

Mario Oliviero Drigani \*

## *Esperienze del Difensore civico in Italia \*\**

### *1. Situazione storica ed attuale dell'istituto del Difensore civico in Italia*

La diffusione dell'istituto dell'Ombudsman negli Stati europei ed extra europei, tra cui ultimamente anche nei Paesi latini il cui ordinamento giuridico e sistema di giustizia amministrativa sono più vicini a quelli italiani, ha attivato il dibattito sulla opportunità di introduzione di un analogo istituto nel nostro Paese, essendo viva l'esigenza dell'efficiente e regolare funzionamento della pubblica amministrazione da una parte e della tutela dei diritti ed interessi del cittadino dall'altra.

In sede nazionale non si è pervenuti a concrete soluzioni, ma importanti iniziative, costituite da alcune proposte di legge, hanno confermato la necessità di affrontare e risolvere il problema.

D'altra parte è nota la sentita esigenza di pervenire ad una regolamentazione del procedimento amministrativo e del diritto di accesso da parte dei cittadini ai documenti, problemi pure oggetto di proposte legislative.

Le Regioni ordinarie ed autonome hanno saputo e potuto trovare una soluzione al problema inizialmente posto, istituendo con proprie leggi l'istituto del Difensore civico, abilitato peraltro, ovviamente, ad operare nei limiti della competenza regionale.

Attualmente molte delle Regioni nonché le Province autonome, hanno l'istituto del Difensore civico; mancano ancora quattro Regioni (Sicilia, Abruzzo, Molise, Val d'Aosta) ma, consta, che presso alcune di queste Regioni sono in corso studi sul problema o specifiche proposte.

La legittimazione alla creazione dell'istituto del Difensore civico regionale, a parte l'espressa menzione contenuta in alcuni degli statuti regionali, trova prima-

\* Difensore civico della Regione Friuli-Venezia Giulia.

\*\* Relazione svolta al Convegno internazionale sulla tutela del cittadino "Il Difensore civico e il giudice di pace", Trieste, 8-9 giugno 1990.

rio fondamento nell'art. 117 della Costituzione, che attribuisce alla Regione il potere di emanare norme per l'ordinamento degli uffici ed enti amministrativi dipendenti e le consente quindi anche di istituire il Difensore civico con la previsione di compiti finalizzati ad assicurare o comunque contribuire alla regolarità e tempestività dell'attività amministrativa degli uffici regionali e degli enti amministrativi dipendenti.

Le prime istituzioni dell'ufficio del Difensore civico regionale risalgono al quinquennio dal '75 all'80 per alcune Regioni, precisamente la Toscana, Liguria, Campania, Umbria e Lazio, mentre per le altre la istituzione dell'ufficio si è avuta durante il decennio successivo; le ultime due leggi istitutive sono quella del Veneto, del 6.6.1988 e della Sardegna, del 17.1.1989.

Bisogna purtoppo rilevare che nelle due ora citate Regioni ed in qualche altra dell'Italia meridionale non si è ancora provveduto alla elezione del titolare, mentre per qualche altra Regione (Marche - Lazio) non si è proceduto alla rielezione del nuovo Difensore civico, a seguito del decesso del precedente.

Il contenuto delle 17 leggi vigenti sul Difensore civico (alcuna delle quali è stata parzialmente modificata rispetto a quella iniziale) pur nella loro parziale diversità, specie per la diversa estensione dei compiti e dei poteri attribuiti al Difensore civico, è ispirato a principi sostanzialmente comuni.

Le leggi di più recente emanazione hanno peraltro dimostrato, indubbiamente, la volontà di attribuire all'istituto più incisive funzioni, ma, come sarà successivamente rilevato, nessuna delle leggi regionali vigenti contiene una normativa esauriente, a prescindere dall'optimum comunque realizzabile solamente con una auspicata legge quadro nazionale.

In attesa di questa legge la normativa attuale sul Difensore civico di ciascuna delle Regioni italiane può essere completata, e con la valorizzazione di norme già presenti in taluna delle altre leggi regionali vigenti, e con il completamento con qualche ulteriore previsione compatibile con il vigente ordinamento giuridico italiano e con i poteri attribuiti alla Regione.

## *2. Gli aspetti salienti dell'esperienza del Difensore civico regionale italiano*

La trattazione del tema in esame, concernente le esperienze del Difensore civico regionale italiano che pur con sensibili differenze si avvicinano a quelle dell'Ombudsman europeo, esige innanzitutto una obiettiva constatazione, desumibile dal contenuto delle relazioni annuali presentate dai Difensori civici ai rispettivi Consigli regionali, relazioni che, salvo il riferimento a problemi riguardanti peculiari interessi locali, presentano aspetti e problematiche simili, come è del resto logico e naturale dati i compiti attribuiti dalle singole leggi regionali in relazione a materie e finalità sostanzialmente comuni.

Spicca innanzitutto, dalle relazioni suddette, senza alcuna eccezione, una risultanza di notevole rilievo ai fini della conoscenza e valutazione dell'attività e della esperienza del Difensore civico italiano e delle conseguenti considerazioni di ordine giuridico e sociale nonché delle doverose necessarie conclusioni che si dovranno fare.

La constatazione è che nessuno dei Difensori civici regionali italiani ha potuto attenersi, nella esplicazione delle proprie funzioni, allo stretto ambito di ciascuna delle leggi istitutive. Infatti, in dipendenza delle richieste dei cittadini, ciascun Difensore civico regionale si è trovato nella necessità, per non deludere le istanze ed aspettative dei richiedenti, di esplicitare anche una attività parallela a quella per così dire istituzionale, e cioè di rivolgere istanze di informazioni e formulare cortesi, ma sostanziali richieste e sollecitazioni, anche ad organi, amministrazioni ed enti non rientranti tra quelli regionali e dipendenti; ciò appunto al fine di conoscere lo stato di pratiche e di problemi interessanti gli istanti, presso amministrazioni diverse dalle regionali ed assimilate.

Questo peculiare aspetto dell'attività svolta al di fuori dell'ambito specifico previsto da ciascuna legge istitutiva richiede subito una giuridica puntualizzazione. Si tratta indubbiamente di attività da considerarsi *praeter legem*, in quanto non rientrante nelle previsioni di ciascuna delle leggi regionali; ma di attività che comunque non sembra inammissibile. Ciò non solo perché non vietata dalle norme regionali o da altre leggi, ma perché sostanzialmente compatibile con i principi della legge istitutiva, che ha attribuito all'ufficio il compito di dare al cittadino assistenza e tutela, invero in relazione allo svolgimento delle pratiche poste in essere dalle amministrazioni regionali ed assimilate, senza peraltro escludere la possibilità di un interessamento a favore del cittadino in relazione ad altri settori di attività e problemi di natura amministrativa riguardanti il richiedente medesimo.

Il Difensore civico nel funzionamento dell'ufficio non ha potuto prescindere dalla concreta situazione e realtà costituite da esigenze individuali e sociali imprescindibili, e pertanto, al fine di soddisfare le varie richieste ed istanze si è trovato nella necessità di esplicitare interventi anche presso altri enti ed amministrazioni, compatibili con le finalità dell'istituto, ma ad un tempo con l'avvertenza di non agire *contra legem*.

Ogni Ufficio infatti si è trovato di fronte ad una vasta realtà, caratterizzata da assai late esigenze e ad una quantità ed eterogeneità di istanze di cittadini, bisognosi ed anelanti, oltre che alla regolarità e funzionalità dell'amministrazione regionale anche di quella delle amministrazioni in genere.

L'Ufficio si è trovato inoltre nella necessità o quanto meno opportunità di rispondere al cittadino in relazione a tante altre richieste, di notizie, di informazioni su leggi, regolamenti, procedure, disposizioni particolari, la cui conoscenza ed osservanza è indispensabile per l'esplicazione di molte attività e per la regolamentazione dei vari rapporti della vita pubblica e sociale.

Il cittadino infatti, di fronte alla complessità ed anche farraginosità delle norme che costituiscono il ponderoso nostro ordinamento giuridico, ha bisogno sempre di più di essere orientato, aiutato, consigliato nel difficile cammino per risolvere i suoi problemi.

Di fronte alle pressanti e continue istanze a questo Ufficio, che il cittadino vede e considera ormai come quello del suo «Difensore civico» inteso nell'espressione comune delle parole a prescindere dalle implicazioni e qualificazioni giuridiche desumibili dalla legge, ogni Ufficio del Difensore civico ha ritenuto di poter svolgere una attività al di fuori degli stretti limiti previsti dalla legge istitutiva, senza peraltro violare le previsioni espresse delle leggi.

Premesse queste constatazioni e passando a considerare l'attività svolta dall'Ufficio in relazione a quanto previsto da ciascuna legge regionale, è opportuno rilevare, innanzitutto le particolari difficoltà che derivano dal sistema amministrativo vigente.

L'attività amministrativa nel nostro ordinamento presenta, come noto, vistose carenze di regolamentazione perché, mentre l'ordinamento stesso si è preoccupato degli aspetti inerenti alla fase per così dire patologica dell'attività amministrativa predisponendo oltre ai necessari controlli i ricorsi gerarchici e contenziosi, non si è preoccupato invece, compiutamente, dell'aspetto fisiologico di tale attività: di regolare cioè quei presupposti indispensabili per assicurare il buon funzionamento dell'attività amministrativa, soprattutto con una regolarizzazione normativa del procedimento e con la previsione che il cittadino possa formalmente ed effettivamente conoscere lo svolgimento di tale attività ed intervenire durante il procedimento a tutela dei propri diritti ed interessi.

Neppure la formale istituzione del Difensore civico regionale ha compiutamente previsto le necessità ed esigenze indicate: da una parte perché non ha completamente utilizzato tutte le possibilità giuridiche e costituzionali insite negli ordinamenti regionali, attribuendo all'ufficio del Difensore civico maggiori e più efficaci poteri, dall'altro perché non ha potuto attribuirgli funzioni rispetto alle attività amministrative extra regionali.

Le esperienze dei Difensori civici regionali italiani, pur condizionate dalle citate limitazioni, presentano comunque un quadro di attività molto vaste ed eterogenee che possono essere oggetto di considerazione sotto questi aspetti: dell'attività effettiva svolta, della qualificazione giuridica dell'attività stessa, dell'efficacia giuridica e sociale di tale attività per il cittadino e le formazioni sociali.

Per quanto concerne l'attività esplicata presso amministrazioni non regionali od assimilate tale attività, per così dire extra istituzionale, è stata limitata, come precisato, a richieste di notizie ed informazioni, ammissibili in quanto riferite alle specifiche istanze dei richiedenti e alle relative pratiche in corso: richieste e notizie che, d'altra parte, possono ritenersi legittimate in base al principio della collaborazione, doverosa per ogni amministrazione pubblica, onde contribuire alla soluzione o sollecitazione di determinate procedure.

L'esperienza ha invero confermato che i Difensori civici regionali ricevono risposte, di massima, tempestive da parte degli organi ed enti extra regionali e sovente anche significative dimostrazioni di disponibilità e collaborazione.

Per quanto concerne l'attività propriamente istituzionale la stessa riguarda tutte le numerose materie e competenze attribuite alla Regione dagli artt. 117 e 118 della Costituzione e relativi statuti, sia che la concreta attività amministrativa provenga direttamente dagli organi dell'amministrazione regionale oppure dagli enti delegati o dipendenti.

Si tratta di esperienze vaste e complesse che, sotto l'aspetto oggettivo non è possibile esprimere con una sintesi, riguardando tutte le varie materie rientranti nella competenza degli organi od enti amministrativi regionali.

È possibile invece richiamare i settori più importanti che danno luogo con maggiore frequenza ad interventi, e che in un certo qual modo presentano maggior rilevanza sotto l'aspetto giuridico e sociale.

Ciò è a dirsi, indubbiamente, per tutti gli interventi riguardanti la tutela del-

l'ambiente, della salute e dell'assistenza, concernendo beni ed interessi essenziali alla vita e al benessere dell'individuo.

Non minore importanza presentano gli interventi in materia urbanistica, in particolare quelli riguardanti l'acquisizione e l'utilizzazione della casa, ovvero la concessione di benefici e contributi previsti da varie leggi regionali, che si appalesano spesso indispensabili per l'inizio o l'incentivazione di attività produttive; di non minore importanza sono risultati anche gli interventi in materia di rapporti di impiego.

Qualche legge regionale ha invero escluso l'intervento del Difensore civico in quest'ultima materia, sembra al fine di evitare interferenze nello svolgimento dei rapporti tra amministratore e dipendente e di lasciare ai normali canali istituzionali la soluzione dei relativi contrasti; forse anche in considerazione del fatto che le controversie relative a carriere e contribuzioni troverebbero naturale tutela stragiudiziale presso i sindacati.

Ma la maggior parte delle leggi regionali prevedono espressamente la possibilità d'intervento del Difensore civico anche in questa materia di rapporti di impiego ed alcune leggi non ne parlano, lasciando implicitamente ritenere ammissibile l'intervento, non avendo posto espresse limitazioni.

Tale ammissibilità pare del resto desumibile per ragioni giuridiche, di opportunità e trasparenza. Sotto il primo aspetto non vi ha infatti differenza giuridica tra atti e rapporti dell'amministrazione regionale ed assimilate posti in essere nell'esplicazione dell'attività a favore di terzi e gli atti e rapporti di impiego intercorrenti con gli appartenenti all'organizzazione amministrativa. Invero anche in relazione a questi rapporti possono presentarsi problemi ed interessi che giustificano l'intervento del Difensore civico, al fine di assicurare la tutela dei relativi diritti ed interessi ed il regolare tempestivo svolgimento delle procedure.

Sotto l'altro aspetto, dell'opportunità e trasparenza, pare più soddisfacente e civile la possibilità per il dipendente dell'amministrazione di poter usufruire dell'intervento del Difensore civico, al fine di conoscere le precise ragioni del comportamento dell'amministrazione per quanto lo riguarda, onde accertare la regolarità e tempestività e se del caso la legittimità dei provvedimenti.

L'esperienza dimostra che anche gli interventi richiesti in materia di rapporti di impiego, espliciti ovviamente previa constatazione della sussistenza di fumus giuridico o quanto meno di sufficienti presupposti idonei a far prospettare l'opportuna valutazione discrezionale del caso da parte dell'amministrazione, vengono da questa presi in esame senza sostanziali difficoltà.

L'efficace esplicazione dell'intervento, qualunque sia la materia compresa nelle competenze regionali, date le finalità di contribuire alla regolarità dell'atto e del procedimento, non può escludere l'interessamento da parte del Difensore civico anche presso gli organi di controllo, qualora in relazione alla fattispecie si tratti di ribadire ed illustrare aspetti giuridici rilevanti ai fini del buon esito del controllo di legittimità.

Circa l'ammissibilità dell'intervento del Difensore civico nella fase del controllo dell'atto le leggi regionali non fanno invero menzione ad eccezione della legge regionale del Piemonte (L.r. 31/86) che, in un articolo unico, dispone che il Difensore civico può inoltrare formale richiesta di esser udito dagli organi regionali di controllo al fine di illustrare motivi che possono configurare vizi di legitti-

mità e di merito degli atti e che gli organi di controllo debbono fissare l'audizione del Difensore civico in una data anteriore a quella in cui diverrebbero esecutivi gli atti medesimi.

In base a questa legge l'intervento del Difensore civico esplica, evidentemente, natura giuridica e rilevanza sotto l'aspetto della violazione procedimentale.

Ma la mancanza di una analoga esplicita previsione nelle altre leggi regionali non può escludere l'ammissibilità dell'intervento del Difensore civico presso gli organi di controllo in quanto questi sono organi della Regione, operanti all'interno della amministrazione regionale, nei confronti della quale l'ufficio ha, per la legge che l'ha istituito, la nota competenza istituzionale.

D'altra parte è indubbio che la funzione del Difensore civico non si arresta al solo accertamento della tempestività degli atti, ma si estende a quella, assai più lato e giuridicamente significativo della regolarità, per cui deve ritenersi che l'intervento presso gli organi di controllo è ammissibile e rilevante in quanto diretto a far conoscere a tale organo aspetti relativi alla regolarità dell'atto comprensivi anche di quelli della legittimità del medesimo.

Un aspetto di particolare interesse ed importanza nell'esperienza dei Difensori civici è quello relativo all'attività attribuitagli dalle leggi regionali per quel che concerne la tutela degli interessi diffusi. A tal fine è previsto ed attribuito al Difensore civico il potere di iniziativa d'ufficio, onde assicurare la tempestività e regolarità dei procedimenti che presentino un diffuso interesse per la collettività. Invero, mentre negli interventi diretti ad eliminare specifiche disfunzioni ed irregolarità amministrative il Difensore civico esplica attività nell'interesse di un determinato cittadino o categoria di cittadini ed agisce di massima a seguito delle loro istanze, nella materia ed interessi diffusi il Difensore civico opera nell'interesse della collettività, dal che il potere-dovere di iniziativa senza la necessità di sollecitazioni specifiche.

Si tratta di interessi di estrema importanza, che assumono spesso natura di diritti « incondizionati » tali da non poter essere limitati da altri diritti e neppure da altri pubblici interessi, come ha ritenuto il supremo Collegio (Cassazione Sezioni Unite 1979 n. 5172) e la cui difesa è affidata « a tutte le pubbliche istituzioni, particolarmente allo Stato ed alla Regione, sia per quanto riguarda la loro tutela che la loro promozione », come ha affermato la Corte Costituzionale (Sent. n. 94 e 359 del 1985).

Interessi diffusi sono quelli che attengono alla promozione, conservazione e tutela di quei beni che riguardano l'igiene, la salute, le bellezze e le risorse naturali e soprattutto l'ambiente inteso nell'accezione più ampia, quale luogo di partecipazione ed azione di ogni persona, quale insieme naturale, culturale, estetico, biologico, che condiziona il benessere psicofisico individuale e collettivo.

Notevole parte dell'attività e delle esperienze del Difensore civico regionale riguarda la tutela di questi interessi che, per la loro complessità ed estensione richiede la collaborazione degli stessi cittadini, quali singoli od associati nelle varie forme ed in particolare da parte delle formazioni sociali, molto sensibili ed impegnate in quanto direttamente partecipi e cointeressate ai relativi problemi.

In questa materia complessa, in continua evoluzione, la funzione del Difensore civico appalesa grande importanza e possibilità concrete. La tutela di quegli

interessi infatti oltre che allo Stato compete in larga misura alla Regione, dalla quale il Difensore civico è stato istituito ai fini anche della tutela degli interessi della collettività; interessi di cui, in base all'autonomia ed indipendenza riconosciutegli, il Difensore civico è in condizioni di interpretare le esigenze effettive senza condizionamenti e visioni particolaristiche e di poter anche pretendere che gli organi amministrativi prendano iniziative e tempestivi provvedimenti, amministrativi e tecnici, necessari per la corretta gestione del pubblico bene.

Altro aspetto dell'esperienza del Difensore civico è quello riguardante la tutela dei diritti dell'uomo.

È importante rilevare che il Consiglio d'Europa ravvisa congeniale l'opera degli Ombudsman europei per il raggiungimento delle finalità della più estesa protezione di tali diritti e preziosa la loro collaborazione.

È stato constatato che gli Ombudsmen europei nella loro attività d'istituto si ispirano effettivamente alle norme ed ai principi della Convenzione dei diritti dell'uomo.

Anche i Difensori civici regionali italiani, nell'ambito delle funzioni loro attribuite, possono ispirarsi a tali principi e contribuire affinché le relative norme trovino applicazione nell'esplicazione delle funzioni degli organi amministrativi regionali.

È noto infatti che la Convenzione europea dei diritti dell'uomo ed il Patto Internazionale di Parigi sulla tutela dei diritti sociali sono stati resi esecutivi nell'ordinamento italiano ed hanno valore di legge ordinaria; pertanto l'osservanza delle rispettive norme è obbligatoria sia nell'ambito dell'attività amministrativa che giurisdizionale.

È da ritenersi pertanto legittimo e doveroso che il Difensore civico, nell'esplicazione delle funzioni istituzionali possa rappresentare agli organi amministrativi la necessità dell'osservanza anche di tali principi e disposizioni, in quanto obbligatorie ai fini della legittimità dei provvedimenti richiesti o dovuti.

Il richiamo da parte del Difensore civico a tali disposizioni viene invero fatto indirettamente in quanto si tratta di norme e principi della Convenzione europea collimanti, di massima, con quelli della Carta Costituzionale, nonché di norme specifiche, anche regionali.

### ***3. Modalità di esplicazione dell'attività da parte del Difensore civico regionale. Qualificazione giuridica delle relative funzioni***

La disamina esauriente dell'esperienza del Difensore civico regionale italiano richiede anche una pur breve considerazione circa le modalità di esplicazione della relativa attività e circa la qualificazione giuridica nell'ambito dei principi dell'ordinamento.

Circa le modalità di esplicazione dell'attività le leggi regionali prevedono, in via di massima, il presupposto dell'istanza al Difensore civico da parte del cittadino o del gruppo di cittadini interessati dopo l'inutile trascorrere di un certo lasso di tempo dalla sollecitazione fatta dal cittadino all'organo amministrativo competente. Non vi ha bisogno d'istanza qualora, come già detto, si tratti di tutela di

interessi diffusi, nel qual caso il Difensore civico, operando nell'interesse della collettività, ha il potere d'iniziativa senza necessità di sollecitazioni specifiche.

Le modalità dell'intervento, pure previste dalle norme regionali, si concretano sostanzialmente in richieste agli organi amministrativi di notizie, informazioni e quant'altro necessario per conoscere il contenuto e lo stato della pratica, ovvero in un incontro con il funzionario responsabile per l'esame congiunto della pratica stessa.

L'esito dell'intervento del Difensore civico dipende di massima, dalla consistenza e fondatezza degli argomenti prospettati e quindi della relativa forza persuasiva.

Per la rimozione invece di comportamenti omissivi o dilatori sovengono le sollecitazioni o segnalazioni all'organo sovrapposto o a quello istituzionale, mentre assai limitato è il ricorso a richiesta di provvedimenti disciplinari, pur previsti da tutte le norme regionali.

Si può constatare comunque che le modalità seguite dagli uffici dei Difensori civici nell'esplicazione della loro attività sono improntate a criteri di massima semplificazione e speditezza, onde evitare il più possibile i negativi aspetti della burocratizzazione. Quindi colloqui diretti con gli interessati per sentire dal vivo i problemi e le richieste, l'acquisizione più spedita possibile di informazioni e conoscenze sul problema stesso, le conseguenti richieste agli organi amministrativi, formulate in modo preciso e sintetico e precedute o accompagnate, quando possibile, anche da comunicazioni telefoniche per richiesta di notizie e chiarimenti; metodi che spesso raggiungono effetti conclusivi senza necessità di formalizzazione.

Circa il metodo per l'esplicazione delle funzioni, l'esperienza del Difensore civico porta alla constatazione della necessità anche di tanta comprensione e di tanta pazienza: nei confronti del richiedente che sovente dev'essere indotto, se pur con fatica, a convincersi che obiettivamente le sue pretese non hanno fondamento; ma talvolta anche tanta pazienza nei confronti dell'organo amministrativo che solo dopo insistenze si convince della fondatezza di determinate richieste ed assunti e comunque non sempre è disposto a considerare che è l'amministrazione che deve essere al servizio del cittadino e non viceversa.

La qualificazione giuridica dell'attività del Difensore civico interessa non solo per l'aspetto dottrinale e teorico ma anche per le implicazioni pratiche conseguenti.

Si tratta indubbiamente di attività amministrativa che non rientra né in quella attiva né in quella consultiva; consiste invece in una funzione sostanzialmente di controllo sull'attività amministrativa, controllo nel senso generale sia pur con riferimento al singolo atto, esplicita con la finalità istituzionale del raggiungimento di un triplice obiettivo: quello della regolarità dell'attività amministrativa, quello dell'efficienza e buon andamento della medesima, quello della tutela del cittadino o dei cittadini interessati.

Questa particolare qualificazione dell'attività dell'istituto del Difensore civico regionale costituisce effettivamente una connotazione che non trova precedenti nel nostro ordinamento. Si tratta d'istituto che deve rispondere ad un tempo alle esigenze di legittime aspettative dei cittadini ed alla necessità della concreta realizzazione di principi e finalità insiti nelle norme costituzionali. Precisamente



dei principi riguardanti la diretta responsabilità dei funzionari e dipendenti dello Stato e degli enti pubblici per gli atti da loro compiuti; il principio della trasparenza dell'attività amministrativa; la finalità del buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione.

In definitiva l'istituto del Difensore civico nell'ambito dell'organizzazione regionale, ispirandosi ai suddetti principi costituzionali tende a realizzare la partecipazione procedimentale per assicurare il corretto svolgersi dell'attività amministrativa, attento ad un tempo all'esigenza dell'assistenza e tutela del cittadino.

Da una efficiente esplicazione di tale funzione e da una attenta considerazione da parte della pubblica amministrazione delle richieste dell'Ufficio può derivare anche diretto beneficio alla giustizia amministrativa, per l'alleggerimento del contenzioso che potrà conseguirsi col superamento di contesti in sede amministrativa.

#### *4. Le esperienze del Difensore Civico e le esigenze de jure condendo*

Dalla illustrazione del quadro delle esperienze del Difensore civico regionale italiano emerge da una parte l'effettiva utilità dell'istituto ma dall'altra anche la necessità, di provvedimenti normativi che possano in concreto corroborare le relative potenzialità operative.

Come è stato inizialmente rilevato è necessario innanzitutto che una legge quadro nazionale attribuisca all'Ufficio competenza estesa rispetto a tutta la attività amministrativa.

A tal fine i Difensori civici regionali hanno elaborato uno schema di legge quadro contenente le indispensabili previsioni per il potenziamento dell'istituto, schema che sarà presentato sia ai Consigli regionali per eventuale loro iniziativa ai sensi dell'art. 121 della Carta Costituzionale sia ai Parlamentari (come da loro interessamento e richiesta) autori di proposte similari presentate al Parlamento.

Tale esigenza di potenziamento del Difensore civico è stata rilevata anche nel recente importante convegno di studi giuridici tenutosi a Varenna nel settembre 1989, sulla «Trasparenza nell'amministrazione». Durante il convegno è stata infatti sottolineata «l'utilità delle strutture indipendenti, quale il Difensore civico che, se adeguatamente ristrutturato, avendo a riferimento il Médiateur nel sistema amministrativo-giudiziario francese e collocato in ambito non solo regionale, potrebbe giocare un ruolo non indifferente nella materia della pubblica amministrazione».

Oltre all'attribuzione della competenza generalizzata di cui si è detto per quanto concerne l'attività amministrativa, è necessario che sia normativamente legittimata pure con legge dello Stato, la facoltà del Difensore civico di esplicitare quelle funzioni di assistenza extra giudiziaria a favore del cittadino non abbiente che frequentemente viene di fatto esplicitata a seguito di richieste di informazioni e consigli.

Ad una tale soluzione non sembrano opporsi insuperabili difficoltà giuridiche, né di carattere amministrativo, l'assistenza relativa potendo rientrare nelle

funzioni già proprie dell'istituto, né costituzionale in quanto le funzioni di assistenza e tutela extra giudiziaria, da attribuire legislativamente al Difensore civico, non inciderebbero né riguarderebbero i diritti privati o competenze istituzionali di altri organi.

L'esplicazione di attività di informazione, consulenza ed assistenza extra giudiziaria da parte del Difensore civico a favore del cittadino non abbiente, attualmente non attribuita ad alcun organo pubblico, ha trovato valido sostegno negli orientamenti emersi nello studio del problema, già durante la Conferenza nazionale sulla Giustizia, tenutasi a Bologna nel novembre 1986.

È stata infatti allora constatata la imprescindibile necessità di difesa, in senso lato, dei cittadini non abbienti. Infatti mentre per quel che concerne il patrocinio giudiziario sono state indicate specifiche soluzioni, circa il patrocinio extra giudiziario è stato individuato nel Difensore civico l'istituto più adatto a tale funzione.

È stata infatti rilevata «la possibilità di una diversa soluzione, in occasione di una riforma generale, del patrocinio collegata al potenziamento del Difensore civico. Questi potrebbe conseguire finalità integrative dei compiti dei liberi professionisti, svolgendo una attività di consulenza extra giudiziaria, indispensabile per eliminare gli effetti dell'ignoranza che paralizza il povero, il quale spesso non sa neppure dell'esistenza di certi suoi diritti». (Relazione sulla Conferenza nazionale sulla Giustizia in rivista Giustizia n. 63 pag. 30 del dicembre 1986 del Ministero di Grazia e Giustizia).

Prolificano in questi ultimi tempi iniziative di movimenti, comitati, associazioni per la difesa del cittadino, in relazione ai vari settori amministrativi, economici, sanitari, con l'intento oltre che di interessare le amministrazioni competenti, anche di promuovere le emanazioni di provvedimenti di diversa natura.

Il fenomeno è indice della insoddisfazione del cittadino circa il funzionamento della burocrazia in senso lato e dell'incomiabile intento di portare rimedio alle carenze e disfunzioni del sistema.

Sembra peraltro, a prescindere dal dubbio sulla efficace incisività di interventi diversi da quelli istituzionali, che i rimedi debbano trovarsi concentrando ogni iniziativa mirante alla maggior tutela del cittadino, verso l'istituto del Difensore civico, che, se adeguatamente potenziato, pare esser l'unica sede idonea ove possa svilupparsi l'effettiva ed efficace assistenza e tutela sia sotto il profilo giuridico che sotto quello della stretta efficacia operativa.

In attesa dell'auspicata legge quadro nazionale sul Difensore civico di cui si è detto, i Difensori civici regionali ritengono necessaria la realizzazione di una soluzione transitoria con l'adozione da parte di ciascun Consiglio regionale di modifiche alle leggi vigenti sul Difensore civico, utilizzando, in quanto possibile le previsioni inserite in una bozza di legge regionale uniforme elaborata dalla Commissione di studio dei Difensori civici regionali stessi.

I relativi aspetti normativi contenuti nella bozza di legge riguardano la puntualizzazione e qualche estensione degli attuali poteri del Difensore civico; estensione del tutto compatibile con il vigente ordinamento giuridico nazionale e regionale e, d'altra parte, idonea a rafforzare l'efficacia e funzionalità dell'istituto.

Tali modifiche contribuirebbero altresì a rendere uniforme, in ciascuna delle Regioni italiane, la regolamentazione di questo istituto: uniformità auspicabile in considerazione della comune natura giuridica delle funzioni e delle relative finalità; uniformità che costituirebbe d'altra parte un ulteriore passo in avanti per far acquisire all'istituto del Difensore civico italiano maggiore importanza giuridica e sociale ed utilità per il cittadino e per la democrazia, con conseguente avvicinamento dell'istituto alla figura dell'Ombudsman ed a quelle similari che operano, con tanta efficacia, nei Paesi europei ed extra europei. ■

