

RELAZIONE
SULL'ATTIVITÀ SVOLTA
DAL DIFENSORE CIVICO VALDOSTANO
(21 novembre 1995 – 22 marzo 1996)

PREMESSA

Il Difensore civico è stato eletto in Valle d'Aosta dalla Commissione per l'elezione del Difensore civico (composta - ex art. 6 della l.r. n. 5/1992 - dal Presidente del Consiglio regionale che la presiede, dal Presidente del Tribunale di Aosta, dal Presidente del Tribunale Amministrativo Regionale, dal Presidente dell'Ordine degli Avvocati, dal Presidente della CO.RE.CO.) il 15 giugno 1995. "A tre anni dall'approvazione da parte del Consiglio regionale della legge istitutiva del Difensore civico - afferma in apertura di Conferenza Stampa (16/11/1995) il Presidente del Consiglio regionale F. Stévenin - , dopo approfondito esame in sede dell'apposita Commissione deputata alla scelta di tale figura istituzionale, il Difensore civico è stato nominato (...). E' stata così colmata una lacuna esistente in quanto la Regione Valle d'Aosta era una delle poche a non essersi dotata della figura del Difensore civico."

Il Difensore civico valdostano è in servizio dal 1° settembre 1995, mentre l'Ufficio (sito in Aosta, al 4° piano di Via Festaz, n. 52) è attivo a partire dal 21 novembre 1995 (con apertura al pubblico il Martedì e Giovedì dalle ore 9 alle 12, il Mercoledì dalle 15 alle 18; con l'ausilio di un Collaboratore di 8° livello, F. Ciavattone, di una Segretaria di 5° livello, M. Challancin, di un Usciere, E. Nex).

Il periodo di servizio del Difensore civico senza personale distaccato è stato impiegato per approfondire l'aggiornamento specifico a livello operativo (tipologia delle istanze, catalogazioni di settore, scadenziari, ecc.), grazie a contatti con altri Difensori civici e Uffici regionali di consolidata pratica, oltre che per la lettura sistematica delle Relazioni annuali dei Difensori civici, di Tesi di laurea e Pubblicazioni di settore, nonché per il reperimento di Fonti e la stesura

ra di una Bibliografia specifica. E' stato inoltre preparato il testo di un Fascicolo contenente normativa e dati di pubblica utilità e di un *Pro memoria* della *ratio* dell'istituto, richiesto soprattutto dai mass-media.

Mi corre l'obbligo (e lo faccio con intima soddisfazione) di ringraziare il Coordinatore nazionale e Difensore civico della Regione Veneto Prof. L. Strumendo e i Colleghi tutti per come sono stata accolta e concretamente informata.

FONTI DELL'ISTITUTO

Trattandosi della prima relazione del primo Difensore civico valdostano, ritengo doveroso soffermarmi sulle fonti e la *ratio* dell'istituto, con particolare riferimento alla Valle d'Aosta e alle situazioni gemelle.

- Art. 97 Cost.: "I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione .// Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari .// Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge".
- L. n. 142/90: "Ordinamento delle autonomie locali" - art. 8: "Lo statuto provinciale e quello comunale possono prevedere l'istituto del Difensore civico, il quale svolge un ruolo di garante dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione comunale o provinciale, segnalando, anche di propria iniziativa, gli abusi, le disfunzioni, le carenze ed i ritardi dell'amministrazione nei confronti dei cittadini .// Lo statuto disciplina l'elezione, le prerogative ed i mezzi del Difensore civico nonché i suoi rapporti con il consiglio comunale o provinciale."
- L. n. 241/90 e l.r. n. 59/91: "Norme in materia di procedimento amministrativo, di diritto di accesso ai documenti amministrativi e di autocertificazione" (v. l. n. 15/68, "Norme sulla documentazione amministrativa e sulla legalizzazione e autenticazione di firme").

- L. n. 104/92: "Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate" - art. 36, comma 2 "Costituzione parte civile Difensore Civico": "Per i reati di cui agli artt. 519, 520, 521, 522, 523, 527 e 628 del codice penale, nonché per i delitti non colposi contro la persona, di cui al titolo XII del libro II del codice penale, e per i reati di cui alla L. 20 febbraio 1958, n. 75, qualora l'offeso sia una persona handicappata la pena è aumentata da un terzo alla metà .// Per i procedimenti penali per i reati di cui al comma 1 è ammessa la costituzione di parte civile del Difensore civico, nonché dell'associazione alla quale risulti iscritta la persona handicappata o un suo familiare."
- L.r. 2 marzo 1992, n. 5, modificata da l.r. 16 agosto 1994, n. 49: "Istituzione del Difensore civico".
- D. Lv. 3 febbraio 1993, n. 29: "Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'art. 2 della L. 23 ottobre 1992, n. 421".
- D.L. 12 maggio 1995, n. 163: "Misure urgenti per la semplificazione dei procedimenti amministrativi e per il miglioramento della efficienza della pubblica amministrazione".
- L.r. 23 ottobre 1995, n. 45: "Riforma dell'organizzazione dell'amministrazione regionale della Valle d'Aosta e revisione della disciplina del personale".

RATIO DELL'ISTITUTO

La Carta costituzionale afferma che la sovranità appartiene al popolo e che l'esercizio delle potestà derivanti deve avvenire nelle forme e nei limiti fissati dalla Costituzione. In attuazione di questo principio fondamentale, il nostro ordinamento accoglie il principio, radicato nella storia dei sistemi democratici, della divisione dei poteri tra Organi legislativi, amministrativi e giudiziari.

L'attività che presenta il maggior interesse ai fini della determinazione dei compiti del Difensore civico è quella amministrativa, preposta a costituire rapporti diretti tra il Cittadino e l'apparato pubblico. Fenomeno, questo, che assume particolare rilevanza nel nostro tempo e per il quale non si può sottacere che il Cittadino non è in posizione di parità effettiva rispetto alla Pubblica Amministrazione, in correlazione soprattutto alla potestà d'imperio spettante a quest'ultima.

All'uopo, l'ordinamento prevede una serie di garanzie volte a porre rimedio agli abusi e alle prevaricazioni. Fondamentali sia l'obbligo per gli Enti pubblici di svolgere la propria attività nel rigoroso rispetto delle leggi, sia la serie di controlli affidati ad Organi che svolgono le loro funzioni in condizioni di autonomia. E ciò indipendentemente dal diritto del Cittadino di ricorrere al Giudice amministrativo o ordinario.

Un sistema di tutela, dunque, formalmente perfetto, ma non sempre in grado di offrire adeguata protezione, soprattutto perché di fatto è negato al privato il concreto potere di intervento nella fase di formazione dell'atto amministrativo e perché l'eventuale successivo ricorso agli Organi di giustizia prevede procedure notoriamente lunghe e costose. Senza contare che possono verificarsi violazioni, ritardi, disparità di trattamento e altro, che, pur essendo di grave pregiudizio per l'individuo, non risultano facilmente riparabili in sede giudiziale.

Non a caso, negli ultimi decenni, anche in Italia le più sane energie politiche e sociali - in linea con la migliore dottrina pubblicistica - hanno focalizzato l'impegno nell'ottica dei rapporti fra Cittadino e Pubblica Amministrazione. Tanto che, sia pure a fatica, è in atto un processo di adattamento degli apparati pubblici alle esigenze dei Cittadini, grazie soprattutto a importanti realizzazioni legislative tese a trasformare il singolo da soggetto passivo a elemento attivo della vita istituzionale.

In merito, punto di riferimento essenziale è la figura dell' *Ombudsman*, Istituto introdotto nella Costituzione svedese agli inizi del secolo scorso e oggi radicato a livello mondiale. In Italia sono da tempo all'esame degli Organi parlamentari meditati progetti per l'introduzione di un Difensore civico nazionale. Si sono intanto mosse le Regioni (18 su 20 e le due Province autonome di Trento e Bolzano): prima fra tutte la Toscana (sin dal 1975) e prima fra le Regioni a Statuto Speciale il Friuli-Venezia-Giulia (1981). Non è la prima volta che in tema di tutela civica le Regioni dettano regole importanti: secondo G. Pastori, si tratta dell' "istituzione di un determinato Organo in vista di realizzare un nuovo tipo di rapporto", fondato sulla cultura del chiedere ciò di cui si ha diritto, da parte del Cittadino, e del concedere quanto legittimo, da parte della Pubblica Amministrazione.

Per quanto riguarda la Valle d'Aosta, le competenze dell'Ufficio del Difensore civico sono delineate, nei tratti essenziali, dall'art. 2 della l.r. n. 5/92:

"Il Difensore civico interviene, a richiesta di cittadini, di stranieri o apolidi residenti o dimoranti nella Regione, di enti e di formazioni sociali, oppure di propria iniziativa, con le modalità che saranno in seguito specificate, in caso di omissioni, ritardi, irregolarità e illegittimità poste in essere durante lo svolgimento del procedimento amministrativo o inerenti ad atti amministrativi già emanati da Organi, uffici o servizi dell'Amministrazione regionale nonché degli enti, istituti, aziende e consorzi dipendenti o soggetti alla vigilanza e al controllo della Regione, dell'Unità sanitaria locale e degli enti locali territoria-

li, con riferimento, per questi ultimi, alle funzioni delegate o subdelegate dalla Regione. Il Difensore civico interviene esclusivamente su richiesta dei soggetti direttamente interessati o dei rappresentanti di enti e associazioni che difendono interessi collettivi e diffusi ././ Gli interventi del Difensore civico sono finalizzati anche a garantire il rispetto delle pari opportunità uomo-donna e la non discriminazione in base al sesso ././ Il Difensore civico esercita inoltre le funzioni di intervento nei confronti degli enti locali in relazione alle loro funzioni proprie, previa apposita convenzione tra gli enti stessi e la Regione ././ Le modalità di svolgimento delle funzioni del Difensore civico, anche nell'ipotesi di convenzionamento, sono quelle previste dalla presente legge ././ Gli interventi del Difensore civico, a tutela non giurisdizionale di diritti soggettivi, interessi legittimi e interessi diffusi, tendono a garantire l'efficienza, la correttezza, l'imparzialità e in genere il buon andamento della pubblica amministrazione."

Nell'ambito del problema delle competenze, per quanto concerne i Comuni occorre distinguere i Comuni convenzionati (Aosta: 27/09/95 - 18/1/96); i Comuni con previsione statutaria di convenzione (Antey-Saint-André, Bionaz, Doues, Etroubles, Gressoney-La-Trinité, Introd, La Magdeleine, Ollomont, Oyace, Perloz, Roisan, Saint-Oyen, Saint-Rhémy-en-Bosses, Torgnon, Valpelline); i Comuni con previsione dell'istituto del Difensore civico ex art. 8 l. n. 142/90 (Bard, Donnas, Gignod, Gressan, Hône, Issogne, La Salle, La Thuile, Pré-Saint-Didier, Saint-Pierre, Valgrisenche); i restanti Comuni.

La naturale limitazione degli ambiti di competenza del Difensore Civico regionale non risponde, peraltro, alle aspettative dei Cittadini, tendenti a proporre il globale senso di frustrazione da cui si sentono soverchiati nel rapporto con le Istituzioni, anche nazionali, come testimoniano tutte le relazioni dei Difensori civici regionali e l'esperienza del nostro Ufficio nei pochi mesi di attività.

Il Legislatore della Valle d'Aosta ha tenuto presente questo problema quando ha previsto che, qualora il Difensore civico accerti disfunzioni o disservizi di Uffici statali o di ogni altro pubblico Ente, Organo, Ufficio o Servizio che comunque incida sulle attività regionali, può riferirne all'Amministrazione interessata, informandone gli Organi statutari della Regione. Appare però chiaro che, in questo caso, non si può avere l'incisività dell'intervento specifico: conterrà allora molto l'instaurazione di un rapporto di collaborazione tra Enti (in merito, è doveroso sottolineare la rapida soluzione, da parte dei Ministeri competenti, di alcuni casi incancreniti).

L'Ufficio non svolge un'azione suppletiva rispetto ad altri Organismi (gli Enti di patronato, le Organizzazioni varie di categoria e professionalità ecc.): si impegna, piuttosto, a coordinare i propri sforzi con quelli di tutte le Istituzioni di assistenza e consulenza operanti nella Regione, al fine di contribuire ad orientare e informare correttamente il Cittadino.

L'art. 2 della l.r. n. 5/92 contiene riferimenti espliciti alle varie fasi del procedimento amministrativo, in cui l'Ufficio è legittimato a intervenire: quei momenti nei quali il privato si trova spesso nell'incomoda posizione di soggetto passivo. E' qui che il Difensore civico - per dottrina e prassi consolidate - dovrà aprire un tramite attraverso il quale possano essere fatte tempestivamente valere doglianze, osservazioni, richieste di persone e gruppi.

In molti casi - come abbiamo sperimentato - un'informazione più completa e puntuale sulle modalità e sui criteri dell'Amministrazione nella definizione delle pratiche è sufficiente a chiarire una perplessità o a rasserenare un'attesa. Qualora, invece, il contrasto non possa essere facilmente appianato, il Difensore civico assumerà, nelle forme di legge, la rappresentanza del Cittadino ("Difensore civico"), facendone anche valere le ragioni - se del caso - nei confronti del Funzionario responsabile.

E poiché la legge valdostana prevede la possibilità di intervento anche in relazione ad atti già emanati, il Difensore civico può svolgere un'opera di intermediazione ("Médiateur"): tesa a favorire il riesame di determinate statuizioni e la soluzione di contrasti insorti, evitando così il ricorso agli Organi di giustizia.

Nell'economia del discorso, è necessario procedere ad un esame particolareggiato di altri articoli della legge istitutiva: per meglio definire poteri e modalità di intervento del Difensore civico.

Essenziale il principio, fissato dal c. 2 dell'art. 1, che riconosce al Difensore civico "piena libertà e indipendenza" nell'esercizio della "sua attività". Questa posizione di autonomia non va, tuttavia, intesa nel senso di assenza di collegamenti, per quanto già sottolineato.

Importante (ex art. 14) il sistema preordinato di informazione sull'attività e i risultati, teso anche a promuovere l'adozione di opportune "innovazioni normative o amministrative" da parte degli Organi competenti. Rilievo preminente va attribuito, in merito, alla Relazione annuale, che il Difensore civico è tenuto a presentare - entro il 31 marzo di ogni anno - al Presidente del Consiglio regionale: essa deve essere sottoposta all'esame del Consiglio e pubblicata - in testo bilingue - sul Bollettino Ufficiale della Regione.

Rilevante, nell'ambito delle "modalità di intervento" del Difensore civico, l'art. 10, che recita: "1. L'intervento del Difensore civico può essere richiesto dall'interessato senza particolari formalità // 2. Il Difensore civico, per lo svolgimento delle sue funzioni, valutata l'istanza o d'ufficio, può :// a) chiedere, verbalmente o per iscritto, notizie sullo stato delle pratiche e delle situazioni sottoposte alla sua attenzione; gli uffici richiesti devono rispondere senza ritardo ;// b) consultare ed ottenere copia, senza limite del segreto d'ufficio, di tutti gli atti e documenti relativi all'oggetto del proprio intervento, nonché acquisire le necessarie in-

formazioni ;// c) convocare il responsabile della pratica per ottenere chiarimenti circa lo stato della medesima e le cause delle eventuali disfunzioni allo scopo di ricercare soluzioni che contemperino l'interesse generale con quello dell'istante ;// d) accedere agli uffici per gli accertamenti che si rendano necessari ;// e) prospettare agli amministratori situazioni di incertezza giuridica e di carenza normativa sollecitandone gli opportuni provvedimenti ;// f) presentare note e chiedere di essere udito dai consessi regionali di controllo al fine di illustrare i motivi che possono configurare vizi di legittimità o di merito degli atti .// 3. Qualora l'Amministrazione non intenda uniformarsi alle indicazioni del Difensore civico deve dare adeguata motivazione del dissenso, inviandone comunicazione al Difensore civico medesimo."

Rilevante anche l'art. 13, sia per ciò che concerne il particolare "segreto d'ufficio" cui "il Difensore civico è tenuto" (anche dopo la cessazione dalla carica), sia per quanto attiene la possibilità di richiedere procedimenti disciplinari ("Il responsabile della pratica che ritardi, ostacoli o impedisca lo svolgimento delle funzioni del Difensore civico o che comunque abbia tenuto un comportamento contrario ai doveri di ufficio, è soggetto a procedimento disciplinare. Il Difensore civico può richiederne l'attivazione. L'apertura e l'esito del procedimento o l'eventuale archiviazione devono essere immediatamente comunicati al Difensore civico.") e lo specifico obbligo di denuncia di possibilità di reato ("Qualora nell'esercizio della sua funzione venga a conoscenza di fatti da chiunque commessi, che possano costituire reato, il Difensore civico ne fa rapporto all'Autorità giudiziaria. ").

Sono "l'indipendenza e libertà di azione del Difensore civico che portano al successo di questa istituzione". Lo afferma il Presidente della Giunta provinciale di Bolzano in un Convegno di Studi del 1986. Il che deve trovare la giusta collocazione sul piano deontologico, ma anche e soprattutto nella pratica della democrazia, di cui l'Istituto è uno dei metri di misura, come la storia insegna nella complessità di un orizzonte geopolitico tricontinentale.