

RELAZIONE
SULL'ATTIVITÀ SVOLTA
DAL DIFENSORE CIVICO DELLA REGIONE LOMBARDIA
(Anno 1998)

**RELAZIONE AL CONSIGLIO REGIONALE SULL'ATTIVITA'
SVOLTA DAL DIFENSORE CIVICO REGIONALE NEL 1998 (ART. 5
DELLA LEGGE REGIONALE 18 GENNAIO 1980, N. 7)**

Signor Presidente, Signori Consiglieri regionali,

L'invio dell'annuale relazione del Consiglio costituisce il momento più significativo e simbolico in cui si esprime la collaborazione del difensore civico nei confronti del supremo organo della regione. E' infatti questa l'occasione che l'ordinamento offre al difensore civico per far sì che il patrimonio di temi trattati, di problemi analizzati, di interventi effettuati e di rapporti intercorsi coi più vari soggetti venga ordinato, selezionato e commentato per portarlo all'attenzione e alla valutazione dell'assemblea affinché possa trarne spunti per le decisioni di propria competenza.

La relazione sull'attività svolta nel corso del 1998 è dunque la sede ove la collaborazione si dispiega sia sul piano dell'informazione sia sul piano della proposta.

Presento questo documento, che illustra dettagliatamente l'attività di un anno rivelatosi particolarmente impegnativo, testimoniando innanzitutto l'alta professionalità e la volontà partecipe e costruttiva dei miei collaboratori. Non è una affermazione formalisticamente rituale, è invece espressione della consapevolezza di un fatto ben preciso: il difensore civico non si identifica nella persona titolare dell'incarico ma in un sistema professionale organicamente strutturato che si fonda su un alto grado di competenza, di capacità al dialogo, di motivazione al servizio in tutti coloro che ne fanno parte.

Ciò è stato avvertito in modo del tutto particolare quando, nel corso dell'anno, improvvise pratiche gestionali hanno sottratto all'Ufficio parte importante delle risorse professionali di consolidata esperienza.

Purtroppo da questa circostanza — alla quale non è stato ancora posto rimedio — è sortita la necessità di sospendere gli interventi in alcuni settori, con evidente disagio dell'utenza.

Le vicende del 1998 hanno quindi confermato che la possibilità di continuare ad offrire un servizio qualificato e tempestivo ai cittadini — che lo richiedono in misura sempre più ampia e in forme sempre più consapevoli — poggia in modo decisivo sulle opzioni che saranno fatte dagli organi regionali a seguito dell'esame delle proposte di ristrutturazione organizzativa e di revisione ordinamentale che ho da tempo formulato e presentato. Auspico che la sensibilità più volte riscontrata si esprima ora sul piano operativo e sul piano dell'iniziativa legislativa.

La relazione sul 1998 è permeata perciò dall'esigenza di costruire nuovi meccanismi che consentano di tenere in costante equilibrio la domanda di servizio e la capacità di offrire adeguate risposte.

È certamente un traguardo alla portata della Lombardia, regione ove la dialettica tra società e istituzioni si sostanzia in dinamiche feconde di soluzioni innovatrici.

L'alto grado di visibilità che caratterizza l'esperienza regionale lombarda in materia di difesa civica è una ragione ulteriore di stimolo per pervenire rapidamente a congrue decisioni, specie in una fase di rinnovato dibattito in sede parlamentare sull'ordinamento della difesa civica nel nostro paese.

Proprio da qui prende avvio la relazione. Nella prima parte — *Quale ruolo per la difesa civica: i punti cruciali di un ordinamento in corso di definizione* — sono sintetizzati i termini essenziali del dibattito culturale e politico che si è

sviluppato in modo particolare nel 1998 con l'obiettivo di dotare anche l'Italia di una legge organica sul difensore civico.

L'illustrazione dell'attività svolta nei settori ove l'Ufficio è stato maggiormente impegnato occupa la seconda parte: *Dai problemi ai rimedi*. Per ogni settore vengono indicate le problematiche affrontate non più frequenza, la tipologia dei soggetti che hanno stimolato gli interventi, il grado di collaborazione prestata dai destinatari degli interventi stessi. Quando suggerito dalla particolare rilevanza, del settore sono segnalate anche le innovazioni legislative intervenute nel 1998 così come sono ricordate le proposte dall'Ufficio o i casi di interesse generale.

Considerazioni sulle caratteristiche delle relazioni che si sono instaurate nello svolgimento dell'attività sono esposte nella terza (*Rapporti con gli organi della Regione*) e nella quarta parte (*Rapporti con altri enti*).

In un anno contraddistinto, come già detto, dalle questioni poste dal crescente squilibrio tra domanda e offerta di servizio, la quinta parte della relazione (*Per un'organizzazione della struttura del difensore civico regionale coerente con l'evoluzione della domanda di servizio*) propone un orientamento per superare le difficoltà denunciate.

L'azione svolta sul piano dei rapporti con i difensori civici locali operanti in Lombardia è illustrata nella sesta parte (*Per lo sviluppo e il consolidamento della rete dei difensori civici locali*) ove affiorano anche orientamenti per il prossimo futuro.

Le "Considerazioni conclusive" ripercorrono sinteticamente dati, problemi e proposte in modo da evidenziare al Consiglio da un lato ciò che è stato fatto e, dall'altro lato, ciò che, a mio avviso, potrebbe utilmente essere fatto nella prospettiva di offrire un sempre più adeguato servizio di difesa civica nella nostra regione.

L' *Appendice* raccoglie, infine, analitiche informazioni che, se per un verso, completano il quadro dato dalla relazione, per un altro verso ne giustificano documentalmente alcune parti.

1. QUALE RUOLO PER LA DIFESA CIVICA: I PUNTI CRUCIALI DI UN ORDINAMENTO IN CORSO DI DEFINIZIONE

Per comprendere il significato del dibattito politico-giuridico attualmente in corso sull'assetto da conferire all'istituto del difensore civico, non mi sembra inutile ripercorrere i momenti salienti del suo ingresso nel nostro ordinamento giuridico.

1.1 Il difensore civico nell'ordinamento regionale

Il difensore civico, istituto estraneo al nostro ordinamento giuridico, è stato mutuato dalla legislazione della Svezia, ove — col nome di ombudsman — è stato introdotto con legge costituzionale del 1809.

L'ombudsman si è diffuso in tutto il mondo adattandosi alle diverse realtà istituzionali e socio-culturali: dall'Europa ha raggiunto l'America, l'Australia, il Giappone, le isole Fiji, le Filippine, le Hawaii, le Mauritius, etc.

Malgrado le iniziali perplessità, manifestate da più parti a causa della diversità del nostro costume giuridico e politico rispetto ai paesi scandinavi, è stato introdotto anche nel nostro paese, ma non per iniziativa del legislatore statale, bensì per volontà delle regioni (manca solo in Sicilia e nel Molise).

L'istituto è, quindi, sorto in ambito regionale, in un ambito — cioè — più vicino al cittadino, subito dopo l'attuazione delle regioni, perché solo a tale livello ne era maturato il convincimento, sull'onda della spinta regionalista che animava quel periodo storico.

Alle regioni va, dunque, riconosciuto il merito di aver introdotto per prime nei loro ordinamenti amministrativi un istituto che poteva essere

profondamente innovativo, se fosse stato accompagnato da una legislazione coraggiosa.

Timida, dunque, la sua regolamentazione: poteri sfocati, scarsa dotazione di mezzi e di personale, modesto il seguito che i consigli regionali hanno dato alle relazioni annuali dei difensori civici.

1.2 Perché si è sentito il bisogno di creare questo nuovo tipo di istituto?

Perché i sistemi giuridici di protezione classica (ricorso in sede amministrativa e giurisdizionale) intervengono solo in un momento successivo a quello dell'emanazione dell'atto amministrativo.

In altri termini, una volta che la pubblica amministrazione ha assunto un provvedimento amministrativo, il cittadino che ritenga leso un suo diritto soggettivo o interesse legittimo può esperire il ricorso amministrativo (nella forma della opposizione, del ricorso gerarchico o del ricorso straordinario al capo dello stato) oppure quello giurisdizionale (ricorso all'autorità giudiziaria ordinaria o al tribunale amministrativo regionale) tanto defatiganti quanto costosi.

Si è voluto, invece, con questo istituto fornire un sistema di tutela che investa il momento della formazione dell'atto amministrativo, quando cioè non può essere fatto valere né un diritto soggettivo, né un interesse legittimo, ma un interesse semplice, che non è ancora giuridicamente protetto.

Proprio allo scopo di evitare il contenzioso, si è voluto con l'istituto del difensore civico dare la possibilità di rappresentare all'autorità, che è in procinto di emanare il provvedimento amministrativo le ragioni che suggeriscono una maggiore riflessione al fine di una corretta applicazione della legge.

Trattasi, dunque, di una tutela extragiudiziale che si distingue dagli ordinari rimedi giurisdizionali e amministrativi.

1.3 Analogia tra i principi ispiratori della legge n. 241/90 e di quella istitutiva del difensore civico

Il difensore civico regionale, istituito con L.R. n. 7/1980, costituisce un osservatorio privilegiato perché, vale la pena ricordarlo, proprio con tale istituto si è cominciato a dare attuazione al principio del contraddittorio - peraltro enunciato nello statuto della regione Lombardia - come strumento di collaborazione dei cittadini all'azione amministrativa.

L'art. 46 dello statuto garantisce, infatti, il contraddittorio dei soggetti interessati nei procedimenti amministrativi che direttamente li riguardano e la legge istitutiva del difensore civico dispone, appunto, che "a richiesta di chiunque vi abbia diretto interesse, il difensore civico interviene per assicurare che il procedimento amministrativo abbia regolare corso e che gli atti amministrativi siano tempestivamente e correttamente emanati ... valutando anche la rispondenza alle norme della buona amministrazione e suggerendo mezzi e rimedi per l'eliminazione delle disfunzioni rilevate" (1° e 4° comma art. 2 della citata L.R. n. 7).

Questa norma che ha introdotto la facoltà del singolo di intervenire - sia pure per il tramite del difensore civico - nel procedimento amministrativo, unitamente alle altre (che prevedono la individuazione del responsabile dell'affare e la fissazione del termine per la conclusione della pratica o del procedimento, 2° comma art. 3) ha anticipato, a livello regionale, quella che è stata la disciplina del procedimento amministrativo a livello statale.

Sicchè il difensore civico regionale, come testimoniano le relazioni annuali, ha, con il suo intervento, cominciato a dare attuazione al principio del giusto procedimento, al principio, cioè, dell'*audi et alteram partem*, che consiste nella esigenza che la p.a. imponga limiti ai diritti dei cittadini solo dopo aver messo gli stessi in condizione di esporre le proprie ragioni.

Il difensore civico si è dunque posto come garante del procedimento, esercitando una tutela endoprocedimentale.

Egli, infatti, interviene nel momento della formazione dell'atto amministrativo per la tutela di interessi semplici, di interessi di fatto, qual è innanzi tutto l'interesse a che il procedimento amministrativo abbia regolare corso, l'interesse cioè a veder rimosse le cause di inefficienza, di ritardo e di omissioni; interessi che — prima della legge n. 241 — non erano giuridicamente protetti.

Hanno in tal modo trovato ingresso nel procedimento amministrativo le più diversificate posizioni giuridiche sostanziali, i c.d. interessi pretensivi (quelli che attendono da un procedimento dell'amministrazione il loro concreto soddisfacimento: così in tema di salute, ambiente ecc.), nonché quelli diffusi.

Si tratta di una vasta gamma di interessi che — mi sembra utile ripetere — prima della legge n. 241 non trovavano protezione giuridica.

Quest'ultimo aspetto, in aggiunta a quelli sopra cennati, hanno accomunato la legge istitutiva del difensore civico alla 241: entrambe si sono ispirate al principio dell'imparzialità e del buon andamento della p.a., prefiggendosi di contemperare l'esigenza di efficacia e di efficienza della p.a. con la tutela, appunto, degli interessi dei singoli.