

RELAZIONE
SULL'ATTIVITÀ SVOLTA
DAL DIFENSORE CIVICO VENETO
(Anno 1997)

Premessa

L'anno appena trascorso ha registrato alcune novità degne di nota per l'attività e le prospettive dell'istituto di difesa civica.

Alcune di esse hanno determinato fin da subito alcune innovazioni rilevanti per l'azione del Difensore Civico: mi riferisco in particolare alle nuove disposizioni in materia di procedimenti, azione e controllo amministrativo recate dalla Legge 127/1997 (cosiddetta Bassanini 2) con gli artt. 16 e 17 (commi 39 e 45).

Altre novità si sono principalmente esplesate come indirizzi e linee di tendenza verso un riconoscimento di rilievo costituzionale e legislativo nazionale dell'Istituto di difesa civica; che - per l'appunto - ha conseguito, nella stesura conclusiva della proposta di riforma della Costituzione ad opera della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, l'approvazione dell'art. 111, a tale istituto espressamente dedicato, nell'ambito del titolo V (Pubblica amministrazione - Autorità di garanzia e organi similari) del progetto di legge costituzionale- .

Tali novità normative sono il segno (e la prova) da un lato e la premessa (e la condizione) dall'altro di un processo - che è culturale, civile e politico - di progressivo avanzamento della consapevolezza dei valori della cittadinanza e dei correlativi diritti, che va crescendo assieme allo sviluppo di una nuova concezione dei doveri, degli obblighi e delle responsabilità che gravano in capo alle pubbliche amministrazioni e ai loro rappresentanti, dirigenti e operatori.

Sono segnali e sintomi che si esprimono sia nella vivace e diffusa presenza delle organizzazioni associative che hanno per scopo la tutela dei cittadini; sia in una legislazione nazionale e regionale ed in una attività amministrativa sempre più accorta e sensibile a dare spazio al riconoscimento ai diritti, alle loro forme di tutela; sia nell'andamento e nella qualità degli accessi agli uffici del Difensore Civico, che testimoniano - assieme ai risultati conseguiti - l'interesse e la crescente fiducia riposta in questo istituto che la Regione Veneto ha attivato tre anni orsono.

Io rimango vieppiù convinto che la presenza e l'attività di una istituzione della Regione - che si propone di ricomporre la dialettica del confronto e del contrasto fra i cittadini e le strutture operative della pubblica amministrazione, avvalendosi del dialogo, della mediazione, della

partecipazione al procedimento ed agendo in modi contestuali ed informali - concorra ad implementare le ragioni dell'adesione, del consenso e della fiducia dei cittadini nelle istituzioni rappresentative e quindi nel sistema di democrazia delle autonomie regionali e locali.

E' con questa convinzione che si è svolta nel corso del 1997 l'attività dell'Ufficio, che ha registrato un trend crescente di istanze presentate e di pratiche trattate e che è proseguita sia nell'impegno di presenza e di promozione sul piano scientifico e culturale a scala nazionale ed europea sia nel ruolo di guida dell'attività associativa, attraverso la rappresentanza del coordinamento dei Difensori Civici a livello nazionale.

1 - Considerazioni di carattere generale: stato e prospettive della difesa civica

1.1 Il dibattito Costituzionale e i nuovi esiti

Per ragioni di brevità e per dare una comprensione più compiuta e approfondita delle argomentazioni di rilievo costituzionale che stanno a fondamento del discorso che intendo qui proporre, ho accompagnato la presente relazione con un modesto dossier di documentazione (allegato A)

Colà sono raccolti gli elementi più significativi di un dibattito che ha caratterizzato l'azione del Coordinamento dei Difensori Civici regionali verso la Commissione parlamentare per le riforme costituzionali e le sequenze della discussione che ne è seguita sia presso il Comitato per le garanzie che in Commissione plenaria.

Vanno qui solamente richiamate alcune annotazioni:

a) l'esito sintetico, elittico e possibilistico della formulazione dell'articolo 111:

"la legge può istituire l'ufficio del Difensore Civico quale organo di garanzia nei rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione"

è il risultato di una vicissitudine alterna della formulazione originaria, che recitava:

"La legge istituisce l'Ufficio del Difensore Civico quale organo di garanzia nei rapporti tra cittadino e P.A., determinandone le competenze e coordinandone l'attività con quella degli analoghi uffici istituiti dalle Regioni, dalle Provincie e dai Comuni.

Chiunque vi abbia interesse può rivolgersi al Difensore Civico per esporre casi di cattiva amministrazione.

Fermi gli ordinari mezzi di tutela giurisdizionali, il Difensore Civico può proporre la risoluzione di controversie tra i cittadini e la pubblica amministrazione e segnalare agli organi competenti, anche ai fini dell'azione di responsabilità nei confronti dei funzionari dei dipendenti pubblici, i casi di cattiva amministrazione riscontrati.

La legge assicura le condizioni di indipendenza del Difensore Civico e ne disciplina la facoltà di accesso agli Uffici e ai documenti amministrativi per lo svolgimento delle relative funzioni",

ed è testimonianza da un lato di una nuova consapevolezza dell'utilità di uno strumento di tutela "non giurisdizionale" dei cittadini verso le P.A., dall'altro di un inquadramento costituzionale dell'Istituto e delle altre autorità di "garanzia" non ancora definito e chiaro.

b) L'art. 111 va interpretato nel contesto e come norma di integrazione e completamento degli articoli 106 (pubbliche amministrazioni) e 109 (Autorità di garanzia e Organi ausiliari):

"Le pubbliche amministrazioni operano nell'interesse dei cittadini, secondo principi di imparzialità, ragionevolezza e trasparenza.....L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni è disciplinata.....in base a criteri di efficienza, di efficacia e di economicità..... Sono garantiti la conclusione del procedimento entro un termine congruo e con decisione espressa e motivata o con accordo, il diritto all'informazione e all'accesso ad atti e documenti e la partecipazione dei cittadini, l'individuazione del responsabile del procedimento; i rimedi sostitutivi in caso di inerzia" (art. 106).

"Per l'esercizio di funzioni di garanzia o di vigilanza in materia di diritti e libertà,- garantiti dalla Costituzione, la legge può istituire apposite Autorità.

Il Senato della Repubblica elegge a maggioranza dei tre quinti dei suoi componenti i titolari delle Autorità di garanzia e di vigilanza. La legge ne stabilisce la durata del mandato, i requisiti di eleggibilità e le condizioni di indipendenza".

Le Autorità riferiscono alle Camere sui risultati dell'attività svolta" (art. 109).

Con il primo di tali articoli assume rilievo costituzionale l'acquisizione più avanzata e moderna della pubblica amministrazione, intesa esplicitamente come "funzione" che opera nell'interesse dei cittadini sulla base dei requisiti e principi di imparzialità, ragionevolezza, trasparenza, ormai entrate dopo la legge 241/90 nel plafone della cittadinanza e nel costume operativo degli addetti alla P.A.;

con il secondo dei due articoli si ritiene di sovvenire alla diffusa domanda di giustiziabilità nei rapporti con le P.A., evitando per quanto possibile il lungo e costoso ricorso giurisdizionale, per praticare quello reso da una Autorità di garanzia, che agisce con l'autorevolezza della "persuasione" in modo indipendente, esterno ma concomitante all'azione amministrativa.

c) Nella sua recente relazione per il 1997 il Procuratore Generale presso la Corte dei Conti del Veneto, commentando criticamente le previsioni di riforma costituzionale a proposito della Magistratura contabile e in particolare il

pericolo che venga abbandonato l'attuale sistema e la titolarità dell'azione di responsabilità in capo al pubblico ministero contabile, paventava che il "nuovo Pubblico Ministero" venisse indicato nel Difensore Civico; a cui riconosceva invece l'importanza della funzione quale portatore delle istanze dei cittadini nei difficili e complessi rapporti con la P.A. Io credo che la preoccupazione espressa dal Procuratore sia ben argomentata, ma che non trovi fondamento negli esiti della Bicamerale, che attribuisce piuttosto (art.119) tali compiti ai Magistrati della giurisdizione amministrativa.

d) La disciplina dell'art.111 del progetto di legge Costituzionale non conclude e non esaurisce la questione della difesa civica; e tuttavia è il segno del recepimento di una esigenza divenuta matura e visibile; ed è uno stimolo prestigioso ed efficace per dare - attraverso una legge organica del Parlamento - un assetto generale ad un Istituto, che finora ha trovato nelle Regioni per prime il luogo di innovazione, di sperimentazione e di supplenza.

L'attesa e la fiducia è che il successivo percorso parlamentare e referendario della revisione costituzionale confermino su questo punto la scelta dell'articolo 111 e che contemporaneamente prosegua e si concluda l'iter parlamentare sulle proposte di legge per l'istituzione del Difensore Civico.

1.2 Per una legge generale sulla Difesa Civica

Su questo argomento non credo valga la pena di soffermarsi diffusamente, perchè è stato oggetto d'attenzione anche nelle precedenti relazioni. Merita soltanto fare cenno, in breve, a tre questioni:

- presso la I^a Commissione Affari Costituzionali della Camera è iniziato l'esame dell'Atto Camera 619 (Vigneri e altri per l'istituzione del Difensore Civico Nazionale) e delle proposte collegate; è stato nominato il relatore (On.le Cerulli Irelli); è stato costituito un comitato ristretto per l'elaborazione di un testo unificato. Si presume che a breve si svolgano presso la Commissione le relative audizioni.
- l'idea prevalente - e da me condivisa - è quella rivolta ad una disciplina di principi di carattere generale, onde dar luogo ad un sistema di difesa civica a rete, coerente con il principio di sussidiarietà e con la domanda di federalismo e di autonomia, evitando il più possibile esiti ed impostazioni di carattere centralistico e burocratizzato.
- è viva la discussione in ordine alle caratterizzazioni prevalenti da dare al Difensore Civico, confrontandosi al riguardo da un lato indirizzi tesi a conservare all'istituto i caratteri di "tutela, dei diritti dei cittadini verso la pubblica amministrazione, " di promozione ", di persuasione e di mediazione; dall'altra posizioni tese a configurare per esso una funzione di "giustiziabilità" amministrativa, in ragione dell'accrescimento del

contenzioso amministrativo e dell'esigenza di alleggerire il sovraccarico di atti e processi in capo alla giurisdizione amministrativa. Quali che siano gli esiti in ordine alle due questioni appena richiamate, è importante registrare come, dopo vent'anni di una legislazione esclusivamente regionale, si stia dando corso ad una legislazione di principi di carattere nazionale che può concorrere a dare chiarezza, organicità e visibilità ad un istituto che nasce e trova la sua ragion d'essere nei principi di partecipazione, di trasparenza e di tutela dei cittadini.

1.3 - La legge 127/97 - artt. 16 e 17

Del resto che il legislatore si stia ponendo in questa prospettiva è testimoniato altresì dalle recenti innovazioni normative, recate dalla legge 127/97, che - assieme a tante altre e diverse disposizioni in materia di semplificazione dei procedimenti e di riordino della pubblica amministrazione - ha posto in capo ai Difensori Civici regionali nuovi compiti e nuove prospettive.

Mi riferisco, come è noto, agli artt. 16 e 17 (commi 39 e 45) della legge citata; i quali rispettivamente prevedono che i Difensori Civici regionali esercitino, anche nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato, le medesime funzioni che esercitano sulla base degli ordinamenti regionali, "sino all'istituzione del Difensore Civico nazionale" (art. 16); e che attribuiscono al Difensore Civico regionale il compito di attivare il "potere sostitutivo" con la nomina dei commissari ad acta in caso di "ritardo od omissione di compiere atti obbligatori per legge" da parte di Comuni e Provincie (art. 17 comma 45).

Le due disposizioni (ma in particolare la seconda) hanno già dato luogo alla rilevazione di problemi interpretativi e alla delineazione di opinioni controverse.

Ciò che conta in questa breve ricognizione sono le seguenti osservazioni:

1.3.1 - L'art. 17 - comma 45 - Legge 127/97

- L'art.17, con i suoi ben 138 commi eterogenei, è stato approvato in blocco attraverso un voto di fiducia; e, anche perciò, presenta indubbiamente formulazioni non compiutamente sistematiche e coerenti. Ne è testimonianza il fatto che già sono in corso iniziative legislative di modifica e precisazioni (esempio sul comma 38 e 39 dell'art.17) con l'atto Camera 4229. Del resto e in particolare, il richiamo al Difensore Civico

operato nell'art.17 appare del tutto incidentale e strumentale nel contesto di una operazione più complessiva di riordino e di riduzione degli organi di controllo sulla legittimità degli atti degli Enti locali che è stata condotta in modo incisivo e consistente; tant'è che, secondo opinioni prevalenti, ciò rischia di determinare una alterazione-sostanziale alle connotazioni più originarie e congeniali del Difensore Civico (tutore dei cittadini verso la P.A. più e prima che organo di controllo o organo di amministrazione attiva).

• Non stupisce, pertanto, che passando alla fase operativa, si siano appalesate incertezze, difformità di interpretazione e di comportamento, sollecitazioni disparate ad opera di enti locali, di amministrazioni richiedenti l'attivazione del potere sostitutivo, delle regioni, dei CO.RE.CO, degli stessi studiosi.

Si richiamano a titolo esemplificativo - ma anche come presupposto per una riflessione volta a dare certezza e chiarezza alla materia, - da un lato le determinazioni assunte al riguardo dalla Giunta Regionale (Delibera Giunta Regionale n. 3669 del 21 ottobre 1997), con il carteggio che ne è seguito fra la Presidente del Consiglio, il Presidente della I^a Commissione Consiliare; dall'altro la riflessione svolta, anche a tale riguardo, da un gruppo di illustri giuristi, a ciò incaricati dal Consiglio Regionale della Toscana.

E' opinione dello scrivente che - ferma restando ogni altra considerazione - non sia opportuna e coerente una dissociazione di responsabilità e di azione nell'esercizio della attivazione del potere sostitutivo fra la fase preliminare (invito - diffida) in capo ai CO.RE.CO; e quella, conclusiva per la nomina del Commissario ad Acta in capo al Difensore Civico.

Una dissociazione di tal genere - per quanto suffragata al presente dalle inadeguatezze organizzative e professionali dello staff del Difensore Civico - potrebbe dar luogo a incertezze operative e a conflitti di responsabilità non certo auspicabili.

A titolo di memoria per le valutazioni vengono allegati i documenti più significativi sulla questione: la corrispondenza tra il Difensore Civico regionale, la Giunta regionale, la Presidente del Consiglio, il Presidente della Commissione I^a (*allegato B1*); ed il documento di studio redatto da un prestigioso gruppo di giuristi incaricati dalla Regione Toscana (*allegato B2*).

1.3.2 - L'art. 16 - Legge 127/97

Quanto invece all'art. 16 è sufficiente ricordare che:

- richiama una esigenza e prenota un impegno della stessa Camera per l'approvazione di una Legge nazionale sul Difensore Civico;
- riconosce alle Regioni di aver avvertito per prime tale esigenza e di aver finora svolto un ruolo pilota di anticipazione e di supplenza;
- riconosce la Regione come l'ambito territoriale più idoneo e l'istituzione su cui realizzare, nel rispetto delle autonomie e del principio di sussidiarietà, il sistema a rete della difesa civica nazionale;
- impegna i Difensori Civici regionali a riferire, per quanto di competenza, con una propria relazione ai Presidenti delle Camere, in ragione delle incombenze previste dall'art. 16 della legge 127/97.

E', infatti, in ottemperanza a questa disposizione che copia della presente relazione (tenuto conto che questo è il primo semestre di attività così disciplinato) verrà trasmessa ai signori Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

1.4 Forme di tutela e di garanzia non giurisdizionale - Il Contributo del Veneto

Riflessi delle deliberazioni e del dibattito appena citati si sono determinati anche nella nostra Regione, che, peraltro, ha concorso anche con la partecipazione dei suoi più alti rappresentanti (Presidente della Giunta regionale, Presidente del Consiglio) a promuovere lo sviluppo delle idee nella direzione prima indicata.

In particolare ciò è avvenuto con la promozione e organizzazione del convegno "Costituzione, Diritti umani, garanzie - Forme non giurisdizionali di tutela e di promozione (Università di Padova - Palazzo del Bo - Archivio antico), promosso dal Coordinamento Nazionale delle Associazioni degli ex Consiglieri regionali, dalla Associazione degli Ex Consiglieri della Regione Veneto e dal Difensore Civico con lo specifico obiettivo di fornire un contributo di idee al confronto costituzionale, individuando nel sistema delle garanzie non giurisdizionali e nell'istituto del Difensore Civico una soluzione efficace per la tutela e la promozione dei diritti.

Di tale convegno sono in corso di pubblicazione le stampe di un volume presso la casa editrice Cedam di Padova.

Ma, correlativamente, il tema della difesa civica e - più in generale - quello della ricerca di soluzioni paragiurisdizionali e conciliative dei contenziosi - assieme a quello della disciplina delle attività delle autorità amministrative indipendenti - ha trovato modo di estendersi e di intensificarsi anche in altri ambiti e in altre forme espressive.