INTRODUZIONE

Ill.mo Presidente

Signore e Signori Consiglieri,

la presente relazione, che adempie alla prescrizione dell'art. 11 della Legge Regionale istitutiva 23.4.1981 n. 20, è la prima del mio mandato ed è relativa ad un anno che mi ha visto insediata solo per gli ultimi due mesi e mezzo. Essa sarà necessariamente, perciò, frutto di osservazione del lavoro svolto dal mio predecessore, di *impressioni, opinioni* e, soprattutto, propositi, specie per questa parte introduttiva.

Nell'anno 2003, trascorso, sono state trattate dall'Ufficio, nelle sue cinque sedi, quella principale di Trieste e quelle secondarie di Udine, Pordenone, Gorizia e Tolmezzo, 641 pratiche di cui 291 definibili come ***interventi*** e 350 come ***non interventi.*** Questi sono i casi in cui, non essendovi competenza del Difensore civico, egli svolge con il cittadino solo un colloquio oppure un breve esame preliminare dell'esposto ed eventualmente fornisce qualche consiglio di orientamento circa l'Organo di garanzia competente (il più delle volte, naturalmente, la Magistratura).

Gli interventi e non interventi effettuati sono suddivisi nelle diverse realtà territoriali secondo lo schema di seguito riportato:

PRATICHE EVASE NELL' ANNO 2003

PRATICHE PER LE QUALI SONO STATI FORMALIZZATI GLI INTERVENTI		dei quali nei confronti di Uffici dello Stato:	
Trieste	49	Trieste	13
Udine	82	Udine	8
Gorizia	51	Gorizia	4
Pordenone	39	Pordenone	13
Tolmezzo	60	Tolmezzo	3
Cervignano	6	Cervignano	
Palmanova	4	Palmanova	
Tot.:	291	Tot.:	41

PRATICHE PER LE QUALI NON SONO STATI FORMALIZZATI INTERVENTI	
Trieste	95
Udine	63
Gorizia	57
Pordenone	83
Tolmezzo	26
Cervignano	11
Palmanova	15
Tot.:	350

TOTALE DEI CASI TRATTATI	
Trieste	144
Udine	145
Gorizia	108
Pordenone	122
Tolmezzo	86
Cervignano	17
Palmanova	19
Tot.:	641

L'attività in questo ultimo anno è leggermente diminuita, specie rispetto agli anni '80 in cui l'Istituzione fu creata e poi "lanciata", specialmente ad opera del dott. M.O. Drigani. Certo, rispetto ad allora, parte delle funzioni di difesa civica sono oggi esercitate dal Tutore Pubblico dei Minori, istituito con la Legge Regionale 24/06/1993 n. 49.

Un certo calo di tensione ritengo sia stato determinato da una scarsa sensibilità politica che è parsa prevalere circa questa funzione e, quindi, dalla scarsa attenzione che alla struttura è stata prestata, specie in tema di personale e di mezzi. Non a caso il mio predecessore chiedeva esplicitamente che la struttura fosse *"rinvigorita, in un approccio non minimale" "ponendo rimedio a talune carenze organizzative e strutturali..."*.

Si nota anche una certa burocratizzazione delle funzioni. Non mi pare inutile riaffermare, in questo contesto, che il Difensore civico, pur nella tutela dei *diritti sostanziali,* è soggetto alla legge e, nel caso ne ravvisi qualche incongruità rispetto ai principi costituzionali, deve segnalare un tanto all'Organo legislativo, ma null'altro può fare in favore del cittadino. Tuttavia la sua attività non può mai ridursi ad un mero passaggio di documenti, seppure per chiarire la situazione. Nell'ambito dello "*ius condito*", egli può individuare interpretazioni più elastiche o comunque diverse da quelle adottate dall'Amministrazione, interpretazioni che servano a dare alle norme un significato equo, in linea con il dettato costituzionale. Seppure nell'ambito della legge vigente, con molta prudenza e, necessariamente, senza forzature, il Difensore civico ha come suo scopo fondamentale la tutela dei diritti umani, internazionalmente riconosciuti ed affermati con grande rigore

dalla nostra Carta costituzionale. Ritengo perciò che debba prendere posizione, specie nelle situazioni in cui tali diritti appaiono violati.

La sua interpretazione della norma, anche se non accolta nel caso specifico, può essere di orientamento agli Uffici per rivedere in un momento successivo le prassi seguite o per tenerne conto nei provvedimenti successivi.

Si è imposta da subito alla mia attenzione perciò la necessità di dare all'Ufficio che mi onoro di rappresentare una maggior visibilità e rilievo per i cittadini ai quali bisogna far sapere che, anche senza poteri impositivi, il Difensore Civico può rappresentare un luogo utile di intervento in loro favore e di mediazione. Anche con questa finalità l'Ufficio, sin dal mese di novembre, ha deciso di affrontare, con un grandissimo sforzo organizzativo, l'ospitalità del Mediatore Europeo, il quale, dovendo recarsi in Slovenia in visita al locale Ombudsman nazionale, aveva proposto la visita anche alla nostra Regione. Considerate le gracilissime, pur se molto motivate, risorse umane di cui l'Ufficio è attualmente dotato, l'impresa poteva ritenersi sproporzionata.

Ne è valsa però la pena perché, seppure penalizzata dal lungo periodo festivo natalizio che si frapponeva tra l'ideazione e l'organizzazione dell'evento e il periodo non felice per l'ambiente universitario, - ove il Mediatore ci teneva a svolgere almeno una delle sue "lectures" ed impegnato alla fine di gennaio con la sessione d'esami, - la visita è stata un successo. L'importante contributo culturale offerto dal Mediatore Europeo, studioso di altissima preparazione accademica e docente di grande chiarezza espositiva, ha avuto eco notevole specie attraverso la radio e la televisione, dando un

certo impulso all'attività. L'iniziativa del Presidente della Regione, il quale ha subito portato a conoscenza di tutto il personale regionale il "Codice di buona condotta amministrativa" offertogli dal Mediatore Europeo in occasione della sua visita presso gli Uffici della Presidenza, è un'ulteriore dimostrazione dell'interesse e dell'attualità che la visita ha rappresentato. Ma degli effetti che questa visita potrà avere anche presso i cittadini, di una maggiore conoscenza dell'Istituzione, si potrà dire solo in seguito.

Sempre in quest'ottica, di dare maggiore diffusione alla funzione della Difesa Civica, è stata stampata la nuova brouchure di presentazione che vuole essere più agile leggibile e moderna nella grafica, rispetto al libretto precedente. Essa verrà inviata agli Enti ed alle Associazioni regionali per la massima diffusione tra i cittadini.

Il problema della comunicazione e della conoscenza, che deve essere trasmessa ai cittadini circa i loro diritti e circa le forme di tutela e di promozione degli stessi, è uno dei temi più importanti ed affascinanti che riguardano questo Ufficio. La P.A. quando sbaglia può rivedere i suoi provvedimenti mediante il potere di *autotutela,* ma ha spesso più ragioni di quanto il cittadino riesce a conoscere. Perciò il mio impegno vuole anche essere rivolto a migliorare la comunicazione tra la P.A. e i cittadini, anzi, su questo punto c'è proprio bisogno di un cambiamento radicale di mentalità. *Comunicare* significa cercare di essere comprensibili, anzitutto nella corretta espressione linguistica, che tenga conto di un livello medio di scolarità. **La democrazia, dove la sovranità appartiene al popolo, richiede una corretta, chiara e**

completa comunicazione: comunicare veramente con il cittadino significa rendergli comprensibile, *in modo completo*, il proprio pensiero, gli obiettivi perseguiti, le leggi applicate, gli interessi che sono stati comparati per giungere ad una certa decisione.

Comunicare in modo troppo sintetico e con un linguaggio tecnico (il cd. *burocratese)* significa tenere nascosto il proprio pensiero e questo può rappresentare un arroccarsi nel proprio luogo di potere, non voler *rendere conto, rispondere (nel senso del latino respondēre)* del proprio operato. Un tanto viene percepito dal cittadino il quale non solo si sente offeso, e perciò si arrabbia per non poter capire la decisione che lo riguarda, ma non viene neppure educato a comprendere che la decisione si basa su una serie di norme da coordinare, su una comparazione di interessi, su una serie di motivi che, insomma, non sono volti a *perseguitarlo*, ma debbono tener conto sì del suo interesse, ma anche di una serie di circostanze che possono non essere a lui favorevoli.

Spero di saper far capire alle Pubbliche Amministrazioni cui mi rivolgerò che questo è il mio intento e che il Difensore civico non intende fare nessuna battaglia *contro*, ma offrire un punto di mediazione, di persuasione ed anche di suggerimenti per un migliore servizio al cittadino.

•• ___ ••

L'accesso agli atti.

Sempre nell'ambito della comunicazione, che significa **trasparenza** dell'operato amministrativo, si pone il problema dell'**accesso agli atti**: ho già potuto constatare una notevole ritrosia a consentire l'accesso da parte di alcune amministrazioni, anche di quella regionale. Non mi pare invece che si possa negare il fatto fondamentale che ***chi ha ben operato non ha nulla da nascondere!*** Tutto ciò che concerne il procedimento e che riguarda il cittadino che richiede l'accesso deve essere fornito in visione e copia. Le interpretazioni non possono essere restrittive né le modalità di accesso possono essere defatiganti. La regola è l'accesso, la secretazione deve essere l'eccezione.

La difesa civica è complementare della giurisdizione nella tutela dei diritti.

In una società di crescente insicurezza ed intensa conflittualità – non si dimentichi che l'Italia ha un poco invidiabile primato quanto a litigiosità e questo contribuisce senz'altro ad aumentare i carichi di lavoro della magistratura e quindi a diminuirne ulteriormente l'efficienza, con conseguente perdita di fiducia nella giurisdizione, - ma nella quale il cittadino ha visto crescere la sua cultura dei diritti, le istituzioni hanno sempre più il compito di individuare gli strumenti per contribuire alla pacificazione attraverso gli strumenti di una giustizia sostanziale che non sia necessariamente esito di una lite. La sicurezza

si costruisce soprattutto con la pace sociale, prima che con gli strumenti di repressione.

In tutte le moderne ed avanzate democrazie, al crescere della quantità e complessità delle funzioni pubbliche nelle relazioni sociali, si accompagna e si definisce l'esigenza per le persone di una tutela anche «non giurisdizionale » (e perciò concomitante e non successiva, persuasiva più che sanzionatoria) nei confronti di atti o comportamenti lesivi dei diritti, da parte delle pubbliche amministrazioni.

Una forma di tutela che ha il duplice vantaggio, di consentire una tutela anche a quei soggetti marginali che, incapaci o impossibilitati ad adire il percorso giurisdizionale, sarebbero condannati a subire un sopruso; in secondo luogo può ragionevolmente rappresentare un'alternativa al tribunale, in quanto capace di contenere il carico giurisdizionale che, anche alla luce della decisione del Parlamento di andare ad un superamento dei controlli preventivi di legittimità, è tendenzialmente in ulteriore aumento.

E' insomma esperienza comune, detta e ridetta, lamentata in tutte le prolusioni di inizio dell'Anno giudiziario in tutte le Corti d'Appello d'Italia, che la giurisdizione non ce la fa a dare risposte efficaci. La situazione patologica dell'amministrazione della giustizia in Italia è la conseguenza di una molteplicità di fattori fra loro correlati, quali: la disinvolta propensione all'instaurazione di giudizi ordinari per il riconoscimento dei propri diritti; l'ingente mole di materiale che in ogni processo viene ad accumularsi; le manovre dilatorie, non sanzionate; la carenza di strutture e la limitata familiarità con la informatizzazione della gestione del contenzioso civile; ed infine, ma non meno importante, l'ingente arretrato che ingolfa le vie giudiziarie.

L'accesso alla giustizia è reso ancora più difficile dalla quantità, dalla complessità e dalla natura tecnica dei testi legislativi che impone, anche in casi di modesto valore economico, una difesa tecnicamente molto qualificata e quindi anche molto costosa.

La complessità del sistema giustizia si riflette appunto soprattutto sulle controversie di valore patrimoniale medio - basso, come accade spesso in quelle in cui è parte un consumatore o il cittadino alle prese con gli atti della Pubblica amministrazione; i tempi medi di svolgimento del processo civile e di quello amministrativo, uniti ai costi della difesa, non sono compensati dai benefici che può apportare un provvedimento giurisdizionale favorevole. Pertanto il cittadino o il consumatore sono spesso indotti a rinunciare ai propri diritti.

In ogni caso le risposte della giurisdizione sono, per definizione, solo risarcitorie o repressive: il risarcimento spesso non compensa che solo in parte, e solo per la parte economica, il torto o le sofferenze subite e dipende, nella sua concreta soddisfazione, dalla capienza del patrimonio del danneggiante; la repressione non genera vera sicurezza e pace sociale e spesso rischia di calpestare i diritti umani.

E' doveroso perciò rivalutare il ruolo "preventivo" di chi cerca di dirimere il conflitto prima che il danno sia avvenuto e prima della lite, il suo ruolo di contemperamento, di equilibrio, di attenuazione del conflitto, ricorrente fra cittadini e pubbliche amministrazioni e via via crescente con l'aumento delle funzioni esercitate dai pubblici poteri.

Conciliazione e Mediazione: i sistemi A.D.R.

Si stanno moltiplicando questi luoghi: negli ultimi decenni, anzitutto a livello internazionale si è registrato un forte incremento verso l'utilizzo dei **metodi alternativi di composizione delle controversie (ADR)**, rispetto al ricorso alla giustizia ordinaria dei tribunali statali. Ciò è segno di una nuova spinta culturale che trae la propria origine dagli Stati Uniti ed ha incontrato, a livello europeo, un largo, seppur tardo, consenso.

La rapidità e l'agilità con cui la giustizia informale si è diffusa nell'ordinamento americano (e poi inglese), sono dovute in parte alle caratteristiche strutturali di quei sistemi giuridici.

Il Consiglio Europeo, da parte sua, ha invitato la Commissione a presentare un "Libro Verde" inerente i modi alternativi di risoluzione delle controversie in materia civile e commerciale - presentato dalla Commissione stessa nell'aprile 2002 - per "fare il punto della situazione esistente e per lanciare un'ampia consultazione ai fini della preparazione delle misure da adottare"[1].

Con la sigla ADR (Alternative Dispute Resolution) sono identificati i metodi stragiudiziali di risoluzione alternativa delle controversie, fra i quali emergono per diffusione: la mediazione, la conciliazione, l'arbitrato e l'ombudsmans.

I termini "mediazione" e "conciliazione" sono spesso utilizzati come sinonimi di un unico concetto, quale quello che sottende a forme di cooperazione, non formali, di soluzione delle controversie, tramite l'intervento di un terzo neutrale ed imparziale, senza potere di

decisione. In realtà la mediazione e la conciliazione hanno campi di applicazione e caratteristiche proprie ed è preferibile riservare il termine *conciliazione* alla procedura riguardante le materie civili, commerciali e di lavoro, conservando la denominazione di *mediazione* per le procedure inerenti materie più propriamente pubblicistiche quali: la mediazione amministrativa, la mediazione familiare, quella scolastica e quella sociale.

I sistemi di ADR si collocano pienamente nel contesto delle politiche volte al miglioramento dell'accesso alla giustizia. Essi svolgono, in effetti, un ruolo complementare e non semplicemente alternativo rispetto ai procedimenti giurisdizionali, in quanto tali metodi spesso sono più adatti alla natura delle controversie. L'ADR permette alle parti d'instaurare un dialogo, che sarebbe altrimenti impossibile, e di valutare esse stesse l'opportunità di fare ricorso al Giudice.

Di tali istituti viene messo in risalto proprio il ruolo di strumenti al servizio della "pace sociale"[2]. Nelle forme di ADR in cui i terzi non prendono alcuna decisione, *le parti non si affrontano* più, ma, al contrario, s'impegnano in un processo di riavvicinamento, e scelgono, esse stesse, il metodo di risoluzione del contenzioso svolgendo, quindi, un ruolo più attivo in tale procedimento, al fine di trovare la soluzione a loro più conveniente. Questo approccio consensuale aumenta le possibilità per le parti di mantenere, una volta risolta la lite, le loro relazioni. Questo aspetto è assai rilevante nei rapporti tra cittadino e P.A.: la relazione positiva con l'Ente pubblico si ripercuote in una

[1]Commissione UE: Libro Verde - relativo ai modi alternativi di risoluzione delle controversie in materia civile e commerciale - Bruxelles, 19.04.2002, COM (2002)196 definitivo, pg. 5.
[2] *Libro Verde* cit., pg. 9.

visione positiva del suo potere e quindi agisce in favore di una relazione positiva con la comunità che esso amministra, cioè aumenta il senso di appartenenza alla comunità stessa stimolando, all'interno dei diritti di cittadinanza, la partecipazione attiva alla gestione della *res publica*, alla gestione politica della comunità. Uno Stato lontano, inaccessibile, o anche solo incomprensibile dove i diritti non sono *effettivamente* tutelati, seppure democratico nella forma, non genera affezione e senso di cittadinanza e quindi aumenta una mancanza diffusa del rispetto della legge e, all'estremo, *istituzioni* alternative di gestione del potere (mafie).

E' necessario, pertanto, giungere ad una vera e propria trasformazione culturale per riuscire a concepire la risoluzione delle controversie in un'ottica diversa da quella tradizionale, che punti alla tutela dei diritti, specie di quelli *deboli*, nel senso dei diritti che non possono essere efficacemente difesi avanti alla giurisdizione.

Con la riforma del processo del lavoro del 1973, l'ordinamento italiano ha espresso il principio del *favor conciliationis* attraverso la previsione di due forme di conciliazione stragiudiziale e preventive rispetto all'instaurazione del giudizio: la conciliazione sindacale, prevista dai contratti collettivi e la conciliazione amministrativa dinanzi ad un'apposita commissione istituita presso l'ufficio provinciale del lavoro. A partire dal 1998 il legislatore ha deciso di impiegare lo strumento della conciliazione in funzione deflativa, rendendolo obbligatorio (D.lgs. 80/1998 e 387/1998).

Il legislatore italiano ha poi rivolto il proprio interesse alla conciliazione amministrata da istituzioni.

Enti privilegiati per lo svolgimento del tentativo di conciliazione sono le Camere di Commercio Industria Artigianato ed Agricoltura, alle quali, attraverso la L. 580/'93, inerente il loro riordinamento, è stato riconosciuto il potere di