



CONFERENZA DEI PRESIDENTI
DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE
DELLE REGIONI E DELLE
PROVINCE AUTONOME

**AUDIZIONE PRIMA COMMISSIONE PERMANENTE
CONSIGLIO PROVINCIALE DI TRENTO
28 settembre 2020**

*Contributo della
Conferenza dei Presidenti delle Assemblies legislative delle Regioni e delle Province autonome*

Signora Presidente,

Gentili Consiglieri,

Vi ringrazio anzitutto per l'invito, che ho colto molto volentieri, a prendere parte a questa audizione, che rappresenta un'importante occasione di confronto sul ruolo degli Organi di garanzia regionali ed in particolare sul Difensore civico, offrendomi al contempo l'opportunità di riferire sul lavoro che nel corso del 2019 ho portato avanti all'interno della Conferenza dei Presidenti delle Assemblies legislative delle Regioni e delle Province autonome come delegato al Coordinamento degli Organi di garanzia.

Come immagino già sappiate, difatti, fra i mesi di febbraio e luglio 2019, facendo seguito ad una richiesta degli stessi Organi di garanzia di maggiore uniformità delle legislazioni regionali, ho avuto modo di guidare un Gruppo di lavoro che, dopo una serie di incontri, ha elaborato un documento condiviso in ogni sua parte con gli stessi Garanti, Difensori civici e Presidenti dei Consigli regionali, successivamente approvato dall'Assemblea plenaria della Conferenza, recante "*Linee di indirizzo delle Regioni e delle Province autonome in merito alla disciplina degli organi di garanzia: Difensore civico, Garante per l'infanzia e l'adolescenza, Garante dei diritti dei detenuti*". Tengo a sottolinearne la denominazione proprio perché non si tratta di un documento riguardante esclusivamente il Difensore civico, bensì tutti gli Organi di garanzia, la cui disciplina è stata rimessa dal legislatore nazionale alla potestà legislativa regionale.

Ovviamente non si tratta di un documento vincolante, perché abbiamo inteso rispettare l'autonomia di ciascuna amministrazione, ma di un atto che nasce con un duplice scopo: da una parte, quello di armonizzare, per quanto possibile, le varie legislazioni regionali; dall'altra, quello di valorizzare tali figure, rafforzando la tutela del cittadino nei confronti della Pubblica Amministrazione. Un lavoro che dimostra l'importanza, oltre che l'utilità, del sistema di rete interistituzionale venutosi a creare per il tramite della Conferenza in tale circostanza ed al quale, a mio avviso, dovrebbe farsi ricorso per tutte quelle materie – e sono molte – che accomunano il sistema delle Assemblee legislative regionali, sia pur con le differenze proprie di ogni sistema territoriale.

Si tenga, inoltre, presente che in tal caso il discorso si è rivelato ancora più complesso per il Difensore civico a causa della mancanza di un'Autorità nazionale, a differenza di quanto avviene per il Garante dei diritti dei detenuti e per i Garanti per l'Infanzia e l'Adolescenza. Anche per questa ragione, si è rivelato utile assumere come modello di riferimento le indicazioni contenute nei cosiddetti “Principi di Venezia”, ovvero i “Principi sulla protezione e la promozione dell'istituto del Difensore civico”, adottati dalla *Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto*, la cd. Commissione di Venezia, nel 2019.

L'esperienza maturata ha, in particolare, dimostrato che l'assenza di un preciso quadro giuridico di riferimento, da un lato, ha condotto le Regioni a procedere in modo disomogeneo sotto diversi profili, da un altro, ha reso complessa, in punto di diritto, la qualificazione degli Organi di garanzia.

Come abbiamo allora operato? Siamo proprio partiti dalla qualificazione giuridica di tali figure, questione di cui si occupano anche i disegni di legge nn. 19 e 41, che, come ho avuto modo di constatare, nelle relazioni di accompagnamento riconducono il Difensore civico nell'alveo delle Autorità amministrative indipendenti. Sul punto, noi siamo arrivati ad una conclusione parzialmente diversa sulla base di una disamina approfondita della giurisprudenza e della dottrina.

In tal senso, appare puntuale la precisazione contenuta nella sentenza n. 139 del 2009 del TAR Lazio, che tratteggia una figura non inquadrabile “*né nell'organo di governo né nell'organo prettamente amministrativo, ma riconducibile alla definizione ... di supremo garante dell'imparzialità dell'agire dell'ente nel quale viene nominato, cogliendosi eloquenti sintomi che lo conducono ad identificarsi come un'Authority*”.

Opinione condivisa anche dalla dottrina, la quale evidenzia al contempo alcune differenze rispetto alle Autorità amministrative indipendenti propriamente dette, trattandosi nel caso di specie di organi che non dispongono di poteri sanzionatori di comportamenti illeciti, né adottano decisioni suscettibili di impugnazione davanti all'autorità giudiziaria (cfr. G. GARDINI, *“La Difesa civica in Italia: luci e ombre”*).

Anche la Corte Costituzionale si è espressa nella stessa direzione, sottolineando essenzialmente l'aspetto preposto alla vigilanza dell'operato dell'Amministrazione regionale, con circoscritti compiti di intervento sulle disfunzioni amministrative, ribadendo la titolarità di funzioni non politiche, ma di tutela della legalità e della regolarità amministrativa ((cfr. sentenze n. 313/2003; n.112/2004, n.167/2005,n.326/2010).

Alla luce di queste riflessioni, abbiamo quindi ritenuto di qualificare gli Organi di garanzia regionali come **“Autorità amministrative indipendenti sui generis”** con ampie prerogative di autonomia e indipendenza rispetto ai vertici politici, con peculiarità che li diversificano dalle Autorità amministrative indipendenti propriamente dette e con funzioni *“paragiurisdizionali”* a tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini.

Definita la qualificazione giuridica, abbiamo poi svolto un esame istruttorio di tutte le legislazioni regionali per capire quali fossero gli aspetti principali sui quali intervenire nell'ottica di una maggiore armonizzazione legislativa in ambito regionale, fra cui i requisiti di nomina, la durata e la modalità di elezione.

E vengo così all'oggetto specifico dei disegni di legge nn. 19 e 41, di cui in linea generale condivido le finalità, soprattutto laddove si mira a dare una maggiore pubblicità alla nomina o elezione del Difensore civico secondo procedure che rafforzino il più possibile l'autorità, l'imparzialità, l'indipendenza e la legittimità dell'istituzione. Mi preme, tuttavia, mettere in evidenza alcune differenze che ho colto rispetto al lavoro approvato in Conferenza e che vorrei brevemente evidenziare, a partire dai caratteri essenziali richiesti ai fini della nomina.

Posto infatti che l'indipendenza e l'imparzialità sono caratteristiche proprie della natura dell'organo, in primo luogo la scelta da noi operata è stata quella di prevedere fra i requisiti di nomina di carattere generale la *“notoria autorevolezza ed indiscussa moralità ed integrità dei candidati, che si siano*

distinti per particolari meriti nei campi di esercizio delle funzioni”. Oltre a ciò, a me pare – ma potrei sbagliarmi - che nel disegno di legge n. 19 i requisiti richiesti ai fini della nomina siano cumulativi; noi abbiamo, invece, agito diversamente, prevedendo, oltre ai requisiti per l’elezione a Consigliere regionale, il possesso del diploma di laurea o in alternativa la comprovata esperienza, almeno decennale, nei settori di esercizio della funzione. Ciò al fine di estendere il più possibile i criteri di nomina in modo da incoraggiare un vasto numero di candidati appropriati. Rispetto alla comprovata esperienza, inizialmente avevamo previsto anche noi un’esperienza almeno quinquennale, ritenuta poi insufficiente e, quindi, prolungata a dieci anni. A questo si è arrivati anche in virtù dei requisiti posseduti dagli attuali Garanti e Difensori civici.

Per quanto concerne la modalità di elezione, anche noi abbiamo previsto la procedura a scrutinio segreto da parte del Consiglio regionale/provinciale, e l’avvio della procedura con la pubblicazione di un avviso sul Bollettino Ufficiale, recante l’intenzione del Consiglio di procedere all’elezione del Difensore civico, i requisiti minimi richiesti per ricoprire l’incarico e il termine di 30 giorni dalla pubblicazione dell’avviso per la presentazione delle candidature presso la Presidenza del Consiglio. Non abbiamo previsto, invece, l’indennità, non ritenendola un elemento necessario ai fini della presentazione delle candidature.

Anche nel nostro documento, al pari di quanto previsto dal disegno di legge n. 19, viene inoltre richiesta la maggioranza qualificata dei due terzi ai fini della elezione: ciò proprio perché riteniamo che si tratti di una maggioranza idonea a garantire la legittimità, l’indipendenza, l’imparzialità e la legittimità dell’organo. Oltre a ciò, nelle Linee di indirizzo abbiamo fatto anche un passo in più, prevedendo che dalla terza votazione in poi sia sufficiente la maggioranza assoluta dei voti dei Consiglieri assegnati, onde evitare spiacevoli empasse (che, come riferitoci, spesso si sono verificate, causando la mancanza dell’organo per lunghi periodi).

Sempre il disegno di legge n. 19 prevede, inoltre, che la procedura venga avviata entro 30 giorni dagli adempimenti previsti per la prima seduta del Consiglio provinciale. Al riguardo, le nostre Linee di indirizzo non specificano, invece, alcun termine per l’avvio della procedura in quanto, per tutelare l’autonomia e l’indipendenza dell’organo, riteniamo sia preferibile non far coincidere la nomina dell’organo stesso con la durata della legislatura. Peraltro, ciò appare in linea con quanto previsto dai già richiamati “Principi di Venezia”, secondo cui *“il mandato del Difensore civico deve essere più duraturo di quello dell’istituzione che lo ha nominato”*. Tuttavia, al fine di garantire la continuità, il

buon andamento e l'efficienza della Pubblica Amministrazione, abbiamo previsto che le procedure di elezione dovranno concludersi entro e non oltre quarantacinque giorni dalla scadenza dell'incarico del precedente organo.

Un'ulteriore differenza riscontrata nel disegno di legge n. 19 attiene alla previsione di un'audizione davanti al Consiglio provinciale, durante la quale i candidati illustrano la loro esperienza in campo giuridico o amministrativo e possono presentare le proprie idee sulle priorità e sulla conduzione dell'ufficio del Difensore civico, che noi non abbiamo previsto (anche sul presupposto che non si tratta di organi politici, ma sostanzialmente amministrativi). In realtà, proprio l'esame istruttorio delle candidature è stato uno dei punti più controversi e dibattuti anche nel corso delle nostre riunioni, tanto che sono state formulate più ipotesi, tra cui la nomina di una Commissione giudicatrice esterna per il vaglio dei curricula o la previa individuazione di cinque candidati da parte dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio, ipotesi poi accantonate in quanto abbiamo considerato che l'interesse prevalente fosse quello di garantire la continuità della funzione, evitando modalità tali da appesantire ed allungare i tempi della procedura. Per questo motivo, le Linee di indirizzo prevedono esclusivamente un previo esame istruttorio da parte della struttura competente che individua i candidati, i cui curricula vengono poi forniti all'Aula chiamata ad esprimere il proprio voto.

Parimenti dibattuto è stato l'aspetto riguardante la durata dell'organo, di cui si occupa il disegno di legge n. 41, giacché inizialmente nelle nostre Linee di indirizzo avevamo recepito le indicazioni dei cosiddetti "principi di Venezia", secondo i quali la durata del singolo mandato non deve essere inferiore ai sette anni (preferibilmente limitata ad un singolo mandato), in ogni caso rinnovabile per una sola volta. Dopo un lungo confronto, siamo invece giunti alla previsione attuale di un mandato di cinque anni, ritenendo troppo lungo un incarico della durata di sette anni, con possibilità di una sola rielezione così da fornire anche l'opportunità di portare a compimento attività e progetti intrapresi, a maggiore tutela della cittadinanza.

Condivisibile mi appare, inoltre, l'estensione della durata del mandato – oltre che ai Garanti, come peraltro fanno le nostre Linee di indirizzo - ai membri del Co.re.com., anche in considerazione del fatto che è la stessa Delibera AGCOM n.52/1999, recante "*Indirizzi generali sull'istituzione dei Co.re.com.*", a fissare la durata dell'incarico in 5 anni. Segnalo a questo proposito che anche per i Co.re.com. abbiamo in programma l'avvio di un analogo lavoro di armonizzazione a fronte

dell'estrema varietà delle legislazioni regionali, che risulta particolare evidente in relazione ad aspetti quali la durata del mandato, il termine di decorrenza e il divieto di rieleggibilità.

Anche nelle nostre Linee di indirizzo, infine, abbiamo disposto che il Difensore civico non è soggetto ad alcun controllo gerarchico o funzionale (requisiti sempre rientranti nella natura dell'organo e che ne sottolineano l'indipendenza), e che, come previsto dai Principi di Venezia, ha accesso illimitato a tutti i documenti, banche dati e materiali rilevanti, inclusi quelli che potrebbero essere altrimenti protetti per legge o confidenziali, che afferiscono all'esercizio delle sue funzioni.

Queste sono, dunque, alcune considerazioni derivanti da una prima lettura dei testi , che volevo condividere con voi per lasciare un contributo ulteriore alla riflessione in corso. Va da sé che, come abbiamo sottolineato a più riprese anche nel nostro lavoro, questi sono solo alcuni elementi, sicuramente necessari, sui quali oggi mi pare opportuno intervenire, specie considerato che in diversi casi le leggi istitutive degli Organi di garanzia sono risalenti ed impongono modifiche resesi necessarie nel corso dei tempi, come quelle volte a garantire maggiore pubblicità e trasparenza alle procedure di nomina. Io stesso, all'indomani dell'approvazione delle Linee di indirizzo in Conferenza, ho provveduto a presentare un testo unico in materia di Organi di garanzia nel Consiglio regionale del Lazio che ne recepisce i contenuti, certo dell'importanza delle funzioni svolte da tali figure a tutela della cittadinanza, ma anche consapevole dell'esigenza di rivederne alcuni aspetti. Approfitto, quindi, per lasciare agli atti sia le Linee di indirizzo ella Conferenza che il Testo Unico cui accennavo.

In conclusione, ringraziandoVi nuovamente per l'invito, vorrei sottolineare ancora una volta la rilevanza del lavoro promosso dalla Conferenza sia per il rafforzamento dell'istituzione del Difensore civico e della tutela dei diritti dei cittadini, sia per l'importanza della collaborazione interistituzionale venutasi a creare e che auspico possa proseguire anche su altri versanti.