

quotidiano "Il Gazzettino" a cui seguirà una analoga iniziativa con gli altri quotidiani veneti nei primi mesi del 2000. L'iniziativa ha avuto da subito un concreto riscontro di cui è prova l'incremento delle domande rivolte nelle settimane seguenti all'Ufficio.

Ma il rapporto con la stampa e con il sistema informativo ha anche altri percorsi di collaborazione.

Non vi è dubbio alcuno, infatti, che nella società della comunicazione e del sapere l'esercizio di diritti e della partecipazione democratica ha un tramite essenziale anche nella conoscenza degli istituti e delle opportunità di tutela.

L'informazione della stampa quotidiana e della radio e televisione hanno svolto e svolgono sotto questo profilo un ruolo decisivo come fonte di conoscenza utile e preziosa.

L'opinione pubblica esige la piena conoscenza di come l'apparato amministrativo risponde o meno alle esigenze del paese; e, spesso la diffusa frustrazione per la persistenza di inefficienza e sprechi determina la pubblicazione di notizie su fatti di mala gestione, che all'inverso rischierebbero di rimanere nascosti per un comprensibile processo di chiusura del sistema.

E' per questo che sento di rivolgere in segno di gratitudine agli organi di informazione che operano a livello regionale per l'attenzione che hanno riservato finora all'attività dell'Ufficio e per l'apertura che vorranno riservare alle sue iniziative. Dai giornali i cittadini apprendono notizie sui servizi che può rendere l'Istituto, dai giornali nascono informazioni ed inputs per promuovere l'iniziativa d'ufficio del Difensore Civico (art. 7 L.R. 28/98); è anche tramite i giornali che il Difensore Civico comunica sulla sua attività specifica e generale (art. 13 L.R. 28/88).

4. COLLABORAZIONI ED INTERRELAZIONI. I RAPPORTI CON I DIFENSORI CIVICI LOCALI E CON LE ASSOCIAZIONI DI TUTELA (MALATI, CONSUMATORI, ECC...).

Una parte consistente delle domande rivolte all'Ufficio attengono a materie e a funzioni esercitate dagli Enti Locali. E' un risultato non sorprendente se si considera che è ad essi che è conferito il compito di gestire l'Amministrazione dei servizi alla persona e di pianificare il territorio; se si considera che sempre più si va accentuando la cultura e la prassi dell'autonomia e del federalismo (vedi L. 142/90, L. 59/97 e L. 265/99); che infine la stessa legge regionale 28/88, istitutiva del Difensore Civico, si fa carico di attribuire ad esso una funzione di ausilio e di collaborazione agli Enti Locali in materia di tutela delle persone nei confronti delle PP.AA. (art. 7 L.R. 28/88).

Eppure in questi 10 anni che ci separano dalla L. 142 del 1990 (con la quale il legislatore ha attribuito ai Comuni e alle Province la facoltà istituire, tramite lo Statuto e il Regolamento, il Difensore Civico Locale) non è stato lusinghiero e pregnante l'impegno degli Enti Locali in questa direzione; e, pertanto, i risultati ne fanno testimonianza.

Infatti finora nel Veneto, ove operano 581 Comuni e 7 Province, hanno dato coerente attuazione all'art. 8 della L. 142/90 139 Comuni e 4 Province (Appendice pag. 204).

Ben poca cosa!! Anche se questi dati sono compensati dall'impegno reso in alcuni casi dai Difensori Civici Provinciali (Padova, Belluno, Rovigo) nei confronti di molti Comuni del territorio a questo scopo convenzionati ($43 + 32 + 3 = 78$); in altri

casi (come ad esempio Comprensorio Opitergino - 12 Comuni, Comunità Montana del Centro Cadore - 8 Comuni) dalla dimensione consortile-associativa dell'organizzazione dell'Ufficio.

Cosicchè rientra oramai nella prassi ordinaria e prevalente che al Difensore Civico Regionale vengano proposte istanze che riguardano anche l'attività amministrativa degli Enti Locali e delle loro Aziende. Ed esse vengono trattate, istruite e concluse in un clima di collaborazione, con le rispettive amministrazioni locali, a prescindere dalla sussistenza o meno di atti convenzionali di riconoscimento.

Anzi, a tale riguardo - completando un'informazione già anticipata nella Relazione dell'anno precedente - va annotato che si sono concluse definitivamente con il 1998 le attività derivanti dalle due convenzioni di collaborazione con il Comune di Piove di Sacco e di Selvazzano Dentro (PD), ora definitivamente inclusi nella rete organizzativa del Difensore Civico della Provincia di Padova e del Comune di Abano.

Peraltro tale clima di collaborazione e di dialogo è consueto e forte con i Difensori civici, operanti presso i Comuni e le Province del Veneto. Lo richiede la frequente ed intrinseca interdipendenza delle competenze e delle funzioni amministrative sulle materie oggetto del contenzioso; lo richiede la radicalità dei problemi irrisolti nell'assetto delle prerogative e della situazione organizzativa delle difese civiche, soprattutto a livello locale.

Come ho già avuto modo di argomentare, infatti, l'evocazione meramente facoltativa del Difensore Civico entro l'ordinamento dei poteri locali (art. 8 della L. 142/90); la sua ascrizione - a mio giudizio non compiutamente rappresentativa delle funzioni più tipiche - fra gli Istituti di partecipazione; la frammentazione pulviscolare dei piccoli Comuni (ad esempio nel Veneto 487

Comuni su 580, circa l'80% sono sotto i 10.000 abitanti - Appendice pag. 216); il processo lento con cui si sono praticate finora le politiche delle intese, unioni, collaborazioni, ecc... fra i Comuni, per raggiungere dimensioni organizzative ottimali alla gestione di strutture e di servizi; ma altresì ed infine, l'assenza di un contesto normativo sulla Difesa Civica, che ne fissi i caratteri, le modalità di azione, ambiti ecc...: tutto questo ha da un lato affievolito la spinta e la volontà innovatrice della riforma originaria; dall'altro ha ostacolato il processo per corroborare le radici gracili e fragili della organizzazione dei Difensori civici locali.

Per intanto, anche in attesa dell'auspicata riforma, che - come è noto - è affidata agli esiti della proposta di legge (che ho altrove commentato e che contempla anche le questioni appena richiamate), si è esercitato nel corso dell'anno ancora l'attività del coordinamento regionale dei Difensori civici locali. In tale contesto si svolgono periodiche riunioni, utili per lo scambio delle opinioni e per l'approfondimento di specifiche questioni; ma anche opportune per individuare suggerimenti e proposte da proporre all'attenzione dei rispettivi ambiti istituzionali. A tale riguardo è recente l'incontro con la Presidenza dell'ANCI. regionale per avviare una riflessione - e se del caso una ricerca - volta a cogliere le ragioni e le vie di uscita per valorizzare l'istituto di difesa civica e per conoscere meglio lo stato di ricezione e di attuazione degli istituti della cittadinanza, nel contesto dell'attività amministrativa dei Comuni e delle Province.

5. LE ATTIVITA' COMPLEMENTARI PER UNA AFFERMAZIONE ANCHE CULTURALE DELL'ISTITUTO DELLA DIFESA CIVICA.

Vi sono due esigenze la cui soddisfazione costituisce un prerequisito essenziale per il radicamento ed il successo della difesa civica istituzionale nel nostro Paese, al pari di ciò che è avvenuto nei Paesi partners europei.

L'una è l'esigenza di far conoscere e valere le esperienze che a tale riguardo si sono svolte a livello internazionale ed europeo, traendone non meccanicisticamente stimoli, suggerimenti, ecc.; l'altra è l'indispensabilità della diffusione di una cultura della "cittadinanza" e dei suoi istituti, di un insediamento — né episodico né epidermico — di questi valori e della strumentazione "non giurisdizionale" della tutela civica presso le sedi scientifiche, accademiche, culturali del nostro Paese, affinché l'eventuale ed auspicato approdo normativo della riforma avvenga con il contributo del meglio della scienza ed in un "humus" civile, consapevole e predisposto all'esercizio dei diritti e dei doveri connessi con la cittadinanza "libera" (Benvenuti) e compiuta.

E' per queste ragioni che ho ritenuto di proseguire nell'impegno — ormai quinquennale — di partecipare (talvolta promuovere) ad occasioni ed eventi capaci di aiutare quel processo: il confronto nelle sedi sovranazionali e nazionali di rappresentanza della difesa civica ed il contributo culturale e scientifico presso le istituzioni di studio, di ricerca e di diffusione culturale (università, scuole, convegni, ecc.).

5.1. Eventi culturali ed associativi in Italia ed in Europa.

Quanto al primo impegno. E' proprio da Venezia e per iniziativa del Veneto che si è costituito nel 1995 il Coordinamento dei Difensori Civici Regionali, guidato fino al 1998 dal Difensore Civico del Veneto. Sono stati gli anni in cui visibilmente e concretamente sono state elaborate e proposte le ragioni per una disciplina legislativa di riforma nazionale in materia di difesa civica; gli anni in cui il tema della difesa civica ha avuto accesso e riconoscimento nel dibattito parlamentare (la Prima Commissione Affari Costituzionali della Camera ha esaminato le proposte di legge — Atto Camera 619 ed altre — ed ha elaborato un Testo Unificato il 15.09.1998); ha avuto accoglienza e trattazione in sede di riforma costituzionale (vedi art. 111 del Progetto di Riforma Costituzionale, elaborato e proposto dalla Commissione Bicamerale per le Riforme Costituzionali); è stato motivo di esposizione nelle audizioni avute con il Presidente della Repubblica Oscar Luigi Scalfaro (6.5.1996) e Carlo Azeglio Ciampi (19.11.1999); è stato oggetto di discussione e di determinazione da parte delle Regioni e della Conferenza dei Presidenti.

Insomma l'istituto del Difensore Civico — superando le peculiarità e l'isolamento delle esperienze regionali — è diventato tema ed obiettivo per una soluzione nazionale e generale.

Che questo fosse — e sia tuttora — un obiettivo giusto e plausibile è deducibile anche dalle occasioni di confronto con le esperienze straniere e dalla deliberazioni di organismi e sedi sovranazionali, con i quali nel corso del quinquennio c'è stato non solo contatto occasionale, ma partecipazione attiva da parte del Difensore Civico.

Mi riferisco al I.O.I. (International Ombudsman Institute) a cui il Difensore Civico del Veneto è associato; al E.O.I. (European

Ombudsman Institute con sede ad Innsbruck) del cui organo direttivo il Difensore Civico è componente.

Si tratta di organizzazioni, fondate sulla partecipazione della gran parte delle istituzioni nazionali degli Ombudsmen e di centri di ricerca e di Università, che hanno lo scopo di studiare, confrontare, diffondere, promuovere la tutela dei diritti della persona nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni e dei poteri forti e l'adozione degli strumenti di protezione non giurisdizionale (Commissioni per le petizioni, Ombudsmen).

Ma il riferimento va soprattutto alle sollecitazioni ed agli scambi intervenuti in occasione di incontri e di rapporti con gli organi delle istituzioni comunitarie e sovranazionali: in primis il Mediateur europeo (Maastricht 1992), il Consiglio d'Europa (1985), il Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite (1994), il Congresso dei Poteri Locali del Consiglio d'Europa (giugno 1999), la Commissione delle Petizioni del Parlamento Europeo, con i quali sono state svolte significative iniziative di studio e di promozione. Ne cito solo alcune: i due Convegni internazionali (marzo 1996 e aprile 1997) svolti a Padova in collaborazione con l'Università e la Regione, di cui sono testimonianza gli atti pubblicati in due volumi da CEDAM; il convegno di Verona del 1998; le due Conferenze europee dei Difensori Civici Regionali (l'una a Barcellona nell'ottobre 1997, l'altra a Firenze nel 1999); la Conferenza degli Ombudsmen svoltasi a Messina (novembre 1997) ad iniziativa del Congresso dei Poteri Locali del Consiglio d'Europa; il seminario svolto a Roma presso la sede della Corte Costituzionale (dicembre 1996) ad iniziativa dell'Istituto Giuridico Italo-Americano.

Di tali attività è stato dato conto, di volta in volta, nelle Relazioni annuali pregresse; qui si riportano solo gli esiti delle più recenti documentazioni: la Relazione del Difensore Civico del

Veneto alla II Conferenza Europea dei Difensori Civici Regionali svolta l'11 e 12 novembre 1999 a Firenze (Appendice pag. 224), assieme al documento conclusivo (Appendice pag. 157); la risoluzione approvata dal Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio d'Europa il 17 giugno 1999 (Appendice pag. 149) e il documento "Codice di buona condotta amministrativa", elaborato dal Mediateur Europeo nel 1999 (Appendice pag. 163).

5.2. Università ed attività formativa e docente.

Quanto, invece, al secondo filone di impegno. Su tutte le altre (partecipazione a convegni, seminari, conferenze, ad iniziativa di istituzioni pubbliche o di Associazioni attive nella società civile soprattutto in materia di tutela: consumatori, utenti, servizio sanitario ecc.) merita un richiamo particolare l'attività svolta come docente presso l'Università di Padova.

Si tratta dell'insegnamento di "Pubblica Amministrazione e difesa dei cittadini - Teoria e pratica dell'Ombudsman" presso la "Scuola di Specializzazione in Istituzione e tecnica di tutela dei diritti umani", diretta dal Prof. A. Papisca, avviato e svolto a titolo gratuito fin dal 1996 a seguito della convenzione stipulata fra il Rettore dell'Università di Padova e il Difensore Civico Regionale.

Le ragioni peculiari che danno rilievo ed utilità a tale impegno accademico stanno: nell'inquadramento dell'attività delle PP.AA. e del Difensore Civico entro la teoria e la prassi di tutela dei diritti umani; nell'adozione delle esperienze pratiche del Difensore Civico come fonti utili di orientamento culturale e formativo; nella missione della scuola, che è anche quella di formare operatori per le Pubbliche Amministrazioni, addestrati alla precipua considerazione e valorizzazione dei diritti di cittadinanza.

In questo senso, alcuni parziali risultati si sono già prodotti (specializzati e specializzandi alla Scuola hanno ricoperto incarichi di tirocinio o stage presso gli Uffici dei Difensori civici) e al riguardo ritengo che anche l'evoluzione legislativa della riforma universitaria (3+2+dottorato di ricerca) confermerà la pertinenza e l'utilità della disciplina dell'Ombudsman nei nuovi corsi di studio.

A proposito di tale attività negli allegati si presenta nuovamente il testo della convenzione (Appendice pag. 191-193); il titolo e il programma dell'insegnamento svolto per l'anno 1998/1999 (Appendice pag. 229); la nota del Direttore della Scuola di Padova in merito ai nuovi programmi dei corsi di studio universitario riformati (Appendice pag. 193).

6. L'ATTIVITA' DI DIFESA CIVICA NEL VENETO.

6.1. Criteri di analisi e di classificazione.

E' stato ancora un anno positivo: di sviluppo, di crescita delle istanze presentate, trattate e concluse. Un anno che, concludendo il quinquennio, segna un posizionamento definitivo e preciso dell'Ufficio nell'ambito delle istituzioni regionali ed un riferimento certo e conosciuto per i cittadini.

Nel corso dell'anno sono state ricevute n. 652 richieste di intervento.

Di queste ne sono state concluse n. 462, pari al 70,8% delle pratiche trattate, a cui vanno aggiunte 95 pratiche provenienti dall'esercizio precedente.

Se tali dati complessivi si raffrontano con quelli relativi al 1998 (ultimo anno di comparazione) e con quelli del 1995 (primo anno di attività) si avrà una rappresentazione sommaria e di sintesi del percorso svolto e dei risultati raggiunti:

Anno	Istanze ricevute	Differenza 1999-1998	Differenza 1999-1995
1999	652	167	293
1998	485		
1995	359		

Anni	Istanze ricevute
1994-1999	2.591

Nella statistica, che segue, si sono adottati alcuni criteri di esposizione e di interpretazione. Ho ritenuto infatti di rappresentare l'attività di gestione secondo 5 categorie o criteri di classificazione:

1. Le provenienze degli istanti, articolando la considerazione per le aree geografiche e per il livello rappresentativo dell'istante (singoli, gruppi, comitati, Difensori Civici locali, enti).
2. Le materie che più frequentemente ed incisivamente concorrono a determinare l'oggetto dell'istanza. E' un parametro utile per valutare le aree tematiche più sensibili al malessere della società o più suscettibili di adesione o ripulsa rispetto alle scelte amministrative o ai comportamenti degli operatori.
3. Gli enti di riferimento che più frequentemente sono assunti come controparte dalle istanze dei cittadini. I maggiori aggregati amministrativi sono con approssimazione dati da: Regione ed Enti Regionali (Aziende Sanitarie ed Ospedaliere, ATER, ESU, ecc.), Amministrazioni periferiche dello Stato ed Enti o Istituti statali, Enti Locali, altro (es. Magistratura).
4. La tipologia di funzione del Difensore Civico che viene praticata per dare esito all'istanza (consulenza, informazione, sollecitazione, raccomandazione, mediazione, ecc...), assumendo come termine di paragone quelle richiamate dalla proposta di legge in discussione in Parlamento o quelle più consolidate nella prassi operativa e nella cultura della difesa civica.
5. Gli indicatori (alcuni) di efficacia dell'attività svolta (tempo di trattazione, convenienze per il cittadino, rispondenza dell'Amministrazione o degli operatori, ecc...). Pur avendo conseguito alcuni miglioramenti, a tal proposito rimangono ancora approssimativi, incerti e generici i criteri di

misurazione dell'efficienza, dell'efficacia e della soddisfazione dell'attività dell'Ufficio.

A tale impianto metodologico e descrittivo si farà seguire l'esposizione di un certo numero (16) di casi trattati.

Fra i tanti sono stati scelti quelli aventi, per qualche verso, capacità esemplificativa più efficace e rilevante: o per la consistenza degli interessi in campo o per i significati che il comportamento dell'Amministrazione evidenzia oppure per la tipologia di intervento istituzionale che vi è stata implicata (mediazione, consulenza, ecc...).

Tutto ciò evidentemente al fine di far acquisire una comprensione più compiuta e pertinente dell'identità dell'istituto, del suo concreto modo di funzionare, dei limiti che ricorrono intrinsecamente o soggettivamente nel suo funzionamento, delle potenzialità che meritano di essere sviluppate o promosse.

Va innanzitutto sottolineato che, in coincidenza con il periodo di stesura di questa relazione, è stato finalmente reso operativo il nuovo programma di classificazione delle istanze, che consente, a differenza degli anni scorsi, di ottenere elaborazioni automatiche che prima dovevano essere necessariamente operate manualmente.

A differenza dell'esercizio precedente, nel 1999 non sono proseguite le convenzioni con i Comuni di Piove di Sacco e Selvazzano. Va inoltre registrata l'entrata a regime del Difensore Civico della Provincia di Padova, che esercita l'attività anche per conto di 43 Comuni.

Sarà, inoltre, dedicato un paragrafo all'attività svolta ex art. 17, comma 45, della L. 127/97, così come applicato con l'art. 4 della L.R. 18/99, che attribuisce al Difensore Civico Regionale il potere di sostituzione degli Enti Locali inadempienti rispetto ad obblighi di legge.

6.1.1. Dati sull'attività complessiva svolta dal Difensore Civico Regionale.**ANNO 1999**

Istanze ordinarie pervenue nel corso dell'anno	652
Istanze ex art. 17, comma 45.L. 127/97 pervenue nel corso dell'anno	32
TOTALE	684

ANNO 1998

Istanze ordinarie pervenue nel corso dell'anno	485
Istanze ex art. 17, comma 45.L. 127/97 pervenue nel corso dell'anno	56
Istanze per conto del Comune di Piove di Sacco	48
TOTALE	589

Il confronto con i dati del 1998 evidenziano un notevole aumento delle istanze ordinarie pari a n. 177 ed una diminuzione delle istanze di attivazione del potere sostitutivo nei confronti degli Enti Locali.

A tale proposito va rilevato che l'aumento più sensibile di richieste si è registrato nel mese di dicembre in concomitanza con l'azione promozionale svolta tramite quotidiani a diffusione regionale.

6.1.2. Classificazione per provenienza degli istanti.**ANNO 1999**

Venezia	265	40,6%
Verona	60	9,2%
Padova	93	14,2%
Vicenza	71	10,9%
Treviso	79	12,1%
Belluno	28	4,3%
Rovigo	23	3,5%
Fuori Regione	33	5,6%
TOTALE	652	

ANNO 1998

Venezia	207	42,6%
Verona	34	7%
Padova	94	19,3%
Vicenza	60	12,3%
Treviso	56	11,5%
Belluno	21	4,3%
Rovigo	13	2,6%
TOTALE	485	