

8. L'UFFICIO — ORGANIZZAZIONE E LE NUOVE ESIGENZE.

Nei 5 anni di vita nel Veneto, l'istituto del Difensore è cresciuto, accreditandosi presso la comunità dei cittadini veneti e presso le istituzioni amministrative; assicurando alcune nuove funzioni attribuite dalle leggi nazionali; aumentando il carico di lavoro e di responsabilità.

In corrispondenza a questo trend e a questo sviluppo si è cercato di adeguare e di affinare l'organizzazione, gli strumenti, la logistica, la sede, le risorse professionali ed umane, le forme di trattazione delle istanze e dei procedimenti specifici, i comportamenti pratici verso i nostri interlocutori. Si è così passati dalla situazione del 1995 - quando l'Ufficio era costituito da una stanza, un telefono ed una collaboratrice esecutiva - alla situazione attuale con una sede, un'organizzazione, un impianto strumentale ed operativo che sono cresciuti e si sono perfezionati, pur manifestando esigenze di completamento e di sviluppo.

Oggi il personale impiegato è così composto:

- *un dirigente*
- *un funzionario*
- *due istruttori direttivi*
- *due istruttori amministrativi*
- *un esecutore, in part-time.*

Eppure, già in data 31.3.1998, con la delibera dell'Ufficio di Presidenza (Appendice pag. 197), si era ravvisata la necessità di dotare l'Ufficio di nuove risorse professionali. Infatti la citata

delibera, assumendo la previsione di uno sviluppo normativo e gestionale dell'Ufficio, prevedeva: l'istituzione del Servizio dell'Ufficio del Difensore Civico due posizioni di Funzionario dell'Ufficio e di completare con successivo provvedimento la dotazione organica dell'Ufficio per le qualifiche da Ausiliario ad Istruttore direttivo.

Pertanto, per dare compiuta attuazione a quella determinazione è necessario superare le difficoltà che finora si sono frapposte ed assegnare all'Ufficio, in particolare, **un nuovo Esperto amministrativo ed un Collaboratore per il lavoro d'ufficio.**

Per il vero la circostanza dell'avvio di una nuova fase (dopo il primo quinquennio di insediamento, rodaggio e messa a regime), che sarà caratterizzata da un indubitabile ulteriore radicamento dell'attività dell'istituto (per aree, per materie, per amministrazioni) anche a seguito delle innovazioni legislative, richiama l'esigenza di una considerazione più radicale e precisa sull'Ufficio e sulle sue dotazioni operative.

Intendo dire che, qui come in altre Regioni, si pone l'esigenza di meglio determinare — anche sotto il profilo dell'organizzazione strumentale — l'assetto dell'Ufficio, l'articolazione delle responsabilità e dell'autonomia, l'idoneità della sede (con particolare riguardo alla sua ubicazione, troppo remota e faticosa da raggiungere dalla terraferma). In particolare avverto l'esigenza di elevare il profilo della responsabilità e dell'autonomia professionale del Dirigente, ripristinando quantomeno la proposta — a suo tempo non accolta — di qualificare la posizione come Unità di Progetto; e l'esigenza di pensare ad una allocazione della sede in prossimità dell'area Ferrovia/Piazzale Roma, per agevolare l'accesso agli Uffici degli utenti provenienti dalla Regione.

L'altra ipotesi, a tale riguardo, può essere quella di attuare gradualmente il decentramento (come previsto dagli artt. 2 e 14 della L.R. 28/88) presso i capoluoghi di Provincia della Regione, avvalendosi anche del supporto delle strutture di altri Uffici regionali. Ma non ritengo, comunque, l'una ipotesi alternativa all'altra; semmai sono complementari.

Frattanto sono stati modificati e sviluppati i supporti informatici che oggi consentono sia una più ordinata ed efficace gestione delle istanze (protocollo, archivio, ricerca dati, ecc...); sia una più puntuale e convincente elaborazione statistica; sia infine un proficuo avvalimento delle conoscenze di rete (banche dati, Internet, posta elettronica, ecc...). Oggi peraltro l'Ufficio dispone anche di un Numero Verde (800-294000), già ampiamente utilizzato, soprattutto dopo che è stato dato avvio ad una prima campagna di informazione attraverso la diffusione di un depliant.

Concludo questo capitolo ricordando volentieri e doverosamente il pregevole contributo dato alla buona riuscita dell'Ufficio del Difensore Civico dei collaboratori: l'avv. Bruno Vianello, Dirigente, il dott. Nicola De Conti, Funzionario, la dott.ssa Rossella Blascovich, Istruttore direttivo, la sig.ra Patrizia Calido, Istruttore direttivo, la sig.ra Bonafè Nadia, Istruttore amministrativo, la sig.ra Celegato Laura, Istruttore amministrativo, e la sig.ra Cipollina Lorenza, Esecutore.

Ciascuna di queste persone ha saputo interpretare il proprio ruolo professionale con serietà, con impegno e — soprattutto — con quella condivisione umana della "missione" d'ufficio, che è requisito fondamentale per dare un profilo accogliente e positivo all'istituzione. A costoro il mio grato riconoscimento, accresciuto dalla consapevolezza dell'impegno dato anche per la redazione della presente relazione.

9. CONCLUSIONI.

Ho predisposto e presento questa relazione con impegno e senso di responsabilità: con impegno, in coerenza con l'applicazione dedicata giorno dopo giorno a far nascere, crescere e maturare un istituto, un servizio una organizzazione, un soggetto in grado di interloquire con dignitosa autonomia e responsabilità sia con le amministrazioni, gli uffici e le istituzioni; sia con i cittadini le persone, le associazioni le aziende; con responsabilità, avendo consapevolezza che si tratta anche del bilancio di un quinquennio, per il cui esame e giudizio sono chiamati i Consiglieri Regionali di una nuova (la VII^a) legislatura regionale, che nasce all'insegna di promesse e di aspettative di forte innovazione riformatrice.

Dalla consapevolezza di tale impegno e responsabilità derivano sia un senso di soddisfazione e di orgoglio, sia la cognizione dei nuovi traguardi e delle ulteriori difficoltà che vanno affrontate.

Appartiene ormai, infatti, al patrimonio delle acquisizioni della nostra Regione l'esistenza di un Istituto: che è servizio per i cittadini; strumento per la conoscenza, la visibilità e la trasparenza dell'Amministrazione pubblica; tramite di partecipazione e di interlocuzione paritaria fra questa e quelli; anello di completamento della democrazia amministrativa; luogo di interposizione e di conciliazione dei conflitti entro i limiti della persuasione, della ragionevolezza e della giustizia sostanziale.

Tutto ciò nel Veneto oggi c'è: negli intenti e negli obiettivi virtuali di una istituzione a ciò finalizzata; nelle forme concrete e con i limiti di una esperienza e di una prassi al suo primo rodaggio.

In ciò, con ragionata discrezione e modestia, stanno le ragioni della soddisfazione e dell'orgoglio, a cui credo debbano partecipare: quanti hanno operato come ideatori e legislatori di

questa istituzione prima del 1988; quanti hanno voluto sciogliere le incertezze e le ambiguità decidendo di mettere in campo nel concreto l'attivazione dell'istituto alla vigilia del 1995; quanti hanno sostenuto nel corso della VI^a legislatura regionale il suo graduale avviamento, accompagnandolo con misure di progressivo adeguamento organizzativo; quanti infine — operando dall'interno con responsabilità ed abnegazione — hanno aiutato l'ufficio a superare le difficoltà e le novità.

A tutti costoro va data doverosa testimonianza e con essa il mio ringraziamento sincero.

Ma ad ogni rendiconto consuntivo sono intimamente congiunti una prospettiva, una proposta — un progetto; che in tanto sono plausibili e giustificati, in quanto se ne ravvisi la proponibilità e la realizzabilità nelle cose fatte, nelle iniziative in itinere, nella maturazione delle circostanze.

E' con brevi considerazioni e proposizioni a tale riguardo, che vorrei concludere questa relazione, come messaggio di un impegno e di un percorso che, comunque, dovranno caratterizzare l'Istituto e l'Ufficio nel Veneto.

9.1. Il profilo costituzionale e la sussidiarietà.

La prima riflessione riguarda la prospettiva di una ripresa risolutiva dell'interesse e del confronto nel Paese ed in Parlamento per le Riforme Costituzionali della Repubblica; in particolare sui temi della Forma di Stato, del Sistema delle Garanzie, della Pubblica Amministrazione, delle Autorità Amministrative Indipendenti e del Difensore Civico.

Già nei lavori della 3^a Commissione Bicamerale per le Riforme Costituzionali del 1997/98 era emersa con evidenza e con forza l'esigenza di innovazione e di adeguamento dei precetti costituzionali sui nodi citati; era stata avvertita l'opportunità di sostanziare di nuovi valori (autonomia, federalismo, sussidiarietà) l'ordinamento statuale; di dare una declinazione più moderna ed articolata alla Pubblica Amministrazione (art. 97 Costituzione); di arricchire il compendio delle forme di tutela e di garanzia dei diritti e degli interessi dei cittadini, predisponendo la costituzionalizzazione di nuove forme di regolazione e di controllo (le Autorità Amministrative Indipendenti) e di nuove forme (non giurisdizionali) di tutela della persona verso le pubbliche amministrazioni, come il Difensore Civico.

Quell'esigenza ha dovuto soccombere alle difficoltà del dibattito politico, dando luogo alla conclusione, anticipata ed improduttiva, dei lavori della Commissione; ma essa rimane tuttora viva ed attuale, essendo viepiù pressanti e visibili le domande di autonomia, di efficienza, di efficacia, di responsabilizzazione, di giustizia che la società reclama dallo Stato, dalle Istituzioni, dagli apparati e dal sistema amministrativo.

C'è un nesso che giustifica il legame operato con il richiamo alla riforma costituzionale, per i tre momenti (forma di Stato - pubblica amministrazione - Difensore Civico). Esso è dato

dalla pre-posizione di un comune requisito: la *sussidiarietà* come valore e come criterio; e da un comune obiettivo: quello di rendere meno ostile od ostico il rapporto fra i cittadini e lo Stato; e di far avvertire questo come servizio, come partner paritario, come amico, oltre che come espressione rappresentativa dei cittadini.

Ed allora il principio di sussidiarietà, se è imprescindibile per realizzare lo stato autonomista e federalista, se è un connotato irrinunciabile dei rapporti in senso verticale fra Autonomie Locali, Regioni, Stato centrale ed Unione Europea; non è meno opportuno e rilevante per declinare al meglio i rapporti anche in senso orizzontale fra la società civile (e le sue espressioni) e gli apparati pubblici, fra i cittadini e la pubblica amministrazione.

In effetti la riflessione a livello costituzionale ha riguardato per lungo tempo solo la sussidiarietà verticale, la ripartizione cioè delle competenze e delle funzioni fra le istituzioni pubbliche, senza investire adeguatamente la sussidiarietà sociale ovvero la relazione persona — formazione sociali — istituzioni. Insomma la sussidiarietà nel suo aspetto positivo richiede e sollecita la responsabilità delle comunità maggiori (e dunque delle sue istituzioni pubbliche) a *subsidium* delle comunità minori e della persona nella realizzazione dei suoi diritti e delle sue libertà.

In questo contesto la figura del Difensore Civico (la sua costituzionalizzazione e la sua conseguente normazione ordinaria) può rappresentare quell'ausilio, quel sussidio, quell'anello (Ombudsman significa l'uomo che fa da tramite) di cui spesso i meno forti hanno bisogno.

Senza dubbio l'approdo costituzionale per la definizione di queste questioni (e della loro interdipendenza) costituirebbe un punto di certezza alto e fermo anche per dare una compiuta e convincente regolazione legislativa all'istituto di difesa civica. Ma tant'è!

9.2. Le riforme legislative.

E tuttavia non vanno disprezzate e sottovalutate altre opportunità e circostanze, che sono in campo e possono comunque costituire fertili opportunità per avvicinarsi allo scopo.

Da un lato, infatti, dopo la legge 59/97 ("Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa") si è comunque avviato un processo di graduale riformismo a costituzione invariata, che va nella direzione indicata (art. 4 della legge citata, ove sono indicati i criteri che devono presiedere all'operazione di federalismo, di decentramento e di autonomia); dall'altro — in pendant con la legislazione sulla semplificazione (legge 127/97) e sul procedimento amministrativo (legge 241/90) — è all'ordine del giorno dei lavori parlamentari quella proposta di legge sulla difesa civica, che nella sua attuale stesura (testo unificato del 15.9.1998), garantisce sia una armonizzazione della legislazione italiana con quella europea, sia un assetto ordinato e razionale della difesa civica (per tutti i cittadini italiani, su tutto il territorio nazionale, verso tutte le pubbliche amministrazioni), sia una definizione delle prerogative per il Difensore Civico efficace, moderna e compatibile con i poteri dati (istituzioni rappresentative, pubblica amministrazione, giurisdizione), sia infine una articolazione rispettosa delle autonomie locali e regionali.

E' per questo che ritengo non sia sufficiente esprimere l'auspicio che quella proposta di legge riesca ad uscire dalla situazione di stallo e di impaludamento, in cui sembra essersi arenata nelle aule parlamentari, per approdare alla approvazione in legge; ma sia semmai opportuno riconfermare e rilanciare l'impegno di quanti al riguardo hanno competenze e potere affinché siano

superate le difficoltà e vinte le remore prima che la tredicesima legislatura si concluda.

Il Difensore Civico farà al riguardo la propria parte, proseguendo nell'iniziativa da lungo tempo perseguita e concertata con il Coordinamento dei Difensori Civici Regionali presso tutti gli interlocutori istituzionali a livello nazionale.

9.3. Le azioni possibili: dalla Relazione allo Statuto.

Un contributo rilevante alla composizione del mosaico — che manca ancora di alcuni tasselli e soprattutto della cornice di inquadramento — può essere portato dalle autonome riflessioni, dalle iniziative e decisioni del Consiglio Regionale del Veneto.

In particolare riflettendo e operando lungo tre direttrici: quella della partecipazione e del contributo culturale e politico a sostegno delle citate riforme costituzionali e legislative; quella dell'analisi, della riflessione, del giudizio (e delle eventuali conseguenti determinazioni legislative o amministrative od organizzative) sulla attività e sulle proposte elaborate via via dal Difensore Civico e poi con questa relazione; quella — infine e soprattutto — della assunzione della difesa civica regionale entro la considerazione più generale sullo Statuto Regionale.

Anche in questo caso soccorre una felice ed opportuna coincidenza: la settima legislatura regionale sarà, per forze di cose e per probabile volontà politica, legislatura di innovazione e rifondazione. Depongono in questa direzione le mature aspettative di valorizzazione del federalismo e dell'autonomia più sopra citate; ma anche la riforma del sistema elettorale per il Consiglio Regionale e per gli organi del Governo della Regione.

Non credo inappropriato — anzi logico e plausibile — che in questo contesto di innovazione di riforma, anche statutaria, si possa annoverare anche l'introduzione dell'istituto del Difensore Civico.

Così hanno già fatto alcune regioni fin dalla prima loro costituzione (1971: Toscana, Lazio, Liguria); altre hanno provveduto successivamente (nel 1990 Emilia Romagna e Piemonte, nel 1992 l'Umbria).

Per quanto riguarda noi, penso che la più che decennale legislazione regionale sulla difesa civica (dal 1988), il consuntivo

dell'esperienza quinquennale dell'Ufficio (dal settembre 1994), l'avanzamento della cultura veneta democratica sulla cittadinanza, siano oramai elementi sufficienti per attribuire — con lo Statuto — un profilo più definitivo, certo e autorevole all'istituto.

Certo, è indispensabile a questo scopo individuare e definire bene le circostanze e i luoghi più idonei per sviluppare le iniziative adeguate a un consolidamento e a uno sviluppo dell'istituzione.

Finora tali circostanze sono state episodiche.

Sia l'evento della presentazione della Relazione Annuale al Consiglio (art. 13, 1° comma), sia la prospettazione di questioni particolari (art. 13, 3° comma), sia l'audizione o la convocazione del Difensore Civico presso le Commissioni consiliari (art. 12) non hanno dato luogo ad azioni di analisi, di confronto, di approfondimento o di indirizzo di rilievo sistematico o generale.

La stessa I^a Commissione Affari Istituzionali, che pur ha istruito via via alcune modifiche alla L.R. 28/88, non ha avuto modo di trarre, in modo visibile dall'esame delle relazioni, indicazioni sullo stato delle pubbliche amministrazioni o giudizi e risoluzioni sull'andamento dell'attività dell'ufficio del Difensore Civico Regionale.

Sono convinto che un lavoro di questo tipo ora — alla maturazione di un quinquennio dell'attività — sia giusto, necessario ed opportuno: affinché l'ufficio si senta confortato o corretto in ordine al proprio operato e — quindi — meglio possa calibrare la propria progettazione; affinché si possano individuare — anche con il concorso della visuale di osservazione del Difensore Civico — aree, temi e circostanze della complessa attività della Regione su cui valga la pena di ripensare in termini organizzativi, amministrativi o legislativi; ma, in ultima istanza, affinché si possa predisporre sempre meglio per i cittadini, per le istituzioni e per la comunità

veneta un impianto ed un servizio sempre più all'insegna di quei valori di libertà, di giustizia e di democrazia, che ormai si declinano compiutamente avvalendosi anche dei requisiti dell'efficienza, dell'efficacia, della trasparenza, della responsabilità e dei principi di sussidiarietà e di adeguatezza.

Se, con il lavoro svolto nel 1999 e negli anni pregressi e con questa relazione - che di esso dà conto - sarò riuscito a dare anche un piccolo contributo al conseguimento di questi obiettivi e alla assunzione di tale consapevolezza presso il Consiglio regionale, riterrò di aver raggiunto una valida gratificazione.

Il Difensore Civico Regionale
Lucio Strumendo

Venezia, 26 febbraio 2000