

MARINO BREGANZE

IL DIFENSORE CIVICO*

La nascita del primo e più autorevole antenato del difensore civico si può far risalire ufficialmente agli inizi dell'800. Fu infatti la costituzione svedese del 6 giugno del 1809 a prevedere, con l'affermarsi del sistema parlamentare, che – accanto al Cancelliere di Giustizia, fiduciario del Re, e dallo stesso nominato, per vigilare sugli affari amministrativi, fin dal 1713 – fosse istituito un nuovo organo di controllo parlamentare sull'esecutivo: l'OMBUDSMAN, *l'uomo cioè che fa da tramite* tra Parlamento e Governo.

Poi, con il consolidarsi del sistema parlamentare e l'affermarsi del principio della responsabilità politica del Governo verso le Camere, questa originaria funzione perdette di importanza, e l'Ombudsman si trasformò lentamente in un organo di controllo sull'attività della pubblica amministrazione e di tutela del cittadino le cui situazioni soggettive siano lese da abusi o negligenze della burocrazia.

L'*Ombudsman iustitie* svedese – articolato oggi in quattro uffici, e cui si affiancano altri tre Ombudsman con competenze settoriali: l'Ombudsman anti-trust, l'Ombudsman per la stampa (con il compito, di palpitante attualità in Italia anche di questi giorni, di garantire la conformità delle notizie all'etica del giornalismo) e l'Ombudsman del consumatore – può così, con ampia discrezionalità, d'ufficio o raccogliendo le doglianze di chiunque lamenti – senza doverlo neppure fare con particolari procedure ma anche in modo del tutto informale – inadempienze, abusi o ritardi della pubblica amministrazione, intervenire aprendo un'inchiesta. In seguito alla stessa – per l'istruttoria della quale l'Ombudsman è dotato di amplissimi poteri –, se ritenga (ma assai di sovente ciò non avviene) che l'Amministrazione non si sia correttamente comportata, pur senza potersi sostituire alla stessa (si parla infatti di «Magistratura di influenza»), l'Ombudsman può invitarla a provvedere nel senso da lui suggerito e, in caso contrario, investire direttamente del problema il Parlamento.

L'Ombudsman può pure promuovere l'azione penale o disciplina-

* Comunicazione tenuta a Schio (Palazzo Toaldi) nel corso della tornata accademica del 24 febbraio 1985.

re ed ammonire i pubblici funzionari – non solo gli impiegati ma gli stessi giudici – che abbiano agito in modo scorretto.

Ma il potere più rilevante dell'Ombudsman è dato dalla relazione che egli deve annualmente presentare al Parlamento. In questa non sono, difatti, indicati soltanto (ed è già molto) i rimedi, anche legislativi, che l'Ombudsman propone per ovviare alle deficienze riscontrate, ma – ed è questa arma temibilissima e nel contempo efficace deterrente – segnalati nominativamente i pubblici funzionari responsabili di difetti o disfunzioni.

Comprensibile quindi che l'Ombudsman – che agisce in assoluta indipendenza – debba godere di alto prestigio e di notevole autorità morale e sia scelto tra i giuristi più esperti e capaci.

L'istituto è nato e si è sviluppato in un contesto politico e sociale del tutto peculiare ed in uno Stato non solo di contenuta popolazione ma tradizionalmente caratterizzato da una buona amministrazione. Difficile quindi la sua diffusione. Talché (con l'eccezione della Finlandia, che già nel 1919, praticamente in una con l'indipendenza, lo istituì) è solo nella seconda metà del nostro secolo che altri Paesi hanno deciso di introdurre nei loro ordinamenti tale figura: dapprima, negli anni Cinquanta, gli altri Paesi Scandinavi, e quindi, con un ritmo freneticamente crescente (e sovente con il malcelato intento di canalizzare in questa formula istituzionalizzata il malcontento dei cittadini per l'inefficienza della pubblica amministrazione), e pur con gli ovvii adattamenti, Stati di ogni continente.

Nel far ciò, peraltro, l'Ombudsman ha perso molte delle sue caratteristiche originarie e si è di sovente trasformato in un organismo con scarsissimi e poco incisivi poteri: e significativa è al riguardo la ormai celebre definizione del *Médiateur* francese data da Jean François Revel, che lo considera uno «Zorro con giustacuore di cartone e spada di legno».

Oggi gli Ombudsman attivi sono svariate decine ed è stata addirittura proposta la istituzione di un «Euro-Ombudsman».

In Italia invece – nonostante la presenza nella nostra Costituzione di una disposizione come quella dell'art. 97, che vuole «siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'Amministrazione», e pur essendo purtroppo notorie le disfunzioni nella P.A., l'inerzia ed i ritardi dell'azione amministrativa (ancorché spesso non imputabili al comportamento di singoli funzionari) – l'interesse per l'istituto scandinavo è stato assai tardivo.

È difatti solo a partire dal 1965 che la dottrina cominciò a dibattere sulla opportunità di istituire, a livello nazionale, un «Commissario parlamentare» nominato dalle Camere, con ampi poteri di intervento in tutti quei casi di cattiva amministrazione che non si concretano in

provvedimenti amministrativi impugnabili in sede giurisdizionale. In tal senso vennero anche presentate talune proposte di legge di iniziativa parlamentare: ma i problemi che la prospettiva apriva erano tutt'altro che trascurabili.

Innanzitutto per motivi costituzionali. La via che appariva maggiormente praticabile per giustificare la presenza nel nostro ordinamento di questo nuovo istituto, senza dovere addivenire ad una modifica della Costituzione, era difatti considerata quella dell'art. 82 della stessa. È ivi previsto che ciascuna Camera possa disporre inchieste su materie di pubblico interesse, e che a tale scopo nomini fra i propri componenti una Commissione formata in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi. Consentendo la prassi parlamentare l'intervento di esperti nelle Commissioni stesse, si sarebbe potuto così creare una Commissione permanente di inchiesta integrata con il Commissario Parlamentare – esperto, cui avrebbero potuto essere delegati in via stabile poteri di indagine ed istruttori.

Inevitabili però le riserve a questa pur autorevole (Mortati) prospettiva, dal momento che, innanzitutto, non è prevista la istituzione di commissioni di inchiesta in via permanente, bensì solo contingente; e che, in ogni caso, i poteri coattivi esterni («la Commissione d'inchiesta procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria») sono dall'art. 82 attribuiti alla Commissione nel suo insieme – composta secondo criteri di rappresentatività – e non ad un singolo suo componente: e quindi ancor meno ad un «esperto» presente nella stessa solo in tale veste formale.

A questi problemi di compatibilità con la Costituzione si aggiungono preoccupazioni e perplessità di carattere pratico e di opportunità.

Non sono presenti in Italia quelle condizioni – come la popolazione poco numerosa ed omogenea ed una forte tradizione di buona amministrazione – che sono state *in primis* alla base del successo dell'Ombudsman scandinavo. È cronica l'inefficienza della pubblica amministrazione (di necessità quindi potenzialmente insensibile ai richiami dell'Ombudsman). È atavico il distacco tra il cittadino e l'amministrazione, vista dal primo con costante sfiducia e disaffezione: cosicché è presumibile che l'ufficio dell'Ombudsman nazionale sarebbe sommerso dai ricorsi. E ciò comporterebbe evidentemente – pur non potendo certo il Commissario dar corso ad ogni segnalazione, ma anche limitandosi a scegliere con grande discrezionalità le modalità di intervento (Arturo Carlo Jemolo lo vedeva «operare come l'ispettore delle ferrovie, che ogni mattina sale su un diverso treno, oggi si ferma ad una stazione e controlla la gestione merci, domani ad un'altra ed ispeziona la biglietteria, il terzo giorno dedica la sua attenzione al personale viaggiante») – innanzitutto una mole di lavoro tale da imporre una

burocratizzazione dell'ufficio (con impossibilità di interventi pronti e rapidi) e poi, probabilmente, la necessità di creare numerosi commissari parlamentari, distinti per materia di azione: sicché la caratteristica prima dell'Ombudsman, che è quella di essere organo monocratico che si impone per la sua autorità ed indipendenza, verrebbe vanificata dalle presumibili lottizzazioni tra i gruppi parlamentari.

Tutti questi problemi fecero così scemare l'interesse verso il difensore civico statale. L'attenzione è momentaneamente rinata agli inizi del presente decennio con la predisposizione di uno schema di disegno di legge (elaborato da una apposita Commissione di giuristi istituita dal Ministro per la Funzione Pubblica), interessante perché prevede l'attribuzione di poteri abbastanza significativi al difensore civico: non più da eleggersi dal Parlamento, ma nominato dal Presidente della Repubblica in base alla scelta, da parte dei presidenti delle Camere, nell'ambito di una terna di nomi designati da un collegio autorevolmente composto dai Presidenti della Corte di Cassazione, del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti, nonché dal Vice Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura e dall'Avvocato Generale dello Stato. È stato così almeno temporaneamente interrotto l'ormai lungo silenzio in materia: silenzio che peraltro si confida verrà meno con l'attuazione della proposta della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali – la c.d. Commissione Bozzi – che ha recentemente suggerito di costituzionalizzare l'istituto del difensore civico, introducendo nella Carta Costituzionale un apposito articolo 98-*bis*.

Diversa la situazione a livello regionale. Le Regioni nascono nel 1970, nel pieno cioè del dibattito sul Commissario parlamentare: e se, nella maggior parte dei casi, la diffidenza sul nuovo istituto prevale (e le proposte di introduzione nell'ordinamento regionale non sono approvate), talune Regioni non restano insensibili al fascino dell'Ombudsman.

Le amministrazioni sono appena nate, e non sono quindi ancora in dissesto, la burocrazia non è ancora sclerotizzata, e l'entusiasmo giovanile fa sì che tre Regioni (Liguria, Toscana e Lazio), forse più sensibili alle possibili istanze dei cittadini, prevedano il difensore civico nei loro statuti: approvati poi con leggi dello Stato, che evidentemente ha così ritenuto l'istituto conforme ai principi dell'ordinamento e, forse, ha pure voluto in tal modo che le Regioni facessero da «cavia», per trarre dalla loro esperienza utili indicazioni in ordine alla realizzazione del Commissario parlamentare.

La mutata denominazione (di derivazione romana, e che ricorda quel *difensor civitatis* che doveva proteggere gli *humiliores*), preferita all'altra, pure prospettata, in analogia al livello statale, di «Commissa-

rio consiliare», mostra già quella che vuole essere la connotazione della nuova figura: non tanto l'occhio del legislativo sull'esecutivo, quanto piuttosto – e solamente – il tutore del cittadino, mediatore tra questi e l'amministrazione regionale.

La lettura delle previsioni statutarie è però assai deludente. Il compito del difensore è sostanzialmente quello di «chiedere notizie sull'amministrazione regionale», ovvero di seguire «a richiesta di singoli cittadini il regolare svolgimento delle loro pratiche presso l'amministrazione regionale».

La delusione è solo attenuata dall'esame delle leggi che, a decorrere dal 1974, le regioni (la maggioranza, e ad esse vanno aggiunte le province autonome di Trento e di Bolzano) hanno emanato in attuazione dello Statuto ovvero sulla base della competenza legislativa loro attribuita, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, in materia di ordinamento degli uffici.

Il difensore civico è per lo più considerato un organo – eletto dal Consiglio Regionale con un *quorum* assai rilevante (atto potenzialmente a garantirgli l'indipendenza dalla maggioranza consiliare che esprime la Giunta: anche se ciò può comportare il rischio che nominata sia una persona «amorfa» o con personalità sbiadita e che sol per ciò abbia potuto raccogliere i consensi di partiti politicamente su posizioni diverse) – che, di norma per un quinquennio, ha il compito di seguire le pratiche, in corso presso gli uffici regionali, di quei cittadini che gli prospettino ingiustificati ritardi o inadempienze. In sostanza, di fronte a tali doglianze, il difensore civico chiede al funzionario competente di procedere congiuntamente all'esame della pratica: stabilendo in tale occasione, tenuto conto delle esigenze dell'ufficio, il termine massimo per la regolare definizione della stessa. Trascorso inutilmente tale termine, il difensore deve portare a conoscenza degli organi statuari della Regione il fatto e può proporre di promuovere l'azione disciplinare nei confronti del funzionario.

Da tali prime indicazioni emerge dunque poco più che un «ufficio reclami». Lo scarso rilievo del ruolo risulta ancor più dalle Relazioni che periodicamente i difensori civici devono presentare ai rispettivi consigli regionali: e da cui si possono trarre dati estremamente interessanti sulla loro attività.

Dalle stesse risulta innanzitutto che un gran numero di richieste riguarda il pubblico impiego regionale: e proviene quindi proprio da quella burocrazia che dovrebbe essere la destinataria dell'intervento del difensore. Non ci si rivolge mai al «raddrizzatore dei torti» per pratiche di grande valore: evidentemente in questi casi – ma certo non solo in questi – i canali di intervento essendo diversi e ben più influenti (e per rimediare a tale malcostume non pare certo sufficiente la propo-

sta, pur autorevolmente avanzata, di porre obbligo ad ogni impiegato regionale che riceva raccomandazioni non solo di non dar seguito alle stesse, ma di informarne il difensore civico perché ne riferisca al Consiglio regionale!).

Il difensore non è poi ancora abbastanza forte – pur nell'ambito delle modeste sue attribuzioni – per potersi permettere di indicare nominativamente nelle sue relazioni i nomi dei funzionari ignavi.

È, infine, particolarmente significativo che al difensore ci si rivolga per i più disparati suggerimenti e lamentando per lo più ritardi e disfunzioni non tanto dell'ente regionale quanto di altri enti, particolarmente locali, cui il difensore, pur non avendo competenza in oggetto, per non creare delusioni, si rivolge egualmente in via informale: rischiando però così di trasformarsi – come è stato spiritosamente sottolineato – in «una sorta di “telefono amico” o in una specie di “segretario galante della vita burocratica”».

Tutto sommato, quindi, a più di due lustri dall'inizio del funzionamento dell'istituto, molte ombre continuano a permanere sullo stesso. Non è però da sottacere che gli spiragli di luce, aperti dalle più recenti leggi regionali, sono sempre più numerosi.

Il potere di intervento del difensore non è più attuabile solo su sollecitazione del cittadino leso ma, talora, di enti, di formazioni sociali o di chiunque ne abbia interesse: e, di sovente, anche d'ufficio, potendosi altresì estendere, in caso di segnalazioni, e in base alla normativa di più d'una Regione, anche alle pratiche similari a quella portata alla sua attenzione.

È stato finalmente compreso (mentre le prime leggi non davano alcuna indicazione al riguardo) che il difensore, se si vuole che la sua azione sia effettiva, non può essere un *quivis e populo*, ma dev'essere scelto tra persone in possesso di peculiare competenza ed esperienza giuridico-amministrativa. Gli è stato attribuito (da parte di qualche regione) l'importante compito di intervento con riferimento alle rimostranze degli utenti sul funzionamento dei servizi delle unità sanitarie locali.

Ha assunto, infine, notevole rilievo la sua Relazione, in quanto con essa egli non si limita a fare il consuntivo della sua attività ma, in base ai dati concreti in suo possesso ed alla maturata esperienza, denuncia le disfunzioni e fa, in ordine ai possibili rimedi, concrete proposte: che il legislatore e l'amministratore attenti ed intelligenti dovrebbero ben valutare e, se del caso, attuare.

Tutto ciò non basta certo, però, per decretare con sicurezza il successo del difensore regionale. Nonostante la maggior vicinanza ai cittadini, rispetto allo Stato, la Regione è ancora distante. Lo ha rilevato da tempo per primo il difensore Toscano, prospettando – pur con tutti

gli evidenti rischi che comporta la creazione di un ulteriore apparato burocratico – la opportunità d'un potenziamento dell'organico del personale dell'ufficio, con la previsione di nuovi funzionari, presenti in ogni provincia od itineranti.

Bisogna per di più considerare che la richiesta di intervento nei confronti degli uffici della Regione è in costante diminuzione e che gli atti o i comportamenti regionali immediatamente lesivi di posizioni giuridiche soggettive non sono poi, in proporzione, moltissimi: come prova il fatto che, invece, sempre più frequenti sono le richieste concernenti gli enti locali. E di ciò si è indirettamente, forse, reso conto il legislatore regionale allorché ha talora – invero molto discutibilmente – esteso il controllo del difensore civico regionale all'attività degli enti locali in materia delegata ex art. 118 della Costituzione.

V'è quindi da chiedersi se il difensore civico, che non riesce a nascere nell'ambito statale, e che sopravvive in quello regionale, non potrebbe trovare invece nuova linfa negli enti locali e particolarmente nell'ente elementare, il Comune: con il quale assai più frequenti sono i contatti del cittadino.

Non volendo affidare tale compito al Prefetto (che ben potrebbe ricevere reclami ed attivare quindi quell'ufficio ispettivo che, a sensi dell'art. 18 della legge comunale e provinciale del 1934, «in ogni Provincia assicura, mediante visite saltuarie e periodiche presso l'amministrazione provinciale e le amministrazioni comunali, l'ordinato funzionamento e il regolare andamento dei pubblici servizi, nonché la esatta osservanza delle leggi e dei regolamenti»), essendo lo stesso un'autorità *esterna* al Comune, si può però ipotizzare la creazione d'un ufficio apposito *all'interno* dello stesso: non scomodando neppure l'art. 340 dello stesso T.U.L.C.P. che pur attribuisce a Comuni e Province il potere, nell'esercizio delle loro attribuzioni, di ordinare inchieste.

Eliminando in radice eventuali dubbi in proposito, ciò è stato di recente confermato dal Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia-Romagna, Sezione di Parma, che – annullando la delibera del Comitato Regionale di Controllo con la quale era stata caducata la deliberazione del Consiglio Comunale di Parma che creava il difensore civico a livello comunale – ha ammesso la legittimità dell'istituzione di tale ufficio (ove naturalmente esso venga configurato come un organo non già a rilevanza esterna – a ciò ostando l'elencazione tassativa degli organi effettuata dal T.U.L.C.P. – bensì interno alla stessa organizzazione comunale), al fine di promuovere il migliore funzionamento dell'Amministrazione, senza esercitare poteri di amministrazione attiva, ma limitandosi a sollecitare da parte degli organi competenti, dopo aver verificato la fondatezza delle doglianze, l'adozione di quelle determinazioni che il Comune dovrebbe comunque assumere.

La delibera, la cui legittimità è stata riconosciuta dal TAR emiliano, può aprire anche altre interessanti prospettive. Essa dispone infatti, altresì, che: «quando l'azione del difensore civico debba svolgersi e dirigersi nei confronti di pubbliche amministrazioni diverse dal Comune e tuttavia operanti sul territorio comunale, essa può in concreto operare esclusivamente sul presupposto della volontà collaborativa preliminarmente manifestata dall'ente verso cui si indirizza». Il che si è puntualmente verificato, cosicché il cittadino parmense può ora vedersi tutelato dal difensore civico comunale, oltre che verso il Comune e le sue aziende, anche nei confronti di una molteplicità di enti ed aziende, quali – per citarne alcuni – l'Amministrazione provinciale, la Camera di Commercio, l'Ente provinciale del Turismo, l'Unità Sanitaria Locale, la SIP, l'Istituto Autonomo per le case popolari, le Ferrovie dello Stato e l'ENEL.

È solo così operando ed in questa sede – a livello comunale, o forse circoscrizionale nelle grandi metropoli, ovvero, al contrario, provinciale od intercomunale per i Comuni di troppo piccole dimensioni – che, credo, sarebbe meno difficile trovare quella persona che, personalmente conosciuta ed apprezzata da tutti, cittadini ed amministrazione, pur senza grandi poteri, saprebbe, con il suo prestigio morale e la sua capacità, essere di valido ausilio al cittadino e contribuire nel contempo a facilitare, con il suo costante pungolo, la realizzazione del troppo disatteso principio costituzionale del buon andamento e dell'imparzialità della amministrazione.

MARINO BREGANZE