricchirebbe sicuramente il prestigio e il valore morale del D.C. oltre ad avere il benefico effetto di liberare i consiglieri regionali (e quelli che ho interpellato ne sarebbero ben lieti!) da quella massa di cittadini postulanti i quali sentono il bisogno della protezione del politico anche per il disbrigo delle piccole faccende. È vero che le ragioni di un simile stato di cose hanno origini profondamente radicate nel costume e nella storia del nostro paese e non è facile individuarne chiaramente le responsabilità o la misura di tali responsabilità in capo a questo o quel fattore; ma non discuterei molto sull’immediato effetto positivo consistente nel restituire alla loro funzione costituzionale e statutaria i consiglieri regionali, che si vedono ora, loro malgrado, costretti ad impiegare tempo ed energie per curare queste infelici clientele. Ma, a sostegno di una simile proposta, sta anche la considerazione dello stesso Zecca il quale osserva che si eviterebbe, con il carattere esclusivo della competenza in capo al D.C., “l’impressione che questo sia una sorta di “santo in paradiso” riservato ai poveri diavoli sprovveduti (permanendo ben altrimenti efficaci mezzi di accelerazione per gli ottimati), se ne renderebbe alquanto più credibile l’immagine e più attendibile

la sincerità degli intenti perseguiti”. Non mi sento di appoggiare, invece, le conclusioni drasticamente negative alle quali egli giunge: la sua tesi è che la fortuna del D.C. sia legata alla sua immagine scialba e sbiadita (la mancanza del principio del carattere esclusivo della competenza ne sarebbe la conferma), un’immagine accettata da tutte le maggioranze politiche regionali, perché in fondo il D.C. non dà fastidio a nessuno. Non voglio neanche chiudere gli occhi sulle innegabili carenze che pesano negativamente sul D.C., ma la strada di cancellarlo dalla scena giuridico-costituzionale non mi sembra la più meditata. Dobbiamo dare atto invece a questa nuova magistratura di aver aperto una piccola breccia sul muro di una mentalità amministrativa fatta di disimpegno, di interessi sommersi, di privilegi da mantenere a qualunque costo (tanto a pagare sono gli altri!) e che le speranze alimentate nei cittadini, le realizzazioni concrete che sono state compiute, l’impegno nei primi D.C., una maggiore conoscenza dell’istituto potranno contribuire a creare quella figura di O. all’italiana con sempre più forti capacità di incidere e di rimediare ai mali dell’amministrazione.

4.4 - LA RESPONSABILITÀ DEI FUNZIONARI

Quasi tutte le leggi istitutive prevedono che il D.C. ha il potere-dovere di individuare “fisicamente” il funzionario responsabile della trattazione di una particolare pratica. A questa si aggiunge la possibilità, per il D.C., di segnalare agli organi statutari della Regione, e in particolare al Consiglio, i casi in cui si sono verificati ritardi o irregolarità imputabili a dipendenti regionali, e tutto ciò anche in vista di eventuali provvedimenti disciplinari.

Con la legge sul D.C. si è data, quindi, pratica attuazione al principio costituzionale della responsabilità personale del pubblico dipendente, la cui applicazione viene sempre più invocata soprattutto per i funzionari dello Stato accusati di cronica inefficienza,

Ma la previsione normativa della responsabilità personale del funzionario cancella anche le critiche di chi tenta di disegnare il D.C. come un semplice “ufficio reclami” o “ufficio pubbliche relazioni”, o, peggio ancora, di chi vuole presentarlo come un inutile consolatore dei cittadini vessati dalla burocrazia che ricorrerebbero a lui come si ricorre al “telefono amico” o a una specie di “segretario galante della vita burocratica”. Che poi i D.C. operanti non abbiano fatto mai ricorso a tale strumento di pressione non svalida la validità dell’istituto, ma pone semmai degli interrogativi su come questo sia stato diretto fino ad oggi, Dobbiamo ricordare, a ragion del vero, che la maggioranza degli interventi del D.C. sono stati diretti nei confronti di funzionari statali per i quali non valgono le regole sulla responsabilità personale. Queste il D.C. può applicarle solo contro i dipendenti regionali invocando l’intervento del Consiglio e della Giunta. Ma il numero dei reclami contro l’Amministrazione regionale sono stati circa un terzo e per questi i D.C. non hanno mai rilevato gli estremi di una dolosità o grave colposità tale da giustificare la loro pubblica denuncia. Anzi da tutte le relazioni si è ricavata la profonda soddisfazione dei D.C. riguardo alla collaborazione ricevuta da parte dei funzionari regionali.

C’è il solito Zecca che accusa il D.C. di aver voluto cercare in ogni modo “di non compromettere quell’atmosfera di generale simpatia dalla quale l’istituto ama essere circondato”. Ugualmente infondata appare l’accusa di una eccessiva “neutralità” (che pure deve esistere) del D.C., il quale avrebbe finito per far cadere ogni responsabilità delle inefficienze riscontrate all’adozione di procedure sbagliate o alle difettose normative che regolano la vita delle regioni, piuttosto che sugli uomini dell’apparato.

Puntualizzando che quanto detto sopra è pur vero e che il D.C. può fare ben poco contro le carenze delle strutture (se non che proporre riforme), rimane il fatto della generale soddisfazione, espressa dagli stessi interessati, cioè i cittadini, riguardo all’azione svolta dal loro D.C.. Se questo è riuscito ad ottenere buoni risultati senza inasprire i rapporti con le amministrazioni, ma cercando di capire le

ragioni di ognuno e di favorire, dove possibile, una equa composizione dei contrasti, ciò mi sembra altamente positivo e decisamente incoraggiante per il futuro. D'altra parte sarebbe puerile immaginare il D.C. come un giustiziere che colpisce i cattivi restituendo il maltolto ai buoni; egli è, rimane, e non vuole essere più che una "magistratura d'influenza" e, in quanto tale, le sue armi naturali sono la ricerca della ragione, la denuncia delle irregolarità e delle scorrettezze.

4.5 - DALL'ESAME DEL TIPO DI RICORSO: LE RICHIESTE DELL'UOMO MEDIO E LA FUNZIONE DI SCOPRITORE E SUGGERITORE DI RIFORME.

Un'ultima occhiata ai tipi di ricorso che giungono al D.C. per intravedere due linee di tendenza, oramai consolidate, che ci danno un quadro più completo della figura del nostro D.C..

La prima osservazione è che il soggetto che ricorre al D.C. è l'uomo medio, l'uomo della strada. Questa affermazione ha un valore quasi assoluto, essendo stati rari i casi di gruppi o associazioni che si sono rivolti al D.C. e inesistenti i reclami di grossi gruppi economici e sociali. Questo fenomeno non è nuovo, in quanto è stato registrato in tutti i paesi che hanno istituito un O. Come al solito, come ogni fenomeno giuridico-sociale, anche questo si presta alle più varie interpretazioni. La più ovvia: Il D.C. è un organo scarsamente efficace, di nessuna consistenza per chi può farsi giustizia da sé. Ritorna l'immagine evocata da Zecca del "santo in paradiso" per i poveri diavoli sprovveduti che non sanno a chi rivolgersi. Da ciò risulterebbe una considerazione negativa laddove si è voluto vedere il D.C. come il salvatore del popolo oppresso. Ho detto più volte che sarebbe illogico pretendere tanto ma ugualmente privo di senso il non considerare affatto le sue possibilità per una benefica azione nel tessuto civile e amministrativo del paese. Anzi è proprio rico-

noscendo che il D.C. viene umilmente incontro a quelle esigenze minute, se viste in una prospettiva macro-amministrativa, ma che hanno un loro alto valore per il singolo cittadino, che finisce con l'essere esaltata la sua insostituibile funzione.

Il D.C. risponde a quelle diffuse esigenze di giustizia, di assistenza, di consulenza che una grande massa di cittadini non potrebbero trovare se non ricorrendo all'intervento di politici o di "faccendieri", per dirla come Zecca. Non si può negare questo valore e l'altro, che sta venendo fuori, ma che meglio sarà visibile nei lunghi tempi, di un considerevole ravvicinamento fra Amministrazione e il suo pubblico, frutto della caduta di quelle barriere create dalle esasperanti formalità delle procedure amministrative, dalla cronica sfiducia e dalla profonda ignoranza del mondo amministrativo di cui sono "colpevoli" molti cittadini; un abbattimento di ostacoli nel quale il contributo del D.C. apparirà in tutta la sua positività.

Ma non c'è da dimenticare l'altro elemento di giudizio che emerge analizzando i ricorsi e le risposte del D.C.. Questo è venuto assumendo, anno dopo anno, il ruolo del mediatore francese di scopritore e suggeritore di riforme. Quando, infatti, si trova di fronte a casi analoghi che lamentano la stessa deficienza e necessitano di una medesima soluzione, egli provvede ad inviare al Consiglio regionale una relazione dettagliata e particolareggiata nella quale denuncia l'esigenza di un intervento legislativo. Questa attività promozionale lo fa "più grande", più importante, da un maggiore respiro, un'aria nuova all'incarico.

Da tutte le considerazioni svolte si ricava una figura di D.C. che è andata molto al di là delle previsioni normative. Da semplice operatore d'interventi presso l'amministrazione regionale, egli è diventato un istituto sempre più complesso estendendo la sua competenza verso gli uffici non regionali, dando vita ad una attività di consulenza e di assistenza, facendosi promotore di iniziative legislative; questa sua autocalità espansiva è la riprova (qualora ce ne fosse bisogno) della sua validità e dell'opportunità di un suo inserimento presso ogni amministrazione pubblica.

BIBLIOGRAFIA

NAPIONE GIOVANNI *L'Ombudsman: il controllore della Pubblica Amministrazione*, Milano, Giuffrè Ed.1969

MORTATI COSTANTINO *L'Ombudsman (il difensore civico)*, con la collaborazione di G. De Vergottini, A. Di Giovine, F. Pinzetti, M.C. Sergi, G. Treves, G.Zagreblecky. Collana Studi di Diritto Comparato III° Vol. Torino. UTET 1974.

ISTITUTO DANESE DI CULTURA Il Commissario Parlamentare danese dell'Amministrazione Civile e militare, da Problemi d'oggi in Danimarca 1964.

UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO TOSCANO (Dott. Italo De Vito), Relazione al Consiglio Regionale, anno 1975, I° sem.1976, II° sem. 1976, anno 1977, anno 1981.

UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO LIGURE (Dott. Domenico Riccomagno), Relazione al Consiglio Regionale, anno 1977.

UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO UMBRO (Dott. Gorki Giuseppe Fornari), Relazione al Consiglio Regionale anno 1980.

UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO LOMBARDO (Dott. Mario Trimarchi), Relazione al Consiglio Regionale anno 1981.

REGIONE MARCHE Relazioni in Commissione e in Consiglio, proposte di legge liberale, comunista e democristiana sul Difensore Civico.

REGIONE LIGURIA Relazione della I^a Commissione consiliare e dibattito consiliare sul difensore Civico

LEGGI REGIONALI SUL DIFENSORE CIVICO Regioni Lazio, Liguria, Lombardia, Umbria, Campania, Piemonte, Friuli Venezia Giulia, Puglia, Marche, Toscana ed Emilia Romagna (proposta di legge).

ROSSI LOCCI MARIO Il Difensore Civico; validità di un istituto, in "Città e Regione" n° 8-9/1976, 163.

ZECCA EMILIO Difensore Civico, da Guida per le autonomie locali n° 21/1979; n° 22/1980; n° 23/1981; n° 23/1982.

ZECCA EMILIO Il Difensore Civico – L'Ombudsman svedese e la sua recente diffusione nel mondo, in Foro Amministrativo, anno LV - n° 7-8/79. Giuffrè Editore. Milano.

AMBROSOLI LUIGI Qualche dubbio sul Difensore Civico, in Esperienze amministrative n°1/2 anno 1980.

ROBERTO BIN Il Difensore Civico in Toscana: metamorfosi di un istituto, in Attività Amministrativa.

DE VITO ITALO Il Difensore Civico nella regione Toscana, in Nuova Rassegna n° 5-6/ 1976.

CARACCIOLO LA GROTTERIA ALFREDO Note critiche sulla figura del difensore Civico, in Foro Amministrativo n° 9-10/1979, 477 e segg.

ALLEGATI



CONFERENZA DEI PRESIDENTI
DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE
DELLE REGIONI E DELLE
PROVINCE AUTONOME

Ordine del giorno n. 03/2019

LINEE DI INDIRIZZO DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E BOLZANO IN MERITO ALLA DISCIPLINA DEGLI ORGANI DI GARANZIA: “DIFENSORE CIVICO, GARANTE PER L’INFANZIA E L’ADOLESCENZA, GARANTE DEI DIRITTI DEI DETENUTI”

(Testo approvato dalla Assemblea plenaria del 26 settembre 2019)

SOMMARIO:

Introduzione.

ASPETTI ISTITUZIONALI:

1. *Natura dell’organo di garanzia e previsione statutaria: autonomia, indipendenza e terzietà dell’organo;*
2. *Requisiti di nomina;*
3. *Incompatibilità e ineleggibilità;*
4. *Modalità di elezione;*
5. *Durata, decadenza, revoca e prorogatio dell’incarico;*
6. *Indennità.*

ASPETTI FUNZIONALI:

1. *Programmazione delle attività;*
2. *Funzioni, interventi e poteri propri dell’organo;*
3. *Rapporti con le autorità nazionali, regionali e locali;*
4. *Rapporti con altri enti ed associazioni.*
5. *Trattamento dei dati personali.*

INTRODUZIONE

A seguito di una richiesta condivisa con gli Organi di garanzia di maggiore uniformità delle legislazioni regionali, la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee delle Regioni e delle Province autonome, nell'ambito del Coordinamento degli Organi di garanzia diretto dal Vicepresidente del Consiglio regionale del Lazio Devid Porrello, dopo aver svolto un'attenta ricognizione delle leggi regionali esistenti, ha costituito un Gruppo di lavoro ristretto al fine di addivenire ad un'armonizzazione del sistema legislativo regionale, pur nel rispetto delle scelte autonome di ciascuna amministrazione. Il presente documento è il frutto di una serie di incontri avvenuti tra i mesi di febbraio e luglio 2019 e ha l'obiettivo di fornire delle Linee di indirizzo a cui le Assemblee legislative si potranno attenere per assicurare una maggiore uniformità delle legislazioni, per la valorizzazione degli Organi di garanzia regionali, nonché per le loro future nomine.

Storicamente gli Organi di garanzia regionali traggono origine dal modello svedese dell'Ombudsman, trovando iniziale declinazione nell'istituto del Difensore civico. L'intenzione era quella di rafforzare la tutela del cittadino nei confronti delle inefficienze e delle iniquità della Pubblica Amministrazione tramite l'intervento di un garante che segnalasse, anche di propria iniziativa, eventuali disfunzioni del sistema, con poteri istruttori e di sollecitazione agli organi competenti.

Nel corso del tempo, accanto al Difensore civico, sono state istituite altre figure con funzioni specificamente garantistiche per quelle categorie di interessi definibili come "sensibili" ovvero riconducibili a soggetti "deboli", come detenuti, minori o anziani (cfr. Delibera ANAC n. 622/2016).

A differenza della Difesa civica, tali ambiti hanno visto l'intervento del legislatore nazionale che, con due distinti provvedimenti, ha proceduto all'istituzionalizzazione dell'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza (Legge 12 luglio 2011, n. 112) e del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale (Legge 21 febbraio 2014, n. 10, di conversione del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146).

Per quanto concerne gli Organi di garanzia regionali, il legislatore nazionale ha rimesso la disciplina della materia alla potestà legislativa regionale, limitandosi a poche indicazioni, di seguito brevemente riportate.

La Legge 241/90 ("Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi") dedica l'art. 25 alla Difesa civica, delineandone una funzione ispirata alla tutela dei diritti procedurali, con specifico riferimento al diritto di accesso ai documenti amministrativi. Ruolo ulteriormente rafforzato con la recente approvazione del D.lgs. n. 97/2016 ("Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza") in materia di accesso civico generalizzato.

L'art. 36 della Legge 104 del 1992 ("Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate") permette al Difensore civico di costituirsi parte civile nei procedimenti in cui la parte offesa sia persona portatrice di handicap.

Ulteriore presa d'atto del rilievo del ruolo del Difensore civico da parte del legislatore nazionale si è avuta con l'approvazione della Legge n. 24/2017 ("Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le

professioni sanitarie”) laddove l’art. 2 attribuisce alle Regioni la facoltà di affidare la funzione di Garante per il diritto alla salute al Difensore civico regionale.

Riguardo alla figura del Garante dell’Infanzia, all’art. 3 della Legge n. 112/2011, lo stesso viene citato quale componente della Conferenza nazionale di Garanzia, organo permanente di collaborazione e confronto tra l’Autorità nazionale e i Garanti territoriali.

Compito specifico viene assegnato ai Garanti regionali per l’Infanzia dall’art. 11 della Legge n. 47/2017 (“Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati”), nell’ambito della formazione dei tutori volontari per i minori stranieri non accompagnati.

Il ruolo dei Garanti regionali dei diritti dei detenuti è stato introdotto nel nostro ordinamento dall’art. 12-bis del D.l. 30 dicembre 2008, n. 207, convertito nella Legge 14/2009 (“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni finanziarie urgenti”), che ha modificato gli articoli 18 (poi riformulato dal d.lgs. 123/2018) e 67 dell’Ordinamento penitenziario al fine di accordare una forma di tutela extra-giurisdizionale alle persone in vinculis, per promuovere l’esercizio dei diritti, verificare le condizioni detentive e il trattamento operato dall’amministrazione e segnalare eventuali abusi, ricevendo istanze o reclami, ai sensi dell’art. 35 dell’ Ordinamento penitenziario. Secondo l’art. 67-bis dell’Ordinamento penitenziario, inoltre, le disposizioni previste dall’art. 67 si applicano anche alle camere di sicurezza. Da ultimo, l’art. 19 del decreto – legge 17 febbraio 2017, n. 13, recante «Disposizioni urgenti per l’accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell’immigrazione illegale», convertito con modificazioni dalla legge 13 aprile 2017, n. 46, al comma 3, terzo periodo, ha previsto l’applicazione delle disposizioni di cui all’articolo 67 della legge 26 luglio 1975, n. 354 anche all’interno dei Centri di permanenza per i rimpatri (CPR).

L’assenza di un preciso quadro giuridico di riferimento, da un lato, ha condotto le Regioni a procedere in modo disomogeneo sotto diversi profili, da un altro, ha reso complessa, in punto di diritto, la qualificazione degli organi di garanzia.

Le considerazioni circa la qualificazione giuridica di queste figure, difatti, non sono univoche. A tal fine, appare però puntuale la precisazione contenuta nella sentenza n. 139 del 2009 del TAR Lazio, che tratteggia una figura non inquadrabile “né nell’organo di governo né nell’organo prettamente amministrativo, ma riconducibile alla definizione ... di supremo garante dell’imparzialità dell’agire dell’ente nel quale viene nominato, cogliendosi eloquenti sintomi che lo conducono ad identificarsi come un’Authority”.

Opinione condivisa anche dalla dottrina, la quale evidenzia al contempo alcune differenze rispetto alle Autorità amministrative indipendenti propriamente dette, trattandosi nel caso di specie di organi che non dispongono di poteri sanzionatori di comportamenti illeciti, né adottano decisioni suscettibili di impugnazione davanti all’autorità giudiziaria (cfr. G. GARDINI, “La Difesa civica in Italia: luci e ombre”).

Anche la Corte Costituzionale si è espressa nella stessa direzione, sottolineando essenzialmente l’aspetto preposto alla vigilanza dell’operato dell’Amministrazione regionale, con circoscritti compiti di intervento sulle disfunzioni amministrative, ribadendo la titolarità di funzioni non

politiche, ma di tutela della legalità e della regolarità amministrativa (cfr. sentenze n. 313/2003; n.112/2004, n.167/2005, n.326/2010).

Parimenti si è pronunciata l'ANAC, che, richiamando la più recente giurisprudenza amministrativa, nella già citata Delibera n. 622/2016 ha altresì precisato che la carica di Garante, ovvero di tutte le figure ad esso assimilabili, non può ascrivarsi alle definizioni previste dal D. lgs. n. 39/2013, che si riferisce agli incarichi amministrativi ("Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico") attesa la natura di organo imparziale e indipendente tipica del Garante e le funzioni svolte di mediatore tra conflitti.

In conclusione, per queste ragioni pare pacifico qualificare gli organi di garanzia regionali come "Autorità amministrative indipendenti sui generis" con ampie prerogative di autonomia e indipendenza rispetto ai vertici politici, con peculiarità che li diversificano dalle Autorità amministrative indipendenti propriamente dette e con funzioni "paragiurisdizionali" a tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini.

A tale riguardo, si vuole altresì sottolineare come l'intento delle presenti Linee di indirizzo vuole essere un primo passo di armonizzazione nei confronti di una legislazione regionale che si è sedimentata nel tempo in modo molto articolato da Regione a Regione; finalità condivisa dagli stessi Garanti nazionali nel corso di un incontro a verbale del 13 febbraio 2018. Trattasi, dunque, di un primo passo che vuole agevolare un processo di armonizzazione legislativa su alcuni aspetti istituzionali e funzionali necessari all'esercizio delle potestà in capo alle diverse figure istituite.

In ogni caso, l'obiettivo della armonizzazione della legislazione regionale non fa venir meno il presupposto della necessità che siano assegnate agli Organi di garanzia regionale risorse per le funzioni delegate da parte del legislatore nazionale.

ASPETTI ISTITUZIONALI

1) Natura dell'organo e previsione statutaria: autonomia, indipendenza e terzietà dell'organo.

a. Le Regioni e le Province autonome istituiscono specifici organi di pubblica tutela e garanzia dei diritti e degli interessi legittimi dei cittadini.

b. Tali Organi sono previsti dagli Statuti regionali e disciplinati con apposita legge regionale; hanno caratteri di specificità in ragione della missione istituzionale che sono chiamati a svolgere, con una specifica denominazione, quale: Difensore civico, Garante regionale dell'Infanzia e dell'Adolescenza, Garante dei diritti delle persone private della libertà, Garante dei diritti della persona. Per le Regioni in cui gli Statuti hanno forma di legge costituzionale, si fa esclusivo riferimento alla legge regionale.

c. Le Regioni e le Province autonome assicurano al Garante e/o Difensore civico, non sottoposto ad alcuna forma di dipendenza gerarchica o funzionale, lo svolgimento della sua attività in condizione di autonomia, libertà, indipendenza ed efficacia.

2) Requisiti di nomina.

a. Il Garante e/o Difensore civico è nominato dal Consiglio regionale, tra cittadine e cittadini, di riconosciuta autorevolezza, indiscussa moralità ed integrità, che si siano distinti per particolari meriti nei campi di esercizio delle funzioni.

b. Ai fini della nomina sono richiesti, oltre ai requisiti previsti per l'elezione a Consigliere regionale, il diploma di laurea magistrale o di vecchio ordinamento in giurisprudenza, scienze politiche, in materie socio-psicopedagogiche o sanitarie in ragione dell'incarico svolto o altro titolo equipollente ovvero il possesso di specifica e comprovata esperienza, almeno decennale, nei settori di esercizio delle funzioni.

3) Incompatibilità/Ineleggibilità.

a. Non sono eleggibili a Garante e/o Difensore civico:

1. i membri del Governo e del Parlamento nazionale ed europeo, i Presidenti di Regioni o Province, i Sindaci, i Consiglieri o gli Assessori regionali, provinciali, comunali e municipali, di Città metropolitana, di Comunità montana e di Unione dei Comuni;
2. i direttori di vertice delle aziende unità sanitarie locali ed ospedaliere, i dirigenti di vertice regionali, di aziende regionali e di aziende partecipate regionali a quota maggioritaria;
3. i membri degli organismi dirigenti nazionali, regionali e locali di partiti o movimenti politici e associazioni sindacali o di categoria.

b. Le cariche di cui al punto 1) devono essere cessate da almeno due anni.

c. L'incarico di Garante e/o Difensore civico è incompatibile con:

- l'iscrizione a partiti o movimenti politici e/o associazioni sindacali o di categoria;

- l'esercizio di funzioni di amministratori di enti ed imprese o associazioni che ricevono a qualsiasi titolo sovvenzioni dalla Regione o dalla Provincia autonoma.

d. L'attività di Garante e/o Difensore civico è incompatibile con l'esercizio di qualsiasi altra attività lavorativa, subordinata o autonoma, o professione, pubblica o privata, da cui derivi un conflitto di interessi attuale e concreto con la funzione assunta. In particolare, l'attività di Garante e/o Difensore civico è

incompatibile con un rapporto di lavoro subordinato con qualsiasi delle Amministrazioni soggette a controllo o vigilanza nell'esercizio del mandato. In tal caso, il Garante e/o Difensore civico nominato ha l'obbligo di collocarsi in aspettativa non retribuita per l'intera durata dell'incarico. Durante il mandato, il Garante e/o Difensore civico non potrà esercitare attività di carattere politico. Il Garante e/o Difensore civico, il personale ed i suoi collaboratori sono soggetti a codici etici di autoregolamentazione.

e. L'attività di Garante e/o Difensore civico è incompatibile con qualsiasi altra attività lavorativa, subordinata o autonoma, che ne impedisca l'effettivo esercizio delle funzioni.

f. Nel caso in cui il Garante e/o Difensore civico nominato sia un lavoratore dipendente, questi può essere collocato in aspettativa non retribuita per l'intera durata del mandato ovvero, fermo restando quanto disposto dalla precedente lettera e), può optare per un regime di lavoro a tempo parziale.

4) Modalità di elezione.

a. Il Garante e/o Difensore civico è eletto dal Consiglio regionale con voto segreto.

b. Il procedimento per la candidatura all'elezione è avviato con la pubblicazione nel BUR e sul portale del Consiglio regionale, di un avviso pubblico indicante:

- l'intenzione del Consiglio regionale di procedere all'elezione del Garante e/o Difensore;

- i requisiti minimi richiesti per ricoprire l'incarico;

- il termine di 30 giorni dalla pubblicazione dell'avviso pubblico per la presentazione delle candidature presso la Presidenza del Consiglio regionale.

c. Previo esame istruttorio da parte della struttura competente, fra i candidati così individuati, è eletto il soggetto che ottiene i voti dei due terzi dei Consiglieri assegnati al Consiglio regionale. Dopo la terza votazione, qualora non si raggiunga detto quorum, al fine di garantire la continuità nell'esercizio delle funzioni, è eletto il candidato che ottiene almeno la maggioranza assoluta dei voti dei Consiglieri assegnati.

d. Al fine di garantire la continuità, il buon andamento e l'efficienza della pubblica amministrazione, tali procedure di elezione dovranno concludersi entro e non oltre quarantacinque giorni dalla scadenza dell'incarico del precedente organo di garanzia, ovvero entro sei mesi dall'approvazione della legge istitutiva se non ancora vigente, ovvero comunque entro il 31 Dicembre dell'anno solare in corso.

5) Durata, decadenza, revoca e prorogatio dell'incarico.

a. La durata del mandato del Garante e/o Difensore civico nominato è pari a cinque anni. Resta salva la possibilità di una sola rielezione al massimo.

b. Il Consiglio regionale dichiara la decadenza dall'ufficio di Garante e/o Difensore civico qualora sopravvengano le cause di ineleggibilità e/o si verifichino le cause di incompatibilità previste al punto 3 "Ineleggibilità/incompatibilità" della sezione "Aspetti istituzionali" delle presenti Linee di indirizzo, se l'interessato non provvede ad eliminarle entro quindici giorni.

c. Il Consiglio regionale, con deliberazione assunta a scrutinio segreto ed a maggioranza dei due terzi dei Consiglieri assegnati, può revocare il Garante e/o Difensore civico per gravi o ripetute violazioni di legge.

d. Salvo i casi di decadenza, le funzioni del Garante e/o Difensore civico sono prorogate sino alla data di entrata in carica del successore, la quale dovrà avvenire nei tempi e nei modi stabiliti al punto 4, "Modalità

di elezione”, della sezione “Aspetti istituzionali”, delle presenti Linee di indirizzo. Nel caso in cui il Consiglio regionale non provveda alla elezione dell’organo di garanzia almeno tre giorni prima della scadenza del termine di proroga, ai sensi dell’art. 4 del decreto-legge 16 maggio 1994, n. 293 (*Disciplina della proroga degli organi amministrativi*), convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 1994, n. 444, la relativa competenza è trasferita al Presidente del Consiglio regionale, il quale deve comunque esercitarla entro la scadenza del termine medesimo.

e. Il Garante e/o Difensore civico ha facoltà di rinunciare all’ufficio, in qualunque momento, purché ne dia avviso all’Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, con comunicazione scritta, almeno tre mesi prima.

f. Qualora l’incarico venga a cessare per qualunque motivo diverso dalla scadenza naturale, la nuova elezione, su richiesta dell’Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, deve essere posta all’ordine del giorno della prima seduta del Consiglio regionale successiva alla constatazione della causa di cessazione.

6) Indennità.

a. Tenuto conto della possibilità che le funzioni di Garante e/o Difensore civico siano svolte dal medesimo soggetto e della complessità dell’incarico, al Garante e/o Difensore civico compete, per dodici mensilità all’anno, una indennità di funzione definita con proprio atto dal Consiglio regionale.

b. Al Garante e/o Difensore civico spetta, inoltre, in caso di missione per l’espletamento delle proprie funzioni, anche all’interno del territorio di competenza, dietro presentazione di regolare fattura o di altro documento fiscalmente equivalente, il rimborso delle spese di trasporto, di vitto e di alloggio ovvero, laddove previsto, un rimborso forfettario.

ASPETTI FUNZIONALI

1) Programmazione attività.

- a. Le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano provvedono a dotare gli Uffici competenti di adeguate risorse umane e strumentali.
- b. Entro il 30 settembre di ogni anno il Garante e/o Difensore civico presenta all'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale un programma dettagliato delle attività.
- c. L'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale esamina il programma e dà indicazioni all'Amministrazione al fine della messa a disposizione delle relative strutture, compatibilmente con le possibilità dell'Ente, delle dotazioni organiche e finanziarie necessarie al raggiungimento degli obiettivi proposti nel programma annuale.

2) Funzioni, interventi e poteri propri dell'organo.

Fatte salve le competenze già attribuite dalle leggi istitutive regionali e dalla legislazione di settore, il Garante e/o Difensore civico:

- a. entro il 31 marzo di ogni anno, presenta al Consiglio regionale e/o al Parlamento una relazione annuale indicante le attività svolte oltre ad eventuali osservazioni o proposte;
- b. esprime pareri sui provvedimenti legislativi ed amministrativi di indirizzo sulle materie di competenza;
- c. su richiesta motivata, è audito presso il Consiglio/Assemblea legislativa o una sua Commissione ovvero presso la Giunta regionale o l'Assessorato competente;
- d. ha accesso senza necessità di autorizzazione in tutti gli Uffici regionali o da essi dipendenti e in tutte le strutture dipendenti o convenzionate in cui si svolgono attività rilevanti per le proprie funzioni;
- e. ha accesso a tutta la documentazione che ritenga necessaria delle proprie funzioni in possesso dell'Amministrazione regionale, degli Enti, delle Aziende e delle Società dipendenti o convenzionate, che sono tenute a rispondere entro 30 giorni dalla richiesta;
- f. nell'esercizio delle sue funzioni, rivolge raccomandazioni alle Autorità politiche o amministrative competenti, le quali sono tenute a rispondere entro il termine di 30 giorni dalla ricezione della raccomandazione;
- g. all'esito del termine di cui alla precedente lettera g), può rendere tramite comunicazione al Consiglio/Assemblea legislativa regionale, una dichiarazione pubblica, sempre accompagnata dalle controdeduzioni dell'amministrazione o dell'ente competente, se fornite entro il predetto termine.

3) Rapporti con Autorità nazionali, regionali e locali.

- a. Il Garante e/o Difensore civico, nell'esercizio delle sue funzioni collabora con le analoghe figure nazionali, regionali e locali, in applicazione dei principi costituzionali di sussidiarietà e di leale collaborazione e nel rispetto delle reciproche competenze.

- b. I rapporti con le Autorità nazionali sono garantiti anche dai coordinamenti nazionali dei Garanti e Difensori civici, laddove istituiti.
- c. Per quanto riguarda gli organi di garanzia a tutela dell'infanzia e dell'adolescenza, i rapporti con l'Autorità nazionale sono altresì assicurati da ciascun Garante regionale quale membro della Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, di cui all'art. 3, comma 7 della legge 112/2011.

4) Rapporti con altri Enti ed Associazioni.

- a. Il Garante e/o Difensore civico esercita, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, le sue funzioni in collegamento con gli enti pubblici locali (Regioni, Province, Comuni) e con le altre istituzioni, le associazioni ed i soggetti del Terzo settore presenti sul territorio e che operano nel settore, anche mediante la stipulazione di Protocolli.

5) Trattamento dei dati personali.

- a. Il Garante e/o Difensore civico sono riconosciuti contitolari del trattamento dei dati personali.





Strasbourg, 18 March 2019

CDL-AD(2019)005

Opinion No. 897 / 2017

Or. Engl.

EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW
(VENICE COMMISSION)

PRINCIPLES

ON THE PROTECTION AND PROMOTION

OF THE OMBUDSMAN INSTITUTION

(“THE VENICE PRINCIPLES”)

**Adopted by the Venice Commission
at its 118th Plenary Session
(Venice, 15-16 March 2019)**

on the basis of comments by

**Ms Lydie ERR (Member, Luxembourg)
Mr Jan HELGESEN (Member, Norway)
Mr Johan HIRSCHFELDT (Substitute Member, Sweden)
Mr Jørgen Steen SØRENSEN (Member, Denmark)
Mr Igli TOTOZANI (Expert, Albania)**

This document will not be distributed at the meeting. Please bring this copy.
www.venice.coe.int

**PRINCIPLES
ON THE PROTECTION AND PROMOTION
OF THE OMBUDSMAN INSTITUTION
(The Venice Principles)**

***The European Commission for Democracy through Law
("the Venice Commission")***

Noting that there are presently Ombudsman Institutions in more than 140 states, at the national, regional or local level, with different competences;

Recognising that these Institutions have adapted into the legal and political system of the respective states;

Noting that the core principles of the Ombudsman Institution, including independence, objectivity, transparency, fairness and impartiality, may be achieved through a variety of different models;

Emphasising that the Ombudsman is an important element in a state based on democracy, the rule of law, the respect for human rights and fundamental freedoms and good administration;

Emphasising that long-standing constitutional traditions and a mature constitutional and democratic political culture constitute an enabling element to the democratic and legal functioning of the Ombudsman Institution;

Emphasising that the Ombudsman plays an important role in protecting Human Rights Defenders;

Emphasising the importance of national and international co-operation of Ombudsman Institutions and similar institutions;

Recalling that the Ombudsman is an institution taking action independently against maladministration and alleged violations of human rights and fundamental freedoms affecting individuals or legal persons;

Stressing that the right to complain to the Ombudsman is an addition to the right of access to justice through the courts;

Stating that governments and parliaments must accept criticism in a transparent system accountable to the people;

Focusing on the commitment of the Ombudsman to call upon parliaments and governments to respect and promote human rights and fundamental freedoms, such a role being of utmost importance especially during periods of hardship and conflicts in society;

Expressing serious concern with the fact that the Ombudsman Institution is at times under different forms of attacks and threats, such as physical or mental coercion, legal actions threatening immunity, suppression reprisal, budgetary cuts and a limitation of its mandate;

Recalling that the Venice Commission, on different occasions, has worked extensively on the role of the Ombudsman;

Referring to the Recommendations of the Committee of Ministers of the Council of Europe R (85) 13 on the institution of the Ombudsman, R (97) 14 on the establishment of independent national institutions for the promotion and protection of human rights, R (2000)10 on codes of conduct for public officials and CM/Rec(2007) 7 on good administration, CM/Rec(2014)7 on the on the protection of whistle-blowers and CM/Rec(2016)3 on human rights and business; to the Recommendations of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe 757 (1975) and 1615 (2003) and in particular its Resolution 1959 (2013); as well as to Recommendations 61(1999), 159 (2004), 309(2011) and Resolution 327 (2011) of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe; to ECRI General Policy Recommendation No. 2: Equality bodies to combat racism and intolerance at national level, adopted on 7 December 2017;

Referring to United Nations General Assembly Resolution 48/134 on the principles relating to the status of national institutions for the promotion and protection of human rights ("the Paris Principles") of 20 December 1993, Resolution 69/168 of 18 December 2014 and Resolution 72/186 of 19 December 2017 on the role of the Ombudsman, mediator and other national human rights institutions in the promotion and protection of human rights, Resolution 72/181 of 19 December 2017 on National institutions for the promotion and protection of human rights, the Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, adopted by the General Assembly on 18 December 2002, the Convention on the Rights of Persons with Disabilities adopted by the General Assembly on 13 December 2006;

After having consulted the United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, the UN Special Rapporteur on the situation of human rights defenders, the Council of Europe Commissioner for Human Rights and the Steering Committee for Human Rights of the Council of Europe (CDDH), the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), the European Union Agency for Fundamental Rights, the European Ombudsman of the European Union, the International Ombudsman Institute (IOI), the Association of Mediterranean Ombudsmen (AOM), the Association of Ombudsmen and Mediators of the Francophonie (AOMF), the Federation of Ibero-American Ombudsman (FIO), the European Network of National Human Rights Institutions (ENNHRI);

has, at its 118th Plenary Session (15-16 March 2019), adopted these Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution ("the Venice Principles")

1. Ombudsman Institutions have an important role to play in strengthening democracy, the rule of law, good administration and the protection and promotion of human rights and fundamental freedoms. While there is no standardised model across Council of Europe Member States, the State shall support and protect the Ombudsman Institution and refrain from any action undermining its independence.
2. The Ombudsman Institution, including its mandate, shall be based on a firm legal foundation, preferably at constitutional level, while its characteristics and functions may be further elaborated at the statutory level.
3. The Ombudsman Institution shall be given an appropriately high rank, also reflected in the remuneration of the Ombudsman and in the retirement compensation.

4. The choice of a single or plural Ombudsman model depends on the State organisation, its particularities and needs. The Ombudsman Institution may be organised at different levels and with different competences.

5. States shall adopt models that fully comply with these Principles, strengthen the institution and enhance the level of protection and promotion of human rights and fundamental freedoms in the country.

6. The Ombudsman shall be elected or appointed according to procedures strengthening to the highest possible extent the authority, impartiality, independence and legitimacy of the Institution.

The Ombudsman shall preferably be elected by Parliament by an appropriate qualified majority.

7. The procedure for selection of candidates shall include a public call and be public, transparent, merit based, objective, and provided for by the law.

8. The criteria for being appointed Ombudsman shall be sufficiently broad as to encourage a wide range of suitable candidates. The essential criteria are high moral character, integrity and appropriate professional expertise and experience, including in the field of human rights and fundamental freedoms.

9. The Ombudsman shall not, during his or her term of office, engage in political, administrative or professional activities incompatible with his or her independence or impartiality. The Ombudsman and his or her staff shall be bound by self-regulatory codes of ethics.

10. The term of office of the Ombudsman shall be longer than the mandate of the appointing body. The term of office shall preferably be limited to a single term, with no option for re-election; at any rate, the Ombudsman's mandate shall be renewable only once. The single term shall preferably not be stipulated below seven years.

11. The Ombudsman shall be removed from office only according to an exhaustive list of clear and reasonable conditions established by law. These shall relate solely to the essential criteria of "incapacity" or "inability to perform the functions of office", "misbehaviour" or "misconduct", which shall be narrowly interpreted. The parliamentary majority required for removal – by Parliament itself or by a court on request of Parliament- shall be equal to, and preferably higher than, the one required for election. The procedure for removal shall be public, transparent and provided for by law.

12. The mandate of the Ombudsman shall cover prevention and correction of maladministration, and the protection and promotion of human rights and fundamental freedoms.

13. The institutional competence of the Ombudsman shall cover public administration at all levels.

The mandate of the Ombudsman shall cover all general interest and public services provided to the public, whether delivered by the State, by the municipalities, by State bodies or by private entities.

The competence of the Ombudsman relating to the judiciary shall be confined to ensuring procedural efficiency and administrative functioning of that system.

14. The Ombudsman shall not be given nor follow any instruction from any authorities.

15. Any individual or legal person, including NGOs, shall have the right to free, unhindered and free of charge access to the Ombudsman, and to file a complaint.

16. The Ombudsman shall have discretionary power, on his or her own initiative or as a result of a complaint, to investigate cases with due regard to available administrative remedies. The Ombudsman shall be entitled to request the co-operation of any individuals or organisations who may be able to assist in his or her investigations. The Ombudsman shall have a legally enforceable right to unrestricted access to all relevant documents, databases and materials, including those which might otherwise be legally privileged or confidential. This includes the right to unhindered access to buildings, institutions and persons, including those deprived of their liberty.

The Ombudsman shall have the power to interview or demand written explanations of officials and authorities and shall, furthermore, give particular attention and protection to whistle-blowers within the public sector.

17. The Ombudsman shall have the power to address individual recommendations to any bodies or institutions within the competence of the Institution. The Ombudsman shall have the legally enforceable right to demand that officials and authorities respond within a reasonable time set by the Ombudsman.

18. In the framework of the monitoring of the implementation at the national level of ratified international instruments relating to human rights and fundamental freedoms and of the harmonization of national legislation with these instruments, the Ombudsman shall have the power to present, in public, recommendations to Parliament or the Executive, including to amend legislation or to adopt new legislation.

19. Following an investigation, the Ombudsman shall preferably have the power to challenge the constitutionality of laws and regulations or general administrative acts.

The Ombudsman shall preferably be entitled to intervene before relevant adjudicatory bodies and courts.

The official filing of a request to the Ombudsman may have suspensive effect on time-limits to apply to the court, according to the law.

20. The Ombudsman shall report to Parliament on the activities of the Institution at least once a year. In this report, the Ombudsman may inform Parliament on lack of compliance by the public administration. The Ombudsman shall also report on specific issues, as the Ombudsman sees appropriate. The Ombudsman's reports shall be made public. They shall be duly taken into account by the authorities.

This applies also to reports to be given by the Ombudsman appointed by the Executive.

21. Sufficient and independent budgetary resources shall be secured to the Ombudsman institution. The law shall provide that the budgetary allocation of funds to the Ombudsman institution must be adequate to the need to ensure full, independent and effective discharge of its responsibilities and functions. The Ombudsman shall be consulted and shall be asked to present a draft budget for the coming financial year. The adopted budget for the institution shall not be reduced during the financial year, unless the reduction generally applies to other State institutions. The independent financial audit of the Ombudsman's budget shall take into account only the legality of financial proceedings and not the choice of priorities in the execution of the mandate.

22. The Ombudsman Institution shall have sufficient staff and appropriate structural flexibility. The Institution may include one or more deputies, appointed by the Ombudsman. The Ombudsman shall be able to recruit his or her staff.

23. The Ombudsman, the deputies and the decision-making staff shall be immune from legal process in respect of activities and words, spoken or written, carried out in their official capacity for the Institution (functional immunity). Such functional immunity shall apply also after the Ombudsman, the deputies or the decision-making staff-member leave the Institution.

24. States shall refrain from taking any action aiming at or resulting in the suppression of the Ombudsman Institution or in any hurdles to its effective functioning, and shall effectively protect it from any such threats.

25. These principles shall be read, interpreted and used in order to consolidate and strengthen the Institution of the Ombudsman. Taking into consideration the various types, systems and legal status of Ombudsman Institutions and their staff members, states are encouraged to undertake all necessary actions including constitutional and legislative adjustments so as to provide proper conditions that strengthen and develop the Ombudsman Institutions and their capacity, independence and impartiality in the spirit and in line with the Venice Principles and thus ensure their proper, timely and effective implementation.

INDICE

Introduzione	
Andrea Nobili	
<i>Garante regionale dei diritti della persona Presidente del Coordinamento nazionale dei Difensori civici regionali e delle Province autonome.</i>	pag. 9

PARTE PRIMA

Introduzione	pag. 23
--------------------	---------

LA TRADIZIONE STORICA DELL'OMBUDSMAN E LA SUA DIFFUSIONE NEL MONDO

CAPITOLO PRIMO

L'OMBUDSMAN NEI PAESI SCANDINAVI: ORDINAMENTO, COMPETENZE E FUNZIONI.....	pag. 29
1.1 Svezia.....	pag. 29
1.2 Finlandia	pag. 33
1.3 Danimarca.....	pag. 35
1.4 Norvegia.....	pag. 38
1.5 Conclusioni	pag. 39

CAPITOLO SECONDO

LA DIFFUSIONE DELL'OMBUDSMAN NEL MONDO	pag. 41
--	---------

CAPITOLO TERZO

IL TRASFERIMENTO DELL'OMBUDSMAN IN PAESI CON TRADIZIONI POLITICHE E COSTITUZIONALI DIVERSE	pag. 47
3.1 La Prokouratura sovietica.....	pag. 48
3.2 La Camera di Controllo Suprema in Polonia	pag. 50
3.3 Il Mediatore Francese.....	pag. 51
3.4 Il Commissario Parlamentare per l'Amministrazione del Regno Unito.....	pag. 54

PARTE SECONDA

IL COMMISSARIO PARLAMENTARE IN ITALIA

CAPITOLO PRIMO

IL PROBLEMA DEI CONTROLLI SULLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE.....	pag. 63
--	---------

1.1 La crisi del sistema dei controlli negli stati moderni.....	pag.	63
1.2 Il sistema dei controlli interni.....	pag.	65
1.3 Il sistema dei controlli esterni.....	pag.	66
1.4 Il controllo del Parlamento.....	pag.	68

CAPITOLO SECONDO

LIMITI E DIFFICOLTÀ ALL'INTODUZIONE DI UN OMBUDSMAN IN ITALIA.....	pag.	71
2.1 Premessa.....	pag.	71
2.2 I problemi di natura costituzionale sull'introduzione di un Commissario Parlamentare in Italia.....	pag.	73
2.3 Un limite di opportunità.....	pag.	76

CAPITOLO TERZO:

L'ISTITUZIONE DI UN COMMISSARIO PARLAMENTARE: VARIE SOLUZIONI.....	pag.	79
3.1 Premessa.....	pag.	79
3.2 Le modalità di nomina e di elezione.....	pag.	79
3.3 Monocraticità o collegialità del Commissario Parlamentare.....	pag.	81
3.4 Durata in carica e revoca del Commissario Parlamentare ...	pag.	81
3.5 Indipendenza e imparzialità del Commissario.....	pag.	82
3.6 Competenze del Commissario Parlamentare.....	pag.	83
3.7 Poteri decisionali e poteri istruttori del Commissario Parla- mentare.....	pag.	85

CAPITOLO QUARTO

IL CONTRIBUTO DI UN OMBUDSMAN ALLA SOLUZIONE DEI PROBLEMI DELLA NOSTRA PUBBLICA AMMINISTRA- ZIONE.....	pag.	89
--	------	----

PARTE TERZA

IL DIFENSORE CIVICO DELLE REGIONI

CAPITOLO PRIMO

DIECI REGIONI ITALIANE HANNO UN DIFENSORE CIVICO.....	pag.	95
1.1 Premessa. La Costituzione e l'Ombudsman regionale. Le previsioni statutarie.....	pag.	95

1.2 Dieci leggi regionali sul difensore Civico.....	pag.	97
A - Designazione e nomina	pag.	98
B - Ineleggibilità, incompatibilità e decadenza; i requisiti ...	pag.	99
C - Durata in carica e revoca	pag.	101
D - Seda e dotazione organica; indennità di funzione.....	pag.	101
E - Compiti del Difensore Civico e suoi Poteri.....	pag.	102
F - Procedimento	pag.	104
G - Relazioni e pubblicità dell'istituto e della sua attività ...	pag.	107

CAPITOLO SECONDO

I POSITIVI RISULTATI DELL'ESPERIENZA DEL DIFENSORE CIVICO TOSCANO	pag.	111
2.1 Premessa	pag.	111
2.2 L'intervento presso gli uffici regionali	pag.	113
2.3 Gli interventi presso gli uffici non regionali	pag.	115
2.4 L'attività di consulenza e di assistenza	pag.	117
2.5 Problemi di interesse generale	pag.	118
2.6 I tipi di intervento come segno della maturazione dell'istituto	pag.	119
2.7 Gli interventi orali e il problema del decentramento dell'ufficio	pag.	121
2.8 Pubbliche relazioni, stampa e studi sul difensore civico	pag.	123

CAPITOLO TERZO

ATTIVITÀ DEI DIFENSORI LIGURE E UMBRO	pag.	125
3.1 Il Difensore Civico della regione Liguria.....	pag.	125
3.2 Il Difensore civico della regione Umbria	pag.	127

CAPITOLO QUARTO

CONCLUSIONI CRITICHE SULL'OMBUDSMAN REGIONALE ITALIANO	pag.	131
4.1 Estensione della competenza del Difensore Civico sulle leggi delegate agli Enti Locali	pag.	133
4.2 L'intervento del Difensore civico su questioni pendenti di fronte agli organi di giustizia amministrativa.....	pag.	135
4.3 Gli interventi presso lo Stato e il carattere esclusivo della competenza	pag.	138
4.4 La responsabilità dei funzionari.....	pag.	142
4.5 Dall'esame del tipo di ricorso: le richieste dell'uomo medio		

e la funzione di scopritore e suggeritore di riforme.....	pag. 144
BIBLIOGRAFIA.....	pag. 147

ALLEGATI

Linee di indirizzo delle regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano in merito alla disciplina degli organi di garanzia: “Difensore civico”, Garante per l’infanzia e l’adolescenza, Garante dei diritti dei detenuti	pag. 151
---	----------

<i>Principles on the protection and promotion of the ombudsman institution (The Venice principles).....</i>	pag. 161
---	----------

Stampato nel mese di novembre 2019
presso il centro Stampa Digitale
del Consiglio regionale delle Marche

editing
Mario Carassai

QUADERNI
DEL CONSIGLIO
REGIONALE
DELLE MARCHE

296

ANNO XXIV - n. 296 Novembre 2019
Periodico mensile
reg. Trib. Ancona n. 18/96 del 28/5/1996
Spedizione in abb. post. 70%
Div. Corr. D.C.I. Ancona

ISSN 1721-5269
ISBN 978 88 3280 089 090 6

Direttore
Antonio Mastrovincenzo

Comitato di direzione
Renato Claudio Minardi, Piero Celani,
Mirco Carloni, Boris Rapa

Direttore Responsabile
Giancarlo Galeazzi

Redazione
Piazza Cavour, 23 - Ancona - Tel. 071 2298295

Stampa
Centro Stampa Digitale del Consiglio Regionale delle Marche, Ancona

