

PREMESSA

Rinviando per le problematiche di base alla precedente Relazione, mi limiterò ad aggiornare il Consiglio regionale e comunale e, per essi, la Comunità valdostana e aostana, sugli sviluppi della dottrina e della pratica dell'Istituto del Difensore civico, nonché a fornire motivazioni e chiavi di lettura della Relazione stessa.

Incoraggiata dal favore riscontrato dall'impianto della prima Relazione, renderò conto dei casi trattati prima in forma sintetica e poi con documentazione analitica, nell'intento di vedere realizzata, ex art. 97 della Costituzione, la *ratio* del D. Lv. n. 29/93, mirante a distinguere e a valorizzare il buon funzionario e la buona amministrazione, l'efficienza e l'efficacia dei servizi.

In un'epoca in cui si evidenzia una serie di crisi (dello spazio e della frontiera, dell'uguaglianza e del privilegio, per dirla con G. Lombardi), ormai il territorio conta meno, contano le istituzioni e soprattutto i servizi, per cui anche il federalismo - auspicato da molti - deve misurarsi con i tipi di servizi che possono costituire un'offerta ottimale per i Cittadini.

Dopo le alterne vicende dello stato sociale, nato dalla constatazione che la distribuzione delle risorse rende impossibile a una parte dei Cittadini soddisfare esigenze primarie quali curarsi e imparare, per cui è necessario creare servizi pubblici e attribuire ai Cittadini diritti sociali, occorrerà mediare - sulla scia di R. Ferrara - tra gli opposti eccessi del liberalismo economico dimentico dei doveri di solidarietà e dello stato assistenziale dimentico delle ragioni dell'efficienza, in nome del principio costituzionale implicito, ma fondamentale, di sussidiarietà.

Nell'attuale fase di legislazione civica italiana, prevalentemente regionale, può costituire un punto saldo quella riforma federale di cui tutti oggi parlano e che S. Bartole stigmatizza non come "mera razionalizzazione", bensì come effettivo "spostamento di potere dal centro alla periferia": il che non può avvenire se non per tardiva conquista delle Regioni, essendo il federalismo - sulla scia di G. Recchia - soprattutto "processo federativo", nel rispetto reciproco della diversità dei vari Enti federati. Anche i diritti sociali devono, allora, fare i conti con le Regioni, superando lo scollamento antitetico degli anni '70 tra disegno regionale e sviluppo centralizzato dello stato sociale. Il che deve valere soprattutto per le Regioni a Statuto Speciale e per le Province Autonome, che, non per nulla, hanno cercato da qualche tempo specifiche forme di colleganza operativa anche per la difesa civica.

In quest'ottica è stata nostra cura stendere un'ampia Bibliografia specifica comparata: come strumento di lavoro per Consiglieri regionali e comunali, Sindaci, Presidenti di Comunità montane, Universitari impegnati in Tesi di laurea sulla difesa civica con riferimento alle peculiarità della legge e dell'Ufficio valdostani.

Nella stessa logica è doveroso sottolineare le conseguenti necessità operative: la creazione di uno *staff* minimo di Esperti di settore accanto ad un ampliamento della segreteria, la fornitura di adeguato materiale tecnico (computers e fotocopiatore sufficienti ed efficienti, prima di tutto; Biblioteca specifica e collegamento Internet, in prospettiva) e l'attuazione sistematica del decentramento, indispensabile per rispondere alle attese e ai diritti di adeguata tutela e pari opportunità dei Cittadini.

Cittadini che non hanno sempre ragione, che qualche volta approfittano della disponibilità di questo come di altri Uffici, ma che, nella stragrande maggioranza dei casi, sono seri e dignitosi, pacati anche quando duramente protestano, grati quando la soluzione di un problema rinsalda i loro legami con la comunità: la cui armonia ed efficienza sono nostra specifica cura e primario obiettivo.

IL CAMMINO RECENTE DELL'ISTITUTO, CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALL'UFFICIO VALDOSTANO

Con ritmo crescente i Cittadini si rivolgono all'Ufficio del Difensore civico per istanze di specifica e rilevante competenza, rendendo così incisiva e coerente la pratica dell'Istituto voluto dal Consiglio regionale.

Occorre, peraltro, notare che fanno riferimento all'Ufficio anche persone alla ricerca di assistenza non specifica. Esse non vedono istruita la loro pratica, ma vengono ascoltate e - per quanto possibile - informate, specie se appartenenti alle cosiddette categorie deboli: per casi particolari si studiano soluzioni; in via generale vengono fornite indicazioni relativamente a diritti-doveri, vie percorribili, Uffici o Enti cui rivolgersi. Del problema si è fatto carico il Coordinamento dei Difensori civici regionali, nella prospettiva di rendere effettivo il gratuito patrocinio che la legge assicura, con particolare riferimento al diritto privato che qualche Ufficio regionale privilegia, contrariamente a quanto da noi perseguito in stretta ottemperanza alla legge istitutiva. Il che è stato peraltro possibile per il lavoro ottimale che l'Ufficio valdostano ha potuto svolgere in collaborazione con la Magistratura, con le Forze dell'Ordine, con alcune Assistenti Sociali e Associazioni di volontariato (prime fra tutte l'A.V.P. - Associazione Valdostana Paraplegici - e il C.I.E. - Centro Immigrati Extracomunitari del Comune di Aosta) e con lo sportello del Cittadino.

Per quanto riguarda le fasce sociali o culturali più elevate, l'intervento dell'Ufficio ha limitato il ricorso alla giustizia ordinaria, soprattutto per i casi di cosiddetta malasanità, talora riconducibili a convinzioni affrettate, maturate o fatte maturare nei pazienti.

In quest'ottica di prevenzione, tenuto conto della primaria importanza della Scuola per la formazione civica, come ribadito dalla centralità interdisciplinare e costituzionale di tale disciplina voluta dalla C.M. n. 672 del 25.10.1996, è stata nuovamente offerta la nostra collaborazione agli Istituti Medii della Valle. Hanno risposto all'invito la Scuola Media "St. Roch" di Aosta, il Liceo Linguistico di Courmayeur e l'Istituto d'Arte di Aosta, con esiti rilevanti anche per gli alunni più giovani; contatti sono stati presi dall'I.P.R. di Saint Vincent e dall'Istituto tecnico ragionieri di Aosta, in vista di attività specifiche, anche bilingui.

Nella stessa prospettiva ci è stato di conforto e di stimolo l'interesse prestato al lavoro dell'Ufficio e la collaborazione richiesta da Università, Consigli regionali, Comuni e Comunità montane, Vertici dell'U.S.L., Movimenti - Associazioni - Uffici vari per la difesa dei Cittadini o di particolari categorie: valdostani e non.

Altrettanto importanti sono state per noi le numerose richieste della prima Relazione del marzo 1996 (sia in versione italiana che bilingue, nel B.U.R. del settembre '96, ex art. 14, c. 2 L.r. n. 5/92) da parte dell'E.O.I. e dell'I.O.I. (Istituto europeo e mondiale Ombudsman), del Consiglio d'Europa, di Difensori civici italiani e non, Riviste di settore, Organi di informazione, Magistrati (amministrativi e non), Consiglieri ed Assessori, Responsabili delle Forze dell'Ordine, Esperti del C.N.R., Docenti e Studenti Universitari, Accademici italo-francesi, Ambasciate, Associazioni, Cittadini.

Va segnalata anche la ricezione, pragmatica e costruttiva, della Relazione da parte del Comune di Aosta, che ha chiesto incontri - presenti il Segretario Comunale, il Funzionario di Gabinetto preposto ai Rapporti con l'Ufficio, i Responsabili dei settori maggiormente messi in discussione dai Cittadini e il Difensore civico - volti ad individuare prassi più efficaci sia da parte della Pubblica Amministrazione che del nostro Ufficio, con specifiche previsioni di tipologie e modalità di intervento, miranti ad assicurare adeguata tutela ai Cittadini non meno che agli Uffici, ad evitare aggravii di lavoro e sovrapposizioni di interventi, a promuovere possibili miglioramenti amministrativi. Nella stessa prospettiva sinergica si pone il tempestivo incontro con il Difensore civico da parte del nuovo Segretario generale del Comune, per la messa a fuoco dei problemi prioritari e delle prospettive di soluzione e miglioramento.

In assenza di Difensore civico nazionale e di Difensori civici comunali in Valle, significativa è stata la collaborazione dei restanti Comuni e delle Comunità Montane (con poche eccezioni), dei Ministeri e degli Enti statali decentrati per la nostra attività di supplenza, che abbiamo peraltro doverosamente contenuta; da segnalare alcuni apprezzamenti ministeriali per la tutela dei diritti e delle aspettative di Cittadini di residenza o provenienza non valdostana posta in essere dall'Ufficio.

Per il corretto disbrigo dei compiti istitutivi, corre l'obbligo di ringraziare il Presidente del Consiglio regionale e l'Ufficio di Presidenza per aver reso autonomo (a partire dal settembre '96) l'Ufficio del Difensore civico e per averlo dotato di un nuovo Segretario di 5° livello (aprile '96) e di un Consulente (maggio'96). Anche se decisamente sotto-organico rispetto alle richieste - soprattutto perché è data possibilità di appuntamento ai non aostani e a quanti hanno orari di lavoro incompatibili e perché ferie e malattia incidono pesantemente sul numero ridotto degli addetti - l'Ufficio si presenta ormai organizzato.

Pur avendo sempre privilegiato e tempestivamente assicurato il lavoro d'ufficio, il Difensore civico si è impegnato ad essere presente ai più specifici e rilevanti Incontri nazionali e internazionali.

Il Presidente della Repubblica ha ricevuto al Quirinale i Difensori civici regionali il 6.5.1996, soffermandosi sulla portata dell'Istituto della difesa civica, nella sua dimensione umana, persuasiva, cordiale, che, avendo come obiettivo la conciliazione di un contenzioso, a garanzia del diritto naturale, può offrire ai Cittadini, in caso di inadempienze-prevaricazioni-abusi (con particolare riferimento ai labili contorni dell'abuso d'ufficio), una tutela moderna, rapida ed efficace, restituendo fiducia nelle istituzioni ed evitando di ingrossare ulteriormente i canali della giustizia ordinaria, sempre più lenta e costosa, tanto da far pensare che giustizia più non sia. Si è, altresì, impegnato a che l'Istituto regionale abbia successo anche nei confronti dei Ministeri, ha chiesto di essere informato sulla consistenza del personale indispensabile per garantire efficienza e tempestività di intervento, si è reso disponibile a partecipare ad Incontri e Manifestazioni utili per un'efficace informazione sulla difesa civica. Se il Parlamento porrà mano alle riforme istituzionali - ha concluso - dovrà tener conto anche dell'assenza del Difensore civico nazionale.

L'importante incontro con il Capo dello Stato era, infatti, finalizzato anche a superare l'anomala assenza in Italia (unica nell'Europa dei quindici, come ufficialmente sottolineato anche dal Médiateur européen in una lettera al Ministro Bassanini) di un Difensore civico nazionale, oggetto peraltro - sin dagli anni '80 - di attenzione parlamentare, attualmente concretizzata in almeno due disegni di legge.

Merita attenzione la proposta, nell'85, da parte della c.d. Commissione Bozzi (*Relazione della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali*), di un art. 97 bis della Costituzione: "La legge disciplina l'istituto del difensore civico, al servizio dei Cittadini per denunciare disfunzioni o abusi della pubblica amministrazione e per promuovere la tutela di interessi diffusi. // La legge prevede procedure che consentono al Difensore civico di intervenire contro le disfunzioni e gli abusi da lui accertati, di vigilare sull'imparzialità e il buon andamento della pubblica amministrazione, di attivare azioni di responsabilità nei confronti dei pubblici dipendenti, nonché di promuovere la tutela anche giurisdizionale degli interessi diffusi. // Il Difensore civico deve sempre fornire una motivata risposta ai Cittadini che gli si rivolgono nelle forme prescritte". Un'aggiunta che, a parere di molti, è a tutt'oggi doverosa nell'ambito della Riforma costituzionale e che potrebbe trovare posto anche in un art. 113 bis, 134 bis, 137 ter.

E poiché il Difensore civico non deve cercare colpevoli ma soluzioni, in vista della pacificazione tra Cittadini e Pubblica Amministrazione, l'Istituto è utile anche - e forse soprattutto - agli Amministratori e ai Funzionari. Lo provano le richieste di informazioni di

Sindaci e Consiglieri comunali (oltre che di semplici Cittadini) dei Comuni della Valle circa possibilità e modalità di Convenzione con l'Ufficio regionale.

La rilevanza del Convegno, organizzato il 9-10.5.1996 al C.N.R., dal Prof. T. Martines, Direttore dell'Istituto Studi sulle Regioni (d'intesa con la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome e con la Regione Lazio) sul tema *Regionalismo, federalismo, Welfare state*, ci ha impedito di partecipare all'importante Tavola rotonda di Cipro (Limassol, 8-10.5.1996) sul tema *Droits de l'homme et démocratie*, organizzata - per consuetudine biennale - dagli Ombudsmen europei, in collaborazione con la Direzione dei Diritti dell'Uomo del Consiglio d'Europa, che vede nel Difensore civico "la porta" per l'accesso all'Europa, nell'ambito di una difesa stragiudiziale in continua crescita perché essenziale alla realizzazione dell'equità. Il tutto in ordine alla trasparenza non meno che al diritto di accesso (si vedano, a proposito, la Risoluzione del Parlamento Europeo sulla Relazione annuale di attività del Médiateur européen - del 20.6.1996 - e il "Codice di condotta relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Consiglio e della Commissione", di cui al punto 8 della stessa Risoluzione. Perché, se la Pubblica Amministrazione è in funzione dei diritti fondamentali dei Cittadini, il Difensore civico è "promotore della capacità di esercitarli").

Forzatamente assenti, ne abbiamo peraltro esaminati gli *Atti*, che evidenziano i temi privilegiati nei titoli stessi delle Relazioni: *La fonction de l'ombudsman et sa perception par les organes de la Convention européenne des droits de l'homme; L'appréciation par les ombudsmen et par les organes de la Convention européenne des droits de l'homme des actes ou omissions des autorités publiques qui sont préjudiciables aux citoyens; L'incidence de leurs travaux sur l'action des gouvernements; Les ombudsmen et l'action des autres organes conventionnels et autres organes du Conseil de l'Europe en matière de protection et de promotion des droits de l'homme*. Il tutto in linea con il precedente incontro di Lisbona, "où a été abordé - sottolinea J. Pelletier, Médiateur de la République de France, nel suo Rapport annuel del 1995 - le thème de <La protection du citoyen en tant que consommateur des services gouvernementaux> et nous étions parvenus à la conclusion d'une exigence d'efficacité de l'Etat à l'égard du citoyen (...) nous avons reconnu (...) la fonction de contrôle de l'ombudsman, utile au règlement des litiges, mais aussi l'importance de son influence sur l'évolution des services publics (...) son rôle fondamental dans le domaine social", attraverso la presentazione di "toutes propositions tendant à améliorer le fonctionnement de l'organisme concerné et à suggérer les modifications qu'il lui apparait opportun d'apporter à des textes législatifs ou réglementaires. Pour ce faire, le Médiateur adresse aux autorités publiques des propositions de réforme qui mettent en évidence l'iniquité à laquelle aboutit l'application des textes et suggèrent le but à atteindre. Ainsi une trentaine de propositions de réforme sont présentées chaque an".

Importanti anche la nota statistica di J. Pelletier ("selon les pays, le taux de réussite se situe dans une fourchette variant entre 70 et 85%") e, soprattutto, la conclusione: "c'est devant l'opinion publique, qu'en dernier recours, l'ombudsman rend compte de son activité. (...) Nous pouvons retenir que l'ombudsman a aujourd'hui une influence réelle sur l'action des gouvernements. La proximité dont il jouit au quotidien, dans son écoute du citoyen et de ses problèmes concrets, en fait ce qu'on pourrait appeler un <baromètre social>. Dans ce contexte, il n'est pas étonnant que certains d'entre nous participent directement à la réforme des services publics. L'institution de l'ombudsman concourt donc indiscutablement à la démocratie, qu'il s'agisse de la renforcer, ou qu'elle soit une composante d'un processus démocratique en cours, comme dans certains pays d'Afrique, d'Amérique centrale ou de l'ex-Union soviétique". Il che è stato ribadito a Ljubijana/Slovenia, nell'Incontro organizzato dall'E.O.I. (Istituto europeo dell'Ombudsman) il 21.09.1996, cui abbiamo partecipato.

Dell'incontro di Cipro, merita ricordare che, secondo Mme G. Hillestad Thune, Vice-Président de la deuxième chambre de la Commission européenne des Droits de l'homme, occorre mettere l'accento - "sur ce qui, quotidiennement, est susceptible de porter préjudice, à des degrés divers, aux citoyens. L'Etat, il ne faut pas l'oublier, doit être l'affaire de tous les citoyens" (mais) "nombreux et complexes sont les domaines dans lesquels l'individu peut se trouver dans une situation d'infériorité et de vulnérabilité qui le mettent, parfois, véritablement à la merci de ceux qui détiennent le pouvoir". Rilevante, anche per la nostra Valle, una peculiare applicazione: "une catégorie (...) particulièrement vulnérable est constituée par les personnes privées de liberté dans le cadre des poursuites pénales" (et par) "les personnes atteintes d'aliénation, et privées de liberté à ce titre". Anche in questi ambiti, "le rôle <préventif> est le plus important, car ce faisant les médiateurs deviennent en quelque sorte, dans le cadre des compétences qui leur ont été assignées par les législations, l'organe naturel de protection des droits de l'homme".

In sintonia, Mme M. J. Leitao, Présidente du Comité gouvernemental de la Charte sociale européenne, ricorda che, avendo "le Traité de l'Union expressément établi le respect des droits fondamentaux de l'homme" (...), il faut assurer une surveillance permanente afin que la proclamation de ces droits s'accompagne de mesures chaque fois plus efficaces qui garantissent leur respect effectif. Parmi ces mesures, celles dont l'objectif est de compléter l'action des tribunaux par le recours à des moyens de nature non judiciaire, sont particulièrement importantes. C'est le cas de l'activité développée par l'Ombudsman".

E' dunque necessario - ne deduce M. N. Charalambous, Commissioner for Administration (Ombudsman) di Cipro - "renforcer la coopération entre les ombudsmen

européens et le Conseil de l'Europe, puisqu'ils ont en commun un objectif important, à savoir, protéger et mettre en œuvre les droits fondamentaux en Europe", tanto più che - aggiunge il Collega M. J. Menéres Pimentel, Provedor de Justiça di Lisbona - "la Convention européenne des droits de l'homme, en vigueur depuis le 3 septembre 1953, s'inscrit dans le mouvement qui a envisagé de doter l'Europe d'une carte commune de droits et libertés résumant les valeurs politiques et culturelles des démocraties occidentales".

Del resto, come noto, autorevole dottrina - da La Pergola a Mortati - vede il Difensore civico come "Magistrato di persuasione e di influenza", a servizio soprattutto del Cittadino debole e indifeso, essendo il carattere fondamentale dell'Istituto quello di garantire effettiva partecipazione e libertà attiva.

In tale prospettiva, per problemi pratici cruciali (a titolo es., l'applicazione della L. n. 482/68 "Disciplina generale delle assunzioni obbligatorie presso le pubbliche amministrazioni e le aziende private" da parte degli Organi regionali e/o provinciali preposti) è stata da noi instaurata una proficua collaborazione con i Colleghi di altre Regioni e con i competenti Ministeri, al fine di arricchire la nostra esperienza ancora limitata e di contribuire ad un'attività regionale organica della difesa civica.

Analoga collaborazione è stata assicurata - su richiesta - ai due Istituti, europeo e mondiale, dell'Ombudsman (E.O.I. e I.O.I.) e al Médiateur européen, anche mediante divulgazione agli Organi regionali e ai Mass-Media degli ambiti e delle modalità di intervento dell'Ufficio europeo. Su richiesta del Segretariato generale del Consiglio d'Europa e in vista di un dettagliato Studio comparativo sulle diverse figure di Ombudsmen europei (realtà e prospettive), affidato dal Consiglio d'Europa al Capo della Sezione dei Diritti dell'Uomo, sono stati da noi inviati i testi e i dati interessanti la normativa valdostana e il funzionamento dell'Ufficio.

Anche nel Convegno aostano *Sicurezza e salute dei lavoratori sul luogo del lavoro* del 26.3.1996 - cui il Difensore civico, invitato come oratore, ha preferito essere presente come uditore - si è parlato giustamente di Europa dei Cittadini: il che si inserisce nello sviluppo europeo dell'Istituto e nell'ottica dell'azione dell'Ombudsman quale organo di garanzia e tutela di interessi individuali e collettivi.

In questa prospettiva ideale e nell'ambito concreto di una crescente costruttiva collaborazione - tramite la pratica del riesame - da parte della Regione e del Comune di Aosta al fine di restituire ai Cittadini fiducia nelle Istituzioni, risultano isolati e fuorvianti atteggiamenti assunti, sia pure episodicamente, da qualche Responsabile della Pubblica Amministrazione, come documentato dall'esame dei casi più significativi. Va detto che si

tratta, per lo più, di ambiti cruciali anche in altre Regioni: ma ciò dovrebbe spingere a dare compiuta attuazione alla L.r. n. 5/92, soprattutto perché lo Statuto Speciale favorisce l'assunzione di responsabilità. Da parte nostra ci siamo vieppiù adoperati a difendere, quando possibile, l'operato dei Responsabili di settore (esplicitando al Cittadino che cosa e come chiedere, non istruendo alcuni casi, istruendone e risolvendone rapidamente altri, raramente convocando e sempre nello spirito solutorio di cui all'art. 10, c. 2), ma abbiamo anche sollecitato - perché atto dovuto - taluni adempimenti di legge e valutato omissioni e/o violazioni di legge.

Permane generalmente buona la collaborazione con i Sindaci dei diversi Comuni della Valle, pochi dei quali tardano a rispondere o tendono ad eludere i problemi. Molti sono, anzi, i Sindaci, gli Assessori e i Consiglieri comunali che instaurano spontaneamente rapporti con l'Ufficio del Difensore civico: in merito, ci è gradito segnalare il caso di Courmayeur, che, a fronte di precedenti problematiche da noi evidenziate, ha aperto un confronto costruttivo circa gli strumenti opportuni per favorire la partecipazione del Cittadino alla programmazione amministrativa e per orientare gli interventi del Difensore civico.

In questa logica, a seguito anche di esplicita richiesta di alcuni Sindaci, è stato proposto dal Difensore civico - e realizzato il 2.7.1996 - un incontro con il Direttivo dell'Associazione Sindaci, per esaminare problematiche e strategie operative, con particolare riferimento al complesso rapporto competenze delegate-competenze proprie (per le quali, peraltro, ci si è sempre limitati ad indicare ai Cittadini le modalità di esercizio di diritti e doveri e, in alcuni casi, a richiedere la collaborazione del Comune).

Poiché i Cittadini non sono vasi vuoti, ma portatori di risorse e di esigenze, che il Difensore civico collabora a rendere attive anche cooperando a valorizzare i pubblici dipendenti, è essenziale innanzitutto dare piena attuazione - sia a livello regionale che comunale - alla L. 241/90 (L.r. n. 59/91), a tutt'oggi poco praticata anche dagli Uffici valdostani, non ostante sia ormai in vigore il "Regolamento per la disciplina delle modalità di esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi" (Reg. r. 17 giugno 1996 n. 3). In merito, occorre peraltro sottolineare che alcuni articoli di tale Regolamento dovrebbero essere rivisti, perché troppo restrittivi del diritto di accesso e/o non sufficientemente garantistici sotto il profilo delle pari opportunità circa i diritti e doveri del Cittadino e della Pubblica Amministrazione. Citiamo, a titolo es., la travagliata stesura dell'art. 2, il cui c. 1 non è in linea - nella sua forma definitiva - con la logica della privatizzazione del pubblico e con il conseguente diritto del Cittadino di avere risposte anche là dove l'Ente pubblico demandi al privato la conclusione o esplicazione dell'*iter* amministrativo. Ne è chiara riprova la

concomitante procedura messa in atto dalla FinAosta a fronte delle richieste del Difensore civico di motivazioni per mancate erogazioni di Mutui regionali, preventivamente deliberati dalla R.A.V.A.: dopo una serie di considerazioni dottrinali evasive, la risposta ci è, infatti, arrivata per il tramite della Presidenza della Giunta, cui ci siamo infine rivolti.

Soprattutto nell'importante Incontro europeo di Ljubjiana del 21.9.1996, organizzato dall'E.O.I. (Istituto europeo dell'Ombudsman) sul tema *Privatizzazione dei compiti amministrativi dello stato e controllo da parte dell'Ombudsman*, si è dibattuto a fondo tale problema, di capitale importanza anche per la Valle d'Aosta. Le riflessioni, di rilevanza costituzionale comparata, sono state guidate dalla relazione del Prof. Dott. H. Stolzlechner di Salzburg, partendo dalle misure pratiche di privatizzazione dei compiti amministrativi messe in atto in tutti gli Stati europei e dalla conseguente necessità di trovare soluzioni al problema-pericolo della "fuga dal controllo" nell'ambito della generale cessione di compiti amministrativi dello Stato a Soggetti di diritto privato.

Dalla Finlandia all'Austria alla Slovenia si può ricorrere all'Ombudsman in caso di cattiva amministrazione, comprese le attività amministrative da soggetto di diritto privato. Il criterio distintivo essenziale non è infatti l'organizzazione, ma il compito richiesto: la prestazione di pubblica utilità, così come presente nella legislazione della Francia, che ha tradizione ventennale di privatizzazione.

Anche a questo proposito occorre ricordare che, se nei paesi europei di solida tradizione democratica l'Ombudsman è visto come misura della democrazia, nei paesi ex socialisti ne è considerato strumento di accelerazione ("semaforo", dicono), tanto che, nel caso della Slovenia (come già per la Spagna del dopo dittatura), lo prevede la Costituzione. Secondo B. Lorenz, studioso dell'importanza e dell'evoluzione storica dell'Istituto a livello europeo, mentre la diffusione dell'Ombudsman in occidente è imputabile alla disaffezione dei Cittadini nei confronti delle Istituzioni, gli Ombudsman operanti nelle giovani democrazie orientali fungono piuttosto da guida e da garante di uno sviluppo democratico.

Più in generale, nell'ambito della duplice contrapposta visione della giustizia, rispettivamente ispirata - secondo A. Panebianco - alla "concezione dello Stato etico, che si propone di proteggere e rigenerare la società", da un lato, e, dall'altro, alla "concezione liberale dello Stato laico, che intende tutelare i diritti individuali", si pone, in forma stragiudiziale, l'attività del *Difensore civico*. Una voce che appare per la prima volta sul *Dizionario delle istituzioni e dei diritti del Cittadino* a c. di L. Violante, che ne parla, con chiarezza sintetica, a livello nazionale-comunale-europeo, soprattutto in funzione di "composizione conciliativa dei conflitti": con fine - a livello europeo - di snellire il carico della Corte di Giustizia e - a livello

locale e nazionale - del "progressivo superamento del distacco tra apparato statale e società civile", tra centro e periferia.

E', dunque, sempre emblematico il senso letterale della parola Ombudsman (= "uomo tramite", "portaparola"), che segna - a partire dalla Costituzione svedese del 1908 (con radici storiche nel mondo arabo, conosciuto da Carlo XII nel suo esilio in Turchia) - un passaggio istituzionale importante nella limitazione dell'assolutismo regio. Difesa civica oggi diffusa nel mondo intero: dall' Europa (anche al di fuori della Comunità), all'America del Nord e del Sud, all'Africa, all'Asia anche.

Per quanto concerne in particolare l'Europa, la tutela stragiudiziale è ritenuta essenziale: vuoi per la sopravvivenza dello stato sociale, vuoi a garanzia dell'*aequitas*, che, a buon diritto, la pratica giuridica romana preferiva all'astratto *ius*, al quale guardava anzi con sospetto, essendo privo di *humanitas*. In questa logica il Coordinamento dei Difensori civici regionali sta lavorando ad una Raccolta di giurisprudenza, a partire dalle parti più significative delle singole Relazioni annuali.

Per quanto concerne l'Ufficio valdostano, salutiamo con favore la decisione - presa all'unanimità dalla Comunità Montana della Valdigne, nell'autunno del '96, dopo un Incontro a La Salle tra l'Ufficio del Difensore civico, gli Amministratori locali e la popolazione - di dare il via al decentramento, previsto dalla L. r. n. 5/92 ed indispensabile per rendere effettive le pari opportunità.

Vi facciamo fronte con determinazione, non ostante le difficoltà logistiche e l'aggravio di lavoro, nella convinzione che un corretto esercizio e utilizzo dell'Ufficio è determinante per il democratico passaggio dal Cittadino "utente" e "cliente" al Cittadino che, "conoscendo", "controlla" e "collabora": ben sapendo che l'abbandono della pratica della "passività" per l'esercizio della "responsabilità" porta anche ad un diverso atteggiamento e giudizio nei confronti delle Istituzioni. Fino - ce lo auguriamo - a sentire "amico" lo Stato, come già ipotizzava Cicerone: a tutt'oggi un'utopia, peraltro realizzabile con l'equilibrio tra diritti e doveri, risorse e bisogni, grazie ad una concreta politica sociale di pari opportunità che veda protagonisti tutti i titolari di interessi, senza esclusione di quanti faticano ad acquisire e ad esercitare identità, perché emarginati, non inseriti, non "normalmente" abili. Per una crescita effettiva della qualità della vita, personale e comunitaria, di tutti.

Per questo, non ostante l'autorevole scelta da parte di altri Colleghi di privilegiare gli interventi d'ufficio, il Difensore civico valdostano continua a preferire il coordinamento delle richieste provenienti da numerosi Cittadini. Le ragioni della nostra scelta, che trova conferma nell'art. 3,2 della L.r. n. 4/89 della Sardegna ("Il Difensore civico cerca di intervenire nei casi

che, comunque venuti a sua conoscenza, destino particolare allarme o preoccupazione nella cittadinanza”), vanno identificate nella volontà di essere voce del Cittadino, “concreto strumento per l’esercizio del diritto di garanzia e di controllo del Cittadino” più che ente di difesa e di controllo legittimato ad agire.

Continua, però, come intervento d’ufficio, la collaborazione con il Direttore del Carcere e con alcuni Volontari: essendo gli Ospiti della Casa circondariale la categoria in assoluto impedita di venire da noi. Con l’occasione, si segnala la programmazione di visite congiunte tra il Difensore civico, i Vertici dell’U.S.L. e il Direttore del Carcere per il settore medico-infermieristico della Casa Circondariale, la positiva conclusione della richiesta di una cabina telefonica e di una pensilina nei pressi dell’Istituto e la programmazione di qualche attività di volontariato, grazie alla disponibilità di un Sacerdote e di alcuni/e Giovani. Ma i settori di maggior impegno e rilevanza sono, al presente, quelli del “minimo vitale” (ex art. 3 L.r. n. 19/94) per alcuni casi drammatici (di extracomunitari soprattutto, ospiti o dismessi, per i quali sono stati avviati contatti di collaborazione anche con i Vertici dell’Assessorato della Sanità e Assistenza Sociale), delle cure mediche specialistiche o ospedaliere (per le quali il Direttore amministrativo e il Direttore generale dell’U.S.L. hanno dimostrato concreta disponibilità) e del reinserimento nel mondo del lavoro, anche tramite lo studio della lingua francese con l’ausilio di Volontari e Volontarie.

Nella stessa direzione, e in parte collegata, si segnala la qualità della collaborazione operativa (soluzione di casi e proposizione di miglioramenti normativi e/o amministrativi) avanzata dal C.I.E. (Centro Immigrati del Comune di Aosta) e da noi accolta con favore, soprattutto nella prospettiva dell’inserimento “legale” nella comunità, in un settore ancora poco attivato nel e dal nostro Ufficio, contrariamente a quanto avviene in altre Regioni, peraltro sorrette da specifiche previsioni normative.

L’Ufficio del Difensore civico costituisce indubbiamente un Osservatorio privilegiato, sia per apprezzare il funzionamento dei vari settori della Pubblica Amministrazione che per cogliere il dramma della disoccupazione, della casa e del bisogno in genere, anche in una terra complessivamente privilegiata come la nostra. Perché, se in Valle - diversamente da altre Regioni - ricorrono abitualmente al Difensore civico Cittadini di alto livello socio-culturale, sono soprattutto le fasce deboli e con minore capacità di interlocuzione con l’Ente pubblico a servirsene in forma piena e costante.

Che un disagio si annidi nella Sanità e nell’Assistenza sociale è cosa ricorrente in Valle d’Aosta, come peraltro in altre Regioni, ma da noi le proteste per le procedure concorsuali, di appalto e di esproprio non sono meno gettonate, così come le richieste per la mancata

applicazione dell'autocertificazione (L. n. 15/68) e del diritto di accesso (L. n. 241/90 e L.r. n. 59/91), anche se alcune felici eccezioni non mancano e fanno ben sperare: a titolo es., abbiamo notato che qualche Comune, ex art. 7 L. n. 241/90 e L.r. n. 59/91, dà al Cittadino tempestiva informazione scritta dell'avvio del procedimento.

Giova ricordare l'impostazione di F. Zanaroli in un interessante studio sui diritti di conoscenza-natura e funzione nel rapporto amministrativo, ex L. n. 142/90 e L. n. 241/90, messo a disposizione dalla R.A.V.A.: "Lo stato amministrativo, come risulta dalle trasformazioni legislative (...) degli anni '90, è tale in quanto il contatto tra amministrazioni pubbliche e Cittadini non è rappresentato soltanto dall'atto amministrativo ma si estende all'attività, configurando, mediante la partecipazione e la collaborazione, un modello relazionale stabile (...) dismessa la contrapposizione autorità/amministrati. (...). Taluni diritti formalizzati dalla L. n. 142/90 e dalla L. n. 241/90 (...) rappresentano una sorta di carta o statuto dei diritti del Cittadino nei confronti delle amministrazioni pubbliche e introducono i c.d. diritti della quarta generazione" (dopo i diritti della persona, i diritti della libertà e i diritti sociali). Diritto alla conoscenza dell'attività amministrativa che ogni giorno verificiamo come esigenza - in gran parte insoddisfatta - dei Cittadini. Col rischio, dunque, che le fondamentali leggi n. 142 e n. 241 del '90 si riducano ad essere - per dirla con T. Martines - "delle leggi-manifesto".

In merito, abbiamo ricordato, nella precedente e prima Relazione, l'importanza basilare degli art. 3 - c. 2 in particolare - e 97 della Costituzione. Ma per capire a pieno la portata costituzionale e civile della L. n. 241/90 - sia sotto il profilo della garanzia del buon andamento e della imparzialità dell'amministrazione che in riferimento alla responsabilità dei dipendenti - occorre rimeditare anche l'art. 28, con cui il Costituente stabilisce che "I funzionari e i dipendenti dello stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione dei diritti". Anche in questo senso l'Ufficio del Difensore civico è utile perché il Cittadino - compreso il Funzionario e l'Amministratore - diventi protagonista e responsabile.

Nello spirito di favorire per tutti efficienza ed efficacia di servizi, il Difensore civico valdostano ha partecipato con convinzione al progetto valdostano "Simplevie", sia pure nei limiti imposti dai doveri specifici. Due sono stati gli interventi: intervista registrata del 5.6.1996 e Riunione "Tavolo privato" di lavoro (14.6.1996, Assessorato regionale Industria, Commercio e Artigianato - USAS) per un progetto di "Piano di coordinamento spaziotemporale a dimensione sovracomunale", ex L.r. n. 60/93 ("Criteri e incentivi regionali per

l'adozione di un piano di coordinamento degli orari dei Servizi pubblici e privati in applicazione dell'art. 36 c. 3 della L. 8 giugno 1990, n. 142").

Il che presuppone anche un'intelligente distribuzione dei servizi sul territorio e un'adeguata applicazione delle tecnologie informatiche, al fine di superare complicatezze e scollamenti che tolgono fiducia nella Pubblica Amministrazione, presentandola non già come apparato al servizio del bene comune, bensì come macchina contro la persona. Con riferimento specifico all'istituto del Difensore civico, corre l'obbligo di sottolineare il felice accostamento stabilito dall'art. 3, 1 c) della citata L.r. n. 60/93 tra tempi e modalità di organizzazione dei servizi pubblici e diritto di accesso ai documenti amministrativi, tanto disatteso quanto essenziale per la pratica della democrazia.

Con l'occasione, si è chiarito che non sono giunte lamentele all'Ufficio del Difensore civico sugli orari dei servizi pubblici: il che deve far riflettere, potendo leggersi in vari modi (il Cittadino è talmente abituato a non aver diritto di scelta che neppure si lamenta; vi sono problemi più gravi nella Pubblica Amministrazione; ecc.). In questo orizzonte, con specifico riferimento al problema del rapporto tra orari di lavoro e di servizi, per un effettivo miglioramento della qualità della vita, non va sottovalutata la peculiare situazione delle donne. E' altresì doveroso ricordare che il progetto "Simplevie" trova le sue radici - nel 1992 - nella sinergia tra una Consigliera regionale e la Consulta regionale femminile, così come, per l'attuale fase attuativa di respiro europeo, vede protagoniste Responsabili femminili, sia del Consiglio regionale e della Consulta delle elette che dell'Assessorato regionale Industria, Commercio e Artigianato, dell'Università e del Consorzio U.S.A.S di Torino.

PROPOSTE DI MIGLIORAMENTI NORMATIVI E/O AMMINISTRATIVI (ex art. 14, 1 L.r. n. 5/92): R.A.V.A., U.S.L. - STRUTTURE OSPEDALIERE E COMUNE DI AOSTA

L'intento che ci ha mossi in questa importante parte del nostro lavoro è duplice e complementare: dare voce ai Cittadini, anche e soprattutto come diritto di partecipazione costituzionalmente garantito, da un lato, e assicurare, dall'altro, un giusto equilibrio tra l'azione della Pubblica Amministrazione e le attese dei Cittadini, col fine di costituire un agente di evoluzione della democrazia.

In merito, notiamo con soddisfazione che le nostre osservazioni - a seguito di istanze dei Cittadini - sulla necessità di regolamentare adeguatamente l'erogazione dei contributi di cui alla L.r. 6 giugno 1977, n. 41 ("Provvidenze per l'artigianato. Norme per la concessione di contributi regionali per l'avviamento ed il miglioramento delle attività delle imprese artigiane") e succ. mod., al fine di eliminare impressioni di possibili arbitrii nell'ambito della doverosa discrezionalità amministrativa, è stato recepito dal Provvedimento Dirigenziale 22 aprile 1996 n. 1448 dell'Assessorato dell'Industria, Commercio ed Artigianato, comprensivo di specifiche tipologie costruttive e di esclusione dal contributo per cessione tra parenti o affini di primo grado o coniugi.

Parimenti, è stata favorevolmente valutata dall'Assessore alla Sanità ed Assistenza sociale la nostra proposta di revisione della modulistica attestante la percentuale di invalidità (civile, visiva e sordomutismo), al fine di rendere più evidente e trasparente l'operato della Pubblica Amministrazione anche nei confronti dei non addetti ai lavori, che, numerosi, si sono rivolti al nostro Ufficio.

Ci è stato segnalato per iscritto da Avvocati valdostani il disagio insorgente e alcune casistiche di conseguenze penali per eredi (soprattutto vedove) che ritirano - al 2° semestre - buoni di benzina. In merito, si propone all'Assessore all'Industria, Commercio ed Artigianato e al Dirigente Ufficio Zona Franca e Contingentamento dell'Assessorato dell'Industria, Commercio ed Artigianato di intensificare ogni possibile verifica preventiva dei requisiti dell'assegnatario, in luogo dei controlli successivi (comprensivi anche di eventuale restituzione dei buoni e di conseguente doverosa denuncia alla Procura della Repubblica). A questa e ad altre numerose richieste e proteste sul settore risponde l'Assessore all'Industria, Commercio e Artigianato, segnalando l'elaborazione di un progetto di legge che innoverà completamente il sistema di gestione e distribuzione dei contingentati di carburante in esenzione fiscale, semplificando e riducendo gli adempimenti da parte degli Utenti.

Prendiamo atto con soddisfazione che l'art. 7, c. 10 del Regolamento regionale 11 dicembre 1996, n. 6, recante "Norme sull'accesso agli organici dell'Amministrazione regionale, degli enti pubblici non economici dipendenti dalla Regione e degli enti locali della Valle d'Aosta", ha recepito le proposte di miglioramenti normativi e/o amministrativi avanzate dall'Ufficio del Difensore civico in tema di accertamento della lingua francese per portatori di handicap psichico e sensoriale: "I portatori di handicap psichico o sensoriale, associato a massicce difficoltà di eloquio, di comunicazione e di comprensione del linguaggio verbale o scritto, accertato dalla commissione di cui all'art. 4 della legge 5 febbraio 1992 n. 104 (Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate) sono esonerati dalla forma di accertamento della lingua francese e/o italiana".

Per contro, si è tenuto poco conto, nel medesimo Regolamento, degli esiti delle numerose istanze da noi istruite in merito alla prova preliminare di francese, con particolare riferimento alle diverse categorie culturali di concorso. Si è invece precisato meglio quanto concerne le responsabilità e modalità di recapito agli Aspiranti e/o Idonei.

Sempre nell'ambito del tormentato settore dei concorsi - sullo sfondo del corrispondente travagliato settore dell'occupazione, per il quale tanto numerose sono le istanze dei Cittadini - riteniamo doveroso sottolineare che gli artt. 24 (c.1-2) e 40 del Regolamento n. 6/96 relativo all'accesso agli organici R.A.V.A. ed Enti locali rappresenta un passo indietro rispetto alla *ratio* e alla lettera della L.r. n. 70/92, (che, infatti, cessa di aver efficacia, come esplicitato all'art. 56, c. 5, l. gg.), con particolare riferimento ai criteri di scelta e nomina dei Membri esperti. Notiamo, inoltre, che i criteri di valutazione sono ancora demandati alla Commissione giudicatrice, in attesa della definizione di una Commissione Tecnica, nominata dalla Giunta regionale, che determini quale profilo di esame e di valutazione debba essere applicato per ogni fascia funzionale (art. 7, cc. 8 e 9). Con tutta probabilità si assisterà, dunque, ancora a difformi valutazioni da parte delle Commissioni d'esame e/o alla mancata verbalizzazione - precedentemente allo svolgimento delle prove, francese compreso - di criteri puntuali, rispondenti al basilare dovere di documentazione e motivazione previsto dall'art. 3 della L. 241/90 (L.r. n. 59/91) che recita: "Ogni provvedimento amministrativo, compresi quelli concernenti l'organizzazione amministrativa, lo svolgimento dei pubblici concorsi ed il personale deve essere motivato (...) La motivazione deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione". Sottolineiamo, altresì, il predominio eccessivo - soprattutto tenuto conto dei rilievi testé fatti - della prova d'esame, indubbiamente basilare, rispetto ai titoli: e ciò anche nei concorsi apicali, per i quali è più doverosa la specializzazione culturale documentabile. Per quanto concerne la Commissione giudicatrice, si ritiene ancora opportuno proporre, a garanzia della trasparenza