

RELAZIONE
SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL DIFENSORE CIVICO
DELLA REGIONE AUTONOMA VALLE D'AOSTA
(15 marzo 1999 - 10 marzo 2000)

REGIONE AUTONOMA VALLE D'AOSTA**UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO****1999-2000****DIFENSORE CIVICO/MEDIATEUR****DOTT. PROF. MARIA GRAZIA VACCHINA****SEGRETERIA DEL DIFENSORE CIVICO****DIRIGENTE CONSULENTE****DOTT. CORRADO VICQUERY****COADIUTORE PARTICOLARE (5° l.f.)****SILVA MOSCHIN****COADIUTORE GENERALE (5° l.f.)****MARIA GRAZIA BIN****CONSULENTE****DOTT. ORAZIO GIUFFRIDA***** * *****ORARIO DI RICEVIMENTO PUBBLICO****MARTEDI' E GIOVEDI'****9.00 - 12.00****MERCOLEDI'****15.00 - 18.00**

IL DIFENSORE CIVICO RICEVE SU APPUNTAMENTO PER CASI DI NECESSITÀ E SI RECA PRESSO I DIVERSAMENTE ABILI. PREDISPONE E AGGIORNA PER I CITTADINI LA RACCOLTA DELLA NORMATIVA E DELLA BIBLIOGRAFIA SPECIFICA (DI RECENTE INSERITA IN INTERNET). AI SOGGETTI INTERESSATI FORNISCE LE RELAZIONI ANNUALI. APPRESTA LIBRETTI INFORMATIVI SU *IL DIFENSORE CIVICO IN VALLE D'AOSTA/LE MEDiateur EN VALLEE D'AOSTE* E DEPLIANTS SU *CHI È IL DIFENSORE CIVICO/QUEL EST LE ROLE DU MEDiateur*

52, RUE FESTAZ - 11100 AOSTA**TELEFONO 0165 - 238868/262214****TELEFAX 0165 - 32690****INTERNET: <http://enterprise.invallee.it/instit/consvda/Home.htm>****E.mail: difensore.civico@consvda.invallee.it**

L'OMBUDSMAN ALL'ALBA DEL 2000

*Nessuno sconto sulla dignità
della persona umana
(L. Pretis)*

*Le pouvoir politique n'a le droit de faire exécuter
les lois que s'il admet qu'il y est soumis lui-même
(Montesquieu)*

*Equilibrer l'exercice du pouvoir
et de la responsabilité de l'administration
gouvernementale: le rôle de l'ombudsman
(I.O.I.)*

*N'ayant pas vocation à trancher juridiquement
les litiges, le médiateur a pour mission de rapprocher
l'administrateur de l'administré en facilitant le règlement
des différends qui opposent celui-ci à celui-là et en cherchant
à remédier aux causes de la "maladministration"
(J.L. Querman, cité par T. M. Garango)
Médiateurs/ombudsmen: une justice douce
(D. Jacoby)*

Complaints and complaint-handling in the European Union. E' il titolo stimolante del Convegno organizzato, il 26-27.3.1999, dal *Centre for ombudsman Studies* dell'Università di Reading, con l'assistenza della P.A.I. di Londra, e presieduto dal *médiateur européen* J. Söderman, che ha delineato differenze e correlazioni caratterizzanti il radicamento duttile dell'istituto nel mondo, con l'unica finalità di favorire una giustizia ragionevole e "proattiva" per il Cittadino che sia vittima di *maladministration*. Il *médiateur européen* ha tenuto a precisare che i suoi interventi non partono mai da notizie di stampa e che un *Code de bonne conduite administrative* è stato predisposto dalla sua *équipe* a sostegno della necessità ed urgenza di ovviare soprattutto alle diffuse violazioni del diritto di accesso, con particolare riferimento alle prove concorsuali per i candidati soccombenti (il *Codice*, disponibile su *Internet*, si basa sulla documentazione delle denunce che avrebbero potuto essere evitate se i Funzionari fossero stati a conoscenza dei loro doveri e i Cittadini dei loro diritti). Inutile dire che l'autorevolezza del *médiateur européen* è di conforto per analoghe scelte operate *in loco*: il che vale anche per il dovere di non supervisionare il politico, senza peraltro cedere al ricatto del politico che tutto si attribuisce (come stigmatizzato da K. Murphy), essendo l'*ombudsman* un'istituzione di garanzia volta a rafforzare lo stato di diritto. Non a caso in quei giorni drammatici di attacco all'ex Jugoslavia i quotidiani europei più attenti insistevano anche sui nuovi sistemi di preparazione e reclutamento dei funzionari e sulla necessità di praticare il diritto di accesso (il che dobbiamo raccomandare anche in Valle, a partire da Uffici di vertice). Prospettive perseguite dal *médiateur européen* soprattutto con proposte di miglioramento che vanno al di là, in forma preventiva e radicale, della risposta alle singole istanze per assumere valenza di "mediazione" tra Cittadini e Istituzioni. Da notare che il *médiateur européen* è obbligato a

notificare al Parlamento ogni caso di *maladministration* trattato e che il numero di soluzioni positive delle *plaintes* va aumentando, a fronte dell'eccesso di normativa e regolamentazione che provoca incertezza amministrativa e favorisce irregolarità, come sottolineato anche da M. Hertogh. Parallelamente, S. Sepe stigmatizzava, sui quotidiani italiani, la "perdurante sottovalutazione dell'esigenza di tenere alto il livello professionale delle burocrazie pubbliche", di contro al "sistema delle *grandes Ecoles*, che ha garantito la selezione qualificata dei funzionari pubblici" in Francia. Gli fa'eco S. Cassese, secondo il quale urge una "élite alla francese per i burocrati": il che presuppone una sempre più diffusa pratica della formazione continua, a garanzia di qualità e deontologia della Pubblica Amministrazione. Parimenti, il Ministro della Funzione pubblica A. Piazza, nel corso della cerimonia di inaugurazione dell'a. acc. della Scuola superiore di Pubblica Amministrazione, precisa che è indispensabile innovare la cultura del dipendente pubblico, passando da un'amministrazione con caratteristiche di potere ad un'amministrazione funzionale ai servizi", e cioè "trasferire professionalmente la cultura di impresa nella funzione pubblica". Segnano tappe significative, in merito, il D. lv. n. 286/99, che dispone il *Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle Amministrazioni Pubbliche, a norma dell'art. 11 della L.n. 59/97* (con particolare riferimento al *manager* e alla possibilità di allontanare dall'incarico l'inadempiente ai criteri prefissati di "efficienza, efficacia ed economicità"), e il conseguente D. lv. n. 287/99, relativo al *Riordino della Scuola superiore della pubblica amministrazione e riqualificazione del personale delle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 11 della L.n. 59/97*. Tanto più che le linee-guida dei contratti della dirigenza prevedono compensi legati al raggiungimento degli obiettivi, durata prefissata e fine degli automatismi negli aumenti: uno sforzo di qualità che deve essere portato a compimento dal lavoro quotidiano dei pubblici dipendenti. Del resto, come rileva D. Owen, "la funzione delle scuole nazionali di formazione, anche permanente, è al centro di un dibattito che percorre l'intera Unione europea": è noto altresì che in Europa, per reggere all'appuntamento dell'euro, "l'economia sta giocando la carta dei servizi" anche dove è in crescita. "Sembra assurdo - puntualizza in merito A. Alesini - che i servizi, nati per l'uomo, debbano essere ricondotti ad una dimensione umana, perché l'hanno persa o mai l'hanno avuta. Eppure è questo l'unico obiettivo concreto. rimettere gli uomini e le donne al centro del sistema".

Nel corso del Convegno londinese, è stato altresì stigmatizzato il legame privilegiato tra *ombudsman* e Istituzioni europee (soprattutto il Comitato per le Petizioni, con particolare riferimento al Rapporto del Comitato al Parlamento sull'attività del *médiateur européen*). Dall'Università di Reading (A. Warleigh) è venuto l'invito a lavorare per una concreta affermazione della cittadinanza europea, mentre dall'Ufficio del *médiateur européen* (J. Harden) è stato evidenziato il rapporto tra Commissione e *médiateur*, con riferimento specifico al fatto che, quasi sempre, chi ricorre alla Commissione si rivolge poi al *médiateur*. Concludendo i lavori, R. Gregory ha sintetizzato le aree di intervento dell'*ombudsman* (*maladministration*, corruzione, *human rights solutions*) e le procedure di intervento tipiche dell'istituto, la cui importanza viene sempre più colta dai *mass-media* e dalla scuola, in vista di un'educazione che parta dalla prima formazione e si estenda ad abito permanente di pensiero e di vita, se è vero - come vuole A. Comba - che "un generale miglioramento del funzionamento dell'amministrazione si riflette inevitabilmente sulle posizioni dei singoli, mentre la tutela dell'interesse del singolo, a sua volta, è un valido strumento per innescare un controllo di carattere generale".

In questa logica si inserisce l'invito rivolto alla scrivente dal Liceo-Ginnasio "Scipione Maffei" di Verona, per una relazione al Convegno di aggiornamento del 30-31.3.1999 sul tema *Per gli esami di Stato la scuola si rinnova*. In quella sede abbiamo salutato tale novità come sostanzialmente positiva: non solo per la natura sperimentale e sclerotizzata della maturità risalente agli anni '70, ma perché in democrazia è la funzione che conta (il che spiega la vanificazione degli Organi collegiali, anch'essi risalenti agli anni '70, che avrebbero potuto accelerare il cammino dell'autonomia scolastica,

di recente ripresa come centrale). C'è da chiedersi se non sia soprattutto il caso di rimettersi in discussione come corpo docente, per quel male oscuro, che caratterizza la categoria, consistente nell'abitudine a fare di sé e del proprio metodo un metro di misura. In particolare, è necessario riflettere sul fatto che finalmente è posta al centro della scuola quella cultura civica che, al di là di qualche circolare disattesa, non ha mai costituito il cuore dell'istruzione in Italia, mentre compito primario della scuola dovrebbe essere, dopo la tutela fisica (specie dei minori), la crescita sociale, al di sopra della quale soltanto ha possibilità, senso e peso la specifica preparazione culturale e professionale. In quest'ottica deve essere affrontato il nuovo esame di Stato, per il quale una prima constatazione si impone, da leggere in solido con la normativa e la pratica dell'autonomia: l'iter scolastico trova maggiore valorizzazione, tant'è che tutti i candidati interni sono ammessi, di contro all'ammissione dei privatisti subordinata ad esame preliminare. Non ci si lasci prendere, in merito, dai lacci della selezione, perché la *ratio* è quella concorsuale, così come stigmatizzata da recenti sentenze dei T.A.R. e del Consiglio di Stato: più ampio è il numero dei concorrenti, più garanzia vi è che si scelgano i migliori, a tutela dei diritti e delle legittime aspettative dei singoli e della stessa comunità. Parimenti, la terza prova è predisposta collegialmente da ogni Commissione, a garanzia di autonomia: l'art. 14 del D.P.R. n. 323/98 ne disciplina e sorregge l'applicazione, assicurando il graduale aggiornamento del personale scolastico, per il tramite dell'Osservatorio gestito dal Centro europeo dell'educazione. Di particolare rilevanza e in anticipo rispetto allo stesso mondo del lavoro, cui peraltro si riferisce, la valenza europea dell'esame di Stato, per la cui affermazione si prevede una gradualità attuativa completa per l'a. s. 2000-2001. Tra le novità-opportunità il voto in 100ⁱ, anziché in 60ⁱ, che permette di articolare ulteriormente le risultanze, aiutando altresì il personale docente abituato a ragionare in 10ⁱ; la pari presenza di Docenti interni ed esterni - con Presidente esterno - assicura un buon equilibrio di valutazione. Coerentemente, al giudizio di ammissione viene sostituito un credito scolastico e formativo triennale, più rispondente ai meriti e alla maturità sedimentata. Con le debite garanzie del reddito scolastico viene aperto l'esame di Stato anche agli studenti del penultimo anno che abbiano riportato, allo scrutinio conclusivo, non meno di 8/10 in ogni materia e ai giovani soggetti all'obbligo di leva e privi di debiti formativi: il che risponde alla necessità di correlare diritti e doveri, a tutela della persona non meno che della collettività, e di collegare più efficacemente la scuola al mondo del lavoro. Ad analoghi principi di giustizia sostanziale rispondono i criteri di ammissione per candidati esterni: rilevante la presa in conto di eventuali crediti formativi accertabili e la valutazione del credito relativo all'esame di ammissione, nonché il richiamo all'opportunità che ogni scuola apra uno sportello di consulenza: il che corrisponde a quegli U.R.P., voluti da precise direttive della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che gli Esperti di diritto amministrativo e i Difensori civici vedono come determinanti per un cambio di mentalità dei Funzionari nei confronti dei Cittadini. Inoltre - novità di rilievo, in linea con il fondamentale art. 3 della L.n. 241/90 - i criteri di giudizio diventano più oggettivi e trasparenti, perché controllabili. In merito, vale la pena di ricordare che la sentenza della Corte cost. n. 1/99 ha ritenuto illegittimo l'art. 3, c. 205-207, della L.n. 549/95 e succ. mod. "per contrasto con l'art. 97, c. 1 e 3 Cost. e col criterio di ragionevolezza, nella parte in cui introduce procedure concorsuali interne di riqualificazione per l'accesso alla settima qualifica funzionale. Ciò in quanto non sono ammissibili deroghe al regime del concorso pubblico per il passaggio alla fascia funzionale superiore". Basilari anche le garanzie per i candidati diversamente abili, a tutela sia dei diritti e delle legittime aspettative dei soggetti interessati che dei doveri sociali inerenti determinate professionalità (come peraltro previsto per ogni immissione nel mondo del lavoro). Inoltre, le nuove modalità relative alla prima prova scritta, volta come sempre ad accertare la padronanza della lingua italiana, rispondono a criteri di rigore differenziato. La seconda prova resta nell'ambito della tipologia tradizionale, ma con diritto-dovere di scelta da parte del candidato tra differenti proposte (il che costituisce un'ulteriore *test* di maturità); la terza prova costituisce la novità interdisciplinare e plurilinguistica che più deve impegnare Studenti e Docenti in vista dell'autonomia, innescata con

l'art. 21 della L.n. 59/97 - da conciliare con l'innalzamento dell'obbligo scolastico, di cui alla L.n. 9/99 - che impone un'offerta formativa maggiormente diversificata, nonché un orizzonte linguistico europeo. Nell'ambito del colloquio rileva la partenza da un argomento a scelta, indicativa di maturità autocritica nonché di future attitudini di studio e professionalità. Per quanto attiene il punteggio definitivo, la novità è costituita dal credito scolastico accumulato e reso pubblico, volto a superare le discrepanze tra percorso scolastico ed esito di esame, così come la tendenza a non valutare come cultura ciò che non viene imparato a scuola, quand'anche in linea con la formazione specifica dell'indirizzo, a considerare anzi perdita di tempo ogni contatto con altre sedi di educazione e crescita.

Ho ritenuto opportuno riportare parte del mio intervento in Relazione, perché in democrazia c'è chi apre spazi e chi rende raggiungibili concreti orizzonti: alla scuola soprattutto compete questo compito, essendo l'unica opportunità che non dovrebbe essere negata a nessuno. Vale quindi la pena di battersi perché non si presuma più di valutare una mitica maturità altrui, perché si verifichino l'amore per la cultura e l'attitudine per la ricerca, indispensabili perché ci si rimetta in discussione ogni giorno: sicché, la formazione professionale, dalla Costituzione in giù ancella dell'istruzione, ha finalmente qualcosa da insegnare alle forme di cultura e professionalità tradizionalmente presunte come elitarie. Vale, soprattutto, la pena di battersi perché la scuola sia fonte di cittadinanza attiva per tutti, in quanto sede privilegiata per rimuovere alla radice le storture che impediscono a molti di vivere una vita davvero umana, con particolare riferimento ai valori - costituzionalmente prevalenti a livello europeo - della vita, della salute e dell'ambiente. In quest'ottica è stato motivo di particolare impegno e soddisfazione il parallelo proficuo incontro con le classi terminali dell'Istituto Tecnico Commerciale "I. Manzetti" di Aosta (27.5.1999) sul tema *Il ruolo del Difensore civico/médiateur nell'attuale ordinamento*, voluto dagli Insegnanti di diritto. Perché solo su queste basi possono svilupparsi il rispetto dei diritti sostanziali per tutti e un'efficace pratica della semplificazione, in vista della quale G.U. Rescigno (nel suo intervento al Seminario nazionale di studio *Formazione per le tecniche legislative*, Torino 16-17.6.1999, cui ha partecipato il Dirigente consulente) opportunamente puntualizza che è semplicistico identificarla con la delegificazione. D'alto canto, la "Bassanini quater" (L.n. 50/99) prevede quanto il governo intende raggiungere con la redazione di T.U.: un linguaggio normativo semplice e chiaro e un quadro di riferimento di regole ben definite e facili da individuare, in linea con analoghi provvedimenti in atto a livello europeo e mondiale, per ovviare ad un male, l'eccessiva abbondanza di leggi, cui sembra sfuggire quasi solo la Svezia (E. Patta). Il che, insieme ad un'elevata deontologia del pubblico impiego costituisce pilastro fondamentale di un'efficiente amministrazione democratica. In merito, perché "la riforma della Pubblica Amministrazione in Italia non rischi di non avere mai fine" (S. Parisi), perché non si possa e non si debba più affermare che "nel settore del pubblico impiego l'appiattimento delle carriere e dei salari, che premia i peggiori e demotiva i migliori, è duro a morire" (M. Clarich), abbiamo sollecitato al Presidente della Giunta regionale l'emanazione del Codice di comportamento dei dipendenti R.A.V.A., previsto dall'art. 53, c. 7, della L.r. n. 45/95 e succ. mod., con esiti di sinergia anche in riferimento alla definizione dei contratti collettivi del pubblico impiego in Valle d'Aosta. E nella convinzione che una nuova società parta anche dalla meritocrazia, che dai servizi di qualità venga più lavoro e che solo l'intervento sui Vertici faccia vincere la sfida dell'efficienza, rimandiamo alla precedente Relazione per quanto attiene le relative proposte di miglioramento normativo e amministrativo, a tutt'oggi disattese a scapito della trasparenza applicata alla discrezionalità. Il problema è da inquadrare anche nell'ottica di una Pubblica Amministrazione che non può scendere "a bassa responsabilità" (F. Pezzani), né "tradire la meritocrazia" (G. Reborà), del dipendente che non può chiamarsi fuori di fronte al Cittadino-cliente, perché "quando un servizio non funziona l'utente deve adottare l'atteggiamento di considerare chi gli sta di fronte come il rappresentante dell'azienda" (F. Debenedetti).

Di complementare rilevanza la L.r. n. 18/99, che, abrogando la n. 59/91 (corrispondente alla L.n. 241/90), estende l'accesso ai documenti (peraltro nel termine di trenta giorni e non più di quindici come nella 59) e la dichiarazione sostitutiva di certificazione ai concessionari di pubblici servizi presenti nella Regione, ribadendo l'obbligo di motivazione per ogni provvedimento (il che costituisce un punto basilare della democrazia nel quotidiano, purtroppo non ancora praticato in settori vitali della R.A.V.A.) e il diritto di accesso ai documenti per chiunque ne abbia interesse "per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti". Su questa lunghezza d'onda si situano (con riferimento purtroppo anche alla scuola, che registra particolare difficoltà a praticare diritto di accesso e legalità in senso lato, mentre l'educazione democratica dovrebbe passare attraverso i comportamenti, come osserva G. Cavalli) le pertinenti osservazioni avanzate dal Garante per la *privacy*, che denuncia, nella sua 2ª Relazione, l'"utilizzo delle nuove regole sulla tutela della persona per mettere in controluce le magagne di uffici pubblici" (D. Cherchi), proprio mentre il Consiglio di Stato (cfr. sent. Ad. plen. n. 4/99) stigmatizza l'interpretazione estensiva del diritto di accesso, che "trova applicazione nei confronti di ogni tipologia di attività della pubblica amministrazione". D'altra parte, ancora una volta lo stesso Garante (cfr. *newsletters* primavera '99) evidenzia l'art. 13 della L.n. 675/96 e gli art. 17-18 del D.P.R. n. 501/98 per precisare che il titolare della banca-dati inadempiente di fronte alle richieste di accesso dei Cittadini corre il rischio, in caso di ricorso fondato, di pagare le spese del contenzioso. In perfetta sintonia l'articolato parere espresso il 25.12.1998 dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, con particolare riferimento al diritto del candidato a visionare tutti i documenti inerenti un concorso, ivi compresi gli elaborati altrui, essendo la regolarità concorsuale o paraconcorsuale un interesse giuridico che va senz'altro tutelato, mentre "l'esigenza di riservatezza dei terzi, limite apparente al caso specificato, deve essere sempre e comunque scavalcata dal diritto del concorrente di visionare i documenti" (R. Cinti). E, in ogni caso, come opportunamente sottolineato da M. Bombardelli, "il caso eccezionale" di diniego di accesso "non può essere considerato come una negazione del principio generale, ma soltanto come la concreta realizzazione di un meccanismo volto ad assicurare che, con la precisa e tassativa indicazione dei suoi limiti, la pubblicità dei documenti amministrativi sia garantita in modo certo e imparziale". E' tornato sul tema, nel luglio '99, U. De Siervo, osservando che "la legge 675 del '96 sulla riservatezza dei dati personali è una buona legge, ma rigida" e che, "per renderla applicabile servono le discipline di settore". Il tutto nell'ambito anche della progressiva osmosi tra discipline pubblicistiche e privatistiche per il perseguimento dell'interesse pubblico, restando comunque determinante il rispetto dei valori dell'imparzialità e del buon andamento, sanciti dall'art. 97 della Cost., di cui anche e forse soprattutto la normativa sull'accesso costituisce applicazione. Così, "il decreto legislativo n. 135/99 rende ammissibili la raccolta e l'utilizzazione dei dati relativi a sentenze penali da parte della Pa nell'ambito del rapporto di lavoro e, in particolare, per svolgere attività dirette all'accertamento della responsabilità disciplinare" (M.Lib.). Fa il punto sul problema, nel settembre '99, il *Sole 24 ore*, a firma A. Che.: "non è necessaria l'autorizzazione del Garante per accedere e utilizzare i dati sensibili custoditi dalla pubblica amministrazione. Il cittadino può, infatti, fare leva sul diritto di accesso sancito dalla legge 241/90 sulla trasparenza amministrativa. Condizione essenziale è che l'interessato abbia un valido motivo per entrare in possesso dei dati. Con queste argomentazioni il Garante ha permesso di acquisire i documenti sanitari di una determinata persona, documenti in possesso della pubblica amministrazione. Alla richiesta era stato risposto di 'no' (...). Si è trattato di un eccesso di zelo, dato che il diritto di accesso non entra in conflitto con le norme sulla riservatezza". Sul problema è intervenuta anche l'Adunanza plenaria di Palazzo Spada (decisione n. 5/97), rimarcando la compatibilità tra *privacy* e trasparenza amministrativa; solo la sesta sezione del Consiglio di Stato (decisione n. 59/99) ha sposato un indirizzo più restrittivo, ma si tratta di un orientamento minoritario nella giustizia amministrativa, mentre due sentenze del Consiglio di Stato-adunanza plenaria (n. 4 e 5/99) hanno ribadito che "il diritto di accesso agli atti e ai documenti trova applicazione

nei confronti di ogni tipologia di attività della pubblica amministrazione, compresi gli atti di diritto privato, poiché ogni attività dell'amministrazione è vincolata all'interesse collettivo; possono essere esclusi soltanto i casi previsti tassativamente dalla legge; per gli stessi concessionari di servizio pubblico la trasparenza degli atti deve prevalere sulla natura giuridica privatistica (...). Come se non bastassero le pronunce dei giudici, anche la legge 135/99 sul trattamento dei dati sensibili da parte dei soggetti pubblici ha affrontato il problema, imponendo alle amministrazioni di seguire le regole della trasparenza di fronte a richieste (motivate) di accesso ai dati sensibili". Data l'importanza e complessità della problematica, si è ritenuta utile la partecipazione del Dirigente consulente al Seminario I.S.S.E.L., sul tema *Diritto di accesso e tutela della "privacy" negli Enti pubblici* (Roma, 8-9.11.1999), che si ricollega anche al recepimento dell'accordo di Schengen e alla legislazione di seconda generazione della *privacy*. Perché, se è vero che la comunicazione "sarà uno dei terreni decisivi per il rinnovamento della Pubblica Amministrazione" e "l'informazione la scommessa" per il suo futuro (R. Giuri, Salone della Pa di Bologna 1999; cfr. anche, V. Nuti, *Il Libro verde europeo sulla informazione nel settore pubblico*, 1998, cui l'Italia deve ancora adeguarsi), per dirla con R. Barile "l'apparato della democrazia ha per regola la trasparenza ed il segreto costituisce un'eccezione, mentre i diritti costituzionali garantiti al soggetto privato in democrazia, la libertà nella comunità, hanno per regola la *privacy* e per eccezione la pubblicità".

Con ottica complementare siamo intervenuti al Seminario organizzato dalla Consulta delle Elette della Valle d'Aosta, in collaborazione con l'Associazione regionale Segretari comunali, sul tema *La semplificazione amministrativa come strumento per favorire lo sviluppo locale: il caso dello sportello civico* (Aosta, 13.4.1999): abbiamo potuto apprezzare l'ampia documentazione normativa, ascoltare con profitto esperienze similari realizzate fuori Valle e valutare la semplificazione amministrativa come fattore di sviluppo e trasparenza. Nella stessa logica abbiamo seguito leggi regionali e nazionali relative all'E.R.P. (su cui la Valle d'Aosta ha di recente meglio legiferato), ai contributi sociali e familiari, al diritto al lavoro soprattutto per disabili, al diritto di immigrazione e cittadinanza. Giova ricordare che Giovanni Paolo II ha spesso individuato come compito principale di politici e amministratori la lotta contro la disoccupazione, soprattutto giovanile, incidente anche sulla solidarietà, sull'assunzione di responsabilità civile e sulla fiducia nelle Istituzioni. In merito, mi è gradito sottolineare l'inoltro della precedente Relazione, da parte del Presidente del Consiglio regionale, al Presidente della I^a Commissione permanente "Istituzioni e Autonomia" e la richiesta, da parte di quest'ultimo, di copie per tutti i componenti la Commissione, così come la pratica diffusa dell'inoltro al Difensore civico di documentazione sulle innovazioni amministrative più rilevanti, in funzione sinergica e "proattiva" (cfr., a titolo es., il protocollo di intesa tra la Regione, il Comune di Aosta e l'U.S.L. concernente *Modalità di collaborazione tra servizi sociali all'interno del dipartimento di salute mentale e Dépliant* relativi al servizio C.C.I.E.-Assessorato alle Politiche sociali del Comune di Aosta per un efficace sistema di civile convivenza con i Cittadini extracomunitari). Ci è altresì gradito segnalare l'organico Progetto *Carcere e Territorio*, predisposto da Volontari ruotanti attorno ad A.C.L.I.-Caritas e C.C.I.E. e mirante a favorire una corretta cultura carceraria, con attivazione di pagine giornalistiche all'interno della Casa circondariale e di sostegno spirituale interconfessionale. La grande sfida che questi giovani lanciano con i fatti è se sia possibile rieducare (dentro e fuori il carcere) attraverso l'assunzione di responsabilità personale e comunitaria per il tramite dello strumento *princeps* del lavoro nell'ambito del più vasto programma per l'inserimento socio-lavorativo di soggetti svantaggiati (cfr., a titolo es., L.n. 28/93, n. 45/95, n. 20/97, progetto Nazareno-A.C.L.I. Valle d'Aosta), cui il progetto-obiettivo di medicina penitenziaria U.S.L. - attuato ormai da anni - coopera con organica complementarietà, sia pure solo di recente accompagnato da progettazione di apposito reparto ospedaliero (cui abbiamo collaborato, così come per il cronico problema infermieristico). Su questa linea ci siamo impegnati, in sinergia con il Cappellano, nell'organizzazione del *Giubileo delle Carceri*, previsto per il luglio 2000 e comprensivo di incontri culturali, dentro e

fuori la Casa circondariale, miranti ad aprire le carceri alla comunità, essendo sempre più difficile per i singoli entrare negli istituti di pena. Analogamente, con riferimento alla categoria svantaggiata degli immigrati extracomunitari, continua il lavoro con il C.C.I.E., soprattutto per favorire la piena attuazione del diritto di famiglia, come previsto dalle nuove disposizioni per il ricongiungimento dei nuclei. In merito si segnala la positiva istituzione, da parte dell'U.S.L.-U.R.P., di un apposito centro informativo per la salute degli Immigrati (S.I.S.I.), volto a garantire, anche ai non regolari, il diritto ad alcune forme di assistenza sanitaria e a rilasciare, ex D.lv. n. 286/98 e successivo D.P.R. n. 394/99, il codice regionale S.T.P.

Continuano, altresì, gli incontri tra Difensori civici regionali e locali, talora accompagnati dal contributo di Enti ed Associazioni di tutela dei diritti, con accresciuta funzionalità della "rete di difesa civica" instaurata dopo il 1° Convegno nazionale di Foligno e pubblicizzata su apposito sito *Internet*. In questo contesto, è stato motivo di impegno aver preso parte ad una riunione del gruppo di studio - istituito presso la Presidenza del Consiglio dal Ministro per gli Affari regionali K. Bellillo - per la verifica del rapporto CO.RE.CO-Difensori civici (1.6.1999). Un lavoro interessante anche come revisione critica delle competenze, alla ricerca di una sinergia che eviti sovrapposizioni e riduca la spesa: e ciò indipendentemente dal fatto che la previsione della L.n. 127/97, art. 17, c. 45 non si applichi alla Valle d'Aosta, avendo la Regione - ai sensi dell'art. 2 l. b) dello Statuto speciale, come sostituito dalla L. cost. n. 2/93, art. 1 - competenza primaria in materia di ordinamento degli Enti locali e delle relative circoscrizioni. Altrettanto rilevante l'incontro romano con l'Ufficio del Garante della *privacy*, all'interno della Riunione del Coordinamento dei Difensori civici regionali del 24.2.2000, con esito di puntualizzazione della complessa problematica da parte di U. De Siervo nell'ottica pragmatica del rapporto Difensore civico-Pubblica amministrazione, *accesso-privacy*, anche come necessità che le leggi regionali sul Difensore civico recepiscono la 675 al di là di quanto contenuto nel Provvedimento 30.12.1999-13.1.2000 (*Individuazione di autorità che perseguono rilevanti finalità di interesse pubblico per le quali è autorizzato il trattamento dei dati sensibili da parte dei soggetti pubblici*, 1) k): "attività di difensori civici regionali e locali, con particolare riferimento alla trattazione di petizioni e segnalazioni").

Ci sentiamo parimenti impegnati per essere stati proposti come consulenti di Progetti europei integrati di tutela dei diritti dei Cittadini, in collaborazione con il P.I.T. Servizi-Parlamento europeo (a titolo es., Convegno int. *Cittadini e servizi di pubblica utilità*, Roma, 25.2.2000) e con la Commissione europea-D.G. XXIV-*Réseaux services publics* (Roma, 18.3.1999) e come referenti per la difesa civica in occasione di incontri della Commissione europea con C.A. (Roma 14.10.1999) per problematiche riguardanti *L'euro e le fasce di popolazione in difficoltà* (un "fatto sociale totale" che deve fare i conti con il rischio di accrescere l'esclusione, mentre, per dirla con il logo della Francia, l'obiettivo deve essere: *pas d'exclus pour l'euro*). Il tutto nella convinzione che, per tutelare i diritti, sia necessario soprattutto prevenire, rimuovendone il mancato rispetto dal profondo delle coscienze: perché la civile convivenza e la qualità dei servizi pubblici è diritto e dovere di ciascuno. In tale ottica si pone, altresì, il II° Incontro nazionale dei Difensori civici, organizzato a Roma il 12.5.1999, con la significativa presenza del Ministro per gli Affari regionali K. Bellillo, di Vertici del Dipartimento della Funzione pubblica e del Ministero dell'Industria e di Sindaci, cui abbiamo partecipato con l'onore della presidenza, con un intervento programmato sul tema *Ridefinizione del ruolo del Difensore civico regionale* e con interviste riferite alla pratica valdostana. In quella sede abbiamo affermato che è indispensabile chiedersi chi siamo, che cosa vogliamo e dove andiamo. Tanto più che assistiamo oggi, in Italia, a spinte contrapposte che vedono nel Difensore civico ora il *passpartout* per la tutela del Cittadino ora un istituto da sostituire o da sbriciolare in miriadi di specialistiche *authority* o in *pool* di corresponsabili: il che moltiplicherebbe la spesa senza assolvere a quella tutela sostanziale del Cittadino che è tipica dell'*ombudsman*, sia per quanto attiene il controllo più strettamente amministrativo, risalente alla

tradizione scandinava, sia per ciò che concerne la garanzia dei diritti - soprattutto dei più deboli - di tradizione latino-ispánica. Del resto, il T.u. n. 619 e abb. *Norme in materia di Difensore civico*, licenziato il 15.9.1998 dalla 1ª Commissione costituzionale della Camera, è ancora in cantiere; la revisione della L.n. 142/90 (L.n. 265/99 recante *Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche della legge 8 giugno 1990, n. 142*) non apporta le novità attese per quanto concerne l'art. 8, relativo al Difensore civico; Disegni di legge come l'*Istituzione del Difensore civico delle persone private della libertà personale* (n. 3744, assegnato il 2.3.1999 alla Commissione giustizia del Senato in sede referente) sembrano accentuare il centralismo, pur focalizzando opportunamente il fondamentale ruolo dell'*ombudsman* - per lo più disatteso in Italia - nella tutela dei diritti della persona e la necessità di una corretta cultura e vita carceraria come fattore indispensabile di giustizia e di pace. Il che, mentre documenta il radicamento e lo sviluppo della difesa civica anche nel nostro Paese, può render sfocato l'istituto e metterlo in balia del gioco della parti. Certo, l'urgenza di una tutela dei diritti in forma stragiudiziale e sostanziale - alla ricerca non di colpevoli ma di soluzioni - deve portare a favorire una pluralistica rete di difesa e promozione "proattiva", ma questa deve trovare nella dimensione dell'Ufficio regionale di difesa civica un nodo e uno snodo essenziale, un punto di riferimento semplice e forte per il Cittadino. Non dico questo per spirito di parte, ma perché le Regioni - al di là dei limiti imposti dalla loro definizione storica, che pesano oggi sulla stessa scelta della forma di federalismo più utile e praticabile - costituiscono pur sempre un ambito mediano adeguato per garantire terzietà, smistare competenze e, soprattutto, assolvere in forma incisiva e concreta al ruolo di proposta di miglioramenti normativi e amministrativi, che costituisce l'impegno più rilevante del Difensore e Mediatore dei Cittadini. A patto, però, che gli Uffici possano essere decentrati sul territorio, dotati di personale specializzato e coordinati con autorevolezza da un responsabile scelto con criteri (di cui ho ripetutamente scritto e parlato) che garantiscano terzietà nel superamento del pericoloso gioco minoranza-maggioranza e sfuggano, al tempo stesso, alla categoria obbligata del pensionamento. Occorre, altresì, un cambio di mentalità da parte dei Difensori civici regionali, che elimini la tentazione di sufficienza e onnipresenza nei confronti dei Difensori civici locali e li renda disponibili, nelle piccole dimensioni (sempre che i Comuni non vogliano o non possano procedere ad autonoma elezione), ad assumere anche il ruolo stimolante di Difensore civico locale: per fungere, in ogni caso, da centro operativo che raccolga e smisti indirizzi e competenze. Particolarmente costruttivo, in merito, il Convegno romano, articolato in più di trenta interventi correlati alla concreta impostazione del Ministro Bellillo: gli esiti si sono tradotti in un Ordine del giorno conclusivo, volto a favorire l'accesso del Cittadino al diritto e non solo alla giustizia, come efficacemente sintetizzato da G. Moro, a garanzia di una tutela integrata che deve trovare nel Difensore civico la figura costituzionale cardine, in uno scenario di conciliazione che focalizzi l'importanza del punto di vista disatteso del Cittadino. Un percorso obbligato per fare delle nostre Città, Province e Regioni delle comunità per tutti, dove la qualità della vita sia realtà e non solo per qualcuno. Ne è seguita la costituzione di un gruppo di Coordinamento nazionale dei Difensori civici locali - successivamente denominato "Rete nazionale dei Difensori civici" - che è entrato in fase operativa il 12.7.1999, con una giornata di lavoro significativamente tenutasi nella Sala riunioni del Dipartimento per gli Affari regionali-Presidenza del Consiglio dei Ministri, nel corso della quale al Difensore civico valdostano è stato assegnato il ruolo di responsabile dei rapporti internazionali.

Altrettanto costruttivo il II° Convegno nazionale di Foligno (19.2.2000, a.c. Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento per gli Affari regionali) sul tema *Verso una democrazia matura. Azione popolare, difesa civica, azione inibitoria. Comuni, Province e Regioni in una democrazia matura*, cui abbiamo portato un contributo relativo a *Il Difensore civico secondo la Risoluzione del Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa (Strasburgo, 17.6.1999). Quale attuazione in Italia?* In quella sede abbiamo affermato che, in rapporto alla "Risoluzione" di Strasburgo, il titolo