

GIANLUCA SGUEO
*Dottorando in Diritto amministrativo
nell'Università di Lecce*

PROPOSTE PER LA RIFORMA DELLA DIFESA CIVICA IN ITALIA. DAL DIFENSORE CIVICO NAZIONALE ALLA GOVERNANCE RETICOLARE

SOMMARIO: 1. Modelli di difesa civica. Riflessioni introduttive. – 2.1 Un modello ispirato al principio di prossimità. I difensori civici regionali e i tentativi di unificazione. – 2.2 La giurisprudenza costituzionale. – 3. La *governance* reticolare. – 4. Luci e ombre del governo reticolare. – 5. Conclusioni. Verso un modello di coordinazione reticolare della difesa civica nazionale?

1. Modelli di difesa civica. Riflessioni introduttive

La difesa civica ha origini antiche. Nel 494 a.c., a seguito della secessione dei plebei sul Monte Sacro, viene istituita a Roma la carica del *tribunus plebis*, titolare dello *ius auxiliandi* a sostegno dei plebei messi in stato accusa dai magistrati patrizi¹. In epoca moderna, il *Riksdagens Ombudsmän* – letteralmente “colui che fa da tramite” – svedese, il *Defensor del Pueblo* spagnolo e sudamericano (e, prima ancora, il *Justicia de Aragón*), il *Provedor de Justiça* portoghese, i *Parliamentary Commissioners* britannici, il *Médiateur de la République française*, le *Petitions-ausschuss* tedesche, l'*Avocatul Poporului* rumeno e, naturalmente, i Difensori civici italiani sono tutti agenti istituzionali titolari di funzioni di tutela degli interessi dei cittadini e di mediazione tra questi e le pubbliche amministrazioni².

¹ Cfr. TITO LIVIO, *Ab Urbe Condita*, II, 32. Eutropio descrive il tribunato della plebe nel *Breviarum ab Urbe condita* con queste parole: “*Sexto decimo anno post reges exactos seditionem populus romanus fecit, tamquam a senatu atque consilibus premetur. Tum et ipse tribunus plebis quasi proprios iudices et defensores creavit, per quos contra senatum et consules tutus esset posset*”.

² L'*Ombudsman* svedese è considerato il precursore degli organismi di mediazione civica moderni. Questo viene configurato dalla Carta costituzionale svedese del 1809 alla stregua di un commissario del Parlamento che supervisiona l'attività della pubblica amministrazione e dei suoi funzionari. Per approfondimenti sul tema in generale vedi A. CELOTTO (a cura di), *Il ruolo del difensore civico: aspetti evolutivi e comparati*, Napoli, 2008; M. MARIANI, *Il difensore civico: esperienze comparate di tutela dei diritti*, Torino, 2004; G.E. CAIDEN, *International handbo-*

Non esiste, in realtà, una definizione omogenea di difesa civica. Le etimologie in uso presso ciascun ordinamento, pur presentando alcuni tratti comuni, rivelano visioni e applicazioni molto diverse dell'istituto.

I tratti ricorrenti sono tre. Comune è, anzitutto, la concezione di base della difesa civica. Si tratta di un ufficio che intercede tra l'apparato burocratico – e dunque in senso lato l'esercizio del potere pubblico – e i destinatari delle decisioni amministrative. Lo confermano due dati, il primo dei quali è empirico. L'istituzione di un ufficio della difesa civica consegue direttamente alla crescita esponenziale degli apparati burocratico-amministrativi nazionali e all'aumento della quantità e qualità delle funzioni di regolazione pubblica. Il secondo dato consiste invece nell'interessamento al tema da parte delle istituzioni internazionali. Già nel 1975 – e poi, di nuovo, nel 1981 – il Consiglio d'Europa invitava i governi europei ed extra-europei a istituire (o rafforzare, ove già esistenti) organismi di mediazione che operassero a stretto contatto con l'apparato statale e tutelassero gli interessi dei cittadini³. Nel 1994, il *Comité des droits de l'homme* delle Nazioni Unite diffondeva un rapporto in cui denunciava con preoccupazione la mancanza di un ufficio di difesa civico nazionale in alcuni Stati, tra cui l'Italia⁴. Nel tempo, peraltro, i mediatori sono divenuti figura nota e consolidata anche negli ordini giuridici soprannazionali. L'Unione europea ad esempio, oltre a dotarsi di un proprio

ok of the Ombudsman, London, 1983; K.M. WEEKS, *Ombudsmen around the world: a comparative chart*, Berkley, 1978. Per maggiori approfondimenti sulla difesa civica spagnola e sudamericana vedi M. PÉREZ-UGENA Y COROMINA, *Defensor del Pueblo y Cortes Generales*, Madrid, 1996; A.C. GEBEL, *Ombudsinstitutionen in Lateinamerika: die Kunst des Überzeugens und politische Machtinteressen*, Frankfurt, 2008; P. CARBALLO ARMAS, *El defensor del pueblo: el Ombudsman en Espana y en el derecho comparato*, Madrid, 2003. Sul caso europeo vedi L. COMINELLI, *Il mediatore europeo: ombudsman dell'Unione: risoluzione alternativa delle dispute tra cittadini e istituzioni comunitarie*, Milano, 2005. Cfr. inoltre, A. LOIODICE, S. TAFARO, N. SHEHU, *L'avvocato del popolo albanese*, Torino, 2008; B. WIESLANDER, *The parliamentary ombudsman in Sweden*, Gidlunds, 1994; P. LEGATTE, *Le principe d'équité: défendre le citoyen face à l'administration*, Paris, 1992; I. JENT SORENSEN, *Der danische ombudsmann*, Zurich, 1985; W.B. GWYN, *Ombudsman policy-innovation in the English speaking world*, Berkley, 1980.

³ Si tratta delle raccomandazioni n. 75/757 e n. 85/13. Il Consiglio d'Europa è tornato più volte sul tema nel corso degli anni. Si vedano soprattutto la raccomandazione n. 61 del 1999 e la risoluzione del Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa del giugno 1999.

⁴ Cfr. *Observations du Comité des droits de l'homme*, n. CC-PR/C/79/Add.37, 3 agosto 1994. Nel 1993, invece, l'Assemblea Generale aveva fatto propri i principi enunciati dalle istituzioni nazionali riunitesi a Parigi l'anno precedente (cfr. risoluzione n. 48/134).

Mediatore ⁵, quando valuta i parametri di democraticità delle nuove democrazie che chiedono di entrare a far parte dell'Unione, verifica la presenza attiva di un difensore civico nazionale.

Il secondo e il terzo elemento comune ai sistemi di difesa civica contemporanei sono tra loro strettamente legati. Il primo fa capo alla natura giuridica dei difensori civici. Questi ultimi, si sostiene, sono organi di mediazione o *alternative dispute resolution mechanisms*, nel gergo anglosassone. La prevalenza delle funzioni di mediazione rispetto a quelle di coercizione fa venir meno la disponibilità di strumenti giuridici propriamente coercitivi ⁶.

Da qui un terzo elemento ricorrente. Ciascun organo deputato all'esercizio delle funzioni di difesa civica si avvale di un ampio ventaglio di risorse alternative – c.d. “di impulso”, o di *moral suasion* ⁷ – verso le pubbliche amministrazioni. Queste spaziano dai (noti) compiti di mediazione tra le amministrazioni e i cittadini, ai compiti di controllo e, talora, a quelli giustiziali. Variano anche le modalità di esercizio di queste funzioni. Si pensi, per fare un esempio, alle forme di comunicazione attiva promosse attraverso i mezzi di comunicazione di massa; oppure all'utilizzo di canali istituzionali privilegiati (soprattutto il rapporto diretto con i funzionari) per il cui tramite (ri)costituire un legame sano tra amministrazione e amministrati.

Veniamo alle differenze. Per semplificare, muovendo dal minore o maggiore decentramento sul territorio, è possibile distinguere due modelli principali di difesa civica. Nel primo modello, la titolarità delle competenze concernenti la mediazione tra cittadini, amministrazioni dello Stato e, spesso, poteri pubblici locali è affidata a un singolo organismo o ufficio: il Difensore civico nazionale. È il caso della Grecia, del Lus-

⁵ Il Mediatore europeo, introdotto con il Trattato di Maastricht del 1992, è depositario delle funzioni di controllo sulla buona amministrazione dell'apparato burocratico comunitario. Il contenuto della previsione normativa del 1992 viene successivamente reiterato dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, all'articolo 43.

⁶ Cfr. A. LUCCHINI, *Il difensore civico come autorità indipendente. Commento a sentenza T.A.R. Lazio del 14 gennaio 2009, n. 139*, in «Nuova Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza», 2009, XIII-XIV, pp. 1491 ss. L'autrice prende in esame la recente sentenza del T.A.R. Lazio in merito al ricorso di un cittadino avverso la nomina del difensore civico di Roma. Dall'analisi della sentenza emergono due punti fermi. Il primo è relativo alla necessità di operare un distinguo tra la natura giuridica del difensore e le funzioni da questo esercitate. Il secondo relativo alle differenze (ma anche ai punti in comune) tra le autorità amministrative indipendenti e le funzioni esercitate dai difensori civici. Sul tema si sofferma anche S. PIAZZA, *Autorità indipendenti e difensori civici. Profili giuridico-politologici*, Padova, 2000.

⁷ Cfr. R. MERLO, *Il difensore civico fra moral suasion e poteri di controllo*, in «Nuova Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza», XVII, 2008, pp. 1749 ss.

semburgo o dell'Olanda. Nel secondo modello, invece, l'esercizio delle funzioni di mediazione è declinato attraverso i diversi gradi dell'amministrazione pubblica, moltiplicando il numero di difensori civici per quanti sono i livelli territoriali di amministrazione. Il caso italiano e quello tedesco rientrano in questa categoria.

In realtà, la separazione tra i due modelli non è netta. Al contrario, sono frequenti le sovrapposizioni che danno luogo a soluzioni "ibride". Accade, infatti, che al Difensore civico nazionale siano affiancati uno o più organismi di mediazione decentrati, con competenze legate ad aree territoriali definite. In Francia, ad esempio, il *Médiateur de la République* si coordina con il *Médiateur de la ville de Paris*, le cui competenze sono limitate alla circoscrizione amministrativa della capitale francese⁸. Altrove, l'ufficio del difensore civico nazionale circoscrive il raggio della sua azione all'amministrazione centrale, mentre a livello locale operano difensori civici regionali e comunali. Frequente è anche l'ipotesi in cui organismi di mediazione aventi competenze limitate a materie specifiche (il settore bancario, le assicurazioni, i diritti dell'infanzia) coesistono con i difensori civici locali.

Esprimere un giudizio di valore sui due modelli non è facile. Vero è che, sul piano teorico, entrambi sono pensati per garantire ai cittadini una difesa adeguata nei confronti delle pubbliche amministrazioni. Il primo modello privilegia l'unità di indirizzi. Il secondo, invece, insiste sul principio di prossimità della tutela. Sul piano pratico, tuttavia, ragioni giuridiche e di opportunità politica hanno garantito alla prima soluzione un più diffuso consenso. Ai vantaggi che discendono dal decentramento delle funzioni di difesa civica, infatti, si oppongono due rischi. Il primo è quello della sovrapposizione delle funzioni tra uffici, laddove non adeguatamente coordinati. Ne discende a sua volta un rischio di svilimento della tutela, ove priva di linee di indirizzo uniformi.

Nel caso italiano, di cui si occupa questa nota, il dilemma della scelta tra i due modelli – e, dunque, tra i benefici della prossimità rispetto alla possibile dispersione di efficacia della mediazione decentrata – è particolarmente sentito. Lo testimonia un dibattito politico molto acceso. Nel corso delle ultime legislature, e fino al 2008, sono state presentate in numero consistente proposte di legge finalizzate all'istituzione di un ufficio della difesa civica nazionale, o quantomeno tese a

⁸ Cfr. la *Loi* n. 73-6 del 1973 e la *Loi* n. 321 del 2000. Si veda anche M. LA BELLA, *Il ruolo dell'Ombudsman in Italia e in Francia: tra efficienza e democrazia*, in «Riv. trim. scien. amm.», IV, 2004, pp. 49 ss.

garantire il migliore coordinamento tra i difensori civici operanti a livello regionale e locale.

La stessa legislazione statale è intervenuta a più riprese, seppure con norme talora contraddittorie, sulla disciplina della difesa civica. È il caso, ad esempio, delle leggi c.d. Bassanini *bis* e *ter*⁹, attributive di poteri di controllo a favore dei difensori civici delle Regioni e delle Province autonome nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato; del testo unico degli Enti Locali, nella parte in cui dispone della non obbligatorietà dell'istituzione dell'ufficio del difensore e in quella relativa al potere sostitutivo dei difensori civici in caso di inerzia delle amministrazioni, di cui si dirà meglio in seguito; nonché delle più recenti "Bozza Calderoli" per il Codice delle autonomie, che prefigura un riassetto della difesa civica¹⁰, e, infine, della legge finanziaria per il 2010, che sopprime gli uffici dei difensori civici comunali¹¹.

La difesa civica italiana attuale, c.d. "a macchia di leopardo" – per usare un'espressione cara agli studiosi del tema¹² – vede opposte Regioni come la Toscana, la Liguria o il Lazio, in cui l'esperienza dei difensori civici è radicata poiché risale all'emanazione dei primi statuti, e Regioni nelle quali i difensori civici sono di più recente nomina o addirittura assenti¹³.

Né, infine, è possibile trascurare la circostanza per cui il modello del decentramento ha inevitabilmente legato le proprie sorti alla definizione

⁹ Si tratta della legge n. 127 del 1997 (legge Bassanini *bis*) e legge n. 191 del 1998 (legge Bassanini *ter*). È bene ricordare che la prima legge statale riguardante la difesa civica è stata la legge n. 241 del 1990 che ha previsto la facoltà negli enti locali di istituire il difensore civico.

¹⁰ La c.d. "bozza Calderoli" sulla riforma del Codice delle autonomie, tra le altre cose, suggeriva una riduzione del numero di difensori civici operanti a livello locale.

¹¹ V. legge n. 191 del 2009 (legge finanziaria per il 2010), all'articolo 186: "In relazione alle riduzioni del contributo ordinario di cui al comma 183, i comuni devono altresì adottare le seguenti misure: a) soppressione della figura del difensore civico di cui all'articolo 11 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267; (...)".

¹² Altri autori hanno usato l'espressione "spazio riparativo debole". Cfr. G. OLMI, *Sullo spazio riparativo debole della difesa civica*, in «Nuova Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza», IV, 2007, pp. 334 ss.

¹³ Il primo difensore civico regionale è stato istituito in Toscana nella prima metà degli anni Settanta del secolo scorso. Altre Regioni hanno introdotto il difensore civico più tardi. Ad esempio la Regione Umbria ha istituito un difensore civico regionale nel 2005, con la legge n. 21, che ha approvato il nuovo statuto regionale. In alcune Regioni come la Puglia e la Sicilia non è operante un Difensore civico regionale. Se poi si prendono in considerazione anche le amministrazioni locali il quadro si complica ulteriormente, divenendo ancora più eterogeneo, a tratti confusionario. La difesa civica locale è infatti disciplinata da leggi dello Stato, statuti regionali, provinciali e comunali, nonché dalla normazione secondaria di Regioni e Comuni.

degli equilibri tra poteri amministrativi statali e poteri amministrativi regionali. Le modifiche legislative del 2001 sull'assetto costituzionale Stato-Regioni hanno inciso sulle prerogative dei difensori regionali e locali, il più delle volte limitandole. Lo dimostra, tra le altre cose, la giurisprudenza costituzionale sui poteri dei difensori civici regionali. È stata appunto l'esigenza di preservare gli equilibri istituzionali esistenti che ha indotto la Consulta a circoscrivere le prerogative attribuite agli uffici della difesa civica regionale.

Queste le premesse. La nota che qui si introduce non intende ricostruire, se non marginalmente, lo stato corrente della difesa civica regionale in Italia. Lo scopo, piuttosto, è quello di porre a confronto le proposte di riforma avanzate nel corso degli ultimi anni e misurarne la realizzabilità sul piano pratico.

Il discorso è idealmente suddiviso in due parti. La prima parte introduce rapidamente la difesa civica a livello regionale, avendo riguardo anche al dato giurisprudenziale. Inoltre, si esaminano (e, naturalmente, si mettono a confronto) le proposte di riforma più recenti. La seconda parte prende spunto da un progetto ad oggi ancora *in itinere*: quello finalizzato al coordinamento reticolare tra gli organismi di difesa civica regionale e locale già esistenti, i cui obiettivi non risiedono tanto nella introduzione di regole più precise a presidio della leale cooperazione istituzionale, quanto piuttosto nell'introduzione di un sistema di *governance* che possa sopperire alle deficienze del modello decentrato. L'iniziativa, promossa dal Coordinamento nazionale dei difensori civici regionali e delle province autonome¹⁴, istituisce una base operativa per definire linee unitarie e (per quanto possibile) vincolanti di azione presso tutti gli uffici deputati all'esercizio di funzioni di difesa civica. Il governo uniforme della difesa civica consentirebbe di superare l'*impasse* causato (anche) dalle mancate riforme a livello nazionale. Si tratta di una proposta che suscita al tempo interesse e qualche perplessità. Le riflessioni conclusive dell'articolo proveranno ad ordinare a sistema le prime con le seconde, riflettendo sui meriti dell'iniziativa e provando a valutare le possibilità per cui l'iniziativa in oggetto, o proposte simili, possano avere esiti concreti nell'ordinamento italiano.

¹⁴ Il coordinamento nazionale dei difensori civici regionali e delle province autonome è un organismo associativo cui prendono parte i difensori civici regionali, quelli delle province autonome, nonché quelli delle principali città e province italiane. Il coordinatore per il biennio 2009-2011 è Samuele Animali, difensore civico regionale della Regione Marche.

2.1. *Un modello ispirato al principio di prossimità. I difensori civici regionali e i tentativi di unificazione*

Si è detto già che il dibattito dottrinario e quello politico sul ruolo della difesa civica in Italia sono particolarmente vivi¹⁵. In effetti, numerosi sono stati, da una parte, i tentativi e le proposte di unificare l'ufficio della difesa civica a livello nazionale. Altrettanto consistenti da un punto di vista numerico sono state le proposte avanzate in senso contrario¹⁶.

Per ordinare le direttrici che hanno guidato il dibattito scientifico e legislativo sul tema è utile, in prima battuta, evidenziarne i punti salienti. Se ne possono individuare cinque.

Primo, e più importante, è il criterio dell'articolazione territoriale. Tutte le riflessioni sull'istituendo ufficio del Difensore civico nazionale concepiscono quest'ultimo come un ufficio in cui opera un singolo soggetto e, in funzione ausiliaria, un numero variabile di difensori civici aggiunti. A più riprese si è suggerito di sottrarre a Province e Comuni il potere di nominare difensori civici locali, preservando invece la difesa civica a livello regionale e, appunto, istituendo un Difensore civico nazionale.

Com'è logico immaginare, simili proposte non sempre hanno incontrato il favore degli addetti ai lavori. Si può citare, a titolo di esempio, la bozza di legge-quadro presentata dalla Conferenza nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome nel 2005. Questa conveniva sull'opportunità di istituire un Difensore civico nazionale che esercitasse un controllo sull'operato delle amministrazioni centrali. Ma suggeriva anche che le amministrazioni periferiche continuassero ad essere controllate dai difensori civici regionali. La proposta insisteva inoltre sull'in-

¹⁵ Cfr. *ex multis* E. CASSETTA, *Riflessioni sul ruolo dell'attuale difensore civico*, relazione al convegno "Il difensore civico. Modelli e problemi", Teramo, 1996; C. MORTATI (a cura di), *L'Ombudsman: studi di diritto pubblico comparato*, Torino, 1974; R. LOMBARDI, *Il difensore civico tra continuità e novità*, in «Foro it.», 1997, V, pp. 74 ss.; R. LOMBARDI, *Efficienza amministrativa, difensore civico e controllo di gestione*, in «Dir. amm.», 1997, pp. 153 ss.; F. VERDE, *Il difensore civico*, Padova, 1996; M. COMBA, *Ombudsman*, voce in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1995, X, pp. 296 ss.; M. SICA, *Il difensore civico nell'ordinamento regionale*, Milano, 1993; F. TRIMARCHI, *Riflessioni sul difensore civico*, in «Amm.», 1992, pp. 235 ss.; G. CALDERONI, *Il difensore civico nell'esperienza italiana*, Rimini, 1987; N. OLIVETTI RASON, *Quattro interrogativi sul difensore civico regionale*, in «Regioni», 1986, V, pp. 114 ss.; F. UCCELLA, *Sulla problematica del difensore civico regionale*, in «Giur. it.», 1979, IV, pp. 168 ss.

¹⁶ Tra le iniziative di maggior spessore è utile segnalare quella avviata nel corso della XIII legislatura, nel corso della quale si creò un comitato a composizione ristretta in seno alla Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati. Al termine dei lavori, il comitato produsse un Testo Unificato che però non concluse l'*iter* per l'approvazione nella Commissione.

roduzione di un obbligo per i Comuni con popolazione superiore ai 50.000 abitanti di istituire un ufficio di difensore civico locale. In certa misura, anche la proposta presentata recentemente sull'organizzazione reticolare della difesa civica (di cui si darà conto nelle pagine seguenti) salvaguarda gli interessi di categoria mantenendo un forte ancoraggio al principio di sussidiarietà. L'insistenza sull'opportunità di mantenere un'articolazione territoriale decentrata della difesa civica si accompagna semmai ad alcuni, minimi, accorgimenti volti a garantire il migliore raccordo istituzionale tra i difensori civici e tra questi e le amministrazioni pubbliche.

Il dibattito scientifico e politico ha poi insistito sulla necessità che la difesa civica nazionale operasse in condizioni di indipendenza e imparzialità, intervenendo (di solito su istanza di parte, ma anche d'ufficio) in tutti i casi di cattiva amministrazione delle amministrazioni centrali e periferiche. Il potere di nomina è stato attribuito, a seconda dei casi, al Parlamento o al Presidente della Repubblica. Le proposte avanzate nel corso degli anni hanno stabilito criteri rigidi per la selezione dei candidati, introducendo regole a presidio dell'imparzialità e dell'indipendenza di costoro. Ancora, la legittimazione attiva è stata attribuita a tutti i cittadini e, talora, anche alle organizzazioni di settore. Infine, quanto alle funzioni da esercitarsi attraverso l'ufficio del Difensore civico nazionale, le proposte avanzate negli anni hanno distinto tra funzioni di mero controllo, funzioni di composizione dei conflitti e funzioni di sollecitazione delle amministrazioni ¹⁷.

Quanto detto vale in generale. Nello specifico è necessario segnalare una tendenza invalsa sin dal 2001 e che per molti versi si spiega in ragione del fallimento delle proposte favorevoli all'unificazione dell'ufficio della difesa civica. Si tratta dell'istituzione di difensori civici (o tutori) di settore. La definizione per materie, infatti, ha talora favorito la creazione di nuovi uffici di difesa civica per i settori sensibili, anziché l'affidamento del monitoraggio di questi ai difensori già esistenti. Si pensi al mediatore dei candidati per i concorsi pubblici, dell'infanzia e dell'adolescenza, dell'ambiente e dei diritti dei militari di leva ¹⁸. Pur se in misura diversa rispetto alle proposte relative alla centralizzazione della difesa

¹⁷ Molti autori hanno evidenziato come nei fatti gli uffici dei difensori civici siano stati nominati sulla base di un rapporto fiduciario con gli organi politici regionali o comunali. Per un'analisi attenta del problema, si veda S. PIAZZA, *Elementi per un discorso generale sul rendimento della difesa civica*, in «Nuova Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza», IV, 2007, pp. 406 ss.; S. PIAZZA, *La difesa civica tra diritto e politica*, in «L'amministrazione italiana», II, 2005, pp. 218 ss.

¹⁸ In realtà anche in questo caso le proposte avanzate sono rimaste lettera morta. La proposta di istituire un mediatore civico per i diritti dell'infanzia, ad esempio, non ha trovato at-

civica, anche quelle concernenti la localizzazione di singole materie hanno prodotto inevitabili ricadute di natura restrittiva sulle attribuzioni dei difensori civici regionali e locali ¹⁹.

2.2. *La giurisprudenza costituzionale*

Per completare il quadro della difesa civica regionale è opportuno svolgere qualche considerazione aggiuntiva facendo riferimento al dibattito che ha interessato la Corte costituzionale in merito ai poteri dei difensori civici regionali. Anche questa ipotesi, infatti, vale a dimostrare il ridimensionamento subito dal modello a gestione decentrata, in particolare con riferimento al riconoscimento da parte del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali della titolarità di poteri sostitutivi in capo ai difensori civici regionali nel caso di omissione o inadempimento degli enti locali nell'adozione di atti dovuti ²⁰.

Si prendano le sentenze n. 112 e n. 173, rispettivamente dell'aprile e del giugno 2004, nonché la sentenza n. 167 del 29 aprile 2005. In queste pronunce la Corte costituzionale è stata investita del quesito relativo alla definizione dei limiti incontrati dall'esercizio di poteri sostitutivi in casi diversi da quello dell'intervento straordinario del Governo, e specificamente da parte dei difensori civici regionali. La premessa è stata, in tutti i casi presi in considerazione, che l'articolo 120 della Costituzione, nella parte in cui dispone dell'intervento straordinario del Governo, non esaurisce tutte le ipotesi di esercizio di poteri sostitutivi. È dunque legittima la legge regionale che attribuisca a organi della Regione un potere sostitutivo conseguente all'inerzia o all'inadempimento di enti locali, ovviamente in materie di competenza regionale.

Al tempo stesso, la Corte ha posto limiti stringenti, sia procedurali sia sostanziali, all'utilizzo di questa facoltà da parte delle Regioni. Le sentenze richiamate in precedenza stabiliscono che, in primo luogo, la sostituzione opera limitatamente all'inerzia per attività prive di qualsiasi margi-

tuazione. Esiste in realtà il Tutore pubblico dei minori, operante però a livello regionale e non in tutte le Regioni.

¹⁹ Per alcune riflessioni generali sul tema si veda L. STRUMENDO, *La rilevanza dei difensori civici settoriali*, in «Nuova Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza», IV, 2007, pp. 364 ss.

²⁰ Cfr. art. 136 del d.lgs. n. 367 del 2000. Cfr. anche M.R. SPASIANO, *Il difensore civico regionale nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, relazione tenuta al convegno dell'Università degli studi di Roma 3, sul tema: "Uno per tutti: un difensore civico a tutela di tutti i cittadini", 2005.

ne di discrezionalità. Inoltre, gli organi di governo della Regione sarebbero i soli legittimati all'esercizio di potere sostitutivo²¹. Da queste considerazioni, la seconda in particolare, discenderebbe l'automatica esclusione del difensore civico dal novero degli organi legittimati a esercitare potere sostitutivo. Ciò in quanto quest'ultimo è titolare di sole funzioni di tutela della legalità e regolarità amministrativa (equiparabili a quelle già di competenza dei comitati regionali) e non anche di governo²².

3. *La governance reticolare*

Il dibattito di cui s'è dato conto nelle pagine precedenti ha evidenziato i problemi dell'articolazione decentrata della difesa civica sul territorio. Si è visto come all'interrogativo sull'adeguatezza della dimensione regionale e locale per un istituto di garanzia come la mediazione civica siano state offerte risposte diverse, per lo più orientate in favore della riorganizzazione della difesa civica a livello centrale.

Si è poi dato conto delle proposte avanzate in senso contrario. Favorevoli cioè a preservare lo *status quo* dell'articolazione territoriale. La proposta avanzata dal Coordinamento dei difensori civici regionali e delle province autonome si inserisce in questa seconda categoria, pur se con alcuni elementi di originalità. L'eccessiva frammentazione della difesa civica, spiega infatti la proposta, ha impedito a questa di raggiungere una posizione di rilievo analoga a quella assunta in ordinamenti diversi da quello italiano. Da qui il progetto di investire su un sistema articolato di governo della difesa civica che sfrutti l'articolazione territoriale come un punto di forza, anziché di debolezza, ma tenti anche (e soprattutto) di definire linee d'azione e coordinamento coerenti²³.

Vediamo i punti salienti della proposta. Per cominciare, è suggerita la creazione di assemblee generali della difesa civica, dislocate lungo l'intero territorio nazionale e in grado di interloquire adeguatamente con le amministrazioni pubbliche centrali e locali. La "rete di rappresen-

²¹ La giurisprudenza citata specifica che la valutazione dei poteri sostitutivi non poteva che spettare agli organi regionali di vertice, cui istituzionalmente competono le determinazioni di politica generale, delle quali assumono la responsabilità.

²² La sentenza n. 173 del 2004 in particolare ha stabilito che gli interventi sostitutivi, traducendosi in spostamenti eccezionali di competenze che incidono direttamente sull'autonomia che la Costituzione garantisce agli enti politicamente rappresentativi, devono necessariamente provenire da organi regionali di vertice che sono titolari del potere di indirizzo della politica generale.

²³ Si tratta di una proposta recente. Il documento ufficiale è dell'ottobre 2009.

za” costituita dalle assemblee persegue tre obiettivi principali. Il primo ha natura incentivante. Il *network* delle assemblee generali dovrebbe consentire il più diffuso riconoscimento, tanto nelle istituzioni quanto nella cittadinanza, del ruolo della difesa civica. Ciò accrescerebbe la percezione nelle amministrazioni pubbliche e nei cittadini della difesa civica quale componente integrante, e non invece meramente accessoria, dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Il secondo obiettivo è di tipo utilitaristico. La rete consentirebbe di aumentare il capitale delle risorse a disposizione e distribuirlo meglio a seconda delle esigenze concrete dei difensori civici locali. Il terzo obiettivo è quello più importante. La rete di rappresentanza dovrebbe favorire, in prima battuta, l’unità delle linee di azione della difesa civica e, in seconda battuta, consentire l’omogeneizzazione del quadro normativo nazionale. Al riguardo, la proposta insiste sulla necessità di sancire un principio di sussidiarietà verticale tra gli enti che esercitano funzioni di difesa civica, da collocarsi all’interno degli Statuti regionali. Si tratterebbe, in altre parole, di generalizzare il principio predisposto dall’articolo 25 della legge n. 241 del 1990 nella parte relativa al riesame del diniego di accesso ai documenti amministrativi ²⁴.

La rete, in sostanza, costituisce un’organizzazione ad architettura istituzionale decentrata, in grado di raccogliere a sistema e indirizzare le istanze provenienti dagli uffici territoriali della difesa civica. A tal fine, oltre alla partecipazione attiva ai lavori delle assemblee territoriali, i titolari degli uffici di difensore civico operanti sul territorio si avvarrebbe di strumenti telematici (è prevista l’istituzione di una *newsletter*, di un *blog* e di un *forum*) per creare e alimentare una cooperazione efficace.

Quattro passaggi scandiscono il percorso dell’iniziativa. Nel 2009 è stato definito un documento di base, sono state convocate le assemblee nazionali dei difensori civici per individuare i principi di funzionamento del *network* ed eleggere i candidati che formeranno il Comitato costitutivo. Venuto quest’ultimo in essere, si è dato avvio all’ultima fase: la realizzazione dell’atto costitutivo. Nella primavera del 2010 è prevista l’approvazione dell’Atto costitutivo e l’effettiva operatività della rete.

²⁴ Come noto, il comma 4 dell’articolo 24 della legge n. 241 del 1990 dispone che, in caso di diniego alla richiesta di accesso, il richiedente può presentare ricorso al tribunale amministrativo regionale. In alternativa, se si tratta di atti delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali, l’interessato può rivolgersi al difensore civico competente per ambito territoriale, ove costituito. Qualora tale organo non sia stato istituito, la competenza è attribuita al difensore civico competente per l’ambito territoriale immediatamente superiore. Invece, nei confronti degli atti delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato la richiesta è inoltrata presso la Commissione per l’accesso nonché presso l’amministrazione resistente.

4. *Luci e ombre del governo reticolare*

L'idea di un sistema coordinato, o *network*, cui affidare la definizione di politiche complesse non è una novità. In numero consistente i politologi e i giuristi hanno discusso dei benefici derivanti da sistemi aggregati di governo, nei quali le linee decisionali sono il frutto della concertazione tra le diverse componenti del sistema, che mantengono però margini di autonomia decisionale. Da questo punto di vista, la proposta del Coordinamento dei difensori civici regionali e delle province autonome non introduce particolari elementi di novità. Si ripropone cioè lo schema tipico delle forme di governo reticolare, composto da un numero variabile di soggetti abilitati ad assumere decisioni e da forme di cooperazione aventi la finalità di comporre queste decisioni a sistema.

Le peculiarità della proposta sono altre. Esse risiedono, anzitutto, nel coinvolgimento di rappresentanti delle amministrazioni pubbliche interessate nelle assemblee territoriali, sia a scopi di sensibilizzazione che di cooperazione nella definizione delle linee guida. Il binomio controllo-controllati può essere utile al processo di definizione di linee guida e *best practices* da utilizzarsi nella fase successiva alla creazione della rete da parte di tutti i difensori civici che la compongono.

Qualora poi la rete di rappresentanza riuscisse a raggiungere il proprio obiettivo principale, quello cioè di coordinare uniformemente la difesa civica sull'intero territorio nazionale, è condivisibile l'obiettivo ulteriore di accrescere il proprio peso in sede di consultazione (e non soltanto controllo) presso le pubbliche amministrazioni. Detta funzione, oggi esercitata prevalentemente dai Tribunali Amministrativi Regionali, è infatti possibile nella misura in cui esista una base di coordinamento che assicuri se non la totale omogeneità dei pareri, quantomeno l'uniformità di questi rispetto a *standards* predefiniti²⁵.

Con ciò non vanno dimenticate le difficoltà legate all'introduzione e sviluppo di un sistema di *governance* reticolare. La prima e più importante difficoltà risiede nell'efficace coordinamento tra le componenti della struttura. I sistemi reticolari privi di criteri gerarchici accrescono rapidamente il proprio bacino d'utenza, ma nel medio pe-

²⁵ Diversa ancora è l'ipotesi in cui appartenenti agli organi politici dell'amministrazione si rivolgano al difensore civico contro l'amministrazione di appartenenza. Si tratta di un caso anomalo che si pone a metà tra la l'esercizio di funzioni di consultazione e giurisdizionali. Si veda in merito V. BOTTOLI, G. DALLA PRIA, *Il ricorso dei consiglieri comunali e provinciali al difensore civico*, in «Nuova Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza», I, 2009, pp. 31 ss.

riodo risultano più difficili da gestire. La rete di rappresentanza qui considerata affida alle assemblee generali il ruolo di coordinamento del sistema. Si tratta però di una scelta rischiosa, soprattutto perché non approfondisce a sufficienza scenari di conflitto tra assemblee diverse, o soltanto l'ipotesi di inerzia forzata in un'assemblea, qualora non si raggiunga un accordo tra i partecipanti. C'è poi da considerare quanto detto in premessa di questo articolo, ovvero l'interessamento delle istituzioni internazionali al tema della mediazione. Il *network* può divenire un punto di riferimento solamente se coordina la propria attività con tutti gli organismi sopranazionali che si occupano di materie affini, nonché ovviamente con i difensori civici degli altri Paesi europei ed extra-europei. Se, tuttavia, un simile coordinamento può essere agevolmente raggiunto nel caso in cui sia istituito un Difensore civico nazionale, in un sistema reticolare disaggregato è più difficile esprimere posizioni unitarie e, soprattutto, rappresentarle adeguatamente a livello internazionale ²⁶.

Un secondo ordine di perplessità è legato alle risorse economiche necessarie per far funzionare adeguatamente il sistema a rete. I tagli apportati alla spesa pubblica in favore della difesa civica non lasciano ben sperare in proposito. Né si comprende come la rete possa favorire l'ingresso di fondi economici da parte di settori diversi da quello pubblico, se non ponendo a serio rischio l'imparzialità e indipendenza dei difensori civici.

Dubbi nascono poi sul rapporto tra i cittadini e il sistema reticolare. In effetti, dalla lettura della proposta in discussione sembrerebbe che il sistema non arrivi ad interessare direttamente le comunità locali. Queste continuerebbero ad avere un rapporto diretto con i difensori civici operanti sul territorio, ove esistenti. Altrimenti verrebbero, come dire, "assorbite" dalla rete regionale. Si tratta di un'opzione rischiosa. Per cominciare, il coordinamento tra difensori civici regionali e locali non è diffuso egualmente in tutte le Regioni italiane ²⁷. *Nulla quaestio* per i casi virtuosi. Ma negli altri casi l'introduzione della rete di rappresentanza dovrà fare i conti con l'ulteriore necessità di coordinamento dei difensori locali operanti sul territorio.

Ci si chiede, allora, se una riforma seria del sistema di difesa civica

²⁶ Cfr. le riflessioni di V. GASPARRINI, *Principi internazionali in materia di difesa civica e scenari di cooperazione internazionale*, in «Nuova Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza», IV, 2007, pp. 371 ss.

²⁷ Cfr. G. MORALES, *Difensore civico regionale e rete della difesa civica locale*, in «Nuova Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza», IV, 2007, pp. 358 ss.

che sia funzionale alla rimodulazione di questa conformemente ai principi di un *network*, non debba insistere maggiormente, e da subito, sul rapporto diretto con l'utenza. Oltre al coinvolgimento degli amministratori pubblici, si potrebbe ipotizzare anche un coinvolgimento dei rappresentanti delle principali organizzazioni rappresentative di categoria che operano sul territorio. Ciò favorirebbe una spinta propulsiva dal basso, in grado di aumentare la coesione di tutte le realtà territoriali.

5. Conclusioni. Verso un modello di coordinazione reticolare della difesa civica nazionale?

Una difesa civica efficiente produce numerosi vantaggi. Primo e più importante è quello che si riflette sulla diffusione di buone pratiche amministrative. Il secondo vantaggio consiste nella deflazione del contenzioso giurisdizionale. Il terzo vantaggio consiste nella percezione che i cittadini hanno delle amministrazioni pubbliche. Ma una difesa civica efficiente è difficile da impostare. Si tratta di fare i conti con le ragioni della politica, con le esigenze di bilancio delle stesse amministrazioni e con la necessità di preservare un rapporto equilibrato tra poteri istituzionali. Insomma, introdurre novità significative in un sistema già strutturato non è semplice. Il caso italiano ne è la dimostrazione.

Le esperienze e le proposte di cui si è dato brevemente conto nelle pagine precedenti rispondono alla stessa esigenza – quella di unificare l'ufficio della difesa civica al fine di renderlo operativo sul territorio nazionale – ma partono da presupposti diversi. In un caso si attribuisce maggior rilievo all'ufficio in sé, ridefinendone l'articolazione territoriale. Nel secondo caso si punta sulla creazione di un reticolo di difensori civici già esistenti (e dunque sull'articolazione territoriale) ma si tenta anche una ridefinizione delle modalità di definizione degli indirizzi. Le similitudini non si fermano qui. In effetti, il secondo approccio è legato al primo nella misura in cui propone una soluzione alternativa alla mancata realizzazione di quello. Nell'impossibilità di istituire un ufficio della difesa civica nazionale attraverso il dibattito parlamentare, e soprattutto in conseguenza dei tagli alle spese previste dai più recenti interventi legislativi, sono gli stessi addetti ai lavori che si coordinano per evitare che la difesa civica in Italia si disperda ulteriormente.

I risultati sono, al momento, incerti. Sul versante politico il percorso di riforma al momento è sospeso. La proposta di un sistema reticolare della difesa civica deve fare i conti con le perplessità espresse in

precedenza. È presto dunque per parlare di sistema reticolare della difesa civica italiana. Così come è prematura una valutazione sugli esiti concreti dell'iniziativa. Ci si limita allora ad una conclusione generica. La proposta di favorire migliori rapporti tra amministrazioni e amministrati attraverso un riassetto delle strutture deputate alla difesa civica, preservando inoltre i benefici della prossimità, è quella che meglio di altre sposa gli obiettivi di riforma con l'assetto istituzionale del nostro Paese. Si tratterà di sconfiggere i localismi, insistere su strumenti di coordinamento flessibili ed evitare al tempo stesso che l'istituendo sistema di governo a propulsione decentrata si scontri, anziché incontrarsi, con l'esercizio di poteri pubblici delle amministrazioni centrali.

