

**Pratiche trattate
dai Difensori civici locali**

ex Legge 15/5/97 n. 127 - art. 16 - nei confronti di uffici periferici e centrali dello Stato	
ANAS	17
Corpo Forestale dello Stato	2
INPS Istituto Nazionale Previdenza Sociale	23
Istituti Previdenziali (altri)	5
Istituto Nazionale Assistenza Infortuni sul Lavoro - INAIL	4
Istituto Nazionale Previdenza Dip.ti Amm.ne Pubblica - INPDAP	6
Ministero dei Trasporti - Motorizzazione Civile	16
Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale	10
Ministero dell'Interno - Prefetture	43
Ministero della Pubblica Istruzione - Provveditorati agli Studi	13
Ministero delle Finanze - Dipartimento del Territorio	1
Ministero delle Finanze - Direzione regionale delle Entrate	11
Ministero delle Finanze - Direzioni provinciali del Tesoro	8
Ministero delle Finanze - Uffici del Registro	14
Ministero delle Finanze - Uffici distrettuali Imposte Dirette	15
Ministero delle Finanze - Uffici provinciali I.V.A.	6
Ministero delle Finanze - Uffici Tecnici Erariali	5
Ministero delle Poste e Telecomunicazioni - Poste	10
Università	4
Altri Uffici periferici e centrali dello Stato	15
Totale pratiche trattate	228

4.4 Prime considerazioni

Pur nella brevità dell'esperienza condotta fino al 31 dicembre, i risultati consentono alcune positive considerazioni generali. In primo luogo la congruità della scala regionale rispetto alle funzioni attribuite, in sintonia con gli indirizzi di "funzionalità" e "adequatezza" della legge di delega 59/67 (legge Bassanini) chiamati a presiedere il processo di trasferimento delle competenze statali.

In secondo luogo la corrispondenza con l'articolazione "a rete" per la difesa civica che, seppure con difficoltà organizzative e finanziarie, si va progressivamente completando in ambito

regionale e vede nelle Province, nei Comuni singoli o associati e nelle Comunità montane i maggiori protagonisti.

Sul totale dei casi trattati in relazione ai contenuti della legge 127/97, questa articolazione decentrata ha consentito infatti di sostenere in ambito regionale oltre il 50% degli interventi nei confronti dell'amministrazione statale, attraverso un positivo rapporto di consulenza e approfondimento con l'Ufficio regionale.

In sostanza si può senz'altro affermare che l'art.16 ha rafforzato e in certi casi aperto linee di collaborazione dalle quali è lecito attendersi sviluppi di estremo interesse, anche sul piano della ricerca e della sperimentazione.

Non solo esce rafforzata l'autonomia del Difensore civico regionale e locale, ma si dà vita per la prima volta, attraverso queste Relazioni al Parlamento, ad un dialogo destinato ad accrescere il ruolo dell'Istituto sotto un duplice profilo: in rapporto alla individuazione di guasti e carenze della pubblica amministrazione e alla contestuale proposizione di modifiche e riforme, rafforzando in questo modo la stessa funzione dell'organo legislativo nazionale rispetto all'evoluzione interna e internazionale della difesa civica e della tutela dei diritti umani.

Da questa prima analisi emerge comunque una grande eterogeneità nella tipologia delle richieste, anche rispetto alla diversa complessità dei quesiti sottoposti alla azione di tutela. Da segnalazioni concernenti semplici disfunzioni a carenze informative, difficoltà nell'accesso ai procedimenti, contrasti per il mancato adempimento di atti necessari, oppure la richiesta di documenti non necessari o talvolta già trasmessi, fino alla impossibilità di arrestare provvedimenti esecutivi nonostante la prova dei pagamenti effettuati.

Se l'esperienza mostra perfino una certa comprensione da parte di chi si rivolge agli uffici rispetto a difficoltà organizzative anche rilevanti della pubblica amministrazione, sempre meno tollerabili appaiono quelle arretratezze e disfunzioni che colpiscono l'utente nella sua dignità personale e di cittadino.

Al di là della eterogeneità delle istanze si rileva una maggiore o minore frequenza dei contenuti rappresentati in rapporto alle caratteristiche socio-economiche dei diversi territori, come ad esempio una certa prevalenza delle questioni fiscali in aree connotate da più intense attività produttive.

Se questo ha richiesto un progressivo approfondimento su una serie di temi, interessante a questo riguardo è anche il fatto che, riguardo a determinate questioni che attengono interessi più diffusi, le istanze, anziché da parte di singoli cittadini, sono state presentate da gruppi più o meno numerosi.

4.5 Alcune problematiche di maggior rilievo

Se molte istanze singole trovano conclusione attraverso criteri ispirati alla ragionevolezza, e a questo fine indubbiamente opera l'esperienza acquisita nei vari settori, alcune questioni di maggior rilievo hanno richiesto anche l'attivazione di studi e ricerche.

Merita comunque segnalare che non sono infrequenti casi nei quali l'accoglimento dell'istanza si traduce a vantaggio di una platea assai ampia di utenti, o dove l'introduzione di modifiche organizzative e procedurali anche non rilevanti da parte dell'amministrazione può eliminare conflittualità e contrasti a vantaggio di un miglior rapporto tra amministrazione e cittadino.

In altre parole le casistiche che di seguito si riportano sono state individuate come esempi che rivestono valenza generale, la cui soluzione potrebbe risolvere problematiche che, sia pure partite da un singolo istante, possono instaurare una prassi utile per una generalità di cittadini singoli o associati.

4.5.1 Rifiuto di iscrizione all'Albo professionale.

Un geometra lamenta il rifiuto da parte del Collegio provinciale dei geometri alla iscrizione nell'albo professionale, perché dipendente *part-time* da una amministrazione comunale.

L'Ente locale in questione aveva già autorizzato, in base agli artt. 56 e seguenti della legge 662/96, la trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale, non avendo riscontrato conflitto di interesse tra la futura attività lavorativa autonoma e la specifica attività di servizio svolta dal dipendente.

Nonostante la circolare 18 luglio n. 6/1997, punto 3, affermi che l'iscrizione del personale a tempo parziale negli albi professionali dà titolo all'esercizio della corrispondente attività professionale e che qualsiasi disposizione normativa che escluda i dipendenti pubblici dall'iscrizione ad albi e dall'esercizio della relativa professione è abrogata, il Collegio interessato si ostina a negare quello che con evidenza appare un diritto dell'istante, dopo aver impugnato la delibera del Comune che concedeva la trasformazione del rapporto di lavoro.

Della questione è stato investito anche il Ministro per la Funzione pubblica e gli Affari regionali, quindi lo stesso Ministro di Grazia e Giustizia competente alla vigilanza sull'operato dei collegi e degli ordini professionali.

Il Ministro per la Funzione pubblica ha condiviso pienamente le valutazioni addotte dal Difensore regionale, informandolo dell'avvenuta trasmissione della pratica alla competenza al Ministro di Grazia e Giustizia.

Il Collegio dei geometri, messo a conoscenza delle posizioni espresse, giustifica il suo comportamento con la necessità di impedire ad ogni costo occasioni di conflitto e incompatibilità tra le future attività del geometra, e ciò per il corretto adempimento dei compiti istituzionali a tutela del regolare svolgimento della professione dei geometri.

Nel persistere in tale posizione non sembra dunque tenere conto del diritto dell'amministrazione, sancito dalla legge, di valutare e decidere sulle possibili eventuali occasioni di conflitto e incompatibilità. La pratica è in corso di svolgimento.

4.5.2 Alimenti "aproteici" ai nefropatici.

I nefropatici cronici necessitano di una dieta speciale a base di alimenti cd. "aproteici". Tale dieta è da considerarsi una vera e propria cura, come dimostrano pareri autorevoli di sanitari dell'Azienda ospedaliera di Firenze³, che ricordano anche - con dovizia bibliografica e particolari storici - come, anteriormente alla scoperta dell'emodialisi, l'alimentazione aproteica costituisse l'unico mezzo per mantenere in vita un nefropatico e, oggi, un mezzo per procrastinare il più possibile l'entrata in dialisi.

Tuttavia gli alimenti aproteici non vengono erogati in regime di cura, ma i dializzati devono acquistarli privatamente, con un contributo a carico del "Fondo comune regionale": quindi sul fondo sociale e non sul fondo sanitario.

A seguito dei "tagli" nazionali e regionali al fondo sociale, il contributo regionale - già simbolico rispetto ai costi sostenuti dai nefropatici - è stato notevolmente ridotto, creando grossi problemi ai dializzati, alcuni dei quali hanno deciso perfino di rinunciare al regime alimentare aproteico accelerando di conseguenza i tempi di ricorso all'emodialisi.

È evidente che, anche a voler considerare il problema da un punto di vista esclusivamente economico, che comunque non può guidare le scelte in un settore in cui il bene da tutelare è quello della salute e della qualità della vita, il ricorso anzitempo all'emodialisi, al di là dei disagi e dei rischi che comporta per il paziente, si traduce in un falso risparmio, in quanto i costi per un paziente dializzato sono estremamente superiori a quelli per sottoporsi a dieta aproteica.

³ Si coglie l'occasione per ringraziare il prof. Maurizio Salvadori, Direttore della U.O. Nefrologia e Dialisi dell'Azienda ospedaliera di Careggi, autore di una prima relazione in merito al Difensore civico regionale e il prof. Giancarlo Berni dell'Azienda ospedaliera di Careggi, membro della Commissione Unica per il Farmaco, che ha seguito la vicenda in sede ministeriale e redatto un'accurata relazione.

Alla base del problema sta il fatto che, senza una disposizione nazionale, non è possibile imputare al fondo sanitario i costi per garantire la dieta aproteica.

Il Difensore civico, su istanza dell'Aned⁴ regionale, ha interpellato l'Assessore regionale al Diritto alla Salute, il quale, dopo avere adottato un correttivo alla delibera di Giunta, consentendo alle aziende sanitarie un innalzamento del tetto massimo di contributo erogabile in casi particolari, ha interessato il prof. Giancarlo Berni dell'Azienda ospedaliera di Careggi, membro della Commissione Unica per il Farmaco, perché si addivenisse al riconoscimento in sede ministeriale della natura terapeutica dell'alimentazione aproteica, consentendo così di porla a carico del fondo sanitario e di erogarla attraverso le farmacie delle Aziende sanitarie ed ospedaliere, non limitandosi ad un contributo a carico del sempre più risicato fondo sociale.

Il prof. Berni ha rilevato però - in sede ministeriale - che il provvedimento non era di competenza della Commissione Unica per il Farmaco, ma del Dipartimento alimenti, nutrizione e sanità pubblica, cui il Difensore civico regionale ha indirizzato una nota nel novembre scorso, tuttavia senza risposta.

È di questi giorni un sollecito dell'Ufficio che, comunque, non ha poteri istituzionali nei confronti degli uffici centrali dello Stato⁵. Si ravvisa peraltro non solo l'opportunità che il Ministero intervenga per garantire l'erogabilità degli alimenti in questione attraverso il servizio farmaceutico di Aziende sanitarie e ospedaliere, ma anche per valutare eventuali provvedimenti di calmierazione del mercato, di fronte ad alimenti che le aziende farmaceutiche produttrici vendono a costi estremamente elevati

⁴ Associazione Nazionale Emodializzati.

⁵ L'art. 16 della L. 127/97 limita l'azione del Difensore civico alle "amministrazioni periferiche dello Stato", lasciando scoperto il livello centrale, dove spesso è più necessario intervenire in presenza di regole generali emanate da tali uffici.

(un chilo di “farina” apteica ha costi superiori a ventottomila⁶ lire).

4.5.3 “Motivazione” nei ricorsi contro multe stradali.

L'art. 203 del D.lgs. 285/'92 (noto come “Codice della Strada”) prevede la possibilità di ricorso gerarchico improprio al Prefetto, contro le multe per infrazioni al Codice della Strada emesse dalla Polizia municipale e dalle forze dell'ordine nazionali.

Tale norma ha fatto sì che le Prefetture (considerato anche che il ricorso è gratuito, come del resto quello alternativo al Pretore previsto dallo stesso D.lgs.) fossero inondate dai ricorsi, talvolta fondati e legittimi, ma spesso pretestuosi e ricolti al solo fine di dilazionare il pagamento della multa o avanzare rimozioni di natura politica e considerazioni comunque non incidenti sulla legittimità della sanzione irrogata⁷.

La situazione costringe la Prefettura ad esaminare un altissimo numero di ricorsi: nel caso di Firenze, circa trentamila l'anno. Proprio per questa Prefettura si è rilevata la tendenza ad utilizzare, nel respingere i ricorsi, l'uso di motivazioni *standard*, che davano al ricorrente il senso di un'istruttoria non condotta approfonditamente, come invece risultava dai fascicoli agli atti.

Pur comprendendo l'esigenza di ricorrere a formule sintetiche, tale situazione non sembrava al Difensore civico regionale rispondere ai parametri previsti dall'art. 3 della L.241/90⁸ (obbligo di motivare relativamente “ai presupposti di

⁶ Un listino fornito all'ufficio dall'Aned aggiornato al giugno 1996, prevede un costo di Lit. 6.800 per 250 grammi di “Aproten – preparato per pane ecc.”

⁷ Es. lamentele per la scarsità di parcheggi di fronte ad una contestazione di divieto di sosta, o ad una multa per eccesso di velocità, reclami sulla circostanza che in realtà è più comodo spesso per gli enti gestori di una strada in cattivo stato imporre bassissimi limiti di velocità, anziché provvedere alla sua manutenzione.

⁸ E, ancor prima dalla legge 689/81 che, nel regolare la depenalizzazione di alcuni reati contravvenzionali, trasformandoli in sanzioni amministrative,

fatto e alle ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria").

Alle difficoltà rappresentate per "motivare" in modo diffuso gli oltre trentamila ricorsi, anche per l'informatizzazione delle ordinanze ingiunzioni⁹, si aggiungeva la circostanza che le previste motivazioni *standard*, sia pure limitate nel numero, variavano a seconda delle risultanze dell'istruttoria¹⁰ e che comunque gli uffici - su richiesta dell'interessato - fornivano chiarimenti diffusi, oltre a rendere accessibili gli atti dell'istruttoria dai quali emergeva spesso con evidenza l'infondatezza del ricorso o l'impossibilità di escludere la responsabilità dell'interessato.

L'utilizzo di formule *standard*, sia pure in qualche modo differenziate, non sembrava tuttavia sufficiente a garantire il rispetto della legge 241/90, e più in generale la tutela dell'utente. La pronta disponibilità della Prefettura ha consentito in un incontro con il Difensore civico di pervenire ad una adeguata soluzione, conciliando l'esigenza di dare pienamente conto all'interessato dei motivi del rigetto del ricorso attraverso l'utilizzo di una formula che valorizza il riferimento agli atti dell'istruttoria, che costituiva integrazione per "relationem"¹¹ della motivazione *standard* adottata, ricordando la possibilità di

all'art. 18.2 disponeva che all'autorità competente a ricevere il rapporto della trasgressione potevano essere fatti pervenire scritti difensivi, esaminati i quali questa emetteva una "ordinanza motivata".

⁹ Ogni motivazione *standard* rispondeva ad un codice e bastava battere il codice per avere stampata tutta la frase.

¹⁰ Ad esempio lo scritto difensivo era respinto perché "non contiene elementi sufficienti per ritenere infondato l'accertamento", quando l'interessato si limitava a negare di avere commesso l'infrazione, oppure non adduceva elementi tali da provare che il veicolo non si trovava nel luogo dell'infrazione (perché magari riteneva sufficiente provare che lui era altrove, dimenticando che ciò non valeva a provare che anche il veicolo si trovasse altrove).

¹¹ L'art. 3.3 della legge 241/90 consente infatti la motivazione "ob relationem", specificando però che "se le ragioni della decisione risultano da altro atto dell'amministrazione richiamato dalla decisione stessa, insieme alla comunicazione di quest'ultima deve essere indicato e reso disponibile, a norma della presente legge, anche l'atto cui essa si richiama"

accedere agli atti dell'istruttoria e di prendere coscienza in modo pieno dei motivi del ricorso.

I moduli delle ordinanze ingiunzioni sono stati dunque modificati, rendendo nota all'utente la possibilità di accedere agli atti dell'istruttoria.

Si deve dare conto della disponibilità della Prefettura di Firenze, che qui si ringrazia, per la disponibilità dimostrata sia nel caso concreto sia anteriormente all'entrata in vigore della legge 127/'97, quando l'intervento poteva formalmente considerarsi ancora escluso dalla competenza del Difensore civico regionale.

4.5.4 Questioni in materia tributaria

Pur essendo diversificate, le questioni sollevate nei confronti degli Uffici finanziari, consentono di ravvisare elementi comuni: quasi sempre le lamentele sono state avanzate in ordine alla scarsa intelligibilità degli atti ed ai lunghi tempi di attesa per l'espletamento dei diversi procedimenti.

Quest'ultima è una delle principali cause di rimostranza nei confronti dell'Ufficio Provinciale Iva per quanto concerne le procedure di rimborso dei "crediti Iva".

Un caso è particolarmente significativo: la richiesta di rimborso di una somma particolarmente ingente è stata avanzata presentando tutta la documentazione richiesta, tuttavia i disguidi che si sono verificati hanno prolungato la procedura. Nello stesso tempo si verifica una pendenza senza che l'Ufficio Iva provvedesse alla relativa notifica.

Di conseguenza, da un lato, era impedito il materiale rimborso e, dall'altro, non era possibile procedere alla sanatoria al fine di ottenere il rimborso del credito. Nel caso di specie, l'Ufficio Provinciale Iva ha comunque manifestata la più ampia disponibilità: riconosciute le difficoltà organizzative in materia di notifiche, ha acconsentito comunque all'erogazione del rimborso.

Doglianze sono state manifestate anche nei confronti della Direzione regionale delle Entrate relativamente alla procedura di erogazione dei contributi a favore delle imprese commerciali e artigiane colpite da pubbliche calamità.

Al riguardo, il D.L. 15 dicembre 1951, n. 1334 ha esteso le disposizioni della legge 21 agosto 1949, n. 638 alle imprese commerciali ed a quelle artigiane che intendono ricostruire o riattivare le loro aziende danneggiate o distrutte in seguito a pubbliche calamità ed ha previsto un contributo da corrispondersi a stati di avanzamento della ricostruzione o della riattivazione o della ricostituzione delle scorte, accertati dall'Ufficio tecnico erariale.

La questione sottoposta all'attenzione del Difensore civico ha per oggetto la sospensione del pagamento del contributo da parte della Direzione Regionale delle Entrate, nonostante che il Prefetto abbia emesso il decreto di concessione del contributo e che l'interessato abbia provveduto a fornire tutta la documentazione richiesta, dimostrando l'avvenuta ricostruzione e riattivazione dell'impresa.

La Direzione regionale delle Entrate infatti ha manifestato dubbi sui presupposti per l'erogazione del contributo qualora, dopo l'adozione del decreto prefettizio, ma comunque prima del materiale pagamento, sia intervenuta la cessazione dell'attività. Di conseguenza ha richiesto un parere all'Avvocatura generale dello Stato.

Il Difensore civico, rivolgendosi alla Direzione generale delle Entrate, alla Direzione generale del Tesoro e, da ultimo, all'Avvocatura generale dello Stato, ha sottolineato come gli adempimenti dovuti per legge siano stati interamente compiuti, mentre il fatto che sia intervenuta la cessazione dell'attività posteriormente al riconoscimento del diritto al contributo, ma prima del materiale pagamento, non determina per ciò stesso l'estinzione del diritto, dal momento che, per la legge 50/52 e successive modifiche, non è necessaria, dopo l'avvenuta riattivazione, la protrazione dell'attività.

Di particolare interesse le pratiche aperte nei confronti dell'Ufficio delle imposte, poiché nella maggior parte dei casi è stato osservato come, attraverso la procedura di accertamento del reddito in via sintetica, *ex art.* 38, 4 comma, del Dpr n. 600/73, si raggiungano talvolta degli esiti che si discostano notevolmente dalla reale capacità contributiva dei destinatari.

Solitamente gli interessati si limitano a chiedere consigli per la redazione dell'istanza di adesione in contraddittorio, *ex art.* 6 della legge n. 218 del 1997. Soltanto in una ipotesi l'Ufficio del Difensore civico ha ritenuto opportuno rivolgersi direttamente all'Ufficio delle imposte, supportando la richiesta di annullamento dell'accertamento a fronte della estrema situazione.

In materia di tasse automobilistiche, la lamentela ricorrente ha per oggetto l'interpretazione fornita dall'Acì dell'art. 5 della legge n. 53 del 1983, allorché ritiene che sia posta una presunzione assoluta, laddove i soggetti tenuti al pagamento della tassa vengono individuati in «coloro che alla scadenza del termine utile per il pagamento stabilito [...] risultano essere proprietari dal pubblico registro automobilistico, per i veicoli in esso iscritti».

Sulla base della giurisprudenza costituzionale e quella più recente della Corte di Cassazione (Cass. civ., Sez. I, sent. n. 10794 del 04/11/1997), secondo la quale l'articolo in questione «non pone una presunzione "*iuris et de iure*", ma solo una presunzione relativa che può essere vinta dalla prova contraria con documenti di data certa», l'Ufficio del Difensore civico ha chiesto all'Acì di rivedere la propria posizione. Le pratiche in materia sono ancora pendenti.

4.5.5 Imposta di bollo su atti delle organizzazioni di volontariato.

La questione dell'imposta di bollo da parte delle organizzazioni di volontariato alle Ausl sui documenti relativi al rimborso delle spese per le attività convenzionate, ha richiesto un approfondito esame della disciplina fiscale delle attività di volontariato.

Pervenuto alla conclusione della esenzione dal pagamento dell'imposta di bollo, il Difensore civico ha chiesto al competente Ufficio distrettuale delle imposte di esprimersi in materia.

La pratica ha avuto esito positivo, essendo stata condivisa l'interpretazione proposta. Successivamente all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 460 del 1997, il legislatore ha chiarito il punto nel senso dell'interpretazione avanzata, a favore della quale si è nuovamente espressa anche la Direzione regionale delle Entrate della Toscana.

4.5.6 Sulla revoca della pensione di invalidità civile

L'art. 4, comma 3, del Dl. 20 giugno 1996, n.323 (convertito nella legge 8 agosto 1996 n.425) prevede, in caso di accertata insussistenza dei requisiti sanitari richiesti per la pensione di invalidità civile, la revoca delle provvidenze economiche che, pronunciata entro novanta giorni dalla data della visita di verifica o degli ulteriori accertamenti, decorre dalla stessa data.

L'Ufficio è intervenuto in due casi, per i quali l'istruttoria in corso non consente di esprimere valutazioni conclusive, ma solo esporre i problemi emersi. In un caso i termini indicati dalla legge non sono stati rispettati e pertanto non dovrebbe essere in discussione (si usa il condizionale in mancanza di conferme) il diritto di non restituire le somme (rate di pensione) già riscosse in buona fede.

Nel secondo caso i termini sono stati rispettati, ma si pone ugualmente un problema di non ripetibilità delle somme riscosse. Infatti la Prefettura di Firenze ha mostrato disponibilità alle osservazioni dell'Ufficio, rimettendo la questione all'esame del Ministero del Tesoro che però ha escluso la possibilità di estendere al caso in via analogica il principio di irripetibilità delle somme riscosse in buona fede.

Ma il problema rimane aperto. L'applicazione letterale della norma, vincolando l'amministrazione al rispetto di un termine solo per l'adozione del provvedimento e non anche per la sua

comunicazione, finisce per scaricare sul destinatario i ritardi nella comunicazione dell'atto, in qualche caso di diversi mesi.

Tale impostazione rischia di ledere il legittimo affidamento del soggetto che, non avendo ricevuto alcuna comunicazione nei novanta giorni successivi alla visita di controllo, continua a percepire regolarmente la pensione, nella convinzione di averne pieno diritto.

Chiedere la restituzione, nella sostanza, significa non solo negare che il soggetto abbia percepito le somme in buona fede (o comunque considerare il fatto irrilevante), ma affermare quasi la mala fede dello stesso. Trascorso il termine previsto dalla legge per la revoca, immaginare in un secondo tempo la restituzione delle somme percepite equivale ad affermare che il soggetto aveva consapevolezza - sin dalla prima visita - di non possedere i requisiti per il diritto alla pensione di invalidità, percepita quindi dolosamente per anni. Una conclusione sicuramente eccessiva.

Secondo la tesi sostenuta da questo Ufficio, i ritardi dell'amministrazione, ed i tempi lunghi per definire i procedimenti, non possono andare a danno del destinatario del provvedimento. Questo principio, non più soltanto elaborato dalla dottrina, è ormai presente in numerose leggi (a partire dalla legge 241/90, fino ai decreti ministeriali istitutivi delle Carte dei Servizi e alle "leggi Bassanini"), e non può pertanto essere disatteso.

È vero che nell'atto di chiamata a visita è citata la norma di legge che prevede la revoca fin da quella data, ma è altrettanto vero che nella medesima norma è previsto un termine per l'amministrazione, il cui mancato rispetto (per ciò che concerne la comunicazione) dovrebbe testimoniare la buona fede del soggetto nei cui confronti è stata pronunciata la revoca.

4.5.7 Pratiche aventi ad oggetto la pubblica istruzione.

I casi sottoposti hanno riguardato principalmente decisioni dell'amministrazione di chiudere istituti scolastici, con il

conseguente spostamento degli alunni in altre scuole o soppressione di classi. Fra i problemi didattici quelli relativi alla mancanza di insegnanti di lingua straniera nella scuola elementare.

La materia è stata spesso trattata non solo nei confronti dei Provveditorati agli Studi e dei singoli istituti scolastici, dove si sono manifestate le problematiche per le quali è stato chiesto l'intervento dell'Ufficio, ma anche rispetto alle autorità sanitarie (particolarmente il servizio di igiene pubblica e del territorio dell'Azienda sanitaria di Firenze), chiamate di volta in volta, in conseguenza dell'inserimento di intere classi in altre strutture (per la chiusura degli istituti cui si è fatto cenno), alla verifica del rispetto delle norme igienico sanitarie e di quelle relative alla sicurezza nei luoghi di lavoro.

E' chiaro poi che, appartenendo il patrimonio immobiliare occupato dagli istituti ai Comuni, questi abbiano dovuto provvedere alle necessarie ristrutturazioni.

4.5.8 Questioni concernenti il rapporto di lavoro

E' necessario, in via preliminare, richiamare l'articolo 1 del testo unificato delle proposte di legge nn. 619 ed abb. (v. infra 6.1.), come coordinato dalla commissione ristretta presso la 1^o Commissione permanente (affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni), che prevede l'istituzione dell'Ufficio del difensore civico nazionale, mentre l'articolo 2 della stessa proposta di legge prevede, al primo comma la costituzione, per lo svolgimento delle funzioni di cui alla legge, di un ufficio di coordinamento dei Difensori civici regionali e locali.

Se l'articolo 4 dello stesso progetto individua i soggetti destinatari dell'azione di tale costituendo ufficio in tutte le amministrazioni statali centrali e periferiche in ogni loro possibile articolazione, il precedente articolo 3 ("Principi dell'azione del difensore civico"), al comma 5 così recita "Il difensore civico non può intervenire in questioni concernenti il

rapporto di impiego o di lavoro con i soggetti di cui all'articolo 4 della presente legge".

In altri termini, non possono rivolgersi al Difensore civico, per questioni concernenti il rapporto di impiego o di lavoro, gli impiegati delle amministrazioni statali, centrali e periferiche, il cui operato è invece sottoposto al potere di intervento dell'Ufficio.

La ragione di tale esclusione è stata individuata nella previsione che, diversamente, l'Ufficio del Difensore civico verrebbe ad assumere un ruolo di sindacato, svolgendo azione e funzione di tutela delle varie posizioni degli impiegati verso la pubblica amministrazione.

Così delineato il contesto, è necessario richiamare sia l'articolo 2 della legge regionale toscana 4/94 ("funzioni del difensore civico") che, al comma 2 recita "Il difensore civico interviene in caso di ritardo, irregolarità ed omissione nell'attività e nei comportamenti dei pubblici uffici, al fine di garantire l'effettivo rispetto dei principi di legalità, trasparenza, buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa", sia il successivo articolo 3 ("Ambito di intervento"), che individua l'Amministrazione regionale (anche qui in ogni possibile articolazione) e le Unità sanitarie locali e le Aziende ospedaliere quali enti destinatari dell'intervento dell'Ufficio senza alcuna esclusione di competenza.

Contrariamente alla proposta del legislatore nazionale, i dipendenti della Regione Toscana, delle varie Aziende sanitarie e ospedaliere operanti in Toscana trovano invece nel Difensore civico un punto di riferimento (indipendentemente dal ruolo del sindacato e della magistratura sulle stesse problematiche) e di eventuale composizione delle ragioni di malcontento.

E' evidente che l'esclusione di competenza sopra individuata rischia di privare di un'importante forma di tutela un gran numero di pubblici dipendenti, ai quali, contro il silenzio dell'amministrazione, non rimane altra strada che il ricorso amministrativo o giurisdizionale, dalla generica richiesta di

chiarimenti a qualunque altra istanza che riguardi nel merito del rapporto di lavoro.

Inoltre, su un piano di stretta esegesi, il medesimo art. 3 del progetto di legge nazionale prevede: "Il difensore civico interviene a richiesta del cittadino al fine di garantire legalità, trasparenza, efficienza, efficacia ed equità nell'azione di uffici e servizi in attuazione della legge 7 agosto 1990 n. 241": la contraddizione con la previsione del successivo comma 5 è stridente e crea l'effetto di una sgradevole e non componibile dicotomia tra la posizione di cittadino e quella di pubblico dipendente in capo allo stesso soggetto per la garanzia dei medesimi principi che, paradossalmente, non ricevono alcuna tutela "dentro" i ministeri e le altre amministrazioni statali.

Infine, tutto l'articolo 10 della proposta di legge nazionale ("funzioni di composizione di controversie e rapporti con i ricorsi giurisdizionali") è strutturato su un potere di intervento del Difensore civico "mediante azione di mediazione tra le parti in lite" nell'ambito di una "funzione di composizione dei conflitti" e di tutela dei cittadini, particolarmente quelli che non hanno facile accesso agli strumenti di tutela in sede civile o amministrativa previsti dalle leggi vigenti", da attuare nell'immediatezza del provvedimento de *quo agitur*.

Infatti, di tale provvedimento, il Difensore civico può disporre la sospensione cautelare, così come la presentazione all'Ufficio dell'istanza sull'atto "sospende il decorso dei termini per la proposizione dei ricorsi giurisdizionali fino a conclusione del procedimento".

Il fine ultimo di tale procedura è di "ridurre il contenzioso esistente presso gli organi giurisdizionali". Sopprimere tale potere di mediazione nell'ambito del rapporto di lavoro dei dipendenti statali si traduce invece - oltre che in un senso di perpetuata impotenza da parte dei cittadini-impiegati costretti a rivolgersi ad un legale anche per una semplice spiegazione - in un aggravamento di non poco conto del contenzioso esistente presso gli organi giurisdizionali.