

La riforma della p.a. non può fare a meno del difensore civico

LA PROPOSTA DEI DIFENSORI CIVICI METROPOLITANI PER UNA LEGGE DI PRINCIPIO SULLA DIFESA CIVICA IN ITALIA

Premessa

Da tempo i temi della riforma e della modernizzazione della Pubblica Amministrazione sono al centro dell'attività parlamentare e governativa del nostro Paese. E' convinzione *bipartisan* che vi sia l'urgente necessità di rispondere alla forte e generalizzata richiesta dei cittadini e delle imprese per avere un miglior funzionamento della macchina pubblica e mezzi adeguati di tutela dei diritti. Ugualmente c'è in tutto l'arco parlamentare la precisa consapevolezza del *deficit* competitivo di parti della Pubblica Amministrazione italiana, sia rispetto al settore privato sia rispetto alle *performance* degli altri sistemi pubblici occidentali.

Con l'avvio della XVI legislatura, il percorso di riforma è stato ripreso. Così la Pubblica amministrazione è stata da subito oggetto di una serie di iniziative.

Nonostante l'ampiezza del programma prospettato in quest'ambito e la molteplicità dei dispositivi ipotizzati (sulla politica del personale, la riforma dei servizi pubblici locali, l'ulteriore modifica della legge sul procedimento amministrativo, la previsione di indennizzi e sanzioni, la *class action* pubblica, eccetera), il ruolo e le potenzialità della difesa civica sono rimasti finora in ombra.

I Difensori civici metropolitani vogliono contribuire a riportare la difesa civica all'attenzione del Parlamento e del Governo, rinnovando l'invito già proposto nello scorso maggio con l'*Appello al nuovo Parlamento e al nuovo Governo*. E tutto ciò perché il progetto di riforma della Pubblica Amministrazione avviato non può fare a meno del difensore civico. Il rischio è che si perda nuovamente l'occasione di razionalizzare e valorizzare un istituto catalizzatore di buona amministrazione.

Serve a tal fine anzitutto una chiara presa di posizione in questo senso da parte del legislatore nazionale e degli amministratori a tutti i livelli istituzionali e serve, in particolare, una legge generale di principio.

Il presente documento di proposta si compone di due parti: la prima, *I traguardi già raggiunti*, è dedicata a descrivere in estrema sintesi l'attualità della difesa civica, l'operatività quotidiana e i risultati raggiunti, ossia quanto già c'è e deve essere valorizzato ed esteso; la seconda, *Una legge generale sulla difesa civica: cosa non può mancare*, trae spunto da considerazioni condivise circa le criticità attuali del modello italiano e indica i contenuti essenziali ed indispensabili della necessaria legge generale di principio in materia.

I traguardi già raggiunti

In tutto il mondo, e anzitutto nei sistemi democratici più avanzati, anche in termini di qualità della Pubblica Amministrazione, il difensore civico è presente e ricopre un ruolo rilevante a presidio della buona amministrazione e dei diritti dei cittadini.

In Italia, numerosi difensori civici regionali e locali testimoniano quotidianamente una difesa civica possibile ed utile al risanamento dal basso della Pubblica Amministrazione. La loro azione è diretta a:

- diminuire le distanze tra la Pubblica Amministrazione ed i cittadini, riducendo l'autoreferenzialità dei soggetti pubblici e garantendo una partecipazione più consapevole dei cittadini, le cui critiche sono trasformate in proposte costruttive;
- rendere i servizi amministrativi più efficaci, facilitando l'accesso dei cittadini, agevolando l'individuazione dei motivi e dei responsabili delle disfunzioni e dei disservizi;
- aumentare la trasparenza, creando un contesto utile al contrasto di fenomeni di corruzione;
- tutelare i diritti dei cittadini e degli utenti attraverso procedure extragiudiziali, facilmente accessibili e gratuite e assicurando il concreto utilizzo degli strumenti che già garantiscono diritti agli utenti della Pubblica Amministrazione, come le carte dei servizi, i codici di comportamento dei pubblici dipendenti, eccetera;
- ridurre il contenzioso giurisdizionale, anche attraverso l'eliminazione preventiva delle cause del contenzioso stesso;
- diffondere la cultura di servizio, passando da quella dell'adempimento burocratico a quella del risultato e della soddisfazione della domanda.

Basta scorrere una delle tante relazioni annuali dei difensori civici operanti nelle regioni e negli enti locali per comprendere la varietà e la sostanza dei problemi che vengono segnalati dai cittadini. Essi costituiscono l'ambito di azione della difesa civica e sono una fotografia di alcuni dei mali della nostra amministrazione. I difensori civici si applicano ogni giorno a risolverli attraverso un lavoro giuridico, relazionale, formativo e di sostegno che diversamente dall'azione giurisdizionale non mira solo a risolvere la singola questione, ma può eliminare in radice le cause del problema.

Pur in contesti territoriali e normativi differenziati, in molti casi i difensori civici italiani ottengono risultati, così come i loro colleghi negli altri Paesi d'Europa e del mondo. Gli episodi negativi o d'insuccesso sono talvolta riferibili ad una cattiva difesa civica o ad un'amministrazione incapace di rispondere positivamente ai suoi richiami, ma spesso sono frutto di una mancata razionalizzazione e piena attuazione dell'istituto.

Non va inoltre dimenticato un importante connotato della difesa civica italiana rispetto a quella di altri Paesi. Il sistema di difesa civica italiano presenta una peculiarità: offre un tipo di protezione il più vicino possibile ai cittadini. E' noto infatti che il difensore civico nasce nel nostro Paese su iniziativa delle Regioni e successivamente è istituito negli enti locali. L'alto grado di decentramento dell'amministrazione italiana ed i poteri autonomi conferiti agli enti territoriali a vari livelli a partire dalla fine degli anni 1990 sono quindi perfettamente coerenti all'articolazione territoriale data fin dalla sua prima istituzione del difensore civico locale e regionale.

E' chiaro che la prossimità tra difensore civico e cittadino presenta dei vantaggi per quest'ultimo. Ma non solo. Anche le Amministrazioni possono godere dell'utilità della difesa civica se il difensore civico

è scelto e sostenuto dall'Amministrazione in riferimento alla quale opera. Ciò non significa nominare un difensore civico per ogni comune italiano: sono in atto numerose esperienze di convenzionamento verticale ed orizzontale, che dimostrano come sia possibile garantire ai cittadini il diritto alla difesa civica a costi estremamente contenuti.

I traguardi raggiunti non devono essere persi. Le criticità esistenti devono e possono essere affrontate anzitutto attraverso una buona e omogenea definizione sul piano dell'ordinamento.

Una legge generale sulla difesa civica: cosa non può mancare

A) La difesa civica come garanzia del diritto alla buona amministrazione

Deve essere definito il profilo di base del difensore civico che ne determini la missione istituzionale, i compiti e le funzioni fondamentali e ne garantisca l'indipendenza e una funzionalità efficace.

A.1. Missione

1. la finalità della difesa civica è la tutela del diritto alla buona amministrazione, con riferimento agli articoli 2, 3 e 97 della nostra Costituzione nonché all'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea;
2. l'oggetto della competenza del difensore civico è la cattiva amministrazione che si verifica ogni qualvolta un organismo pubblico non si attiene ad una norma o ad un principio di riferimento per la sua azione;
3. il difensore civico deve assicurare che l'agire amministrativo non solo si ispiri ai tradizionali principi di legalità, trasparenza, efficienza, efficacia ma anche a quelli di dignità della persona e di equità.

A.2. Ruolo e collocazione istituzionale, Indipendenza

1. il difensore civico è del tutto neutrale rispetto alla dialettica tra le parti politiche. Le sue valutazioni prescindono totalmente da logiche d'appartenenza o di rappresentanza o di consonanza politica;
2. il difensore civico deve essere eletto dall'assemblea dell'ente territoriale di riferimento, con maggioranze ampie che assicurino una decisione il più possibile condivisa e a seguito di audizioni pubbliche dei candidati di fronte ad una commissione dell'organo che lo elegge;
3. dopo l'elezione il difensore civico deve agire in piena libertà ed indipendenza e non essere sottoposto ad alcuna forma di controllo gerarchico e funzionale;
4. nel rispetto delle rispettive competenze e prerogative d'indipendenza, i rapporti tra assemblee elettive e difensore civico devono concretizzarsi in periodici momenti qualificati di contatto. Il rapporto con l'assemblea deve essere elemento caratterizzante il suo ruolo istituzionale;
5. a tutela della sua indipendenza, al difensore civico devono essere attribuite prerogative di carattere personale (insindacabilità e divieto di revoca se non per deliberazione dell'assemblea elettiva in casi predeterminati) e di carattere organizzatorio (vedi sotto A.4).

A.3 Funzioni

1. Nell'attribuzione dei compiti e delle funzioni del difensore civico, è necessario stabilire:

- la funzione di garantire il buon funzionamento dell'amministrazione e di tutelare gli interessi e i diritti degli amministrati, anche attraverso modalità di composizione dei conflitti e di riavvicinamento delle parti avverse;
- la funzione di assistenza e di intervento diretto ed individuale per aiutare le persone a risolvere i loro problemi con la Pubblica Amministrazione;
- la funzione di promozione della cultura di servizio e dei principi di efficacia e trasparenza della Pubblica Amministrazione, al fine di contribuire a prevenire o a risolvere sul nascere i casi di cattiva amministrazione anche attraverso l'attivazione di interventi d'ufficio.

A.4. Risorse

Posto che svolge la sua azione in piena libertà ed indipendenza e non è sottoposto ad alcuna forma di controllo gerarchico e funzionale, il difensore civico deve godere di un'autonomia rinforzata in materia di organizzazione interna, autonomia amministrativa e contabile. In particolare:

1. è indispensabile che i meccanismi di determinazione del budget economico assegnatogli e delle altre risorse, umane e strumentali, prevedano la partecipazione diretta del difensore civico e trovino nell'assemblea elettiva il presidio del loro corretto svolgimento.

B) Tutti i cittadini devono poter accedere alla difesa civica

E' noto che in Italia il difensore civico, pur previsto nella gran parte degli statuti regionali, provinciali e locali, non è operante in molte realtà territoriali. Ugualmente nota è la perdurante mancanza del difensore civico nazionale. In tali condizioni il sistema italiano lascia spazio ad un'evidente disuguaglianza tra cittadini: alcuni hanno accesso ad un sistema gratuito e diretto di tutela extragiurisdizionale nei rapporti con le pubbliche amministrazioni, diversamente da altri che questo diritto non possono esercitare. Ma non solo, l'obbligatorietà della difesa civica è anche strumentale alla definizione del suo ruolo nella Pubblica Amministrazione italiana.

La garanzia dell'esercizio del diritto alla difesa civica deve essere connotato come attinente ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'art. 117 comma 2 lett. m) della Costituzione.

Un altro elemento che mortifica considerevolmente il diritto dei cittadini alla difesa civica è la mancanza di informazione. Nel nostro paese i cittadini non sono sufficientemente informati dell'esistenza di questa istituzione e della possibilità di accedervi.

B.1. Il completamento della rete

1. la difesa civica deve essere obbligatoria in tutti gli enti territoriali;
2. deve essere istituito il difensore civico nazionale con competenza sulle amministrazioni centrali dello Stato;
3. la rete della difesa civica si articola a livello nazionale, regionale e locale. Si tratta di una rete orizzontale, priva di rapporti gerarchici, tra soggetti autonomi e indipendenti, che garantiscono reciproca collaborazione per agevolare le prestazioni dovute ai cittadini;

4. ciascun difensore civico interviene nei confronti delle pubbliche amministrazioni e dei soggetti, anche privati, gestori di pubblici servizi, avuto riguardo all'estensione nazionale, regionale o locale della loro competenza;
5. l'articolazione territoriale della difesa civica nei vari contesti si realizza in attuazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione. Si deve prevedere:
 - a. la possibilità di estendere a tutti i cittadini un servizio di difesa civica a livello locale attraverso convenzionamento verticale o orizzontale ovvero l'individuazione di ambiti territoriali, cioè di bacini d'utenza, che garantiscano l'adeguatezza del servizio sotto il profilo della competenza di chi esercita le funzioni, dell'ottimizzazione delle risorse, dell'esercizio efficace della funzione e della sua accessibilità da parte degli utenti;
 - b. la proporzionalità degli oneri facenti capo a ciascun ente in caso di soluzioni gestionali che coinvolgono più enti.

B.2. Informazione

1. in ogni provvedimento negativo per il privato, deve essere indicata la possibilità di ricorrere al difensore civico;
2. le conclusioni degli interventi del difensore civico, contenute nelle relazioni periodiche o speciali, o in altri documenti, e le sue iniziative devono essere rese pubbliche tempestivamente con mezzi adeguati.

C) Tutti i servizi pubblici o d'interesse pubblico devono essere di competenza del difensore civico

Il ridursi progressivo dell'ambito di gestione diretta per mano pubblica di una variegata tipologia di servizi determina una corrispondente espansione della sfera di gestione esternalizzata. I servizi sono pubblici per finalità e privati per gestione in base a contratto di servizio, accreditamento o convenzione, per garantire una giusta applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale. Ciò non deve tradursi in minor protezione degli interessi e dei diritti degli utenti. A questa tendenza rischia nei fatti di accompagnarsi, per derivata, una più indebolita possibilità effettiva da parte del cittadino di utilizzare il canale "difesa civica" a tutela dei propri diritti e interessi.

E dunque necessario prevedere che:

1. la competenza del difensore civico sia estesa all'attività di tutti i soggetti che svolgono funzioni pubbliche, in base a provvedimento di una Pubblica Amministrazione (contratto di servizio, convenzione, accreditamento).

D) I dirigenti e i funzionari pubblici devono collaborare con il difensore civico

E' necessario codificare modalità e strumenti d'intervento che favoriscano l'efficacia dell'azione di difesa civica, sia si sviluppi a richiesta dei cittadini sia quando venga promossa per iniziativa dei difensori civici stessi. La difesa civica ha propri tipici poteri istruttori, di definizione degli interventi, di sollecitazione e di raccomandazione.

Questi poteri, se ben definiti e assistiti da sanzioni, sono sufficienti all'ottenimento di risultati. Non serve prevedere poteri che snaturino la difesa civica in una deriva paragiurisdizionale, ma devono essere stabilite alcune regole che ne garantiscano il pieno e corretto esercizio. Bisogna sanzionare con

opportuni provvedimenti i rifiuti, gli ostacoli, gli intralci o qualsiasi altra forma di ostruzionismo da parte degli apparati dell'amministrazione.

D.1 Poteri del difensore civico

2. il difensore civico può accedere ad ogni atto o documento, ufficio o servizio, convocare dirigenti e responsabili del procedimento;
3. il difensore civico può utilizzare il metodo della mediazione per riavvicinare le parti e risolvere i conflitti;
4. il difensore civico deve poter rivolgere agli organi degli enti competenti suggerimenti utili che possano rendere più efficace l'azione dell'amministrazione in particolare per quanto riguarda il rispetto dei diritti dei cittadini;
5. il difensore civico può dare notizia in qualsiasi momento ai media della propria attività, dei problemi rilevati e dei riscontri ottenuti;
6. il difensore civico può proporre l'apertura di un procedimento disciplinare nei confronti del funzionario dell'amministrazione che ha intralciato gravemente l'esercizio delle sue funzioni.

D.2 Doveri di collaborazione dei dirigenti e funzionari pubblici

1. il funzionario responsabile dell'atto o del comportamento deve rendersi disponibile per rispondere al difensore civico e per agevolare l'esercizio delle sue funzioni;
2. il grado di collaborazione con il difensore civico deve essere uno dei fattori del sistema di valutazione finalizzato all'attribuzione della parte variabile del trattamento economico;
3. i destinatari degli interventi del difensore civico devono comunicare le motivazioni giuridiche e gli elementi fondanti un'eventuale non accoglimento, anche parziale, delle indicazioni del difensore civico, al fine di garantire la definizione chiara delle ragioni dell'azione pubblica e consentirne una migliore aderenza all'interesse pubblico concreto, inteso come ponderazione di tutti gli interessi pubblici e privati coinvolti.

I Difensori civici metropolitani auspicano un impegno di tutti i protagonisti – Parlamento, Assemblee legislative regionali e delle Province Autonome, Consigli dei diversi livelli delle autonomie locali – che operano sul piano della definizione dell'ordinamento affinché le linee essenziali sopra illustrate, coerenti con gli standard che connotano la difesa civica sul piano internazionale, possano essere di loro riferimento per il consolidamento della difesa civica nel nostro Paese.

Roma, 24 ottobre 2008