Signor Presidente

della Camera dei Deputati

sottopongo alla cortese, e paziente, attenzione delle S.V. Ill.ma l'annuale relazione, atto dovuto ai sensi dell'art. 16, II° comma della Legge 15 maggio 1997 n.127, concernente l'attività svolta dall'Ufficio della cui responsabilità sono stato onorato dal I agosto 2001.

L'iter espositivo sarà analogo a quello che aveva improntato le precedenti relazioni, con alcune preliminari annotazioni (sub A) sulla fase evolutiva che l'istituto della difesa civica sta attraversando negli assetti istituzionali e con la disamina (sub B) dei dati statistici che, con arida evidenza numerica, connotano l'impegno dell'Ufficio.

A) L'evolversi della difesa civica.

Il giorno 5 giugno 2002, il Congresso delle Regioni ha approvato la risoluzione "Le Regioni per una difesa civica generalizzata e forte a tutela e garanzia dei cittadini" nella cui premessa, tra l'altro, si afferma "Le Regioni e le Province autonome a fronte della necessità di riequilibrare il rapporto fra cittadino e pubblica amministrazione, intendono completare e consolidare la difesa civica italiana, anche come strumento di mediazione e conciliazione, finalizzato al contenimento della conflittualità e delle controversie giurisdizionali, secondo i parametri di qualità ed efficacia che possono vantare le più avanzate esperienze europee di difesa civica, sotto i profili dell'indipendenza nell'organizzazione e nell'azione, dell'attenzione di soggetti più deboli, della qualificazione tecnica ed adeguatezza delle risorse commisurate alla popolazione da servire".

Tale documento, integralmente trascritto in AppendiceV, così autorevole per il Consesso che lo promana e così esplicito nei suoi intenti programmatici, costituisce, per molteplici profili, un momento particolarmente significativo del lungo, e faticoso, procedere della difesa civica nelle sedi istituzionali.

Rappresenta, innanzi tutto, l'ammissione, realistica ed inequivocabile, di quello hiatus che, in tema di difesa civica, separa l'Italia dagli altri stati comunitari nel cui novero, solitaria Cenerentola, non ha ancora compiutamente recepito quella solenne raccomandazione con cui l'Assemblea Generale del Consiglio d'Europa, nell'ormai remoto 1975, invitava gli stati membri ad istituire, tanto a livello nazionale che locale, organi con funzioni analoghe a quelle esercitate dagli Ombudsmen e dai

Commissari Parlamentari già esistenti, a tutela di quei diritti umani e civili che la tragica notte del conflitto mondiale aveva obnubilato.

A tuttoggi, infatti, l'Italia non ha ancora provveduto all'istituzione del Difensore civico nazionale, mentre, nel contempo, il Parlamento Europeo, dando attuazione alle disposizioni di cui agli artt. 8D e 138 del trattato di Mastricht del 7 febbraio 1992, ha istituito, con deliberazione del 9 marzo 1994, il Mediatore Europeo al quale "qualsiasi cittadino dell'Unione può presentare una denuncia riguardante un caso di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni e degli organi comunitari" (art. 2, n 2 dello Statuto, integralmente trascritto in Appendice III).

Deve dedursi, con amara consequenzialità, che il cittadino italiano dispone nei confronti degli organismi europei di uno strumento di tutela non usufruibile innanzi alle amministrazioni centrali dello Stato di appartenenza, di quello Stato che pur ha recentemente sottoscritto la "Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea" (Nizza 7 dicembre 2000) ove (artt. 41-43) la difesa civica ha ricevuto il più solenne dei suggelli.

L'impegno assunto dal Congresso delle Regioni, resosi interprete di un ormai diffuso sentire politico-culturale, acquista rilievo anche sotto un ulteriore profilo, in quanto sgombra il campo da ogni sterile elucubrazione dogmatica circa la collocazione sistematica dell'istituto.

Il puntuale richiamo all'art. 117 della Costituzione, novellato dalla L.C. 18 ottobre 2001, n.3, apportante modifiche al Titolo V, altro non è, infatti, se non l'affermazione della potestà legislativa spettante alle Regioni ed alle Province autonome in materia di difesa civica, nel rigoroso rispetto delle autonomie locali e delle prerogative del Legislatore statuale, a cui è riservata

la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (ibidem, lett. m.)

Ed è auspicabile che l'esercizio di tale potestà, che costituisce assunzione di una correlata responsabilità, collegialmente adottata, a realizzare un sistema generalizzato di difesa civica "a rete", di rilievo costituzionale e legittimità statutaria, pienamente integrato nel contesto europeo, ponga quanto prima rimedio ad un'ulteriore "anomalia" riscontrabile a livello locale. Una regione, infatti, non ha ancora previsto l'istituzione del difensore civico ed altre tre, pur avendola statutariamente prevista, non hanno mai provveduto ad attuarla, facendo si che in una porzione non marginale del territorio nazionale i cittadini siano privi di uno strumento di garanzia ormai diffuso, alle più svariate latitudini, in oltre cento nazioni (dall' Equador alla Nuova Guinea), tra le quali non tutte, francamente, possono vantare la millenaria tradizione e cultura giuridica del Belpaese.

E ancora, l'impegno assunto dal Congresso delle Regioni "a riformare la legislazione regionale" attivando le più opportune intese con i rappresentanti dello Stato" non potrà non determinare, da un punto di vista tecnico-giuridico, una razionalizzazione della vigente normativa statuale, tanto scarna quanto disarmonica.

A tale proposito, giova sottolineare che soltanto nel 1990 (art. 8 della Legge 8 giugno n. 142) la difesa civica fa il suo ingresso nell'ordinamento statuale con la generica previsione del difensore provinciale e comunale quale "istituto di partecipazione" a "garanzia dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione", quando già nel 1974 la Toscana, prima fra tante altre regioni, aveva istituito il proprio difensore civico.

E' soltanto con la corposa "riforma Bassanini" l'Ufficio del difensore civico regionale esce da quella sorta di limbo normativo in cui pur da tempo proficuamente operava, con l'attribuzione nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato, e sino all'istituzione del difensore civico nazionale, delle "medesime funzioni di richiesta, di proposta, di sollecitazione e di informazione esercitate nei confronti delle strutture regionali e provinciali" (art. 16 della Legge 15 maggio 1997, n. 127, novellato dall'art. 27 della Legge 16 giugno 1998, n.191) nonché di una particolare forma di controllo di legittimità su talune deliberazioni delle amministrazioni comunali, con conseguente potere di nomina di commissari ad acta (art. 17, comma 3 della Legge 15 maggio 1997, n. 127, e comma 45, così sostituito dall'art. 136 del D.L. 18 agosto 2000, n. 267).

Tali attribuzioni, a cui si è recentemente aggiunta la previsione di un intervento, alternativo rispetto al ricorso al T.A.R., nell'ipotesi di diniego del diritto di accesso ai documenti amministrativi (art. 15 della Legge 24 novembre 2000, n. 340), hanno sicuramente rinvigorito l'operatività dell'istituto, ma hanno altresì determinato un inaccettabile discrimine non soltanto tra cittadini residenti in Regioni che hanno istituito l'Ufficio del difensore civico e in quelle che non hanno provveduto in tal senso, ma anche tra i cittadini delle Regioni a statuto ordinario e quelle a statuto speciale, per le esclusioni previste, nei confronti di queste ultime, dall'art. 2 D.lgs 18 agosto 2000 n.267.

In queste molteplici prospettive, acquista sintomatico rilievo la quasi perfetta contestualità con cui la presidenza del Consiglio dei Ministri, con decreto datato 24 giugno 2002, ha costituito una Commissione di studio con il compito di " approfondire le problematiche connesse all'istituzione ed al

funzionamento del Difensore Civico Nazionale, anche nella prospettiva di un'armonizzazione con analoghe istituzioni dei Paesi della Comunità Economica Europea, formulando altresì specifiche proposte normative al riguardo".

A tale Commissione ha offerto la massima e concreta disponibilità il "Gruppo di lavoro tecnico-politico", in cui lo scrivente è stato inserito, che il Congresso delle Regioni ha istituito, e già reso operativo, quale "strumento di analisi, ricerca e impulso", in un "costante monitoraggio sulle sperimentazioni e sull'avanzamento della legislazione nelle diverse realtà".

In definitiva, questo convergere di iniziative istituzionali potrebbe (il condizionale è d'obbligo, ma un cauto ottimismo, una volta tanto, può essere coltivato) segnare l'inizio di una feconda stagione, riformatrice ed innovatrice, in cui la difesa civica assuma un'identità dai connotati certi e consoni all'attuale coscienza etico-giuridica.

Nel più rigoroso rispetto delle prerogative del Legislatore, statale e regionale, cui compete l'individuazione della più idonea disciplina normativa, sia consentito allo scrivente esternare il convincimento che l'auspicata valorizzazione dell'istituto non sia necessariamente correlata all'attribuzione di nuove competenze ovvero di nuovi poteri.

La difesa civica si è storicamente affermata, e diffusa, come strumento di tutela e di garanzia del Cittadino nei confronti degli apparati burocratici in quanto organo non giurisdizionale, pur condividendo con la funzione giudiziaria i caratteri della terzietà e dell'autonomia di giudizio, e non gerarchicamente sovraordinato rispetto alle strutture amministrative, pur promuovendone l'imparzialità ed il buon funzionamento.

Nelle più avanzate esperienze europee, la qualità e l'efficacia della difesa civica sono commisurate a ben altri parametri, quali la presenza nella realtà sociale, la disponibilità verso i soggetti più deboli e l'autorevolezza degli interventi, percepiti non come atti censori, ma come stimoli, professionalmente qualificati e scevri di ogni interesse di parte, al buon andamento delle istituzioni.

Insomma, una "magistratura di persuasione", secondo un tradizionale lessico, che non necessita, per sua natura, dell'efficacia vincolante propria delle decisioni dell'Autorità Giudiziaria e che da questa si differenzia per la facilità di accesso, la tempestività di intervento, l'assenza di ogni formalismo procedurale e l'assoluta gratuità, il che non è poca cosa quando la Giustizia, sia ordinaria che amministrativa, offre tempi biblici e richiede costi faraonici.

In questa prospettiva, è certamente auspicabile l'istituzione in tempi brevi del Difensore Civico nazionale, per ovviare alla tutela del Cittadino nei confronti delle amministrazioni centrali dello Stato, ma è forse ancor più urgente provvedere affinché la difesa civica locale non resti operante soltanto nel 4% dei comuni italiani (la nostra regione, con otto difensori civici comunali, non si sottrae a questa deprimente media), a cui pone rimedio parziale l'intervento dei difensori civici regionali, troppo spesso "lontani", non soltanto geograficamente, dalle realtà locali.

Analogamente, desta perplessità l'eventuale estensione del potere di nomina di commissari ad acta, attribuito ai difensori civici nelle regioni a statuto ordinario (art. 136 del D.L. 18 agosto 2000 n 267),in quanto tale particolare forma di "controllo sostitutivo" mal si concilia con la "terzietà" dell'istituto e con la sua estraneità ad ogni funzione di amministrazione attiva

(la lettera del novellato art. 120 della Costituzione suscita ulteriori dubbi sulla sua legittimità).

Per converso, è auspicabile che la previsione di un procedimento innanzi al difensore civico quale alternativa al ricorso al T.A.R., limitata all'articolo 15 della legge 340/2000 all'ipotesi di diniego, o differimento, ritenuto illegittimo in tema di diritto di accesso ai documenti amministrativi, sia estesa ad altri ambiti, non tanto generalizzando il non indispensabile carattere cogente del provvedimento adottato quanto valorizzando l'efficacia "mediatrice" dell'intervento che, per la gratuità e celerità che lo connotano, potrebbe produrre benefici effetti deflattivi sull'immane pendenza dei Tribunali amministrativi.

D'altra parte, "il tentativo di conciliazione" è già previsto dal Legislatore (art. 564 C.P.P.) addirittura in materia penale (ove, per dirla con il Carnelutti, è in gioco l'essere e non soltanto l'avere dell'Uomo) per cui nulla dovrebbe ostare, da un punto di vista sistematico, alla previsione che lo stesso T.A.R., a sua discrezione, devolvesse al difensore civico, in procedimenti già instaurati, un preliminare "tentativo" di risoluzione della controversia che, in caso di esito negativo, non pregiudicherebbe in alcun modo l'ulteriore iter processuale e che consentirebbe, in caso di esito positivo, favorito dal confronto diretto e informale tra le parti, un ragguardevole risparmio di tempo (per tutti) e di denaro (soprattutto per il cittadino).

Con l'auspicio che alla difesa civica, cogliendo i frutti di questa stagione innovatrice, sia offerta la possibilità di smentire,con il proprio concreto operare, chi, un tempo, causticamente la definì "un lusso legislativo".

B) L'attività svolta nell'anno 2002

Nel corso dell'anno 2002 le richieste di intervento presentate sono state 870, con un incremento rispetto all'anno precedente (797) di circa il 9%, secondo un trend da tempo sostanzialmente costante.

Il dato comprende esclusivamente le richieste "formalizzate" e non include le ulteriori (e numerose) istanze ritenute irricevibili per limiti funzionali (questioni di natura privatistica) ovvero per le esclusioni dettate dall'articolo 16 della Legge n.127 del 1997 (questioni concernenti la difesa, la sicurezza pubblica e la giustizia). Anche in questi casi, comunque, agli interessati sono state fornite, qualora ne fosse sussistita la possibilità e l'opportunità, indicazioni e delucidazioni.

Se rapportato con la popolazione (una richiesta di intervento ogni 1900 residenti circa), il dato assume rilievo in relazione ad altre realtà regionali, geograficamente contigue e dalle caratteristiche socio-culturali non dissimili, quali il Veneto, il Trentino-Alto Adige e la Lombardia, ed è addirittura sorprendente qualora si consideri il presumibile livello di conoscenza di cui "gode" la difesa civica presso i cittadini (secondo una recentissima indagine demoscopica effettuata in Lombardia soltanto il 14% della popolazione ha denotato una sufficiente nozione dei tratti salienti dell'istituto).

Ovviamente, come ogni altra rilevazione statistica, il dato offre una duplice chiave di lettura: in positivo, può significare il miglioramento del livello di affidabilità che i cittadini assegnano alla difesa civica, mentre, in negativo, può costituire il sintomo di un lievitare del grado di conflittualità nei confronti delle strutture burocratiche.

La prima ipotesi è auspicabile, la seconda non può essere esclusa.

In relazione alle singole sedi e recapiti in cui si articola l'attività dell'Ufficio, le richieste d'intervento vanno così suddivise (tra parentesi il dato relativo all'anno precedente):

Trieste	174 (162)
Udine	186 (173)
Gorizia	171 (159)
Pordenone	155 (138)
Tolmezzo	120 (110)
Cervignano	29 (20)
Palmanova	35 (35)

Tali dati, correlati alla popolazione residente nelle singole zone di utenza, denotano un'evidente sproporzione tra l'attività svolta dalle sedi di Pordenone e Tolmezzo rispetto a quella di Udine e, soprattutto, di Trieste. L'anomalia è, in realtà, solo apparente in quanto costituisce una diretta conseguenza della funzione "supplettiva" esperita nei confronti delle amministrazioni comunali ove ciò sia richiesto dalla mancata istituzione di un difensore civico locale.

I dati, pertanto, devono ritenersi del tutto "fisiologici", qualora si consideri che nessun comune carnico ha provveduto ad istituire il difensore civico e lo stesso può dirsi per il pordenonese, con la sola recentissima eccezione del comune di Sacile ed ove non si sottrae a tale "regola" neppure il capoluogo. Per converso, dalla particolare struttura amministrativa della provincia di Trieste consegue che una preponderante parte della popolazione risieda nel territorio comunale del capoluogo, ove l'attività del locale difensore civico consente a questo Ufficio di dedicarsi quasi esclusivamente agli

interventi presso l'amministrazione regionale e presso le amministrazioni periferiche dello Stato.

Per quanto attiene allo "status" dei richiedenti, va riferito che, per la prima volta, l'intervento dell'Ufficio è stato sollecitato da cittadini extra-comunitari, sia in Pordenone (3) che in Gorizia (2), mentre è costante, e ben comprensibile in una terra di emigranti, il numero richieste pervenute da connazionali residenti all'estero (11).

Di regola, all'Ufficio si sono rivolti singoli cittadini, in rarissime occasioni con l'assistenza di un legale, talvolta con il sostegno di un patronato o di un'organizzazione sindacale (8), mentre è in costante aumento (31) la richiesta di intervento da parte di comitati o di associazioni rappresentativi di interessi diffusi, sia di livello nazionale che locale, soprattutto in campo ecologico e di tutela della salute pubblica.

La funzione suppletiva svolta nei confronti delle amministrazioni comunali (562) è stata di gran lunga prevalente rispetto agli interventi (223) presso l'amministrazione regionale (in cui sono comprese le aziende e gli enti dipendenti o delegatari) e presso le amministrazioni dello Stato (79), mentre permangono marginali (6) quelli presso le amministrazioni provinciali.

Senza indulgere ulteriormente su dati numerici, scarsamente rappresentativi di una funzione pubblica, ed omettendo puntigliose elencazioni, che esulano dai limiti espositivi, può essere utile indicare i settori ove con maggior frequenza è stato richiesto l'intervento dell'Ufficio.

Innanzi tutto il settore socio-sanitario-previdenziale, con particolare riferimento alla tutela degli anziani e dei disabili, ove la drammaticità di talune situazioni, individuali e famigliari, rende quanto mai doveroso l'impegno ad "umanizzare" i tempi e i modi delle procedure assistenziali.

Il settore dell'urbanizzazione e dell'edilizia abitativa, con la miriade di contestazioni in tema di pianificazione territoriale, di espropriazioni per pubblica utilità, occupazioni d'urgenza, viabilità e concessioni edilizie, ove la rituale espressione "salvi i diritti dei terzi" costituisce spesso il segnale d'inizio di acute conflittualità non facilmente risolubili.

In terzo luogo, il settore delle imposte e tasse, tributi e canoni, oneri e gabelle varie, ove talvolta l'esiguo ammontare della pretesa fiscale non ne rende più tollerabile l'irrazionalità o l'infondatezza, come nel caso di oneri relativi a fognature e depuratori "virtuali", ovvero a "tasse per le immondizie" commisurate a ruderi inabitabili, ma ben diversamente classificati nelle mappe comunali, di I.C.I. applicata ad aree di impossibile edificabilità, ovvero di contravvenzioni e tasse relative ad autoveicoli di cui si è spento il ricordo.

A conclusione del rapido excursus sull'attività svolta, si rende doverosa una considerazione di carattere generale sulla "risposta" che gli interventi dell'Ufficio hanno ottenuto presso l'Amministrazione.

Di regola, l'atteggiamento riscontrato è stato di massima e concreta disponibilità, con un particolare apprezzamento per la tempestività di riscontri da parte degli organismi regionali e con una nota di disapprovazione nei confronti delle (poche) amministrazioni comunali e periferiche dello Stato che hanno reso necessari spiacevoli "solleciti".

L'Ufficio, in particolare, non ha incontrato alcuna difficoltà nel promuovere, ove possibile ed opportuno, il dialogo ed il confronto diretto quale strumento privilegiato di mediazione rispetto ai rapporti epistolari ed alle allegazioni documentali.

Non sempre le valutazioni dell'Ufficio sono state condivise dagli interlocutori istituzionali, il che è naturale allorché normative lacunose e

contraddittorie legittimano contrastanti interpretazioni, e non sempre i risultati conseguiti hanno soddisfatto le aspettative del Cittadino, il che è scontato quando l'atto amministrativo inizialmente contestato si è rivelato immune da vizi formali e sostanziali.

In ogni caso, comunque, l'Ufficio ha offerto al Cittadino il luogo ove poter esporre le proprie ragioni con immediatezza e senza vincoli formali; l'occasione per un dialogo diretto con l'Amministrazione, quando la partecipazione al procedimento era stata ignorata; lo strumento per una risposta tempestiva, dopo lunghe e ingiustificate attese, esauriente, quando l'obbligo di una puntuale motivazione era stato vanificato da un linguaggio incomprensibile anche per gli "addetti ai lavori", e trasparente, allorché il diritto di accesso era stato negato in forza di una pretestuosa riservatezza.

Nella convinzione che questo modo d'essere e d'agire costituisca il patrimonio genetico della Difesa Civica, esprimo, a conclusione dell'excursus, un doveroso, e non rituale, apprezzamento per l'essenziale collaborazione offerta dalla sig. Maria Grazia De Chirico Lodi, responsabile delle sedi di Gorizia e Pordenone e coordinatrice della struttura, delle sigg. Katja Gregori e Lucia Lombardo, della sede di Trieste, dalla sig. Laura Flapp, della sede di Udine, dalla sig. Maria Rosa Chiarot Rinoldi, della sede di Tolmezzo, e per la costante disponibilità del sig. Giuseppe Bertossio.

Trieste, 25 marzo 2003

Il Difensore Civico
Gian Paolo Tosel