

R E L A Z I O N E
SULL'ATTIVITÀ SVOLTA
DAL DIFENSORE CIVICO DEL VENETO
(Anno 1999)

1. INTRODUZIONE.

E' questa la sesta relazione che rendo al Consiglio Regionale in ottemperanza all'art. 13 della L.R. 6.6.1988, n. 28 (Istituzione del Difensore Civico).

La presentazione coincide con due eventi meritevoli di considerazione:

- a) si conclude un quinquennio di attività dell'Ufficio del Difensore Civico, avviato per la prima volta nel settembre del 1994;
- b) si conclude la sesta legislatura regionale, quella nel corso della quale principalmente ha svolto la propria attività il Difensore Civico Regionale.

Questa duplice concomitanza da un lato invita a qualche plausibile analisi e a qualche riflessione ricognitiva; dall'altro richiama all'obbligo di mettere a disposizione anche della Nuova Assemblea legislativa un quadro di riferimento conoscitivo per valutazioni e scelte conseguenti.

E' questa la ragione per la quale al consueto schema espositivo e valutativo della relazione annuale questa volta si accompagneranno — intersecando ed interloquendo — qualche scheda aggiuntiva e qualche riflessione di più lungo periodo, allo scopo di dare il senso e il segno di un'opera in corso, di un lavoro in progress, che attiene comunque alla fondazione, attivazione e sviluppo di una nuova istituzione regionale: di una istituzione che avrà il suo compiuto successo allorquando i cittadini, conoscitori dei propri diritti e protagonisti della "*res publica*", ne sapranno l'esistenza, la peculiarità e le modalità di accesso e di uso; di una istituzione, la cui missione è quella, sì, di essere di ausilio ai

cittadini per meglio far valere i propri diritti, ma — per ciò stesso — anche punto di osservazione e di stimolo alle strutture delle Pubbliche Amministrazioni affinché adempiano al meglio al proprio mandato e — in ultima istanza — accrescano il prestigio e la considerazione democratica delle istituzioni rappresentative.

La relazione si articolerà in modo da dare conto — innanzitutto e in sintesi — dell'andamento del quadro legislativo regionale e nazionale che — come è noto — non ha raggiunto ancora un punto di equilibrio e di stabilizzazione, pur avendo registrato alcune parziali ed episodiche innovazioni.

Si soffermerà poi a descrivere e commentare lo svolgimento dell'attività di difesa civica nel Veneto, evidenziandone i dati più significativi, gli aspetti più peculiari, i suggerimenti più efficaci e incisivi. In questo ambito un rilievo specifico, in ottemperanza a quanto prescritto dall'art. 16 della L. 127/97, sarà riservato all'attività nei confronti delle Amministrazioni periferiche dello Stato, per la quale vale peraltro l'obbligo di riferire alla Presidenza del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati.

Anche quest'anno non mancheranno, infine, i riferimenti all'attività di promozione, di innovazione e di iniziativa culturale che hanno contrassegnato il lavoro dell'Ufficio; nonché alcune considerazioni conclusive, che vengono affidate all'Assemblea Consiliare della Regione per introdurre — se lo riterrà — quelle riforme (statutarie, normative, organizzative, ecc.), considerate adeguate ed utili per dare maggiore rilevanza ed efficacia all'attività dell'Istituzione.

2. LA DIFESA CIVICA. LAVORI IN CORSO. LO STATO DELLA LEGISLAZIONE E LE PROSPETTIVE DI SVILUPPO.

Il quinquennio che abbiamo alle spalle ha registrato un consolidamento dell'Istituto di difesa civica. Ad iniziativa delle Regioni — e della Regione Veneto in particolare — l'Istituto si è esteso a nuove realtà e si è più stabilmente e visibilmente radicato nel sistema delle relazioni tra i cittadini e le Pubbliche Amministrazioni.

Ma a questo processo positivo a livello locale non si è accompagnato, come era negli auspici e nelle necessità, un corrispondente e coerente processo di adeguamento legislativo a livello nazionale attraverso l'assunzione di una legge di riforma organica, razionale, sistematica e chiarificatrice.

Nemmeno gli impulsi delle istituzioni europee sovranazionali, né le sollecitazioni comparative con l'andamento delle legislazioni dei Paesi europei ed occidentali sono stati capaci di dare l'input risolutivo a quel processo di riforma, che pure è stato avviato fin dal 1995 con la presentazione al Parlamento di una proposta di legge, che ha rappresentato il primo esito dell'attività del Coordinamento dei Difensori Civici Regionali, iniziata a Venezia nella primavera del 1995; e la prima occasione per l'avvio di un esame parlamentare sul tema.

Per il vero c'è stata anche una fase — entusiasmante e positiva — in cui si era appalesato possibile e condivisibile un riconoscimento costituzionale esplicito dell'istituto del Difensore Civico nell'ambito del nostro ordinamento. E' stata la fase del dibattito per la riforma della seconda parte della Costituzione ad

opera della Commissione Parlamentare per le Riforme Costituzionali. Ivi si è arrivati all'adozione di un articolo (art. 111 del Progetto di Riforma Costituzionale), che dava rilievo costituzionale al Difensore Civico. Ma, come è noto, quel progetto non ha visto perfezionato il suo iter parlamentare e, con esso, anche l'istituto del Difensore Civico è rimasto al palo.

2.1. Valori etici e costituzionali della difesa civica.

Non vi è dubbio, tuttavia, che i presupposti fondativi del Difensore Civico stiano in una visione moderna ed etica dei valori costituzionali, come testimoniano sia le esperienze di molte democrazie moderne europee sia i pronunciamenti degli organi sovranazionali sia la dottrina costituzionalistica più aperta.

Infatti la difesa civica trova il suo radicamento e la sua ragion d'essere in una idea nuova del rapporto cittadino-stato; un'idea che, pur essendo fondata sul diritto e sul sistema delle regole, trova la sua esplicazione in quei valori di equità, giustizia, dignità che sono il fondamento della persona umana.

E' l'idea che considera l'importanza e pervasività crescente che hanno le pubbliche amministrazioni verso i cittadini; è l'idea secondo cui la Pubblica Amministrazione dev'essere pensata come «funzione» e servizio, anzichè come potere; è l'idea per cui a partire dal 1990 (L. 241) nuovi principi e criteri sono stati posti a fondamento della cittadinanza, dei doveri e degli obblighi dei pubblici operatori; è l'idea che contestualmente e parimenti sta dando luogo alla costituzione di nuovi istituti (i comitati di bioetica, le commissioni conciliative miste, le autorità amministrative indipendenti, la tutela dei dati personali).

L'idea, insomma, per cui si possano realizzare rapporti paritari, collaborativi e qualitativi fra i cittadini e la pubblica

amministrazione; e che in tali rapporti il cittadino possa essere difeso e sostenuto prima che subisca un danno irreparabile o di tardiva e limitata risarcibilità.

Del resto è questa una impostazione ed una cultura che si va delineando anche in altri ambiti e che invitano ad una rilettura aggiornata dei valori e dei principi costituzionali.

Non è a caso che proprio in relazione a questa istanza oggi studiosi autorevoli (come Allegretti) e ieri uomini politici (come l'on. Aldo Bozzi, Presidente della Prima Commissione Parlamentare per le Riforme Costituzionali - 1985) abbiano ritenuto possibile ed auspicabile dare un riconoscimento costituzionale più preciso e finalizzato sia alla P.A. che all'istituto del Difensore Civico (così come del resto è già avvenuto in altri Paesi come Austria, Spagna, Danimarca).

E' una istanza su cui illustri studiosi hanno scritto anche di recente: da Bobbio a Zagrebelsky, da Benvenuti ad Allegretti. Mi riferisco al perseguimento di un autentico «pluralismo», in cui non solo l'istituzione ma anche il cittadino («Il Cittadino Nuovo» di Benvenuti) abbia il diritto di partecipare alla vita della società e alle sue decisioni. Mi riferisco all'esigenza di sostituire nel rapporto fra la P.A. e i cittadini la coppia «potere - soggezione» con la coppia «funzione sociale - diritti della persona». Mi riferisco all'estensione dell'accesso ai diritti fondamentali e ai diritti sociali dai cittadini alle persone (basti pensare agli immigrati come fa Ferrajoli). Mi riferisco all'esigenza di porre a difesa dei diritti sociali argini e garanzie, affinché la loro effettività non sia troppo facilmente esposta e compromessa dal prevalere squilibrato di altri diritti e di altri poteri più forti e consolidati. Mi riferisco alla concezione «mite» del diritto, secondo una felice espressione di Zagrebelsky. Mi riferisco all'opportunità di precisare che «buon

andamento e imparzialità della P.A.» (art. 97 Costituzione) non sono istanze neutre, ma «funzioni» di una amministrazione pubblica che ha come propria missione (di giustizia e di efficienza) quella di essere «servizio per i diritti del cittadino», quei diritti che sono iscritti nella prima parte della Costituzione. Mi riferisco infine alle esigenze di ricercare la soddisfazione e la effettività dei diritti - in questa fase critica dello stato sociale e di crisi fiscale dello Stato - non più in chiave di mera soddisfazione di pretese ed aspettative, ma in termini di promozione di «capacità» da parte dei cittadini, di realizzazione di un quadro di contesto delle istituzioni, dei poteri e della P.A., suscettibile di favorire l'esercizio di tali «capacità» (Allegretti).

Per conseguire queste impostazioni e questi obiettivi sono state avviate varie iniziative sia sul fronte della revisione della Seconda Parte della Costituzione sia nella legislazione corrente di riforma (basti pensare alle due recenti leggi Bassanini, 59 e 127 del 1997). Ma io credo sia necessario agire contestualmente anche sugli operatori, con l'obiettivo di valorizzare l'etica della responsabilità professionale e di ruolo; sulla cultura giuridica e politica; sulla promozione di comportamenti di consapevole cittadinanza (e non di subalternità) da parte delle persone.

Ma oltre a ciò credo sia opportuno agire anche istituendo e rinnovando strumenti di promozione, di tutela, di conciliazione, quali il Difensore Civico.

2.2. Le ragioni e le vicissitudini legislative per la difesa civica.

L'istituto del Difensore Civico è appunto questo: un istituto ancora poco conosciuto; ma che tuttavia è necessario conoscere e valorizzare meglio, proprio perchè è un servizio per i cittadini, un aiuto ed una opportunità, predisposti per rendere più agevole

efficace ed amichevole l'amministrazione pubblica cui essi si rivolgono.

In Italia - diversamente che in altri Paesi dell'Europa - è di data recente sia l'affermarsi di questa concezione «aperta», «democratica» della Pubblica Amministrazione; sia la richiesta di effettività dei diritti dei cittadini; sia infine l'idea di utilizzare questi nuovi strumenti per il sostegno, la tutela e la «mediazione» fra cittadini e pubbliche amministrazioni.

Infatti:

- Siamo l'unico ed ultimo Paese a non avere una legge generale, organica, nazionale sulla difesa civica. Abbiamo quindi uno «scarto» da recuperare verso l'Europa, con particolare riguardo agli istituti di cittadinanza.
- Finora l'istituto è nato - ed è poco cresciuto - secondo criteri di sperimentazione, di episodicità, di facoltatività e di incertezza presso le Regioni prima, e presso gli Enti Locali poi con la legge 142/90.
- Nonostante i diffusi ed incisivi processi di riforme amministrative di questi anni, non sono adeguati e soddisfacenti i parametri di rendimento e di efficacia sia delle Pubbliche Amministrazioni che della giustizia amministrativa; per cui la preposizione di un istituto di servizio, di tutela, di vigilanza e di promozione - in materia di diritti da esigere da parte dei cittadini verso le Pubbliche Amministrazioni, - è ancora (e quanto mai) necessario e plausibile.
- Sono sorte in questi anni diverse nuove istituzioni (al di fuori della stessa previsione costituzionale): le Autorità Amministrative Indipendenti (AAI). Sono istituti di regolazione e di controllo su determinati settori dei servizi di pubblica utilità (la Borsa, le comunicazioni, l'energia, gli appalti, la tutela dei