PREMESSA

La presente relazione è la quinta da me predisposta nell'adempimento dell'obbligo legislativo di riferire annualmente sull'attività svolta nell'anno precedente. La prima relazione riguardava l'anno 1997, questa l'anno 2001.

Nel corso di tale quinquennio si sono verificati vari radicali cambiamenti nella situazione normativa riguardante l'attività della difesa civica, che sono stati già nelle relazioni precedenti adeguatamente indicati; qui basti sottolineare che all'inizio del 1997 l'ambito di intervento di questo ufficio era limitato all'amministrazione regionale ed agli enti locali convenzionati, mentre oggi esso ricomprende inoltre quasi tutta l'amministrazione dello stato e di tutti gli enti locali siti nella regione che non siano dotati di un proprio difensore civico. Va ricordata altresì la concessione a questo ufficio, ad opera di varie leggi nazionali, di specifici, incisivi poteri quale la possibilità di intervento a tutela del diritto di accesso ovvero la nomina di commissari ad acta.

Secondo una prassi consolidata la relazione illustra unitariamente l'attività svolta nei confronti dell'amministrazione regionale e di quelle degli enti locali della Liguria, da un lato, e delle varie amministrazioni statali dall'altro. Ciò allo scopo di fornire una panoramica complessiva ed organica di tutti gli interventi effettuati, ai sensi sia dell'art. 8 della legge regionale 5/8/1986 n.17 (e sucessive modificazioni) che dell'art. 16 della legge nazionale 15/5/1997 n. 127.

Il lavoro dell'anno decorso, ed in alcune parti anche la presente relazione, sono stati svolti da chi scrive con la fattiva opera dei collaboratori:

Geom. Vincenzo Gentile	- dirigente dell'Ufficio,
Avv. Luigi Pincin	- Funzionario,
Sig.ra Maria Luisa Casaccia	- Funzionario,
Sig.ra Maria Paola Franciois	- Funzionario,
Sig.ra Olga Faralli	- Funzionario,
Sig.ra Maria Elmira Bernabei	- Esecutore,
Sig.na Daniela Curcumi	- Esecutore,
Sig. Mauro Teso	- Esecutore.

Genova, 28 gennaio 2002

Roberto Sciacchitano

PARTE PRIMA

Osservazioni generali

1) Il ruolo del difensore civico.

Dopo un'esperienza quinquennale il giudizio sulla validità dell'istituto della difesa civica non si è modificato, anzi si è vieppiù rinsaldato: infatti accade quotidianamente di verificare le gravi carenze delle varie pubbliche amministrazioni nei confronti dei cittadini: vediamo a volte negare diritti evidenti dei cittadini o procedere con lentezza (per non dire omissione) inaccettabile per giungere addirittura, in taluni casi, a disattendere lo stesso intervento del difensore civico. Su quest'ultimo punto posso affermare con sicurezza che vari uffici pubblici non hanno ancora compreso il significato dell'azione di questo ufficio, a tal punto che di fronte a reiterati silenzi ho ritenuto necessario in alcuni casi inviare una segnalazione alla procura della repubblica competente.

Ho dovuto in tali occasioni constatare ancora una volta gli inconvenienti derivanti dalla mancanza di un difensore civico nazionale, in grado di farsi valere direttamente nei confronti delle amministrazioni centrali dello stato, e dalla ulteriore mancanza di una norma che, per ovviare a tale stato di fatto, attribuisca espressamente al difensore civico regionale la potestà di rivolgersi a tutti gli uffici pubblici esistenti nell'ambito del territorio nazionale per procedimenti interessanti i cittadini residenti nella regione di pertinenza: una norma del genere di quella qui ipotizzata (e costituente l'oggetto di una richiesta del comitato di coordinamento dei difensori civici regionali) potrebbe risolvere il problema garantendo a tutti i cittadini una efficace tutela alla quale tutti hanno certamente diritto.

Tutto ciò presuppone la pacifica accettazione dell'idea che la difesa civica costituisce una garanzia necessaria per i cittadini in uno stato di diritto. In realtà tutta l'organizzazione pubblica, in tutti i suoi vari uffici e livelli, dovrebbe costituire essa stessa una garanzia suffi-

ciente per i cittadini, ma ciò vale sul piano della teoria, mentre nella realtà sono sempre stati necessari dei correttivi, che vanno dai giudici di Berlino di illuministica memoria al più agile strumento che ad oggi sia stato inventato, cioè l'ombudsman che interviene in via breve e non contenziosa per garantire il rispetto dei diritti sostanziali.

2) Iniziative internazionali.

Il ruolo della difesa civica è questo: costituire una ulteriore garanzia, a fianco di quelle più tradizionali, a vantaggio dei cittadini. La consapevolezza di tutto ciò si va sempre più diffondendo, le organizzazioni che tutelano i diritti si moltiplicano, a livello internazionale è tutto un proliferare di iniziative. Voglio ricordare il seminario svoltosi a Bruxelles dal 19 al 21 settembre 2001, cui hanno preso parte sia i difensori civici nazionali che quelli regionali europei e che ha affrontato il tema "les ombudsmen contre la discrimination"; a tale seminario ho partecipato personalmente, facendo anche un intervento in favore del ripetersi di iniziative di eguale dimensione, piuttosto che proseguire nella prassi precedente di convegni separati rispettivamente per i difensori nazionali e per quelli regionali (nello stesso senso si è successivamente espresso il comitato di coordinamento dei difensori regionali italiani). Ricordo inoltre la tavola rotonda con gli ombudsmen europei svoltasi a Zurigo dal 21 al 23 Novembre 2001, al quale ho inviato un intervento scritto sul tema "droits de l'homme ed la police" (riprodotto in appendice, al n. 9).

In questi convegni è stato posto molto in evidenza il valore dello strumento per la risoluzione delle controversie costituito dalla equità, la quale è posta a base tra l'altro di numerose decisioni della corte europea per i diritti dell'uomo[1], e della mediazione quale modus operandi fondamentale che si va affermando per la soluzione delle controversie[2]. L'equità, ricercata appunto attraverso la mediazione, costituisce

[1] cfr. relazione di R.Colignon, Presidente del Parlamento vallone, al convegno di Bruxelles citato nel testo.

[2] cfr. la relazione di E.Volckrick allo stesso convegno.

il modo nuovo, nelle sue dimensioni attuali, per cercare di ottenere risultati positivi, per quanto possibile, rapidi e sopra tutto indolori nella soluzione delle controversie; non a caso simili strumenti di intervento trovano una particolare diffusione in momenti come quello presente, in cui in tutto il mondo maggiormente si fa sentire l'impostazione pragmatica propria dei popoli di cultura anglosassone (lo stesso ombudsman è un prodotto di tale cultura).

La difesa civica, anche in Italia, deve cercare di utilizzare al massimo tali tecniche di intervento, che tuttavia non sono facilmente apprendibili né applicabili. Fra l'altro va notato che rimane insoluto, ad una coscienza razionale, il problema dell'esatto punto di confine fra la equità e lo stretto diritto. Per gli anglosassoni questo non costituisce una difficoltà insormontabile perché attraverso la già ricordata mediazione e la prevalenza del senso pratico sulla teoria essi riescono a non avvertire il potenziale stridore tra norma astratta e giustizia del caso concreto. A noi, eredi degeneri della cultura latina, riesce invece più difficile superare la lettera scritta della legge in favore di una interpretazione sostanziale dei valori tutelati, ma penso che alla lunga gli indubbi vantaggi finiranno per imporsi. Tuttavia non sarà facile, nel caso dei rapporti fra cittadino e pubblica amministrazione, convincere la burocrazia ad accettare la prevalenza della sostanza sulla forma; e ciò tanto perché in ogni burocrazia, ma la nostra in misura non seconda a nessuno, si regge spesso sul rifiuto delle responsabilità, anche se numerose leggi degli ultimi anni hanno cercato, fino ad ora senza grande successo, di responsabilizzare il singolo funzionario e liberarlo dalle pastoie (peraltro per lui più comode) di leggi, regolamenti e circolari.

Nella stessa direzione si muove la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, approvata – per ora peraltro senza efficacia giuridicamente vincolante, anche se la sua valenza di indirizzo è palese – nel dicembre 2000 a Nizza: basti vedere l'art. 41 che stabilisce il diritto di ogni cittadino ad un trattamento equo e tempestivo delle questioni amministrative che lo riguardano, ovvero gli artt. 43 e 44 in tema di diritto di rivolgersi al mediatore dell'Unione (per i casi che investono

direttamente la comunità; il principio è tuttavia estensibile ad ogni livello) ed il diritto di petizione. L'art. 47, poi, stabilisce il diritto ad un giudizio equo e sollecito. Infine l'art. 54 stabilisce il divieto dell'abuso del diritto. Ho citato soltanto le disposizioni più direttamente attinenti all'argomento della tutela dei diritti umani nella carta europea ma a una semplice lettura può dimostrare come tutto il documento sia rivolto alla garanzia dei cittadini dalle aggressioni, sopra tutto se provenienti dalla parte più forte.

Sotto questo profilo la carta europea si colloca nel filone di tutte le dichiarazioni e disposizioni precedenti che sono state adottate a garanzia dei diritti umani, a partire dalla dichiarazione universale dei diritti dell'uomo delle Nazioni unite avente la data del 10/12/1948 alla convenzione di Roma del 4/11/1950 (con relativo protocollo addizionale di Parigi del 20/3/1952, entrambi ratificati dall'Italia con legge 848/55); ricordiamo ancora soltanto (per evitare una troppo lunga elencazione) il trattato di Maastricht sulla Unione europea, stipulato il 7/2/1992, e in particolare il suo art. 6 commi 1 e 2 sui diritti dell'uomo.

3) Scarsa conoscenza dell'istituto e dei suoi compiti

Da tale complesso di disposizioni si ricava la necessità che la difesa civica, istituita per la tutela incisiva e sollecita dei diritti umani, venga sempre più potenziata e, sopra tutto, divenga patrimonio culturale comune a tutti. Sotto questo profilo, purtroppo, ho dovuto constatare molte volte che le stesse persone che si rivolgevano al mio ufficio non avevano sovente le idee chiare, in quanto confondevano il difensore civico ed il giudice di pace, ovvero ritenevano che il compito di questo ufficio fosse quello di fornire una assistenza legale gratuita, ma di parte, ai cittadini.

Occorre quindi una forte azione di informazione diretta dei potenziali intreressati a rivolgersi a questo ufficio. Tale opera è stata effettuata nei limiti del possibile, da questo ufficio mediante la predisposizione e diffusione, già negli anni scorsi, di un opuscolo illustrativo finanziato dalla Regione (che non ha frapposto difficoltà di natura economica). Tuttavia occorrerebbe compiere uno sforzo ancora più

ampio e penetrante, magari anche attraverso il ricorso ad altri canali di informazione; il compito relativo dovrà essere svolto ovviamente dai servizi competenti della regione, ma la necessità di un impegno più intenso va vigorosamente sottolineata.

Analogamente – e qui il compito ricade sugli organi dirigenti le varie amministrazioni, a tutti i livelli – occorre che vengano sensibilizzati maggiormente gli uffici destinatari dei possibili interventi del difensore civico, affinché le sue richieste siano evase tempestivamente e le sue argomentazioni vengano prese nella debita attenzione, senza alcun aprioristico trinceramento dietro le istruzioni gerarchicamente ricevute.

4) Il nuovo statuto regionale.

L'art. 123 della costituzione, così come modificato dalla legge costituzionale 1/99, ha stabilito che le regioni (a statuto ordinario; fra queste rientra anche la Liguria) si debbono dotare di uno statuto che determini la forma di governo regionale ed i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento. E' evidente che nell'ambito di tale normativa fondamentale della regione non può mancare un posto adeguato per il difensore civico. Ed infatti la commissione consiliare appositamente costituita per elaborare la stesura del nuovo statuto, nel licenziare in data 22/6/2001 un "documento di principi ed indirizzi per la stesura del nuovo statuto della regione," ha espressamente dichiarato tra l'altro: *"Nello statuto dovrà anche assumere adeguato rilievo la figura del Difensore Civico, inteso anche come organo di tutela nei rapporti fra cittadini e Pubblica Amministrazione. Fermo restando che la disciplina puntuale sarà, come in passato, definita da apposita legge, le norme statutarie dovranno essenzialmente sottolineare l'indipendenza dell'organismo, le sue peculiarità, nonché conferire maggior vigore al suo potere di intervento."*

Per portare un contributo derivante dall'esperienza all'opera di potenziamento dell'istituto ho indirizzato al presidente ed ai vice presidenti del consiglio regionale ed al presidente della commissione per la riforma dello statuto, oltre che al presidente della giunta regionale, al

presidente della commissione consiliare per la riforma dello statuto ed al presidente della commissione per le riforme istituzionali, una lettera contenente le seguenti proposte:

a) autonomia funzionale del difensore civico;
b) eventuale scelta da parte del difensore civico del personale addetto al proprio ufficio, ovvero previsione di un gradimento sul personale assegnato;
c) potere di nomina di consulenti, sia interni che esterni all'amministrazione regionale;
d) eventuale autonomia contabile (che esiste presso strutture analoghe di altre regioni, sulla quale avrei tuttavia delle perplessità);
e) possibilità ed eventuali limiti della "prorogatio" in caso di non immediata sostituzione del difensore civico alla scadenza;
f) eventuale possibilità di riconferma per una sola volta, ed eventualmente per un periodo più limitato, del difensore civico alla scadenza (cosa che più della metà delle leggi regionali prevede);
g) potere di sospensione, per un periodo limitato, della esecutività degli atti amministrativi in caso di ricorso al difensore civico da parte del cittadino;
h) riaffermazione espressa dell'obbligo di ogni ufficio della pubblica amministrazione di rispondere alle richieste del Difensore civico entro un termine stabilito dalla richiesta stessa, con la enunciazione di una esauriente motivazione in caso di dissenso dal parere manifestato dal Difensore civico; espressa menzione, ancorché a rigore non necessaria, della possibilità per il difensore civico di nominare un commissario ad acta a tutela del diritto di accesso negato dall'amministrazione;
i) infine una rimeditazione dei rapporti fra difensore civico e CO.RE.CO., con eventuale previsione espressa anche di poteri di consulenza del difensore civico in favore degli enti locali.

A sua volta il comitato di coordinamento fra i difensori civici, in occasione della discussione parlamentare della legge di semplificazione amministrativa per l'anno 2001 (disegno di legge governativo n.

776, presentato al Senato con comunicazione del 25/10/2001), ha avanzato una serie di proposte, così formulate:

"a) il difensore civico è organo di tutela che opera secondo criteri e procedure non giurisdizionali al quale possono rivolgere istanze i soggetti interlocutori delle pubbliche amministrazioni e di ogni altro erogatore di pubblici servizi a fronte di atti, provvedimenti e comportamenti ritenuti lesivi dei principi di buona amministrazione e di dignità della persona. Alla difesa civica sono preclusi interventi sull'esercizio delle funzioni giudiziaria, di difesa nazionale e di sicurezza pubblica;

b) fatte salve le prerogative degli organi legislativi e giurisdizionali, il difensore civico svolge funzioni di valutazione e sollecitazione su atti e comportamenti delle pubbliche amministrazioni e di ogni altro ente erogatore di pubblici servizi, funzioni di composizione delle controversie, funzioni di promozioni di atti di riforma;

c) il difensore civico, nei casi stabiliti dalla legge, fissa i termini per provvedere, sospende per un tempo prefissato l'efficacia degli atti amministrativi, nomina i commissari ad acta;

d) il difensore civico è scelto dalle assemblee elettive e ad esse risponde dell'esercizio delle sue funzioni;

e) il difensore civico opera in autonomia ed indipendenza, agisce su richiesta o di propria iniziativa, nell'esercizio delle sue funzioni non riceve alcuna direttiva da altre autorità;

f) gli istituti che definiscono lo status del difensore civico assicurano condizioni adeguate per l'assolvimento dei suoi compiti;

g) il difensore civico ha accesso a tutti gli atti, documenti e informazioni utili all'espletamento delle sue funzioni ed ogni soggetto investito di una pubblica funzione è tenuto ad assicurargli collaborazione;

h) il sistema di difesa civica della repubblica è costituito dai difensori civici regionali e delle provincie autonome di Trento e Bolzano e dai difensori civici degli enti locali opportunamente tra loro coordinati, al fine di assicurare la tutela nei confronti di tutte le amministrazioni statali, regionali e locali nonché dei correlati sistemi di erogazione di pubblici servizi;

i) le Regioni, le Provincie autonome e gli Enti locali regolano l'esercizio delle funzioni del difensore civico, assegnano le risorse necessarie e gli riconoscono autonomia organizzativa per assicurare l'indipendenza e l'efficacia della sua azione;
j) la legge determina le modalità di esercizio di poteri sostitutivi in caso di mancata istituzione del difensore civico da parte di Regioni, Province autonome ed Enti locali."

Anche in questo caso è evidente l'intento collaborativo dei difensori civici che hanno inteso portare al legislatore la testimonianza, basata sulla diretta esperienza, dei problemi che a loro avviso richiedono una soluzione, in tal modo adempiendo ad uno dei compiti espressamente attribuiti loro dall'art. 16 della legge 15/5/1997 n. 127.

5) La dotazione dell'ufficio.

Passando ad un altro argomento ricordo che in tutte le relazioni precedenti avevo dovuto lamentare la insufficienza della dotazione dell'ufficio, sopra tutto per quanto riguarda il numero delle persone addette, ma anche con riferimento agli strumenti operativi. Mi è quindi particolarmente gradito dare atto quest'anno di una netta inversione di tendenza: con l'apporto di nuovi funzionari e di mezzi adeguati la situazione è migliorata a tal punto da poter affermare che l'ufficio è stato posto in condizioni di svolgere senza difficoltà il proprio lavoro: attualmente, infatti, sono presenti, oltre al dirigente, quattro funzionari e tre ausiliari, mentre ogni stanza dispone attualmente di un computer in grado di consentire un rapido svolgimento del lavoro. Sono lieto di poter dare questo riconoscimento alla presidenza del consiglio regionale, dopo le (giustificate) doglianze degli anni passati.

6) Uso della potestà di segnalazione e proposta.

L'art. 16 della legge 15/5/1997 n. 127 attribuisce al difensore civico, tra l'altro, la potestà di fare segnalazioni e proposte alle pubbliche amministrazioni. Di tale possibilità è stato fatto uso quelle volte che apparisse la necessità di un intervento amministrativo o regolamentare che risolvesse problemi riguardanti i cittadini. A titolo esem-