



COMUNE DI ROVIGO
Presidenza del Consiglio

-



PROVINCIA DI ROVIGO
Presidenza del Consiglio

**"Evoluzione del sistema delle garanzie del cittadino
nei confronti della Pubblica Amministrazione"**

Rovigo 21 Febbraio 2003

Il Presidente
Del Consiglio Comunale
Renato Borgato

Il Presidente
Del Consiglio Provinciale
Nerino Chiereghin

INDICE

Presentazione e coordinamento:

Borgato Renato Presidente del Consiglio Comunale di Rovigo Pag. 2

Apertura dei lavori:

Chiereghin Prof. Nerino Presidente del Consiglio Provinciale di Rovigo Pag. 4

Saluti:

Saccardin Comm.Federico Presidente dell'Amm.ne Provinciale di Rovigo Pag. 6

Avezzù Dr. Paolo Sindaco del Comune di Rovigo Pag. 7

Introduzione:

Bottoli Avv. Vittorio Difensore Civico della Regione del Veneto Pag. 10

Interventi:

Magris Avv. Francesco Ufficio del Difensore Civico Regione Veneto Pag. 21

Palazzolo Dr. Salvatore Segretario Generale del Comune di Rovigo Pag. 40

Osservazioni:

Pelizza Dr. Alessandro Difensore Civico della Provincia di Rovigo Pag. 44

Bragato Dr. Renzo Difensore Civico del Comune di Rovigo Pag. 46

Dibattito

Pag. 48

Conclusioni:

Bottoli Avv. Vittorio Difensore Civico della Regione del Veneto Pag. 58

PRESENTAZIONE E COORDINAMENTO

BORGATO RENATO - Presidente del Consiglio del Comune di Rovigo

Porgo il saluto ai partecipanti di convegno, che è nato da un'idea di queste Presidenze, del Comune e della Provincia insieme ai Difensori Civici rispettivi, per individuare un percorso comune su tematiche che pongono il cittadino al centro dell'attenzione, perché sia tutelato nei suoi diritti e sia sempre più vicino alle istituzioni.

Questo percorso trova un momento di confronto e di raccordo sulla figura del Difensore Civico Regionale, qui autorevolmente rappresentata nella persona dell'avvocato Bottoli, che ci presenterà un quadro di assoluto interesse, con soluzioni che possono risolvere problemi, che investono cittadini che si trovano allo sbando e non hanno il ristoro dovuto, dei danni involontariamente subiti.

L'occasione di oggi è quanto mai propizia per parlare e tentare di dare soluzioni mettendo a confronto i rappresentanti delle Amministrazioni Comunale e Provinciale, nella figura del Sindaco di Rovigo Dott. Avezzù e del Presidente della Provincia comm. Saccardin con i propri Difensori Civici: dott. Bragato del Comune di Rovigo e il dott. Pelizza della Provincia; il tutto coordinato e valutato nell'ambito delle assemblee elettive, quali il Consiglio Provinciale nella figura del suo Presidente prof. Nerino Chiereghin ed il Consiglio Comunale di Rovigo nella figura del sottoscritto. Quest'ultimi hanno ritenuto presentare ai propri consiglieri un momento centrale importante del nostro convegno sulla conoscenza del quadro normativo con la relazione del Funzionario Regionale Avvocato Magris, per recepire insieme al Difensore Civico Regionale avvocato Bottoli, gli aspetti più significativi di questa giornata

Dicevo prima che l'idea è partita dalle Presidenze dei Consigli Provinciale e Comunale e non poteva essere diversamente dal momento che il legislatore ha collocato nell'ordinamento degli Enti locali la figura del Difensore Civico fra gli organi di partecipazione, la cui disciplina è diretta espressione della volontà delle assemblee elettive, lo spunto può individuare elementi di colleganza fra i consiglieri e il Difensore Civico, per aiutarlo a concretizzare sino in fondo l'esercizio di tutela a favore del cittadino.

Forse non è il caso delle nostre Amministrazioni, ma possono succedere casi di inerzia nell'attività di governo e di gestione dell'attività amministrativa, che spesso limitano il Difensore Civico alla mera funzione persuasiva e di mediazione.

E' ovvio che l'occasione di oggi ha la strategia primaria di diffondere la cultura del Difensore Civico e ciò significa stimolare quindi la coscienza civica del cittadino.

Un altro motivo che viene cercato, è che la figura del Difensore Civico possa essere oggetto di dibattito al di fuori della solita cerchia dei tecnici del diritto, in modo da renderla nota il più possibile ai cittadini. A tale scopo sono state invitate oggi alcune associazioni e realtà che operano nel sociale: in tale contesto la sensibilità nei confronti di chi ha più bisogno è certamente più accentuata e per tale ragione deve esserci una maggiore attenzione e un dovere di tutela.

L'altro aspetto che maggiormente mi ha motivato nel realizzare questo convegno è quello, come accennavo prima, di dare maggiori stimoli all'attività del consigliere, che non può essere agnostico rispetto alle istanze che il cittadino pone al Difensore Civico.

Non dimentichiamoci che il consigliere comunale / provinciale è il più diretto portavoce dei cittadini. Certe istanze rivolte a una figura non politica, autonoma e imparziale, vanno analizzate e capite.

Io non escludo il consigliere da queste procedure, anzi cerco una complementarietà fra lo stesso consigliere comunale / provinciale e il Difensore Civico che non può assolversi nella sola disamina della relazione annuale a cui è tenuto il Difensore Civico a presentare al Consiglio, bensì occorre trovare spazi all'interno delle commissioni consultive, in

particolare nell'ambito della Commissione di Controllo e Garanzia, presieduta da un componente della minoranza, ove istituita.

Penso comunque che lo stimolo maggiore di questa giornata sia rappresentato dal Difensore Civico Regionale, che ha competenze che riguardano gli organismi periferici dello Stato e materie quali la sanità, la sicurezza pubblica, la giustizia, che intaccano bisogni vitali del cittadino, con conseguenti diritti.

Per entrare subito nel vivo dei problemi, occorre fare un esempio emblematico che riguarda coloro che hanno contratto malattie, con danni purtroppo irreversibili, mediante vaccinazioni o trasfusioni di sangue.

Il ristoro di tali danni spesso si perde nelle lungaggini costosissime di cause rivolte ai tribunali amministrativi, quando il ricorso al Difensore Civico Regionale comporta tempi veloci, gratuità e strutture organizzate.

A questo punto diamo avvio ai lavori, secondo questo ordine:

- Il mio collega Presidente del Consiglio Provinciale prof. Nerino Chiereghin;
- Il Presidente della Provincia comm. Federico Saccardin;
- Il Sindaco del Comune di Rovigo dott. Paolo Avezzù;
- Il Difensore Civico Regionale avv. Vittorio Bottoli;
- L'avv. della Regione Veneto Francesco Magris a cui farà seguito il Segretario Generale di questo Comune dott. Salvatore Palazzolo, che nella sua relazione andrà a ricercare come dicevo prima i momenti di collegamento fra il Consigliere e il Difensore Civico.

Alcune osservazioni saranno evidenziate dai Difensori Civici locali: il dott. Pelizza della Provincia e il dott. Bragato del Comune.

Concluderà i lavori dopo un breve dibattito il Difensore Civico Regionale avv. Bottoli.

APERTURA DEI LAVORI

PROF. NERINO CHIEREGHIN - Presidente Consiglio della Provincia di Rovigo

Grazie per essere intervenuti qui oggi. Un ringraziamento particolare al Presidente del Consiglio Comunale di Rovigo che ci ospita in questa sede, Renato Borgato, che mi ha preceduto, e che ha già sottolineato in maniera esaustiva alcuni aspetti, per cui ricordo solo alcune delle motivazioni che stanno alla base dell'organizzazione di questo convegno. Si voleva fare il punto, a qualche anno di distanza dall'istituzione della figura della Difesa Civica del ruolo che essa svolge ai vari livelli, regionale, provinciale, e comunale, considerando anche i diversi compiti che questa figura ha acquisito, non ultimi alcuni aspetti del Titolo V della recente riforma costituzionale.

Altro aspetto significativo è approfondire la specificità degli amministratori, intesi come Consiglieri, non tanto nel ruolo di governo, specifico delle Giunte e dei loro Presidenti, ma nel loro collegamento diretto con gli elettori, cioè quel loro mestiere di rappresentare le istanze che vengono dal territorio. Questo concetto è molto importante e si deve ribadire il significato, per non depauperare la figura di consigliere. L'argomento di oggi non è solo un problema di tutela dei diritti di cittadinanza nei confronti della Pubblica Amministrazione, né di sanare disfunzioni o abusi, perché altrimenti avremmo dovuto lasciarlo ai tecnici del diritto, riguarda la diffusione conoscitiva di questi strumenti normativi molte volte né conosciuti né partecipati. E' un problema di utilizzo delle risoluzioni conciliative, ossia evitare un eccessivo ricorso a controversie che perdurano nel tempo;

che portano a lungaggini, raffreddamento di rapporti, e a controversie che vanno a discapito di quella che è la democrazia anche a livello locale.

Oggi nella Pubblica Amministrazione molteplici sono le opportunità per ottimizzare il rapporto con cittadino non sempre però queste vengono utilizzate al meglio, vedi la carta dei servizi o lo stesso ruolo del difensore civico non sempre ben conosciuti dagli utenti così come gli uffici di Relazione con il Pubblico. Anche la Provincia di Rovigo ha aperto l'ufficio relazioni con il pubblico, grazie all'opera del vicepresidente della giunta Giulio Azzalin. E' un ufficio molto importante che collega direttamente il cittadino alle Istituzioni. Ci sono altri strumenti utili a questo scopo come i siti internet che con i loro portali tematici possono essere utilizzati a distanza, ma che hanno bisogno di ulteriore divulgazione perché spesso sono sotto utilizzati. Ecco perché è importante il ruolo dei mass media, delle associazioni, del mondo della scuola, del volontariato, della cultura e dello sport, perché tutti possano essere strumento di diffusione, di divulgazione, ma anche di approfondimento .

Teniamo presente che finché questi restano problemi o tematiche toccati da pochi abbiamo difficoltà ad allargare la base democratica.

Sono certo che grazie alle relazioni che sentiremo qui e alla vostra fattiva collaborazione, avremo modo di approfondire questi temi e applicarli meglio alle nostre attività quotidiane.

Vi faremo pervenire il resoconto stenografico.

COMM. FEDERICO SACCARDIN - Presidente della Provincia di Rovigo

Mi scuso perché non riuscirò a rimanere l'intera durata dei lavori, avendo purtroppo una sovrapposizione di impegni. Devo dire che sicuramente sarò attento alle cose che sia il Presidente del Consiglio Provinciale che il Difensore Civico Dr. Pelizza riporteranno dall'esito di questo incontro che ritengo abbia un valore importante.

La questione che noi oggi affrontiamo, partendo dal versante dello strumento Difensore Civico, è la questione della democrazia, della trasparenza e della buona Amministrazione. Sono tre questioni complesse, perché la democrazia riguarda le relazioni fra i rappresentanti, la buona Amministrazione e la trasparenza riguarda il rapporto fra i rappresentanti e i cittadini. Non sempre le cose trovano il giusto equilibrio e la giusta modalità per essere soddisfacenti. Quindi penso che la questione che oggi viene affrontata, partendo da questo strumento, sia come riuscire ad essere buoni amministratori e come riuscire ad avere una Amministrazione trasparente, quindi in condizione di dimostrare perché vengono fatte alcune scelte e soprattutto perché alcune scelte si realizzano attraverso determinati percorsi. In questo contesto credo ci sia -veniva evocata anche dal Presidente Borgato- una questione importante, che è la diversità di ruolo che c'è fra la rappresentanza e la tutela degli interessi. Non vi è dubbio che i Consiglieri comunali e provinciali hanno il compito della rappresentanza, cioè esercitano nello sviluppo della democrazia quel dovere di consenso o di dissenso rispetto alle scelte che l'Amministrazione pone; si esercita lì la capacità di controllo democratico, di promozione degli interessi, di tutela degli stessi interessi che è nella fase delle scelte. Ma l'azione della Pubblica Amministrazione non si ferma nella fase democratica delle scelte, ha anche un suo percorso attuativo e, in questo percorso attuativo, a volte possono esserci procedure, modalità, percorsi che possono essere dannosi per il cittadino. In questo senso io credo che la figura del Difensore Civico abbia un ruolo, non alternativo ma diverso rispetto alla capacità di tutela e di rappresentanza politica che c'è all'interno dell'esercizio della potestà di rappresentanza dei Consiglieri, che è quello della tutela dell'interesse del singolo cittadino, o dei gruppi di cittadini, non già e non tanto rispetto alle scelte politiche dell'Amministrazione ma per le modalità con cui queste scelte vengono applicate e realizzate, che possono essere anche lesive rispetto agli interessi oggettivi e soggettivi dei singoli. Quindi, è questione complessa, questione che sicuramente riguarda anche la capacità complessiva e la responsabilità di chi ha il compito di amministrare, eletto dai cittadini. Credo, insomma, che il ruolo che viene svolto dai nostri Difensori Civici abbia una particolare importanza.

Esprimo tutta la gratitudine per la persona che conosco, per chi svolge questo compito nella mia Amministrazione, che tra l'altro non svolge solo nella mia Amministrazione ma, con il nostro sostegno, è a servizio anche di altre Amministrazioni Comunali, proprio perché crediamo che questa funzione abbia questo compito di tirare per la giacchetta l'Amministrazione intesa, più che come aspetto politico, come aspetto operativo. Quindi, un buon Difensore Civico è una garanzia anche per chi amministra, perché è quello che ti mette di fronte alle difficoltà, che ti mette di fronte alla viscosità dei percorsi, che a volte è bene affrontare. Quindi, con una assoluta gratitudine e con il sentimento di dovere sostenere la loro azione, io penso che la buona Amministrazione debba avvalersi di questa competenza professionale che è sicuramente una competenza delicata ma che ci aiuta ad amministrare bene. Quindi è un servizio, un servizio ai cittadini e un servizio anche agli amministratori, perché ti consente di correggere modalità, percorsi, itinerari che a volte, anche nella distinzione della responsabilità che c'è, perché oggi noi abbiamo una dualità, non c'è una dualità solo nell'ambito della politica delle Amministrazioni, cioè fra

Consiglio e Giunta, c'è una dualità anche fra apparato politico ed apparato amministrativo, oggi la legge conferisce autonomie, competenze, responsabilità dirette ai dirigenti, è una garanzia per l'amministratore politico sapere che c'è un soggetto terzo che tutela i cittadini e anche gli amministratori da percorsi amministrativi che possono creare delle difficoltà. Sappiamo bene che quando una cosa non funziona, la colpa è sempre di chi presiede, cioè il Sindaco o il Presidente della Provincia, perché l'immagine è quella, quindi avere un servizio rivolto ai cittadini, in grado di anticipare i problemi, di correggerli in itinere, di migliorare i percorsi, è, per quanto riguarda la mia personale sensibilità, una occasione straordinaria, una cosa importante, è quindi una funzione di grande rilievo, anche se non è la funzione, che compete ad altri, che compete ai Consiglieri comunali e provinciali, che è quella di rappresentare gli interessi dei cittadini e in qualche modo anche di verificare se gli atti dell'Amministrazione corrispondono politicamente a quegli interessi. Io credo che in questo gioco delle parti ci sia proprio l'esercizio anche di questa terzietà, direi questa sorta di tutela terza rispetto a quelle che sono già le presenze all'interno dell'Amministrazione. E' un compito difficile, perché è difficile da delineare e consolidare all'interno di quelle che sono le prassi. Credo che le persone che lo svolgono lo facciano con grande senso di responsabilità e grande competenza e li ringrazio per quello che fanno oggi nella nostra Amministrazione e nelle Amministrazioni che qui sono rappresentate, e penso che dobbiamo dare il nostro sostegno e che anche il risultato di questa iniziativa ci aiuterà ad avere più comprensione del loro ruolo ed anche di individuare le cose che possiamo migliorare perché questo possa essere espresso in maniera compiuta.

DR. PAOLO AVEZZU' - Sindaco del Comune di Rovigo

Anche da parte mia un saluto a nome dell'Amministrazione comunale a tutti i presenti. Ringrazio per l'iniziativa presa dai due Presidenti del Consiglio, dal Presidente del Consiglio Comunale di Rovigo e dal Presidente del Consiglio Provinciale, oltre ai tre Difensori Civici, Comune, Provincia e Regione e a tutti gli altri ospiti.

Per non rendere formale il mio giudizio su una esperienza che comunque abbiamo già avuto modo in due occasioni di fare (siamo insediati da 19 mesi, ma già in due occasioni il Difensore Civico, Dr. Renzo Bragato, ha svolto la relazione al Consiglio Comunale, ed è di un giudizio di positività), siccome siamo in un convegno in cui si parla di Difensori Civici, per forza bisogna parlare bene dei Difensori Civici, ma in questo caso non ho difficoltà a farlo, ma volevo fare un esempio che poi è anche un contributo, come Amministrazione, a questi lavori e ad anche un "compito per casa" al mio Presidente del Consiglio, visto che in questo periodo stiamo lavorando su una rivisitazione del nostro Statuto comunale e di conseguenza sui regolamenti attuativi. Una delle prime esperienze, vista anche l'amicizia personale, il Dr. Bragato è venuto a dirmi che la gente andava ad esporgli le proprie problematiche, però non sempre lui trovava in qualche amministratore, nei funzionari, nei dirigenti, le porte aperte; non tanto perché non ci fosse la disponibilità ad ascoltare ma perché la burocrazia è assassina e quindi qualcosa si intoppa, e il ruolo in qualche modo ed anche le potenzialità non solo della persona ma proprio dell'istituto stesso del Difensore Civico rischiava di essere sminuito. Allora abbiamo introdotto quella che oggi è una prassi, però prassi di ufficio ormai consolidata, e il nostro Dr. Palazzolo come Segretario Generale la sta confermando, cioè che di fronte a problematiche che il Difensore Civico coglie da cittadini o associazioni o da varie realtà e che pone all'Amministrazione, che questo diventa non tanto quello che recita attualmente il nostro Statuto, cioè che il Difensore Civico può interpellare la Giunta, può interpellare gli uffici comunali e può essere ascoltato dagli amministratori e dai funzionari, la prassi che abbiamo introdotto è che deve essere ascoltato, per cui -ed è successo anche una settimana, fa-mi ha posto due situazioni e gli ho detto di fare un riferimento per la Giunta,

quindi la Giunta deve in questo caso ascoltare la relazione e la questione posta dal Difensore Civico, e compito della Giunta è dare poi l'indirizzo, in base alla 267, ai dirigenti per l'attuazione dell'indirizzo e quindi la risposta alla questione posta dal Difensore Civico. Direi che in questo modo abbiamo tagliato la testa al toro. Non abbiamo risolto tutti i problemi del mondo però abbiamo dato un ruolo ancora più istituzionale ed anche propositivo al Difensore Civico, ma soprattutto abbiamo posto il Difensore Civico nel ruolo non di quello che bussa alla porta e chiede se per piacere può entrare o essere ascoltato; fare entrare il Difensore Civico nelle nostre porte e nei nostri uffici vuol dire fare entrare (come diceva chi mi ha preceduto, in particolare per la comune esperienza di Guida dell'Amministrazione il Presidente della Provincia) le risposte e le istanze dei cittadini. In questo caso, allora, non che il cittadino può, tramite il Difensore Civico, essere ascoltato, ma in questo caso deve essere ascoltato! Diventa una richiesta precisa e specifica alla Giunta e la conclusione delle sue relazioni è: la Giunta si esprima propositivo.

Credo che la modifica del nostro Statuto e del regolamento attuativo, secondo come la Commissione e poi il Consiglio deciderà, comunque credo dia ancora più a questa figura un ruolo importante, ripeto, è il modo attraverso cui i cittadini entrano ancora più in rapporto con l'Amministrazione, si rompe ancora di più un muro e soprattutto non possono ma devono essere ascoltati. Credo sia il modo migliore per valorizzare questa figura, per rendere i nostri uffici, i nostri palazzi ancora più aperti alle istanze dei cittadini e quindi della gente comune, e far sì che sia sempre meno palazzo distante dalla gente ma un qualcosa a servizio della gente e semmai, se fosse possibile, in mezzo alla gente.

Con questo ho concluso e anch'io mi scuso se non potrò rimanere per il seguito dei lavori, perché le nostre giornate sono un susseguirsi di incontri e lavori.

Buon lavoro per questo convegno e grazie per l'occasione.

INTRODUZIONE

AVV. VITTORIO BOTTOLI - Difensore Civico della Regione del Veneto

"Funzioni, competenze e peculiarità della Difesa Civica"

E' di prammatica, all'inizio dell'esposizione del relatore, il ringraziamento nei confronti degli organizzatori del convegno. Ma questa volta esco da quella che è una prassi consuetudinaria, perché in effetti ho avuto modo, attraverso precedenti incontri, di toccare con mano la sensibilità di questa Amministrazione e mi riferisco alla Amministrazione in toto, dagli organizzatori in modo specifico del convegno, il Presidente del Consiglio Comunale e il Presidente del Consiglio Provinciale ma poi anche mi è stata riferita della particolare attenzione che veniva data a questa per così dire dimostrazione di Difesa Civica da parte dei massimi amministratori locali, quindi il Presidente della Provincia e del Sindaco, e la loro presenza e le parole che hanno detto ne sono testimonianza.

Grazie non di prammatica perché uno dei problemi che ho avvertito dopo questo biennio di esperienza quale Difensore Civico della Regione del Veneto, è stata la percezione di una mancanza di sensibilità soprattutto da parte dell'Amministrazione nei confronti di questa istituzione. O meglio, più che mancanza di sensibilità, mancanza di conoscenza delle problematiche e della necessità dello sviluppo della Difesa Civica. Quindi, ogni convegno, ogni occasione di incontro, con una platea particolarmente qualificata com'è quella odierna, è importantissima per la Difesa Civica, perché dà modo a livello istituzionale di arrivare ad una conoscenza più approfondita e necessaria.

Ombudsman, Defensor del pueblo, Mediateur, Difensore Civico, sono i vari termini con cui in tutta Europa e in tutto il mondo civile oggi è qualificata la figura del Difensore Civico. Sarà poi l'Avvocato Magris a spiegare quali sono esattamente i termini, quando sono nate queste figure, perché sono nate, in quali Paesi, come si sono sviluppate. Ombudsman è il termine che significa colui che fa da congiunzione tra il cittadino e la Pubblica Amministrazione, l'anello di congiunzione; un termine ormai internazionale perché è il termine con cui il primo Paese, la Svezia, che istituì nell'800 la figura moderna del Difensore Civico, appunto usò questo termine. Mediateur è il termine che viene usato in Europa, e infatti il Difensore Civico europeo ha ufficialmente questa qualifica, che vuol dire mediatore, che poi è quella che qualifica tutti i Difensori Civici, la cui attività è preminentemente di mediazione. Defensor del Pueblo è come il Difensore Civico, lo dice la parola stessa, difensore del popolo, difensore dei cittadini; è quindi un organo di garanzia tra la Pubblica Amministrazione e il cittadino.

Nel secondo dopoguerra abbiamo assistito a una moltiplicazione e a una universalizzazione dei diritti umani, dei diritti cosiddetti civili. Il che, sotto un certo aspetto, è assolutamente positivo ma pone dei problemi, perché, maggiore è la sensibilità del cittadino nei confronti dei propri diritti, maggiore cresce l'esigenza e l'istanza da parte del cittadino nei confronti degli amministratori: più lo Stato è evoluto, più è organizzato civilmente, maggiore è il bisogno che ha il cittadino di avere un suo rappresentante, di avere un suo tutore, un suo difensore nei confronti del moloch che è rappresentato dalla Pubblica Amministrazione. Non è un caso che oggi la figura del Difensore Civico più sviluppata, più importante, più incisiva è quella del Defensor del pueblo spagnolo, perché la Costituzione Spagnola, come a tutti è noto, è l'ultima, la più moderna del nostro Paese europeo, per motivi storici che tutti conosciamo, il franchismo finì, a differenza del fascismo e del nazismo, molto dopo la guerra e quindi la Costituzione democratica che si è data oggi la Spagna è la più attuale, e non a caso la figura del Difensore Civico inserito istituzionalmente nella Costituzione è la figura più importante, è il punto di riferimento di tutti i Difensori Civici dell'Europa e del mondo. Questo non per erudizione ma perché

c'entrano nei punti focali, come ho già detto in premessa: maggiore è la sensibilità del cittadino per ciò che riguarda i propri diritti, maggiore è il bisogno che si ha del Difensore Civico.

Quali sono le caratteristiche della Difesa Civica? Da che cosa è caratterizzata rispetto ad altre forme di tutela giurisdizionale? I principi sono fondamentalmente tre: la gratuità della Difesa Civica, la tempestività con cui opera la Difesa Civica e il fatto che la Difesa Civica, a differenza del ricorso in via giurisdizionale, davanti ai Tribunali Amministrativi in prima istanza e al Consiglio di Stato in secondo grado, opera anche in via equitativa e quindi non soltanto in chiave di diritto.

Sul primo aspetto, quello fondamentale, della gratuità, è inutile spendere molte parole; nella relazione troverete un grafico credo abbastanza esaustivo. Se noi teniamo conto che la Difesa Civica -e vedremo poi come opera fattivamente- è gratuita, e se teniamo altresì conto che invece il ricorso ai Tribunali amministrativi è particolarmente oneroso, non dimentichiamo che il Tribunale amministrativo è una branca specializzata rispetto alla giurisdizione ordinaria e che gli avvocati amministrativisti sono una branca specializzata rispetto agli avvocati che si occupano di Diritto ordinario, cioè civile e penale, per cui anche addirittura le tariffe professionali del Diritto amministrativo sono diverse e superiori e più onerose rispetto alle tariffe professionali del difensore che si occupa della difesa del Diritto civile nel campo civile, del difensore che si occupa della difesa nel campo penale. Quindi, l'onerosità della difesa in via giurisdizionale dei diritti del cittadino che si sente violato nel proprio essere da un atto della Pubblica Amministrazione, o da un comportamento non corretto, non trasparente, illecito della Pubblica Amministrazione, se fosse lasciato soltanto alla tutela giurisdizionale sarebbe assolutamente impraticabile. Di conseguenza, senza la Difesa Civica gratuita, migliaia di cittadini della nostra regione sarebbero privi di tutela per la difesa dei propri diritti. Questo è un dato assolutamente obiettivo. Chiunque abbia un minimo di esperienza, che sia operatore del Diritto o abbia avuto, purtroppo, la disgrazia di doversi avvicinare a questo tipo di giustizia, sa che parliamo per l'intervento sull'ordine di molti, molti milioni. Quanti sono i cittadini del Veneto che possono oggi permettersi questo onere? Le casistiche e chiunque abbia sensibilità per questi problemi, soprattutto i nostri amministratori pubblici, sono in grado di rispondervi, sono oggi certamente una minoranza, quindi, senza la gratuità di questo intervento, ripeto, migliaia di cittadini sarebbero privi di tutela.

Secondo aspetto è la tempestività. E' inutile che qui facciamo dissertazioni su quelli che sono i problemi della nostra giustizia ordinaria, della nostra giustizia quindi anche amministrativa, i tempi sono ormai biblici, sembrano barzellette, ma voi sapete che dopo dieci anni il Tribunale amministrativo manda una comunicazione, una notifica a coloro che hanno investito il Tribunale amministrativo del proprio caso chiedendo se hanno ancora interesse a coltivarlo, perché altrimenti verrebbe archiviato dopo dieci anni. Voi pensate, quindi, che cosa significa la mancanza di tempestività, una giustizia non veloce e non tempestiva è totale mancanza di giustizia, e non soltanto perché nelle more potrebbe morire l'interessato ma perché certi interessi, se non immediatamente risolti, alla fine possono addirittura essere una panacea e non portare nessun effettivo beneficio a colui che aveva invocato la giustizia.

Il terzo aspetto è forse il più qualificante, è il fatto che il Difensore Civico, nella sua qualità di mediatore, con una felice espressione viene definito "Magistrato di persuasione", interviene con la Pubblica Amministrazione indipendentemente dal fatto che la Pubblica Amministrazione abbia commesso o meno un fatto illegittimo, l'unico che giustificerebbe un ricorso davanti al Tribunale amministrativo e davanti al Consiglio di Stato. Sempre nella relazione che vi stata consegnata troverete questo esempio, con naturalmente tra virgolette le pezze giustificative, perché non si pensi che il Difensore sia una persona che vive in un mondo particolare, che non si renda conto, tutti i casi che vengono citati hanno

avuto una corrispondenza significativa, statistica e sono tutti fatti realmente avvenuti. Un esempio significativo. Una coppia di anziani, con scarse possibilità economiche, erano stati citati in giudizio da un istituto di assistenza anziani di Verona perché dovevano pagare la retta di un loro congiunto, nel frattempo defunto, che era stato ricoverato in questo istituto. Resistono in causa e il Tribunale di Verona dà ragione ai convenuti, cioè cittadini che dicevano: noi, secondo la nostra ragione, non siamo tenuti da parte nostra ad onorare questa obbligazione che ci viene richiesta. Il Tribunale dà ragione a loro. Sennonché, l'istituto di assistenza anziani impugna la sentenza, com'è diritto, perché ogni istituzione, ogni associazione ha il diritto di ricorrere ai tre gradi di giurisdizione previsti dal nostro ordinamento, e quindi certamente non si sarebbe potuti ricorrere avanti al Tribunale amministrativo dicendo è stato violato il mio diritto, perché in realtà veniva esercitato un sacrosanto diritto da parte della Pubblica Amministrazione, in questo senso dall'istituto assistenza anziani. Queste persone si rivolgono al loro avvocato che li aveva tutelati in primo grado e chiedono qual è l'onere per una causa di appello. La causa di appello richiede, come voi sapete, un secondo avvocato, il domiciliatario, sono quindi due avvocati che agiscono e due avvocati che hanno diritto a vedere soddisfatto il loro onorario. La cifra che gli viene proposta è assolutamente al di fuori delle possibilità economiche, e questi sono disperati, perché l'avvocato nel frattempo li avverte che se non si costituiranno anche in secondo grado, probabilmente il giudizio poteva essere assolutamente rivoltato, perché ovviamente chi non si difende ha possibilità scarse di ottenere, da parte di una sentenza, soddisfazione. Sono ricorsi al Difensore Civico, il quale, conclusa la sua brevissima istruttoria -vedremo poi come opera effettivamente- chiede un appuntamento al Direttore e al Presidente dell'istituto... per legge il Difensore Civico ha diritto di convocare il pubblico amministratore, per prassi la Difesa Civica del Veneto non si avvale mai di questo suo diritto, e per quei motivi di tempestività di cui già vi ho accennato e per un motivo di cortesia, è più facile l'approccio del Difensore Civico quando si presenta direttamente all'amministratore che non il convocare autoritariamente l'amministrazione presso la sede della Difesa Civica. Mi sono presentato al Presidente e al Direttore e ho cercato di spiegare e di fare comprendere loro che l'istituto assistenza, lo dice il termine, ha compiti anche mutualistici, ha compiti sociali e che, quindi, dal momento che già aveva ricevuto torto in primo grado, se si fosse acquietata e non avesse -io ho usato un termine forse forte- perseguitato ancora i due secondo loro debitori, avrebbe assunto ad una sua funzione sociale; se invece avesse coltivato l'appello, probabilmente l'avrebbe anche potuto vincere, ma questa non era una azione che a mio modo di vedere rispettava quelli che erano gli intendimenti dell'istituto. L'istituto di assistenza anziani ha recepito questa impostazione, e lì avete la lettera con la quale scrivono al Difensore Civico dicendo che rinunceranno a coltivare l'appello e pagheranno le spese, così come erano stati condannati a fare nel giudizio di primo grado.

Scusate se mi sono dilungato in questo esempio, ma è calzante per farvi comprendere come il cittadino possa sentirsi oppresso da un atto della Pubblica Amministrazione seppure questo atto sia legittimo. E non parliamo poi di un atto che non è tempestivo e che è tardivo, o di un atto che non è trasparente. Tutti fatti che non possono giustificare un ricorso al Tribunale Amministrativo ma che possono giustificare e giustificano un ricorso al Difensore Civico, che con la sua opera di persuasione - ecco il termine Magistrato di persuasione - con la sua opera di mediazione cerca di porre la Pubblica Amministrazione di fronte a dei fatti reali invocando ovviamente l'imparzialità, ovviamente la trasparenza, ovviamente una particolare sensibilità nei confronti degli amministrati.

Quindi, attraverso questo breve excursus di quelle che sono caratteristiche essenziali della Difesa Civica, penso di avere rappresentato sufficientemente il motivo per cui si parla di unicità della Difesa Civica, cioè il fatto che, senza l'esistenza di questo tipo di istituzione,

migliaia di casi, perché onerosi o perché non tempestivamente assolti o perché soltanto in chiave di diritto, non troverebbero soddisfazione da parte degli amministratori.

Quali siano le competenze della Difesa Civica, è inutile che io ve le rappresenti, perché l'avvocato Magris, che seguirà il mio intervento, preparatissimo in materia, vi specificherà nel dettaglio quali sono le competenze della Difesa Civica regionale rispetto alle competenze della Difesa Civica locale, quindi provinciale o comunale. Discorso molto importante questo della diversità, per una cosa che mi sta molto a cuore, di cui ho già parlato al Presidente del Consiglio, per cui dopo vi farò un breve cenno.

Come opera la Difesa Civica? Ad istanza del cittadino, istanza assolutamente informale e che non richiede carte bollate, che non richiede nessun formalismo, basta anche una semplice telefonata e il Difensore Civico si attiva. Smista normalmente la pratica secondo la competenza ad uno dei suoi funzionari, il quale compie una breve istruttoria al termine della quale decide se possa o meno meritare accoglimento l'istanza che è stata presentata. Questo è uno dei punti fondamentali. Sia ben chiaro, il Difensore Civico non è un avvocato, non è l'avvocato del cittadino nei confronti della Pubblica Amministrazione; se così fosse, se fosse l'avvocato, *advocatus*, colui che viene chiamato per agire come e per conto di colui che lo chiama, che lo invoca, dovrebbe in ogni caso sostenere la tesi del proprio assistito. Io per 32 anni ho svolto l'attività di avvocato, nel campo civile ma soprattutto nel campo penale, potrei raccontarvi degli aneddoti veramente divertenti di certe situazioni e di certe tesi che ho dovuto sostenere, con la toga addosso, perché il mio patrocinato me lo imponeva; e io sono colui che parla a nome e per conto, colui a cui presto le mie cognizioni tecniche ma devo necessariamente, come avvocato, fare tutto ciò che mi richiede il mio assistito. Una volta, una persona un po' folcloristica, molto nota a Verona, dal momento che l'autobus non partiva una volta accesi la luce verde, scese dalla propria auto armata del cric e sfondò tutti i vetri dell'autobus. Chiamato a giudizio per danneggiamento volontario, da me difeso, andatolo a trovare in carcere prima del dibattimento, lui disse: avvocato, era piena estate, io ho visto le persone dentro l'autobus che soffrivano il caldo, i vetri non si possono abbassare, ho avuto uno slancio di generosità e di pietà e ho preso il cric e ho aperto e dato ventilazione all'autobus. Gli ho chiesto: ma non vorrà che io sostenga questa tesi davanti al Pretore? E lui: avvocato, questa è la verità! E io mi alzai, con la toga, e dissi. Signor Giudice, il mio assistito ha, in un atto di generosità...! Naturalmente l'ilarità fu generale ma io continuai nella mia arringa e la portai a conclusione. Naturalmente non ebbi il risultato che pretendeva l'assistito, che venne ritualmente condannato, ma dovetti sostenere questa tesi. Il Difensore Civico non è un avvocato, e la sua autorevolezza deriva proprio da questo, perché conclusa quella breve istruttoria di cui già vi ho accennato, come vi ho già detto, va dal pubblico amministratore, sia esso Sindaco, Assessore, Presidente del Consiglio o della Provincia, più svariati possono essere i casi e quindi gli interlocutori del Difensore Civico, va direttamente da questa persona e spiega i motivi per cui, in chiave di Diritto, in chiave di fatto, in via equitativa talvolta, sarebbe opportuno che la Pubblica Amministrazione modificasse il suo atteggiamento, oppure accelerasse un certo procedimento, oppure ritornasse su una decisione, o meglio valutasse determinati fatti, determinati risvolti di carattere giuridico. I casi sono migliaia, alcuni sono riportati nella relazione, ma voi pensate che ogni atto, ogni rapporto tra il cittadino e la Pubblica Amministrazione ha appunto la possibilità, da parte del cittadino che si sente non tutelato e quindi violato nel suo diritto, di accedere a questa forma di difesa. Quindi, senza nessuna formalità, conclusa questa istruttoria, il Difensore Civico va dall'amministratore e spiega.

Sempre nelle statistiche, obiettive perché tutto è computerizzato e quindi noi alla fine dell'anno, quando concludiamo questa relazione che per legge dobbiamo presentare al Consiglio Regionale e al Parlamento, al Presidente della Camera e al Presidente del Senato, i dati sono obiettivi, voi avrete molti di questi casi ed appunto la statistica è

assolutamente positiva perché siamo sull'ordine dell'80% di accoglimenti positivi delle istanze nei confronti della Difesa Civica. Voi immaginate, ormai sono migliaia, 800 casi nel 2000, 1.400 nel 2001, nel 2002 siamo già a 2.100, quindi incrementi esponenziali del 50 - 60%, agli inizi di quest'anno siamo già a oltre 1.500 casi. Quindi parliamo di migliaia di cittadini, migliaia di istanze. E' da tenere presente che quando parlo di 1.400 istanze, intendo 1.400 cittadini che si sono rivolti direttamente al Difensore Civico (non una società che rappresenta 20 persone, quella è considerata una unica istanza), nell'80% dei casi l'esito è positivo.

I tempi. La tempestività, avete anche lì la statistica, mentre aumentano i casi che si risolvono positivamente, purtroppo i tempi si allungano. Dai 30 giorni di media del 2001, siamo passati ai 60 giorni, quindi abbiamo letteralmente raddoppiato i tempi nel 2002. Questo perché l'organico è rimasto il medesimo, i casi (ripeto, 800, 1.400, 2.100) si sono moltiplicati, lo staff è il medesimo, quindi ovviamente i tempi richiesti sono di gran lunga superiori.

Questo è il modo di operare. Ma il Difensore Civico non interviene soltanto quando il cittadino o una associazione si rivolge per il caso singolo, ha anche l'obbligo per legge della tutela degli interessi cosiddetti collettivi e degli interessi diffusi. Quali siano gli interessi collettivi e la distinzione con gli interessi diffusi è tema di diritto abbastanza arduo, e ve lo risparmio.

Gli interessi collettivi, in ogni caso, sono gli interessi di categorie di persone, una associazione di animalisti, il WWF o altro, una società, una cooperativa, un condominio, un gruppo di persone che devono pagare al Consorzio un contributo di bonifica, queste sono le cause collettive. Si rivolgono a noi 10 persone, lamentano che l'Amministrazione ingiustamente richiede questo tributo, e se il caso è risolto positivamente poi si moltiplica per tutti gli altri cittadini che non si erano rivolti al Difensore Civico, che per altro, per le sue statistiche, quelle sono le persone che a lui si sono rivolte.

Interessi diffusi sono quelli che riguardano la generalità dei cittadini, una intera cittadinanza. Sempre in questa relazione avete un esempio importante per cui la Difesa Civica si è attivata, che interessa particolarmente gli amministratori qui presenti, i Consiglieri comunali. Il Consiglio Comunale di Verona aveva approvato l'adozione da parte del Comune della Tramvia, una opera molto importante anche dal punto di vista economico. Immediatamente l'impegno è di 230 miliardi ma poi alla fine si arriverà sui 1.000 miliardi per il compimento dell'opera. E attraverso due studi legali di primaria importanza, cui il Comune si era rivolto per avere un parere, il Comune di Verona aveva pensato non essere necessaria la Valutazione di impatto ambientale. Cos'è la Valutazione di impatto ambientale? Possiamo dire che è una istituzione a garanzia del cittadino. Laddove l'Amministrazione pubblica si impegna in una opera che interessa gran parte del territorio o una parte importante del territorio, o un gran numero di persone e di cittadini, in questo caso è obbligatorio per legge europea procedere alla Valutazione di impatto ambientale. Si procede in due fasi, ripeto, inutile addentrarci nel particolare, è in ogni caso a garanzia dei cittadini, perché per la valutazione di impatto ambientale significa sentire le categorie, i cittadini interessati a quel percorso, come nel caso della Tramvia, sentire eventualmente quale può essere l'impatto acustico, l'impatto per la salubrità dell'aria e quant'altro, dopo di che c'è una vera e propria valutazione tecnica, la SIA, lo Studio di impatto ambientale, dove dei tecnici fanno uno studio approfondito, e se il risultato di questa Valutazione di impatto ambientale alla fine del percorso è positiva, l'operatore pubblico può iniziare l'opera pubblica.

Il Comune di Verona aveva stabilito che non era necessario, pur essendo un'opera particolarmente importante. Due Consiglieri comunali, ieri di minoranza, oggi (a Verona c'è stato il cambio dell'Amministrazione dal punto di vista del colore politico) ambedue Assessori, si rivolgono alla Difesa Civica dicendo di controllare se si debba o meno fare la

Valutazione di impatto ambientale e iniziamo la nostra istruttoria. La mia fortuna vuole che l'avvocato Magris aveva fatto delle pubblicazioni addirittura citate dagli altri due pareri precedenti sulla Valutazione di impatto ambientale; abbiamo concluso il nostro elaborato, l'abbiamo depositato in Comune, e dopo qualche giorno venni chiamato da uno degli avvocati che aveva steso il parere contrario alla Valutazione di impatto ambientale il quale disse: avete ragione voi. Seguì una conferenza stampa nella quale venne salvato, come si dice, l'onore delle armi, per cui dichiararono di essere sempre convinti di rimanere della loro opinione ma che dopo l'intervento autorevole del Difensore Civico sarebbe opportuno fare, come poi è stata fatta, la Valutazione di impatto ambientale. Questa è una delle forme e delle prerogative della Difesa Civica regionale, non soltanto la tutela dell'interesse del singolo ma anche la tutela degli interessi diffusi e la tutela degli interessi collettivi.

Interessi diffusi e collettivi che oggi ci occupano quasi per la maggior parte, perché maggiore è la conoscenza che ha il cittadino e che ha la categoria del fatto che esiste la Difesa Civica e maggiore è il numero ovviamente delle istanze e delle cause che vengono portate all'attenzione del Difensore Civico. Ed ovviamente, quando le cause sono collettive o riguardano gli interessi diffusi, quindi migliaia di cittadini, è ovvio che si è portati diciamo quasi impulsivamente a prendere in considerazione queste pratiche. Ecco uno dei motivi per cui i 30 giorni sono diventati, oggi, per la risoluzione positiva o negativa, 60 giorni. Queste sono, le troverete nella relazione, l'80% delle cause.

Poi c'è una grossa percentuale di cause cosiddette di istanze neutre. Sono quelle per cui vi ho detto che il Difensore Civico si qualifica, cioè non come avvocato, quindi come portatore di interessi di parte, ma come giudice più che avvocato, o meglio, giudice di persuasione. La causa, la pratica, da noi è considerata neutra quando, a seguito dell'indagine e dell'istruttoria che abbiamo compiuto dobbiamo riconoscere che la Pubblica Amministrazione si è comportata correttamente, trasparentemente, tempestivamente, e che quindi nessun motivo di doglianza ha il cittadino di rivolgersi al Difensore Civico. Ovviamente il cittadino sarà libero, se vuole, di ricorrere alle vie giurisdizionali ordinarie, andrà da un avvocato, ma quanto meno, spesso succede, ringrazia il Difensore Civico perché nel maggior numero dei casi "risparmia" una causa che altrimenti potrebbe essere particolarmente onerosa.

La Difesa Civica, altro punto fondamentale, dà a colui che ad essa si rivolge il massimo dell'assistenza tecnica professionale. Qualcuno potrà dire: che presuntuoso questo Difensore Civico, chi si crede di essere? va bene che ha fatto per anni l'avvocato, ma sono poi tanti e così svariati i casi che interessano la Pubblica Amministrazione che per quanto uno -e io non lo sono mai stato- fosse un pozzo di scienza, certamente non può avere l'universalità dell'intelligibile. Il problema è questo, parliamo di assoluta preparazione e spessore tecnico professionale perché laddove non arriva lo staff dei nostri avvocati, dei miei funzionari, che collaborano ognuno con le sue specializzazioni, la Difesa Civica ha per legge il diritto, e ha i mezzi, per rivolgersi al "solone" di turno, ad un professionista, e chiedere una consulenza tecnica. Nel caso di cui aveva parlato nella sua introduzione il Presidente del Consiglio Comunale, i casi di trasfusione e i casi anche di vaccinazione, sono centinaia oggi le persone che vivono un ruolo ormai vegetativo della propria vita, ridotti su una carrozzella, obbligati a una assistenza continua, per vaccinazione o per trasfusione, i casi nel Veneto sono moltissimi, centinaia e centinaia. Ovviamente il Difensore Civico difficilmente può avere anche le cognizioni tecniche mediche per stabilire se vi sia un nesso di causalità tra il fatto e l'evento, cioè se il danno che è capitato al cittadino, in questo caso l'epatite C, sia dovuta o meno alla trasfusione, ovviamente dovrà ricorrere ad un perito, ad un tecnico, così come ricorrerebbe un giudice di Tribunale, e all'uopo la Difesa Civica si è convenzionata con l'Istituto di Medicina Legale e dell'Assicurazione dell'Università di Padova, e lì troverete la copia della convenzione, la quale ha sentito come un onore il collaborare con la Difesa Civica, quindi, diciamo a prezzi

e a costi particolarmente calmierati ci fornisce questa assistenza. Sono ormai centinaia i casi di consulenze tecniche fatte a spese della Difesa Civica che danno modo al cittadino, qualora la perizia dovesse stabilire il nesso di causalità, di ottenere quanto prima il risarcimento, o meglio l'indennità, perché il nostro Stato riconosce l'indennità a coloro che hanno avuto questi danni e però si sta già avviando in via giurisprudenziale una grossa apertura per ottenere anche il risarcimento. Indennità e risarcimento che vengono sempre seguiti e coltivati dal Difensore Civico.

Allora io credo, dopo avervi spiegato l'unicità della Difesa Civica e i motivi che contraddistinguono e fanno sì che si possa parlare di unicità, dopo avere parlato del modo di operare della Difesa Civica, e dopo quello che dovrà dire l'Avvocato Magris, il nostro tecnico, credo che non vi sia altro da aggiungere, se non, alla fine dei vari interventi, che spero seguiranno, il tirare le fila di questa nostra riunione.

Volevo, però, concludere con una riflessione cui tengo molto. Per 32 anni, come vi ho già detto, ho fatto per così dire l'operatore del Diritto, e per oltre un decennio ho fatto anche il pubblico amministratore (e ne ho molta nostalgia a dire il vero), sono stato Consigliere comunale nella mia città, la città di Verona. Eppure, malgrado avessi operato nel Diritto per tanti anni e per tanti anni mi fossi occupato come amministratore degli interessi dei cittadini, ebbene, vi devo confessare che sino ad oggi, sino a quando non maturai questa mia esperienza di Difensore Civico, non sapevo neppure assolutamente cosa fossero i diritti umani e i diritti civili, quale bisogno di protezione gli stessi avessero. Come avvocato ho sempre usato il Diritto come una clava nei confronti dell'avversario, cercavo di fare prevalere, dal punto di vista del Diritto ovviamente, perché questo è il motivo del Diritto, "ne cives ad arma veniant", perché i cittadini non ricorrano alle armi per fare valere il proprio diritto, ma mai mi sono occupato o ho posto l'attenzione sulla sensibilizzazione dei diritti umani, e neppure come pubblico amministratore. Adesso, attraverso questa esperienza che ho maturato, mi sono reso conto effettivamente dell'importanza che ha la Difesa Civica, non perché tutela i cittadini che non hanno i mezzi o perché è tempestiva, ma per un altro motivo fondamentale e pregnante che interessa e deve interessare soprattutto i pubblici amministratori: il cittadino è l'unico sovrano, ogni architettura costituzionale pone sempre nei primi articoli il problema della tutela dei diritti, tanto è pregnante, tanto è importante! Ma, come diceva Norberto Bobbio, più che della fondazione della Costituzione dobbiamo interessarci della protezione della Costituzione, perché un conto è quello che dice la Carta Costituzionale e un conto è poi come viene attuata. Allora, se è vero, come certamente è vero, che il cittadino è l'unico sovrano, e cioè titolare originario di diritti, e che tutti gli altri, dal Capo dello Stato, ai Sindaci, agli Assessori, ai Consiglieri, hanno il potere esclusivamente per delega e per via strumentale rispetto al titolo originario che spetta solo ai cittadini e quindi al popolo, è ovvio che l'amministratore deve capire che la sua funzione è quella esclusiva di porsi al servizio del cittadino ed assicurare, quindi, al cittadino la tutela del diritto fondamentale che è quello del diritto alla giustizia. Tutela che oggi, spiace doverlo dichiarare così formalmente, manca quasi totalmente anche se la Difesa Civica c'è. Innanzitutto perché la Difesa Civica c'è da poco ed è solo dal '94 che è stata istituita nella nostra Regione, poi perché è poco conosciuta, poi perché è di ancora scarsa sensibilità da parte degli amministratori. Voi pensate all'assurdo: tutte le architetture costituzionali pongono la tutela del diritto del cittadino che viene violato ed offeso dalla Pubblica Amministrazione come primo punto, eppure il Difensore Civico regionale del Veneto è solamente là a Venezia, solo là vi ha la sede, anche se in modo lungimirante il legislatore ha previsto la necessità da parte della Difesa Civica regionale di aprire le sedi decentrate, quanto meno nei capoluoghi di provincia. Voi pensate cosa penserebbe un cittadino di Rovigo o di Verona o di Venezia o di Padova se, avendo lui diritto all'assistenza sanitaria, avesse un unico ospedale a Venezia. Pensate cosa penserebbe la mamma di un bambino che va all'asilo, alle elementari o alle medie o

al liceo, se l'unico liceo, l'unico asilo, l'unica scuola elementare fosse a Venezia e non ce ne fosse una anche a Rovigo, una a Verona, una a Padova e una nel paese e quant'altro. Orbene, la Difesa Civica, con la sua rilevanza e con la sua importanza di tutela, in certi casi esclusiva, in ogni caso unica (come ho cercato di dimostrarvi e spero di avervi spiegato compiutamente) di difesa di tutela del diritto, è solo a Venezia.

La legge prevede le sedi decentrate. Con Verona ho già avviato un lungo discorso e l'ho appena iniziato qua con il nostro Presidente del Consiglio Comunale; io auspico che questi convegni e questi incontri portino i nostri amministratori, in questo caso gli amministratori della città di Rovigo, a comprendere l'importanza che anche la città di Rovigo abbia la sua sede decentrata di Difesa Civica regionale (l'Avvocato Magris poi vi spiegherà qual è la differenza fra la Difesa Civica regionale e le competenze rispetto al Difensore Civico comunale e provinciale); noi non pensiamo assolutamente di sostituirci, ma in un caso di mala sanità non può intervenire il Difensore Civico locale, il Difensore Civico regionale sì. E nei casi che riguardano le amministrazioni periferiche dello Stato, dal momento che il nostro Paese è l'unico d'Europa che non ha il Difensore Civico nazionale, è competente il Difensore Civico regionale. Per cui, se un cittadino di Rovigo ha un problema per la pensione, perché non gli viene data o gli viene data in modo insufficiente rispetto a quello che ha detto il suo Patronato o rispetto a quello che gli ha detto il tecnico, è solo il Difensore Civico che può intervenire, attraverso le amministrazioni periferiche dello Stato, attraverso le Università, attraverso gli Ordini professionali, è una competenza esclusiva del Difensore Civico regionale. Il cittadino di Rovigo, se ha un problema così importante che riguarda proprio la sua esistenza, pensiamo alla pensione che è insufficiente per vivere e che invece potrebbe, da parte della Corte dei Conti di Venezia che ha in funzione giurisdizionale la competenza, averla magari nella misura richiesta. C'è la Difesa Civica, ma è giusto che il cittadino di Rovigo debba andare a Venezia? Io penso di no. E all'uopo ho voluto aprire informalmente la sede decentrata a Verona, e improvvisamente i casi, da Verona che era l'ultima ruota del carro, perché, lo vedrete nelle statistiche, la parte del leone la fa Venezia e Padova perché logisticamente sono vicine a Venezia, ma poi, man mano che ci allontaniamo dalla sede centrale, la Difesa Civica scema; Verona aveva 30 casi, in un anno li abbiamo portati a oltre 400, quando io ho iniziato ad aprire nel mio vecchio studio professionale la sede decentrata, con i miei mezzi, ma adesso finalmente Venezia mi darà la possibilità di aprirla. Auspico che lo stesso succeda con Rovigo, una sede decentrata a spese della Regione per ciò che riguarda la logistica, l'impiantistica, i telefoni, i computer e quant'altro, si richiede l'unico onere, alla Amministrazione locale, di dare almeno un elemento di raccordo, perché i casi della Difesa Civica sono spesso molto delicati e, così come pretende la Comunità Europea, non è corretto che coloro che fanno parte dell'ufficio della Difesa Civica siano sempre dipendenti della Pubblica Amministrazione, per ovvi ed evidenti motivi: autonomia ed indipendenza sono tali se si viene ad un certo punto a troncarsi qualsiasi anello di congiunzione tra la Pubblica Amministrazione e la Difesa Civica. Ora, ovviamente, per il 90 o il 99% dei funzionari e dei dirigenti, ben venga il fatto che siano amministratori pubblici, c'è il controllo diretto poi del Difensore Civico, ma nel caso della sede decentrata è opportuno che questa persona che fa da raccordo sia nominata dal Presidente del Consiglio su richiesta del Difensore Civico, e che goda la reciproca fiducia, perché per essere nominata deve godere la fiducia del Presidente del Consiglio, ma deve anche ottenere la fiducia del Difensore Civico che proporrà una rosa di nominativi al Presidente del Consiglio. Questo sarebbe l'unico onere che compete all'Amministrazione, ma di fronte all'utilità e al vantaggio che ne avrebbero i cittadini di avere la Difesa Civica, così come l'ospedale e la scuola, sotto casa, io credo che sia un onere che certamente potrebbe essere affrontato.

BORGATO RENATO - Coordinatore

La ringrazio, Avvocato, lei ci ha dato elementi di stimolo per potere pensare di organizzarci in relazione alla proposta che lei ha fatto; poi ha portato degli esempi che hanno toccato aspetti pratici importanti sul ruolo e sulle garanzie che vengono date dalla Difesa Civica Regionale.

La parola ora all'Avvocato Francesco Magris.

INTERVENTI

AVV. FRANCESCO MAGRIS - Ufficio del Difensore Civico della Regione del Veneto

- ***"La Difesa Civica quale istituto di garanzia dei diritti di cittadinanza: il quadro normativo;***
- ***Evoluzione sistema dei controlli e ruolo della Difesa Civica;***
- ***Prospettive e riforma alla luce del mutato quadro normativo"***

Intanto ringrazio dell'invito le Amministrazioni. Il mio compito sarà quello di illustrare il quadro normativo in materia di Difesa Civica, quindi anche la particolarità della Difesa Civica assunta negli ultimi anni a seguito del conferimento di alcune funzioni di controllo, ciò che è abbastanza tipico per le caratteristiche del Difensore Civico, che poi esamineremo, e potremo anche mettere in rilievo qual è lo scenario futuro che potrà prospettarsi qualora si darà piena attuazione alla riforma del Titolo V della Costituzione italiana, che è stata operata dalla Legge costituzionale n. 3 del 2001.

Innanzitutto, per quanto riguarda le origini, mi pare importante ricordare, come aveva per altro già anticipato l'Avvocato Bottoli, la radice della Difesa Civica. Già la radice terminologica è importante, perché Ombudsman, questa è l'origine, significa proprio colui che fa da tramite. Questa istituzione nasce infatti in Svezia nel 1809, quindi è una istituzione piuttosto antica e l'Ombudsman era un po' la spia per il Parlamento, sovrano, e serviva proprio per indicare quali erano eventuali punti dolenti della macchina amministrativa. Questo istituto poi ha conosciuto una evoluzione molto avanzata, e così dalla Svezia siamo passati alla Norvegia, alla Danimarca, alla Repubblica Federale Tedesca, alla Gran Bretagna, alla Francia, al Portogallo e infine la Spagna nel 1978. Quindi, non è un istituto raro o atipico, ma anzi conosciuto in tutto il mondo, e possiamo dire anche, per esempio, che se consideriamo i Paesi dell'ex Jugoslavia, si sappia che la prima cosa di cui si preoccupano gli organismi internazionali è che venga istituito l'Ombudsman. Chiaramente, in quei casi, le tematiche di cui si occupa il -traduciamo- Difensore Civico, sono ben diverse da quelle che possono preoccupare i nostri cittadini, prendendo lì in considerazione proprio degli abusi rispetto alle libertà fondamentali, invece nei nostri Paesi democratici si parla di abusi nei confronti della Pubblica Amministrazione. Però è importante notare come a livello internazionale il peso dell'Ombudsman sia bene avvertito, e quindi non sia un istituto raro e poco diffuso, tutt'altro, è l'Italia piuttosto che è giunta in ritardo. Il Consiglio d'Europa, tra l'altro, nel 1999, ha indicato dei principi direttivi per l'istituzione del Difensore Civico a livello locale regionale, e direi che la cosa particolare da osservare è che la raccomandazione del Consiglio d'Europa ai vari Stati è quella di tenere conto delle peculiarità dei diversi sistemi giuridici, ed in particolare già il termine che indica Ombudsman deve essere diverso e diversificato -dice il Consiglio d'Europa- a seconda della realtà. In Italia si chiama Difensore Civico ma all'estero si può chiamare Mediateur per esempio in Francia, ed anche a livello di Unione Europea si chiama Mediatore appunto, proprio perché quello a cui bisogna mirare è la comprensione del termine, quindi l'esatta individuazione della figura facendo riferimento all'espressione più felice, considerato il paese di riferimento, così pure anche la forma deve essere la più adeguata all'ordinamento. Quello che comunque va osservato è che ciò che conta è quindi il fine: facilitare la conoscenza dell'istituto anche da un punto di vista terminologico.

In Italia il caso è molto particolare, perché non esiste una legge nazionale sulla Difesa Civica, non c'è il Difensore Civico nazionale che normalmente esiste invece negli altri Stati. Si è fatto un tentativo nel 1998, c'era un progetto molto articolato in materia di Difesa Civica, era l'Atto Camera 619, che poi invece non è andato a buon fine e si fermato nella

Commissione Bilancio. Già anticipo che quell'idea contenuta in questo Atto Camera non sarebbe neanche più proponibile; la riforma costituzionale è da pensare e da credere impedisca oggi di considerare la possibilità di istituire una legge sulla Difesa Civica che interessi il Difensore Civico statale, quello regionale e degli Enti locali, perché a seguito delle nuove prerogative in materia legislativa attribuita alle Regioni questa possibilità è proprio delle Regioni. Quindi, anticipo una cosa che potrò dire dopo, una prerogativa nuova delle Regioni è proprio quella di potere regolamentare d'ora in poi la materia della Difesa Civica, tanto con riguardo alla Difesa Civica regionale, quanto quella degli Enti locali. E questo può anche aprire delle prospettive a mio avviso anche positive, quindi, la legge statale potrebbe soltanto curarsi di un Difensore Civico nazionale, eventualmente.

L'esperienza italiana, quindi, è una esperienza regionale. Il Difensore Civico nasce nelle diverse Regioni d'Italia a partire dagli anni '70, la Toscana fu una delle Regioni che partì per prima e anzi prevede l'istituto del Difensore Civico proprio a livello statutario. Ci sono ancora alcune Regioni che non hanno proprio la legge sulla Difesa Civica (sono due), altri non hanno nominato il Difensore Civico, ma per esempio diciamo dal centro al nord Italia tutte le Regioni hanno il Difensore Civico. La Regione Veneto ha regolamentato la materia con la Legge n.28 dell'88, e possiamo evidenziare l'art.1 dove si dice che il Difensore Civico svolge la sua attività a servizio dei cittadini in piena libertà e indipendenza e non è sottoposto ad alcuna forma di controllo gerarchico o funzionale. Quindi, i caratteri fondamentali sono quelli proprio della indipendenza, autonomia e imparzialità. Questo è fondamentale, perché la dottrina porta a considerare il Difensore Civico tra le autorità amministrative indipendenti di cui tanto si parla, e molti appunto ravvisano nel Difensore Civico la prima autorità amministrativa indipendente. Quindi, una autorità che non dipende da nessuno, cioè, nel momento in cui è nominata, si auspica, da una larga maggioranza da parte delle Amministrazioni di appartenenza, dopo è svincolata da qualsiasi vincolo di subordinazione. Ed è proprio da questo carattere che discende l'autorevolezza dell'operato, perché si sa che è un operato, quello del Difensore Civico, disinteressato, non persegue fini se non quello della tutela del cittadino e della realizzazione dell'interesse pubblico attraverso l'interesse al cittadino.

L'altro articolo che evidenzierai è la relazione annuale al Consiglio Regionale. Questo aspetto ci fa recuperare le origini del Difensore Civico, dell'Ombudsman, che è quello di riferire all'assemblea elettiva. Quindi è una spia, un occhio vigile sull'Amministrazione, che relaziona al Consiglio Regionale e che può portare all'attenzione appunto dell'assemblea elettiva quelle che possono essere le lacune dell'operato dell'Amministrazione stessa.

Quindi, io evidenzierai invece la differenza iniziale con il Difensore Civico degli Enti locali. Il Difensore Civico, come è già stato ricordato, a livello di Provincia e Comune è stato previsto con Legge 142 del '90, quindi due anni dopo la Legge regionale, però è stato previsto il Difensore Civico a livello locale soltanto come istituto facoltativo, non obbligatorio, e questo già ci lascia credo perplessi in ordine anche al rispetto del principio di uguaglianza dei cittadini: ci sono alcuni cittadini che possono disporre di un istituto di garanzia, altri cittadini a cui è sottratta tale possibilità. Ecco che, infatti, se noi leggiamo il testo dell'art.12, si dice: *"Lo Statuto comunale e quello provinciale possono prevedere l'istituzione del Difensore Civico"* -quindi è una facoltà, non è obbligatorio - *"con compiti di garanzia dell'imparzialità e del buon andamento della Pubblica Amministrazione"*. Ricordo che i principi di imparzialità e buon andamento della Pubblica Amministrazione sono principi costituzionali ed enucleati dall'art.97 della Costituzione, e che segnano le modalità secondo cui deve operare proprio la Pubblica Amministrazione . *"E segnalando anche di propria iniziativa abusi, disfunzioni, carenze e ritardi dell'Amministrazione nei confronti dei cittadini"*. Quindi, c'è anche la possibilità di agire sostanzialmente d'ufficio, cosa che è riconosciuta anche al Difensore Civico regionale. In più, anche qui si evidenzia come lo Statuto disciplina l'elezione, le prerogative e i mezzi del Difensore Civico, nonché i suoi

rapporti con il Consiglio Comunale e Provinciale; quindi, c'è ancora una volta il legame con l'assemblea elettiva.

Direi che sotto questo aspetto si può parlare di circolo virtuoso della Difesa Civica, perché il cittadino singolo che lamenta una disfunzione nell'operato amministrativo avanza una istanza, una segnalazione al Difensore Civico, il quale, giustamente, promuove le giuste ragioni del cittadino nei confronti dell'Amministrazione. Però, se il circuito finisse qui, il vantaggio sarebbe circoscritto effettivamente a singole persone, magari numerose, perché alcune istanze possono riguardare più persone contemporaneamente, però sarebbe un discorso piuttosto circoscritto. Invece, la particolarità della Difesa Civica è che appunto c'è un altro referente, che è l'assemblea elettiva, il Consiglio Regionale, Provinciale o Comunale, e il Difensore Civico si rapporta rispetto all'assemblea elettiva attraverso relazioni ed audizioni o anche altre soluzioni più proficue che potranno essere inventate in futuro. Guardando il primo passaggio, cioè la pressione nei confronti dell'Amministrazione, che ormai significa sempre più dirigenti della Pubblica Amministrazione, significa operare un monitoraggio a favore della Giunta Comunale, Provinciale o Regionale, in modo da rendere edotto anche l'esecutivo circa l'operato dei propri dirigenti. Però, in ogni caso, c'è questo ulteriore raccordo con il Consiglio di appartenenza, dal quale viene eletto, e a questo punto si chiude il cerchio, perché il Consiglio, che ha potere normativo, cioè regolamentare addirittura a livello regionale, e legislativo, sulla scorta delle osservazioni del Difensore Civico potrà modificare le norme di comportamento. Quindi, dove si vede che il problema di una, due o dieci persone, in realtà è il problema comune, molto vasto, quindi con valenza significativa, si potranno prendere dei rimedi generali, quindi il Consiglio potrà spingere anche la Giunta ad assumere dei cambiamenti nel proprio operato, o sarà la stessa Giunta autonomamente, ma alla fine, nella chiusura del cerchio, il vantaggio non sarà più di quel singolo cittadino o quella decina di cittadini ma della collettività indifferenziata. Questa è la cosa più importante, e quello che secondo me va sottolineato è che il rapporto con il Consiglio significa rapporto con un organo che può cambiare le regole. Il Consiglio Regionale può addirittura legiferare, quindi la cosa non è di scarsa importanza.

Per quanto riguarda i soggetti tutelati abbiamo i cittadini, singoli o associati, quindi per esempio anche le associazioni, le società o quant'altro. Chi non può chiedere invece l'intervento del Difensore Civico normalmente sono gli stessi Consiglieri dell'ente di appartenenza, proprio per evitare eventuali commistioni tra profilo politico e corretto monitoraggio rispetto all'operato dalla Pubblica Amministrazione. Noteremo come, però, c'è sicuramente una vistosa eccezione in materia a mio avviso di accesso ai documenti amministrativi, e come comunque una eventuale segnalazione da parte di un Consigliere non possa in ogni caso essere valutata dal Difensore Civico, il quale sappiamo che può operare d'ufficio normalmente, quindi apprezzare eventualmente come elemento indiziario quella segnalazione formulata dal Consigliere.

Ho aperto anche una finestra sulla tutela dei minori, che è affidata invece all'Ufficio di protezione pubblica tutela dei minori, che è un istituto di recente attuazione in Veneto, che si occupa proprio della sfera dei minori, ed anche questo è una autorità di garanzia ma che è ben diversa da quella della Difesa Civica. Ho fatto soltanto quindi un richiamo molto veloce.

Quali sono le istituzioni giuridiche tutelate? E' stato già ricordato, può trattarsi sia di diritti soggettivi, cioè di diritti pieni esclusivi, interessi legittimi che sono quelle situazioni un po' più sacrificate, cioè quando ci si rapporta con la Pubblica Amministrazione normalmente non si ha un diritto pieno, c'è sempre l'interesse pubblico che deve essere temperato con le esigenze dei singoli cittadini, e quindi un interesse ripeto sacrificato e minore. Poi ci sono gli interessi diffusi, che sono quelli che appartengono alla collettività indifferenziata come il diritto alla salute, all'ambiente, alla salubrità ambientale e così via. Ed anche questi

sono sempre più presenti negli uffici della Difesa Civica, dove sappiamo che la complessità del mondo moderno, diciamo la complessità quindi delle situazioni vantate, fa sì che ci siano sempre più enti esponenziali, come associazioni anche molto importanti, che si rivolgono alla Difesa Civica per far sì che alcuni procedimenti di tutela, penso per esempio in materia ambientale, siano effettivamente portati a termine nel rispetto della legge.

Per quanto riguarda i principi, ne sono già stati evidenziati alcuni. Abbiamo il principio di legalità, questo è il principio fondamentale, che fa sì che il Difensore Civico sempre valuti l'operato della Pubblica Amministrazione alla luce delle leggi vigenti. Ci sono anche altri principi come l'equità, la tempestività, la trasparenza, imparzialità, riservatezza, informalità e gratuità, però io vorrei sottolineare il principio di legalità, perché le trasformazioni degli ultimi anni sono nel senso di evidenziare sempre più una Pubblica Amministrazione efficiente ed efficace, e si parla di fenomeni di privatizzazione che sono per carità giustissimi, molto logici e razionali, però bisogna sempre ricordarsi che l'operato della Pubblica Amministrazione è gravato dalla presenza di leggi che vanno sempre rispettate, queste leggi sono spesso a garanzia dei diritti dei cittadini, perciò, quando si parla di efficienza ed efficacia della Pubblica Amministrazione come se si trattasse di una azienda qualsiasi, bisogna considerare che questa deve sempre rispettare, nel proprio operare, alcune norme di legge che sono proprio a tutela dei cittadini e spesso dei cittadini più deboli, perché noi sappiamo che il rapporto tra Pubblica Amministrazione e cittadino non è un rapporto egualitario, per nulla! Tant'è che si parla di diritto amministrativo proprio con riferimento a tutte quelle situazioni in cui un soggetto non si trova su un piano di parità ma di superiorità, perché dotato di potere, e questo soggetto è la Pubblica Amministrazione, ma quel potere può essere esercitato legittimamente nella misura in cui siano rispettate le norme che regolamentano quel potere. Quindi, il Difensore Civico ha sempre più il largo compito di verificare se la Pubblica Amministrazione ha operato alla luce delle norme legislative. Il compito è sempre più difficile perché le norme sono sempre più complicate e i procedimenti sono sempre più complessi, va però sempre tenuto conto che sono norme di garanzia per lo più.

Poi il principio di equità. Quando si parlava prima delle maglie nelle quali operano le pubbliche amministrazioni, è la difficoltà che spesso hanno anche i dirigenti nell'accogliere le istanze dei cittadini e loro tramite del Difensore Civico, però bisogna tenere conto che degli spazi spesso di manovra ci sono e alcune operazioni diciamo di recupero sono sempre possibili, quando non ci sono dei controinteressati, quando insomma nessuno ci perde nulla, è sempre auspicabile una soluzione che vada nel senso del cittadino di realizzare il suo interesse, purché legittimo ovviamente.

Poi c'è la tempestività, e questa dipende ovviamente dalla concreta possibilità degli uffici di avere a disposizione personale, mezzi e risorse.

La trasparenza e l'imparzialità le esamineremo più avanti.

La riservatezza, perché chi si rivolge al Difensore Civico sa che vi è il segreto d'ufficio, cioè sia il Difensore Civico ma anche i propri funzionari non potrebbero mai riferire a terzi ciò di cui vengono a conoscenza nell'ambito del proprio ufficio.

C'è poi l'informalità. Non è che occorra sempre scrivere al Difensore Civico, si può anche telefonare; ci sono persone che non hanno il bagaglio culturale anche per rappresentare adeguatamente la propria posizione.

Infine la gratuità, che è già stata bene evidenziata dall'Avvocato Bottoli.

Una cosa importante è che il Difensore Civico non valuta nel merito delle situazioni, cioè non può cambiare gli indirizzi dell'Amministrazione. Se l'Amministrazione decide di realizzare una certa opera, il Difensore Civico non può opporsi, non fa politica, per capirci, quindi deve soltanto mantenersi su un piano della verifica del rispetto dei principi che abbiamo evidenziato. Se l'opera pubblica è realizzata nel rispetto della legge, sicuramente

quell'opera pubblica non potrà incontrare l'opposizione del Difensore Civico, perché questo ovviamente sarebbe una valutazione che sconfinerebbe nel merito, cioè nella scelta che appartiene ovviamente al politico.

Veniamo quindi alla differenza nelle competenze tra Difesa Civica regionale e locale. Per legge, il Difensore Civico si rapporta con l'Amministrazione regionale, con gli enti ed aziende dipendenti dalla Regione, con le Unità Socio Sanitarie, gli enti delegatari di funzioni amministrative regionali, e vorrei aggiungere anche nei confronti di tutti questi enti, quando diciamo enti ed aziende dipendenti dalla Regione, sappiamo che sono sempre più società attraverso cui si esternalizzano i servizi, ed anche questo è un nuovo tema che dovrebbe essere a mio avviso affrontato qualora si provvedesse ad emanare una nuova legge sulla Difesa Civica, perché appunto molti servizi ormai non sono propri dell'Amministrazione attiva come normalmente intendiamo ma vengono dati a società esterne che però incidono sulla funzione pubblica.

Poi, questa ulteriore sfera di intervento riguarda qualsiasi altra Amministrazione pubblica, qualora vengano in rilievo disfunzioni. Questa clausola è importante, perché apre la possibilità alla Difesa Civica regionale di intervenire molto spesso anche nei confronti di Amministrazioni che non hanno la Difesa Civica locale. Noi dobbiamo pensare che la legge regionale è stata scritta nell'88, e il panorama legislativo nell'88 era totalmente differente da quello attuale. Intanto non c'era il Difensore Civico locale, perché la Legge quadro sugli Enti locali, la n. 142, è del '90, e secondariamente tutta la materia degli Enti locali era affidata a una potestà legislativa statale, quindi mai e poi mai la legge regionale avrebbe potuto scrivere che il Difensore Civico si occupava anche della materia degli Enti locali, salvo -si dice nella legge regionale- che vi sia una convenzione, però ci voleva l'accordo. Quindi, questa clausola di chiusura permette alla Difesa Civica regionale in qualche modo di occuparsi delle situazioni dei cittadini sprovvisti di Difensore Civico. Ma un inaspettato interesse in tema di Difesa Civica, da parte dello Stato è avvenuto nel 1997, con la legge cosiddetta Bassanini Bis, dove si è scritto che in attesa del Difensore Civico nazionale -una attesa che dura tuttora- il Difensore Civico regionale si occupa anche delle questioni afferenti alle amministrazioni periferiche dello Stato, con esclusione di quelle che operano nei settori della Difesa, Sicurezza Pubblica e Giustizia. Quindi, questa è una novità a mio avviso molto interessante e importante, perché si è cercato di avvicinare la Difesa Civica ai luoghi in cui la funzione amministrativa viene svolta, cioè con riferimento alle amministrazioni periferiche dello Stato. E' chiaro che non occorre più andare a Roma, per capirci, come sarebbe stato necessario prima; in quel caso, il Difensore Civico regionale può occuparsi di questioni che interessano i cittadini che hanno a che fare con l'Amministrazione statale che opera nel Veneto.

Per quanto riguarda le materie, il Difensore Civico si occupa di sanità e igiene, previdenza, assistenza, territorio ed ambiente, tasse e tributi, canoni e sanzioni amministrative, istituti di partecipazione e procedimento amministrativo, attività produttive, istruzione e formazione professionale. Non si può occupare di pubblico impiego.

Notiamo la differenza, invece, con la Difesa Civica locale, che ovviamente ha una sfera che attiene all'Amministrazione Comunale e Provinciale, rispettivamente se è il Difensore Civico del Comune o della Provincia, alle aziende comunali e provinciali, ai consorzi pubblici locali e istituzioni, ai concessionari di pubblici servizi di ambito territoriale locale.

Allora, se vogliamo, si può a mio avviso anche sottolineare una nota critica rispetto all'assetto normativo attuale, perché è evidente come vi sia la frammentazione della Difesa Civica, cioè, per alcune questioni vi è la competenza del Difensore Civico regionale, per altre questioni vi è il Difensore Civico locale, il che a mio avviso non contribuisce alla semplificazione del sistema, e ingenera confusione nei cittadini, quindi, sarà l'intelligenza dei vari difensori civici trasmettersi le istanze in modo che sia rispettato l'ambito di competenza previsto per legge, ed agevolare il cittadino sostanzialmente.

Comunque, riassumendo, possiamo dire che le questioni locali sono affidate all'ambito del Difensore Civico locale, le questioni regionali all'ambito della Difesa Civica regionale, che però ha anche quel profilo ulteriore importantissimo di occuparsi pure delle questioni amministrative afferenti alle amministrazioni periferiche dello Stato.

Quali sono le prerogative della Difesa Civica? Quando si è scelto il nome Difensore Civico, si è scelto un nome che ingenera un po' di confusione, a mio avviso, almeno l'esperienza mi ha dimostrato questo, perché i cittadini normalmente ritengono che sempre il Difensore Civico debba sposare la tesi del cittadino, il quale a volte ha ragione e a volte propone tesi non condivisibili. Il Difensore Civico non è il difensore - avvocato, come veniva ricordato prima, ma è un soggetto che in totale indipendenza ed autonomia, svolge delle autonome valutazioni; proprio grazie alla sua autorevolezza, e non autorità, che discende dall'organo da cui promana, (quindi un'elezione normalmente ad ampia maggioranza, dal fatto che ha una spiccata competenza nel campo amministrativo, dal fatto che non possono esistere preconcetti in ordine alle finalità del proprio operato), svolge una attività innanzitutto di impulso e di proposta nei confronti delle amministrazioni e dei responsabili dei procedimenti. Quindi quando c'è un procedimento amministrativo che rallenta, ecco che il Difensore Civico chiede spiegazioni. Può chiedere l'esibizione di qualsiasi atto, anche se segreto; chiaramente se l'atto è segreto poi, una volta che si è sincerato del buon operato dell'Amministrazione, non potrà riferire al cittadino il contenuto del segreto, questo è chiaro, però potrà dire al cittadino: no, attenzione, guarda che il procedimento si è svolto correttamente, io ho acquisito informazioni che non ti posso riferire, ma stai tranquillo che tutto è andato secondo legge. Poi può promuovere la costituzione di tavoli di confronto e di accordo, quindi conferenze di servizi, e soprattutto può promuovere la risoluzione conciliativa (mediazione delle controversie). Questo ci ricorda anche il nome europeo, mediateur, mediatore, colui che mette in relazione le persone. Questo profilo ulteriore, cioè sollecitare l'autotutela dell'Amministrazione, a mio avviso è l'aspetto assolutamente più rilevante. L'autotutela è un istituto giuridico in base al quale la Pubblica Amministrazione, qualora abbia violato una norma di legge, cioè sia incorsa in un profilo di illegittimità amministrativa (violazione di legge, eccesso di autopotere e incompetenza), se non vi sono ragioni di interesse pubblico superiori, può autocorreggersi, quindi annullare un provvedimento ed eventualmente emanarne uno conforme ai dettami legislativi. Questo concetto di autotutela è piuttosto ignorato dalle pubbliche amministrazioni, c'è una vecchia concezione per cui la Pubblica Amministrazione non sbaglia mai; invece come tutti, anche l'Amministrazione sbaglia, e compito del Difensore Civico è quello di sollecitare eventuali interventi di correzione. Questo è molto importante perché un atto di autotutela evita che il cittadino debba essere obbligato ad andare avanti all'autorità giurisdizionale per ottenere giustizia. C'è un'economicità anche per quanto riguarda l'operato dell'Amministrazione, e in questo modo si svolge una funzione deflativa del contenzioso, cioè si evita di andare davanti al giudice. Quindi, secondo me uno dei traguardi da porsi come Difesa Civica, è quello di riuscire ad ottenere l'autotutela della Pubblica Amministrazione qualora abbia sbagliato.

Vi è ancora un altro potere, per così dire, che è quello di indirizzare il cittadino verso le strutture più idonee, consigliarlo su iniziative e sui rimedi da adottare, cioè una funzione informativa. Poi un altro potere, tra virgolette, è quello di sollecitare eventuali procedimenti disciplinari a carico di funzionari inadempienti. Sono casi rarissimi, in Veneto la Difesa Civica regionale non ha mai sollecitato procedimenti disciplinari, in altre Regioni sì perché c'è giurisprudenza, ho visto, in particolare in Liguria; sono casi che penso siano particolarmente spiacevoli e rari. Volevo sottolineare che l'eventuale procedimento disciplinare viene attivato non perché il dirigente, il funzionario, l'Amministrazione non sposi la tesi del Difensore Civico su una certa questione, ma soltanto perché non risponde al Difensore Civico, non rispetta l'istituzione, il suo operato, il suo significato, non perché

non condivida una soluzione, che ovviamente non può essere imposta proprio perché il Difensore Civico è un istituto anomalo che si caratterizza per non avere poteri, cioè è l'unico istituto che si muove sul piano dell'autorevolezza e non del potere. E' per questo che in Italia probabilmente fa fatica ad attecchire, perché in Inghilterra se una Amministrazione finisce sulla relazione finale del Difensore Civico, si preoccupano, telefonano qualche giorno prima e cercano di rimediare. Qui in Italia facciamo fatica, non sempre, a trovare una sensibilità rispetto ad un istituto che si muove non sul piano del duro diritto, ma applica quella che è la concezione amica del diritto, cioè trovare soluzioni conciliative nel rispetto della legge, che è un mestiere difficilissimo.

Cosa non può fare, quindi, il Difensore Civico? Non può annullare atti e provvedimenti, cioè non ha potere, non può annullare, come fa il Tar, l'atto, o come faceva il Coreco (Comitato Regionale di Controllo); non può sostituirsi al giudice ordinario amministrativo; si parla di Magistrato di Persuasione, ma proprio di persuasione (magistrato come autorità indipendente e imparziale, ma di persuasione, non fa sentenze il Difensore Civico). Non può fare sanzioni, ma può, per esempio, promuovere una azione disciplinare, cioè sollecitare l'Amministrazione di appartenenza del funzionario affinché attivi un procedimento sanzionatorio. E poi ancora non può rappresentare il cittadino in giudizio proprio perché non è un avvocato. Aprirei una parentesi per quanto riguarda gli strumenti operativi del Difensore Civico, perché alcuni commentatori quando uscì nel 1990 l'importantissima legge 241, ebbero a scrivere che il Difensore Civico a quel punto non aveva più senso, in quanto la legge 241/90 è una legge che è molto democratica, prevede la partecipazione del cittadino al procedimento amministrativo, cioè all'azione amministrativa; quindi si diceva: visto che già nella legge 142/90 il Difensore Civico è stato incluso tra gli istituti di partecipazione, abbiamo una legge 241/90 che garantisce comunque la partecipazione, che senso ha la Difesa Civica? Ha senso perché non basta scrivere le norme, bisogna anche applicarle, e il Difensore Civico è un istituto di garanzia. Quindi i diritti riconosciuti dalla legge 241/90 sono garantiti, per esempio, dal Difensore Civico, anzi tenta di garantirli.

Negli anni '90 si è assistito ad una rivoluzione culturale nell'amministrazione. Chiaramente quando si parla di rivoluzione, di riforme, bisogna pensare un'amministrazione come un ghiacciaio, cioè si fa la legge e poi prima che si vedano gli effetti passano parecchi anni. Se noi guardiamo un ghiacciaio, lo fissiamo, non notiamo niente, però dopo 5 o 10 anni, o forse 20, si vedono degli spostamenti; così anche con la legge 241/90 gli effetti possono notarsi probabilmente già oggi (sono passati parecchi anni) e il Difensore Civico secondo me è proprio il garante della 241, per alcuni versi. Prima degli anni '90 cosa succedeva? Che l'Amministrazione pubblica si muoveva secondo decisioni unilaterali, cioè si parlava di potestà di imperio. Dicevo prima, infatti, che la Pubblica Amministrazione si muove secondo potere, cioè c'è una legge che attribuisce potere, rilascia un'autorizzazione e così via; però quello che conta è come quel potere viene esercitato. La vecchia normativa prima della 241 in linea generale prevedeva che l'atto iniziale e determinativo fosse lo stesso, e si diceva: si rilascia concessione, non si rilascia, punto e a capo. Eh no, troppo poco! Troppo poco perché quello che conta oggi è la funzionalizzazione dell'attività, cioè la partecipazione del cittadino. Il modo di operare unilaterale non è più ammesso, la società è complessa, ci sono tanti interessi in gioco, privati e pubblici, bisogna fare sì che i cittadini possano partecipare al procedimento. La vecchia amministrazione prevedeva un sistema autoreferenziale; perché? Perché faceva riferimento sempre all'applicazione -aggiungo- sterile della legge al di là di quale fosse l'obiettivo o il risultato raggiunto. Con la legge 241/90 e la successiva legislazione invece c'è una attenzione sempre più marcata rispetto agli obiettivi. Quindi abbiamo una azione amministrativa che va sempre più a vantaggio dei cittadini, ci sono i termini conoscibili e controllabili, ove possibile ridotti; prima della legge 241/90 non c'era il termine del procedimento, un procedimento iniziava, forse finiva,

non si sapevano i tempi. Abbiamo, come finalità, la riduzione del numero di atti, la razionalizzazione del passaggio delle pratiche tra i vari enti, la responsabilità del procedimento, il più possibile concentrata su un solo soggetto: la 241/90 ci fornisce la nozione di responsabile del procedimento, perché se tutti sono responsabili, nessuno è responsabile, e invece bisogna individuare tizio a cui fa capo una certa pratica amministrativa. Sembrano banalità, ma è fondamentale per rapportarsi alla pubblica Amministrazione.

I nuovi compiti della Pubblica Amministrazione sono quelli di costruire percorsi procedurali più fluidi, avvalersi di banche dati, scambiare informazioni e documenti, rendere le istruttorie il più possibile libere da incombenze per il cittadino, acquisire elementi di prova e di valutazione attraverso canali rapidi e trasparenti. In sostanza, come ricordavo prima, la cultura consolidata, antica, era quella secondo cui l'attività amministrativa veniva valutata in termini di legalità, di aderenza alle norme e alle procedure. Poi, per semplificare, che una pratica passasse da un ufficio all'altro e magari tornasse nell'ufficio iniziale, questo poteva rispondere perfettamente alle norme di legge, potevano essere scritte parole bellissime in quegli atti, ma paradossalmente quegli atti potevano non servire a nulla. Dal 1990 invece, in un quadro di legalità, l'attività amministrativa venne valutata con riferimento ai risultati, e questo sicuramente è molto positivo per una Amministrazione che vuole essere moderna. Quindi, prima centrale era il provvedimento amministrativo, l'atto con cui si dice: si autorizza, si nega l'autorizzazione e così via; oggi invece ciò che conta è quello che viene prima. Questo è schematicamente un procedimento amministrativo, che è una fase dell'iniziativa (il cittadino che chiede un atto), poi c'è l'istruttoria, la decisione (la famosa autorizzazione), la fase integrativa dell'efficacia, (i vecchi controlli). Un tempo la fase decisoria era il cuore dell'attività; oggi invece il cuore si è spostato alla fase istruttoria, è lì che si decide il contenuto del provvedimento finale. Con la legge 241/90 si è affermato il principio del giusto procedimento, della trasparenza e della semplificazione; procedimento come serie concatenata, collegata di atti, che confluiscono in un provvedimento finale, ma quel provvedimento non può entrare in contrasto con quello che si è detto prima, con gli elementi che siano acquisiti in corso di procedimento. Così la partecipazione che diventa il modello democratico di fare amministrazione, prevede una fase iniziale, cioè l'obbligo di comunicare l'avvio del procedimento ai destinatari del provvedimento finale, ai soggetti che devono intervenire per legge, ai terzi che possono ricevere un pregiudizio dal provvedimento finale, e correlativamente cosa abbiamo? Il diritto di intervenire, perché, ovviamente, se venissimo soltanto messi in condizione di conoscere che c'è un certo procedimento che ci potrebbe astrattamente danneggiare, ma non potessimo dire nulla, la cosa ci potrebbe interessare poco. Allora qualsiasi portatore di interessi pubblici o privati, ma anche i portatori di interessi diffusi (le associazioni, per capirci), cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento finale, a cosa hanno diritto? Di prendere visione agli atti del procedimento, quindi di conoscere le carte. La Pubblica Amministrazione che chiudeva le carte in un cassetto e non venivano viste da nessuno, non esiste più, è stata cancellata per legge. Vi è poi il diritto di presentare memorie scritte e documenti che l'Amministrazione ha l'obbligo di valutare, ove siano pertinenti all'oggetto del procedimento. Quindi, in questo modo si realizza il principio di buon andamento della Pubblica Amministrazione e il principio di imparzialità, che significa due cose: da un punto di vista negativo, astenersi quando c'è un conflitto di interesse, cioè un interesse personale in gioco, ma in senso positivo il principio di imparzialità impone la valutazione di tutti gli interessi pubblici, perché io posso essere imparziale nella misura in cui conosco quelli che sono gli interessi in gioco ed eventualmente posso non conoscere certe situazioni se non mi sono proposte dal diretto interessato, il cittadino. Quindi la partecipazione serve proprio a realizzare i principi costituzionali di buon andamento e

imparzialità amministrativa, che significa equidistanza nella valutazione di tutti gli interessi in gioco. Poi ricordo ancora il responsabile del procedimento, che diventa l'interlocutore della Difesa Civica alla fin fine. Infatti il responsabile valuta ai fini istruttori le condizioni di ammissibilità, i requisiti di legittimazione, i presupposti rilevanti per l'emanazione del provvedimento finale, compie tutti gli atti istruttori necessari, i vari accertamenti tecnici, ispezioni e così via, ed adotta ogni misura per l'adeguato e sollecito svolgimento dell'istruttoria; cura le comunicazioni, pubblicazioni e notificazioni, adotta e segnala la competenza e il provvedimento finale. Quindi la Difesa Civica diventa il pungolo dell'Amministrazione e del responsabile del procedimento, con cui non si ha un rapporto di conflittualità, è sbagliatissimo se il Difensore Civico avesse un atteggiamento di questo tipo, a mio avviso, ma un rapporto di collaborazione. A volte ci sono delle difficoltà negli uffici che devono essere comprese dallo stesso Difensore Civico e quindi diventa un controllo tecnicamente collaborativo. L'ottica è quella di collaborare con le amministrazioni per trovare una soluzione onorevole all'Amministrazione, ma soddisfacente per il cittadino, quando ovviamente questo è possibile. Vorrei anche sottolineare una cosa particolare della Difesa Civica: i cittadini spesso ritengono di avere ragione e molte volte non ce l'hanno, perché le amministrazioni si comportano spesso assai bene, a mio avviso, e hanno personale di assoluto rilievo e preparazione, ma l'importanza della Difesa Civica in quei casi si risolve nel dare la giusta spiegazione al cittadino. Significa anche riqualificare il rapporto tra cittadini e amministrazioni, ridare fiducia ai cittadini, i quali certamente rispetto ad una soluzione che magari ritenevano non soddisfacente, poi si convincono effettivamente che non si tratta di una soluzione negativa, ma è avvenuta nel rispetto della legge e delle norme.

Un altro principio importantissimo della legge 241 rispetto al quale gioca sempre su un ruolo importante la Difesa Civica, è il principio della trasparenza. Ho richiamato qui uno stralcio di un passaggio di uno studioso di diritto, che è Gregorio Arena, il quale dice una cosa secondo me significativa: l'esperienza dimostra che ci sono vari modi con cui si può garantire l'imparzialità nell'Amministrazione, ma uno dei più efficienti consiste senza dubbio nel rendere visibile a tutti gli interessati il processo decisionale, mediante il quale l'Amministrazione dispone l'assetto degli interessi e definisce il fine pubblico nel caso concreto, perché la consapevolezza di essere potenzialmente osservati durante tale attività, costituisce il migliore deterrente nei confronti di comportamenti scorretti; il fatto di potere vedere le carte, ovviamente fa sì che chi scrive quelle carte stia attento. Allora il principio della trasparenza si sostanzia nell'obbligo della motivazione, cioè tutti gli atti devono presentare una adeguata motivazione, perché da questa emergono quelli che sono i ragionamenti svolti dall'Amministrazione, dal dirigente, nel momento in cui ha autorizzato o ha negato un provvedimento. Motivazione da cui possono trasparire illogicità, irrazionalità, nella quale può venire in evidenza la mancata considerazione di quegli interessi privati di cui abbiamo parlato prima, quei privati cioè che hanno partecipato al procedimento. Bisogna motivare perché non si condividano le tesi dei privati o dei terzi, e se sì perché. Poi vi è l'obbligo di identificare il responsabile del procedimento, e questo fa trasparenza; di dare avviso agli interessati dell'avvio di un procedimento, la possibilità di partecipare, la pubblicità dell'informazione e il diritto di accesso ai documenti. Rispetto al diritto di accesso ai documenti, va ricordata una novità legislativa importantissima che è stata prevista dalla legge di semplificazione per il 1999, una legge dello Stato, la legge 340/2000, che ha modificato proprio la legge 241/90 sul procedimento amministrativo e che ha dato una prerogativa importantissima ai Difensori Civici, sia locali che regionali. Infatti si dice che in caso di rifiuto espresso o tacito o di differimento dell'accesso, il richiedente può presentare ricorso al Tar, ovvero -novità- chiedere nello stesso termine (che sono 30 giorni) al Difensore Civico competente (qual è?) che sia riesaminata la suddetta determinazione. Se il Difensore Civico ritiene illegittimo il diniego o il differimento,

lo comunica a chi l'ha disposto. Se questi non emana il provvedimento confermativo o motivato entro 30 giorni dal ricevimento della comunicazione del Difensore Civico, l'accesso è consentito. Quindi c'è la più importante legge sul procedimento amministrativo a livello nazionale che contempla l'istituto del Difensore Civico quale istituto a salvaguardia e a tutela del diritto dell'accesso ai documenti. Attenzione, il segreto amministrativo è diventato un'eccezione, cioè la giurisprudenza ormai è consolidata in questo senso, le amministrazioni devono normalmente mostrare i documenti. Ecco che se il cittadino ritiene che vi sia un rifiuto illegittimo nell'esibizione della documentazione amministrativa, può rivolgersi al Difensore Civico. Il Difensore Civico competente qual è? E soprattutto non c'è forse una violazione del principio di uguaglianza laddove non è stato istituito il Difensore Civico? Cioè io cittadino devo andare necessariamente al Tar? Anche lì il procedimento è semplificato, un procedimento che è stato studiato abbastanza bene, però in ogni caso non ho gli stessi diritti del mio amico che sta nel Comune vicino. Ecco allora che io auspicherei anche su questo magari una futura legge regionale sulla Difesa Civica che metta a posto queste disuguaglianze. La cosa particolare è che in questo caso dal procedimento che è qui formulato, deriva l'effetto che qualora al rifiuto, che sarebbe proprio il famoso muro di gomma dell'Amministrazione, io scrivo e non mi si risponde, il Difensore Civico a quel punto dice: guarda che al tuo rifiuto, al tuo silenzio (il silenzio è lo scandalo della Pubblica Amministrazione, non si può stare in silenzio, bisogna sempre rispondere) io ti riscrivo; non rispondi neanche a me? C'è di nuovo un muro di gomma? In questo caso l'accesso è consentito. E qui si aggancia un'altra norma, di cui potremo parlare dopo e la pongo in termini problematici, laddove si prevede che il Difensore Civico regionale possa nominare un commissario ad acta nei confronti degli enti locali qualora vi sia la violazione di un obbligo di legge.

Abbiamo visto prima che i Consiglieri comunali, provinciali e regionali, per legge o per regolamento non sono abilitati a fare riferimento, a formulare richieste al Difensore Civico, però credo che con riguardo all'accesso ai documenti amministrativi, questa regola non valga, perché questa è una norma di legge. Tra l'altro, l'innovazione è del '99, per cui sarebbe paradossale che il Consigliere comunale, che anzi in materia di accesso, come vedremo fra poco, ha prerogative maggiori rispetto agli altri cittadini, si trovi con una formula di garanzia minorata. Questo non è ammissibile.

Per quanto riguarda il diritto di accesso, ricordo che per gli enti locali vi è l'articolo 10 del Testo Unico (una volta era il 142 e adesso è il decreto legislativo 267 del 2000) dove si dice che tutti gli atti dell'Amministrazione comunale o provinciale sono pubblici, ad eccezione di quelli riservati per espressa indicazione di legge o per effetto di una temporanea e motivata dichiarazione del Sindaco o del Presidente della Provincia che ne vieti l'esibizione, conformemente a quanto previsto dal Regolamento, in quanto la loro diffusione possa pregiudicare il diritto alla riservatezza delle persone, dei gruppi e delle imprese. Quindi la regola è l'accesso ai documenti, salvo le eccezioni. Il Regolamento, si dice, disciplina la materia dell'accesso prevedendo il rilascio di copie e di atti con il pagamento dei costi, individua i responsabili del procedimento anche per quanto riguarda l'accesso, e si assicura il diritto dei cittadini di accedere in generale alle informazioni di cui è in possesso l'Amministrazione. Con riguardo ai Consiglieri si fa un passaggio ulteriore, perché si dice che i Consiglieri comunali e provinciali hanno diritto di ottenere dagli uffici rispettivamente del Comune e della Provincia, nonché dalle loro aziende ed enti indipendenti, tutte le notizie e le informazioni in loro possesso utili all'espletamento del proprio mandato; essi sono tenuti al segreto nei casi specificamente determinati dalla legge. Notiamo che il diritto all'accesso diventa anche strumentale rispetto a delle prerogative che attengono all'esercizio di una funzione importantissima di rappresentanza dei Consiglieri. Riguardo a questo tema, ricordo che la Difesa Civica rispetto a questo ambito determinato dell'accesso alla documentazione, deve sottostare al procedimento

enucleato dalla legge 241/90 in tema di accesso. Quindi il Consigliere potrà rivolgersi in questo caso al Difensore Civico comunale o provinciale o eventualmente regionale. Una specificazione credo sia importante, perché da esperienza presso l'Ufficio del Difensore Civico mi pare ci sia a volte la tentazione di alcuni Consiglieri comunali di invocare l'intervento del Difensore Civico perché magari la Giunta non risponde alle interrogazioni e così via. Questi sono ambiti esclusivamente politici e si giocano sul terreno politico; credo che sarebbe improprio invocare l'intervento del Difensore Civico nei rapporti politici, bisogna stare attenti a non strumentalizzare l'istituto, perché nasce con altre e ben diverse finalità.

Per quanto riguarda i controlli, c'è stata una evoluzione recente molto importante. Intanto bisogna distinguere tra controlli interni ed esterni. Una classica funzione di supporto tecnico - giuridica innanzitutto è quella del Segretario Comunale, a cui legittimamente è sempre possibile rivolgersi perché da un punto di vista normativo il Segretario svolge compiti di collaborazione, funzioni di assistenza giuridico - amministrativa nei confronti degli organi dell'ente in ordine alla conformità dell'azione amministrativa. Venendo invece più al rapporto dei cittadini con le amministrazioni, bisogna tenere conto della profondissima evoluzione che ha conosciuto il sistema negli ultimi anni a seguito della riforma costituzionale. Il controllo era previsto fin dagli inizi della Costituzione all'art. 130 della stessa. Si distingue tra controlli di legittimità e controlli di merito. Per capirci, i controlli di merito sono quelli più pervasivi e, tutto sommato, non accettabili in un contesto di rispetto istituzionale. Così già a partire, con riferimento agli enti locali, dal 1990, non esistono più controlli di merito operati dal Comitato Regionale di Controllo nei confronti di Comuni e Province, proprio perché si entrava nella sfera delle decisioni strategiche e scelte politiche. Il controllo di legittimità invece, previsto dal primo comma del 130 della Costituzione, diceva che un organo della Regione costituito nei modi stabiliti dalla legge della Repubblica, esercita anche in forma decentrata il controllo di legittimità sugli atti delle Province, dei Comuni e degli altri enti locali. Dopo vedremo come è andato a finire questo articolo, molti lo sanno già, possiamo già dire che è abrogato, però il vecchio contesto di riferimento quale era? Vi erano controlli svolti da un organo esterno rispetto al Comune e alla Provincia, cioè il Comitato Regionale di Controllo incardinato presso la Giunta Regionale, con una sfera di autonomia, ma regionale. Il Comitato Regionale di Controllo una volta svolgeva il controllo praticamente di tutti i lati dell'amministrazione locale; poi ci si è resi conto che controllare tutto significava forse controllare anche poco ed allora con la legge del '97, la Bassanini bis, si è ridotto notevolmente il numero degli atti soggetti a controllo. Così avevamo il controllo del Coreco sugli Statuti, sui Regolamenti di competenza del Consiglio, esclusi quelli che riguardavano l'autonomia organizzativa e contabile del Consiglio, i bilanci annuali e pluriennali e relative variazioni, e il rendiconto della gestione. Quindi già dal 1997 i controlli erano ridotti all'osso, non erano stati soppressi per un semplice motivo, si diceva: un organo della Regione "esercita". I controlli di merito invece era stato possibile eliminarli perché c'era scritto: in casi determinati dalla legge "può essere esercitato", quindi era una facoltà; mentre il controllo di legittimità, male accettato sempre, negli anni '90 non più sostanzialmente tollerato, è stato ridotto al minimo possibile e quindi arginato a queste quattro tipologie. Poi c'è un altro tipo di controllo sul quale ragionare se sopravvive all'abrogazione dell'art. 130 della Costituzione, cioè quel controllo su deliberazioni della Giunta e del Consiglio relative ad appalti, affidamento di servizi o forniture di importo superiore alla soglia di rilievo comunitario, piante organiche e relative variazioni di assunzione del personale. In questo caso notiamo che l'atto veniva o viene sottoposto al controllo del Difensore Civico provinciale e comunale; qualora non fosse istituito il Difensore Civico, il Comitato Regionale di Controllo. Quindi c'è in questo caso una pronuncia di archiviazione, qualora il Difensore Civico ritenga l'atto legittimo, oppure se l'atto è illegittimo, c'è un rinvio al Consiglio affinché sia operato un riesame. Sul

fatto che questo controllo continui a sopravvivere o meno, si può ragionare e magari dopo possiamo anche eventualmente fare un approfondimento. Poi c'è un controllo facoltativo su deliberazioni che la Giunta intende di propria iniziativa sottoporre al Coreco, e in questo caso possiamo essere certi che questo controllo non esiste più, perché è stato soppresso il Comitato Regionale di Controllo. E infatti veniamo alla riforma costituzionale del Titolo V, che ha valorizzato ulteriormente l'autonomia degli enti locali. La riforma del Titolo V è una riforma di estrema importanza, che ha veramente modificato gli assetti istituzionali, i rapporti istituzionali, dando alle Regioni in particolare prerogative legislative notevolissime, tant'è che adesso in tantissime materie la Regione può legiferare senza che ci sia l'intervento dello Stato, cioè in piena autonomia. Comunque, venendo al caso dei controlli, la Repubblica, dice il nuovo art. 114, è costituita da Comuni, Province, Comunità Metropolitane, Regioni e Stato. Una volta la formulazione era: la Repubblica riconosce, cioè un riconoscimento; invece i Comuni, le Province, le Città Metropolitane (che ancora non esistono), le Regioni e lo Stato sono enti costitutivi della Repubblica, e notate che lo Stato è menzionato. Una volta non era nemmeno menzionato perché si dava per scontato che fosse lo Stato la Repubblica, in sostanza, mentre adesso abbiamo lo Stato come persona giuridica tra le altre persone giuridiche, cioè Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni. Se si analizza il testo costituzionale, lo Stato comunque ha una caratteristica diversa rispetto a tutti gli altri enti, perché è dotato di sovranità, a livello internazionale lo Stato è lo Stato e quindi è un ente originario che non riceve la legittimazione da altri e si legittima da sé nel contesto internazionale; ha certe caratteristiche e peculiarità ben differenti da altri enti. Però quello che è importante è proprio il nuovo carattere autonomistico degli enti territoriali; si dice che i Comuni, le Province, le città metropolitane, le Regioni sono enti autonomi, con propri Statuti, poteri e funzioni, secondo i principi fissati dalla Costituzione. Notate, tra l'altro, l'ordine di elencazione, si parte dai Comuni, non si parte dallo Stato o dalle Regioni, si parte dai Comuni. Perché? Perché è stato costituzionalizzato il principio della sussidiarietà nella dimensione verticale ed orizzontale, il principio secondo cui occorre allocare le funzioni amministrative al livello più prossimo e più vicino ai cittadini. Qual è il luogo istituzionale più vicino ai cittadini? Quello del Comune. Questa elencazione non è casuale, qui si parla di Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni. Nell'affidamento delle funzioni amministrative, -questa è una norma ovviamente programmatica- bisogna fare prima riferimento al Comune, poi bisogna valutare se il Comune è in grado di supportare l'esercizio della funzione, e se non lo è -ed allora si applica il principio di adeguatezza- si risale alla Provincia, alla Città metropolitana, alla Regione e infine allo Stato. Quindi c'è una valorizzazione impensabile fino a qualche tempo fa proprio delle realtà comunali e provinciali, che diventano i luoghi della gestione amministrativa. Per altro, con altra formulazione era già scritto in Costituzione questo, dove si diceva che le Regioni normalmente delegano le proprie funzioni a Comuni e Province per l'esercizio delle funzioni amministrative. Sono stati fatti passi da gigante in avanti ed è stata valorizzata appieno l'autonomia di Comuni e Province; il principio dell'autonomia si è ritenuto incompatibile con qualsiasi tipo di invasione della stessa tramite i controlli. E quindi il nostro art. 130, controllo della legittimità, ha fatto questa fine, è stato abrogato. Se leggiamo la nuova Costituzione italiana, ci sono alcuni articoli dove c'è scritto "abrogato"; non è una bella visione, ma sicuramente questa abrogazione corrisponde al nuovo sentire, per cui ogni ente è autonomo. Questo poi ci dovrà portare forse a delle riflessioni ulteriori, cosa significa autonomia, quali sono i vantaggi di questa autonomia per i cittadini.

Ricapitolando la situazione, il Comitato Regionale di Controllo è stato prima disattivato attraverso una circolare regionale, ma adesso con la legge 3/2003, regionale, è stata abrogata la legge di riferimento, la legge 18 del '99. Per quanto riguarda il Difensore Civico provinciale e comunale e il relativo controllo facoltativo, io ritengo che quel tipo di controllo

sopravviva, perché? Perché il Difensore Civico non è un organo esterno come era il Comitato Regionale di Controllo, ma interno all'Amministrazione, e poi possiamo valutare sull'opportunità o meno di conservare tale prerogativa a livello statuario, però finché non si toglie tale previsione, a mio avviso questa sopravvive. Quindi mettiamo un punto di domanda. Poi c'è un altro tipo di controllo che ha acquisito un'importanza notevole non più di una settimana fa, che è il controllo sostitutivo del Difensore Civico regionale. Allora, sempre il Testo Unico sugli enti locali, all'Art. 136 dice: qualora i Comuni e le Province, sebbene invitati a provvedere entro congruo termine, ritardino o omettano di compiere atti obbligatori per legge, si provvede a mezzo di commissario ad acta nominato dal Difensore Civico Regionale ove costituito, ovvero dal Comitato Regionale di Controllo. Il Commissario ad acta provvede entro 60 giorni dal conferimento dell'incarico. Possiamo forse fare una rilettura di questo articolo che è stato scritto nel 2000 alla luce della riforma costituzionale, innanzitutto per dire: ma sopravvive questo potere, cioè controllo sostitutivo, che è un controllo operato da un organo esterno (il Difensore Civico regionale) rispetto all'ente controllato? Qui possiamo ognuno esprimere la nostra opinione, io esprimo la mia. Secondo me sopravvive. Perché? Perché è ben vero che siamo in un'ottica autonomistica, si parla di policentrismo autonomistico, tutte queste cose, però è anche vero che c'è il principio della sussidiarietà. cioè i Comuni sono autonomi, sono sovrani, tra virgolette, sono il centro di putazione di attività amministrativa in via principale, ma l'autonomia significa responsabilità, significa che se io ho rivendicato, ottenuto e comunque la legge mi affida certe funzioni amministrative, poi non è che possa permettermi il lusso di non esercitarle. Questa è una norma di chiusura. E' ben diverso questo tipo di controllo dal controllo di legittimità. Il controllo di legittimità è quello che mi dice: in questo procedimento tu non hai seguito quella legge, hai fatto una violazione di legge, oppure il tuo procedimento è illogico, hai usato male la discrezionalità; è già più invasivo. Se un cittadino chiede un certo atto e il Comune dice: no, io sono autonomo, eh no! autonomo significa responsabilità e ci sono le leggi, ricordiamoci il principio di legalità. Quindi bisogna stare attenti che è vero che c'è il principio di autonomia costituzionalmente riconosciuto, (è stato rafforzato, ma c'era già prima in Costituzione), ma c'è anche un altro articolo, il 97 della Costituzione, il principio di buon andamento della Pubblica Amministrazione. Non possiamo pensare ad amministrazioni locali, come pure potrebbe essere l'Amministrazione regionale, che non esercitano i propri poteri, cioè omettano di compiere o ritardino di compiere atti obbligatori per legge; è una prerogativa di chiusura rispetto al principio di legalità. Quindi secondo me va riconosciuto. Vi anticipo anche che lo Stato non è d'accordo e rispetto ad una legge regionale in materia di turismo, dove si prevedeva il controllo sostitutivo in quel caso della Giunta Regionale, lo Stato ha detto: no, solleviamo questioni di legittimità costituzionale perché il potere sostitutivo spetta soltanto allo Stato in virtù di una nuova previsione legislativa costituzionale, l'art. 120, e quindi secondo noi spetta soltanto allo Stato questo. Credo che questa tesi non verrà sposata dalla Corte Costituzionale perché è chiaro che il legislatore regionale può disporre le norme di chiusura che meglio ritiene rispetto alle materie di propria competenza.

La novità di cui vi dicevo di pochi giorni fa, riguarda il controllo sostitutivo. Perché? Perché è stata abrogata da poco la legge regionale che regolamentava le modalità di esercizio di questo controllo sostitutivo del Difensore Civico regionale. C'era una legge del '99, la legge 18, che diceva che il Difensore Civico nominava in realtà il Commissario ad acta a fronte di queste omissioni, qualora l'omissione fosse attestata, certificata dal Comitato Regionale di Controllo. Però nella legge finanziaria regionale del 2003 si è prevista l'eliminazione anche sulla carta del Comitato Regionale di Controllo e il Difensore regionale adesso fa anche l'istruttoria, cioè valuta se l'atto ha i caratteri dell'omissione di atto obbligatorio per legge. Il problema ulteriore è dato dai bilanci, perché appena entrata in vigore la legge costituzionale di riforma, è arrivato, dopo poco tempo, un decreto legge

dello Stato dove si diceva: attenzione, qui alcune Regioni hanno ritenuto con circolare, come ha fatto la Regione Veneto ed altre Regioni, per altro, che il Comitato Regionale di Controllo non può più svolgere i propri controlli. Ma come facciamo con atti così importanti come i bilanci dei Comuni e delle Province? La soluzione è stata abbastanza rapida e veloce. Perché? Perché si è preso l'art. 141 del Testo Unico sugli enti locali e si è cambiato il soggetto che svolge il controllo. Allora prima vediamo cosa dice articolo. "In caso di mancata approvazione nei termini del bilancio, - quindi trascorso il termine entro il quale il bilancio deve essere approvato - senza che sia stato predisposto dalla Giunta il relativo schema, l'organo regionale di controllo nomina un commissario affinché lo predisponga d'ufficio per sottoporlo al Consiglio". Una volta - così è il Testo Originario del Testo Unico sui locali - era il Comitato Regionale di Controllo che, a fronte della omissione della predisposizione da parte della Giunta del bilancio, nominava un Commissario ad acta; così era anche la sostituzione nel caso in cui non fosse approvato il bilancio. Venuto meno il Comitato Regionale, decreto legge: a chi si affida questa funzione? Al Prefetto. Però si scrive soltanto per i bilanci 2002, in via temporanea; adesso siamo nel 2003. Nella Circolare del 12 febbraio 2003, che è appena stata pubblicata sul Bur, si dice in sostanza che il Difensore Civico regionale svolge il controllo, cioè queste prerogative, in relazione all'eventuale omissione del bilancio da parte degli enti locali. Questa è una novità di non poco conto, e poi vedremo se lo Stato uscirà con un nuovo decreto legge e a chi darà questa funzione, però attualmente al Difensore Civico regionale viene riconosciuta questa nuova prerogativa piuttosto rilevante.

Per fare il punto sui controlli, volevo evidenziare un ultimo aspetto: i controlli di legittimità sono venuti meno perché c'è il principio dell'autonomia, e questo è verissimo, quindi non si ammette più che un altro organo esterno vada a vedere nelle carte proprie. Si ragionava prima della riforma costituzionale: che cos'è il controllo di legittimità? E' un controllo che riguarda l'atto, ma un atto di per sé non mi dice nulla, si ragiona anche in questi termini, io devo guardare l'azione amministrativa, cioè devo vedere se la serie di atti mi dà un risultato, e il controllo preventivo di legittimità non mi permette di valutare se l'azione amministrativa effettivamente è efficace ed efficiente. Questi sono i nuovi parametri di riferimento dell'Amministrazione. Ecco allora che si è criticata la validità dei controlli di legittimità anche sotto questo aspetto, cioè dell'efficienza, della necessità del controllo di legittimità. Perciò si è detto: le amministrazioni devono comportarsi un po' come le aziende e quindi sempre più puntare su controlli di tipo interno. E' cambiato lo scenario, ci sono gli organi di governo che esercitano le funzioni di indirizzo politico - amministrativo, che definiscono gli obiettivi. Questi obiettivi vengono poi svolti concretamente dai dirigenti, che diventano organi rappresentativi dei Comuni per il profilo gestionale, che compiono gli atti; non esiste più la concessione edilizia del Sindaco, ci sono i dirigenti che siglano, sono responsabili. Si fa una netta distinzione tra la sfera politica e quella amministrativa - gestionale, e vengono in evidenza sempre più i profili dell'efficienza, dei risultati, seppure nel rispetto della correttezza amministrativa. Ma ecco che i nuovi controlli non sono più quelli del Coreco, che anzi non ci sono proprio più, ma sono i controlli di regolarità amministrativa e contabile. Attenzione, ci sono ancora i controlli di regolarità, ma sono controlli interni, fatti all'interno dell'ente, sono i controlli di gestione, che sono di natura aziendalistica e verificano i parametri dell'efficienza, dell'efficacia, dell'economicità dell'azione amministrativa, in un'ottica tra l'altro molto diversa da quella del Coreco, che era cassatoria. Il Coreco, infatti, prendeva un atto, vedeva se era legittimo o illegittimo e restituiva una lettera dicendo: si annulla o non si annulla, non era un controllo collaborativo; mentre il controllo di gestione è in un'ottica collaborativa, fatto in progress, cioè con monitoraggio (poi c'è anche il controllo strategico, che ci interessa meno, che riguarda comunque la sfera più alta dell'Amministrazione, ossia i profili di individuazione degli obiettivi strategici).

Quello che forse andrebbe evidenziato è questo, che a fronte del controllo di legittimità e la nascita di questi nuovi tipi di controllo, sarebbe opportuno che effettivamente tutte le amministrazioni si dotassero di questo tipo di controllo interno. Vorrei anche mettere in evidenza che c'è una grossa differenza tra una azienda ed una amministrazione; non bisogna trascurare che l'Amministrazione opera, in un certo senso, in regime di monopolio, perché la concessione edilizia la posso chiedere soltanto a quel Comune. Bisogna stare molto attenti, come avevo anticipato prima, a fare sì che efficacia ed efficienza non significhi trascurare la legalità, cioè l'eventuale violazione di quelle norme di garanzia dei diritti dei cittadini. Forse in questo periodo temporale abbiamo questa ottica di efficienza, efficacia, tutto il sistema che è andato in questo senso, però non bisogna trascurare anche altri aspetti forse più antichi, ma comunque sempre di grande significato.

Per le prospettive di riforma, la Regione Veneto dovrà adottare un nuovo Statuto. E' da auspicare che gli istituti di garanzia siano contemplati nello Statuto, per dare significato istituzionale. Sarebbe auspicabile anche una nuova legge regionale sulla Difesa Civica, che riguardi sia il livello regionale che quello provinciale e comunale, in modo da fare sì che il sistema sia razionalizzato, che la Difesa Civica che si basa su leggi dell'88 e del 1990, trasfusa poi nel Testo Unico degli enti locali, quindi su leggi ormai superate, recepisca indirizzi quali il sistema a rete della Difesa Civica, che significa avere tanti Difensori Civici ma coordinati, cioè che prestino la loro funzione in termini di efficienza ed efficacia, senza che ci sia dispersione di energia; fare in modo che l'istituzione del Difensore Civico preveda un bacino minimo di utenza. E' inutile dire che tutti i Comuni possono istituire un Difensore Civico, un Comune di 500 abitanti spero che non istituisca il Difensore Civico, anche perché i dubbi sull'imparzialità a quel punto potrebbero diventare anche notevoli. Infine il coordinamento, bisogna coordinare la Difesa Civica, fare in modo che siano assunte delle linee eventualmente strategiche comuni. Questo nel principio della sussidiarietà, dell'adeguatezza e della efficienza dell'Amministrazione.

BORGATO RENATO - Coordinatore

Ringraziamo l'avvocato Magris per la sua chiarissima relazione.

Adesso invitiamo il Dr. Salvatore Palazzolo, Segretario Generale del Comune di Rovigo, a sottolineare i ruoli del Consigliere e del Difensore Civico all'interno della Pubblica Amministrazione. Prima si parlava di questo anello di congiunzione della Difesa Civica con chi amministra, con gli amministratori e i Consiglieri.

DR. SALVATORE PALAZZOLO - Segretario Generale del Comune di Rovigo

"Ruolo del Consigliere comunale / provinciale nell'ambito della partecipazione popolare, in rapporto all'azione del Difensore Civico".

Il mio è un intervento riguardante il Consigliere comunale e provinciale nell'ambito della partecipazione popolare, in rapporto all'azione del Difensore Civico. Poco fa l'avvocato Magris ci ha detto che il Consigliere non può chiedere l'intervento del Difensore Civico. Questo sembra che renda un po' problematico il mio intervento.

Facendo riferimento all'ambito della partecipazione popolare, deve meglio definirsi questo concetto di partecipazione popolare. Quando si parla di partecipazione, siccome ci sono diverse forme di partecipazione, per capire di che cosa si parla, bisogna farsi tre domande: Partecipazione a cosa? Partecipazione da parte di chi? Partecipazione per quali fini?

Classico tipo di partecipazione, il primo tipo di partecipazione introdotto nel nostro ordinamento dalla legge 241/90, è la partecipazione al procedimento amministrativo. Quindi a cosa? A un procedimento amministrativo. Da parte di chi? Del singolo cittadino. Per quale fine? Per la tutela di proprie posizioni giuridiche soggettive, cioè partecipazione ad un procedimento amministrativo da parte di un cittadino per la tutela di un proprio interesse. Si diceva: una partecipazione di tipo passivo, perché uno ha diritto ad avere accesso all'informazione, ad essere informato, però sempre nell'ambito di un procedimento amministrativo in cui la parte attiva è la Pubblica Amministrazione, sia nel caso di iniziativa privata che in quello di iniziativa d'ufficio.

Tornando alla partecipazione popolare come va intesa questa sera in base ai discorsi che stiamo facendo, essa è partecipazione alla attività amministrativa dell'ente locale. Da parte di chi? Di qualunque cittadino, la legge dice singolo ed associato, quindi da parte di tutti. E per quali fini? Questo forse è l'aspetto più importante. Per la tutela di interessi generali, di interessi collettivi, interessi diffusi. Quindi anche un cittadino può intervenire sull'attività amministrativa di un ente locale per portare avanti degli interessi generali. Il fondamento giuridico della partecipazione popolare così intesa, che è strettamente collegato al concetto della sussidiarietà orizzontale, lo troviamo all'art. 3 comma 5° del Testo Unico 267/2000, in cui si dice: "i Comuni e le Province svolgono le loro funzioni", -quindi le funzioni proprie degli enti locali- "anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dall'autonoma iniziativa dei cittadini e dalle loro formazioni sociali". Poi questo principio di sussidiarietà orizzontale è stato costituzionalizzato, (quindi con una maggiore qualificazione giuridica nel sistema delle fonti), all'art. 118 del nuovo Testo della costituzione di cui alla riforma del Titolo V, dove si dice: "Stato, Regioni, Città Metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli ed associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà"

Ciò posto, l'attività amministrativa degli EE.LL. si può svolgere sia nella funzione di indirizzo politico - amministrativo, sia nella funzione di controllo politico - amministrativo per verificare come sia stata svolta l'azione amministrativa da parte degli organi competenti.

Senza andare nel dettaglio, nel T.U.n.267/2000 all'art. 8, 2° comma, si prevede che i cittadini possano partecipare al procedimento relativo all'adozione di atti che incidono su situazioni giuridiche soggettive; qui c'è il concetto di partecipazione al procedimento amministrativo.

All'Art. 8 comma 3 si dice che possono essere previste nello Statuto forme di consultazione e procedure per l'ammissione di istanze, petizioni, proposte di cittadini singoli ed associati "dirette a promuovere interventi per la migliore tutela di interessi collettivi". Questa è la partecipazione popolare nella formazione nell'indirizzo politico - amministrativo. L'art. 9 prevede "l'azione popolare delle associazioni di protezione ambientale"; il 10 prevede "il diritto di accesso e di informazione" e l'11 il Difensore Civico. Questi 3 ultimi articoli vanno sempre inquadrati nella partecipazione popolare allo svolgimento di una attività amministrativa, però non più nell'attività di indirizzo, ma nella attività di controllo politico - amministrativo, quindi per verificare se effettivamente gli interessi generali siano stati tutelati in modo soddisfacente.

Il Difensore Civico in questo caso è un importante strumento di partecipazione popolare. In base all'art. 10 il cittadino può chiedere tutte le informazioni di cui ha bisogno, anche per la tutela di interessi collettivi e non solo per la tutela di interessi personali. Da tutte queste informazioni il cittadino può trarre spunto per poi sollecitare l'intervento del Difensore Civico. Il cittadino si informa, vede alcune cose e poi stimola l'intervento del Difensore Civico. Quest'ultimo è uno strumento di partecipazione intesa, ripeto, come partecipazione all'azione di controllo politico - amministrativa, collegando il corpo elettorale

e i cittadini in generale agli organi comunali, sopra tutto agli organi rappresentativi. Torna qui quella distinzione tra azione di controllo, sindacato ispettivo, che viene fatta nell'esercizio della garanzia dell'imparzialità e del buon andamento degli EE.LL., e quell'attività di controllo che viene fatta da un Consigliere nell'esercizio di un proprio potere di rappresentanza, in quanto eletto.

Tornando al tema, qual è il rapporto tra Consigliere comunale e Difensore Civico? L'avvocato Magris ha detto chiaramente che il Consigliere comunale non può richiedere l'intervento del Difensore Civico proprio perché si tratta dell'esercizio della stessa funzione di controllo ispettivo da parte di due organi diversi che hanno anche una legittimazione diversa e quindi dei fini diversi (a parte che essi vanno sempre ricondotti nella soddisfazione dell'interesse generale, che è quello che unifica tutto). Il dottor Magris dice che il Consigliere Comunale non può richiedere l'intervento del Difensore Civico. Se il Consigliere comunale sollecita il Difensore Civico per la tutela dei propri diritti di Consigliere in seno al Consiglio Comunale, è logico che ha sbagliato indirizzo, perché il Consiglio Comunale è un organo che ha la massima autonomia e i diritti del Consigliere vanno tutelati dal Consigliere in seno al Consiglio Comunale; al limite può chiedere l'intervento del Presidente del Consiglio, che ha la funzione istituzionale di garantire l'esercizio e la tutela dei diritti dei Consiglieri, ma non può andare dal Difensore Civico. E fin qui sono cose anche ovvie. Abbiamo queste funzioni di sindacato ispettivo, da una parte il Difensore Civico e dall'altra parte il Consigliere, e quando qui si parla di Consigliere, si parla sempre del singolo Consigliere, diversa è l'attività del gruppo consiliare o l'attività politica; si tratta del singolo Consigliere che agisce in quanto è stato votato e rappresenta il cittadino (non dimentichiamo che c'è il divieto di mandato imperativo e quindi rappresenta tutta la comunità locale). Tale distinzione, richiamata dall'avvocato, è sancita in tutti i regolamenti, compreso il nostro, dove c'è scritto che il Consigliere comunale non può richiedere l'intervento del Difensore Civico. Ma come va interpretata questa affermazione? Considerato che la maggior parte dei regolamenti risale a diversi anni fa ed anche il nostro è del '95, questa norma allora aveva senz'altro un senso, ora secondo me incomincia a perderlo perché deve essere interpretata tenuto conto della successiva evoluzione del nostro ordinamento costituzionale. Siamo sicuri che queste due diverse funzioni non si possano incontrare mai? La prima cosa che mi viene da dire è che esse devono essere coordinate, se del caso ovviamente, per evitare come minimo che ci sia una duplicazione di interventi, che si faccia cioè la stessa indagine sulla medesima pratica; il che come minimo potrebbe essere una violazione del generalissimo principio di economicità della attività amministrativa, (quindi non esclusivamente degli atti), sancito dall'art. 1 della legge 241/1990.

Poi mi viene anche un altro pensiero: chi vieta al cittadino di stimolare contemporaneamente l'intervento del Difensore Civico, quale organismo di garanzia dell'imparzialità e del buon andamento degli EE.LL., nonché quello del Consigliere comunale quale componente del massimo organo di rappresentanza, cioè del Consiglio? Anche perché, siccome stiamo parlando della tutela di interessi generali, alla fine è il Consiglio la sede per decidere eventuali contrasti e per trovare la soluzione di determinati conflitti per la tutela di tali interessi.

L'azione del Difensore Civico e quella del consigliere non possono essere due cose completamente diverse, è un assurdo. Secondo me, innanzitutto, dovrebbero scambiarsi delle informazioni continue se il Consigliere stia seguendo alcune particolari problematiche. Il Difensore Civico in genere è un organo che ha una certa professionalità, è un ex avvocato, un ex funzionario, un ex dirigente pubblico etc., mentre il Consigliere comunale può anche non essere un professionista del Diritto. Considerato, tra l'altro, che il Difensore Civico può agire anche di propria iniziativa, un Consigliere comunale può chiedergli di fare una indagine su una certa problematica, in considerazione della sua

particolare professionalità. Sulla base dei risultati di questa attività del Difensore Civico, il Consigliere comunale potrebbe poi trarre spunto per esercitare la sua funzione di controllo ispettivo tramite interrogazioni, interpellanze, ecc., in sede di Consiglio Comunale. Il discorso che diceva l'avvocato, cioè i due interventi paralleli, va benissimo da un punto di vista teorico, però da un punto di vista pratico sorge qualche problema. Faccio un esempio, le Forze di Polizia possono fare due cose parallele con gli stessi poteri, però arrivati ad un certo punto occorre un coordinamento. L'esempio non è proprio calzante perché ci sono organi istituzionali, il Questore e il Prefetto, che devono coordinare queste attività. Ma nel campo dell'attività comunale non è ammissibile che ci sia un'autorità superiore al Consigliere, che è componente del massimo organo del Comune, il Consiglio; né a maggior ragione è ammissibile un superiore, anche con poteri di coordinamento, sul Difensore Civico che è un organo indipendente. Quindi in questo caso io vedrei bene solo un'azione di autocoordinamento e di reciproca informazione, sempre per la tutela dell'interesse generale dei cittadini.

BORGATO RENATO - Coordinatore

Grazie al Dr. Palazzolo che ha colto la mia provocazione di individuare uno spazio di commistione e collegamento tra il Consigliere comunale e provinciale e il Difensore Civico. Adesso arriviamo alle esperienze dirette da parte dei Difensori Civici locali. Iniziamo con il Dr. Alessandro Pelizza, Difensore Civico della Provincia di Rovigo.

OSSERVAZIONI

DR. ALESSANDRO PELIZZA - Difensore Civico della Provincia di Rovigo

Ho preso a pretesto questo convegno per effettuare una verifica sommaria di quanto gli enti locali con i quali intrattengo il rapporto di Difensore Civico ormai da diversi anni, e cioè l'Amministrazione provinciale di Rovigo e i Comuni di Ceregnano, Corbola, Crespino, Ficarolo, Pettorazza Grimani, Rosolina e Villanova Marchesana, convenzionati all'insegna della sussidiarietà, hanno compiuto nei confronti dei loro cittadini per stabilire un rapporto migliore di quello esistente prima della fioritura delle leggi di riforma degli enti locali emanate a partire dai primi anni '90. Uno degli scopi di queste leggi, ricordiamolo, era quello di favorire la comunicazione con il cittadino e il dialogo con esso, aprirsi a lui, arricchire le sue forme di tutela e di garanzia. E ciò per potere costruire assieme un avvenire su basi paritarie o il più possibile paritarie. Una rilevante importanza, in questo difficile cammino, l'hanno avuta la redazione e l'approvazione degli Statuti. Per la prima volta l'ente locale si è dato delle regole, delle norme giuridiche oggettive, che hanno valore sia per gli amministratori che per i cittadini e sono fonti di diritto obbligatorio anche per coloro che entrino a fare parte dell'ente dopo la sua costituzione. E' stato un momento importante che ciascun amministratore ha vissuto a seconda della propria sensibilità, ma in ogni caso è stato un esercizio di democrazia. E proprio in quella sede si è imposta una scelta, quella del Difensore Civico. Istituirlo o meno? Giacché l'art. 8 della 142 prevede la facoltà e non l'obbligo dell'attivazione del servizio. Una volta istituito, coerenza vuole che siano attivate quelle misure atte a farlo conoscere e a valorizzarlo. Ma con quella prima scelta si sono creati i presupposti del dialogo con i cittadini, la disponibilità ad aprirsi a loro, ad istituire servizi in loro favore. Il primo impegno fu quello, per quanto riguarda l'Amministrazione provinciale, di organizzare l'attività del Difensore Civico istituendo recapiti mensili presso i Comuni convenzionati e creare in loco un punto d'ascolto capace di raccogliere le istanze dei cittadini e trasferirle immediatamente alla sede del Difensore Civico, che è la Provincia, presso la quale dispone di un ufficio attrezzato e di una segretaria. Presso la Provincia - e qui elenco alcuni fatti, ma sono i più recenti - sta riscuotendo interesse e curiosità l'URP, cioè l'Ufficio Relazioni per il Pubblico, il quale, nell'intento di dialogare sempre più con il cittadino che ad esso si rivolge, provvede a informare delle attività della Provincia e dei compiti ad essa affidati, a dialogare con gli altri enti pubblici allo scopo di informare i cittadini sulle loro attività; a fornire la modulistica per la redazione di domande, per il rilascio di licenze, concessione e di ogni altra attività di competenza della Provincia stessa; a collaborare con gli sportelli unici per l'impresa istituiti presso alcuni Comuni, per informarli delle procedure di competenza della stessa Provincia; a monitorare i procedimenti amministrativi dei vari servizi della stessa Amministrazione provinciale, con lo scopo di uniformarli e di incentivare laddove questa uniformità ancora non è stata raggiunta. Presso lo stesso URP è stato installato un punto internet, gratuito per 30 minuti, attrezzato con una stazione PC ed una stampante, a disposizione di chiunque lo volesse usare.

Recentemente è stato presentato il nuovo sito internet, attraverso il quale si può colloquiare o inviare messaggi di posta elettronica agli amministratori e al Difensore Civico, ottenere informazioni, dare suggerimenti o fare critiche su tutto quello che riguarda il lavoro dell'Amministrazione. Vi è inoltre la possibilità di essere aggiornati sugli appalti, concorsi, nonché prendere visione delle delibere della Giunta e di Consiglio. Detto sito è diventato perciò un vero e proprio giornale informativo mediatico, curato dall'ufficio stampa. Merita menzione l'Arsimpresa Polesine: l'azienda premia la cultura, la cultura premia l'azienda. In sostanza, si tratta di un premio a quelle imprese che nell'arco di un periodo determinato si sono distinte nell'investimento culturale, quale la gestione del

patrimonio e delle attività culturali polesane, nonché l'offerta dei relativi servizi, incentivando così dinamiche socio - culturali.

La comunità nel suo complesso dovrebbe beneficiare dell'aumento qualitativo e quantitativo dell'offerta dei servizi culturali e l'impresa godrebbe il vantaggio competitivo in termini di presenza e di visibilità. Per quanto riguarda i Comuni, - e faccio notare che tutti i Comuni dei quali sono Difensore Civico sono piccoli Comuni, per cui quello che hanno fatto sono veramente degli sforzi anche ammirevoli - tutti hanno approvato il regolamento del diritto di accesso agli atti amministrativi, di cui alla 241/90, dispongono di posta elettronica e di sito internet. Alcuni Comuni hanno raggiunto anche delle informazioni abbastanza interessanti, ad esempio Ceregnano pubblica un periodico mensile che distribuisce a tutte le famiglie, è dotato di ufficio di relazioni con il pubblico ed ufficio stampa. Il Comune di Corbola ha attivato lo Sportello Informagiovani e quello Unico per le attività produttive. Il Comune di Crespino ha approvato un regolamento per l'autenticazione delle sottoscrizioni presso il domicilio delle persone inferme; ha inviato ad ogni nucleo familiare un opuscolo riguardante le norme concernenti l'autocertificazione, ha approvato lo Statuto dei diritti del contribuente, e nell'ultimo triennio ha organizzato decine di incontri con i cittadini per illustrare le varie attività. Il Comune di Ficarolo pubblica un periodico trimestrale d'informazione rivolto alle famiglie ed ha realizzato l'Informagiovani presso la biblioteca comunale.

Il Comune di Rosolina ha istituito un Punto Pesca, ufficio decentrato dell'Amministrazione provinciale per informare i pescatori e fornire loro le prestazioni amministrative richieste; ha aperto un Punto clienti Inps, con possibilità di accesso ai documenti dello stesso istituto. Il Comune di Trecenta ha indetto diverse riunioni informative riguardanti i principali momenti di vita comunitaria, quali il Piano Regolatore Generale, le sue varianti e la raccolta differenziata dei rifiuti.

Non sono in grado di valutare appieno il lavoro compiuto dalle amministrazioni, in quanto mi mancano i termini di confronto. Debbo però riconoscere che le stesse, a seconda delle diverse sensibilità e possibilità, hanno quanto meno iniziato a proporsi ai loro cittadini con iniziative e impegno una volta sconosciuti.

DR. RENZO BRAGATO - Difensore Civico del Comune di Rovigo

Tocca a me concludere questa esposizione. Sarò molto breve, anche perché ormai credo che voi abbiate già imparato tutto su quello che può e deve essere il Difensore Civico. Vorrei ancora sottolineare alcuni aspetti di questa figura che meritano una maggiore attenzione. Quando è stata l'ora di scrivere gli Statuti comunali e provinciali, l'argomento della istituzione della figura e del ruolo del Difensore Civico è stato quello che forse ha suscitato più aspettative da parte dei cittadini e sul quale nei rispettivi Consigli forse si è dibattuto di più. Tuttavia è anche la figura istituzionale dai contorni più sfumati, che è ancora alla ricerca di una sicura definizione di ciò che deve essere e di ciò che deve e può fare. Questo ha costretto il Difensore Civico ad inventarsi giorno per giorno come procedere nella tutela dei cittadini, costruendosi l'immagine con un lavoro abbastanza duro di equilibrio e di buon senso. Qualche volta ci è riuscito e qualche volta purtroppo no. Se ritorniamo con la memoria agli anni '70, (ovviamente per chi ha come me qualche anno sulle spalle), quando per la prima volta e molto timidamente venne introdotta in Italia questa figura, la stampa estera, soprattutto quella nordeuropea che aveva ormai una tradizione abbastanza consolidata, trattando con un certo scetticismo della possibilità che l'istituto dell'ombudsman potesse avere successo nel nostro Paese, fece osservare come la cultura delle popolazioni del bacino mediterraneo, quindi compresa anche l'Italia, fosse maggiormente orientata verso contatti di tipo personale piuttosto che istituzionale. Il che tradotto in parole povere, voleva dire che se vuoi qualche cosa devi avere qualche santo

in Paradiso! Io non so se questo corrisponda effettivamente a verità, quello che invece sono sicuro è che questo non dovrebbe e non deve essere così. La civiltà di una nazione si misura anche da come essa è in grado di offrire protezione alle fasce della propria società, soprattutto quelle più deboli, quelle, come è stato acutamente osservato in un recente convegno nazionale, che non hanno voce. Il Difensore Civico deve essere l'emblema di come siano mutati i rapporti tra cittadini e Pubblica Amministrazione; deve essere il rappresentante della comunità in seno alle istituzioni, l'interlocutore privilegiato e il portavoce degli interessi e delle istanze delle persone (disabili, minori, donne ed anziani), i cui diritti non sono facilmente tutelabili in via giurisdizionale. Senza dubbio il suo ruolo potrebbe essere facilitato valorizzando la sua presenza sul territorio ed attribuendogli quello status che ancora oggi manca.

Quanto alla presenza, un aspetto importante sarebbe quello di dare al Difensore Civico la possibilità di essere ascoltato dal Consiglio Comunale, non solo in occasione della relazione annuale, meglio ancora in seno alle Commissioni. Le Commissioni, è vero, non hanno potere decisorio, ma rappresentano il luogo in cui vengono discusse le priorità, confrontati argomenti, posizioni ed interessi, dove cioè viene fatto il lavoro di elaborazione che porterà poi all'adozione delle decisioni. Se il Difensore Civico fosse presente in questo ambito, potrebbe portare il peso, la mediazione e l'autorevolezza del suo ruolo di superpartes, che in quanto tale ha modo di sviluppare una visuale dei problemi che a volte può sfuggire al politico. E qui raccolgo volentieri l'intenzione della nostra Amministrazione, come ha detto il Presidente Borgato, di una rivisitazione statutaria, regolamentare, dicendomi disponibile, insieme naturalmente al Segretario Generale, ad una collaborazione con chi vorrà mettere mano a queste normative. Il Difensore Civico ancora deve essere a disposizione della collettività, nel senso che deve essere facilmente raggiungibile anche solo per chiedere consigli, deve stare quindi in un luogo dove l'accessibilità e la visibilità siano alla portata di tutti.

E' stato ancora detto che il Difensore Civico deve ricercare l'equità, cioè la giustizia sostanziale, non intendendo con questo che non si debba tenere conto della corretta forma della norma della giustizia, bensì che l'uso strumentale della forma non vada a scapito della sostanza. Anche l'uso dei media deve essere fatto in modo oculato, i mezzi di informazione hanno un modo di procedere che a volte tende ad enfatizzare un certo evento, cercando magari l'eventuale taglio scandalistico, e ciò non è esattamente quello che interessa alla Difesa Civica. Il Difensore Civico, infine, nel seguire i casi che gli vengono proposti, deve porre in essere due grandi qualità, l'assiduità e la costanza, direi anche cocciutaggine. Tutti sappiamo che una volta posta in movimento una procedura, se non la seguiamo, se non insistiamo, se non ci facciamo sentire per poterla concludere, da sola di sicuro non andrà a buon fine.

In conclusione, pertanto, dobbiamo fare una riflessione. Se riteniamo che la Difesa Civica sia ormai un istituto necessario, dobbiamo affermare che occorre anche una legge generale, non possiamo lasciare l'istituzione di questa figura alla sensibilità e alla libera determinazione degli enti locali più lungimiranti. E' necessario che tale istituto sia presente ovunque, con le forme di organizzazione e le modalità di intervento che il nostro legislatore vorrà adottare.

BORGATO RENATO - Coordinatore

Ringrazio il Dr. Bragato anche per avere colto una puntualizzazione, un aspetto che abbiamo già proposto anche per un'eventuale soluzione, nell'ambito della rivisitazione del Regolamento di funzionamento del Consiglio Comunale.

Il fatto che il Difensore Civico possa essere inserito con le sue relazioni, le sue segnalazioni, all'interno di una Commissione consiliare, credo debba essere un motivo di

estremo interesse, di azione e di atteggiamento comune anche sul modo di ricevere l'istanza del cittadino.

Io direi che sollecitazioni e spunti ne abbiamo avuti diversi, sono anche emerse proposte importantissime, credo che la proposta dell'avvocato Bottoli sulla sede decentrata della Difesa Civica regionale sia di una straordinaria efficacia.

DIBATTITO

BIZZARO BRUNO - Consigliere Comunale

Mi chiamo Bizzaro Bruno, sono un Consigliere comunale di un piccolo paese in provincia di Padova.

Volevo porre solo un quesito sull'Art. 43 del decreto legislativo 267 circa l'accesso agli atti, perché avrei piacere che qualcuno mi spiegasse se l'accesso agli atti da parte dei Consiglieri è assolto con la semplice visione oppure se a richiesta scritta del gruppo consiliare è doveroso il rilascio di copia.

AVV. FRANCESCO MAGRIS - Ufficio del Difensore Civico della Regione Veneto

Vuole sapere se il Consigliere comunale che chiede accesso alla documentazione ha diritto soltanto alla visione o anche alla copia?

BIZZARO BRUNO - Consigliere Comunale

Sì, esatto. Lo volevo sapere perché generalmente è consentita la visione, cioè ritengono assolto l'obbligo della visione solo con la stessa, però, diversamente, alla richiesta di rilascio di copia, a noi personalmente (parlo per il caso nostro) chiedono addirittura di motivare gli interessi giuridicamente rilevanti da tutelare.

AVV. FRANCESCO MAGRIS - Ufficio del Difensore Civico della Regione Veneto

Qui c'è giurisprudenza in tema. Pronunce che mi sembrano abbastanza superate, distinguevano tra diritto alla visione e diritto alla copia, però era soprattutto in materia di appalti, cioè c'era il pericolo che alcune imprese partecipassero alle gare d'appalto non tanto perché interessate a vincere la gara, ma per andare a vedere le offerte dei concorrenti, cioè vedere le buste altrui. Per cui questa è una casistica diversa.

Per quanto riguarda invece la motivazione, direi che il Testo Unico sugli enti locali è molto esplicito nel garantire un diritto del Consigliere che è legato alla propria funzione e che non richiede se non una sommaria motivazione. E' chiaro che se il Consigliere chiede un accesso ad una documentazione che non ha alcuna pertinenza con il proprio mandato, in questo caso l'Amministrazione, il dirigente o chi per lui, avrà diritto di chiedere una motivazione; ma nel momento in cui è evidente la connessione tra il mandato e l'atto di cui si chiede l'accesso, direi che non serve assolutamente la motivazione, e ha diritto alla copia. Però è tenuto al segreto, ovviamente; qualora ci siano notizie riservate, il Consigliere è obbligato al segreto.

BIZZARO BRUNO - Consigliere Comunale

Con il perdurare del rifiuto, il Consigliere quali strumenti ha?

AVV. FRANCESCO MAGRIS - Ufficio del Difensore Civico della Regione Veneto

E' questo il problema.

BIZZARO BRUNO - Consigliere Comunale

Sì, è questo il problema. I diritti sappiamo che ci sono, il problema è farli valere.

AVV. FRANCESCO MAGRIS - Ufficio del Difensore Civico della Regione Veneto

Certo. Qui teoricamente se non c'è il Difensore Civico bisogna fare ricorso al Tar, questa è la soluzione purtroppo attuale.

BIZZARO BRUNO - Consigliere Comunale

Quello regionale Difensore Civico?

AVV. FRANCESCO MAGRIS - Ufficio del Difensore Civico della Regione Veneto

Qui è un problema perché la norma, l'Art. della 241 in materia di accesso, così come è stato riformato di recente, parla di Difensore Civico competente. Dal momento che quella norma è particolarissima perché prevede la sospensione dei termini per fare ricorso al Tar, una volta richiesto l'intervento del Difensore Civico, -ed è l'unico caso nel sistema processuale- è chiaro che se io le dico di andare tranquillamente dal Difensore Civico regionale e quest'ultimo poi non riesce ad ottenere, per l'opposizione dell'Amministrazione, l'atto, nel momento in cui poi il Tar non riconosca la legittimazione del Difensore Civico regionale perché qui non c'è giurisprudenza, io le darei un consiglio molto rischioso perché perderebbe il termine per fare l'eventuale ricorso al Tar, che è di 30 giorni. Diciamo che è confusa la cosa, è per quello che dicevo che ci vorrebbe una riforma legislativa regionale, perché? Perché non sono ammissibili queste disparità di trattamento, perché non c'è una clausola di sussidiarietà scritta in forza della quale si preveda che qualora non c'è il Difensore Civico comunale, interviene quello provinciale o quello regionale.

BIZZARO BRUNO - Consigliere Comunale

Mi sembra che siamo in un paese dove tutte le libertà sono garantite sulla carta, però poi metterle in pratica è un po' più difficile, nella concretezza.

AVV. FRANCESCO MAGRIS - Ufficio del Difensore Civico della Regione Veneto

Qui bisogna bilanciare il principio di autonomia, che è stato rinvigorito dalla riforma del Titolo V della Costituzione, con il principio molto più antico dell'imparzialità e buon andamento della Pubblica Amministrazione.

TIVELLI ARMANDO - Consigliere Comunale del Comune di Corbola

Una considerazione e poi un quesito. Al di là del fatto che gli argomenti trattati sono così ampi che verrebbe voglia di fare diverse considerazioni, devo premettere una cosa. Adesso io sono Capogruppo consiliare di minoranza, con una esperienza però molti anni fa, quando imperava il Coreco, di vice Sindaco; immagino che chi mi ha preceduto sia Consigliere di minoranza. Perché immagino questo? Perché avendo vissuto entrambi i ruoli, bisogna poi rendersi conto della questione dell'autonomia o, come dice qualcuno, del prevalere progressivo del principio di efficacia o efficienza rispetto a quello della verifica immediata della legittimità. Da questo punto di vista vorrei che fosse chiaro e compreso che c'è un depotenziamento del ruolo dei Consiglieri comunali, non dico solo delle minoranze, ma dei Consiglieri comunali che va oltre quello che potrebbe essere il guadagno che l'autonomia ha consentito nella facoltà o nella potestà decisionale. E' vero, si parla di autonomia, ma l'autonomia - io provo ad impostarla su questa specie di sillogismo - dovrebbe essere fondata sulla responsabilità; la responsabilità non può essere se non collegata ad un controllo, e il controllo non può essere solo interno, chiedo scusa, perché sennò il sillogismo non si chiude più, diventa una tautologia. D'altra parte, prima si diceva, ma immagino ci si riferisse al singolo Consigliere comunale, che è bene che di norma non si rivolga al Difensore Civico; invece se prendiamo quello che resta dell'art. 127 del Testo Unico, lì si dice che il 20% dei Consiglieri possono chiedere parere di legittimità, benché su argomenti abbastanza ben definiti. Quello che chiaramente è un parere di legittimità che vuol dire andare in punta di diritto, non è il controllo politico che il Consigliere prova eventualmente ad esercitare in sede d'aula, è un'altra cosa. Però se non ricordo male, il Consigliere comunale, o meglio il Consiglio Comunale, ha funzioni di indirizzo e controllo, senza ulteriori specificazioni, e quello vorrei fosse chiaro. Non c'è scritto il controllo solamente politico, è controllo e il controllo lo esercitiamo, per quello che

ci si riesce, come minoranza nella sede d'aula, oppure rivolgendoci a chi può dire una parola, quindi può fare non solo persuasione, perché nel caso del 127 credo che il Difensore Civico non è il persuasore, è quello che dice no, qui c'è stato un regolamento, una legge, qualcosa che non è stata rispettata, dopo c'è la procedura l'invio etc.. Si apre una zona d'ombra, e vorrei un chiarimento. Siccome nel 127 si parla di atti della Giunta e del Consiglio Comunale, mentre l'Art. 2, in qualche modo, equipara anche i consorzi oppure le aziende speciali o le Spa in mano pubblica, vorrei capire: per degli atti di organi secondari, se vogliamo usare un vecchio linguaggio della Pubblica Amministrazione, chi può eventualmente esercitare il controllo, escludendo il Tar? Dobbiamo anche considerare il fatto che il Consigliere comunale o i Consiglieri comunali agiscono presuntivamente nell'interesse pubblico e non c'è la gratuità del ricorso al Tar, almeno che noi si sappia. E' una questione delicata. La mia sensazione è che siamo a metà del guado, e prima più di qualcuno ha sottolineato il fatto che bisognerà arrivare ad una normazione un po' più organica, però di fatto il rischio è di depotenziare quella facoltà di controllo, che non deve essere, sia ben chiaro, necessariamente solo del Consigliere di minoranza, ma del Consigliere; mentre noi sappiamo bene che le logiche che muovono i Consigli comunali sono spesso preamministrative, se posso usare questo termine, o meta amministrative, sono politiche, spesso di gruppo, anno anche al di là di questo aspetto, non ci dobbiamo nascondere. Allora l'altro tipo di controllo, fino a che punto è possibile? E sugli enti secondari è ancora possibile, escludendo il Tar?

AVV. VITTORIO BOTTOLI - Difensore Civico della Regione Veneto

I problemi che pone sono di attualità, perché con l'abolizione dell'organo di controllo emerge questa questione; tant'è che proprio il Presidente del Consiglio regionale, Cavaliere, ha sollecitato la Difesa Civica regionale a presentare, a proporre un suo schema, un suo quadro, de iure condendo, ovviamente, di progetto di legge per supplire a queste problematiche, che sono proprio specifiche dei Consiglieri, anche dei Consiglieri di maggioranza, ma in particolare dei Consiglieri comunali di minoranza dei piccoli paesi, dove non c'è quella possibilità che è data nei Consigli dei capoluoghi, per intendersi, ai Consiglieri di minoranza di avere la cassa di risonanza della stampa, dei mezzi televisivi o altro. Se un Consigliere di minoranza in una città come Verona o come Rovigo dovesse accorgersi di illegittimità palesi, commesse dalla Giunta o dalla maggioranza stessa o dal Presidente del Consiglio, ha l'arma della parola: l'intervento in Consiglio che poi viene riportato dalla stampa e che dà clamore alla cosa; per cui se preso in castagna dai Consiglieri di minoranza, il Presidente del Consiglio che aveva prevaricato, ben si guarderà dal ripetere l'esperienza. Invece nei piccoli Comuni dove non c'è neppure il cronista politico, che fa la cronaca politica, rimane la voce che urla nel deserto. Quanti ne abbiamo noi di Consiglieri comunali, di gruppi addirittura di Consiglieri comunali che vengono da noi a dire: il Sindaco sta facendo strame del Regolamento, il Sindaco non applica il Regolamento, non ci danno neppure gli atti prima della discussione, per cui non possiamo intervenire. Sono tutti problemi che sono particolarmente attuali oggi che l'organo di controllo, il Coreco, non esiste più. Quindi è ovvio che si creino sempre queste zone d'ombra nel momento in cui vi sono i grandi passaggi epocali, per così dire (immaginate cosa vuol dire l'abolizione di un organo come il Coreco che per anni ha sempre disciplinato questa materia). Penso che già la sollecitazione sia stata data; tra i compiti della Difesa Civica c'è quello di intervenire anche a livello di Commissione per modificare eventuali normative o altro. Ci faremo carico senz'altro, anche perché ci è stato richiesto espressamente, di promuovere non dico una proposta partorita dalla Difesa Civica, ma l'iniziativa, sollecitando e sensibilizzando i Consiglieri, perché si applichi quanto prima una nuova normativa in materia.

FERRANTE FRANCESCO - Presidente del Consiglio del Comune di Corbola

E' corretto da parte mia intervenire perché il Consigliere di minoranza di Corbola ha posto un quesito e chiaramente mi chiama in causa. La prevaricazione non è stata, come poteva immaginare il Difensore Civico regionale, da parte del Presidente del Consiglio di Corbola; semmai il Presidente del Consiglio di Corbola ha sollevato la questione e l'unica cosa che poteva fare era di dimettersi da Presidente del Consiglio e da Consigliere comunale, perché quando c'è una prevaricazione di maggioranza, che non condivido e la stampa riportava, è chiaro che non c'è nessun altro rimedio. Non condivido ciò che diceva, - e non è una polemica con il Consigliere Tivelli - che lui manchi nelle Commissioni consultive e nella migliore delle Commissioni, quella di controllo, alle quali non ha mai partecipato e neanche indicato i propri Consiglieri. Gli strumenti secondo me, in un piccolo Comune, in una piccola realtà, sono interni, di controllo interno, perché io mi avvalgo del Difensore Civico quando posso, quando non è direttamente richiesto, ma anche del Revisore dei Conti, che deve dare conto al Presidente del Consiglio di Corbola, e non altri. Chiedo scusa, ma credo che sia necessario valutare questi aspetti.

La domanda che poneva il Consigliere Tivelli era un'altra: i consorzi tra enti locali; poiché noi abbiamo aderito ad un consorzio, a chi ci si deve rivolgere per le inesattezze, per le incongruenze, per le incompetenze? Nella delibera di Consiglio relativa proprio all'approvazione, ho posto la premessa che c'erano stati atti incompetenti; ciò che ha dato adito al Consigliere Tivelli di agire e di proporre il quesito al Difensore Civico provinciale, cioè il nostro Difensore Civico, proprio perché ci sono degli atti di incompetenza. Per esempio, ciò che era prerogativa dell'Assemblea dei Sindaci, è stato invece deliberato dal CdA, e io l'ho rilevato quale funzione esterna, come Presidente del Consiglio di un ente che faceva parte del consorzio. Ci terrei a conoscere meglio la risposta che si può dare al Consigliere Tivelli, se per quanto concerne il consorzio tra enti locali c'è la possibilità di rivolgersi a qualche organismo, Difensore Civico provinciale o regionale. Se manca il Coreco, non si può, come dice la guida normativa, che rivolgersi al Difensore Civico, secondo me. Sarà il Difensore Civico regionale, ma bisogna cogliere questa occasione, perché giustamente il Dr. Palazzolo diceva che non è il controllo di un atto o della documentazione, ma del contenuto. Noi da un atto relativamente controllato, si è arrivati a conoscere il contenuto manchevole. Volevo un chiarimento, ma anche richiedere una maggiore attenzione alla domanda che faceva il Dr. Tivelli, quella di conoscere a chi ci si deve rivolgere per il controllo degli organismi non di secondo grado, quelli del consorzio cui aderiscono i Comuni di Corbola, Taglio di Po ed Ariano, altrimenti non sappiamo come fare.

RIZZINI ROSETTA - Presidente del Consiglio del Comune di Villafranca Veronese

Vorrei fare una domanda veloce forse perché avendo dovuto uscire non ho colto tutto con chiarezza. La dislocazione del Difensore Civico regionale negli altri capoluoghi di provincia, non è una sovrapposizione o una dualità o un ruolo che potrebbe diventare conflittuale con il Difensore Civico esistente già nel Comune o nella Provincia stessa?

AVV. VITTORIO BOTTOLI - Difensore Civico della Regione Veneto

L'avv. Magris ha puntualmente elencato le diverse, assolutamente diverse competenze della Difesa Civica regionale rispetto a quella comunale. Per semplificazione, due esempi: la sanità è di competenza esclusiva della Regione, per cui qualsiasi caso di malasanità, i problemi dei risarcimenti, delle indennità e degli indennizzi per le trasfusioni o per le vaccinazioni, tutti questi problemi ovviamente non possono che essere di competenza del Difensore Civico regionale. Per ciò che riguarda le amministrazioni periferiche dello Stato, e sono evidenti le norme che maggiormente interessano i cittadini, quelle che riguardano

la previdenza e soprattutto le pensioni, soltanto il Difensore Civico regionale è competente. Per cui, tralasciando il territorio locale, comunale o provinciale con gli enti che dipendono dal Comune o dalla Provincia, per tutto ciò che riguarda invece l'Amministrazione periferica dello Stato, la sanità e tutti gli enti regionali, ci si rivolge al Difensore Civico regionale. Immaginiamo un contadino, un agricoltore della provincia di Rovigo che ha chiesto alla Regione di avere quelle sovvenzioni che sono state concesse dalla Comunità Europea alle Regioni perché le distribuiscano: l'istanza non la può certamente rivolgere al Difensore Civico comunale o provinciale perché è di competenza di quell'ente erogatore che è della Regione. Quindi le materie di competenza regionale sono ovviamente diverse; non vi è nessun timore o pericolo di contrapposizione.

Vorrei aggiungere che la presenza della sede decentrata del Difensore Civico regionale per queste specifiche competenze, è un servizio impagabile per il cittadino. Posso dire di più, quando si arriverà veramente ad una cultura vera, come c'è nel resto d'Europa per altro, (noi siamo veramente la cenerentola in tal senso), e i cittadini si renderanno conto di questo loro diritto, saranno loro che battendo i pugni rivendicheranno la presenza di una Difesa Civica. Questa sarebbe una elegante anticipazione che dimostrerebbe la sensibilità dell'Amministrazione, che prima ancora di essere con la forza, ovviamente politica ed elettorale, richiesta, va incontro al cittadino. Ma vi è qualche cosa di più, la presenza della sede decentrata della Difesa Civica che ha una sua professionalità e un suo spessore, che ovviamente non può avere la Difesa Civica locale, (i mezzi che ha la Difesa Civica regionale sono imponenti), andrebbe a tutto vantaggio del cittadino. Adesso abbiamo appena concluso una convenzione con l'Università degli Studi di Padova, che ha un centro interdipartimentale diretto dal prof. Papisca sui diritti umani; quindi si creerà una sinergia e un ulteriore spessore a livello culturale, conoscitivo, tecnico e scientifico. Tutto questo verrebbe messo a disposizione, ovviamente, per la vicinanza, della Difesa Civica locale. Quindi ci sarebbe questo travaso e questa sinergia. Già questo lo sto facendo con un reciproco vantaggio e con grande soddisfazione con il Difensore Civico comunale di Verona, che è stato recentemente nominato ed ovviamente non avendo personale che abbia esperienza in merito, ha chiesto disperatamente il nostro aiuto. Ben volentieri glielo dò, per motivi di partigianeria, perché sono un veronese, e perché avevo già iniziato questo esperimento. Le cose funzionano molto bene, perché al limite quando il cittadino si rivolge al Difensore Civico comunale, (che è più presente, mentre noi non potremo assicurare la stessa continuità) e questo si accorge che la materia è di competenza regionale, invece di dirgli di andare a Venezia, gli dice di recarsi dal Difensore Civico regionale che si trova lì vicino, nella stessa sede. Si viene a creare una sinergia per cui il cittadino è servito come dovrebbe essere. Dire ad una persona di andare a Venezia per fare valere il proprio diritto, è una cosa che sopporta malvolentieri, e non a caso le statistiche sono chiarissime, la parte del leone la fa Venezia; adesso però la fa anche Verona perché abbiamo aperto la sede, in quanto il cittadino vuole avere vicino la scuola, l'ospedale e il Difensore Civico, (per materia di competenza regionale, come la sanità, quello regionale, per le altre ovviamente quello comunale o provinciale).

TISATO MILENA - Vice Presidente del Consiglio del Comune di Verona

Sarebbero tantissime le domande che mi sono venute ascoltando la relazione. La prima è questa: noi Consiglieri comunali alla fine di chi siamo tutelati? Mi sembra che abbiamo moltissime responsabilità, perché quando si vanno ad approvare delle delibere diventiamo responsabili di quello che facciamo; non riusciamo ad avere tutta la documentazione per capire se l'iter di una pratica è effettivamente corretto. Ad esempio, mi sono rivolta al Segretario Generale per una serie di quesiti in riferimento proprio alla tramvia, come si diceva prima, visto che sono Consigliere comunale di Verona, e non ho avuto tutte le risposte. Nel nostro Regolamento e Statuto c'è scritto che siamo tenuti a controllare anche

le aziende partecipate, ad esempio, cosa che non viene mai fatta, cioè non ho visto al 31 di gennaio la relazione di CdA delle varie aziende che mi dicono che sono in buona salute e che quindi si possono sostenere spese legate alla tramvia. AMT che ha fatto i contratti e gli appalti, cosa mi garantisce? Se io Consigliere comunale vado ad approvare un bilancio dove è inserito tutto il discorso delle spese per la tramvia e le aziende non mi possono garantire, come faccio a tutelarmi? Quindi mi sento non garantita proprio come Consigliere comunale, prima di tutto.

Poi non ho capito bene se noi Consiglieri comunali possiamo o meno rivolgerci al Difensore Civico, perché mi sembra che sia stato fatto un passaggio dall'avvocato dove si diceva che i Consiglieri alla fine possono rivolgersi per alcune cose, però i cittadini possono rivolgersi al Difensore Civico. Ad esempio a Verona so che si stanno costituendo comitati vari, si stanno rivolgendo ad avvocati privati proprio per il discorso della tramvia. Quindi loro potrebbero rivolgersi al Difensore Civico per questo, per capire quanto può essere il danno o meno o quanto può essere stata corretta la prassi. Mi sembra che dall'intervento del Dr. Palazzolo sia emersa la differenziazione con il Direttore Generale, cioè in un Comune dove esiste il Direttore Generale, il rapporto con il Segretario è diverso. C'era proprio la differenza di relazione con il Consiglio quando esiste all'interno del Comune anche la figura del Direttore Generale.

Riguardo al discorso della VIA, che è stata nominata prima, sono stati due i Consiglieri comunali che hanno fatto la richiesta al Difensore Civico, e quindi è possibile rivolgersi per alcune cose al Difensore Civico, anche se poi la VIA è arrivata 15 giorni fa, dopo che sono passati due anni da quando era stata chiesta. Questo per sapere come vanno le cose.

AVV. VITTORIO BOTTOLI - Difensore Civico della Regione Veneto

Io purtroppo non ci sono più in Consiglio Comunale, quindi ho perso e devo perdere completamente ogni tipo di interesse, perché il Difensore Civico non solo deve essere, ma deve anche apparire indipendente e autonomo. Per cui, ovviamente, non mi posso più interessare.

Le rispondo per una parte come Difensore Civico e per una parte con l'esperienza di 11 anni di Consiglio Comunale a Verona. Lei dice che non si sente garantita perché non si possono avere quelle cognizioni tecnico - giuridiche che permettono di sapere quello che si sta facendo, cioè se una delibera sia dal punto di vista normativo in regola o quant'altro. Per la mia esperienza in questi casi, - anche perché l'esperienza di un avvocato non certamente può richiedere conoscenze amministrative - mi sono sempre rivolto ad una persona al livello dell'avvocato Magris, che è il Dr. Baratta, della Segreteria Affari del Consiglio, oggi appena nominato - ho saputo - vice Segretario, il più giovane vice Segretario Comunale d'Italia, che è una persona di una preparazione, di una competenza e di una disponibilità unica. Per cui lui era un po' la fonte a cui tutti si approvvigionavano, maggioranza o minoranza. A parte questo, c'è il Segretario Generale, poi ci sono i funzionari e i dirigenti, che hanno sempre dimostrato, per quello che mi riguarda - e sono stato sia di minoranza che di maggioranza in Consiglio Comunale - la massima disponibilità. Credo che sia un problema di capacità e di volontà da parte del Consigliere, che poi, ovviamente, non può sapere tutto di tutti. Quando ero Capogruppo, volevo che ogni Consigliere si interessasse di una certa fattispecie e non di tutto, su quello acquisisse una particolare competenza e professionalità, e con quello avesse il dialogo con gli Assessori, i dirigenti, il Dr. Baratta e quant'altro.

Per quanto riguarda la tramvia, lei ha detto che adesso ci sono dei comitati che si stanno costituendo che si rivolgono ad avvocati o altro. Qua rispondo in veste di Difensore Civico. Come ha già avuto modo di puntualizzare l'avvocato Magris, il Difensore Civico non può entrare nel merito, non compete al Difensore Civico sposare una tesi oppure un'altra. Per farle un esempio pratico, l'ultimo atto amministrativo che compii, come Consigliere, fu di

votare a favore della tramvia. Quando i Consiglieri mi interessarono del problema della tramvia, contraddicendo la mia impostazione, dissi che era obbligatorio fare la valutazione di impatto ambientale, ed allora si pensava avrei fatto saltare tutto, perché si diceva che con la valutazione di impatto ambientale saltavano i termini contrattuali, per cui ci sarebbe stata l'impugnativa da parte delle imprese. Venni accusato di essere l'affossatore della tramvia, ma ovviamente non vi era contraddizione, perché un conto è il ruolo politico e un conto è il ruolo del Difensore Civico. Per cui quest'ultimo non potrà mai sposare la tesi di un comitato rispetto ad un altro che vede l'opportunità o meno di fare la tramvia; può intervenire non nel merito, ma sul fatto che ad esempio il Comune pensava di non fare la valutazione di impatto ambientale. Questo sì è stato di nostra competenza, ma non se sia positivo o meno per la città.

TISATO MILENA - Vice Presidente del Consiglio del Comune di Verona

Non mi riferivo al positivo o negativo, ma alla procedura.

AVV. VITTORIO BOTTOLI - Difensore Civico della Regione Veneto

Per la procedura, il Consigliere comunale deve armarsi di tutte le possibilità che può avere andando a bussare a tutte le porte, andando dal funzionario che si sa particolarmente competente in quella materia, ricorrendo all'avvocato amico che ha una sua competenza nel merito; il Consigliere comunale si fa il suo bagaglio di conoscenze e dopo di che ha la possibilità di intervenire in Commissione dove, oltre tutto, ha l'ausilio di tutti i tecnici, che sono validissimi, del Comune di Verona, cui si possono fare istanze, porre quesiti. E' in Commissione che c'è la scrematura tecnica del problema, poi l'aspetto meramente politico è la discussione in assemblea e in aula. Quindi lei ha tutte queste possibilità.

Non posso rispondere, perché non conosco il problema, se il fatto che vi sia accanto al Segretario Generale un Direttore Generale viene a modificare o meno determinate competenze. E' la prima volta che sento sollevare questo problema e quindi non lo conosco.

BORGATO RENATO - Coordinatore

Prima di dare la parola alla signora Zoleo Cristina, Presidente del Consiglio Comunale di Belluno, porto i saluti del coordinatore regionale dei Consigli comunali, Dr. Gennarelli, che aveva aderito al convegno, però ha avuto un imprevisto e quindi è stato trattenuto a Roma. Mi ha chiesto di salutare i convenuti. Porto altresì i saluti e gli auguri di buon lavoro da parte del vice Presidente del Coordinamento regionale, Penzo, di Chioggia, Presidente del Consiglio Comunale di Chioggia, che ha avuto una convocazione straordinaria del Consiglio Comunale e perciò non ha potuto intervenire, con suo grande dispiacere. E' però qui presente da Belluno il vice Presidente del coordinamento regionale, Presidente del Consiglio Comunale di Belluno, la Dr.ssa Cristina Zoleo, che saluto e ringrazio per la presenza. A Lei la parola.

ZOLEO CRISTINA - Presidente del Consiglio del Comune di Belluno

Grazie, Renato Borgato, anche per avermi coinvolta. Volevo fare un plauso a tutti i relatori e, se mi consentite, all'avvocato Magris per la chiarezza con la quale ha esposto un problema così importante.

Leggendo la locandina "Evoluzione del sistema delle garanzie", io direi: "Evoluzione del sistema delle garanzie e del coinvolgimento del cittadino". Perché ho detto che la mia è una considerazione? Perché credo che noi viviamo in un'epoca storica in cui è molto importante coinvolgere la città, i cittadini. C'è una disaffezione per la politica incredibile. Direi che ci sono tre fazioni: la destra, la sinistra e l'astensionismo, e quest'ultimo lo reputo pericolosissimo. Penso che noi amministratori, sia di destra che di sinistra, non ha

importanza, dobbiamo assumere credibilità, coinvolgendo la città per creare quel feedback, come si dice in psicologia, tra amministrati ed amministratori, che ritengo sia il sale della democrazia. In questo senso veramente faccio un plauso al mio collega Borgato per l'iniziativa di oggi, che io reputo importantissima e credo che ciascuno di noi, - sto parlando come Presidente del Consiglio Comunale di Belluno - debba necessariamente attivarsi per fare in modo che venga istituita ovunque questa figura del Difensore Civico proprio quale figura di garanzia per la città.

CONCLUSIONI

AVV. VITTORIO BOTTOLI - Difensore Civico della Regione Veneto

Credo che le conclusioni siano ovvie. Questi dibattiti sono molto importanti. Proprio con l'avvocato Magris abbiamo fatto una serie di considerazioni. La Regione ha dato imponenti mezzi alla Difesa Civica per fare comunicazione e quindi promuovere conferenze, dibattiti, fare pubblicità alla televisione, sulla stampa e quant'altro. Non abbiamo ancora ad oggi fatto nulla, siamo terrorizzati dallo spendere cento lire per fare comunicazione, perché non siamo già più in grado di fare fronte alle richieste dei cittadini, con l'attuale staff. Il problema è quello di sensibilizzare le istituzioni, e quale migliore sensibilizzazione di quella dei dibattiti come quelli odierni? Quando abbiamo dei Presidenti di Consiglio Comunale e provinciale che promuovono il dibattito e ascoltano il dibattito stesso, abbiamo fatto quello che dovevamo fare, cioè l'opera di sensibilizzazione nei confronti delle istituzioni. Ci siamo rivolti volutamente ad una platea non di cittadini ma di addetti ai lavori, che siano Consiglieri comunali o Presidenti del Consiglio, perché questi faranno poi da cassa di risonanza in quanto finalmente le istituzioni si rendano conto che una volta decisa la via e scelta la strada della Difesa Civica, che per altro, come abbiamo detto, non è che sia obbligatoria, bisogna portarla fino in fondo e quindi dargli i mezzi e le possibilità di operare al meglio. Siamo ancora agli inizi. Questa opera, come ha sottolineato molto correttamente il Presidente della Provincia nel suo indirizzo di saluto e come è stato sottolineato adesso, è volta non soltanto al cittadino che ha il contenzioso nei confronti della Pubblica Amministrazione, ma alla collaborazione tra il cittadino e la Pubblica Amministrazione. Quel terzo partito che lei ha chiamato dei qualunqueisti oppure degli astensionisti, sono cittadini arrabbiati con la Pubblica Amministrazione perché o hanno ricevuto dei torti oppure pensano di avere ricevuto dei torti e non hanno avuto soddisfazione, e quindi si arrabbiano prima, si estraniano poi, e se la prendono genericamente con tutti i politici, facendo di ogni erba un fascio. Ogni caso che noi risolviamo in Regione con la Difesa Civica, è un cittadino che si riconcilia con la Pubblica Amministrazione e che ritornerà certamente a votare, nella maggior parte dei casi. Questa è un'opera molto importante, che a volte non viene a sufficienza sottolineata. La Difesa Civica ha questo compito soprattutto, di riconciliare la Pubblica Amministrazione con il cittadino attraverso una Pubblica Amministrazione più efficace, più trasparente e quant'altro.

Questi dibattiti sono essenziali e noi ne promuoveremo, ne abbiamo in cantiere molti altri che faremo a Verona, a Padova, a Venezia, a Rovigo l'abbiamo appena fatto ma lo ripeteremo. Il programma che mi sono prefisso negli anni che ancora mi rimangono per terminare il mio mandato, è di riuscire ad operare quell'opera di sensibilizzazione che permetterà poi di avere i mezzi necessari per una vera Difesa Civica. Si fa fatica. Ho depositato questa relazione mesi or sono, ho chiesto, come è mio dovere e mio diritto, di essere ascoltato in Consiglio, perché la devo illustrare al Consiglio, non la devo semplicemente depositare, e per me è molto importante questo passaggio perché avrò modo di spiegare ai Consiglieri compiutamente, come ho fatto con voi, quali sono le nostre aspettative e i nostri problemi; eppure abbiamo delle difficoltà, perché ancora manca questa sensibilizzazione. Diciamo che sotto un certo aspetto da alcuni politici è mal sopportato questo istituto, da altri non è conosciuto, per cui si pensa che sia un comodo ancoraggio per qualche politico trombato o per qualcun altro per avere l'autoindennità. Quando invece se ne accorgono, e chiunque partecipi a dibattiti siffatti se ne rende conto, allora comprendono e sono generosi in mezzi e quant'altro.

Ho concluso, grazie a tutti, grazie soprattutto agli organizzatori, grazie a voi che avete avuto anche la pazienza di ascoltare per tanto tempo.

BORGATO RENATO - Presidente del Consiglio del Comune di Rovigo

Da parte mia, non ho parole per ringraziare l'avvocato Bottoli, l'avvocato Magris, i due Difensori Civici, il Dr. Pelizza e il Dr. Bragato, il Segretario Generale.

Mi sento notevolmente gratificato dai lavori di questo convegno, soprattutto per la competenza e la professionalità dei relatori. Questo mi stimola, con l'amico Chiereghin, ad avviare un percorso insieme. Vedo che quando certi appuntamenti vengono svolti mediante la collaborazione fra Comune e Provincia, si crea una sinergia che supera tanti steccati e va a migliorare quella che è la cosa che ci interessa più di tutto: avvicinare il cittadino alle istituzioni. Oggi, questo percorso, credo abbia fornito tanti spunti e stimoli all'insegna della cultura della difesa civica. Il problema posto dalla Cristina Zoleo è reale, c'è una disaffezione spaventosa da parte del cittadino nei confronti delle istituzioni. E' compito nostro, è dovere nostro, per il ruolo che occupiamo, fare di tutto perché i cittadini si avvicinino.

Vi ringrazio infinitamente.

PROF. NERINO CHIEREGHIN - Presidente del Consiglio della Provincia di Rovigo

Ringrazio tutti i convenuti, i partecipanti, in modo particolare i relatori, per quanto sono riusciti a trasmetterci di così importante, che sarà nostro compito non solo comunicare ai presenti con gli atti che saranno trascritti, ma anche utilizzare per chi è assente, perché senz'altro un'esperienza del genere è importante socializzarla e divulgarla.

Vi ringrazio. Spero che questo tipo di esperienza sia moltiplicata. Se anche altri Presidenti vorranno ripetere l'esperienza, ci rendiamo disponibilissimi a partecipare.

Quanto diceva in apertura il Presidente del Consiglio Comunale di Rovigo, dimostra ancora una volta che indipendentemente dalle parti che ci dividono qualche volta, quando la volontà è quella di portare avanti un'esperienza culturale, di crescita per i Consigli, per le città e per la Provincia, non ci sono barriere che tengano. Quindi è importante cooperare, è importante fare in modo che l'attività di Difesa Civica sia sempre più conosciuta.