

6.8 ALCUNE ESEMPLIFICAZIONI

Riportiamo ora, in breve sintesi, alcuni esempi di azioni svolte dal difensore civico, che possono rendere immediatamente comprensibili le caratterizzazioni delle diverse sfere di intervento proprie dell'istituto.

Funzione di consulenza e tutela:

Caso 1:

Un caso particolarmente interessante, anche per gli interessi economici coinvolti, è stato quello dei buoni postali. Una signora, in occasione di un'eredità, era venuta a conoscenza dell'esistenza di alcuni buoni postali, intestati al de cuius. Recatasi allo sportello delle poste per il rimborso dei titoli, si vedeva eccepita la "prescrizione" dei medesimi, con il risultato che avrebbe perso, secondo l'ente, non solamente gli interessi, ma anche il capitale.

L'azione dell'ufficio è consistita, dopo l'istruttoria del caso, nel sostenere le ragioni dell'interessata presso le Poste Italiane ed il Ministero del Tesoro, anche in considerazione della diffusione sul territorio italiano di casi analoghi, nonché nel pubblicizzare la questione anche sugli organi di stampa. Ne è risultato che il caso ha avuto ampia risonanza e che le Poste Italiane hanno riconosciuto il diritto dei possessori di buoni "scaduti" di chiedere il rimborso non solamente del capitale, bensì anche degli interessi maturati. Altri utenti si erano rivolti all'ufficio, per un ammontare complessivo di L. 75.000.000 di capitale, cui vanno aggiunti gli altri interessati in tutta la Nazione (secondo stime delle stesse Poste circa 4.000).

Caso 2:

Un cittadino, in relazione alle procedure di assegnazione di contributi di carattere sociale previsti dalla L.R. 28/91, lamentava il mancato rispetto dei principi in materia di trasparenza dei criteri di concessione dei benefici e la violazione degli obblighi di comunicazione, da parte della Regione e del comune di residenza. L'azione del difensore civico è consistita nell'esaminare il caso con i funzionari responsabili del procedimento dei due enti coinvolti, evidenziando le incongruenze che avevano caratterizzato il procedimento de quo. Ne è risultato una nuova determinazione da parte degli uffici che hanno adottato un provvedimento nell'ambito di un'altra normativa regionale operante nel campo sociale, con cui si riconosce all'interessato un beneficio di una certa entità; parallelamente sono stati adottati gli accorgimenti per assicurare le corrette procedure di erogazione dei contributi ex L.R. 28/91, con il conseguente inserimento del soggetto tra i beneficiari per anni 1997 e 1998.

Caso 3:

Una madre di figlio gravemente malato segnalava la necessità di doversi recare periodicamente all'estero per procurarsi a proprie spese un farmaco "salvavita", in quanto non in commercio nel nostro paese. L'intervento dell'ufficio ha consentito l'attivazione del procedimento, previsto dalla normativa nazionale e da quella regionale di attuazione, di acquisizione del farmaco a spese del servizio sanitario, tramite l'Ulss competente, che ora rifornisce la famiglia secondo necessità

Funzione di "controllo sul comportamento e sull'efficacia amministrativa"

Caso 1:

Una signora, titolare di una pensione diretta e di un'altra di reversibilità, a carico di enti diversi, si è vista addebitare dall'INPS, ai fini del calcolo dell'imponibile fiscale complessivo ben tre rendite, per un disguido, con la conseguenza che le ritenute fiscali operate alla fonte risultavano ben superiori a quelle dovute. Dopo vari contatti, anche epistolari, con l'ente di previdenza, con non poca fatica, l'ufficio riusciva finalmente a far riconoscere all'INPS l'errore ed a liquidare l'indebito, pari ad oltre L. 6.700.000 nel solo 1998.

Caso 2:

Numerosi cittadini di un comune si sono visti recapitare avvisi di liquidazione di imposta I.C.I., relativamente agli anni 1993-94-95, in relazione ad immobili per i quali avevano dovuto calcolare autonomamente le rendite presunte, con l'indicazione di rilevanti differenze rispetto a quanto effettivamente versato. L'azione dell'ufficio ha consentito, mediante il coinvolgimento degli uffici finanziari competenti (Ufficio Tecnico Erariale), di verificare che le rendite risultavano inadeguate e non corrispondenti allo stato di fatto degli immobili. Conseguentemente gli addebiti a carico degli utenti venivano notevolmente ridotti ed in alcuni casi azzerati.

Caso 3:

Un cittadino si era visto negare l'accesso agli atti da parte di un consorzio di bonifica. L'intervento dell'ufficio ha consentito di dimostrare la titolarità in capo all'interessato del diritto sancito dalla L.

241/90. Una volta ottenute le copie degli atti richiesti, il cittadino si è visto addebitare costi di riproduzione del tutto sproporzionati. Ancora una volta l'intervento dell'ufficio ha indotto l'amministrazione a rivedere la propria posizione, tanto che attualmente la riproduzione di documenti richiesti nell'ambito del diritto di accesso non comporta alcun onere da parte degli interessati.

Funzione di mediazione e composizione

Caso 1:

Un utente, invalido civile, segnalava che il tagliando rilasciato da un'amministrazione comunale per la fruizione di parcheggi riservati ai disabili riportava dati personali che, in contrasto con la legge sulla riservatezza, dovevano essere esposti sul mezzo di locomozione. L'azione dell'ufficio è consistita nell'immediata segnalazione al comune interessato, nonché, trattandosi di disciplina proveniente dal Codice della Strada, alle competenti amministrazioni centrali. Ne risultava che, il giorno dopo la segnalazione, l'utente otteneva la modifica del contrassegno, in ossequio alle norme sulla riservatezza, e che tale modifica veniva approvata dalla competente Prefettura.

Caso 2:

Un soggetto, in occasione della dichiarazione di pubblica utilità di un'area di sua proprietà da parte di un comune, lamentava l'eccessiva ampiezza del vincolo, rispetto all'opera da realizzare, ed il mancato rispetto da parte dell'ente locale di accordi verbali in ordine all'uso di altra area che il privato avrebbe voluto destinare ad attività di ristorazione. L'attività del difensore civico è consistita nell'esame congiunto della questione con le amministrazioni interessate e con il

privato e ciò ha consentito di ottenere la riduzione dell'area sottoposta a vincolo, in quanto l'Ente espropriante aveva riconosciuto sproporzionate le proprie pretese, nonché il raggiungimento di un accordo anche sui temi restanti.

Caso 3:

Un dipendente regionale si è rivolto al difensore civico per sollecitare l'intervento sostitutivo ex art. 17, comma 45, della L. 127/97, nei confronti di un Ente Locale, che non gli aveva corrisposto i compensi previsti da una legge regionale per la partecipazione ad una commissione, in qualità di esperto.

L'ufficio nutrendo qualche dubbio circa l'esistenza dei presupposti per l'esercizio del potere sostitutivo, ha avviato la procedura di istruzione della pratica nell'ambito delle sue funzioni di mediazione e persuasione, riservandosi quale ipotesi estrema la nomina del Commissario ad acta. Dopo una lunga trattativa, l'Ente Locale ha riconosciuto le ragioni del richiedente, liquidandogli i compensi dovuti.

Funzione di rallentamento del contenzioso giurisdizionale

Caso 1:

Il proprietario di alcuni terreni agricoli aveva subito, anni addietro, l'esproprio di fatto di una porzione dei medesimi, con la realizzazione di alcune opere permanenti. Successivamente, per varie ragioni imputabili in parte all'ente pubblico ed in parte allo stesso privato, l'ente non aveva mai formalizzato la cessione dei terreni, né con atto convenzionale, né con atto di imperio. Conseguentemente il proprietario originario non aveva ricevuto alcuna indennità, pur avendo

subito una "deminutio". L'intervento dell'ufficio, svolto nei confronti di entrambe le parti, ha consentito di arrivare ad un accordo sulle modalità di trasferimento e sul quantum dell'indennità, evitando d'altra parte un probabile contenzioso giurisdizionale.

Caso 2:

In ben cinque casi analoghi, riguardanti cittadini di uno stesso comune, l'amministrazione locale aveva comminato sanzioni amministrative per il mancato rispetto delle norme in materia di conferimento di rifiuti solidi urbani. L'esame della documentazione aveva consentito di rilevare alcune lacune nei relativi procedimenti, con particolare riguardo alla lesione del diritto alla difesa degli interessati, che si erano visti addebitare fatti in relazione ai quali non sussistevano elementi certi in ordine alle loro responsabilità. Quanto sopra veniva segnalato al dirigente comunale competente, con la conseguenza che le sanzioni venivano di fatto revocate.

Caso 3:

Un numero consistente di coltivatori diretti del comune di Porto Tolle (RO) tramite la propria associazione di categoria, si sono rivolti al Difensore Civico per ottenere dall'ESAV il trasferimento in proprietà di terreni, a loro assegnati, in forza della legge del 25 maggio 1965 n.590 e al giusto prezzo.

In realtà tale procedimento di alienazione era stato avviato già nel 1992 individuando i beneficiari e determinando il prezzo di vendita secondo le procedure previste dalla legge. Successivamente, a seguito di una unilaterale determinazione della Regione e dell'Esav, tale procedimento era stato sospeso.

Il difensore civico ha avviato con gli organi dell'Esav prima e con gli organi della Regione dopo, un serrato confronto che ha consentito di riprendere il procedimento di assegnazione e di vendita agli aventi titolo sulla base della determinazione di un prezzo ritenuto equo e soddisfacente dai coltivatori interessati e legittimo da parte degli organi dell'Esav e della Regione.

Tutto ciò ha consentito di evitare l'insorgenza di un contenzioso giurisdizionale - pur preannunciato - che avrebbe comportato costi e dilazione nei tempi di attuazione di un dispositivo legislativo.

7. VALUTAZIONI E PROPOSTE

Una delle funzioni peculiari e - forse - più interessanti dell'Ufficio del Difensore Civico è quella di essere un "luogo" possibile di osservazione di valutazione a fini propositivi della complessiva azione amministrativa svolta dagli Enti interessati alla sua attività.

E' una funzione particolarmente significativa ancor più oggi quando è in corso un processo di riforme legislative amministrative e organizzative (conferimento di poteri e di funzioni, semplificazione, delegificazione, nuovi istituti di partecipazione, di verifica e di misurazione dell'efficacia, ecc.), per le quali un elemento di rilevante di interesse è dato proprio dalla valutazione dell'impatto amministrativo che esse hanno e dell'azione di implementazione che essi ricevono nel percorso di decentramento.

Non è un caso che nel "Patto Sociale per lo Sviluppo" siglato a Palazzo Chigi il 22.12.1998, a proposito dello Sportello Unico per le Attività Produttive si prevedano forme di Analisi di Impatto della Regolamentazione (A.I.R.) ai fini della valutazione degli effetti della semplificazione, l'istituzione della Cabina di Ascolto degli Utenti (per la quale io ritengo possa svolgere un ruolo positivo anche la ipotizzata rete dei difensori civici), e la costituzione del Registro delle Formalità.

Eppure tale azione di monitoraggio, osservazione e rilevazione propositiva, è difficile; richiedendo - per farla essere equilibrata ed obiettiva - mezzi adeguati e risorse professionali preparati al lavoro di analisi, di elaborazione e di proposta.

Non sono queste le condizioni date all'Ufficio ; per cui, rispetto a tale funzione, anche con questa relazione ci si limita a dar conto di alcuni aspetti - più significativi e rilevanti - connessi con tale attività.

Vanno rilevati in primo luogo alcuni esiti positivi, frutto di una sintonia e di una convergenza di obiettivi, svolti sia dal Difensore Civico che dalla Giunta Regionale in ordine ad alcuni aspetti importanti del rapporto fra cittadino e Pubblica Amministrazione.

Si tratta della disciplina delle Commissioni Miste Conciliative entro l'attività delle Aziende Sanitarie ed Ospedaliere, che ha dato luogo - come ho già avuto modo di illustrare - all'approvazione della D.G.R. n.2280 del 22/6/98 "Regolamento di Pubblica Tutela per gli Utenti del Servizio Sanitario Regionale"; e della D.G.R.; n.3961 del 3.11.98, con cui si valorizzano le interdipendenze funzionali degli Uffici Regionali per l'Informazione e del Difensore Civico Regionale.

Sono due Istituti, due infrastrutture che - inquadrandosi entro lo spirito delle innovazioni aperte con le riforme amministrative avviate dopo il 1990 - possono favorire sia l'esercizio delle forme di tutela sia la rilevazione dei punti di criticità della Pubblica Amministrazione.

Un ulteriore consolidamento di questa prospettiva innovatrice potrà essere conseguito se andranno in porto tre iniziative, su cui anche il Difensore Civico Regionale ha sviluppato proposte ed iniziativa di sollecitazione:

- a) l'approvazione di una convenzione con l'Istituto di Medicina Legale delle Assicurazioni dell'Università di Padova (tramite l'Azienda Ospedaliera di Padova) per fornire un supporto tecnico-scientifico al difensore civico nei casi in cui il contenzioso con la Pubblica Amministrazione implichi valutazioni tecnico-giuridiche specifiche del campo medico;
- b) l'approvazione e la costituzione - anche in sede regionale- del Comitato di bioetica, di cui si avverte sempre più l'utilità a seguito della accelerazione dello sviluppo delle scienze e delle tecnologie applicate alla ricerca e all'azione terapeutica, che non trovano più

- compiuta regolazione entro i soli confini delle distinte discipline del diritto o della scienza medica, o della deontologia professionale;
- c) l'aggiornamento della disciplina legislativa - e dei corrispondenti profili organizzativi - in materia di controlli di legittimità sugli atti degli Enti Locali (L.R. 19/91), a seguito delle innovazioni e dei problemi - già altrove commentati - introdotti dalla L.127/97 art. 17 anche con riferimento all'attività del difensore civico.

Vi sono - tuttavia - tre ambiti della complessiva attività amministrativa, per i quali, dall'esperienza di osservazione svolta, si ricava l'utilità di qualche annotazione aggiuntiva in termini di proposta.

- * Il primo è quello delle prestazioni socio-assistenziali (anche quelle relative al riconoscimento delle pensioni di invalidità civile su cui la Regione dovrà assumere nuovi compiti e funzioni) e sanitarie, rese ai sensi di leggi regionali ed erogate tramite i Comuni e le Aziende Sanitarie.

Si tratta di un settore molto importante e sensibile poiché riguarda il conseguimento di diritti di prestazioni alla persona, che in via prevalente interessa gli strati più deboli della comunità. Ebbene qui si pongono obiettive esigenze di semplificazione dei procedimenti, di unificazione dei punti di responsabilità, di accelerazione delle procedure; anche perché in tali ambiti sociali il ritardo o la disfunzione organizzativa o la cattiva amministrazione spesso si traducono in denegata giustizia o in una pesante conseguenza personale o familiare.

A puro titolo di esempio si vuole fare riferimento a tal proposito alla Legge Regionale 28/1991 che prevede contributi alle persone non autosufficienti, alla L.R. sulle barriere architettoniche, alla disciplina

in materia di riconoscimento delle invalidità civili, al riconoscimento degli oneri di degenza e ospitalità per le persone già ricoverate in strutture psichiatriche o ricoverate con gravi stati di non autosufficienza in R.S.A. Tutti settori in cui si sono operati, anche recentemente, positive innovazioni di trasferimento di funzioni e di semplificazioni; ma sui quali è bene proseguire nell'azione di progressivo miglioramento.

- * Il secondo ambito di osservazione è quello relativo all'Urbanistica e ai procedimenti di valutazione degli strumenti di programmazione territoriale (P. P.R.G. e varianti) e di tutela ambientale.

Anche in tale settore con la Legge Regionale n. 21 del 1998 si sono determinate situazioni positive di accelerazione delle procedure e di maggior riconoscimento delle autonomie locali. E tuttavia in molti casi si pone l'esigenza (e di essa viene fatta richiesta di intervento al difensore civico) di richiamare l'attenzione degli organi tecnici regionali (la C.T.R.A.), o degli organi istituzionali (la Giunta Regionale o la Seconda Commissione Consiliare), preposti all'approvazione degli strumenti urbanistici dei Comuni, ad esaminare e valutare osservazioni e proposte, che non erano state precedentemente assunte e vagliate dal Comune in sede di adozione della delibera.

E' evidente che l'inserimento di una ulteriore iniziativa nel procedimento di approvazione di uno strumento urbanistico va valutato con molta attenzione sia per garantire la correttezza della rappresentanza di tutti i diritti agli interessi in campo sia per evitare aggravamento del procedimento, già di per sé lungo e complesso; e tuttavia l'esigenza di non disperdere il valore virtuale di osservazioni

e proposte, è fondata e potrebbe essere assunta in sede di disciplina del procedimento di approvazione.

- * Il terzo ambito di osservazione riguarda l'ottemperanza ai principi e ai criteri preposti agli Istituti di partecipazione, di recente costituzione nel nostro ordinamento. Ho già detto sopra; è una questione sulla quale sarebbe di grande giovamento uno studio sistematico per verificare il grado di attuazione, le esigenze di completamento della legislazione sia nazionale (L.241/90 e le leggi Bassanini) che regionale, per valutare l'impatto amministrativo delle innovazioni, per individuare i punti di maggior successo o di maggior criticità dei diversi istituti previsti (tempi del procedimento, responsabilità del procedimento, diritto di accesso, motivazione del procedimento; autocertificazione, Uffici Relazione con il Pubblico ed altri strumenti di comunicazione, carte dei servizi, conferenze dei servizi o accordi di programma, Sportello Unico per le Imprese, ecc.).

Solo da tale opera di ricognizione, di conoscenza e di valutazione può avviarsi una riflessione propositiva consapevole sulla implementazione, sullo sviluppo o sulla individuazione di correttivi dell'azione riformatrice a livello nazionale e regionale.

Sul tema il difensore civico ritiene di poter svolgere in modo convinto tre conclusive osservazioni:

- a) la difficoltà, la resistenza, la vischiosità e l'opacità nel praticare in modo convinto e coerente gli istituti di partecipazione sopra citati sono tanto più presenti ed evidenti quanto più sono lontane o remote le amministrazioni dai cittadini; all'inverso, tanto più disponibile al dialogo ed anche alla collaborazione con il difensore civico è l'amministrazione, quanto più la sua azione è vicina ai cittadini. Insomma l'apertura e la disponibilità ai nuovi diritti è maggiore nei

Comuni, nelle ULSS, nella Regione o in capo alle sedi provinciali dell'INPS che non negli Uffici o nelle Direzioni Regionali dei Ministeri o nelle sedi centrali delle Amministrazioni Statali.

- b) il problema sopra citato non si esprime tanto in termini di comportamenti ostativi soggettivi; quanto piuttosto in una dimensione strutturata di resistenze e di vischiosità che trova il proprio alibi o causa nella complessità, pesantezza e farraginosità dell'ordinamento legislativo (vedi al riguardo le giuste ma incomplete spinte verso la delegificazione e semplificazione amministrativa) ed organizzativo, che non è ancora tale da evidenziare e valorizzare i requisiti della compiuta responsabilità professionale.

Insomma ancora troppo spesso prevale il valore dell'ottemperanza alle garanzie formali del procedimento, piuttosto che il valore del buon risultato; le garanzie per l'attore dell'azione amministrativa, piuttosto che quelle di aver raggiunto il risultato di dare soddisfazione agli interessi e ai diritti in campo secondo criteri di equità. Forse a tale proposito dovranno fare ulteriori avanzamenti sia il processo delle riforme amministrative, sia la cultura delle professioni nell'azione delle pubbliche amministrazioni, sia la disciplina del rapporto di lavoro nel pubblico impiego.

- c) Per tale prospettiva ritengo possa svolgere un'utile azione sussidiaria il difensore civico. Se infatti gli esiti consolidati dimostrano quanto sia profondo e lungo lo scarto tra principi proclamati e fatti, fra leggi approvate e comportamenti operativi quando all'affermazione dei diritti per i cittadini si accompagna la previsione di obblighi e doveri per gli operatori della P.A., allora vuol dire che anche da noi in Italia (così come è già avvenuto in tutti i paesi europei) è necessario ed è utile avere una istituzione - di natura e di origine non giurisdizionale - che sia idonea a sorvegliare sul funzionamento delle pubbliche

amministrazioni, per tutelare anzitempo gli eventuali diritti in sofferenza, per ridurre il ricorso al contenzioso giurisdizionale, per promuovere progressive circostanze di autoriforma o di riforma nella vita delle istituzioni amministrative.

E' in relazione a queste funzioni che insisto nell'interpretare il difensore civico, non tanto come un improbabile profeta disarmato contro le pubbliche amministrazioni, ma piuttosto come un interprete della capacità di autoservazione, di promozione e di progresso, che appartiene in ogni sistema democratico alle istituzioni della rappresentanza.

E' evidente che ciascuna delle osservazioni svolte in questo capitolo (ma in particolare le osservazioni, esposte con discrezione e cautela problematica in questi ultimi punti) potranno aver adeguato rilievo, riscontro e convenienza se saranno verificate nelle sedi e nelle forme idonee.

E' anche per questo che - così come ho avuto modo di fare nelle precedenti relazioni - pongo grande interesse a che la presente relazione venga esaminata e giudicata dagli Organi del Consiglio Regionale e in particolare dalla Commissione competente.

Solo se vi sarà una valutazione critica - e non un mero recepimento passivo - della relazione di attività da parte dell'organo depositario sia del mandato del difensore civico che delle funzioni di indirizzo proprie della Regione si potranno ricavare elementi ed insegnamenti positivi dall'esperienza e dall'osservazione sull'azione del difensore civico.

8. ATTIVITA' DI CARATTERE PROMOZIONALE E CULTURALE

Benché l'istituto del difensore civico nel corso di questi quattro anni si sia affermato nella conoscenza dei cittadini, del mondo associativo, degli operatori delle Pubbliche amministrazioni, è certo che molto resta ancora da fare.

Per questo istituto - così come per altri, più o meno corrispondenti o paralleli - si pone il problema di radicare nella cultura e nel costume corrente dei cittadini - ma anche nel mondo della cultura e della scienza giuridica, nei comportamenti professionali o istituzionali di quanti operano nelle Pubbliche Amministrazioni - il senso della sua utilità, della sua identità specifica, della logica che lo fa essere parte costitutiva di un sistema istituzionale ed amministrativo compiutamente democratico, moderno e maturo.

La difesa civica è tale - e può conseguentemente svolgere un ruolo positivo entro il circuito del sistema democratico - poiché è una espressione del sistema rappresentativo (le assemblee elettive); poiché la finalità della sua azione è in ultima istanza quella di rendere virtuose le performances delle PP.AA.; poiché tale azione muove dalla raccolta e dalla registrazione di un disagio, di una protesta che cerca soluzioni in una chiave dialogica, collaborativa, partecipativa, non giuridificata e non giurisdizionale.

Si tratta di fenomeni, di esigenze e di corrispondenti istituti, che vengono assumendo - nel contesto della società e delle democrazie avanzate ed esigenti - crescente importanza e visibilità in tanti ambiti della vita civile e sociale.

Corrispondono a questo contesto: la diffusione di Comitati di bioetica nella regolazione dei rapporti delle attività di ricerca, di sperimentazione e di terapia nelle professioni biomediche e mediche; la ricerca entro l'universo dell'Amministrazione della giustizia (e della sua crisi di rendimento) di forme alternative (conciliative, non giurisdizionali, arbitrali, ecc.) di risoluzione dei crescenti contenziosi; ma anche la definizione di nuove figure giuridiche ed istituzionali per la regolazione e il controllo in settori particolarmente sensibili alla produzione di beni o servizi di pubblica utilità o di rilevanza sociale. Mi riferisco alle Autorità Amministrative Indipendenti, nate e costituite così numerose e differenziate nel loro impianto ordinamentale da esigere oggi una riflessione riepilogativa e riordinatrice.

E' ben giustificata, quindi, un'azione volta a promuovere circostanze di chiarimento, di approfondimento, di divulgazione, di formazione, di elaborazione per un istituto che peraltro - come ho tentato di argomentare nei capitoli iniziali - attende di essere organicamente ed autorevolmente definito in una legge generale di principi.

Ebbene tale attività di promozione culturale e divulgativa si è svolta anche nel corso del 1998 in più ambiti.

E' proseguito l'impegno del Difensore Civico presso gli organismi di rappresentanza della difesa civica che operano a livello regionale, nazionale ed internazionale (il Coordinamento dei Difensori Civici Regionali, l'EOI, i rapporti con i colleghi di altre regioni d'Europa, il Mediateur Europeo, ecc.).

Parimenti frequente è stata la partecipazione, in qualità di relatore, a convegni di carattere europeo, nazionale o regionale (in appendice si riporta una relazione tenuta in una di tali circostanze - *Allegato 2d*); così come è proseguita l'attività di partecipazione alla