



GRUPPO CONSILIARE PROVINCIALE

via Perathoner, 10 – 39100 BOLZANO
tel. 0471/946257 – fax. 0471/946325
e.mail: alessandro.urzi@consiglio-bz.org

14. legislatura/2009
Disegno di legge

Disegno di legge provinciale:

"Nuova disciplina del Difensore civico/difensora civica della Provincia autonoma di Bolzano"

Presentato dai consiglieri provinciali

Alessandro Urzì

Maurizio Vezzali

Relazione al disegno di legge provinciale:

**"Nuova disciplina del Difensore civico/difensora civica
della Provincia autonoma di Bolzano"**

Gentile Presidente, egregi colleghi,

come è noto non sempre il rapporto del cittadino con la Pubblica Amministrazione è vissuto in maniera serena nel nostro Paese. Molto si è fatto nella direzione di una maggiore trasparenza, qualità ed efficienza dell'azione amministrativa: basti pensare alle varie leggi in materia di partecipazione del cittadino al procedimento amministrativo, diritto di accesso ai documenti, razionalizzazione e snellimento dell'apparato burocratico (L. 241/90; D.lgs 29/93; Leggi Bassanini).

*GENESI DELL'ISTITUTO DEL DIFENSORE CIVICO REGIONALE.
SUE CARATTERISTICHE ED EVOLUZIONE.*

Non è un caso che è proprio nell'ambito delle Regioni - istituzioni che con il loro nascere avevano permesso una più diffusa e mediata partecipazione del cittadino all'ordinamento pubblico - che il Difensore civico è nato e funziona da oltre 30 anni.

La figura del Difensore civico è stata mutuata dall'istituto dell'Ombudsman scandinavo (letteralmente «uomo che funge da tramite»), i cui tratti tipici (controllo su tutti i funzionari delle amministrazioni civili; impossibilità di sindacare il merito degli atti amministrativi discrezionali; possibilità di attivarsi dietro ricorso del singolo o d'ufficio; segnalazione all'autorità giudiziaria dei fatti costituenti reato di cui venga a conoscenza nell'esercizio delle sue funzioni) ne fanno una figura dotata non tanto di poteri coercitivi, quanto di ampie facoltà di persuasione legate alle sue qualità

personali e al carisma della sua carica. L'Ombudsman si configura in sostanza come una "magistratura d'influenza" e la fortuna che ha accompagnato in Svezia tale istituto è alla base della sua progressiva espansione a livello europeo e mondiale.

Anche in Italia si aprì il dibattito sull'opportunità di introdurre nel nostro ordinamento la figura del Difensore civico. Un Commissario parlamentare avrebbe infatti risposto all'esigenza di potenziare il controllo sull'attività amministrativa, pur salvaguardandone la funzionalità e avrebbe al contempo concorso a soddisfare le esigenze di difesa del cittadino dalla c.d. "*maladministration*" in tutti quei casi in cui agli interessi collettivi, diffusi, ma anche a quelli semplici o di fatto, non fosse corrisposta una piena tutela giurisdizionale.

Nonostante ripetute iniziative legislative il dibattito, peraltro ancora aperto, non ha portato all'auspicata creazione del Difensore civico nazionale, ma ha in ogni caso gettato le basi per l'introduzione di tale istituto a livello regionale e ovviamente provinciale (per le Province autonome di Bolzano e Trento), in un momento in cui la prima realizzazione della struttura "Regione" prevista dalla Costituzione italiana, sembrava consentire nuove forme di partecipazione del cittadino all'esercizio del potere e sperimentare con coraggio la sua difesa nei casi di inerzia ed inefficacia della Pubblica Amministrazione. Lazio, Liguria e Toscana furono le prime Regioni che, con proprie leggi, disciplinarono il funzionamento di tale organismo atto a controllare il rispetto di quei principi di efficienza e correttezza dell'azione amministrativa sanciti dall'art. 97 della Costituzione. La Provincia autonoma di Bolzano lo ha lodevolmente istituito con la legge provinciale 9 giugno 1983, n. 15.

Malgrado le buone intenzioni il Difensore civico nasceva però fortemente depotenziato, data la genericità delle previsioni statutarie che lo individuavano come semplice ufficio destinato ad agevolare, entro ristretti limiti, i rapporti tra l'Amministrazione regionale o provinciale e i cittadini. Una funzione tutoria quindi, che si sostanzia per il magistrato d'influenza nel chiedere notizie ed informazioni, esaminare atti e documenti, sollecitare e proporre soluzioni, senza possibilità di far ottemperare all'amministrazione le sue statuizioni, e rendendo quindi a volte inevitabile il ricorso giurisdizionale.

Il potere di impulso e di indagine del Difensore civico è stato per altro eroso nella sostanza dalla legge 241 del 1990, recepita dalla Provincia autonoma di Bolzano con la L.P. nr. 17/1993 : il

responsabile del procedimento introdotto dalla normativa sul procedimento amministrativo, diventa infatti l'interlocutore ideale del cittadino che intende tutelare le proprie posizioni giuridiche.

La legge 127/97 c.d. Bassanini bis, ha attribuito ulteriore importanza al Difensore civico regionale, chiamato a esercitare le proprie funzioni anche nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato, in assenza del Difensore civico nazionale.

E' in questo scenario caratterizzato dal rapido evolversi della disciplina di riferimento in materia di difesa civica che si inserisce la nuova normativa della Provincia autonoma di Bolzano

LA NUOVA DISCIPLINA DEL DIFENSORE CIVICO DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO

La nostra Provincia fu tra le prime Regioni a prevedere l'istituto del Difensore civico insieme ad Emilia Romagna, Liguria, Lazio e Toscana.

Con legge provinciale 10 luglio 1996, n. 14 l'istituto venne in parte riordinato.

Con la riforma del Titolo V della Costituzione, alla luce del nuovo assetto di responsabilità degli Enti territoriali, e a seguito delle novità introdotte dalla più recente normativa in materia di difesa civica di cui si è detto sopra, è stata avvertita fortemente da parte di molte Regioni l'esigenza di radicare nei loro Statuti e definire con proprie leggi, nei rispetto dell'autonomia locale, un sistema generalizzato di difesa civica, improntato ai principi di sussidiarietà e adeguatezza, allo scopo di rendere effettiva ad ogni livello la tutela di quei soggetti titolari di diritti e di interessi giuridicamente rilevanti nei confronti della Pubblica Amministrazione. Le norme relative al Difensore civico sono state ribadite nei nuovi statuti di Calabria, Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Marche, Toscana e Umbria e oggi il suo istituto è presente in quasi tutte le Regioni (con l'esclusione di Molise e Sicilia), prova evidente che esso risponde ad un bisogno reale di tutela, alternativa a quella dei ricorsi amministrativi e giurisdizionali.

Il Difensore civico viene quindi sempre più a configurarsi come un alto funzionario indipendente, dotato di attribuzioni ispettive e di poteri conoscitivi nei confronti dell'amministrazione, che si colloca in una posizione intermedia tra i cittadini e gli organi amministrativi.

C'è da dire che si nota una potenziale disparità nelle diverse leggi regionali riguardo al tipo di tutela garantita ai cittadini, in termini di efficacia della stessa. Quelle Regioni che hanno recentemente

emanato nuove normative o modificato leggi già esistenti, riservando al Difensore civico ampie facoltà di intervento sull'amministrazione, intendono rendere più efficace e stringente la sua competenza conciliativa e giustiziale, di controllo e tutela della legalità.

Questo è anche l'obiettivo perseguito dal presente disegno di legge.

Nove sono i punti cardine della proposta di legge sul Difensore civico provinciale:

1. Indipendenza del Difensore civico: dal momento che lo Statuto, al comma 1 dell'art. 83, ha affermato in primo luogo la natura di organo autonomo ed indipendente del Difensore civico, sono stati potenziati quegli strumenti che potevano dare maggiori garanzie in tal senso, soprattutto rispetto all'organo che lo elegge. E' stata quindi sottratta alla discrezionalità del Consiglio la scelta delle candidature da sottoporre al voto dell'Assemblea, immaginando una forma di partecipazione al procedimento di nomina che potesse raccogliere le sollecitazioni provenienti dalla comunità provinciale, senza comunque andare ad incidere sulla scelta, che ovviamente è nella sovranità dell'Assemblea. Altre opzioni in tal senso sono state il voto segreto per la nomina, la maggioranza fissa dei due terzi, la durata dell'incarico svincolata da quella della legislatura, l'ipotesi di revoca solo in caso di gravi violazioni di legge o comunque prevedendo una motivata mozione di censura, la non rieleggibilità.

2. Requisiti: si è cercato di rafforzare i requisiti già presenti nella vecchia normativa prevedendo un diploma di laurea magistrale o del vecchio ordinamento e una qualificata esperienza professionale, almeno quinquennale, maturata nel campo giuridico- amministrativo, nonché la loro attestazione al momento dell'accettazione dell'incarico.

3. Indennità: è stato previsto un contenimento dell'indennità percepita dal Difensore civico, in linea con l'obiettivo di riduzione dei costi politici e amministrativi della Pubblica Amministrazione, perseguito dalla Provincia per rafforzare il rapporto di fiducia tra cittadini e istituzioni.

4. Incompatibilità ed ineleggibilità: nella norma sono state specificate le varie ipotesi di ineleggibilità e di incompatibilità, cercando di bilanciare da un lato l'esigenza di evitare conflitti di interesse e dall'altro la possibilità di scegliere figure comunque carismatiche e di alto prestigio morale.

5. Promotori dell' intervento: è stata inserita una disposizione che individua espressamente i soggetti che non possono rivolgersi al Difensore civico, ritenendo preferibile la sua estraneità ai contrasti tra le forze politiche (non può intervenire su richiesta dei consiglieri provinciali), nonché a eventuali rivendicazioni del personale, legato all'amministrazione da un rapporto di pubblico impiego.

6. Competenza: viene confermata la competenza del Difensore civico nei confronti dell'amministrazione della Provincia, nella quale sono ricompresi enti, istituti, aziende e agenzie di sua emanazione; a questo elenco si aggiungono tutti quei soggetti che sono concessionari o gestori di servizi pubblici provinciali.

7. Poteri: il Difensore civico non ha poteri decisionali, ma solo poteri istruttori che per essere espliciti al meglio necessitano della collaborazione dei funzionari dell'amministrazione oggetto dell'intervento. Sono stati pertanto disciplinati in modo più organico i suoi poteri, prospettando una graduazione del suo intervento secondo diversi modelli di intensità (valutazione preliminare, richiesta di informazioni, accesso alla documentazione, convocazione del funzionario responsabile ed esame congiunto del procedimento, nomina di un commissario ad acta). Per rendere più incisiva l'azione del Difensore civico sono stati inoltre meglio individuati gli obblighi a carico del responsabile del procedimento e si è cercato di precisare l'esito del suo intervento, il risultato finale della sua azione e gli obblighi che fa sorgere in capo all'amministrazione.

8. Indipendenza ma non indifferenza: il collegamento tra Difensore civico e Consiglio provinciale riceve opportuno rilievo nella previsione della presentazione da parte di tale istituto di una relazione annuale sull'attività svolta nonché nel diritto di essere ascoltato dalle Commissioni consiliari competenti per riferire di aspetti generali o particolari sulla sua attività.

9. Il Vice Difensore civico: è un modo per consentire ad ogni gruppo linguistico di esprimere un rappresentante in questo organismo; è prevista parimenti la possibilità di accesso garantita, a rotazione, per tutti i gruppi linguistici alle funzioni di difensore civico.

Bolzano, 10.6.2009