

**RELAZIONE AL CONSIGLIO REGIONALE SULL'ATTIVITA' SVOLTA DAL  
DIFENSORE CIVICO REGIONALE NEL 1997**

Signor Presidente, Signori Consiglieri Regionali,

l'invio della relazione annuale del difensore civico regionale sull'attività svolta dall'Ufficio nell'anno precedente è un adempimento richiesto dal primo comma dell'art. 5 della L.R. 18.1.1980, n. 7 per far sì che il Consiglio possa dar seguito a quanto la legge dispone al terzo comma del medesimo articolo. La presentazione della relazione è cioè atto preliminare al dispiegarsi della volontà consiliare, la cui sfera d'azione, nel caso specifico, è così puntualizzata dalla legge: "Il Consiglio regionale, esaminate le relazioni e tenuto conto delle osservazioni e dei suggerimenti in esse formulati, adotta le determinazioni di propria competenza che ritenga opportune ed invita i competenti organi statutari della regione ad adottare le ulteriori misure necessarie ...".

Tuttavia l'occasione annuale di presentazione della relazione è anche utile circostanza per offrire al Consiglio l'opportunità di conoscere sia gli sviluppi dottrinali, culturali e politici del dibattito sull'istituto del difensore civico in generale sia gli orientamenti, le prospettive di lavoro, i valori che ispirano l'azione del difensore civico nella nostra regione.

Sotto questo profilo le relazioni annuali accumulano un patrimonio di analisi e di esperienze che in gran parte conserva validità nel tempo. Anzi la messa in evidenza, ogni anno, di qualche particolare aspetto si pone come una tessera di un mosaico che via via si viene costruendo.

Le sottolineature annuali sono dettate a volte dalle motivazioni più significative che sottostanno all'attività svolta e a volte dalle sue criticità più acute: costituiscono sempre elemento sul quale desidero richiamare l'attenzione del Consiglio in modo prioritario.

Tre sono le questioni sulle quali la relazione 1997 si sofferma in vari punti con particolare cura: l'ampliamento delle competenze del difensore civico operato dalla L. n. 127/1997; l'equilibrio tra domanda e offerta di servizio, cioè il tema dell'interdipendenza che lega l'espansione dell'utenza alla disponibilità di risorse dell'Ufficio; il rapporto tra attività del difensore civico e conseguenti adempimenti consiliari.

Sono tre aspetti che richiedono sensibilità nell'analisi e tempestività nelle decisioni per consentire alla nostra regione di tenere il passo nello sviluppo del servizio di difesa civica, servizio che trova sempre più ampio "mercato" in una società matura e consapevole come quella lombarda.

Le tre questioni peculiari della relazione 1997 non danno luogo a tre suoi capitoli, ne costituiscono invece gli elementi costanti che permeano le parti in cui essa è articolata.

Sono dunque accenti che, in maggiore o più tenue grado, si rinvencono in quasi tutti i passaggi delle considerazioni offerte all'esame del Consiglio.

Ho conservato una partizione tematica della materia anche nella relazione sull'attività svolta nel 1997. Ciò consente infatti un approccio in base al peculiare interesse che guida ciascun lettore.

Sotto il titolo **"Contesto politico-istituzionale in cui il difensore civico opera"** si espongono i tratti salienti dell'evoluzione istituzionale che fa da cornice anche all'opera del difensore civico.

Nella seconda parte, **"Dai problemi ai rimedi"**, sono illustrati alcuni interventi, esemplificativi di tematiche d'interesse generale, svolti dall'Ufficio nello scorso anno.

L'efficienza dell'azione del difensore civico deriva in gran parte dalla fluidità dei rapporti che si instaurano tra cittadini-difensore civico-enti sui quali il difensore civico effettua gli interventi. Tra questi, in particolare, quelli inclusi nella sfera di competenza primaria, cioè le strutture della regione, siano gli organi istituzionali sia l'apparato tecnico-burocratico. Analisi in proposito sono oggetto della terza parte, **"Rapporti con gli organi della regione"**.

Dalla metà del 1997 rientrano nella competenza primaria del difensore civico anche gli interventi nei confronti delle amministrazioni periferiche dello stato. Su questa attività si sofferma la relazione nell'ambito della quinta parte, ove

sono trattati i **"Rapporti con gli altri enti"**, che peraltro considera anche gli interventi per i quali l'Ufficio ha interloquuto con le amministrazioni locali.

**"Comunicare la difesa civica"** è dimensione essenziale per la sua efficacia. Perciò in questa quarta parte della relazione si dà continuità alle considerazioni avviate nella relazione 1996, specificando quali iniziative di informazione e sensibilizzazione hanno cominciato a concretizzarsi nel 1997.

Oltre cento amministrazioni locali hanno ormai attivato il servizio di difesa civica in Lombardia. L'orizzonte regionale appare il più adeguato per promuoverne ulteriormente la diffusione ed il consolidamento. Nella sesta parte, **"Una strategia di sviluppo del servizio di difesa civica in Lombardia"** mi sono soffermato sulla questione per proporre agli organi regionali quali iniziative potrebbero contribuire all'affermazione di questo disegno.

Le **"Considerazioni conclusive"**, il cui fondamento analitico e documentale si trova nelle **"Appendici"**, riconducono ad una sintesi panoramica sia gli aspetti illustrativi e informativi dell'attività svolta dall'Ufficio, sia le considerazioni propositive offerte all'analisi e alle decisioni del Consiglio regionale. Ne auspico una tempestiva e attenta valutazione con il solo proposito di rendere sempre più diffuso e migliore il servizio che coi miei collaboratori, competenti e impegnati, considero dovuto ai cittadini lombardi e a tutti coloro che vivono ed operano nella nostra regione.

## 1. CONTESTO POLITICO-ISTITUZIONALE IN CUI IL DIFENSORE CIVICO OPERA

### a) Istituzioni e società

Ciò che in particolare connota l'attuale momento istituzionale è l'attività parlamentare sul testo elaborato dalla commissione bicamerale per le riforme costituzionali, dibattito inteso a produrre riforme in grado di raccogliere, nel parlamento e nel paese, quei vasti consensi che devono essere propri di una incisiva revisione della carta fondamentale.

In questo ambito si collocano anche le discussioni che si stanno svolgendo sul sistema delle garanzie di cui è parte connotata da particolare criticità la questione "giustizia".

In proposito però si sono sviluppate iniziative legislative precedenti o parallele ai lavori della commissione bicamerale, con l'intento di incidere sulle modalità e sui tempi di esercizio della funzione giudiziaria all'interno del quadro costituzionale vigente.

L'istituzione del **giudice unico** per i processi di primo grado, con la conseguente soppressione delle preture, operata allo scopo di recuperare efficienza all'interno del sistema giudiziario (concentrando i magistrati e il personale amministrativo a disposizione) ha prodotto vivaci reazioni anche da parte degli avvocati.

E' stato detto che è enorme il potere che gli viene affidato, sol che si consideri che può decidere da solo reati punibili sino a 20 anni di carcere (mentre l'attuale pretore ha competenza per reati punibili sino a 4 anni).

Viene definito un atto di grande imprudenza istituzionale.

L'avvio della riforma è differito al 2 gennaio 1999 per consentire di intraprendere iniziative volte a liberare quanto più possibile il nuovo ufficio giudiziario dal peso degli arretrati.

Vanno in questa direzione anche le disposizioni contenute nella proposta di legge con la quale si intende assegnare al giudice di pace le cause pendenti in pretura alla data del 30 aprile 1995, ad eccezione delle controversie in materia di possesso, di locazione ed altre, che saranno devolute alle "sezioni stralcio" presso i tribunali.

A queste dovrebbero aggiungersi altre iniziative perchè l'introduzione del giudice unico possa restituire funzionalità al sistema giudiziario.

Non ha suscitato consensi maggioritari la proposta di istituire un **garante per la legalità e trasparenza**. Il garante - previsto nel testo unificato messo a punto dalla "Commissione speciale per l'esame delle proposte di legge recanti misure per la prevenzione e la repressione dei fenomeni di corruzione" - non è passato indenne nei primi passaggi dell'iter parlamentare.

Il garante avrebbe dovuto tenere un'anagrafe patrimoniale relativa a 100 mila persone e ai loro familiari. Così come avrebbe dovuto conservare le dichiarazioni dei redditi, dati sui depositi bancari, postali e così via.

Le funzioni dell'ex "gendarmone" (come è stato chiamato il garante anticorruzione) sono state poi inserite in un contesto "decentrato", poichè mirano a stimolare e coordinare i controlli interni delle singole amministrazioni, piuttosto che attribuire dei controlli penetranti esercitati da un organismo esterno.

L'attuale orientamento è nel senso di privilegiare il controllo sul perseguimento dei risultati dell'attività amministrativa, al posto di quello formale e cartaceo.

Le riforme costituzionali proposte vanno in questo senso, quando affermano la responsabilità dei pubblici funzionari anche per i risultati della loro attività (art. 107, comma 2 del progetto della bicamerale), in antitesi al modello tuttora vigente della responsabilità legata alla sola legittimità formale.

b) Dalle riforme legislative degli anni '90 al decentramento

La legislazione dei primi anni '90, rispondendo ad esigenze che la dottrina aveva, peraltro, avvertito sin dagli anni '70, si è preoccupata di modificare il modo di essere e

di porsi della pubblica amministrazione soprattutto nei confronti del cittadino.

Alludo alle leggi n. 241/1990 sul procedimento amministrativo, n. 142/1990 sulle autonomie locali, n. 146/1990 sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali, al decreto legislativo n. 29/1993 sulla razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche, alla legge n. 20/1994 in materia di controlli, nonché ai provvedimenti relativi all'istituzione degli "Uffici per le relazioni con il pubblico", alle carte dei servizi, etc.

L'esigenza di riformare l'intero quadro istituzionale, la necessità di regolamentare procedure volte a disciplinare nel dettaglio i rapporti istituzionali ha però contribuito negli ultimi anni ad abbassare i livelli di efficienza delle pubbliche amministrazioni.

Sicchè il legislatore ha adottato misure per la semplificazione e lo snellimento dell'attività amministrativa, prevedendo la realizzazione di un articolato decentramento, meccanismo insostituibile per affrontare la complessità dei moderni sistemi socio-economici.

Il decentramento delle funzioni consente di evitare strette decisionali al centro e di rendere più flessibile l'azione pubblica.

La domanda sociale è cresciuta, si è diversificata, richiede risposte rapide che non possono essere più gestite da strutture burocratiche centralizzate: occorre una



equilibrata suddivisione di compiti, poteri e responsabilità tra le diverse istituzioni.

La legge definisce le materie riservate alle amministrazioni statali, prevedendo, per le altre, che la devoluzione comprenda tutti i compiti relativi alla cura degli interessi e la promozione dello sviluppo delle comunità regionali e locali.

Il pacchetto Bassanini sul federalismo amministrativo e sulla semplificazione amministrativa ha messo in moto un processo di riforma della pubblica amministrazione di portata dirompente.

Solo oggi, a quasi un anno di distanza dalle due leggi (Bassanini), con il varo dei primi provvedimenti attuativi, (decreti legislativi e regolamenti di semplificazione) si comincia ad intravedere la reale consistenza della riforma, il cui monitoraggio è affidato ad una commissione parlamentare composta di venti senatori e venti deputati.

#### c) Il difensore civico regionale e le novità legislative

Nel corso del 1997 si è manifestato un crescente interesse nei confronti dell'istituto del difensore civico da parte delle forze politiche e della stessa dottrina.

Si radica viepiù la cultura del difensore civico come strumento di tutela alternativa, come strumento di "giustizia

nell'amministrazione", appunto nel solco della tendenza al decentramento sopra cennato.

Vale la pena accennare ad un altro strumento di tutela, contenuto nella proposta di legge n. 3987, "Disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti", presentata alla camera dei deputati il 10.7.1997.

La detta proposta di legge prevede - tra l'altro - la legittimazione ad agire a tutela degli interessi collettivi dell'associazione dei consumatori e degli utenti e la possibilità di esperire la procedura di conciliazione dinanzi alla camera di commercio (art. 3), nonché il diritto di accesso ai documenti e di partecipazione al procedimento amministrativo (art. 4).

Per quanto riguarda specificamente il difensore civico, vanno riferite le grosse novità introdotte dalla legge n. 127/1997 (c.d. Bassanini bis) e precisamente:

- l'art. 16 ha dato veste ad un'attività che in parte già svolgeva, disponendo che, in attesa della istituzione del difensore civico nazionale, il difensore civico regionale esercita la sua funzione di tutela anche nei confronti delle amministrazioni periferiche dello stato (con esclusione di quelle della difesa, sicurezza pubblica e giustizia).

Ciò richiede un'attività di raccordo e di coordinamento con gli uffici decentrati dello stato.

Le prefetture delle varie province della regione Lombardia hanno collaborato, inviando l'elenco dei vari uffici, i cui

titolari sono già stati sentiti nel corso dell'incontro tenutosi il 15.12.1997 nella sala Pirelli del palazzo della Giunta regionale.

- Il **comma 45** dell'art. 17 ha attribuito al difensore civico regionale (sostituendolo al Co.re.Co.) il potere di nominare commissari ad acta, qualora i comuni e le province ritardino o omettano di compiere atti obbligatori per legge.

Tale norma ha ingenerato dubbi e perplessità di ordine istituzionale ed operativo.

Basti pensare che nel 1996 il Co.re.Co. era stato investito di circa 20 richieste di nomina di commissari ad acta solo in materia di bilancio e conto consecutivo. Mentre a seguito dell'entrata in vigore della suddetta norma, all'Ufficio sono pervenute richieste di nomina di commissari ad acta per le ragioni più disparate (recupero crediti, morosità contributiva di alcuni enti nei confronti dell'INPDAP, etc.).

Sicchè, allo scopo di evitare i contrasti e soprattutto il contenzioso che iniziative non legittime dell'Ufficio avrebbero potuto provocare in ragione di una non adeguata applicazione della suddetta disposizione, con apposita relazione (cfr. punto 3.1.2) ho richiamato l'attenzione del Consiglio regionale sulla opportunità - tra l'altro - di disciplinare con legge i casi in cui il difensore civico nomina i commissari ad acta (così come lo stesso Consiglio ha fatto per il Co.re.Co con L.R. n. 20/1993 artt. 34 e

39), nonchè le modalità della nomina stessa e dei relativi compensi (come è stato fatto con la DGR n. 28676 del 19.5.1997 in materia di concessioni edilizie).

d) Iniziative de iure condendo

La commissione parlamentare per le riforme costituzionali (c.d. bicamerale) ha introdotto il difensore civico nel testo costituzionale nella seduta del 23.10.1997, disponendo - all'art. 111 - che "la legge può istituire l'ufficio del difensore civico quale organo di garanzia nei rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione".

Il detto articolo 111 rientra nel titolo V, sez. II "Autorità di garanzia e organi ausiliari" del nuovo testo costituzionale.

Si è convenuto, nel corso del dibattito, che nella realtà delle moderne società complesse, il sistema delle garanzie non può essere rimesso alla sola giurisdizione: occorrono sistemi alternativi di tutela (Pellegrino).

Aboliti nel nuovo testo costituzionale tutti i controlli preventivi, tenuto conto del carico esorbitante del contenzioso giudiziario, è apparsa opportuna l'istituzione del difensore civico come organo che concorra a prevenire il contenzioso, promuovendo la tutela dei diritti del cittadino sia nei confronti dell'inefficienza e delle omissioni della pubblica amministrazione sia esercitando un controllo ex

post, che induca l'amministrazione a riesaminare il proprio comportamento o la propria decisione.

Il controllo o la promozione dell'efficienza dell'attività amministrativa non escludono il controllo e la promozione anche della legalità e della sua tutela.

La commissione affari costituzionali della camera nella seduta del 4.6.1997 ha deliberato di costituire un comitato ristretto con l'incarico di esaminare le molteplici proposte di legge (che sono state abbinate) su "Istituzione del difensore civico nazionale".

Il dibattito si incentra in particolare sulla natura giuridica del difensore civico: deve essere mero sollecitatore degli interventi dell'amministrazione attiva ovvero un organo di vera e propria amministrazione giustiziale?

Secondo l'on. Cerulli Irelli, relatore in commissione, quest'ultima è la connotazione che deve essere attribuita al difensore civico, il quale non deve esercitare solo funzioni conoscitive e sollecitatorie, ma giustiziali. Occorre inoltre prevedere - a suo parere - che l'istanza del difensore civico interrompa il termine di decadenza di 60 giorni per il ricorso al giudice amministrativo.

Da più parti, anche a livello politico, è stata sottolineata l'assenza nell'ordinamento italiano di istituzioni o organi di amministrazione giustiziale, preposti cioè non alla tutela giurisdizionale, ma alla composizione in via amministrativa di controversie con l'amministrazione

muovendo da una posizione di terzietà. Organi ed istituzioni con competenza di "secondo grado", chiamati a conoscere procedimenti già conclusi o comportamenti inopportuni, illeciti, o comunque inerti, della pubblica amministrazione, e non già chiamati, come gli organi di amministrazione attiva alla cura di concreti interessi.

Organi caratterizzati dall'essere strutture amministrative, connotate da imparzialità e terzietà e investite del potere decisionale, che esercitano con l'elasticità propria della funzione amministrativa.

Un dibattito aperto dunque, che segnala un'esigenza reale alla quale sinora è mancata una risposta concreta.

## **2. DAI PROBLEMI AI RIMEDI**

### **2.1 Per gli inquilini dell'ALER non vale l'autocertificazione**

Nel corso del 1997 sono pervenute all'Ufficio alcune istanze che prospettavano problemi inerenti alla richiesta di documentazione che l'ALER (già IACP) di Milano periodicamente rivolge agli assegnatari degli alloggi in occasione dell'aggiornamento dell'anagrafe dell'utenza. Si tratta di un accertamento che, in base all'art. 14 ter della L.R. 5.12.1983, n. 91, l'ente gestore di alloggi di edilizia residenziale pubblica deve effettuare, almeno biennialmente, al fine di collocare gli inquilini nella fascia di reddito che loro compete e di apportare i conseguenti adeguamenti del canone di locazione.

In particolare è stata segnalata la mancata applicazione, da parte dei funzionari dell'ALER di Milano, delle norme relative alla c.d. autocertificazione contenute nella L. 4.1.1968, n. 15 e richiamate dalla L. 7.8.1990, n. 241.

A titolo esemplificativo, si indica il caso del signor A.M., al quale è stato richiesto di produrre il certificato di matrimonio del figlio, non essendo stata accettata dagli uffici della competente zona amministrativa decentrata dell'ALER la relativa dichiarazione sostitutiva.

Analoga è la situazione esposta dal signor B.T., il quale non ha potuto produrre in luogo del certificato di residenza una dichiarazione sostitutiva, che è stata respinta dall'ufficio addetto alla ricezione della documentazione richiesta per l'aggiornamento dell'anagrafe dell'utenza.

L'Ufficio ha osservato che in entrambi i casi avrebbe potuto essere applicato l'art. 2 della citata L. n. 15/1968, che prevede, tra l'altro, la possibilità che l'interessato autocertifichi la residenza nonchè lo stato di coniugato mediante una dichiarazione sottoscritta dal medesimo.

E' stato rilevato, inoltre, che nelle descritte fattispecie ricorrevano i presupposti necessari per l'applicazione dell'art. 18 della L. n. 241/1990, che stabilisce l'acquisizione d'ufficio da parte del responsabile del procedimento dei documenti o di copia di essi in possesso dell'amministrazione procedente o anche di altre amministrazioni, attestanti fatti, stati o qualità dichiarate dal soggetto interessato.

Richiesto di chiarire i motivi per i quali non era stata data attuazione alle norme dianzi citate, l'ALER ha inviato all'Ufficio una comunicazione, con cui si precisava quanto segue: "Questo Ente, con disposizione della Direzione Generale del 24.1.1992, ha stabilito che tutte le dichiarazioni sostitutive di certificazione dovranno, per produrre effetto, essere certe ovvero assoggettate ad accertamento d'ufficio.