

nella domanda di tutela dei valori e degli interessi in materia ambientale o sanitaria. Va considerato inoltre che un certo numero (25) di istanze provengono, in parte già istruite, da altri Difensori civici locali, confermando anche per questo versante, la buona qualità della collaborazione tra gli istituti.

7.2.2.dove vengono....

Si registra una relativa disparità nella provenienza geografica degli utenti dell'Ufficio. Prevalgono ancora le province di Venezia e di Padova, benchè queste abbiano istituito il Difensore Civico Provinciale, che — nel caso specifico di Padova — assume, anche tramite apposite convenzioni, le funzioni di Difensore Civico di numerosi Comuni (n. 43).

Poiché è plausibile ritenere che tale prevalenza sia dovuta alla maggior vicinanza e — quindi — alla maggior facilità di accesso all'Ufficio del Difensore Civico, si ripropone il problema dell'accesso e dell'articolazione del servizio di difesa civica. E' mia convinzione che le soluzioni stiano alternativamente (o in modo complementare ?!) o nella realizzazione di un ragionato, sistematico, efficace decentramento dell'Ufficio del Difensore Civico Regionale, oppure nella realizzazione di quella "rete" di difesa civica, incardinata presso le autonomie locali, disegnata nel Testo Unificato della Proposta di legge sulla Difesa Civica; ove al criterio di sussidiarietà (il Difensore Civico locale, provinciale, regionale e nazionale) si accompagna la prescrizione di adeguate dimensioni territoriali, demografiche e organizzative (criterio di adeguatezza).

7.2.3.e per che cosa

Le questioni o i motivi che formano oggetto prevalente di protesta, contestazione o contenzioso sono — ancora una volta — quelle legate al mondo degli interessi patrimoniali (urbanistica, lavori pubblici, facoltà di edificare), ai rischi ambientali (timori o pericoli di inquinamento atmosferico, acustico o elettromagnetico), alla tutela della salute; alle pretese o rivendicazioni in materia di pensioni, liquidazioni, tributi..

Ma su tutte in modo trasversale si propogono con ricorrenza le questioni della qualità del rapporto comunicativo con la Pubblica Amministrazione: in sostanza, gli istituti di trasparenza — partecipazione — responsabilizzazione — motivazione, che sono il fondamento della nuova cultura della cittadinanza dopo il 1990 (L. 241 e leggi Bassanini) e che non sempre trovano la Pubblica Amministrazione predisposta a riconoscerli: talvolta per la contraddittorietà della normativa (vedi il conflitto permanente fra il rispetto della privacy e quello del diritto di accesso); talvolta per i limiti e/o i ritardi della disciplina regolamentare; talvolta ancora per la resistenza soggettiva degli addetti, legati a prassi inveterate di deresponsabilizzazione e di indifferenza.

7.2.4.con chi ce l'hanno.....

Le sopracitate materie, ovviamente, hanno come referenti diverse amministrazioni, che talvolta intervengono peraltro in modo cumulativo sulla stessa questione, rendendo l'istruttoria e la trattazione più lunga e complessa. Si possono tuttavia individuare tre tipi di Amministrazione Pubblica prevalenti: la Regione (con le Aziende Sanitarie ospedaliere e gli altri Enti/Aziende regionali); gli Enti locali (Comuni, Province e loro Consorzi e Aziende); le Amministrazioni periferiche dello Stato (e gli altri Enti o istituti che operano a livello territoriale) verso le quali l'azione del Difensore Civico è legittimata e rafforzata ora dall'art. 16 della legge 127/97.

a) **La Regione:** rilevano principalmente i settori dell'urbanistica, della sanità e dei servizi sociali.

Gli apparati amministrativi testimoniano una discreta disponibilità al confronto ed alla collaborazione con il Difensore civico; e tuttavia l'approdo a soluzioni positive o condivise delle controversie è talvolta ostacolato, ritardato, impedito o dalla sussistenza di vincoli legislativi (vedi le questioni relative al riconoscimento dei contributi per le persone non autosufficienti — legge regionale 28/91 — oppure quella del superamento dei vincoli a deliberare in materia di varianti urbanistiche in presenza di circostanze di incompatibilità dei consiglieri comunali) o dalla complessità, sovrapposizione e contraddittorietà delle normative (vedi il caso dell'accesso al pronto soccorso e al pagamento del ticket relativo, oppure il caso dei contributi per l'abbattimento delle barriere architettoniche).

- b) *Gli Enti locali*: sono le Amministrazioni pubbliche che generalmente esibiscono una attenzione più pronta ed aperta alle istanze dei cittadini ed alle corrispondenti sollecitazioni del Difensore Civico, soprattutto quando le questioni attengono ai temi della partecipazione ed alla correttezza dei procedimenti. E, tuttavia, non di rado le istanze rivolte a tali Enti si concludono con la convalida dell'operato dell'Amministrazione. Ciò avviene in particolare nella disciplina degli interessi urbanistici, ove l'istante spesso chiama in causa e contesta la validità sul merito di scelte di piano, che sono — e devono rimanere — una prerogativa dell'autonomia politico-amministrativa degli Organi elettivi.

Semmai a tale riguardo va considerata sotto un profilo problematico la condizione di insieme in cui è ridotta la effettiva capacità di critica e di interlocuzione dialettica delle minoranze consiliari, delle opposizioni, dei comitati di cittadini portatori di interessi a seguito della legislazione sugli Enti locali, che dal 1993 (L. 81/93) ad oggi (L. 265/99) ha fortemente ridimensionato le capacità di interposizione delle istanze dei dissenzienti presso i CO.RE.CO o gli altri organi di vigilanza; e ciò allo scopo precipuo di premiare le ragioni della governabilità e della stabilità dei governi locali (vedi elezione diretta dei sindaci, riduzione delle funzioni dei CO.RE.CO, modifica dello status dei segretari comunali ecc.), come si è già avuto modo di considerare a pag. 17 e 18.

Un riscontro ulteriore a tale riguardo è dato dagli esiti dell'attuazione del comma 45, art. 17 legge 127/97. La legislazione nazionale (L. 265/99 art. 19) e regionale

(L.R. 18/99 e art. 14 della L.R. 5/2000) più recente hanno per fortuna chiarito e circostanziato le fattispecie e le condizioni richieste per attivare l'intervento del Difensore Civico ai fini dell'esercizio del potere sostitutivo, consentendo così di fugare aspettative erroneamente presunte e di evitare l'esercizio di un ruolo del Difensore Civico sull'attività dei Comuni, non coerentemente appropriato.

- c) *Le Amministrazioni dello Stato*: sotto la spinta di diverse iniziative (art. 16 L. 127/97, promozione informativa ecc.) le domande di intervento che riguardano le Amministrazioni statale sono aumentate, con riferimento prevalente per gli Enti che curano il riconoscimento e l'erogazione delle pensioni, delle liquidazioni (Ministeri centrali, INPDAP, INPS, ecc.) e per l'Amministrazione Finanziaria (Fisco e Demanio).

Seppure qualche segnale di miglioramento si colga nella adozione ed osservanza delle Carte dei Servizi, nell'organizzazione del decentramento di funzioni e di materie, nella informatizzazione delle procedure (vedi positivamente l'INPS), non vi è dubbio che le maggiori difficoltà di relazione, risposta e collaborazione si hanno proprio con queste amministrazioni. Difficoltà di accesso, lentezza e ritardi nell'evasione delle pratiche (in alcuni casi, tali lentezze sono addirittura previste e disciplinate da norme interne, perché condizionate o dai pesanti arretrati da smaltire o dall'avvio troppo recente di nuove procedure automatizzate, come testimonia il caso dell'INPDAP che, nonostante la L. 335/95, deve ancora gestire un gravoso arretrato) costituiscono ancora la

caratteristica ed il limite nei rapporti degli utenti e del Difensore Civico con le Amministrazioni Statali.

Per rimuovere queste situazioni ritengo che siano necessari tre processi di riforma (necessariamente graduali e convergenti): completare la semplificazione normativa e amministrativa dei procedimenti; realizzare il conferimento di funzioni agli enti regionali e locali ed il decentramento alle strutture periferiche (legge 59/97); valorizzare il principio di responsabilità professionale a tutti i livelli.

7.2.5. Cosa fa, cosa può fare il Difensore Civico....

Che cosa fa? E come opera e cosa ottiene il Difensore Civico nella sua azione di garanzia e di tutela? Le schede statistiche riportate e le esemplificazioni narrate nel capitolo precedente lo indicano dal punto di vista quantitativo. Una ulteriore chiave di lettura e di valutazione è contenuta nel secondo capitolo di questa relazione, ove si cerca di fornire una motivazione, anche culturale, sulla funzione della difesa civica e sulle opzioni giuridico-legislative che al proposito ha fatto la legge regionale del Veneto (L.R. 28/88) prima; e poi — con ambito di riferimento più ampio, generale ed aggiornato — la proposta di legge nazionale di riforma, più volte citata (Atto Camera 619 e relativo Testo Unificato della I Commissione Affari Costituzionali della Camera del 15 settembre 1998).

In questa sede può bastare tentare una breve declinazione di alcuni di quei fattori, che caratterizzano l'identità giuridica e la prassi dell'istituzione, anche per verificarne gli esiti e i risultati nell'esperienza di questi anni e del 1999 in particolare.

7.2.6. ... e come: prerequisiti e prerogative.

Ed allora articolerei il ragionamento, per comodità di analisi e di esposizione, in tre **prerequisiti** : gratuità, amichevolezza o familiarità ed informalità che qualificano il rapporto di accesso ed il tenore della relazione fra il cittadino e l'ufficio; ed in **prerogative o modalità di azione**: l'informazione o la consulenza giuridico-amministrativa, l'interposizione argomentata presso le amministrazioni interessate, la sollecitazione in ordine al se, al come, al quando provvedere; il tentativo di conciliare comporre o mediare le posizioni con la conseguente dissuasione all'approdo giurisdizionale; la segnalazione dell'eventuale dissenso e delle misure correttive (anche sanzionatorie da assumere); la proposizione di riforme o innovazioni.

a) I tre **prerequisiti** citati sono fra loro intimamente connessi e sono la garanzia di un buon inizio del rapporto comunicativo. Per questo tutti gli operatori dell'ufficio cercano di fare di essi testimonianza e riprova.

➤ La **gratuità** ora è resa più agibile dall'installazione di un numero verde, dall'apertura di un sito internet e di un indirizzo di posta elettronica, oltre che dalla disponibilità — quanto ve ne sono le circostanze e le necessità — di incontrare i cittadini nei luoghi di provenienza;

➤ l'**amichevolezza** si traduce in uno stile di relazione discorsivo, familiare, disteso, confidenziale per facilitare l'espressione delle richieste e la comprensione delle relative difficoltà delle motivazioni, soprattutto quando l'interlocutore è

persona anziana, semplice ed in difficoltà culturale o espressiva;

➤ **l'informalità** si esplica nella ricerca di cogliere l'essenziale dell'istanza, quanto in essa vi è di concreto e di sostanziale per istruirla e portarla a compimento; anche se talvolta ciò comporta qualche omissione nella registrazione dei dati o nella formalizzazione dei passaggi dei procedimenti; operazioni che — se da un lato tranquillizzano sulla responsabilità formale dell'adempire — dall'altro possono oscurare la sostanza della cosa o fare ombra alla completezza dell'esposizione del richiedente.

- b) Le prerogative della funzione del Difensore Civico e le modalità con cui si svolge la sua azione (istruttoria o decisoria) costituiscono la chiave di lettura più significativa per valutare i vantaggi o pregi dell'istituto, per misurare l'efficacia e i risultati (successi ed insuccessi) per individuare i limiti dell'istituzione (sia quelli attuali determinati principalmente da una legislazione carente sul piano sostanziale e spaziale; sia quelli strutturali e a legislazione di riforma compiuta, perchè connessi con la natura ancipite dell'istituto, crinale tra Amministrazione e giurisdizione, fra diritto ed etica).

Esse sono distinguibili solo astrattamente, per una qualche ragione sistematica e didattica; ma nella realtà spesso si confondono e si sovrappongono.

- Cosicchè, allorquando si presenta al Difensore Civico un cittadino, che si dice convinto di aver subito un sopruso o una ingiustizia - che non comprende o non giustifica - e

vuole perciò reagire ad essa, si dà luogo primariamente e principalmente ad un'opera di **informazione e di consulenza**; che talvolta — perché non dirlo? — si arresta a questo stadio.

Non è raro infatti il caso di chi trasforma una pretesa (magari apparentemente plausibile) in un diritto o in un interesse legittimo; di chi giudica una ingiustizia amministrativa l'esistenza di distinzioni operate dalla legislazione o dall'attività regolamentare degli enti che danno luogo a differenze di trattamento (tutte le materie dello stato sociale, ma soprattutto la disciplina urbanistica); di chi assume in modo esclusivo ed unilaterale il senso di certa legislazione di principio (vedi il difficile riconoscimento e la problematica ponderazione tra diritto di accesso, partecipazione e diritto alla privacy).

Ma vi sono anche i casi in cui il colloquio preliminare informativo diventa conclusivo ed esaustivo o perché si accerta che la materia in discussione non rientra fra quelle di competenza del Difensore Civico (pubblico impiego, ordine pubblico, giurisdizione civile o penale); oppure perché lo stadio della controversia è giunto alla trattazione giurisdizionale senza lasciare alcun margine ad eventuali tentativi di mediazione; oppure ancora perché "il quid decidendi" è affidato alla determinazione di volontà di organi politico istituzionali, che non lasciano intendere ripensamenti o disponibilità alla revisione.

Si dà il caso che fra i non molti casi, che possono essere annoverati fra quelli di "mancato successo" o di "mancata soddisfazione", rientrano proprio alcuni di questa

fattispecie: una signora insoddisfatta perché non siamo stati in grado di ottemperare alla sua richiesta, in ordine ad una censura da svolgere per il comportamento di una società di parabancario; un cittadino che non si è arreso alla constatazione che un identico abuso edilizio veniva regolamentato e sanzionato in modo diverso in due comuni diversi; un consigliere comunale il quale non accettava che la Giunta del suo Comune potesse procedere in scelte amministrative, da lui non condivise e protestate e lamentava perciò la sostanziale scomparsa dei controlli preventivi sulla legittimità degli atti degli Enti Locali.

- Ma ovviamente di gran lunga prevalenti sono le circostanze che danno luogo all'avvio di una vera e propria e compiuta istruttoria, con l'obiettivo di acclarare tutte le circostanze connesse all'evento denunciato e di far assumere quelle determinazioni che riformino il provvedimento o il comportamento in discussione.

Sono i casi in cui — svolta l'istruttoria preliminare — si ritiene plausibile e giustificato: o presentare all'Amministrazione interessata argomenti di contrasto rispetto alle scelte già operate o in fase di adozione; o aprire un confronto dialettico per conciliare le posizioni; o svolgere iniziative formali per addivenire ad "accordi di programma", secondo le formule più aggiornate della legislazione in materia di diritti di partecipazione.

Si tratta di quella declinazione della funzione del Difensore Civico che in altri Paesi va sotto il nome di "mediazione" o "composizione conciliativa" dei conflitti, che rappresenta da un lato l'espressione più evidente nel campo della giustizia amministrativa della

cosiddetta “giustizia della coesistenza”; dall’altro un modo concreto ed efficace per definire un luogo in cui si possono comporre esigenze di legittimità con istanze di giustizia; dall’altro ancora una via per circoscrivere e filtrare le questioni per le quali — in relazione alla consistenza o alla rilevanza degli interessi — non vale la pena di adire alle procedure giurisdizionali.

Come ho già avuto modo di argomentare, ora soccorrono a rafforzare queste prerogative e linee di azione del Difensore Civico nuove ipotesi legislative. Mi riferisco a due proposizioni normative evocate in un recente provvedimento parlamentare (artt. 13 e 13 bis del disegno di legge annuale sulla semplificazione ai sensi della L. 127/97), con le quali al Difensore Civico si attribuiscono funzioni di “interposizione” o di “filtro” fra il cittadino e la P.A., prima che un ipotetico conflitto si trasferisca in sede processuale amministrativa; e ciò sia in modo specifico in caso di inadempienza dell’Amministrazione a proposito del diritto di accesso (art. 13); sia in tutti gli altri casi (art. 13 bis).

Si tratta, sul piano dei rapporti fra cittadini e pubblica amministrazione, di quella soluzione che Giovanni Conso (Presidente emerito della Corte Costituzionale) ha definito un possibile “antidoto alla crisi della giustizia”.

Ritengo che — in attesa della legge di riforma, organica e sistematica della difesa civica, ove peraltro questa tipologia di intervento è puntualmente prevista e descritta — tale formulazione delle funzioni del Difensore Civico

Regionale potrebbe costituire un indubbio arricchimento del profilo dell'istituzione, dando ad essa certezza di ruolo e di adempimenti; benchè a questi debbano seguire adeguamenti inevitabili nell'organizzazione tecnico-professionale dell'Ufficio.

7.2.7. Risultati.

Merita ricordare che tale attività di interposizione argomentata e di mediazione è quella che sicuramente risulta prevalente in termini quantitativi e di impegno per il Difensore Civico; ed è anche l'attività da cui risultano maggiori occasioni di risultato e di soddisfazione per i richiedenti.

Certo, non siamo ancora in grado di dare alle categorie statistiche di analisi una declinazione sufficientemente articolata per definire il grado di "efficacia" dell'azione del Difensore Civico: sia perché talvolta il procedimento — su cui pure si è intervenuti positivamente — abbisogna di ulteriori passaggi per ottenere la conclusiva soddisfazione dell'istante; sia perché non sempre è possibile apprezzare in termini economici il valore del vantaggio conseguito; sia perché talvolta il pregio consiste nell'aver fatto comprendere ed accettare all'istante la ratio dell'amministrazione fino a quel momento contestata.

- Ma in ogni caso ciò che rileva principalmente per il Difensore Civico è l'opportunità di avere un punto di osservazione e di valutazione sulle performances delle diverse Pubbliche Amministrazioni di peculiare significato; perché è il punto di osservazione che si origina nell'impatto delle norme (leggi, regolamenti, disposizioni, atti amministrativi, ecc...) con la realtà, con la prassi comportamentale e la cultura degli operatori, con la capacità di ricezione e di reazione della società civile in tutte le sue articolazioni sociali.

Ecco perché, da tale punto di osservazione possono scaturire sia **proposizioni correttive circostanziate** al caso; sia — e soprattutto — indicazioni più generali di **riforma** e di

innovazione da rivolgere o al legislatore nazionale o al legislatore regionale o alle sedi della responsabilità amministrativa e organizzativa degli enti o degli Uffici.

E così, ciò è potuto accadere e accade , ad esempio, a proposito della legislazione regionale in materia di assistenza ai non autosufficienti (L.R. 28/1991); a proposito della disciplina di nomina dei commissari ad acta nei confronti dei Comuni (art. 17, comma 45 della L. 127/97; ed in particolare sulle deliberazioni in materia urbanistica (art. 4 L.R. 18/1989 e art. 14 della L.R. 5/2000); a proposito delle contribuzioni - tickets - per l'accesso al Pronto Soccorso; ma anche a proposito degli adeguamenti in materia di disciplina degli istituti di cittadinanza (le Commissioni Miste Conciliative, indagine sulla disciplina e sul funzionamento dei regolamenti in materia di partecipazione) o di regolazione di essi in rapporto alla disciplina sulla tutela della privacy (il Coordinamento dei Difensori civici regionale ha promosso al riguardo un incontro con il Garante per la Privacy, ex lege 675/1996, per chiarire e definire procedure e responsabilità al riguardo).