

Questa, in realtà, ha varato un testo che ha anche ottenuto l'approvazione delle altre commissioni competenti, tranne (alla data di stesura della presente relazione) la commissione bilancio.

Tuttavia tale testo ha già incontrato forti critiche da parte di organismi qualificati, e cioè le conferenze dei presidenti dei Consigli regionali e delle giunte regionali oltre che da qualificati rappresentanti di altri poteri dello Stato, anche in nome del pericolo di una eccessiva proliferazione dei garanti. ⁽¹⁾

In linea generale chi scrive di poter dire, come contributo suggerito dall'esperienza personale, che il meccanismo costruito dal disegno di legge, che prevede una piramide di difensori civici dal livello locale (comuni, province, comunità montane) a quello regionale ed a quello statale, appare idoneo (come sopra anticipato) a fornire un sistema completo di garanzie per i cittadini; anche la conferma a titolo definitivo dell'attribuzione al difensore civico regionale della competenza sugli uffici statali periferici pone in essere uno strumento di intervento agile ed incisivo, che il difensore civico nazionale con competenza diretta non sarebbe certamente in grado di realizzare; quest'ultimo, invece, appare

(1) Per una più completa informazione viene riportato in appendice il testo del d.d.l. approvato dalla prima commissione della camera dei deputati.

idoneo per gli interventi a livello centrale, cioè nei confronti dei ministeri ed organismi parificabili.

Per converso appare assolutamente necessario salvaguardare l'autonomia normativa e l'indipendenza funzionale delle regioni e dei difensori civici da esse nominati, pur nell'ambito di una legge quadro che fissi soltanto i principi generali della civica difesa.

Ciò va detto, naturalmente, in speciale misura per le regioni e provincie autonome, ma vale anche per tutte le altre.

L'utilità di un sistema diffuso di difesa civica risulta evidente se si tiene conto della funzione propria dell'istituto, che non è quella di costituire l'ennesima authority destinata (come tutte le altre) ad operare in uno specifico settore, ma serve ad assistere, ad accompagnare si potrebbe dire, il cittadino in tutti i suoi rapporti con i pubblici poteri, che possono spaziare in tutti i campi dell'amministrazione pubblica: massimamente tale istituto può essere utile nei confronti dei cittadini meno dotati delle conoscenze necessarie per districarsi nella giungla della burocrazia, la quale costituisce ancora (e forse in qualche misura costituirà sempre) un leviatano inaccessibile a chi non sia dotato della chiave necessaria per penetrarvi: chiave che è ben difficile da conquistare, se è vero - come è vero - che anche le persone più esperte

rischiano a volte di non orientarsi, e debbono comunque applicare studio e pazienza per venire a capo dei problemi, oltre al necessario (ma quanto raro) buon senso: cosa che gli esempi riportati nella parte seconda dimostrano ampiamente.

Va anche anticipato, perché è comprovato dall'esperienza diretta, che il bisogno del cittadino di essere assistito è causato anche dal persistere di un atteggiamento negativo in larghi strati della pubblica amministrazione, presso la quale sopravvive l'atteggiamento di considerare il caso sottoposto dal cittadino come una semplice pratica da evadere, e non come un caso umano da affrontare e risolvere nel modo migliore e più rapido.

Tale atteggiamento, dispiace dirlo, è ancora assai più diffuso di quanto dovrebbe.

Data tale situazione, e se si considera che ancora oggi nessuna struttura di civica difesa esiste a tutela del cittadino nei confronti delle amministrazioni centrali dello Stato, la necessità di istituire il difensore civico nazionale risulta lampante, in quanto gli altri sistemi di garanzia (dal ricorso gerarchico a quello giurisdizionale) si sono ormai rivelati del tutto inadonei per i tempi ed i costi che comportano.

1.2) i poteri del difensore civico

Il dibattito in corso (e che si vorrebbe maggiormente partecipato, anche a livello della dottrina giuridica) si appunta anche sulla opportunità di concedere o meno maggiori poteri al difensore civico, sostenendosi da taluni che questi dovrebbe essere munito di potestà decisorie nel merito, o quanto meno nel rito, e contrastandosi risolutamente da altri tale eventualità.

Ripetendo cose già dette nella relazione precedente si osserva che una trasformazione del difensore civico in una istanza giurisdizionale è certamente da evitarsi per l'inopportunità di una proliferazione di magistrature (oltre che per la sicura illegittimità costituzionale).

Ciò non esclude che un qualche potenziamento dell'istituto sia auspicabile; cito in proposito l'attribuzione della potestà di sospensione temporanea ed improrogabile dell'esecutorietà degli atti durante il corso della procedura davanti al difensore civico, la sospensione altresì del termine per proporre il ricorso giudiziario, l'effetto interruttivo della prescrizione da riconoscersi al ricorso (scritto) presentato al difensore

civico, l'attribuzione espressa di una potestà conciliativa anche attraverso la potestà di procedere anche a tal fine, alla convocazione di tutte le parti per procedere ad esame congiunto.

E' stato già osservato ripetutamente che si nota con una certa frequenza, nell'ambito degli uffici appartenenti alle varie amministrazioni locali e statali, il perdurare di un atteggiamento rigidamente ancorato alla lettera della legge, scarsamente responsabilizzato, e sopra tutto poco sensibile alle conseguenze, per il cittadino, di una interpretazione rigidamente formalistica che non tenga conto dei reali obiettivi dell'attività amministrativa.

Si è anche ricordato, nella parte seconda, qualche caso concreto: richiamiamo quello dell'I.C.I. corrisposta per errore formale da soggetto diverso da quello obbligato (come il marito anche per conto della moglie ma non a nome di essa), in cui l'entrata per l'ente pubblico è stata esattamente quella dovuta, ma ciò non ha impedito l'esazione, con l'aggravio delle sanzioni, a carico del debitore formalmente insolvente, accompagnata spesso, addirittura, dalla mancata restituzione dell'eccedenza a chi, alla lettera, aveva pagato più del dovuto. Quest'ultima iniqua conseguenza ha potuto accadere perché il termine della prescrizione per i crediti del privato è più breve di quello che opera

nei confronti della pubblica amministrazione, altra disposizione che perdura anche se è ispirata ad una vieta concezione autoritaria dell'ente pubblico.

In casi come questo sarebbe necessario, in principalità, che il funzionario pubblico avesse la sensibilità di avvertire l'ingiustizia della soluzione meramente formalistica e si astenesse dal perseguirla, a ciò legittimato dalla mancanza di danno per le casse dell'ente (è ovvio che se invece sussistesse un danno il discorso sarebbe diverso).

Non sarebbe male che una apposita norma lo autorizzasse a ciò (dovrebbe essere una norma redatta nello stesso spirito dell'articolo 27 del D.P.R. 22 settembre 1988, n. 448 sul proscioglimento dei minori per irrilevanza del fatto - reato; tale disposizione costituisce la prova della mutata sensibilità, nei tempi più recenti, nei confronti della sostanza rispetto alla forma).

Sarebbe inoltre opportuno che venisse prevista anche la possibilità di un suggerimento, nel senso sopra auspicato, da parte del difensore civico al funzionario, il quale, ove ritenesse di discostarsene, avrebbe l'onere di fornire una adeguata motivazione.

Anche senza la disposizione di cui sopra chi scrive ha cercato di richiamare, nei casi più clamorosi, l'amministrazione al rispetto

dell'equità purché essa non fosse contrastante con norme inderogabili; ma le esortazioni in tal senso non hanno sortito effetto, poiché di regola l'amministrazione interessata ha preferito ancorarsi ad una applicazione letterale della norma.

1.3) l'atteggiamento della burocrazia

E' stato detto di recente, e con ragione, che il modus operandi della burocrazia non è così negativo come si è portati a credere, perché anzi quest'ultima con il suo rigore ha costituito a volte un ostacolo per l'occupazione dello Stato da parte della politica e, peggio, della criminalità.

Ciò non toglie tuttavia che certi eccessi di mentalità formalistica ormai sorpassati nel tempo dovrebbero essere finalmente abbandonati, cosa che non sempre accade.

In particolare nei contatti con i vari uffici amministrativi si nota più di una volta la mancanza di volontà nell'assunzione delle proprie responsabilità, accompagnata talora anche da atteggiamenti sfuggenti

che tendono ad avvolgere le questioni in cortine fumogene entro le quali è difficile riuscire a districarsi.

Naturalmente ciò non accade sempre, ma si verifica ancora in un certo numero di casi, mentre non dovrebbe più trovare posto in una struttura che dovrebbe integrarsi nell'Europa del nuovo millennio.

Le manifestazioni dell'atteggiamento lamentato sono le più varie e vanno da atteggiamenti verbali insofferenti dei funzionari verso il cittadino postulante (magari querulo e noioso, ma che deve pur sempre essere rispettato, e che in caso contrario viene sovente a sfogarsi in questo ufficio), a comunicazioni scritte redatte ancora in gergo incomprensibile, ad un esagerato uso dell'istituto della privacy (che ha incontrato in brevissimo tempo un incondizionato successo presso i burocrati), invocata a ragione ed a sproposito per rifiutare informazioni anche allo stesso titolare della privacy stessa, ad un atteggiamento, in buona parte già a livello psicologico, di aprioristica fede nell'operato della pubblica amministrazione che si assume ancora sorretto dalla presunzione di legittimità fino a prova del contrario; questa viceversa appare, nella sua rigidità, ormai superata dalle nuove concezioni dello Stato, e viceversa costringe il cittadino, talvolta, ad una probatio

diabolica laddove un semplice accertamento di ufficio risolverebbe il problema.

Quello che ancora non è stato recepito da tutti i pubblici funzionari è la necessità che l'operato dell'amministrazione deve essere volto a realizzare l'interesse del cittadino, oltre a quello dell'amministrazione a cui si è preposti.

Come scrivevo nella relazione dell'anno scorso è necessario un ulteriore sforzo di aggiornamento culturale dell'apparato burocratico, che si affianchi alla meritoria attività di aggiornamento legislativo, la quale è ancora in corso ma ha già conseguito risultati importantissimi, però non del tutto, fino ad oggi, recepiti dai destinatari.

Tutto ciò si traduce, nei rapporti fra questo ufficio e le pubbliche amministrazioni, poche volte in un silenzio totale di queste ultime, molte volte invece in ritardi nella risposta, che perviene soltanto dopo uno o più solleciti, certe volte ancora in un rifiuto - in se legittimo, ma a volte non giustificato dal tenore delle norme invocate - del suggerimento proposto, altre volte (non pochissime) in assicurazioni positive non seguite da alcun fatto concreto.

Naturalmente vi sono poi i casi, non pochi anche se manca una esatta rilevazione statistica che si sta cercando di impostare, in cui

vengono fornite spiegazioni convincenti dell'operato seguito dall'amministrazione, ovvero vengono accolti i suggerimenti formulati.

Ma abbastanza numerosi sono i casi, sopra delineati, di mancata risposta o di mancato adeguamento alla soluzione verbalmente delineata.

In questi casi questo ufficio interviene con il ricorso, anche reiterato, all'esame congiunto, al fine di spingere l'amministrazione ad adottare una decisione. Lo strumento funziona, nel senso che la convocazione non va mai deserta, ma dopo, a volte, ricomincia l'inerzia.

In ogni modo il bilancio dell'attività svolta non è certo negativo, anzi tutt'altro, e numerose lettere o telefonate pervenute all'ufficio da cittadini che hanno visto risolto il loro problema testimoniano la utilità della civica difesa.

2) le modalità operative dell'ufficio

2.1) La forma degli interventi

Senza ripetere tutto quello che è già stato scritto in proposito nella relazione precedente, che conserva peraltro piena validità, è sufficiente ribadire che l'operato di questo ufficio si ispira in maniera totale al criterio della libertà di forma: le richieste possono essere presentate per iscritto, (come accade raramente) od a voce, ma anche per fax o telefono, e ricevono tutte evasione.

Ai soli fini di una necessaria documentazione le richieste verbali vengono riassunte, nei loro elementi essenziali, in un appunto redatto dalla persona (difensore civico od uno dei collaboratori) che ascolta il cittadino richiedente: A ciò segue un intervento scritto, ma molte volte anche soltanto verbale (ad esempio telefonico) presso l'ufficio competente.

Si cerca, sovente con successo, di andare in tal modo all'essenza del problema senza le pastoie connaturate alla trattazione della pratica

secondo schemi burocratici, a patto che anche da parte dell'ufficio amministrativo destinatario della richiesta vi sia una identica buona volontà e che non sia necessario puntualizzare in forma scritta determinati aspetti della questione per ottenere una più esatta risposta.

In ogni modo vale sempre la regola che consiglia di adoperare la forma più semplice che consenta di pervenire alla soluzione del singolo caso.

E' indubbio che se in futuro il ricorso al difensore civico ovvero l'intervento di questi fossero destinati a produrre determinati effetti giuridici (come la sospensione di un atto o simili) sarà necessario l'impiego di una forma determinata (quella scritta); ma anche in tal caso dovrà sempre valere il principio della massima libertà compatibile con il risultato desiderato.

Il lavoro dell'ufficio è molto intenso ed in costante aumento, come è stato evidenziato in precedenza.

Di fronte a tale situazione permane la ristrettezza di personale già lamentata nella relazione precedente.

Il numero delle persone che prestano la loro opera per il difensore civico non è ancora stato aumentato, anche se tale necessità è stata

ripetutamente riconosciuta dalla presidenza del consiglio regionale: ciò è avvenuto per la limitatezza di personale regionale disponibile, ma sta di fatto che nessun commesso, due sole dattilografe e due funzionari, oltre al dirigente, non sono sufficienti per il tempestivo disbrigo del lavoro corrente e la presenza in tutti gli uffici distaccati.

Non rimane altro che rinnovare la richiesta di potenziamento, nella speranza che maturino finalmente le condizioni che rendano possibile il suo accoglimento.

Nel concludere lo scrivente desidera sottolineare il costante e forte impegno di tutti gli addetti all'ufficio, anche nel fare fronte alle sopra illustrate difficoltà operative derivanti dalla ristrettezza dell'organico, e formulare nei confronti di tutti il più vivo ringraziamento.

Analogo sentimento va manifestato anche quest'anno nei confronti degli operatori addetti agli organismi collaterali presieduti, in relazione alla propria carica, dallo scrivente, quali il comitato nomadi e zingari e la consulta psichiatrica della U.S.L. n. 3.

Un riconoscimento particolare va al geom. Vincenzo Gentile, nuovo dirigente dell'ufficio, per la costante e validissima opera di impulso e controllo da lui svolta, che si è manifestata anche nella collaborazione

alla stesura della presente relazione, con particolare riferimento alla sua seconda parte.

Infine un ringraziamento per l'attenzione ed un vivo saluto al consiglio regionale, cui la presente relazione è istituzionalmente destinata, al parlamento nazionale per la parte relativa ai rapporti con l'amministrazione statale, ed a tutti gli altri destinatari.

Genova, 15 febbraio 1999

(Roberto Sciacchitano)