

ATTI PARLAMENTARI

XIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. CXXVIII

n. 2/3

RELAZIONE

**SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL DIFENSORE CIVICO
DELLA REGIONE VENETO**

(ANNO 1998)

(Articolo 16, comma 2, della legge 15 maggio 1997, n. 127)

Presentata dal difensore civico della regione Veneto

Trasmessa alla Presidenza il 17 marzo 1999

PAGINA BIANCA

INDICE

1. - <i>Introduzione</i>	Pag.	7
2. - Stato e prospettive della legislazione in materia di difesa civica	»	9
2.1 Esiti dei lavori della Commissione parlamentare per le riforme	»	9
2.2 Gli sviluppi della legislazione	»	12
2.3 La difesa civica in Italia e la dimensione europea.	»	15
3. - La legislazione vigente. Problemi e prospettive	»	17
3.1 La legge n. 127/97 articolo 16.	»	17
3.2 - La legge n. 127/97 articolo 17, comma 45.	»	20
4. - Sviluppi dell'ordinamento regionale in materia di difesa civica.	»	23
4.1 - I rapporti con gli uffici regionali per l'informazione (U.R.I.).	»	24
4.2 I regolamenti di pubblica tutela e le Commissioni Miste Conciliative presso le A.S.L.	»	26
4.3 Problemi ed esiti in relazione ai rapporti tra il Difensore Civico e Comitati Regionali di Controllo (articolo 17, comma 45, legge n. 127/97)	»	29
5. - La difesa civica locale	»	31
6. - L'attività di difesa civica nel Veneto	»	33
6.1 Dati e commenti sull'attività complessiva svolta nel 1998	»	35
6.2 Dati e commenti sull'attività svolta nei confronti della amministrazione regionale e degli enti territoriali	»	37
6.3 Dati e commenti sull'attività svolta nei confronti delle amministrazioni statali periferiche (articolo 16, legge n. 127/97).	»	39

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

6.4 Dati relativi alle materie trattate	Pag.	41
6.5 Dati relativi alla provenienza geografica istanze per provincia	»	43
6.6 Dati relativi all'efficacia dell'azione del Difensore civico	»	45
6.6.1 Dati relativi all'esito delle istanze presentate e concluse nel 1998	»	46
6.6.2 Dati relativi ai tempi di conclusione delle pra- tiche presentate nel 1998	»	46
6.7 Dati relativi all'esercizio del potere sostitutivo nei confronti degli Enti Locali (articolo 17, comma 45, legge n. 127/97).	»	48
6.8 Alcune esemplificazioni.	»	49
7. - Valutazioni e proposte	»	56
8. - Attività di carattere promozionale e culturale	»	63
9. - Organizzazione dell'ufficio	»	67
10. - Conclusioni	»	69

APPENDICE

<i>Allegato 1</i> - Progetto di Riforma Costituzionale Commissione parlamentare per le Riforme Costituzionali. Seduta del 4 novembre 1997.	»	71
<i>Allegato 2a</i> - Testo Unificato delle proposte di legge nn. 619 ed abb. «Norme in materia di difensore civico»	»	75
<i>Allegato 2b</i> - Considerazioni dei Difensori civici delle Re- gioni e delle Province Autonome «Quale futuro per il Di- fensore Civico in Italia» Bologna 21 maggio 1998	»	97
<i>Allegato 2c1</i> - Documento della Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea dei Consigli regionali e delle Province autonome sul Progetto di legge A.C. n. 619 e abb. concer- nente «Norme in materia di difensore civico». Napoli 24 settembre 1998	»	123
<i>Allegato 2c2</i> - Documento della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome relativamente al progetto di leg- ge A.C. n. 619 e abb. concernente «Norme in materia di difensore civico» - Roma 23 settembre 1998.	»	133

<i>Allegato 2c3</i> - Relazione del Difensore Civico Lucio Strumendo su «Il Difensore civico» Padova 30 novembre 1998. . .	Pag.	139
<i>Allegato 3</i> - D.G.R. n. 3961 del 3 novembre 1998 «Attivazione di una collaborazione operativa tra l'Ufficio del Difensore Civico e gli Uffici Regionali Informazioni»	»	147
<i>Allegato 4</i> - D.G.R. 22 giugno 1998, n. 2280 «Approvazione schema-tipo di Regolamento di pubblica tutela per gli utenti del Servizio Sanitario Regionale	»	153
<i>Allegato 5</i> - Mediateur Européen	»	157
<i>Allegato 5a</i> - Elenco Difensori Civici Regionali	»	161
<i>Allegato 5b</i> - Elenco Difensori Civici nominati dalla Regione dai Comuni e dalla Province nel Veneto	»	165
<i>Allegato 5c</i> - Dati complessivi sulla difesa civica	»	175
<i>Allegato 6</i> - Attività del Difensore Civico Regionale per conto del Comune di Piove di Sacco - Anno 1998	»	177
<i>Allegato 7</i> - Interventi e pubblicazioni: Note a Margine ad un sistema di difesa civica locale e nazionale; Diritti dell'uomo e leggi (in) umane; Costituzione diritti umani garanzie; Regioni e Difesa dei diritti delle persone; Il Difensore Civico - Tutela e promozione dei diritti umani e di cittadinanza	»	183
<i>Allegato 8</i> - Programma del corso su: «Diritti dei cittadini e Pubblica Amministrazione - La difesa civica istituzionale» Anno Accademico 1998/1999 Università di Padova - Scuola di specializzazione in Istituzioni e tecniche di tutela dei diritti umani.	»	207

PAGINA BIANCA

1. INTRODUZIONE

Il 1998 ha visto svanire la prospettiva di una riforma della Parte II della Costituzione Repubblicana; e con essa anche - *"si parva licet"* - l'aspettativa di un'assunzione, nel testo del Progetto di Nuova Costituzione, di un articolo che desse rilievo e dignità costituzionale all'istituto della difesa civica.

Ma, pur a fronte di tale delusa constatazione, va registrato l'avvio, finalmente concreto ed operativo, dell'attività parlamentare per l'approvazione della legge nazionale sulla difesa civica.

Viene da pensare che, così come dopo l'istituzione delle Regioni l'assenza di una norma statutaria non è stata motivo di impedimento all'istituzione del Difensore Civico Regionale con leggi regionali, parimenti oggi - se l'opportunità e la necessità della difesa civica si saranno affermate - potranno bastare la norma legislativa ordinaria, nonché il suo inquadramento entro una coerente ed aggiornata dei principi costituzionali sul ruolo della P.A., per rendere compiuta e organica la trama della difesa civica in Italia, e perciò "certo" e "obbligatorio" il funzionamento del suo Istituto.

Sarà comunque importante ed utile pervenire all'approvazione di una legge nazionale: anche per completare o per implementare quanto nel frattempo (fra le leggi regionali, la L. 142/90, la L. 59/97, la L. 127/97, ecc.) si è venuto sviluppando nella legislazione di riferimento e nella prassi dei rapporti fra cittadini e Pubblica Amministrazione.

Di alcuni di questi aspetti delle riforme amministrative, l'Ufficio del Difensore Civico si è espressamente occupato nel corso dell'anno; ma più in generale essi sono l'ambiente su cui si è dipanata la concreta e quotidiana attività del servizio.

Un'attività che ha manifestato la persistenza di un trend di accrescimento modesto, perché commisurato alle risorse investite e agli obiettivi preposti; ma un'attività che evidenzia anche, sempre più, la riconoscibilità del carattere peculiare dell'istituto e la rilevanza (sociale, amministrativa, talvolta anche finanziaria) delle istanze trattate; un'attività, infine, che non solo ha dato luogo a concrete proposte per innovazioni legislative, amministrative e organizzative; ma più in generale testimonia la vocazione sussidiaria del difensore civico rispetto alle istituzioni rappresentative.

Non vi è alcunché di diminutivo in questo; né tradisce un pericolo di *vulnus* all'autonomia dell'istituto da parte degli organi di governo. Ma semmai, ancora una volta, viene testimoniata l'idea secondo cui la tutela non giurisdizionale dei diritti delle persone nei confronti delle PP.AA. concorre a sublimare il ruolo delle istituzioni rappresentative, avendo voluto esse stesse avere un "osservatore" - idoneamente attrezzato e perciò autonomo - per investigare, interpretare eventuali errori e per praticare in corso d'opera gli eventuali rimedi. Questa finalità, questa missione, questa logica, mi sembrano essere state puntualmente praticate e vissute nel corso dell'attività rappresentata in questa relazione per il 1998.

2. STATO E PROSPETTIVE DELLA LEGISLAZIONE IN MATERIA DI DIFESA CIVICA

2.1 ESITI DEI LAVORI DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI

Con la relazione dell'anno precedente già era stato dato conto attraverso un apposito dossier di documentazione (*Allegato I*), delle vicissitudini seguite alla proposta di inserimento, nel progetto di riforma costituzionale, dell'Istituto del Difensore Civico, avviata dopo l'Audizione del Coordinamento Nazionale dei Difensori Civici Regionali presso il Comitato Sistema delle Garanzie avvenuta a Montecitorio il 17 aprile 1997.

A conclusione di quel capitolo, il sottoscritto esprimeva "l'attesa e la fiducia che il successivo percorso parlamentare e referendario della revisione costituzionale confermasse su questo punto la scelta rappresentata nell'art.111 (*"La legge può istituire l'ufficio del difensore civico quale organo di garanzia nei rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione"*) e che contemporaneamente proseguisse e si concludesse l'iter parlamentare sulle proposte di legge per l'istituzione del difensore civico".

Come è noto la prima delle due "attese" è andata delusa. Infatti il 2/6/1998 si concludeva in Parlamento l'attività della Commissione Bicamerale senza un esito positivo e con la constatazione che non sussistevano le condizioni politiche per procedere all'approvazione parlamentare dei testi di riforma elaborati prima dai quattro Comitati e poi dalla Commissione Parlamentare.

E così anche i lavori (di ricerca, di studio, di proposta, di confronto) della 3^a Commissione Bicamerale - istituita per aggiornare alcuni aspetti della Costituzione Repubblicana alla maturazione dei decenni e dell'evoluzione della società civile e politica - si sono conclusi lasciando irrisolte nel Paese e nel Parlamento le domande che avevano dato avvio all'ipotesi di riforma; e lasciando aperta la ricerca di altre procedure e di altri tempi o di altri riferimenti di sovranità (Assemblea Costituzionale, art.138 Costituzione, ecc.) per definire le possibili risposte.

Fra le domande di riforma e le esigenze di adeguamento del testo costituzionale si erano affermate anche quelle relative ai requisiti della Pubblica Amministrazione; e alle caratteristiche e al posizionamento, nell'ordinamento costituzionale ed amministrativo italiano, delle Autorità Indipendenti; fra esse, quella del difensore civico.

Si tratta di istanze, di figure, di momenti del diritto che non avevamo potuto trovare nel testo del 1948 una compiuta o puntuale o esplicita previsione, perché sono l'espressione del modo moderno di sentire la "funzione pubblica", di vivere il principio di cittadinanza, di regolare i fenomeni nuovi, posti sia dalla globalizzazione dei mercati che dalla "privatizzazione" di importanti comparti della produzione e distribuzione di beni o servizi di pubblica utilità.

A tali istanze si era tentato di dare una risposta convincente sul piano costituzionale con gli articoli 106, 109 e 111 del progetto di riforma costituzionale (*vedi Appendice Allegato I*). Con essi, entro una cornice sistematica e coerente,

- a) si qualificava al meglio l'identità delle PP.AA. in relazione alla loro funzione;
- b) si definiva un quadro di riferimento omogeneo per le Autorità Amministrative Indipendenti, sorte ed affermatasi un po' confusamente nel quadro legislativo recente del nostro paese, sotto la

spinta della privatizzazione da un lato e della europeizzazione dall'altro;

- c) si dava un sintetico ma autorevole posizionamento costituzionale ad un "organo" o ad una "istituzione", che costituisce un ausilio, un anello di congiunzione nel sistema di regolazione dei rapporti fra i poteri pubblici e i diritti dei cittadini (la tutela non giurisdizionale dei diritti verso le pubbliche amministrazioni).

Non è dato sapere (e non è compito di questa relazione) quali potranno essere le vie più idonee per riprendere il percorso interrotto delle riforme costituzionali in generale e di quella appena commentata in particolare.

Ma poiché si tratta di esigenze reali di modernizzazione, che giorno dopo giorno si affacciano e si affrontano nella realtà delle relazioni fra la società dei cittadini e l'assetto delle PP.AA., è chiaro che frattanto può e deve procedere la ricerca di soluzioni attraverso la via della legislazione ordinaria.

Tutto sommato, facendo di necessità virtù, si potrebbe evidenziare questa trasposizione logica: così come dopo gli anni '70 le Regioni hanno innovato i loro istituti di governo, di programmazione e di partecipazione, talvolta prescindendo dalle stesse indicazioni statutarie (la legge 28/88 sul Difensore Civico per il Veneto ne è una prova) ; parimenti a livello nazionale, dopo l'input riformatore dei primi anni '90 (L.142, L.241, decreto legislativo 29/93, le riforme Bassanini) si dovranno trovare in Parlamento le circostanze per completare il circuito virtuoso della modernizzazione nelle PP.AA., con particolare riguardo agli aspetti di efficienza, efficacia, trasparenza ed umanizzazione.

L'agenda dei lavori parlamentari costituisce già una speranza di risposta in questo senso.

2.2 GLI SVILUPPI DELLA LEGISLAZIONE

La 1ª Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati il 15.09.1998 ha approvato il testo delle "Norme in materia di difensore civico".

Si tratta di un testo che - come ho avuto modo di descrivere passo dopo passo nelle precedenti relazioni - ha avuto una lunga incubazione ed ha subito numerose ed importanti modificazioni : dalla primavera del 1995, quando ad un convegno a Vicolo Valdina (Montecitorio Roma) a nome del primo Coordinamento dei Difensori Civici Regionali presentai all'attenzione del Parlamento una prima elaborazione legislativa per l'istituzione del Difensore Civico Nazionale; all'inizio della XIII Legislatura Parlamentare, quando ad iniziativa di diversi gruppi parlamentari furono presentate diverse proposte di legge aventi quale denominatore comune quella proposta (fra tutte si possono citare L'A.C. 619 Vigneri ed altri e l'A.C. 974 Teresio Delfino ed altri); per finire alla redazione del Testo Unificato delle diverse proposte di legge, predisposto dal relatore on. Cerulli Irelli e - in via definitiva - approvato dalla Commissione in sede referente nella citata seduta del 15.09.98.

Il testo, una volta ricevuto il parere dalla Commissioni parlamentari, potrebbe - se sarà riconfermato l'ampio consenso parlamentare che finora si è appalesato - essere approvato dalla Commissione anche in sede deliberante, accorciando così i tempi per il passaggio alla seconda lettura da parte del Senato della Repubblica.

Fra i molti contributi e documenti che sull'argomento sono stati prodotti ho richiamato in appendice solo alcuni: quelli in particolare che mi sembrano più significativi ed utili per evidenziare da un lato i diversi approcci alla questione dell'articolazione territoriale dell'istituto

(federalistica e autonomistica); dall'altro quelli della progressiva implementazione delle competenze e prerogative da attribuire al difensore civico. Tali documenti sono :

1. il Testo Unificato approvato dalla I Commissione Parlamentare della Camera dei Deputati 15/9/1998 (che va letto in corrispondenza al testo della proposta di legge - A. C. 619);
2. il documento approvato dai Difensori Civici Regionali il 21/5/1998 che costituisce uno dei momenti dell'interlocuzione intervenuta tra i Difensori Civici Regionali e la Commissione Parlamentare;
3. i documenti approvati il 29/9/1998 e il 3/9/1998 rispettivamente dalla Conferenza dei Presidenti dei Consigli Regionali e dalla Conferenza dei Presidenti delle Giunte Regionali;
4. una relazione ricognitiva, predisposta dal sottoscritto per un convegno a Padova (30 novembre 1998), con cui si puntualizzano e si precisano le ragioni di soddisfazione e di consenso alla proposta del Testo Unificato del 15/9/1998, pur assieme a persistenti ragioni di riserva su alcuni aspetti specifici dell'articolato.

Di tale riflessione voglio qui richiamare in sintesi solo alcuni principali motivi di acconsentimento:

- 1) La difesa civica è pensata come un istituto necessario, certo e obbligatorio; cioè come un riferimento istituzionale preciso e riconosciuto per ciascuna persona e verso tutte le pubbliche amministrazioni per la risoluzione non giurisdizionale dei contenziosi con le PP.AA., superando così i caratteri di precarietà, frammentarietà ed episodicità delle esperienze finora svolte a livello locale (art.1 del Testo Unificato).
- 2) Le "missioni" fondamentali del difensore civico sono quelle di "controllo" (accertamento e valutazione verso gli atti e i

comportamenti della P.A.), "composizione delle controversie" (mediazione) e "promozione di atti di riforma", allo scopo di dare una "tutela" amichevole alle persone, di favorire la partecipazione del cittadino all'azione amministrativa, di limitare il ricorso al contenzioso giurisdizionale, di promuovere comportamenti efficaci nelle PP.AA. (*titolo IV*).

- 3) La legge, pur prevedendo la nomina del difensore civico nazionale, propone un sistema a rete di difesa civica, facendo perno sui principi di sussidiarietà e sul riconoscimento delle autonomie delle Regioni e degli Enti Locali (art.8 e 9). E' stato qui scelto un criterio diverso da quello presente nell'A.C. 619, ove il problema del rapporto centro-periferia era stato risolto attraverso il criterio dell'"avvalimento" e attraverso una nuova formulazione dell'art.8 della L.142/90 (vedi art.3 e 26 dell'A.C. 619).
- 4) Sono attribuite al difensore civico prerogative più incisive ed efficaci per la sua azione verso le PP.AA. e i loro operatori inadempienti o non collaborativi (artt.12-14); nonché funzioni rilevanti per ridurre il ricorso alla giurisdizione amministrativa (art.13).
- 5) Sono conferiti "peculiari poteri di vigilanza" al difensore civico nei confronti delle amministrazioni e delle strutture che operano verso i soggetti deboli (art.2 - VI comma).

Ma , a fianco dei motivi di consenso, si pongono ancora ragioni di riserva e di perplessità.

In particolare suscita perplessità e riserve la riconferma (art.10) dei compiti di controllo di legittimità, attribuiti al difensore civico già con l'art.17 (commi 38-39 e 45) della L.127/97.

Parimenti, potrebbe trovare migliore formulazione il principio di "autonomia" degli enti locali (art.9) nel caratterizzare e dimensionare

l'Istituto a livello locale (difensore civico autonomo o convenzione con Provincia o Regione o convenzioni di gestione fra comuni); sia pure sempre con la garanzia di un servizio esercitato a conveniente scala organizzativa.

2.3 LA DIFESA CIVICA IN ITALIA E LA DIMENSIONE EUROPEA

Come è già stato detto molte altre volte, l'approvazione della legge nazionale sulla difesa civica consentirebbe di coprire un buco, di superare un *gap*, di recuperare un ritardo nei confronti dei parametri europei e della legislazione di tutti i Paesi partners.

L'Italia, infatti, è rimasta l'unico e ultimo paese dell'Unione a non avere una legge generale di tutela non giurisdizionale verso tutte le P.P.AA.

E' un rilievo che ormai ci pesa e che viene evocato in occasione degli incontri di organismi rappresentativi delle organizzazioni sovranazionali: dal Consiglio d'Europa al Mediateur Europeo, dall'IOI (Istituto Internazionale dell'Ombudsman) all'EOI (Istituto Europeo dell'Ombudsman), del cui Consiglio Direttivo il Difensore Civico del Veneto è componente.

E, tuttavia, vi è un'ipotesi di lavoro in corso che, paradossalmente, potrebbe far assurgere l'Italia ad una posizione di originalità e di primato.

Se infatti la proposta di legge in discussione venisse approvata il Nostro sarebbe il primo Paese d'Europa ad avere un "sistema" di difesa civica articolato, così come è articolata l'organizzazione amministrativa pubblica italiana; un sistema che - dando garanzie di tutela omogenee

su tutto il territorio nazionale e obbligatorie per tutte le pubbliche amministrazioni - si esplica in corrispondenza delle sedi in cui si esprime la rappresentanza (Parlamento, Consigli Regionali, Consigli Provinciali e Comunali) e si esercitano le principali funzioni di erogazione dei pubblici servizi.

E' proprio questa cultura dell'autonomia, del federalismo e della sussidiarietà operativa che ha favorito l'incontro collaborativo in sede europea delle esperienze più affini e congeniali.

Nell'autunno del 1997 per la prima volta a Barcellona in Catalogna si sono incontrati i difensori civici regionali che operano a livello europeo (il Difensore Civico del Veneto vi ha tenuto una relazione, di cui è già stato dato conto al Consiglio Regionale con la Relazione del 1997); ed è in programma per l'autunno di quest'anno la Seconda Conferenza dei Difensori Civici Regionali europei, che è previsto si svolga in una città italiana.

Spero che la scelta della sede sia per allora premio per il raggiunto risultato legislativo; se così non fosse ancora, la conferenza sarà stimolo ad affrettare i tempi per recuperare il ritardo citato.

3. LA LEGISLAZIONE VIGENTE. PROBLEMI E PROSPETTIVE

3.1 LA LEGGE 127/97 ART.16

ART. 16

Difensori civici delle regioni e delle province autonome

1. A tutela dei cittadini residenti nei comuni delle rispettive regioni e province autonome e degli altri soggetti aventi titolo secondo quanto stabilito dagli ordinamenti di ciascuna regione e provincia autonoma. *i difensori civici delle regioni e delle province autonome, su sollecitazione di cittadini singoli o associati, esercitano, sino all'istituzione del difensore civico nazionale, anche nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato, limitatamente agli ambiti territoriali di rispettiva competenza, con esclusione di quelle che operano nei settori della difesa, della sicurezza pubblica e della giustizia*, le medesime funzioni di richiesta, di proposta, di sollecitazione e di informazione che i rispettivi ordinamenti attribuiscono agli stessi nei confronti delle strutture regionali e provinciali.

2. I difensori civici inviano ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati entro il 31 marzo una relazione sull'attività svolta nell'anno precedente ai sensi del comma 1.

Sono molte le questioni, portate dai cosiddetti provvedimenti Bassanini (L.59/97, L.127/97, D.L.vo 112/98, così come prima dalla legge 142/90 e dalla legge 241/90), che chiamano in causa in modo indiretto l'attività del difensore civico. E del resto non potrebbe essere diversamente, trattandosi di atti legislativi che espressamente si

collocano come tappe di un processo di cambiamento, di modernizzazione e di conferimento di poteri alle pubbliche amministrazioni presso le quali, a tutela del cittadino, opera il difensore civico.

Per la verità il processo non è ancora del tutto compiuto legislativamente; il meccanismo implementativo, per rendere quelle norme effettive concrete ed esigibili, si è in qualche luogo inceppato o è in ritardo. Sarebbe di grande interesse e di utilità, per ridare giusto slancio e corretta direzione di marcia al convoglio riformatore, sviluppare un'indagine (anche per campioni locali limitati o per sondaggi) sugli effettivi cambiamenti avvenuti, sulle modificazioni culturali prodotte e sulle resistenze contrapposte.

Per intanto tuttavia con l'articolo 16 sopra citato si stabilisce in modo diretto che quelle funzioni di "richiesta, proposta, sollecitazione ed informazione", che il difensore civico regionale esercita autonomamente nei confronti dell'amministrazione regionale, si estendono anche all'amministrazione periferica dello Stato.

E' una norma significativa e positiva per più ordini di ragioni:

- perché risolve, sia pur in via provvisoria, una carenza più volte lamentata dai cittadini e dai difensori civici regionali; e cioè la possibilità di soddisfare l'istanza dei cittadini nei confronti di tutte le amministrazioni pubbliche;
- richiama una esigenza e prenota un impegno della stessa Camera dei Deputati per l'approvazione di una Legge nazionale sul difensore civico;
- riconosce alle Regioni di aver avvertito esse per prime tale esigenza e di aver finora svolto un ruolo pilota di anticipazione e di supplenza;

- riconosce nella Regione l'ambito territoriale più idoneo e l'istituzione su cui realizzare, nel rispetto delle autonomie e del principio di sussidiarietà, il sistema a rete della difesa civica nazionale.

Si può dire, in sostanza, che grazie all'articolo 16, oggi il Difensore Civico Regionale è più espressamente accreditato ad operare presso l'intero universo della P.A., seppur entro i limiti delle rispettive leggi regionali e delle cautelative esclusioni date dall'art.16 medesimo.

Per quanto la prassi di curare e sostenere anche istanze provenienti dall'amministrazione dello Stato fosse radicata, senza dubbio la norma dell'art.16 ha esercitato benefici effetti. E non tanto per la determinazione di qualche incremento quantitativo di domande di intervento, quanto piuttosto nel rendere più certo e più esigibile il rapporto con le strutture amministrative delle amministrazioni periferiche dello Stato; e - perciò - più proficuo l'esito delle istanze.

Ci sarà modo più innanzi di sviluppare delle riflessioni più specifiche in relazione all'andamento delle pratiche trattate con le "Amministrazioni periferiche dello Stato". Lo si farà a commento della scheda statistica relativa che, anche quest'anno, viene evidenziata nell'ambito della relazione generale, allo scopo di corrispondere alla prescrizione normativa del 2 comma dell'art.16; secondo il quale "i Difensori Civici Regionali inviano ai Presidenti del Senato e della Camera dei Deputati entro il 31 marzo una relazione sull'attività svolta nell'anno precedente ai sensi del comma 1".

3.2 LEGGE 127/97 - ART.17 COMMA 45**Art. 17**

Ulteriori disposizioni in materia di semplificazione dell'attività amministrativa e di snellimento dei procedimenti di decisione e di controllo.

45. 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 sessanta giorni dal conferimento dell'incarico.

Anche alla luce dell'esperienza maturata nel corso dell'anno riconfermo ciascuna delle riserve e delle preoccupazioni espresse per la relazione del 1997 in ordine all'attribuzione di questa funzione al Difensore Civico Regionale: la nomina, cioè, del Commissario ad acta nei confronti dei Comuni e delle Province in caso di omissione o ritardo di atto obbligatorio per legge.

E' un'opinione vieppiù convinta alla luce del fatto che nella proposta di legge in discussione in Parlamento viene rieditata (art.10 comma 1) quell'attribuzione di responsabilità, che trae la sua origine dal procedimento relativo al controllo di legittimità degli atti degli enti locali.

E' un'opinione radicata nel convincimento che l'istituto del difensore civico non trarrà la sua forza da un generico affastellamento di competenze o di attribuzioni casuali o residuali; ma piuttosto dall'apprezzamento di quei mezzi, di quelle norme e di quei comportamenti che possono favorire il migliore espletamento della sua

“specifica missione”; che - per l'appunto - è data dalla tutela del cittadino e dalle azioni che con tale tutela sono connesse: consulenza, mediazione, promozione di atti di riparazione o di riforma.

Su tale problematiche i luoghi e le occasioni di discussione sono state molteplici: gli incontri tra i Difensori Civici Regionali, i Convegni, la corrispondenza con gli uffici del CO.RE.CO., con il Ministero della Funzione Pubblica, e con l'Unità di Progetto Affari Istituzionali e Controllo Atti; ed hanno riguardato, oltre che il profilo generale della norma, anche i connessi problemi applicativi: le procedure da osservare, le responsabilità, i casi di esclusione, gli adeguamenti da apportare anche alle norme regionali.

Ma più rilevanti sono state a questo riguardo due riunioni istituzionali, assai importanti per definire l'ambito entro cui meglio determinare procedure e responsabilità in materia di potere sostitutivo (anche con riferimento alla revisione della Legge Regionale 19/91 sui controlli); e per circostanziare le fasi e i modi di intervento del difensore civico a proposito della procedura del potere sostitutivo.

Tali incontri sono stati:

- l'Audizione presso la Prima Commissione Affari Istituzionali del Consiglio svoltasi il 20 ottobre 1998;
- l'incontro svolto presso l'ufficio dell'Assessore Franco Bozzolin il 16.12.1998 con il dott. Eugenio Trizio, il dott. Romano Morra della Segreteria Generale agli Affari Giuridici ed Istituzionali, il dott. Franco Mastropietro dell'Unità di Progetto Deleghe Istituzionali e il dott. Ugo Campisi Presidente del CO.RE.CO. di Venezia.

In particolare da quest'ultima riunione sono emerse determinazioni chiarificatrici che hanno consentito di avviare a conclusione alcune pratiche pendenti; di impostare un procedimento concordato per l'esame di ogni eventuale ed ulteriore richiesta di nomina di un Commissario ad

acta; e di prevedere l'eventuale adozione di ulteriori specificazioni da parte della Giunta Regionale.

Al commento delle istanze relative alla richiesta di potere sostitutivo si darà specifico conto più innanzi.

4. SVILUPPI DELL'ORDINAMENTO REGIONALE IN MATERIA DI DIFESA CIVICA

I processi di innovazione amministrativa, promossi ed espressi dai cosiddetti provvedimenti Bassanini, hanno fatto breccia anche nella nostra Regione.

Sarebbe di grande utilità - e motivo di interesse - avere a questo riguardo informazioni e ricognizioni documentali più complessive, analitiche e differenziate; poiché senza ombra di dubbio la preannunciata "rivoluzione" amministrativa avviata con la L. 59/97 e la L. 127/97, per essere efficace ed effettiva, necessita di integrazioni, di completamento, di implementazioni che chiamano in causa responsabilità centrali (Parlamento, Governo, Ministri, Direzioni, ecc.), regionali (Legge Regionale di attuazione, autonomi spazi di legislazione e di organizzazione) e locali.

I lavori sono ancora in corso; per alcuni degli istituti già si registrano ritardi e resistenze; per altri vi può essere già la circostanza per sviluppare qualche bilancio.

Naturalmente la riflessione può essere svolta su molti degli istituti di "partecipazione" o di "semplificazione" o di "delegificazione", che hanno caratterizzato il programma riformatore: Accordi di Programma, lo "Sportello Unico", l'Autocertificazione, gli Uffici Relazioni con il Pubblico (URP) o gli Uffici Regionali per l'Informazione (URI), i Regolamenti di Pubblica Tutela nell'attività dei servizi sanitari.

Mi limiterò qui ad alcune brevi annotazioni soltanto su alcuni degli aspetti evocati, quelli per i quali si è venuta evolvendo positivamente una concertazione di iniziative fra la Regione (Giunta Regionale,

Assessorato alla Sanità, Direzioni, ecc.) e l'ufficio del Difensore Civico Regionale.

Questi aspetti sono:

- gli Uffici Regionali per l'Informazione; il Regolamento di Pubblica Tutela e la costituzione delle Commissioni Miste Conciliative presso le aziende sanitarie; infine la determinazione di criteri di comportamento per l'esercizio del potere sostitutivo, ex art.17 comma 45 delle 127/97.

4.1 RAPPORTI CON GLI UFFICI REGIONALI PER L'INFORMAZIONE (U.R.I.).

Già in precedenti relazioni si è avuto modo di rappresentare un'esigenza o un'opportunità : quella di realizzare il decentramento dell'attività della difesa civica, di estenderne l'intervento, di favorire la vicinanza e l'accesso degli utenti al servizio.

Nel corso del 1998 si è avviato un processo positivo in questa direzione attraverso un rapporto di collaborazione tra l'ufficio del difensore civico e gli URI.

Ne fa testimonianza la delibera della Giunta Regionale n. 3961 del 3.11.1998 (*Allegato 3*), con cui si imposta in modo graduale e progressivo un rapporto di collaborazione e di integrazione delle reciproche attribuzioni degli URI e del Difensore Civico Regionale in vista di un'offerta sempre più compiuta e integrata di informazioni, di consulenza e di aiuto alle persone.

Naturalmente il progetto risente dei limiti del primo avviamento. Non in tutti i capoluoghi di Provincia sono costituiti ottimamente gli URI: manca ancora l'attivazione della sede di Padova; Treviso è in

condizioni logistiche inadeguate; vanno verificate le dotazioni professionali degli uffici provinciali. Non solo; sarebbe infatti auspicabile una capacità di raccogliere e di gestire in capo agli URI anche le informazioni di altre amministrazioni, diverse dalla Regione, secondo un criterio funzionale di integrazione e di interdipendenza molto importante per le aziende, le associazioni e i singoli cittadini.

Tuttavia l'inizio del programma è positivo, poiché realizza sul versante dell'ufficio del difensore civico quell'attività di decentramento, prevista e predisposta dall'art.2 e 14, 3 comma, della Legge Regionale n.28/88.

Se in questa prima fase il rapporto di collaborazione è circoscritto ad alcune sede provinciali e si limita ad accogliere le istanze per inoltrarle all'ufficio del difensore civico; in una seconda fase, già per altro programmata, si dovrà prevedere un'azione di promozione divulgativa di tali servizi resi dagli URI, una prima istruttoria delle istanze più semplici ad opera degli addetti all'ufficio locale, la presenza periodica del difensore civico o dei collaboratori dell'ufficio a date programmate nella sede provinciale per ricevere il pubblico e ridurre così le distanze e le difficoltà dell'accesso.

La positiva sperimentazione avviata a questo proposito con l'URI di Belluno consente di prevedere che tale previsione sia realistica e che la collaborazione professionale ed istituzionale sia utile tanto per il difensore civico che per la Regione.

4.2 REGOLAMENTI DI PUBBLICA TUTELA E LE COMMISSIONI MISTE CONCILIATIVE PRESSO LE AZIENDE SANITARIE LOCALI.

Un settore, su cui quelle esigenze di innovazione delle strumentazioni partecipative, ha fatto per primo breccia è stato quello sanitario. E ciò è avvenuto sia sul piano del costume e dei comportamenti che sul piano della disciplina normativa.

E' in questo settore infatti che per primo e in modo incisivo si è fatta sentire la voce e l'esperienza dei movimenti associativi che si occupano di tutela dei diritti del malato (Tribunale dei Diritti del Malato, Centri dei Diritti dei Cittadini, ecc.) fin dalla seconda metà degli anni '80; ed è in questo settore che per primo si è proceduto ad una codificazione dei diritti dei cittadini malati e dei corrispondenti obblighi in capo agli operatori dei servizi sanitari.

Ne sono testimonianza l'art.14 del D.L. 517 del 1993; l'art.11 della Legge Regionale n. 56/1994, nonché il D.P.C.M. n. 65 del 19/5/95 e il D.M. della Sanità del 31/8/98 n. 108, con cui si è data una disciplina particolare e specifica alle forme di partecipazione, gestione e tutela dei cittadini che hanno relazione con le prestazioni sanitarie.

E' partendo da questi presupposti di pratica sanitaria e di legislazione che , ad iniziativa del difensore civico, si è avviato un confronto proficuo con l'Assessorato Regionale alle Politiche Sanitarie, con la conferenza dei Direttori Generali delle Aziende Sanitarie ed Ospedaliere e con le associazioni che operano nel settore della tutela.

Tale collaborazione ha dato luogo alla definizione di una "schema tipo di Regolamento di Pubblica Tutela", che è stato recepito e approvato dalla Giunta Regionale con delibera n. 2280 del 22/6/98; e che costituisce

cornice di riferimento per le autonome determinazione delle aziende sanitarie ed ospedaliere del Veneto.

Il Regolamento, il cui testo viene pubblicato in appendice (*Allegato 4*), disciplina congiuntamente il funzionamento degli uffici relazioni con il pubblico presso le aziende sanitarie, la costituzione, la composizione e le prerogative di funzionamento della Commissione Mista Conciliativa, la cui presidenza è affidata ad un componente designato dal Difensore Civico Regionale; le ulteriori possibilità di tutela di cui può avvalersi il cittadino; e fra esse vi è appunto quella di potersi rivolgere al Difensore Civico Regionale.

Finora hanno dato seguito a quel regolamento le seguenti aziende sanitarie, presso le quali sono quindi operanti anche le Commissioni Miste Conciliative: ULSS 2 di Feltre, ULSS 6 di Vicenza, ULSS 9 di Adria (RO), ULSS 10 di San Donà di Piave (VE), ULSS 17 di Este (PD), ULSS 21 di Legnago (VR), ULSS 22 di Bussolengo (VR) ; ma vi è motivo per ritenere che l'esempio si estenda in modo omogeneo presso l'intero Servizio Sanitario Regionale.

I vantaggi che ne derivano sono evidenti: nel luogo in cui si svolge il rapporto di erogazione delle prestazioni sarà possibile avere anche una sede di monitoraggio, di raccolta delle lamentele e delle carenze registrate (gli URP); ma anche un luogo in cui con tempestività si danno le prime risposte e, con metodo dialogico e conciliativo, si affrontano i contenziosi. Contemporaneamente per il difensore civico si apre una prospettiva di conoscenza sul funzionamento dei servizi sanitari e di selezione di materie su cui esercitare la tutela, suffragata dal rapporto collaborativo con i presidenti delle Commissioni Conciliative citate, che periodicamente saranno convocati per coordinare le conoscenze e le azioni.

Una ulteriore e assai qualificata prospettiva di sviluppo dell'attività del difensore civico in materia sanitaria potrà essere data da una iniziativa ancora in corso di perfezionamento: quella di utilizzare la collaborazione dell'istituto di Medicina Legale e delle Assicurazioni attraverso la stipula di una apposita convenzione tramite l'azienda ospedaliera di Padova.

E' di tutta evidenza l'importanza di questa ipotesi di lavoro.

Infatti sono frequenti i casi di contenzioso con le aziende sanitarie, che implicano valutazioni connesse con il comportamento professionale e che chiamano in causa questioni relative al danno biologico o alla responsabilità professionale.

Si tratta di circostanze molto delicate, complesse che, nella maggior parte dei casi, hanno esiti di tipo giurisdizionale lunghi e costosi.

Se l'intervento, in chiave di tutela o di conciliazione, del difensore civico potrà essere suffragato dal parere esperto e competente sotto il profilo della medicina legale, forse gran parte di quel contenzioso potrebbe essere evitato con beneficio per le parti in causa oltre che per l'amministrazione della giustizia.

Per questo l'ufficio è impegnato a realizzare quanto prima tale convenzione, a caratterizzare la quale potrebbe tra l'altro aggiungersi l'apporto di quella cultura e prassi bioetica, che nel Veneto (a Padova, ma anche a Treviso e a Venezia) sta sviluppando le prime sperimentazioni con la costituzione di comitati di bioetica e di servizi di bioetica.

4.3 PROBLEMI ED ESITI IN RELAZIONE AI RAPPORTI TRA IL DIFENSORE CIVICO E COMITATI REGIONALI DI CONTROLLO (ART.17 COMMA 45 L.127/97).

In altra parte della presente relazione sono state svolte le considerazioni di carattere generale in ordine alla norma citata.

Qui l'argomento viene ripreso brevemente solo per indicare i termini della discussione che a tale riguardo si è sviluppata con altri uffici e organi della Regione.

La discussione, che ha tenuto conto della delibera della Giunta Regionale n. 3669 del 21.10.1997, ha riguardato i seguenti argomenti e ha prodotto le seguenti determinazioni:

- a) l'estensione dell'applicazione del comma 45 dell'art.17 anche ad altri Enti Locali (i Consorzi, le IPAP), oltre ai Comuni e Province, espressamente citati nella norma citata e nella corrispondente delibera regionale;
- b) la valutazione del ricorso all'esercizio del potere sostitutivo nei confronti degli enti locali è una prerogativa dei CO.RE.CO., che svolgono secondo responsabilità esclusiva la ricognizione e la valutazione istruttoria sulla omissione o sul ritardo dell'ente locale nell'adozione di atti obbligatori;
- c) al Difensore Civico Regionale compete esclusivamente la funzione di "nominare" il Commissario ad acta, prescindendo da ogni valutazione sul merito della questione e declinando ogni connessa responsabilità;
- d) al di fuori del procedimento sopra indicato, che comunque fa capo alle determinazioni del CO.RE.CO, non si dà luogo all'esercizio del potere sostitutivo da parte del Difensore Civico Regionale.

Le quattro questioni citate, oltre ad essere state oggetto di scambio epistolare con i CO.RE.CO del Veneto (in particolare con la Sezione

Provinciale di Venezia) e con il Presidente della Giunta Regionale, hanno dato luogo ad una serie di circostanze di approfondimento e di chiarimento. In particolare: all'Audizione presso la Prima Commissione Consiliare già prima citata, ove sono stati rammentati i quesiti e si è evidenziata la possibilità di tenere conto di tali problematiche in sede di discussione delle proposte di leggi regionali per la modifica delle legge regionale 19/91 sui controlli; e alla riunione promossa dall'Assessore Bozzolin il 16/12/98, anch'essa già citata, dalla quale sono scaturiti indirizzi di precisazione sul procedimento e sulle responsabilità, nonché impegni per una eventuale specificazione della materia con provvedimento regionale. Le determinazioni intervenute in quest'ultima circostanza hanno consentito di procedere allo sblocco di alcune istanze, che sono state perciò avviate a soluzione conclusiva.

5. LA DIFESA CIVICA LOCALE

In appendice (*Allegato 5*) è pubblicato l'aggiornamento delle informazioni sui Difensori Civici Comunali e Provinciali operanti nella nostra Regione (oltre che dei Difensori Civici Regionali). Si tratta di 38 Difensori Civici Comunali su 580 Comuni e di 4 Difensori Civici Provinciali su 7 Province. Va tenuto presente che alcuni Difensori Civici Provinciali esercitano con convenzione l'attività anche per alcuni Comuni; e che in alcuni casi i Comuni si sono consorziati fra loro per una difesa civica associata.

Da questi dati trae conferma la tesi di come non sia plausibile ritenere che ciascuno dei 580 Comuni e ciascuna delle 7 Province del Veneto si doti di un proprio difensore civico, dando effettività alla facoltà prevista dall'art.8 della L.142/90.

Ormai a nove anni di distanza da quella legge di riforma si dimostra come siano fondate alcune considerazioni che inducono cautela e reticenza alla proliferazione di tale istituto presso gli Enti Locali.

Sono le ragioni che hanno ispirato ad esempio la ricerca di soluzioni alternative nella Proposta di Legge a livello nazionale (vedi art.9 della Proposta di Legge, approvata dalla Commissione Affari Costituzionali della Camera il 15/9/98); e parimenti le ragioni che suggeriscono di utilizzare la formula dell'intesa fra i Comuni o la formula della convenzione di collaborazione con la Provincia o con la Regione.

Tali ragioni sono quelle della congruità dell'Ufficio rispetto alle dimensioni demografiche ed organizzative dei piccoli e medi comuni; sono quelle del "limite" delle competenze del Difensore Civico Comunale

o Provinciale rispetto all'universo della cosiddetta "cattiva amministrazione", da cui è vessato ipoteticamente il cittadino.

In relazione a tali problemi si sono appalesate nel corso del 1998 le seguenti linee di tendenza ed iniziative.

E' proseguita la collaborazione con i Difensori Civici locali operanti nella Regione sia attraverso le periodiche riunioni del coordinamento, sia attraverso la pratica del trasferimento di istanze aventi caratteristiche regionali o statali, presso il Difensore Civico Regionale.

Come è noto, è ancora vigente una convenzione tra la Regione (Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale e Ufficio del Difensore Civico Regionale) ed i Comuni di Piove di Sacco e di Selvazzano (PD) per la gestione del servizio di difesa civica comunale.

Degli esiti di tali attività si darà conto più avanti oltre che naturalmente nella relazione al Consiglio Comunale di Piove di Sacco (*in Appendice Allegato 6* è riportata una sintesi della relazione). Ciò che invece qui preme anticipare è che, a seguito della nomina del Difensore Civico della Provincia di Padova e del lavoro istruttorio svolto a questo fine, si darà luogo all'inizio del 1999 alla cessazione della convenzione con la Regione, poiché anche questi Comuni si avvarranno del servizio reso dal Difensore Civico nominato dalla Provincia di Padova. Vale la pena di considerare che il Difensore Civico Regionale ha sostenuto e condiviso questa prospettiva, come testimonia la relazione resa nell'apposito convegno svoltosi a Padova il 30.11.98 e riportata in appendice. Del resto mi sembra una prospettiva di lavoro positiva e coerente sia con gli orientamenti legislativi in corso d'opera, sia con i convincimenti - sempre affermati - di ottemperanza ai principi di sussidiarietà e di valorizzazione delle autonomie locali.

6.L'ATTIVITA' DI DIFESA CIVICA NEL VENETO

Nel dare conto dell'attività svolta nel 1998 si adotterà in buona parte il metodo di classificazione prescelto in occasione delle relazioni precedenti.

Va evidenziato, a tal proposito, che ancora una volta il sistema informatico a disposizione dell'ufficio si è rivelato lacunoso e scarsamente efficace, tant'è che le statistiche riportate sono state elaborate manualmente. Tali lacune, già segnalate anche nel corso dell'esercizio delle precedenti relazioni, hanno dato luogo all'impegno del Servizio per il Sistema Informativo a modificare il programma di archiviazione e di classificazione delle istanze ed a fornire l'hardware ed il software necessari.

Saranno evidenziate e commentate le istanze trattate in forza della L.R. 28/88, istituiva del Difensore Civico Regionale, quelle trattate nei confronti delle amministrazioni periferiche dello stato (art. 16 della L. 127/97) e quelle concernenti il potere sostitutivo nei confronti di enti locali (art. 17, comma 45. della L. 127/97).

Si procederà, quindi, ad un'analisi dell'attività in base ai criteri della materia trattata, alla provenienza geografica delle istanze, all'efficacia dell'azione di difesa civica in relazione ai risultati ottenuti, ai tempi di azione e di risposta da parte degli enti coinvolti.

Tutte le tabelle riporteranno, per gli opportuni confronti, anche i corrispondenti dati del 1997.

Farà seguito la rappresentazione di alcuni casi emblematici di cui si è occupato l'Ufficio. L'individuazione e la scelta di essi è stata operata tenendo conto principalmente della loro efficacia rappresentativa in ordine alle principali e più peculiari funzioni del difensore civico: quella

di tutela e sostegno, quella di controllo sull'efficacia dell'azione e del comportamento amministrativo, quella di composizione conciliativa dei contenziosi amministrativi (mediazione); quelle, infine, di filtro e di rallentamento del contenzioso giurisdizionale.

Un cenno a parte sarà riservato alle istanze trattate per conto del comune di Piove di Sacco, in forza della convenzione stipulata per l'esercizio dell'attività di difesa civica locale per tale comune.

Di esso si darà conto in appendice, ove sono riportati in sintesi i dati relativi all'attività ivi svolta nel 1998. Come è previsto, del resto, su tale attività il Difensore Civico Regionale ha svolto una apposita relazione al Consiglio Comunale di Piove di Sacco.

Diversamente, per il Comune di Selvazzano gli esiti dell'attività sono stati ricompresi in questa relazione sia per la loro più ridotta consistenza numerica, sia perché non si è ancora dato luogo alla presentazione di una specifica relazione a quel Consiglio Comunale, con il quale quanto prima dovranno essere concordati i tempi e i modi.

**6.1 DATI E COMMENTI SULL'ATTIVITA' COMPLESSIVA SVOLTA
DAL DIFENSORE CIVICO****Anno 1998**

ISTANZE ORDINARIE	485*
ISTANZE EX ART. 17, COMMA 45, L. 127/97	56
ISTANZE PER CONTO DEL COMUNE DI PIOVE DI SACCO	48
TOTALE	589

*** Sono comprese n. 12 istanze per conto del Comune di Selvazzano**

**DATI E COMMENTI SULL'ATTIVITA' COMPLESSIVA SVOLTA DAL
DIFENSORE CIVICO****Anno 1997**

ISTANZE ORDINARIE	484
ISTANZE EX ART. 17, COMMA 45, L. 127/97	40
ISTANZE PER CONTO DEL COMUNE DI PIOVE DI SACCO	42
ISTANZE PER CONTO DEL COMUNE DI SELVAZZANO	11
TOTALE	577

Il confronto con i dati del 1997 evidenzia un leggero aumento dell'attività, che vedremo nei paragrafi successivi; esso riguarda in particolare i procedimenti connessi all'esercizio del potere sostitutivo, ex art. 17 comma 45, della L. 127/97.

Se dal punto di vista quantitativo non si registrano sensibili aumenti rispetto all'anno precedente, dal punto di vista qualitativo le differenze sono riscontrabili nella produzione di memorie scritte che hanno caratterizzato l'attività istruttoria di numerose pratiche.

E' probabile che l'impulso all'attività di difesa civica sia da collegare alla maggiore conoscenza dell'istituto e delle sue funzioni nel territorio regionale e nell'ambito delle varie categorie sociali della popolazione, conseguita sia attraverso la risonanza dell'attività svolta che attraverso l'esercizio di alcune iniziative di pubblicità.

ISTANZE ORDINARIE PRESENTATE NEL CORSO DEGLI ANNI

Anno	totale istanze
1994(dall'1.9.1994)	101
1995	388
1996	477
1997	484
1998	485

**6.2 DATI E COMMENTI SULL'ATTIVITA' SVOLTA NEI
CONFRONTI DELLA AMMINISTRAZIONE REGIONALE E
DEGLI ENTI TERRITORIALI**

REGIONE	114	23,5%
PROVINCE	5	1,7%
COMUNI	223	45,9%
CONSORZI DI ENTI LOCALI	2	0,7%
ULSS	51	17,8%
CONSORZI DI BONIFICA	7	2,4%
TOTALE	402	82,9%

DATI RIFERITI AL 1997

REGIONE	125	26 %
PROVINCE	22	3,5 %
COMUNI	158	33 %
ULSS	64	12,5%
CONSORZI	14	3 %
ALTRI ENTI	30	7 %
TOTALE	413	

I dati surriportati non fanno che confermare quanto già dedotto in occasione della precedente relazione, individuando le amministrazioni comunali quali soggetti maggiormente coinvolti dalle richieste di intervento da parte del difensore civico.

Ciò è conseguenza della sempre maggiore attribuzione di funzioni amministrative a livello locale, a seguito della legislazione che, in questi ultimi anni, in notevole ritardo rispetto alle previsioni costituzionali, dà attuazione ai principi del decentramento e della delega delle funzioni amministrative.

Rinviando per un commento più approfondito al paragrafo che affronta la ripartizione delle istanze per materia, si evidenzia che l'azione di difesa civica ha trovato proprio nelle amministrazioni comunali i soggetti più solleciti a fornire il riscontro richiesto; ciò è ricollegabile alla dimestichezza che tali amministrazioni hanno nel rendere conto ai cittadini dei servizi resi.

**6.3 DATI E COMMENTI SULL'ATTIVITA' SVOLTA NEI CONFRONTI
DELLE AMMINISTRAZIONI STATALI PERIFERICHE*
(ART. 16 L. 127/97)**

MIN. DELL' INTERNO	4	0,8%
MIN. DELLA GIUSTIZIA	2	0,4%
MIN DEL TESORO	11	2,2%
MIN DELLE FINANZE	15	3 %
MIN DEI LL.PP.	2	0,4%
MIN DELLA SANITA'	3	0,6%
MIN DELLA PP.II.	5	1 %
MIN DEI BENI CULTURALI	3	0,6%
MIN DEL LAVORO	8	1,6%
MIN DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA SCIENTIFICA	1	0,2%
INPS	18	3,7%
INPDAP	11	2,2%
TOTALE	83	17,1%

DATI 1997

MINISTERI STATALI	56	12%
ENTI PREVIDENZIALI	15	3%
TOTALE	71	15%

Nel sottolineare l'importanza della norma di cui all'art. 16 della L. 127/97, che consente di estendere l'azione della difesa civica anche alle amministrazioni periferiche dello Stato, va rilevato che le azioni nei confronti dei Ministeri sono in quantità simile a quella dell'anno precedente.

Va registrato, invece, l'aumento delle pratiche nei confronti di Enti Previdenziali, cui vanno aggiunti alcuni interventi richiesti nei confronti del Ministero del Tesoro nella stessa materia.

Parallelamente a quanto osservato nel paragrafo relativo all'attività svolta nei confronti degli Enti Locali, va qui sottolineato che le pratiche condotte nei confronti dei Ministeri hanno fatto registrare,

generalmente, tempi di trattazione elevati e difficoltà nell'ottenere risposte chiare e tempestive sulle problematiche sollevate.

In relazione all'attività condotta nei confronti degli Enti Previdenziali, va rimarcata una tendenza di segno opposto presso alcune delle Sezioni Provinciali dell'Inps, che hanno dimostrato di aver recepito i principi in materia di rapporti pubblica amministrazione - cittadino introdotti a partire dalla L.241/90.

6.4 DATI RELATIVI ALLE MATERIE TRATTATE

B - Sicurezza sociale	istanze n.52	10,72%
C - Sanità e Igiene	istanze n.56	11,54%
T o t a l e %		22,26%
D - Istruzione e formazione professionale	istanze n.16	3,29%
E - Lavoro - attività produttive	istanze n.81	16,7%
F - Tasse e tributi	istanze n.56	11,54%
G - Territorio	istanze n. 170	35,05%
H - Ist. part. Proc. Amm.vo	istanze n.36	7,42%
I - Varie	istanze n.18	3,71%

TOTALE**ISTANZE 585****DATI RELATIVI AL 1997**

B - Sicurezza Sociale	istanze n. 55	11,5%
C - Sanità e Igiene	istanze n. 48	10 %
D - Istruzione e Form. Profle	istanze n. 32	6,5%
E - Lavoro - Attività Prod.	istanze n. 90	18,5%
F - Tasse e Tributi	istanze n. 67	14 %
G - Territorio	istanze n.146	30 %
H - Ist. Part. Proc. Amm.vo	istanze n. 31	6,5%
I - Varie	istanze n. 15	3%
TOTALE	istanze n.484	100 %

La classificazione surriportata conferma quanto già rilevato nell'anno precedente. La materia urbanistica costituisce il campo di intervento più richiesto, insieme a quello riguardante l'assistenza sanitaria e sociale.

I dati non richiedono particolari spiegazioni, in quanto è evidente che gli interessi che maggiormente coinvolgono i cittadini attengono ai legami con il territorio ed alla salute.

Una buona percentuale di interventi riguarda la materia pensionistica, cui segue nell'ordine quella riguardante le imposte, le tasse e le sanzioni amministrative.

**6.5 DATI RELATIVI ALLA PROVENIENZA GEOGRAFICA DELLE
ISTANZE PER PROVINCIA****DATI 1998**

VENEZIA	207	42,6%
VERONA	34	7 %
PADOVA	94	19,3%
VICENZA	60	12,3%
TREVISO	56	11,5%
BELLUNO	21	4,3%
ROVIGO	13	2,6%
TOTALE	485	100 %

DATI 1997

VENEZIA	183	37 %
VERONA	42	9 %
PADOVA	115	24 %
VICENZA	45	9,5%
TREVISO	65	13,5%
BELLUNO	20	4 %
ROVIGO	14	3 %
TOTALE	484	100 %

I dati assoluti e in percentuale sopra riportati testimoniano che la maggioranza delle istanze proviene dalla provincia di Venezia e di Padova, con un aumento per il capoluogo di regione rispetto a quelle del 1997.

Ciò sta a dimostrare che la localizzazione dell'ufficio, sito nel Centro storico di Venezia, è notevolmente incisiva sulla accessibilità del servizio reso, con la conseguenza che è necessario adottare le misure idonee a decentrare l'azione della difesa civica su tutto il territorio regionale.

In tale prospettiva ci si richiama a quanto promosso, in tema di decentramento dell'azione di tutela, presso gli U.R.I. Provinciali, con la D.G.R. 3961 del 3.11.1998 richiamata nel paragrafo 3.1.

Per il vero il provvedimento citato dispone che presso gli U.R.I. Provinciali si svolga, per un periodo definito di medio-lunga durata, solamente l'attività di raccolta delle istanze e non anche quella di trattazione, riservata ad una fase successiva.

Al contrario, se l'obiettivo è quello di assicurare una più efficace distribuzione a livello territoriale dell'attività di tutela civica, è necessario che si dia immediata attuazione alla successiva fase del provvedimento già citato, consentendo così che le istanze poste dagli utenti in sede provinciale vengano ivi definite in tutte le loro fasi, fatte salve le funzioni di coordinamento e di indirizzo riservate all'ufficio centrale.

E' parimenti opportuno, in tale prospettiva, che sia assicurata una congrua attività di pubblicizzazione dell'Istituto assicurando ai cittadini la possibilità di rivolgersi anche nelle sedi decentrate.

6.6 DATI RELATIVI ALL'EFFICACIA DELL'AZIONE DEL DIFENSORE CIVICO

La presente tabella mira a rendere conto dei risultati ottenuti dall'azione del difensore civico sia in relazione all'esito conseguito che ai tempi impiegati.

Nei rendiconti che seguono il confronto con i dati del 1997 è solo parziale, in quanto nell'anno precedente si è provveduto solamente ad indicare il numero delle pratiche concluse nel corso dell'esercizio, senza riferire i tempi di conclusione ed i risultati concretamente ottenuti; ciò in quanto si rinviava al 1998 tale operazione, da conseguire grazie anche all'adeguamento del programma informatizzato della classificazione delle istanze.

In realtà, tale adeguamento non è avvenuto, come già segnalato; e si quindi provveduto ad estrarre manualmente i dati di seguito riportati.

ISTANZE ORDINARIE TRATTATE NEL 1998

PERVENUTE NEL 1998	485	
DI CUI CONCLUSE	393	81 %
PROVENIENTI DA ALTRI ESERCIZI	88	
DI CUI CONCLUSE	84	95,5%
TOTALE	573	
DI CUI CONCLUSE	477	83,2%

ISTANZE ORDINARIE TRATTATE NEL 1997

PERVENUTE NEL 1997	484	
DI CUI CONCLUSE	402	83 %
PROVENIENTI DA ALTRI ESERCIZI	37	
DI CUI CONCLUSE	30	81 %
TOTALE	521	
DI CUI CONCLUSE	432	82,75%

La misurazione dei tempi di risposta tiene conto del momento in cui la pratica perviene all'ufficio (telefonicamente o per iscritto o a seguito di colloquio diretto) e del momento in cui termina l'azione dell'ufficio.

La tabella dimostra che oltre il 52% delle istanze viene conclusa entro 30 giorni e che il tempo medio per caso è di 50 giorni.

Uno degli obiettivi per l'esercizio 1999 sarà pertanto quello di ridurre ulteriormente i tempi di trattazione.

**6.7 DATI RELATIVI ALL'ESERCIZIO DEL POTERE SOSTITUTIVO
NEI CONFRONTI DEGLI ENTI LOCALI (ART. 17 - COMMA 45 - L.
127/97)**

TOTALE	56
CHIUSE CON NOMINA DI COMMISSARIAMENTO AD ACTA	4
CHIUSE PER ADEMPIMENTO ENTI	6
IN ATTESA ESITI - DIFFIDA DA PARTE DEL CO.RE.CO. COMPETENTE	19
NON DI COMPETENZA	10
TRATTATE CON ESERCIZIO DELLE FUNZIONI ORDINARIE DEL DIFENSORE CIVICO	17

Il totale delle pratiche affrontate nel 1997 a tale titolo era di 40; a tale proposito va sottolineato che la norma di cui all'art. 17, comma 45 della L. 127/97 fu operativa a partire dal mese di giugno.

L'attività richiesta per l'espletamento di tali funzioni è del tutto diversa da quella definita ordinaria, cioè di quella propria del difensore civico.

Non va infatti dimenticato che la norma in questione non ha fatto che trasferire le competenze che prima erano del CO.RE.CO. al difensore civico, che nella nostra Regione ha solo il compito di nominare i Commissari ad acta. Nel corso dell'anno sono sorte numerose difficoltà nella trattazione della materia, difficoltà di cui si è dato conto nei capitoli precedenti.

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 civili), 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

pubblicazione di libri o saggi dedicati alle problematiche della Pubblica Amministrazione e del Difensore Civico (anche di essi in appendice si dà conto attraverso la fotocopia del relativo frontespizio - *Allegato 7*).

Numerose sono state le occasioni di conferenze presso istituti di istruzione media superiore ad iniziativa dei docenti, di seminari per corsi di formazione per personale di pubblica amministrazione.

Anche per l'Anno Accademico 1998-99 si è svolto l'insegnamento di "Diritti dei cittadini e Pubblica Amministrazione. La Difesa Civica Istituzionale" al III anno del Corso di Studi presso la Scuola di specializzazione in Istituzioni e tecniche di tutela dei diritti umani dell'Università di Padova (in appendice - *Allegato 8* - si dà conto del programma del corso e dell'impianto bibliografico di esso).

In questo contesto si sono svolti stage di perfezionamento, che possono presumibilmente far presagire che il personale che esce da quelle scuole di specializzazione potrà essere proficuamente impiegato presso le strutture di difesa civica che si svilupperanno nel Paese. Ma l'esperienza della Scuola universitaria di Padova - dalla quale recentemente ha preso vita, con la collaborazione della Regione e sotto l'egida dell'UE, anche il Master in Democratizzazione dei Diritti Umani - suggerisce anche l'idea di pensare all'ipotesi di realizzare in collaborazione con essa un centro o un istituto di studi sui temi della P.A. e della difesa civica.

Nell'ambito delle attività promozionali va ricordato anche il rapporto realizzato con le organizzazioni di volontariato, che si occupano in particolare della tutela dei diritti e che ha portato alla realizzazione e poi all'approvazione regionale del citato "Regolamento di Pubblica Tutela".

Ma non vi è dubbio che con tali organizzazioni andrebbe più attentamente e puntualmente programmato un sistema di relazioni

collaborative e di integrazione. Tale tipo di relazioni sarebbe auspicabile anche con le associazioni che operano nel settore del consumo, a cui - come è noto - la legge del 30 luglio 1998, n. 281 ha riservato un grande spazio di rappresentanza e di tutela in sede giurisdizionale su materie e verso enti, peraltro, nelle quali talvolta il loro ruolo si incrocia con quello della difesa civica.

E' da auspicare che in fase di approvazione della legge nazionale sulla difesa civica di ciò si tenga conto.

Infine nel corso del 1998 ha avuto realizzazione un depliant informativo sulla Difesa Civica Regionale (*vedi Allegato 9*), che potrà sicuramente concorrere a meglio far conoscere l'istituto della Regione ai Veneti e sono state svolte alcune trasmissioni televisive sul TG Regionale e su RAI1.

9. ORGANIZZAZIONE DELL'UFFICIO

L'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale con delibera n.105 del 31.3.1998 ha provveduto a determinare l'organizzazione amministrativa dell'Ufficio del Difensore Civico. Con tale atto è stato istituito il Servizio dell'Ufficio del Difensore Civico, è stata determinata la posizione dirigenziale del servizio, è stata individuata la dotazione organica della qualifica di Funzionario configurandola in n.2 posizioni, rinviando a successivo provvedimento la determinazione della dotazione organica complessiva. Si fa presente che questa è la terza configurazione dell'Ufficio dopo quelle previste con delibera n.414 del 30.11.94 e n.394 del 14.11.95.

Allo stato si rende quindi necessario addivenire alla stabilizzazione dell'organizzazione che si auspica tenga conto dei compiti affidati dalla L.127/97 e particolarmente di quelli che interessano l'Amministrazione periferica dello Stato, attraverso l'assegnazione all'Ufficio di personale dotato di adeguata professionalità giuridico amministrativa.

Rispetto alla determinazione Presidenziale citata del 31.3.1998 l'Ufficio ha operato nel corso del 1998 con le seguenti forze:

n.1 Dirigente	Avv. VIANELLO Bruno*
n.1 Funzionario	Dott. DE CONTI Nicola**
n.1 Istruttore Direttivo	Sig.ra CALIDO Patrizia
n.2 Istruttori	Dott.ssa BLASCOVICH Rossella
	Sig.ra BONAFE' Nadia
n.1 Collaboratore Professionale	Sig.ra CELEGATO Laura

* a tempo pieno dall'1.08.1998

** a decorrere dal 19.02.1998

La struttura, così determinata, ha lavorato bene, impegnandosi al meglio con forte senso di aderenza alle finalità dell'Istituto, con spirito di coesione e di collaborazione, riuscendo, così a superare anche le inadeguatezze dell'apparato strumentale e a porre i cittadini, che si rivolgono all'ufficio, nelle condizioni di agio e di soddisfazione; della quale peraltro è stato dato frequente ed esplicito riscontro.

Si pone ora l'esigenza di completare l'assegnazione del personale previsto, in particolare attraverso l'assegnazione del secondo Funzionario, la cui indifferibile necessità è data sia dall'accrescimento progressivo del carico di lavoro dell'Ufficio, sia soprattutto dalle implicazioni di approfondimento tecnico-giuridico, sempre più frequenti e complesse, che accompagnano la trattazione delle istanze.

Un obiettivo ed un impegno non ulteriormente differibili sono quelli di dare un impianto informatico alla gestione delle istanze, alla loro archiviazione e alla elaborazione statistica, più raffinato e mirato, di quanto non si è ottenuto finora.

L'auspicio è che l'Ufficio possa essere dotato delle nuove tecnologie informatiche di cui si sta per dotare il Consiglio Regionale, anche al fine di utilizzare al meglio sia le reti informatiche specializzate (banche dati per la ricerca giurisprudenziale, ecc.) sia le reti Internet.

Relativamente all'ipotesi di decentramento, ai sensi dell'art.2 e 14 della L.R. 28/88, già ho avuto modo di segnalare i primi sviluppi nel capitolo dedicato agli URI.

10. CONCLUSIONI

Sento di poter esprimere, a conclusione di questa relazione e di questo anno di attività, un certo e sincero senso di soddisfazione. E' il sentimento ed il giudizio di chi avverte la congruità dei risultati raggiunti con le aspettative formulate e i mezzi a disposizione.

Infatti, al di là degli aspetti quantitativi e statistici (indice delle istanze, la maggior specificità di esse, la quantità di esiti conclusi, la rilevanza economica degli interessi tutelati) è motivo di particolare soddisfazione la percezione crescente dello svolgimento di un'opera che va incontro a bisogni popolari reali e la consapevolezza di svolgere in ciò non un'opera "contro"; ma un'opera che concorre a dare rilievo al senso democratico dell'istituzione e dei suoi apparati amministrativi.

E' anche per questo che il Difensore Civico avverte l'importanza e l'utilità di una consapevole riflessione critica del Consiglio Regionale e delle Commissioni Consiliari; tanto più che con questa Relazione, si avvia a conclusione il periodo del primo mandato del Difensore Civico, eletto nel settembre 1994 e in scadenza con il mese di agosto del 1999.

Prescindendo in questa sede da una valutazione di bilancio complessiva, rimane tuttavia la consapevolezza che un buon tratto di strada è stato compiuto. L'Istituto è oggi conosciuto e accreditato per ciò che ha realizzato e per l'effetto esemplificativo che i risultati producono; è stato costruito un ufficio, un sistema di procedure e comportamenti; un complesso di professionalità, che si sono via via - appassionandosi -, impegnate con solerzia e abnegazione e qualificate; e di ciò sono ad esse riconoscente.

Rimane ancora vero (come già dicevo per l'anno precedente) che si può fare ancora di più e meglio. Ad esempio, valorizzando le cosiddette iniziative d'ufficio, interpretando e rappresentando i cosiddetti interessi diffusi (art.10 della L.R.28/88); si può fare di più e di meglio nella definizione istruttoria delle istanze e delle loro implicazioni giuridiche; si può fare di più e di meglio organizzando la raccolta e il commento delle "determinazioni" degli Uffici del Difensore Civico a livello locale o regionale, con lo scopo di avviare una specie di "giurisprudenza" di questa "magistratura di persuasione" (qualcosa in questo senso è stato avviato nel 1996 pubblicando in due volumi le relazioni annuali dei Difensori Civici Regionali).

Ma sono obiettivi e progetti di lavoro che potranno essere meglio calibrati e perseguiti qualora una serie di condizioni interne (logistiche e organizzative) ed esterne (la legge in discussione, la definizione di una sede dove sviluppare attività di ricerca, quale l'ipotizzato Istituto della Difesa Civica) si saranno determinate.

Quello che è certo è che anche in questa direzione un breve tratto di strada (quello della consapevolezza e della programmazione) è stato compiuto; e di ciò va dato merito - oltre che ai collaboratori dell'Ufficio - a chi ha voluto l'istituzione, l'ha incoraggiata e rafforzata; e cioè il Consiglio Regionale, l'Ufficio di Presidenza del Consiglio, la Giunta Regionale e i Dirigenti delle varie Segreterie e Direzioni.

A ciascuno di essi va il mio ringraziamento riconoscente per aver concorso a consentirmi questa singolare e appassionante esperienza.

Lucio Strumendo

Venezia, 22 febbraio 1999

Il Difensore Civico

Relazione attività anno 1998



Allegato 1

Progetto di riforma costituzionale
(Commissione parlamentare per le Riforme Costituzionali
Seduta del 4.11.1997)

PAGINA BIANCA

Allegato 1**ART. 106.**

Le pubbliche amministrazioni operano nell'interesse dei cittadini, secondo principi di imparzialità, ragionevolezza e trasparenza. Sono distinte dagli organi di direzione politica, che ne determinano gli indirizzi e i programmi e ne verificano i risultati.

**PROGETTO DI RIFORMA
COSTITUZIONALE**

*(Commissione parlamentare per le Riforme
Costituzionali Seduta del 4.11.1997)*

ART. 109.

Per l'esercizio di funzioni di garanzia o di vigilanza in materia di diritti e libertà garantiti dalla Costituzione la legge può istituire apposite Autorità.

Il Senato della Repubblica elegge a maggioranza dei tre quinti dei suoi componenti i titolari delle Autorità di garanzia e di vigilanza. La legge ne stabilisce la durata del mandato, i requisiti di eleggibilità e le condizioni di indipendenza.

Le Autorità riferiscono alle Camere sui risultati dell'attività svolta.

ART. 111.

La legge può istituire l'ufficio del Difensore civico quale organo di garanzia nei rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione.

PAGINA BIANCA

Il Difensore Civico

Relazione attività anno 1998



Allegato 2a

**Testo Unificato delle proposte di legge
nn. 619 ed abb.
"Norme in materia di difensore Civico"**

PAGINA BIANCA

I COMMISSIONE PERMANENTE
(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)

**TESTO UNIFICATO
DELLE
PROPOSTE DI LEGGE NN. 619 ed abb.**

“Norme in materia di difensore civico”

PAGINA BIANCA

capo I
NORME GENERALI

- Art. 1. *(Ufficio del difensore civico)*
Art. 2. *(Principi dell'azione del difensore civico)*
Art. 3. *(Soggetti destinatari)*
Art. 4. *(Status del difensore civico)*

capo II
DIFENSORE CIVICO NAZIONALE

- Art. 5. *(Ufficio del difensore civico nazionale)*
Art. 6. *(Requisiti, incompatibilità ed indennità)*
Art. 7. *(Relazione annuale)*

capo III
DIFENSORE CIVICO REGIONALE E LOCALE

- Art. 8. *(Difensore civico regionale)*
Art. 9. *(Difensore civico locale).*

capo IV
FUNZIONI DEL DIFENSORE CIVICO

- Art. 10. *(Funzioni di sollecitazione e di impulso).*
Art. 11. *(Istruzione).*
Art. 12. *(Conclusione dei procedimenti di sollecitazione e di impulso).*
Art. 13. *(Funzioni di composizione di controversie e rapporti con i ricorsi giurisdizionali).*
Art. 14. *(Sanzioni).*

capo V
ENTRATA IN VIGORE E NORME TRANSITORIE

- Art. 15. *(Entrata in vigore).*
Art. 16. *(Norma transitoria)*

PAGINA BIANCA

NORME IN MATERIA DI DIFENSORE CIVICO**(Testo unificato A.C. 619 e abb.)**

**Testo degli artt. 1-5 approvati nella seduta della I Commissione in sede referente del 9
settembre 1998**

capo I**NORME GENERALI****Art. 1.***(Ufficio del difensore civico)*

1. **Al fine di rafforzare e completare il sistema di tutela e di garanzia della persona nei confronti delle pubbliche amministrazioni e di assicurare e promuovere il pieno rispetto dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, è istituito, ai diversi livelli istituzionali, secondo i rispettivi ordinamenti, il difensore civico. Il difensore civico collabora con le organizzazioni di difesa civica.**
2. **Il difensore civico, ferme le competenze attribuite dalla legge alle autorità di garanzia e di vigilanza, agli organi di controllo e all'autorità giurisdizionale, esercita le funzioni di cui alla presente legge.**
3. **L'ufficio del difensore civico, ai diversi livelli istituzionali nei quali è istituito, gode di autonomia amministrativa e contabile secondo le norme dei rispettivi ordinamenti.**

Art. 2.

(Principi dell'azione del difensore civico)

1. Il difensore civico esercita la sua attività in piena autonomia di giudizio ed indipendenza e non è soggetto ad alcuna forma di controllo gerarchico o funzionale.
2. Il difensore civico è tenuto a ricevere ciascuna segnalazione o istanza presentate al suo ufficio indipendentemente dalla propria competenza. Qualora il difensore civico valuti la propria incompetenza rispetto a segnalazioni o istanze presentate, provvede ad inviarle all'ufficio competente, dandone contemporanea comunicazione all'interessato.
3. Il difensore civico interviene a difesa del cittadino, a seguito di segnalazioni o istanze presentate da cittadini ovvero da formazioni sociali nelle quali questi sono organizzati o su **specificata segnalazione degli organi di informazione**, a tutela di interessi singoli, collettivi o diffusi, al fine di garantire legalità, trasparenza, efficienza, efficacia ed equità nell'azione di uffici e servizi, anche in attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241.
4. In ogni atto notificato al destinatario è indicata la possibilità di rivolgersi al difensore civico. Le pubbliche amministrazioni hanno l'obbligo, in ogni atto di comunicazione o pubblicizzazione, di informare i destinatari della facoltà di rivolgersi al difensore civico.
5. **Il difensore civico non può intervenire in questioni concernenti il rapporto d'impiego o di lavoro con gli enti di cui all'articolo 3.**
6. Al difensore civico è affidata la vigilanza su quei settori delle pubbliche amministrazioni e su quelle strutture che svolgono compiti ed erogano servizi nei confronti di particolari categorie di soggetti in condizione di disagio personale e sociale, al fine di verificare che l'attività svolta nei loro confronti sia improntata a criteri di umanità, sollecitudine, ragionevolezza ed equità. Il difensore civico segnala alle autorità competenti modi e tempi necessari per rimuovere le omissioni e le inefficienze riscontrate ed informando, nei casi di particolare gravità, l'opinione pubblica in ordine alle disfunzioni rilevate e ai rimedi proposti.

Art. 3.

(Soggetti destinatari)

1. Il difensore civico nazionale esercita le sue funzioni nei confronti di:

- a) amministrazioni statali centrali, **con esclusione di quelle che operano nei settori della difesa, della sicurezza pubblica e della giustizia;**
- b) aziende statali;
- c) enti pubblici non territoriali sottoposti alla vigilanza dello Stato;
- d) concessionari di pubblici servizi di ambito territoriale nazionale o sovraregionale;
- e) soggetti pubblici e privati che comunque gestiscono servizi di ambito territoriale nazionale o sovraregionale.

1. Il difensore civico regionale esercita le sue funzioni nei confronti di:

- a) amministrazioni regionali;
- b) aziende regionali;
- c) enti pubblici non territoriali sottoposti alla vigilanza delle Regioni;
- d) concessionari di pubblici servizi di ambito territoriale regionale.
- e) amministrazioni statali periferiche, **con esclusione di quelle che operano nei settori della difesa, della sicurezza pubblica e della giustizia,** ed altre organizzazioni di cui al comma 1, limitatamente all'attività da esse svolta in ambito regionale.

1. Il difensore civico locale esercita le sue funzioni nei confronti di:

- a) province, comuni, comunità montane ed altri enti locali;
- b) aziende provinciali, comunali ed intercomunali, consorzi pubblici locali ed istituzioni;
- c) enti pubblici non territoriali sottoposti alla vigilanza provinciale o comunale;
- d) concessionari di pubblici servizi di ambito territoriale locale;
- e) soggetti pubblici e privati che comunque gestiscono servizi di ambito territoriale locale.

Art. 4.*(Status del difensore civico)*

1. Il difensore civico, se è dipendente da una pubblica amministrazione, è collocato in aspettativa senza assegni per l'intera durata del mandato e non può conseguire promozioni se non per anzianità.
2. *(soppresso)*

art. 4-bis

1. Il mandato del difensore civico nazionale è di quattro anni ed è rinnovabile una sola volta.
2. Le province e i comuni disciplinano nei rispettivi statuti e regolamenti la durata del mandato dei difensori civici locali.

capo II
DIFENSORE CIVICO NAZIONALE

Art. 5.

(Ufficio del difensore civico nazionale)

1. L'ufficio del difensore civico nazionale è composto:
 - a) dal difensore civico nazionale;
 - b) dai difensori civili aggiunti.
1. *Il difensore civico nazionale è nominato dal Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente della Camera dei Deputati e del Presidente del Senato della Repubblica.*
2. *Il difensore civico nazionale nomina, sentiti i Presidenti della Camera e del Senato, sei difensori civili aggiunti, cui possono essere affidati specifici settori di competenza.*
3. *In caso di assenza o di impedimento temporaneo del difensore civico nazionale le funzioni vicarie sono svolte dal difensore civico aggiunto delegato o, in mancanza di questo, dal più anziano di età.*
4. *All'ufficio del difensore civico nazionale sono assegnati dipendenti dello Stato e di altre amministrazioni pubbliche, collocati fuori ruolo nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, il cui servizio presso il medesimo ufficio è equiparato ad ogni effetto di legge a quello prestato nelle rispettive amministrazioni di provenienza. Il relativo contingente è determinato in misura non superiore a trenta unità, su proposta del difensore civico nazionale, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con i ministri del Tesoro e della Funzione pubblica, entro novanta giorni dalla data di nomina del difensore civico nazionale.*
5. *Le spese di funzionamento dell'ufficio del difensore civico nazionale sono poste a carico di un fondo stanziato a tale scopo nel bilancio dello Stato e iscritto in apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero del Tesoro. Il rendiconto della gestione finanziaria è soggetto al controllo della Corte dei conti.*
6. *Le norme concernenti l'organizzazione ed il funzionamento dell'ufficio del difensore civico nazionale sono adottate con regolamento emanato con decreto del Presidente della Repubblica, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e su parere dello stesso difensore civico nazionale.*

Art. 6.*(Requisiti, incompatibilità ed indennità)*

1. Il difensore civico nazionale è scelto fra i cittadini che, in possesso dei requisiti per essere eletti senatori, diano prova, sulla base di un documentato *curriculum*, per il prestigio personale e l'attività precedentemente svolta, di competenza in materia giuridico-amministrativa, di competenza e di esperienza nel campo della tutela dei diritti dei cittadini, di conoscenza delle pubbliche amministrazioni e di massima garanzia di moralità e di obiettività.
2. I difensori civici aggiunti devono possedere gli stessi requisiti richiesti per il difensore civico nazionale.
3. L'ufficio del difensore civico nazionale e dei suoi aggiunti è incompatibile con qualsiasi altro impiego pubblico o privato, professione, attività imprenditoriale o carica, anche elettiva. **Il difensore civico e i suoi aggiunti, per tutto il periodo del mandato, non possono essere iscritti a partiti politici, né svolgere attività politiche.**
4. Al difensore civico nazionale è riconosciuta una indennità di carica pari a quella spettante ai membri della Camera dei Deputati. Ai difensori civici aggiunti è riconosciuta una indennità di carica pari all'80 per cento dell'indennità spettante al difensore civico nazionale.

Art. 7.*(Relazione annuale)*

1. Il difensore civico nazionale, tenendo anche conto delle informazioni raccolte dai difensori civici regionali e locali, redige e trasmette, entro il 30 giugno di ogni anno ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio dei ministri una relazione sull'attività complessivamente svolta con riferimento agli accertamenti espletati, ai risultati conseguiti, alle disfunzioni riscontrate, ai rimedi normativi o organizzativi ritenuti utili o necessari. In casi di particolare gravità ed urgenza può essere presentata una relazione straordinaria.
2. Il difensore civico nazionale dà conto periodicamente, tramite la stampa e gli altri mezzi di comunicazione sociale, dei contenuti più rilevanti della propria attività, avvalendosi, se del caso, di mezzi e strumenti posti a disposizione della Presidenza del Consiglio dei ministri, anche ai sensi dell'articolo 11-bis del decreto legge 27 agosto 1993, n. 323, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 ottobre 1993, n. 422. A tal fine può richiedere l'accesso radiofonico e televisivo. Può altresì rendere pubbliche singole questioni, nel rispetto delle eventuali esigenze di riservatezza delle persone coinvolte.

capo III
DIFENSORE CIVICO REGIONALE E LOCALE

Art. 8.

(Difensore civico regionale).

1. Ogni regione istituisce l'ufficio del difensore civico regionale.
2. All'istituzione del difensore civico le regioni provvedono con apposita legge che stabilisce l'organizzazione, la copertura finanziaria dell'ufficio e le modalità di funzionamento nell'ambito dei principi fondamentali posti dalla presente legge. Le modalità di nomina del difensore civico regionale sono stabilite dalla legge regionale in modo da garantire l'imparzialità dell'organo.
3. La legge regionale stabilisce l'indennità per il difensore civico, la quale non può essere superiore al trattamento economico complessivo corrispondente a quello di componente del Consiglio regionale; può inoltre prevedere l'istituzione di difensori civili aggiunti e stabilisce altresì le dimensioni massime della dotazione organica e le modalità di reperimento del personale.
4. La legge regionale stabilisce i requisiti e le incompatibilità del difensore civico regionale, in armonia con i principi stabiliti dalla presente legge.

Art. 9.

(Difensore civico locale).

1. Le province istituiscono l'ufficio del difensore civico locale.
2. I comuni con popolazione superiore ai 50 mila abitanti e le comunità montane istituiscono l'ufficio del difensore civico locale.
3. L'istituzione dell'ufficio, l'organizzazione, il funzionamento, l'organico e le modalità di elezione del difensore civico sono stabilite dallo statuto e dai regolamenti dell'ente locale, nell'ambito delle norme di cui alla presente legge.
4. I comuni con popolazione non superiore ai 50 mila abitanti si possono convenzionare fra loro, fino a raggiungere la soglia di 50 mila abitanti, per l'istituzione di un comune ufficio del difensore civico. In mancanza di convenzione, nell'ambito territoriale di tali comuni opera l'ufficio del difensore civico locale istituito dalle amministrazioni provinciali. Nei territori montani opera l'ufficio del difensore civico costituito dalla comunità montana.
5. Il difensore civico locale deve possedere i medesimi requisiti del difensore civico nazionale ed è soggetto alle medesime incompatibilità, limitatamente all'ambito di competenza.
6. Le province si convenzionano con i comuni aventi popolazione superiore ai 100 mila abitanti per stabilire modalità di coordinamento dei rispettivi uffici.
7. Il regolamento provinciale o comunale stabilisce l'eventuale istituzione del difensore civico locale aggiunto, definendone il numero. Il difensore civico aggiunto può operare, in base a quanto stabilisce il regolamento, sia per uno specifico settore di competenza, sia per un determinato ambito territoriale.
8. Il regolamento provinciale o comunale stabilisce l'indennità del difensore civico locale che non può comunque in nessun caso superare l'indennità massima stabilita per i membri della giunta del rispettivo ente locale ovvero dell'ente locale avente popolazione equivalente a quello dell'associazione intercomunale.
9. L'articolo 8 della legge 8 giugno 1990, n. 142, è abrogato.

capo IV
FUNZIONI DEL DIFENSORE CIVICO

Art. 10.

(Funzioni di sollecitazione e di impulso).

1. Le funzioni di sollecitazione e di impulso nei confronti delle pubbliche amministrazioni sono esercitate sia su richiesta dei soggetti interessati sia d'ufficio e si concludono con specifiche raccomandazioni dirette alle pubbliche amministrazioni stesse. Il difensore civico compie i controlli di legittimità sugli atti degli enti locali previsti dalla legge 15 maggio 1997, n. 127.
2. Il difensore civico può intervenire su istanza o segnalazione di qualsiasi soggetto, anche se minore, interdetto o inabilitato, nonché enti pubblici o privati e formazioni sociali. L'istanza non è soggetta ad alcuna formalità particolare, è esente da imposta di bollo e può essere presentata a qualsiasi difensore civico operante sul territorio della Repubblica.
3. Il difensore civico interviene qualora rilevi casi di cattiva amministrazione nell'attività svolta dai soggetti di cui all'articolo 3 della presente legge.
4. Il difensore civico, nei limiti della propria competenza, può svolgere indagini relative al rispetto dei principi di legalità, trasparenza, efficienza, efficacia ed equità su tutti i settori delle pubbliche amministrazioni, segnalando agli organi competenti le disfunzioni relative e suggerendo le opportune modifiche da apportare in sede legislativa, regolamentare o organizzativa.
5. **Il difensore civico trasmette le istanze relative a casi di cattiva amministrazione imputabili agli organi comunitari al mediatore europeo, dandone contestualmente notizia al soggetto che ha presentato l'istanza.**
6. Il difensore civico regionale e locale può promuovere e presentare azioni e ricorsi giurisdizionali a tutela di interessi collettivi o diffusi afferenti alle comunità presso le quali svolge il suo ufficio.
7. Il difensore civico può richiedere all'autorità giudiziaria di essere informato dell'eventuale inizio del procedimento penale relativamente a questioni dal medesimo segnalate. L'autorità giudiziaria informa il difensore civico della richiesta di archiviazione del procedimento penale.

Art. 11.

(Istruzione).

1. Il difensore civico, ravvisata l'esigenza di intervenire, richiede informazioni o chiarimenti sull'atto o sul comportamento oggetto del suo intervento.
2. In caso di mancata risposta alle informazioni o ai chiarimenti richiesti o qualora non li ritenga sufficienti, il difensore civico può:
 - a) accedere a qualsiasi ufficio dei soggetti di cui all'articolo 3;
 - b) esaminare ed ottenere il rilascio di copia in carta libera ed in esenzione da diritti d'ufficio di qualunque documento relativo all'oggetto del proprio intervento, senza i limiti del segreto d'ufficio, anche qualora si tratti di documenti sottratti all'accesso in attuazione dell'articolo 24, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241, salvi i limiti previsti per il diritto d'accesso ai documenti coperti da segreto di Stato ai sensi dell'articolo 12 della legge 24 ottobre 1977, n. 801;
 - c) convocare, con congruo preavviso, il responsabile del procedimento o dell'ufficio competente per esaminare congiuntamente la pratica;
 - d) convocare, con congruo preavviso, il responsabile del comportamento per avere i chiarimenti necessari;
 - e) promuovere l'attivazione della conferenza dei servizi o dell'accordo di programma, nell'ipotesi in cui la normativa prevede che ciò possa avvenire ad iniziativa dei privati.
1. Qualora ne ravvisi l'opportunità, il difensore civico può convocare congiuntamente o separatamente le parti per tentare un'azione di mediazione sino al raggiungimento e alla formalizzazione dell'accordo.
2. Il difensore civico è tenuto al segreto su quanto acquisito sulla base di atti esclusi dal diritto d'accesso ai sensi dell'articolo 24, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché su atti segreti o comunque riservati.

Art. 12.

(Conclusione dei procedimenti di sollecitazione e di impulso)

1. Il difensore civico, esaurita l'istruttoria, formula i suoi rilievi alla pubblica amministrazione interessata.
2. Il funzionario o l'organo competente può accogliere le richieste del difensore civico nel termine stabilito dalla legge o da lui indicato; in caso contrario è tenuto a comunicare al difensore civico gli elementi di fatto e di diritto in base ai quali ha ritenuto di non accogliere, anche in parte, le sue osservazioni.
3. Qualora le valutazioni del difensore civico in tutto o in parte non siano state recepite nel provvedimento conclusivo del procedimento, se ne deve dare adeguata motivazione.
4. In caso di inerzia della pubblica amministrazione il difensore civico può richiedere all'autorità competente la nomina di un commissario *ad acta*, qualora si tratti di atti dovuti, illegittimamente omessi. Nei casi previsti dalla legge ovvero quando per ulteriore inerzia l'autorità competente ometta la nomina del commissario *ad acta* nei tempi fissati dalla richiesta, il difensore civico, previa ulteriore diffida, procede alla nomina di un proprio commissario *ad acta*, definendo il termine massimo entro cui il provvedimento deve essere emanato. Le spese relative all'azione del commissario nominato dal difensore civico sono a carico dell'ente inadempiente.
5. Qualora il difensore civico, sollecitato da un'istanza, ritenga che nell'applicazione delle norme di legge o delle disposizioni regolamentari si dia luogo a un'ingiustizia, può suggerire al soggetto chiamato in causa le soluzioni che consentano di regolare secondo giustizia il caso del richiedente e proporre all'autorità competente le misure che egli giudichi atte a porvi rimedio, nonché suggerire le opportune modifiche alle disposizioni legislative o regolamentari.
6. Il difensore civico comunica l'esito dell'intervento all'interessato, indicando le eventuali iniziative che egli può intraprendere in sede amministrativa o giurisdizionale.

Art.13.

(Funzioni di composizione di controversie e rapporti con i ricorsi giurisdizionali)

1. La funzione di composizione dei conflitti è finalizzata sia a tutelare i cittadini nei confronti delle pubbliche amministrazioni sia a ridurre il contenzioso esistente presso gli organi giurisdizionali e si esplica mediante l'azione di mediazione tra le parti in lite.
2. Qualora l'istanza al difensore civico abbia ad oggetto un atto amministrativo suscettibile di impugnazione giurisdizionale, essa deve essere presentata dai soggetti interessati entro trenta giorni dalla notificazione o comunicazione in via amministrativa dell'atto. È comunque fatta salva la facoltà di proporre, anche oltre il predetto termine, istanza ai sensi dell'articolo 10 della presente legge.
3. La competenza dell'ufficio del difensore civico si determina sulla base dell'efficacia degli atti amministrativi suscettibili di impugnazione giurisdizionale. È competente il difensore civico nazionale per gli atti amministrativi ad efficacia nazionale o pluriregionale; è competente il difensore civico, regionale o locale, per gli atti amministrativi con efficacia limitata ai rispettivi ambiti territoriali.
4. L'ufficio del difensore civico provvede alla immediata comunicazione dell'istanza all'amministrazione che ha emanato l'atto, nonché agli altri soggetti, individuabili sulla base dell'atto impugnato, nei confronti dei quali l'atto produce effetti vantaggiosi o pregiudizievoli. Contestualmente, il difensore civico convoca il rappresentante dell'amministrazione cui è imputato l'atto e i soggetti interessati al fine di promuovere una soluzione consensuale della controversia. L'accordo, ai sensi dell'articolo 11, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n.241, è verbalizzato dal difensore civico ed è immediatamente esecutivo.
5. Il difensore civico può disporre, d'ufficio o su istanza di parte, la sospensione cautelare dell'atto per un periodo non superiore a trenta giorni, e, in caso di omissione di atti da parte dell'Amministrazione, nomina un commissario *ad acta* per l'adozione di essi.
6. Nelle ipotesi disciplinate dal presente articolo la presentazione di una istanza al difensore civico sospende il decorso dei termini per la proposizione di ricorsi giurisdizionali fino a conclusione del procedimento dinanzi al difensore civico e, comunque, per un termine massimo di sei mesi.
7. In caso di pluralità di persone interessate, i rapporti tra i ricorsi giurisdizionali e l'istanza al difensore civico di cui al presente articolo è disciplinata ai sensi dell'articolo 20 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034. Gli interessati hanno comunque facoltà di rivolgersi al difensore civico ai sensi dell'articolo 9 della presente legge.

Art. 14.*(Sanzioni).*

1. I destinatari degli interventi del difensore civico sono tenuti ad agevolare il compito del difensore civico stesso.
2. **Il difensore civico, in caso di mancata collaborazione da parte dei funzionari interpellati segnala il fatto all'amministrazione di appartenenza al fine dell'adozione di eventuali provvedimenti disciplinari, secondo le norme stabilite dai diversi ordinamenti e secondo quanto disposto dalle norme contrattuali.**
3. **L'organo competente ad attivare il procedimento disciplinare vi provvede, salvo che, entro trenta giorni dal ricevimento della richiesta del difensore civico, questi non gli comunichi la richiesta di archiviazione con atto motivato.**
4. L'esito del procedimento disciplinare è comunicato al difensore civico.

capo V
ENTRATA IN VIGORE E NORME TRANSITORIE

Art. 15.

(Entrata in vigore).

1. La presente legge entra in vigore tre mesi dopo il giorno della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.

Art. 16

(Norma transitoria)

1. Le regioni, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, adeguano il proprio ordinamento ai principi fondamentali contenuti nella presente legge.
2. Qualora, dopo il termine di cui al comma 1, la regione permanga priva di legge sul difensore civico, il presidente del consiglio regionale nomina il difensore civico regionale che opera come tale, sino alla nomina del difensore civico regionale conseguente all'attuazione della legge regionale nel frattempo entrata in vigore, secondo i criteri e le modalità che la presente legge stabilisce per il difensore civico nazionale.
3. Qualora, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il consiglio dell'ente locale non abbia approvato o modificato il proprio statuto e il proprio regolamento del difensore civico per adeguarlo ai principi della presente legge, il difensore civico regionale nomina a tal fine un commissario *ad acta* che provvede in via sostitutiva entro 60 giorni dalla nomina. Qualora il consiglio regionale o il consiglio dell'ente locale non nomini il difensore civico entro i termini stabiliti dai rispettivi ordinamenti ovvero non nomini il proprio primo difensore civico, il presidente del rispettivo consiglio provvede in via sostitutiva alla nomina del difensore civico che resta in carica sino alla nomina del difensore civico da parte del competente organo.
4. Nei comuni con popolazione non superiore a 100 mila abitanti nei quali l'ufficio del difensore civico è stato costituito ed è operante in data anteriore all'entrata in vigore della presente legge, l'ufficio medesimo esercita le funzioni previste dalla presente legge sino alla costituzione dell'ufficio comune di cui all'articolo 9, comma 4, che deve avvenire entro un anno.

Il Difensore Civico

Relazione attività anno 1998



Allegato 2b

**Considerazioni dei
"Difensori Civici delle Regioni e Province
Autonome"
"Quale futuro per il Difensore civico in Italia"
Bologna 21 maggio 1998**

PAGINA BIANCA

QUALE FUTURO PER IL DIFENSORE CIVICO IN ITALIA

Considerazioni dei Difensori civici delle Regioni Abruzzo, Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia, Marche, Toscana, Veneto e delle Province autonome di Trento e Bolzano a seguito dell'audizione svoltasi in data 12 maggio 1998 su "Testo Unificato delle proposte di legge n. 619 ed abbinate - Istituzione del Difensore civico" presso la I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati.

1. Ragioni di una proposta

I Difensori civici delle Regioni Abruzzo, Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia, Marche, Toscana, Veneto e delle Province autonome di Trento e Bolzano, nel valutare il Testo Unificato delle proposte di legge 619 ed abb. (29.4.1998), anche come testimonianza del significato delle pluriennali esperienze regionali di difesa civica, richiamano:

- il documento del Coordinamento dei Difensori civici regionali per un progetto di legge, approvato il 9.7.1996;
- il documento del Coordinamento dei Difensori civici regionali presentato il 20 febbraio 1997 nel corso dell'audizione con il Comitato per le Garanzie della Commissione Bicamerale per le Riforme Costituzionali (all. 1 e 2).

In essi sono rappresentate le ragioni per cui i Difensori civici regionali e delle Province autonome di Trento e Bolzano apprezzano l'iniziativa parlamentare e la ricerca volte a dare una disciplina legislativa generale e di principio all'istituto di difesa civica; e sono individuati i criteri fondamentali a cui, sulla scorta sia dei parametri di riferimento europei ed internazionali che delle esperienze compiute, dovrebbe richiamarsi tale disciplina.

In particolare i sottoscritti vogliono qui ribadire:

1. la rilevanza di una scelta politico-istituzionale che pone a disposizione della persona forme di aiuto e di tutela amichevoli per la risoluzione non giurisdizionale dei contenziosi con la pubblica amministrazione;
2. l'utilità di una legge statale che fissi i caratteri generali, le prerogative e i limiti dell'istituto, onde dare ad esso i caratteri di certezza istituzionale e farne un riferimento preciso per ciascuna persona e verso tutte le pubbliche amministrazioni;
3. la necessità di ideare per l'istituto un ordinamento ed una presenza diffusa e generalizzata ispirati ai principi di sussidiarietà, autonomia e federalismo sia per dare coerente corrispondenza all'evoluzione che va

assumendo la forma dello Stato e della pubblica amministrazione, sia perchè è dalle Regioni e dagli Enti locali che è partita l'esperienza di questa nuova forma di tutela e di partecipazione, sia infine perchè si tratta di un istituto-servizio che ha la sua ragion d'essere ed origine proprio dal basso, nella prossimità della esigenza e della domanda di una persona, nella centralità della comunità e del territorio ed ha come sua essenziale finalità proprio la persona.

2. CONTENUTI E VALORI DI UNA LEGGE SUL DIFENSORE CIVICO

I Difensori civili sottoscritti ritengono perciò che la legge in corso di formulazione debba caratterizzarsi per la sua essenzialità e quindi disciplinare esclusivamente:

- a) i principi sulla finalità dell'istituto e sulle sue funzioni, nonchè la sua collocazione istituzionale rispetto alle assemblee elettive, agli organi di governo e di amministrazione, al sistema della giurisdizione;
- b) il superamento della facoltatività con il contestuale affidamento alla responsabilità di autonoma determinazione legislativa e statutaria sulle scelte in ordine alla disciplina dell'istituto ai diversi

- livelli istituzionali e alle modalità organizzative che garantiscano un'offerta di servizio generalizzata, efficiente, efficace e di qualità;
- c) l'autocoordinamento come metodo per l'integrazione del sistema;
 - d) le prerogative atte ad assicurare l'efficacia dell'azione del Difensore civico;
 - e) i raccordi con le disposizioni generali, riservate alla legislazione statale, sul procedimento amministrativo e sul relativo contenzioso in sede giurisdizionale;
 - f) l'istituzione del Difensore civico nazionale per le sole ed esclusive competenze amministrative residue alle amministrazioni centrali dello stato;
 - g) il potere di autorganizzazione riconosciuto al Difensore civico.

La disciplina degli aspetti sopra elencati deve ispirarsi a tre criteri fondamentali:

il riferimento all'esperienza internazionale - come definita negli indirizzi approvati nei massimi consessi e anche recentemente ribaditi, nella risoluzione 48/134 del 20 dicembre 1993, dall'assemblea generale delle Nazioni Unite e, in ambito europeo, nella raccomandazione (97)14 del 30 settembre 1997 dal comitato dei ministri del Consiglio

d'Europa - secondo la quale il Difensore civico è promotore dei diritti umani, catalizzatore di dialogo tra persone e pubbliche amministrazioni, tutore in forma non giurisdizionale dei diritti e degli interessi degli interlocutori di tutte le istituzioni e strutture che esercitano poteri pubblici, sollecitatore di atti di riforma;

la specificità della missione del Difensore civico rispetto sia a chi esercita responsabilità di amministrazione, anche con funzioni di controllo interno o esterno, sia a chi esercita responsabilità di giurisdizione;

il riconoscimento delle autonome sedi di disciplina legislativa (regioni e province autonome) e statutaria (province e comuni) circa l'ordinamento dei rispettivi Difensori civici, anche per quanto attiene ai necessari raccordi di sistema.

In tale visione non trova posto la costituzione di una specie di "ordine", precariamente riferibile alle istituzioni elettive, quasi fosse una magistratura parallela a quelle già esistenti o un corpo professionale più o meno gerarchicamente ordinato, fatalmente destinato ad avvitarsi in logiche burocratiche e corporative; così come non trovano posto strutture

centralizzate con funzioni di rappresentanza dei Difensori civici o con compiti gestionali sotto alcun profilo (finanziario, organizzativo e della comunicazione).

3. Valutazioni sul Testo Unificato delle proposte di legge n. 619 ad abb.

Pertanto i Difensori civici citati considerano positivamente l'articolato nelle parti, pur bisognevoli di miglioramenti nella formulazione, che concernono:

1. l'identificazione della missione del Difensore civico nell'esercizio delle funzioni di "composizione delle controversie e promozione di atti di riforma".

Ritengono invece sia da escludere l'impiego del sostantivo "controllo", sia per evitare alla radice difficoltà di interpretazione e d'azione, sia per qualificare la funzione tipica del Difensore civico (che è di accertamento, di valutazione e di sollecitazione verso gli atti ed i comportamenti della pubblica amministrazione) rispetto alle molte altre già legislativamente definite ed operanti; sia per rimuovere le perplessità e riserve, già evidenziate in occasione dell'approvazione della legge 127/97 (articolo 17, commi 39 e 45) e relative

all'attribuzione al Difensore civico di compiti in materia di controlli di legittimità, che non possono essere considerati pertinenti con la peculiare funzione del Difensore civico, quale risulta anche dall'esperienza internazionale.

2. Il conferimento dei poteri istruttori e di "peculiari poteri di vigilanza" al Difensore civico nei confronti delle amministrazioni e delle strutture che operano verso i soggetti deboli (art. 10, quinto comma).
3. L'attribuzione di prerogative più incisive ed efficaci in capo al Difensore civico verso le pubbliche amministrazioni o i loro operatori inadempienti o non collaborativi (artt. 11 e 14).
4. L'individuazione del ruolo e delle possibili azioni del Difensore civico in relazione all'attività degli organi della giurisdizione amministrativa (art. 12).

L'esame puntuale dell'articolato induce infine ad evidenziare le sottoillustrate più specifiche valutazioni conseguenti agli orientamenti generali già esplicitati.

Titolo

Sembra più appropriata al contenuto e rispettosa delle realtà già esistenti e consolidate l'espressione: "Norme in materia di Difensore civico".

Avvertenza

Nell'articolato l'espressione "difensori civici regionali" va sempre sostituita con "difensori civici delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano".

Art. 1

- c. 1: Va recuperato il concetto di promozione e tutela dei diritti umani;
- c. 2: non si tratta di un "ufficio" che si "articola", ma di un sistema che si costituisce con meccanismi di raccordo tra realtà autonome;
- c. 3: vanno comprese anche le funzioni degli organi di controllo esterni e quelle della giurisdizione;
- c. 4: le funzioni del Difensore civico sono più correttamente declinate con la seguente formulazione: "funzioni di valutazione e sollecitazione su atti e comportamenti delle pubbliche amministrazioni, funzioni di composizione delle controversie, funzioni di promozione di atti di riforma"; va anche introdotto il concetto di "suggerimenti per il buon andamento" della pubblica amministrazione.

Art. 2

Da sopprimere. Il coordinamento va riconosciuto come dimensione dell'autorganizzazione e non consistere di membri elettivi.

La questione del finanziamento del servizio svolto dai Difensori civici è da risolvere diversamente. Per svolgere le loro funzioni devono contare sui finanziamenti che saranno opportunamente previsti nei bilanci dei rispettivi enti, a copertura delle spese per il personale, per le strutture, per le attrezzature, per la gestione, ecc., mentre il bilancio dello stato dovrà garantire la copertura degli oneri necessari per l'espletamento dell'attività svolta per conto delle amministrazioni dello Stato. Sulla congruità degli stanziamenti ciascun Difensore civico esprimerà le proprie valutazioni in sede di relazione annuale.

Art. 3

- c. 1: Sostituire "libertà" con "autonomia di giudizio";
- c. 4: va completato nel senso di prevedere che le amministrazioni hanno l'obbligo, in ogni atto di comunicazione o di pubblicizzazione, di informare i destinatari circa la facoltà che hanno di rivolgersi al Difensore civico;
- c. 5: anche in considerazione del fatto che alcune leggi regionali disciplinano diversamente la materia

pare opportuno salvaguardare l'autonoma determinazione legislativa di ciascuna Regione; Inoltre già qui si deve prevedere che il Difensore civico può agire anche di propria iniziativa, non solo su richiesta.

Art. 4

- c. 1: dopo la parola "funzioni" aggiungere le parole "di norma";
- c. 2: le lettere a), b), c), d), e) sono soppresse e le lettere f), g), h), i) diventano, rispettivamente, le lettere a), b), c), d);
- dopo la nuova lettera d) aggiungere:
- "e) amministrazioni statali periferiche;
- f) soggetti di cui al precedente primo comma per quanto funzionale alla conclusione di interventi di competenza del Difensore civico regionale a norma delle lettere a), b), c), d), e) del presente comma".

Art. 5

Non è chiara la ratio circa l'istituto dell'"aggiunto", che comunque sarebbe da nominare con la stessa procedura utilizzata per il Difensore civico nazionale. Mentre si tace riguardo la struttura operativa della quale il Difensore civico nazionale si avvale.

Sembra invece necessario introdurre una norma di carattere generale sul potere di autorganizzazione da riconoscere a ciascun Difensore civico.

Art. 6

Vanno previste norme sullo status giuridico del Difensore civico, comprese le forme di aspettativa, in analogia a quanto stabilito, nei rispettivi ordinamenti, per i membri del Parlamento e per i membri degli organi regionali, provinciali, comunali.

Ci si riferisce a quanto disposto dall'art. 88 del T.U. delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati (art. 4, legge 31.10.1965, n. 1261) e dalla legge n. 816/1985 e successive modificazioni.

Va prevista una norma di salvaguardia dell'eventuale maggior favore, conseguente a questa disciplina, per i Difensori civici in attività all'entrata in vigore della legge qui in esame.

Potrebbe essere utilmente individuata una parametrizzazione per indicare l'entità minima dell'indennità da corrispondere al Difensore civico ai diversi livelli.

Art. 7-8

In ragione degli orientamenti fondamentali enunciati nella parte iniziale di questo documento si ritiene di

dover trattare unitamente la materia considerata nei due articoli.

La disciplina puntuale e specifica, ivi prevista per l'istituzione e la nomina del Difensore civico regionale (in larga parte delle Regioni già istituito) e del Difensore civico locale configura una impostazione che ignora le consistenti esperienze già maturate dalle Regioni e dalle Province autonome a tale riguardo, nonché la crescente consapevolezza culturale ed istituzionale della propria autonomia, acquisita da tempo delle Regioni e dagli Enti locali. In sostanza configura una invasione delle competenze attribuite alle Regioni e agli Enti locali già oggi, a costituzione vigente, e si pone in netto contrasto con il progetto di riforma costituzionale.

Una soluzione più idonea è data dalla formula, più sintetica, secondo la quale alla istituzione e alla nomina del Difensore civico regionale, provinciale e comunale provvedono i rispettivi enti secondo il proprio ordinamento e nell'ambito dei criteri generali di cui alla presente legge. Ma ciò impone ancora una volta che essa si configuri davvero come legge di principi.

Secondo questa logica sono in ogni caso da escludere: il richiamo alla "previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni" (art. 7, 4° comma) e l'attribuzione all'ufficio

di coordinamento nazionale di un potere sostitutivo e commissariale (art. 7, 6° comma e art. 8, 10° comma). Peraltro si è già proposta la soppressione di detto ufficio.

Ulteriormente suscita perplessità la scelta di declinare il Difensore civico locale in chiave prevalentemente "provinciale" e con una soglia minima di riferimento pari a 100.000 abitanti.

A tal riguardo - condividendo il presupposto di individuare soglie di organizzazione ottimale del servizio, anche a seguito delle difficoltà riscontrate nell'attuazione dell'art. 8 della legge 142/90 e senza peraltro mortificare la facoltà di provvedervi da parte di ogni singolo comune - sembra più plausibile assumere come base di riferimento la soglia dei 50.000 abitanti ed appare preferibile utilizzare (a fianco del Difensore civico comunale per i Comuni al di sopra dei 50.000 abitanti) la forma delle collaborazioni associative tra Enti locali, per raggiungere la dimensione demografica più congrua, anziché quella della nomina del Difensore civico provinciale con la "partecipazione diretta dei comuni", modalità, peraltro, di ardua praticabilità. Potrebbe anche essere prevista, fermo l'obbligo di istituzione, la facoltà di opzione tra le due formule per i comuni con popolazione compresa tra i 25.000 e i 50.000 abitanti.

Un'ulteriore soluzione intesa a favorire in concreto la più ampia estensione del servizio è data dalla possibilità per ciascun ente di affidare l'esercizio della difesa civica ad un Difensore civico di altro ente mediante convenzionamento.

L'esigenza di creare le condizioni che assicurino l'effettivo esercizio del diritto a fruire della tutela del Difensore civico, servizio necessario, suggerisce le seguenti ipotesi in tema di "poteri sostitutivi" (art. 3, 6° c. e art. 8, 10° c.).

Qualora il consiglio regionale non approvi la legge di ordinamento del Difensore civico regionale entro i termini previsti dalla legge qui in esame: il presidente del consiglio regionale è tenuto a nominare il Difensore civico regionale, che opera come tale sino alla nomina del Difensore civico regionale conseguente all'attuazione della legge regionale nel frattempo entrata in vigore, secondo i criteri e le modalità che la legge statale prevede per il Difensore civico nazionale.

Qualora il consiglio dell'ente locale non approvi, non integri o non modifichi il proprio statuto e il regolamento del Difensore civico per adeguarlo ai principi della legge qui in esame: il Difensore civico regionale o, in sua mancanza, il CORECO, nomina a tal fine un commissario ad acta (in analogia a quanto

disposto dall'art. 17, c. 91 della legge n. 127/1997 per il regolamento della legge n. 241/1990).

Qualora il consiglio regionale, provinciale, comunale - pur in vigore della normativa - non nomini il Difensore civico entro i termini stabiliti dai rispettivi ordinamenti e comunque in caso non nomini il proprio primo Difensore civico, provvede alla nomina il presidente del rispettivo consiglio (in analogia a quanto previsto dal decreto legge 16.5.1994, n. 293, convertito con modificazioni in legge 15.7.1994, n. 444, "Disciplina della proroga degli organi amministrativi").

La materia dei requisiti e delle incompatibilità per il Difensore civico regionale (art. 7, c. 5) va disciplinata dalla legge regionale.

Art. 9

- c. 1: Già si è detto, e qui si conferma, che non vanno attribuite al Difensore civico funzioni di controllo di legittimità (cc. 38-39, art. 17 legge n. 127/1997);
- c. 2: il patrocinio da parte dei consiglieri provinciali e comunali è figura estranea al nostro diritto pubblico, che, tra l'altro, attribuisce il patrocinio legale agli iscritti ad apposito albo. Pur rilevando che l'esercizio della funzione di

patrocinio è riservato qui solo a consiglieri comunali e provinciali e non anche a consiglieri regionali o parlamentari; e pur apprezzando l'intento di assicurare una tutela gratuita ai soggetti istanti (così come avviene negli ordinamenti francese ed inglese, dove il Difensore civico è collegato ai membri del parlamento) - va notato che, al contrario, nella maggioranza degli ordinamenti regionali italiani è sancita la diversità di ruolo fra Difensore civico e consiglieri regionali. Tanto che a questi è vietato espressamente presentare istanze al medesimo. Si consideri inoltre che la previsione del patrocinio di fronte al Difensore civico appare in contrasto con le funzioni di tutela che allo stesso sono attribuite e che sono gratuite.

- c. 7: Dopo la parola "suggerendo" aggiungere: "le correzioni specifiche e": si intendono così prevedere non solo i suggerimenti più larghi ma anche quelli più vicini che possano favorire il buon funzionamento anche prima dell'adozione di disposizioni generali e di normative.

Art. 10

cc. 2 e 3: Tra i poteri attribuiti al Difensore civico appare opportuna la previsione della facoltà in capo al Difensore civico di promuovere l'attivazione della conferenza dei servizi o dell'accordo di programma, nelle ipotesi in cui la normativa prevede che ciò possa avvenire ad iniziativa dei privati (art. 14, comma 2-ter, della legge 241/90 e art. 27 della legge 142/90).

c. 5: La materia qui trattata sarebbe più opportunamente collocata, espressa in termini più essenziali, nell'art. 1.

Art. 11

c. 4: La formulazione dovrebbe essere più limpida e comunque va tolta ogni incertezza interpretativa all'espressione "provvedimenti dovuti";

c. 5: sostituire le parole "in merito ad un ricorso di cui è stato investito" con le parole "a seguito di un'istanza pervenutagli";

sostituire le parole "l'applicazione" con le parole "nell'applicazione";

sostituire la parola "comporti" con le parole "si dia luogo a".

Art. 12

- c. 1: Va eliminata qualsiasi sovrapposizione con l'attività svolta nelle sedi giurisdizionali civile e amministrativa;
va più univocamente determinata la configurazione dei soggetti qui qualificati come "quelli che non hanno facile accesso agli strumenti di tutela in sede civile o amministrativa previsti dalle leggi vigenti";
- c. 2: la presentazione dell'istanza "verbalmente" presta il fianco a rilievi e inconvenienti se da essa si vogliono far derivare effetti giuridici e processuali. Comunque occorre evitare che il termine fissato determini, se non rispettato, l'impedimento a rivolgersi al Difensore civico. E' opportuno chiarire, se si vuol conservare un termine, che il suo rispetto ha solo l'effetto di consentire le conseguenze e le possibilità favorevoli previste dall'articolo. Altrimenti risulta perduta la funzione del Difensore civico di essere comunque una risorsa anche quando sono scaduti i termini dei ricorsi previsti dall'ordinamento amministrativo;
- c. 3: la ripartizione di competenza tra Difensori civici in base all'estensione dell'efficacia degli atti è

difficilmente inquadrabile nell'attuale ordinamento e va quindi precisata in termini non equivoci.

Questa materia va comunque coordinata con quella trattata nell'art. 4, e alle valutazioni su questo articolo si rimanda;

- c. 6: il periodo di sospensione dei termini quantificato in sei mesi si trasforma, in concreto, in un inconveniente per la speditezza e l'efficacia dell'azione amministrativa;
- meglio sostituire le parole da "a conclusione" al termine del comma con le parole "al termine fissato dal Difensore civico, che comunque non può eccedere i centottanta giorni".

Art. 13

Appare più adeguato il termine "promozione", preferibile in alternativa a "sollecitazione". Ed è auspicabile che la funzione sia anche specificamente riferita alla tutela e promozione dei diritti umani.

Va esplicitato che tra le "altre misure" sono comprese le correzioni di carattere organizzativo.

Art. 14

c. 1: sostituire con:

"Per i destinatari delle richieste e degli
interventi del Difensore civico costituisce dovere
d'ufficio agevolarne il compito".

cc. 3-4-5: Vanno sostituiti con una disposizione di
carattere generale che faccia riferimento ai
diversi ordinamenti e a quanto disposto dai
contratti di lavoro.

Art. 15

Può essere più semplicemente richiamato l'art. 331 C.P.P.
(Denuncia da parte di pubblici ufficiali e incaricati di
un pubblico servizio) che si applica anche al Difensore
civico.

Art. 16

Per quanto riguarda l'ufficio di coordinamento nazionale
si vedano le valutazioni fatte nell'esame dell'art. 2.

Mentre vanno affermati i seguenti aspetti:

- a) ciascun Difensore civico è interlocutore
dell'organismo dal quale promana la sua nomina, sia
direttamente che per convenzionamento, e ad esso
relaziona circa l'esercizio della funzione;
- b) va sempre tenuto presente che il Difensore civico
nazionale è semplicemente uno degli elementi del

sistema, e non ne è nè centro nè vertice;

- c) il problema della pubblicizzazione/comunicazione va risolto nei rispettivi ordinamenti come competenza di ciascun Difensore civico. Qui basta un'affermazione di principio a garanzia dell'agibilità da parte di ciascun difensore civico almeno dei mezzi di comunicazione facenti capo al servizio pubblico.

Art. aggiuntivo

Va prevista una disposizione di prima applicazione che preveda l'armonizzazione delle leggi regionali e degli statuti comunali e provinciali non già a tutte le disposizioni della legge statale, ma alle norme di principio nella stessa contenute.

4. Conclusioni

Considerate le esperienze concrete sinora maturate a livello regionale e locale; ritenuto necessario che l'istituto del Difensore civico nel nostro Paese si conformi agli elementi essenziali che accomunano i profili di questo istituto come si sono consolidati, pur nella pluralità degli ordinamenti, nell'esperienza internazionale; alla luce del generale orientamento che caratterizza il dibattito istituzionale in senso favorevole alla valorizzazione delle autonomie

territoriali e funzionali; considerato che il Testo Unificato assume l'obiettivo di realizzare un sistema diffuso, omogeneo ed efficace di difesa civica per tutte le persone e verso tutte le pubbliche amministrazioni e colloca opportunamente il Difensore civico - quale ufficio di valutazione, sollecitazione, mediazione e proposizione - nella plurima funzione di tutela del cittadino, di filtro al ricorso giurisdizionale, di vigilanza critica e di promozione per una pubblica amministrazione virtuosa e attenta alle forme di attuazione dei diritti umani,

i Difensori civici sottoscritti

. richiamano l'attenzione della Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati sull'esigenza di rendere il testo di legge coerente con i contenuti e i valori esposti nel punto 2 di questo documento per le ragioni illustrate nel punto 1;

offrono all'esame dei membri della Commissione le valutazioni sul Testo Unificato illustrate nel punto 3;

auspicano che l'iter parlamentare possa essere approfondito e sollecito, onde fornire ai cittadini un servizio amichevole di tutela, di consulenza, di mediazione, di partecipazione, particolarmente significativo in una fase come questa di complessa evoluzione dell'apparato amministrativo, di profonde

**riforme degli ordinamenti e di progressivo avanzamento
e consolidamento del processo di cittadinanza europea.**

I Difensori civici

. delle Regioni Abruzzo

Emilia-Romagna

Liguria

Lombardia

Marche

Toscana

Veneto

. delle Province Autonome di

Trento e Bolzano

Bologna, 21 maggio 1998

PAGINA BIANCA

Il Difensore Civico

Relazione attività anno 1998



Allegato 2c1

**Documento della Conferenza dei Presidenti
dell'Assemblea dei Consigli Regionali e delle
Province autonome
su "Progetto di legge A.C. n. 619 e abb.
concernente norme in materia di difensore civico"
Napoli 24 settembre 1998**

PAGINA BIANCA

**CONFERENZA DEI PRESIDENTI
DELL'ASSEMBLEA, DEI CONSIGLI REGIONALI
E DELLE PROVINCE AUTONOME**

La Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome, riunita a Napoli il 24 settembre 1998, ha preso in esame il D.D.L. n. 619 concernente *"Norme in materia di difensore civico"*.

Sulla base delle osservazioni e degli argomenti esposti nella nota tecnica allegata, la Conferenza :

- ritiene che il sistema complessivo della difesa civica possa costituire un efficace presidio atto a garantire l'attuazione delle riforme, soprattutto per quegli aspetti che riguardano il rapporto tra cittadini, associazioni, imprese, pubblica amministrazione ed enti;
- considera tuttavia che il testo della proposta di legge incide sulla potestà legislativa regionale, con una portata ed in termini tali da concretare elementi di incostituzionalità;
- considera che la proposta incide pesantemente sulla autonomia statutaria locale;
- giudica non accettabile la configurazione del difensore civico quale organo di controllo generale sulla legittimità, latamente intesa, degli atti amministrativi;
- ritiene, quanto ai difensori civici degli enti locali, che la legge debba limitarsi ad affermare l'obbligo di istituire la figura, ferma restando l'autonomia di ciascun ente nel definirne le modalità organizzative e di funzionamento;
- sottolinea la necessità di eliminare qualsiasi riferimento normativo che possa configurare il sistema complessivo della difesa civica come una struttura "a piramide"; in particolare il difensore civico nazionale non può essere legittimato a riferire ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio dei ministri sull'attività svolta dai difensori civici regionali e locali;
- ritiene che il difensore civico provinciale possa fungere da difensore comunale solo per libera decisione dei comuni, ai quali deve essere riconosciuta libera scelta di stringere rapporti convenzionali anche col difensore civico regionale o con altri difensori civici locali;
- evidenzia come lo *"status"* del Difensore civico sia debole, e come debba essere rafforzato dal conferimento di particolari garanzie.

Per queste ragioni

LA CONFERENZA

esprime parere negativo sull'attuale formulazione del D.D.L. n. 619, e chiede che esso venga modificato dal Parlamento nei sensi di cui in premessa e più ampiamente illustrati nella relazione allegata.

**NOTE SUL TESTO UNIFICATO
DELLE PROPOSTE DI LEGGE NN. 619 ED ABBINATE
RIGUARDANTE
"NORME IN MATERIA DI DIFENSORE CIVICO"**

Le presenti note si riferiscono al testo unificato della proposte di legge statali, licenziato il 15 settembre 1998 dalla I commissione permanente della Camera (Affari costituzionali, della Presidenza del consiglio e Interni), riguardante "Norme in materia di difensore civico".

1. Aspetti di costituzionalità della proposta di legge

Circa gli aspetti riguardanti la costituzionalità, si osserva che la proposta obbliga le Regioni ad istituire il difensore civico. Predetermina ambito di azione, funzioni e poteri di questo organo regionale. Disciplina - con norme che vanno a costituire principi vincolanti la legislazione regionale - i requisiti e le incompatibilità del difensore civico.

Secondo l'articolo 123 della Costituzione, compete allo Statuto regionale stabilire "le norme relative alla organizzazione interna della Regione", cioè, in buona sostanza, gli organi della Regione. Ogni Regione è libera costituzionalmente di decidere se inserire o no nel proprio ordinamento qualche organo (oltre ai tre organi fondamentali previsti come "necessari" dalla stessa Costituzione), e quale fisionomia e quali poteri attribuirgli. L'articolo 117 della Costituzione, a sua volta, attribuisce al potere legislativo della Regione "l'ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione": una dizione molto generica nella quale però rientra senza dubbio il potere della Regione di organizzarsi come meglio crede.

Poiché il difensore civico regionale si pone non come l'articolazione regionale di un organo statale, né come una magistratura, ma come un vero e proprio organo della Regione, l'istituzione del difensore civico rientra in questa sfera di libertà e di autodeterminazione della Regione, garantita dalla Costituzione.

Va poi osservato che non pochi Statuti regionali (Statuto del Piemonte, art. 71; Statuto della Liguria, art. 14; Statuto della Toscana, art. 61; Statuto del Lazio, art. 38; Statuto dell'Emilia-Romagna, art. 45; Statuto dell'Umbria, art. 76) disciplinano l'istituzione e le funzioni del difensore civico regionale, in modo difforme da quanto previsto dalla proposta di legge in discussione. Ciò significa due cose:

- che la materia del difensore civico rientra pacificamente, per espressa disposizione statutaria tradotta in legge statale, nella sfera concernente "l'organizzazione interna della Regione": e che quindi per essa opera una "riserva" di statuto regionale;
- che, di conseguenza, la scelta se istituire o no il difensore civico regionale rientra nella libera sfera di autodeterminazione statutaria.

A complemento di ciò, va osservato che non esiste alcuna previsione costituzionale che operi riserve di legislazione statale nel campo dei difensori civici regionali. Se ne deve concludere, anche per questa via, che la materia del difensore civico regionale non può formare oggetto di legislazione statale.

Si ritiene che queste obiezioni di fondo non possano essere pretermesse o accantonate. Solo la Costituzione dovrebbe poter intervenire sulla organizzazione regionale. E' vero che il progetto si pone come "legge cornice" o qualcosa di simile (articolo 16, comma 1): ma il dettaglio delle sue previsioni ha un peso ed una intensità molto superiori a quanto sia ammissibile per una "legge cornice".

E' anche dubbio che in materia di organizzazione regionale possa ancora trovare spazio una legislazione statale di cornice. Oltre alle osservazioni sopra illustrate, si ricorda infatti che la "legge Bassanini" (n. 59/1997) attribuisce alle Regioni (ed agli enti locali) tutte le funzioni ed i compiti "relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità"; e ribadisce la competenza legislativa delle Regioni su tali compiti, quando siano riconducibili alle materie di cui all'articolo 117 della Costituzione, senza richiamare l'intermediazione di leggi cornice o di altri contenitori di pretesi "principi fondamentali". Ora non sembra dubbio che, anche in applicazione del principio di sussidiarietà, i compiti di tutela e di garanzia svolti dal difensore civico in sede regionale riguardino gli interessi della comunità regionale e le funzioni della Regione: quindi su tale materia, che è riconducibile all'articolo 117 della Costituzione, la potestà legislativa della Regione dovrebbe essere piena, e non compressa da una normativa statale che ne vorrebbe determinare in gran parte i contenuti e gli sviluppi.

Se poi si volesse ammettere che la proposta di legge costituisca proposta di una "legge cornice", si dovrebbe censurare la genericità e l'indeterminatezza della sua stesura. Quali sono i "principi fondamentali" della proposta che, a norma dell'articolo 117 della Costituzione, limitano la potestà legislativa regionale? Il testo della proposta non indica espressamente alcun principio come "principio fondamentale"; e addirittura (vedasi l'articolo 8, commi 1 e 4) attribuisce una uguale forza di limite ai "principi fondamentali" ed ai semplici "principi", sempre senza consentire l'identificazione inequivoca né degli uni né degli altri.

2. Altra obiezione di portata generale: la mancata copertura della spesa per le regioni.

Sul piano delle funzioni, la proposta di legge amplia notevolmente la sfera d'azione del difensore civico regionale, rispetto alle previsioni delle vigenti leggi regionali:

- a) sotto l'aspetto delle finalità dell'azione, visto che il difensore civico in genere, e quindi anche quello regionale, diventa un organo di vigilanza generale sull'attività della pubblica amministrazione "al fine di garantire legalità, trasparenza, efficienza, efficacia ed equità nell'azione di uffici e servizi" (art. 2, comma 3);
- b) sotto l'aspetto della sfera soggettiva di intervento, che viene estesa ai concessionari di pubblici servizi di ambito territoriale regionale ed alle amministrazioni statali periferiche (ipotesi peraltro già prevista dall'art. 16 della legge 127/1997, *Bassanini-bis*, ma transitoriamente fino all'istituzione del difensore civico nazionale);
- c) sotto l'aspetto dei parametri di intervento, che si estendono fino all'indagine d'ufficio sul rispetto "dei principi di legalità, trasparenza, efficacia ed equità su tutti i settori delle pubbliche amministrazioni": (art. 10, comma 4); cioè, trattandosi di vigilare sull'efficacia, fino all'esercizio di veri e propri controlli di gestione

Nel progetto di legge il difensore civico svolge poi, dal punto di vista procedurale, la funzione di ricevitore di tutti i tipi di istanze, sia quelle per le quali è direttamente competente, sia quelle per le quali non ha competenza: in questo secondo caso individua d'ufficio l'organo competente e gli trasmette l'istanza (art. 2, comma 2; si veda anche l'art. 10, comma 2): finisce quindi per essere una specie di "ufficio generale reclami".

Sono aspetti certamente apprezzabili ed importanti, che peraltro impongono di creare una struttura qualitativamente e quantitativamente rilevante, con aggravii di spesa non indifferenti. A questo proposito, la legge non prevede né dispone forme di concorso o contributo statale alle spese che deriveranno alle Regioni ed agli enti locali da un tale assetto. Per quanto riguarda le regioni, si limita a prevedere che la legge istitutiva del difensore civico stabilisca *"la copertura finanziaria dell'ufficio"* (art. 8, comma 2). Ora, a parte l'improprietà della dizione, ciò significa semplicemente scaricare sulle regioni, e di norma sui consigli regionali presso cui sono allocati da molte leggi i difensori civici, un pesante onere economico per un organo, configurato ed imposto da una legge statale, che svolge funzioni stabilite da una legge statale.

3. Osservazioni particolari su singole norme.

Articolo 2

Il comma 3 pone un obbligo di intervento del difensore civico non solo in seguito a segnalazioni o istanze a lui direttamente presentate, ma anche in seguito a qualche non meglio chiarita *"specificata segnalazione degli organi di informazione"*. A parte la difficoltà di circoscrivere queste "specifiche segnalazioni", si costituisce a carico del difensore civico un obbligo molto discutibile: quello di rilevare e valutare, senza che nessun interessato diretto o indiretto si sia rivolto a lui, tutte le segnalazioni di tutti gli organi di informazione, tanto a stampa che audiovisivi. Da ciò potrebbe anche farsi discendere una sua responsabilità per omissione. Sembrerebbe più ragionevole attribuire al difensore civico una semplice facoltà di attivarsi in seguito a segnalazioni degli organi di informazione: anche se, a questo punto, tanto varrebbe lasciare al difensore civico la potestà di attivarsi semplicemente d'ufficio.

Secondo il comma 6 il difensore civico esercita la vigilanza *"su quei settori delle pubbliche amministrazioni e su quelle strutture che svolgono compiti ed erogano servizi nei confronti di particolari categorie di soggetti in condizione di disagio personale e sociale, al fine di verificare che l'attività svolta nei loro confronti sia improntata a criteri di umanità, sollecitudine, ragionevolezza ed equità"*, ed informa, *"nei casi di particolare gravità, l'opinione pubblica circa le disfunzioni riscontrate ed i rimedi proposti"*. Le ragioni sociali ed etiche di questa norma sono evidenti: ma altrettanto evidente è la sua incongruità. Si tratta di una forma di controllo della quale non sono precisate le possibili modalità ed i correlativi poteri, né i rapporti con altre forme ed altri poteri di vigilanza

attribuite ad altre autorità amministrative o giudiziarie (per es., i giudici tutelari) con le quali il difensore civico potrebbe entrare in contrasti o in conflitti di rilevanza giuridica. Gli stessi parametri di vigilanza (*umanità, sollecitudine, ragionevolezza ed equità*) sono imprecisi e suscettibili di interpretazioni molto diverse. L'informazione all'opinione pubblica può poi comportare conseguenze di carattere civile ed anche penale, per le quali si aprirebbe un problema di responsabilità anche della regione o dell'ente locale di cui il difensore civico è organo. Anche su questa norma sarebbe opportuna una riflessione ed eventualmente una riformulazione.

Articolo 3.

Nel comma 2 si indicano tassativamente i soggetti sui quali può intervenire il difensore civico regionale. Mancano, tra questi soggetti, gli enti autonomi funzionali di ambito regionale o infraregionale, quali le Università e le Camere di commercio. A rigore, anzi, le Camere di commercio, in quanto soggette a vigilanza ministeriale, sarebbero soggetto al difensore civico nazionale: e questo se si tien conto che le Camere di commercio sono provinciali, non pare né logico né efficiente.

Si osserva poi che il comma 3 stabilisce i soggetti destinatari dell'azione del difensore civico locale senza distinguere, né qui né all'art. 9, tra difensore civico comunale e difensore civico provinciale. Può essere una scelta tendente a garantire massima facilità di intervento: non vanno però sottovalutati i rischi di confusione, di sovrapposizione e di confini tra difensori civici locali.

Articolo 4

Lo *status* del difensore civico in genere appare piuttosto debole. La legge, imponendogli vari obblighi di intervento (vedasi l'art. 2), poteri di azione giurisdizionale (art. 10, comma 6), doveri di incolpazione disciplinare (art. 14, comma 2), oneri di diffusione pubblica di proprie valutazioni (art. 2, comma 6) non predispone adeguate garanzie a tutela delle diverse responsabilità in cui potrebbe incorrere. Apparirebbe necessaria quanto meno una disposizione che esentasse il difensore civico da responsabilità per le opinioni e le valutazioni espresse nell'esercizio delle sue funzioni, e che addossasse alla Regione l'eventuale responsabilità civile derivante da quanto compiute dal difensore civico nell'esercizio delle sue funzioni, sempre fatti salvi i casi di dolo.

Articolo 6

Per quanto riguarda i requisiti e le incompatibilità, l'articolo 6 della proposta si riferisce solo al difensore civico nazionale: ma, grazie a quanto previsto all'articolo 8, comma 4, assume valore di "principio" cui la legge regionale deve uniformarsi. Ora questo articolo "aggrava" i requisiti per l'elezione, richiedendo non solo competenze giuridico - amministrative e conoscenza delle pubbliche amministrazioni, come già prevedono le leggi regionali vigenti, ma anche "competenza ed esperienza nel campo della

tutela dei diritti dei cittadini" (art. 6, comma 1). Questa previsione rischia di configurare una specie di "riserva" o di "preferenza" a favore degli esponenti delle diverse organizzazioni che - con risultati diseguali e non sempre condivisibili - si sono auto-elette a tutori dei cittadini; e in tal modo condiziona, molto al di là del necessario, la libera e responsabile scelta dei Consigli regionali.

Con l'occasione va notato che l'ultima parte del comma 3 dell'art. 6 contrasta con gli articoli 49 e 98, ultimo comma, della Costituzione. Infatti la limitazione all'iscrizione a partiti è ammessa dalla Costituzione (art. 98) solo per *"i magistrati, i militari di carriera in servizio attivo, i funzionari ed agenti di polizia, i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero"*; categorie alle quali non appartiene il difensore civico. Se mai si potrebbe porre il divieto a ricoprire cariche di partito.

Articolo 7

Sembra porre il difensore civico nazionale in una posizione di supremazia gerarchica, o anche solo funzionale, rispetto ai difensori civici regionali e locali cui viene imposto un obbligo di invio di informazioni. Il necessario raccordo tra il difensore civico nazionale e gli altri difensori civici andrebbe invece attuato attraverso forme libere di collaborazione, quali ad esempio l'indizione di una annuale conferenza o l'istituzione, ad iniziativa dei difensori civici stessi, di un organismo associativo.

Quanto alle informazioni, si rammenta che già l'articolo 16, comma 2, della legge 15 maggio 1997, n. 127 stabilisce che *"I difensori civici inviano ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati entro il 31 marzo una relazione sull'attività svolta nell'anno precedente ai sensi del comma 1"*; comma 1 che riguarda le funzioni di difesa civica esercitate mediante intervento sulle amministrazioni periferiche dello Stato, in via transitoria fino all'istituzione del difensore civico nazionale. Se ne deduce che un obbligo di informazione è stato ritenuto necessario solo per una particolare fattispecie di intervento. L'istituzione del difensore civico nazionale, con le modalità previste dalla proposta di legge, potrebbe al massimo far salvo questo obbligo sempre limitatamente agli interventi esercitati sulle amministrazioni statali periferiche.

Articolo 8

Per quanto affermato circa la dubbia costituzionalità di questa parte della proposta di legge, sarebbe opportuno sopprimere l'articolo 8 o al massimo limitarlo alla dichiarazione che ogni regione può istituire, con legge, il difensore civico regionale. Quanto alla lesione dell'autonomia legislativa regionale, oltre al dato generale e di principio illustrato in via generale, si deve notare che il comma 2 dell'articolo 8 sembra stabilire con carattere addirittura tassativo l'ambito normativo della legge regionale sul difensore civico regionale; ambito che comprende esclusivamente:

- a) l'organizzazione dell'ufficio e le modalità di funzionamento, ma sempre *"nell'ambito dei principi fondamentali"* posti dal progetto;

- b) le modalità di nomina del difensore civico, che devono comunque essere tali *"da garantire l'imparzialità dell'organo"*;
- c) l'indennità da attribuire al difensore civico, che però *"non può essere superiore al trattamento economico complessivo corrispondente a quello di componente del Consiglio regionale"*;
- d) la facoltà di istituire difensori civili aggiunti;
- e) le dimensioni massime della dotazione organica, e le modalità di reperimento del personale;
- f) i requisiti e le incompatibilità del difensore civico, ma sempre *"in armonia con i principi stabiliti"* dal progetto: si noti che, a differenza di quanto indicato alla lettera a), qui si parla semplicemente di *"principi"* e non di *"principi fondamentali"*.

Per quanto riguarda invece le funzioni del difensore civico regionale non ci sono apprezzabili margini di autonomia legislativa. Esse risultano già indicate in via generale all'articolo 1 del progetto, e in modo più analitico dagli articoli 10 e seguenti del progetto.

Articolo 9

Non è prevista la possibilità di convenzione degli enti locali con la Regione, per attribuire al difensore civico regionale anche le funzioni di difensore locale: queste convenzioni sono invece in atto ampiamente, e produttivamente praticate.

Sembra poi opportuno stabilire che il difensore civico provinciale funga da difensore civico comunale (comma 4) solo su richiesta dei comuni interessati, lasciando ai comuni stessi la libera scelta del difensore civico (provinciale, regionale o di altro comune) con cui convenzionarsi.

Articolo 10

Secondo questo articolo, il difensore civico, oltre ad intervenire su richiesta o d'ufficio nei casi in cui riscontri casi di cattiva amministrazione, *"può promuovere e presentare azioni e ricorsi giurisdizionali a tutela di interessi collettivi o diffusi afferenti alle comunità presso le quali svolge il suo ufficio"*: può cioè attivare di sua iniziativa azioni legali (art. 10, comma 6). Questa facoltà, che non sembra facilmente inquadrabile nel vigente sistema di norme che regolano la capacità processuale (soprattutto in campo amministrativo), trasforma il difensore civico in un "soggetto esponenziale" potenzialmente di tutti gli interessi collettivi e diffusi della collettività: gli attribuisce cioè una rilevanza che non è riconosciuta neppure agli enti istituzionalmente esponenziali delle comunità locali o regionali. Ci sono poi aspetti delicati e quasi paradossali. Il difensore civico potrebbe promuovere azioni e ricorsi contro la regione o l'ente locali di cui è organo, obbligando gli enti stessi a sostenere le spese incombenti tanto all'attore (visto che le spese per il difensore civico sono un onere regionale) che al convenuto; e in caso di soccombenza del difensore civico, si aprirebbe il problema della responsabilità relativa. Si potrebbero avanzare altre

osservazioni sul tema: ma possono bastare questi accenni per suggerire un ripensamento della norma.

Articolo 13

Il comma 3 stabilisce che *“la competenza dell'ufficio del difensore civico si determina sulla base dell'efficacia degli atti amministrativi suscettibili di impugnazione giurisdizionale”*. Questa formulazione è poco felice. L'efficacia di un atto può essere del tutto eterogenea rispetto al livello territoriale dell'ente che lo pone in essere: il bando di concorso o di appalto di un comune ha efficacia nazionale, o addirittura comunitaria, mentre l'atto di un'amministrazione centrale può a sua volta avere efficacia meramente locale. Nel caso poi di atti che riguardino un singolo cittadino, come si esplica il criterio dell'efficacia? Parrebbe più razionale trasporre nella competenza quanto stabilito dall'articolo 3 circa gli enti e le amministrazioni sottoposte al difensore civico: stabilire cioè che il difensore civico nazionale è competente per le controversie nascenti da atti posti in essere dai soggetti di cui all'articolo 3, comma 1, e così via.

Articolo 16

In questo articolo la proposta di legge, come si è segnalato all'inizio, si pone come *“legge cornice”*. Tuttavia va al di là della *“legge cornice”*: non si limita a circoscrivere il potere legislativo della regione, ma costituisce a carico della Regione un duplice obbligo (art. 16)

- quello di legiferare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge;
- quello di nominare, entro lo stesso termine, il difensore civico regionale, con la previsione di una specie di intervento sostitutivo del Presidente del Consiglio regionale.

L'art. 16 non chiarisce quale sia la sorte dei difensori civici regionali nominati sulla base di leggi regionali difformi dai principi fondamentali della legge nazionale. Non chiarisce neppure se la presenza di una legge regionale già vigente, ma difforme da quella nazionale, vada considerata come uno di quei casi di mancanza di legge sul difensore civico (art. 16, comma 2) alla quale debba conseguire la nomina di un nuovo difensore civico da parte del presidente del Consiglio regionale.

Il Difensore Civico

Relazione attività anno 1998



Allegato 2c2

**Documento della Conferenza delle Regioni e
delle Province Autonome relativamente al
progetto di legge A.C. n. 619 e abb. concernente
norme in materia di difensore civico
Roma 23 settembre 1998**

PAGINA BIANCA

**POSIZIONE DELLE REGIONI RELATIVAMENTE AL
PROGETTO DI LEGGE A.C. N. 619 E ABB. CONCERNENTE
NORME IN MATERIA DI DIFENSORE CIVICO**

Il progetto di legge volto alla disciplina di un sistema integrato di difesa civica ("Norme in materia di difensore civico") in discussione presso la Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati, pur presentando un indubbio interesse per l'introduzione di un istituto, presente oramai in quasi tutti gli ordinamenti dei Paesi europei, che appare utile a valorizzare le istanze dei cittadini nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni, presenta tuttavia - per i suoi stessi contenuti - non pochi profili che suscitano perplexità.

Tali aspetti critici riguardano, da un lato, lo scarso rispetto degli spazi di autonomia propri degli Enti territoriali coinvolti, e particolarmente delle Regioni; dall'altro, e più profondamente, intaccano l'equilibrio stesso dei rapporti tra le Pubbliche Amministrazioni, i cittadini ed il sistema di tutela giurisdizionale.

Il disegno di legge introduce concetti e meccanismi giuridici caratterizzati da un alto tasso di imprecisione tecnica, e rischia perciò di produrre effetti problematici sui delicati congegni dell'azione amministrativa e sulla tutela stessa degli interessi dei cittadini.

1. Articolo 3 - Nel primo e terzo comma, si fa riferimento a soggetti privati che comunque gestiscono "servizi" di vario ambito, senza precisare che si tratti di servizi pubblici. Le conseguenze devastanti di una applicazione della legge a qualsiasi tipo di servizio al pubblico gestito da privati (non di servizio pubblico, dunque, in senso stretto) non possono sfuggire a nessuno.

2. Articolo 8 - con riferimento all'art. 16- Il difensore civico è previsto dagli statuti di gran parte delle Regioni secondo un modello che privilegia un

ruolo di collaborazione e integrazione con la Amministrazione finalizzato all'accrescimento dei meccanismi di tutela dei cittadini; è estranea completamente a questo modello istituzionale la figura di un difensore che si caratterizza essenzialmente per un ruolo di controllore delle Amministrazioni. Ed è pertanto fortemente discutibile che una tale alterazione del sistema venga introdotta per mezzo di una legge ordinaria, soprattutto se si considera l'ampiezza e l'intensità dei processi di riforma ordinamentali in atto.

3 L'articolo 8, del resto, impone ad ogni Regione l'istituzione del difensore civico regionale da realizzare con una legge che appare fortemente limitativa della discrezionalità regionale. Parimenti limitativo dell'autonomia locale, anche statutaria, è il successivo art.9 che impone l'istituzione dei difensori civici locali.

4. L'articolo 10, sesto comma, prevede la legittimazione processuale attiva del difensore civico. Tale previsione rompe tutti gli schemi attuali in tema di accesso alla tutela giurisdizionale. Appare del tutto insufficiente una simile previsione a risolvere i numerosi e complessi problemi che deriverebbero anche alla posizione processuale degli interessati e dei terzi.

5. Nell'articolo 11, l'ambito dei poteri istruttori attribuiti al difensore civico appare oltremodo ampio, ben maggiore di quello proprio del giudice amministrativo, specie se rapportato a quelli che possono essere gli esiti del suo intervento. Nell'articolo 11, secondo comma -la capacità di accesso eccezionalmente estesa del difensore civico dovrebbe essere meglio valutata in relazione agli interessi di riservatezza che presiedono alle usuali limitazioni del diritto di accesso.

6. Nel medesimo articolo 11, secondo comma, lettera e), la promozione di conferenze di servizi e accordi di programma sono funzioni di alta amministrazione che nulla hanno a che fare con le funzioni di tutela tipiche del difensore civico.

7. Articolo 12, quarto comma -varie sono le osservazioni. Innanzitutto il controllo sostitutivo fa parte delle funzioni di controllo, di cui anzi è l'elemento più invasivo: perciò l'attribuzione di interventi sostitutivi incontra tutte le limitazioni costituzionali relative al controllo sull'amministrazione regionale e degli enti locali. Si fa poi presente che il ricorso diffuso al commissario ad acta segna una tendenza all'estensione dei controlli amministrativi, laddove l'intera legislazione recente muove

nella direzione opposta, cioè verso la maggiore responsabilizzazione dei vertici politici della amministrazione.

8. Nell'articolo 12, quinto comma, l'ipotesi quanto meno originale di una mediazione attinente alla applicazione delle norme di legge (qualora la loro applicazione "comporti una ingiustizia") sembra contrastare con numerosi presupposti anche costituzionali della legalità. Trattandosi di problemi così delicati è auspicabile una più attenta considerazione dei profili costituzionali, giuridici e istituzionali di ciò che si intende introdurre (che peraltro sfugge).

9. Nell'articolo 13, l'intero quadro delle relazioni tra difensore civico e giurisdizione andrebbe attentamente meditato, perché ricco di conseguenze sullo stesso piano della tutela degli interessi dei cittadini. Ciò riguarda l'intero articolo 13, ma una particolare sottolineatura merita il quinto comma, laddove prevede un potere anche di ufficio di sospensione cautelare di qualsiasi atto amministrativo e persino della sostituzione dell'amministrazione attraverso il commissario ad acta. Gli effetti che questo strumento può generare sono incalcolabili e sicuramente non pienamente valutati dall'estensore. Anche questa norma è in palese controtendenza rispetto all'orientamento della legislazione più recente in direzione di una semplificazione e accelerazione dell'azione amministrativa, che si esprime anche nella sistematica rimozione degli impedimenti preventivi a favore del controllo successivo ed eventuale in sede giurisdizionale. Tra l'altro il potere cautelare del difensore civico non è coordinato con il potere cautelare costituzionalmente previsto che spetta ai giudici.

Roma, 23 settembre 1998

PAGINA BIANCA

Il Difensore Civico

Relazione attività anno 1998



Allegato 2c3

**Relazione del Prof. Lucio Strumendo al
convegno su "Il Difensore Civico"
Padova 30 novembre 1998**

PAGINA BIANCA

CONVEGNO SUL "IL DIFENSORE CIVICO" - PADOVA 30 NOVEMBRE 1998**APPUNTI PER LA COMUNICAZIONE SUL D.D.L. PER L'ISTITUZIONE DEL
DIFENSORE CIVICO NAZIONALE.***Prof. Lucio Strumendo*

Non serve, in un convegno qualificato come questo, ripercorrere le ragioni presupposte ad ogni discorso sul difensore civico: gli antecedenti storici, le esperienze dell'istituto in altri ordinamenti costituzionali o amministrativi, le istanze di natura etica o paragiurisdizionale da cui promana, le circostanze di crisi della P.A. o della giustizia amministrativa che lo giustificano.

Sono ragionamenti e considerazioni che già altre volte sono stati sviluppati e su cui hanno parlato anche i relatori che mi hanno preceduto.

Io vorrei limitare il mio campo di indagine e di ragionamento alla considerazione sul "perché" e sul "come" di una proposta di legge nazionale sulla "difesa civica".

Potrei partire proprio da una riflessione sul titolo: non "Istituzione del Difensore Civico Nazionale", ma "Norme in materia di difensore civico". In tale titolo vi è già il senso di una "ratio", di una logica, di una scelta, attenta ai profili dell'autonomia e del federalismo. Ma riprenderò questo concetto con ordine più avanti.

Per primo vanno evidenziate piuttosto alcune questioni preliminari:

1. Siamo l'unico ed ultimo Paese a non avere una legge generale, organica, nazionale sulla difesa civica. Abbiamo quindi uno "scarto" da recuperare verso l'Europa, con particolare riguardo agli istituti di cittadinanza.
2. Finora l'istituto è nato - ed è poco cresciuto - secondo criteri di sperimentazione, di episodicità, di facoltatività e di incertezza presso le Regioni prima, e presso gli Enti Locali poi con la legge 142/90.
3. Nonostante i diffusi ed incisivi processi di riforme amministrative di questi anni, non sono adeguati e soddisfacenti i parametri di rendimento e di efficacia sia delle Pubbliche Amministrazioni che della giustizia amministrativa; per cui la preposizione di un istituto di servizio, di tutela, di vigilanza e di promozione - in materia di diritti da esigere da parte dei cittadini verso le Pubbliche Amministrazioni, - è ancora (e quanto mai) necessario e plausibile.
4. Sono sorte in questi anni diverse nuove istituzioni (al di fuori della stessa previsione costituzionale): le Autorità Amministrative Indipendenti (AAI). Sono istituti di regolazione e di

controllo su determinati settori dei servizi di pubblica utilità (la Borsa, le comunicazioni, l'energia, gli appalti, la tutela dei dati, ecc.), caratterizzati da un assetto di autonomia per meglio tutelare i cittadini in quanto categoria (consumatori, utenti, produttori, ecc.); e per i quali peraltro manca un quadro normativo di riferimento omogeneo, coerente e chiaro. Appare ben strano ed incongruo che, in questa prospettiva di moltiplicazione e frammentazione di organi di regolazione e di controllo, non si intervenga corrispettivamente sull'Azienda più rilevante (3,8 milioni di dipendenti), meno efficiente e pervasiva nella vita quotidiana dei cittadini e delle imprese: cioè la Pubblica Amministrazione.

Sono queste le ragioni che hanno suggerito una iniziativa culturale e legislativa per una legge nazionale sulla difesa civica.

L'impulso è venuto dal Coordinamento dei Difensori Civici regionali nel 1995. Una iniziativa dal basso, quindi; un'iniziativa che partiva dalle esperienze in campo; dalla cognizione delle possibilità, delle convenienze, dei caratteri essenziali e dei limiti dell'attività fino ad allora svolta entro la logica delle leggi regionali e degli Statuti degli Enti Locali autonomi.

Tale iniziativa ha dato luogo alla presentazione di una proposta di legge: Atto Camera 619, "Istituzione del Difensore Civico Nazionale", che a noi sembrava ben coniugare le esigenze di una disciplina generale con le istanze di autonomia a livello regionale e locale, attraverso l'istituto dell'"avvalimento".

Nel corso di questa legislatura la proposta - inquadrandosi entro il processo di innovazione riformatrice delle istituzioni pubbliche del nostro Paese - ha avuto approfondimenti ed evoluzioni, che ci consentono oggi di guardare con fiducia ad una positiva conclusione dell'iter parlamentare.

Infatti: se è pur vero che è venuta meno per il momento la prospettiva di inserire nel nuovo testo della Costituzione (per il quale era stata insediata la apposita Commissione Bicamerale, che ha interrotto il proprio mandato senza esito positivo) anche l'indicazione dell'istituto del Difensore Civico (art. 111 del Progetto di Riforma Costituzionale); è altrettanto vero ed importante che la Prima Commissione Affari Costituzionali della Camera ha approvato in sede referente (dopo un lungo esame, audizioni, aggiornamento dei testi, emendamenti, ecc.) il testo di una proposta di legge "Norme in materia di Difensore Civico" (15.09.1998), che ora è all'esame delle Commissioni per il parere e che spero potrà essere licenziata al più presto dalla Camera dei Deputati, per la seconda lettura al Senato.

Il testo è quello che è contenuto nella cartella; la sua architettura, la sintassi degli articoli, la formulazione giuridica sono chiare; e ciò mi esime da considerazioni di tipo analitico e descrittivo.

Mi intrattengo perciò solo su alcuni aspetti che mi sembrano più rilevanti sia per la circostanza (questo convegno è dedicato alla difesa civica locale), sia per l'evidenziazione della logica che presiede a quel testo e che condiziona alcune sue formulazioni; quelle sulle quali peraltro sono state espresse riserve e critiche.

- Il primo rilievo è che finalmente siamo in presenza di una legge organica, nazionale, generale sulla difesa civica, uniformando così l'Italia all'assetto di tutti gli altri Paesi dell'U.E. e della stessa Unione Europea (Mediateur europeo). Quando avremo la legge, avremo superato un ritardo ed uno scarto.
- Il secondo rilievo è dato dal fatto che si passa da una situazione transitoria ad una definitiva; da parziale a generale; da settoriale ad organica; da locale e regionale a nazionale.
- Il terzo rilievo, assai importante e dirimente, è dato dal fatto che la tutela "non giurisdizionale" da evento casuale e parziale (interessa per ora solo cittadini di alcune città e regioni e sulla base di un sistema di obblighi e di opportunità condizionato da Statuti locali o da leggi regionali) diventa una opportunità ed un diritto per tutti i cittadini, verso tutte le Pubbliche Amministrazioni, reso riconoscibile e praticabile secondo regole e prerogative certe e predeterminate; diventa un obbligo per comportamenti conformi da parte degli operatori di tutte le Pubbliche Amministrazioni. Siamo in sostanza in presenza del passaggio da una situazione facoltativa e discrezionale ad una situazione necessaria, certa e obbligatoria.
- Il quarto rilievo è dato dalla costruzione di un sistema di difesa civica organizzato non a piramide, ma a rete, nel tentativo (ma c'è chi dubita che esso sia effettivamente riuscito) di ottemperare ai principi del federalismo, dell'autonomia e della sussidiarietà solidale.
- Cosicché (siamo al quinto rilievo) l'Italia - che pure arriva ultima a questo appuntamento - vi arriva con un primato: quello di avere un sistema di difesa civica articolato e coordinato a livello nazionale, regionale e locale senza criteri di gerarchia.

Speriamo che tale primato - se tale sarà anche dopo l'esame della Commissione Bilancio - non appaia un paradosso!!

Affinchè ciò non avvenga è necessario affrontare con chiarezza e con coerenza logica il problema dei rapporti fra legge nazionale ed istanze di autonomia regionale e locale. A tale riguardo sono state recentemente rieditate valutazioni di lesa autonomia da parte delle Regioni. Il rilievo, peculiare per questa nostra discussione, è quello che riguarda l'art. 9, ove è previsto che il Difensore Civico comunale sia dimensionato alla scala superiore ai 50.000 abitanti, ipotizzando per gli altri casi che la funzione venga svolta dal Difensore Civico provinciale. A tale riguardo io ritengo che - pur potendosi prevedere forme di autonomia organizzativa più elastica e libera - non si possa perdere di vista in ogni caso sia la validità di un credibile parametro organizzativo per rendere valido, efficace

ed autorevole il servizio; sia l'importanza; di non disperdere il carattere di certezza e di obbligatorietà che deve caratterizzare l'istituto. Ben vengano dunque critiche e proposte emendative, purchè non abbiano lo scopo recondito o l'esito indesiderato di azzerare tutto in nome di presunti principi, assunti in modo generalizzato, astratto e intransigente.

Tale considerazione è ancor più pregnante se pensiamo agli altri caratteri rilevanti, innovativi ed implementativi della proposta di legge, in ordine alle caratteristiche (nomina, status) alle prerogative (poteri di intervento, modalità di azione) e agli esiti dell'intervento del Difensore Civico.

Pur senza al riguardo soffermarmi sui particolari, mi preme dire che sono qui raccolte tutte quelle sollecitazioni, che in tante occasioni sono state espresse al fine di dare rilevanza ed efficacia al Difensore Civico, facendolo uscire dalle nebbie di un mero organo di partecipazione e di velleitaria segnalazione persuasiva.

Nella proposta di legge - pur con l'attenzione di non invadere ambiti costituzionalmente protetti come quelli della giurisdizione o della autonomia amministrativa - sono significativamente caratterizzati i poteri del Difensore Civico (sul piano dell'intervento disciplinare, sostitutivo, sospensivo verso gli operatori delle Pubbliche Amministrazioni e verso la giurisdizione amministrativa); e corrispondentemente sono segnati gli obblighi in capo agli operatori della Pubblica Amministrazione, per rendere più agevole l'operato del Difensore Civico.

Ma è chiaro a questo riguardo che solo un rendiconto sperimentale potrà indicare quali ulteriori avanzamenti o correzioni potranno essere consigliati o adottati.

Io per intanto ritengo di dover segnalare che: nella proposta di legge (art. 10) è riconfermata la norma, introdotta per la prima volta con la legge 127/97 (art. 17, comma 38, 39 e 45), che conferisce compiti di controllo di legittimità sugli atti dei Comuni e delle Province al Difensore Civico nonché l'esercizio di funzioni sostitutive. E' una indicazione e una prospettiva estranea all'identità del Difensore Civico, che già ha fatto rilevare contraddizioni e problemi applicativi e su cui da più parti si sono sollevate critiche, proposte di abrogazione o di modifica.

Con riferimento alla difesa civica locale (art.9) ritengo si possano ricercare soluzioni tali da consentire un miglior apprezzamento delle autonome scelte dei Comuni al di sotto dei 50 mila abitanti (per esempio libertà di scegliere fra la convenzione con altri Comuni o con la Provincia o con la Regione) evitando la preoccupazione di un rapporto predeterminato e gerarchico fra la Provincia e i Comuni (perchè non subordinare, come sta facendo la Provincia di Padova, l'attivazione delle funzioni del Difensore Civico Provinciale alla adesione dei Comuni?); ma tutto ciò tuttavia non deve far venir meno l'apprezzamento per la scelta del legislatore: quella per cui, essendo la difesa civica un diritto ed una opportunità di servizio per il cittadino, essa debba essere garantita a tutte le persone e verso tutte le Pubbliche Amministrazioni.

Vi sono altre osservazioni, collaterali alla proposta di legge e che investono le funzioni della difesa civica. Ad esempio:

- le questioni dei requisiti soggettivi (titoli professionali e/o di merito, esperienze, incompatibilità) e dei criteri elettorali per la nomina. Al riguardo io credo che si debbano adottare maggiori aperture e si debba avere il coraggio di far esercitare a ciascuno appieno la propria responsabilità, evitando di oscurarla attraverso lo schermo delle rigidità regolamentari. La nomina a Difensore Civico non è un concorso pubblico!!
- la questione dello status dei difensori civici: al riguardo ho più volte segnalato - anche recentemente - l'esigenza di un emendamento alla legge sullo status degli amministratori locali, in modo da estendere le prerogative per essi previste anche ai difensori civici locali.

In conclusione: la proposta di legge, che è all'esame del Parlamento, è una importante e positiva occasione per dare riconoscimento alle esperienze finora svolte, per dare sviluppo ai nuovi diritti di cittadinanza e di partecipazione responsabile; per stare al passo con gli analoghi processi di riconoscimento della cittadinanza europea. E' una proposta di legge che contiene anche elementi innovativi e di originalità (ad esempio nessun altro Paese ha una organizzazione del servizio articolato sui tre livelli istituzionali), anche se non accoglie e non

valorizza altre peculiarità (ad esempio quella di una esplicita menzione della tutela dei diritti umani che invece è presente nell'ordinamento spagnolo e dei Paesi dell'America Latina).

Ma rimane tuttavia un testo che vale la pena esprimere consenso e spendere iniziativa affinché appartenga al più presto all'ordinamento legislativo del nostro Paese.

Lucio Strumendo

Venezia 23 novembre 1998

PAGINA BIANCA

Il Difensore Civico

Relazione attività anno 1998



Allegato 3

D.G.R. n. 3961 del 3 novembre 1998
“Attivazione di una collaborazione operativa tra
l’Ufficio del Difensore Civico e gli Uffici Regionali
Informazioni”

PAGINA BIANCA



Regione del Veneto

Deliberazione della Giunta

Presidente
V. Presidente
Assessori

Giancarlo	Galan
Bruno	Canella
Raffaele	Bazzoni
Sergio	Bertato
Pierluigi	Bolla
Franco	Bazzoni
Iles	Braghetto
Cesare	Campa
Giuliano	Fontana
Fabio	Gava
Massimo	Giorgio
Francesco	Piccolo
Florianco	Pra
Raffaele	Zanon
Segretario	Gianfranco Zanetti

n. 3961

del 3 NOV. 1998

OGGETTO:

Attivazione di una collaborazione operativa
tra l'Ufficio del Difensore Civico e gli
Uffici Regionali Informazioni.

VICE PRESIDENTE AVV. BRUNO CANELLA

Riferisce il ~~Presidente della Giunta Regionale On. Dott. Giancarlo Galan.~~

La legge regionale 6 giugno 1988, n.28, istitutiva dell'ufficio del Difensore Civico, individua la sede dello stesso presso il Consiglio regionale, ma prevede altresì che egli svolga le proprie funzioni anche in sedi decentrate, avvalendosi del personale messo a disposizione dalla Giunta regionale e dell'assistenza degli uffici regionali (art.14).

Considerato pertanto che il contatto diretto dei cittadini con l'Ufficio del Difensore Civico, come attualmente organizzato, per la peculiarità stessa della sede veneziana, risulta difficile ed oneroso, è stato presentato dallo stesso un progetto per il decentramento dell'attività nel territorio regionale. Detto decentramento mira all'utilizzo degli Uffici Regionali Informazioni (U.R.I.), strutture del Servizio Relazioni con il cittadino della Direzione regionale Cultura, Informazione e Flussi migratori, attivati a Vicenza, Verona, Belluno, Rovigo e Treviso.

Si ritiene che il progetto di decentramento dell'Ufficio del Difensore Civico, al di là dell'utilità diretta per quest'ultimo istituto, rientri nelle iniziative che stanno alla base delle motivazioni che hanno fatto istituire gli U.R.I. fin dal 1988 (L.R. 3 maggio 1988, n.25) e ne hanno ribadito la funzione ed il ruolo nel 1991 (L.R. 10 giugno 1991, n.12 e successive modificazioni); ciò anticipando quanto poi previsto dal D.L.vo 3 febbraio 1993, n.29, in merito all'istituzione degli Uffici Relazioni con il Pubblico in tutte le amministrazioni. Va anche ricordato che la più recente L.R. 10 gennaio 1997, n.1 inserisce nei criteri d'organizzazione (art. 5) le funzioni di detti uffici.

Si propone pertanto di attivare, in via sperimentale e per fasi, il progetto di decentramento dell'attività dell'Ufficio del Difensore Civico presso gli Uffici Regionali Informazioni, il tutto in un orizzonte a breve periodo.

FASE 1 conservazione e distribuzione da parte degli U.R.I. di materiale del Difensore Civico e, nel contempo, accettazione di eventuali istanze da trasmettere all'Ufficio centrale.

FASE 2 organizzazione, con adeguata campagna informativa, di giornate in cui il Difensore civico riceve i cittadini presso gli URI, trasformando queste giornate eventualmente in appuntamenti fissi a determinate scadenze.

Come successiva evoluzione del progetto, in tempi medio-lunghi, verificati i risultati delle prime azioni (fase 1 e 2), gli URI potranno ricevere le istanze e svolgere i casi più semplici, collegandosi operativamente ed in via telematica con l'ufficio centrale del Difensore Civico.

Il progetto di decentramento si appoggerà, chiaramente, su uno specifico addestramento e piano di formazione per gli addetti degli uffici.

Tutto ciò premesso e considerato, il relatore propone alla Giunta Regionale la seguente deliberazione:



LA GIUNTA REGIONALE

VICE PRESIDENTE AVV. BRUNO CANELLA

- udito il relatore, ~~Presidente on. dr. Giancarlo Galan~~, incaricato dall'istruttoria dell'argomento in questione, il quale dà atto che le strutture competenti hanno attestato l'avvenuta regolare istruttoria della pratica, anche in ordine alla compatibilità con la vigente legislazione regionale e statale;
- vista la L.R. 6 giugno 1988, n.28;
- viste le LL.RR.3 maggio 1988, n.25; 10 giugno 1991, n.12; 10 gennaio 1997, n.1;
- visto il D.L.vo 3 febbraio 1993, n.29

DELIBERA

1. di attivare, in via sperimentale e nei tempi e modi specificati in premessa, le iniziative necessarie per aprire gli Uffici Regionali Informazione, nell'ambito di un "Progetto per il decentramento dell'attività dell'Ufficio del Difensore Civico nel territorio regionale";
2. di dare mandato al Dirigente regionale della Direzione Cultura, Informazione e Flussi migratori dell'esecuzione dell'iniziativa e la determinazione dei tempi dell'iniziativa, d'intesa con il Difensore Civico stesso.

Sottoposto a votazione, il presente provvedimento viene approvato con voti unanimi e palesi.

(FIRMATO)

Il Segretario
dr. Gianfranco Zanetti

(FIRMATO)

Il Presidente
on. dr. Giancarlo Galan

IL VICE PRESIDENTE
Avv. Bruno Canella

DIREZIONE RAGIONERIA E TRIBUTI

Visto e assunto l'impegno di L. _____ (€ _____) sul cap. _____

del bilancio di previsione per l'esercizio _____ al n. _____ (art. 54 della l.r. 9 dicembre 1977, n. 72)

Venezia, _____

SEGRETERIA DELLA GIUNTA REGIONALE

(spazio riservato per l'eventuale invio alla Commissione statale di controllo)

**NON SOGGETTA
A CONTROLLO**

PAGINA BIANCA

Il Difensore Civico

Relazione attività anno 1998



Allegato4

D.G.R. n. 2280 del 22 giugno 1998
“Approvazione schema-tipo di Regolamento di
pubblica tutela per gli utenti del Servizio
Sanitario Regionale”

PAGINA BIANCA

DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE 22 giugno 1998, n. 2280

Approvazione schema-tipo di Regolamento di pubblica tutela per gli utenti del Servizio Sanitario Regionale.

La Giunta regionale

composta

delibera

di approvare schema-tipo di Regolamento di pubblica tutela per gli utenti del Servizio Sanitario Regionale che, allegato al presente provvedimento, ne costituisce parte integrante.

Allegato alla D.G.R. n. 2280 del 22 giugno 1998

Schema tipo di regolamento di pubblica tutela

Art. 1 - Obiettivi

1. Il presente regolamento disciplina le modalità di presentazione, accoglimento e definizione del reclamo avverso atti o comportamenti con i quali si nega o si limita la fruibilità delle prestazioni di assistenza sanitaria e sociale erogati da Aziende sanitarie o situazioni di disservizio che costituiscono violazione della L.n. 241/1990, dei principi della Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27.1.1994, del DPCM 19.5.1995 nonché della Carta dei servizi aziendale, individuandone le procedure di gestione ed i relativi responsabili ai sensi dell'art. 4 della cit. L. n. 241/90.

Art. 2 - Modalità di presentazione di osservazioni, reclami, denunce ed opposizioni.

1. Gli utenti, parenti o affini, gli organismi di volontariato e di tutela dei diritti afferenti l'Azienda sanitaria possono presentare osservazioni, reclami, denunce ed opposizioni contro gli atti o i comportamenti di cui all'art. 1 entro 15 giorni dal momento in cui l'interessato abbia avuto conoscenza dell'atto o comportamento lesivo dei propri diritti.
2. I soggetti di cui al comma 1 esercitano il proprio diritto rivolgendosi all'Ufficio Relazioni con il Pubblico dell'Azienda interessata con lettera o fax, oppure mediante colloquio o telefonata del quale l'addetto alla ricezione deve redigere apposita scheda-verbale. Alla segnalazione telefonica dovrà comunque seguire segnalazione scritta con lettera o fax oppure colloquio.
3. Qualora il reclamo o la denuncia sia presentata da soggetto diverso dal diretto interessato, l'Ufficio Relazioni con il Pubblico provvede a darne immediata comunicazione allo stesso ai sensi dell'art. 8 della L.n. 241/1990.
4. In caso di opposizione di quest'ultimo, la procedura è archiviata, ma l'Ufficio Relazioni con il Pubblico continua l'istruttoria per l'eliminazione dell'eventuale disservizio senza nessun riferimento ad esso.
5. La presentazione di detti reclami, denunce ed opposizioni

non impedisce né preclude la proposizione di impugnativa in via giurisdizionale o paragiurisdizionale

Art. 3 - Procedure per la gestione del reclamo semplice.

1. Qualora si tratti di semplici segnalazioni o di reclami e denunce di immediata ed immediata soluzione, il responsabile dell'Ufficio Relazioni con il Pubblico provvede direttamente all'istruttoria, alla definizione e comunicazione della risposta all'utente su delega del Direttore generale.
2. L'Ufficio Relazioni con il Pubblico provvede altresì a dare immediata comunicazione delle segnalazioni, reclami e denunce di cui al comma 1, al responsabile della struttura primaria interessata e ad informare periodicamente il Direttore generale sull'andamento degli stessi.

Art. 4 - Procedure per la gestione del reclamo complesso

1. Qualora si tratti di segnalazioni, reclami, denunce ed opposizioni di evidente complessità ovvero che non si prestino ad immediata definizione, l'Ufficio Relazioni con il Pubblico invita la documentazione relativa, accompagnata da ogni altra utile informazione, al responsabile della struttura primaria interessata, affinché provveda ad effettuare l'istruttoria, richiedendo relazioni o pareri ai responsabili di tutte le unità operative coinvolte ed acquisendo ogni elemento necessario alla definizione del reclamo.
2. L'istruttoria, che compete al responsabile della struttura primaria interessata, completa di adeguata relazione illustrativa e dell'indicazione delle misure e dei tempi ritenuti necessari per l'eliminazione dell'eventuale motivo del reclamo, deve essere trasmessa dallo stesso all'Ufficio Relazioni con il Pubblico. L'Ufficio Relazioni con il Pubblico predispone la risposta, a firma del Direttore generale, da comunicare all'utente entro 30 giorni dalla data di ricezione del reclamo stesso. La risposta deve indicare la possibilità di chiederne il riesame alla Commissione mista conciliativa.
3. Qualora, per la particolare complessità del caso, il procedimento non si sia concluso entro il termine di cui al comma precedente, l'Ufficio Relazioni con il Pubblico provvede a darne tempestiva comunicazione all'interessato motivando adeguatamente i motivi del ritardo.

Art. 5 - Commissione mista conciliativa

1. Qualora non si sia conclusa la procedura di cui all'art. 4 o l'utente non ritenga soddisfacente la risposta ricevuta, può chiedere, entro 15 giorni dalla comunicazione della risposta di cui al comma 2 dell'art. 4, che l'esame della segnalazione, reclamo o denuncia venga deferito alla Commissione mista conciliativa.
2. La Commissione mista conciliativa (d'ora in poi la Commissione), istituita presso ciascuna Azienda sanitaria, è nominata dal Direttore generale e dura in carica tre anni.
3. La Commissione è composta da:
 - * il presidente, designato dal Difensore civico regionale

tenuto conto dei Difensori civici provinciali o comunali competenti per territorio, oppure di persone estranee all'Azienda che diano affidamento per obiettività e competenza, dandone comunicazione alla Rappresentanza della Conferenza dei Sindaci del territorio di riferimento.

* n. 2 membri designati dal Direttore generale tra il personale dipendente dell'Azienda;

* n. 1 membro designato dalle associazioni di volontariato operanti nel settore socio-sanitario e n. 1 membro designato dagli organismi di tutela del diritto alla salute, iscritti al registro di cui all'art. 4 della L.R. n. 40/1993 ed operanti nel territorio di riferimento dell'Azienda.

4. I membri decadono dalla nomina per la mancata partecipazione, senza giustificato motivo, a tre riunioni consecutive della Commissione.
5. La partecipazione alle sedute della Commissione è gratuita, salvo il rimborso delle spese di viaggio ai sensi della normativa vigente per il personale del S.S.N..

Art. 6 - Funzionamento della Commissione mista conciliativa

1. Il funzionamento della Commissione e le prerogative del suo presidente sono definiti, all'interno di ogni singola Azienda sanitaria, nel regolamento di pubblica tutela approvato dal Direttore generale, sentita la Commissione stessa.
2. Il Responsabile dell'Ufficio Relazioni con il Pubblico, entro 7 giorni dalla richiesta di riesame da parte dell'utente, ne dà comunicazione al presidente della Commissione.
3. La Commissione esamina il reclamo sulla base della documentazione predisposta dall'Ufficio Relazioni con il Pubblico e può disporre ulteriore attività istruttoria, compresa l'audizione dell'utente e di tutti i soggetti coinvolti.
4. Il riesame di cui al comma 1 dell'art. 5, si conclude con una decisione comunicata al Direttore generale entro 60 giorni dalla richiesta di cui al comma 1.
5. Il Direttore generale provvede, entro 15 giorni dal ricevimento della decisione di cui al precedente comma 4, a comunicare all'utente ed alla Commissione le determinazioni assunte in merito alla decisione stessa ed a quanto in essa eventualmente proposto ed osservato, adeguatamente motivando l'eventuale non accoglimento della stessa.

Art. 7 - Difensore civico regionale

1. L'utente, esperite le procedure di tutela previste dal presente provvedimento, può comunque accedere alle forme di tutela previste dalla L.R. 6.6.1988 n. 28 istitutiva del Difensore civico regionale.
2. Il Difensore civico regionale, al fine di garantire omogeneità di comportamenti nell'esercizio della tutela delle Commissioni miste conciliative aziendali ed il monitoraggio dell'andamento dell'attività delle medesime, pro-

muove incontri periodici tra i presidenti delle commissioni.

Art. 7 - Esercizio della tutela nelle strutture private

1. Il diritto alla tutela e le modalità per il suo esercizio di cui al presente regolamento sono estesi anche agli utenti di strutture sanitarie private accreditate.
2. Le procedure di accreditamento e l'instaurazione dei rapporti con le Aziende sanitarie devono assicurare agli utenti delle strutture private la tutela prevista dal presente regolamento, prevedendo altresì che le Commissioni miste conciliative siano integrate da un membro delle strutture medesime.

DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE 22 giugno 1998, n. 2285.

Proroga del contratto fino al 31.12.98 con la Ditta Farma Biagini S.p.A. per la lavorazione del plasma e produzione emoderivati. L.R. 65/94.

La Giunta regionale

(omissis)

delibera

1. di prorogare fino al 31 dicembre 1998 l'attività di lavorazione del plasma e la produzione di emoderivati con la Ditta Farma Biagini S.p.A.;

2. di procedere successivamente alla stipulazione del contratto di proroga con la Ditta Farma Biagini S.p.A. per la lavorazione del plasma e la produzione di emoderivati per mezzo di corrispondenza, secondo l'uso del commercio (art. 46, L.R. 6/80).

3. di rinviare a successivo provvedimento l'assunzione dell'impegno di spesa per l'importo di L. 4 miliardi sul competente capitolo di bilancio regionale per l'esercizio finanziario 1998.

Società e partecipazioni regionali

DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE 22 giugno 1998, n. 2232.

Assemblea Ordinaria della Società "Delta Po" SpA, con sede in Padova.

La Giunta regionale

(omissis)

delibera

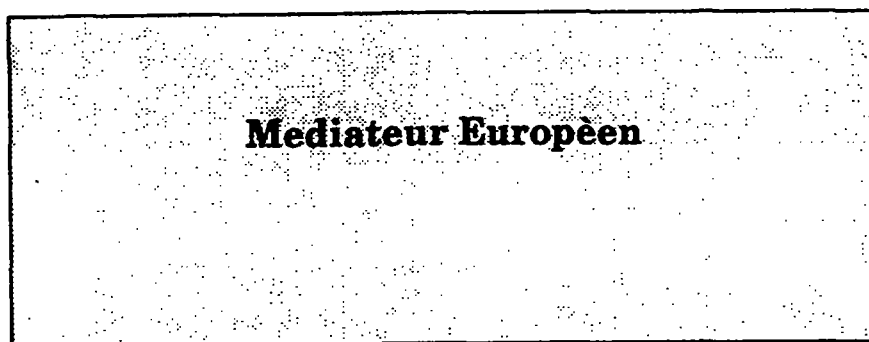
di impartire al sig. Avv. Romano Morra in rappresentanza della Regione Veneto con procura speciale del Presi-

Il Difensore Civico

Relazione attività anno 1998



Allegato 5



PAGINA BIANCA

Mediateur Européen

Jacob Soderman

1, avenue du Président Robert Schuman, F-67001
STRASBOURG Cedex. B.P.403

Tel. +33.(0)388.17.40.01 - Fax +33.(0)388.17.90.62

Website: <http://www.euro-ombusdman.eu.int>

PAGINA BIANCA

Il Difensore Civico

Relazione attività anno 1998



Allegato 5a

Elenco Difensori Civici Regionali

ELENCO DIFENSORI CIVICI REGIONALI

AMMINISTRAZIONE	DIFENSORI	SEDE	TELEFONO	TELEFAX	LEGGE ISTITUTIVA
ABRUZZO	MASCIOCCHI dott. Giovanni	Via Iacobucci - 67100 L'AQUILA Sedi decentrate: Teramo Pescara Chieti	0862/644802 0861/245343 085/7671 0871/561049	0862/23194 085/74060 0871/551593	L.R. 20.10.1995 n.126
BASILICATA	STOLFI avv. Giulio	Via Anzio - Casella Postale 111 - 85100 POTENZA	0971/447111 - 0971/51550	0971/447186	L.R. 14.06.1986 n.11 L.R. 02.03.1988 n.6
CALABRIA	Ufficio Legislativo Giunta regionale -	Palazzo S. Giorgio 89100 REGGIO CALABRIA	0965/330884-898556		L.R. 16.01.1985 n.4
CAMPANIA	Prossima nomina	Via Giovanni Porzio, Centro Direzionale - Isola F. 13 - 80143 NAPOLI	081/7783205 - 6	081/7783359	L.R. 11.08.1978 n.23 L.R. 8.03.1985 n.15 prossima nomina
EMILIA-ROMAGNA	GALLERANI dott. Paola	Via Largo Caduti del Lavoro 4 - 40100 BOLOGNA	051/6492400	051/6492280	L.R. 06.07.1984 n.37
FRIULI VENEZIA GIULIA	GIAVEDONI dott. Domenico	Piazza Oberdan 4 - 34100 TRIESTE Sedi decentrate: Udine Pordenone	040/3772220 0432/506187 0434/529013	040/3772289 0432/555297 0434/529370	L.R. 23.04.1981 n.20 L.R. 29.08.1987 n.27
LAZIO	DI MAURO dott. Rosario	Via IV Novembre 149 - 00187 ROMA	06/6796098 - 65932009 - 6781381	06/65932015	L.R. 28.02.1980 n.17 L.R. 11.04.1985 n.40 L.R. 02.11.1992 n.41

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

AMMINISTRAZIONE	DIFENSORE	SEDE	TELEFONO	TELEX	LEGGE INSTITUTIVA
LIGURIA	SCIACCHITANO dott. Roberto	Viale Brigate Partigiane 2 - 16129 GENOVA	010/565384	010/540877	L.R. 06.06.1974 n.17 L.R. 05.08.1986 n.17
LOMBARDIA	BARBETTA dott. Alessandro	Piazza Fidia 1 - 20159 MILANO	02/6081267 - 6975465 - 6975466 - cell. 0338/6529704	02/6975487	L.R. 18.01.1980 n.7 L.R. 10.09.1984 n.52
MARCHE	DE SABBATA avv. Giorgio	Via Oberdan 1 - 60122 ANCONA	071/2298391 - 2298475 - cell. 0347/3646647 - ab.0721/30382	071/2298483	L.R. 14.10.1981 n.29 L.R. 26.05.1990 n.30
PIEMONTE	BRUNETTI dott. Bruno	Via Santa Teresa 7 - 10100 TORINO	011/57571 - 57386 - 57387	011/5628272	L.R. 9.12.1981 n.50 L.R. 24.04.1985 n.47
PUGLIA	Ufficio Legislativo Giunta regionale	Via Capruzzi 204 - 70129 BARI	080/5404273	080/5404274	L.R. 9.07.1981 n.38
SARDEGNA	SANTINI prof. Giuseppe	Via Roma 25 - 09125 CAGLIARI	070/6014816 - 660434 - 6014817 - 660435	070/673003	L.R. 17.01.1989 n.4
TOSCANA di competenza della Giunta regionale Firenze	FANTAPPIE' dott. Romano	Via dei Pucci 4 - 50122 FIRENZE	055/2387900 - 2387800 NUMERO VERDE 167018488	055/210230	L.R. 12.01.1994 n.4
UMBRIA		Via Baglioni 23 - 06121 PERUGIA	075/5761356 - 5761275 - 5763329	075/5763329	L.R. 22.08.1979 n.48
VALLE D'AOSTA	VACCHINA dott. Maria Grazia	Via Festaz 52 - 11100 AOSTA	0165/262214 - 238868	0165/32690	L.R. 02.03.1992 n.5
VENEZIA	STRUMENTO dott. Lucio	Bacino Orseolo - San Marco 1122 - 30124 VENEZIA	041/2701680 - 2701681	041/2701684	L.R. 06.06.1988 n.28 L.R. 22.07.1997 n. 27 L.R. 05.02.1996 n. 6 L.R. 03.02.1998 n. 3

AMMINISTRAZIONE	DIRETTORE CIRCOLO	SEDE	NUMERO VERDE	LEGGE PROMULGATIVA
PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO	OLIVO dott. proc. Alberto	Via Mancini, Galleria Garbari 9 - 38100 TRENTO	0461/213190 - 0461/213203 NUMERO VERDE 167851026 - ab. 0464/423574	L.P. 20.12.1982 n.28 L.P. 05.11.1984 n.11 L.P. 05.09.1988 n.32 L.P. 12.07.1991 n.15
PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO	PALLA dott. Werner	Via Portici 22 - 39100 BOLZANO	0471/993450-972744	L.P. 09.06.1983 n.15

REGIONI NELLE QUALI NON E' STATA APPROVATA LA LEGGE

AMMINISTRAZIONE	SEDE	NUMERO VERDE	LEGGE
Assemblea Regione SICILIA	Piazza del Parlamento 1 90134 PALERMO	091/6561111	no
MOLISE	Via IV Novembre 87 86100 CAMPOBASSO	0874/4291	no

Il Difensore Civico

Relazione attività anno 1998



Allegato 5b

**Elenco Difensori Civici nominati da Comuni e
Province nel Veneto**

**ELENCO DIFENSORI CIVICI NOMINATI DALLA REGIONE - DAI COMUNI E PROVINCE
NEL VENETO**

amministrazione	altre amministrazioni	difensore civico	dirigente	indirizzo	telefono	telefax
Regione del Veneto - Consiglio Regionale	Comune di Pieve di Sacco Comune di Selvazzano	Strumendo Prof. Lucio	Avv. Bruno Vianello	San Marco 1122 - Bacino Orseolo - Venezia	041/2701680/1/2 diretto dirigente: 2701685	041/2701684
Provincia di Venezia		Lapis dott.ssa Teresa		San Marco 2662 - 30124 Venezia	041/5290608-511	041/5290663
Provincia di Rovigo e Comune di Villanova Marchesana - RO		Pelizza Dott. Alessandro		Via Casalini 10 - 45100 Rovigo	0425/205316 N. Personale: 0425/27453	0425/27522

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

amministrazione	altre amministrazioni	difensore civico	dirigente	indirizzo	telefono	telefax
Provincia di Padova	Comuni di: Fontaniva, Grantorto, San Pietro in Gu', Camposampiero, Borgoricco, Campodarsego, Vigonza, Noventa Padovana, Rubano, Saccolongo, Veggiano, Cervarese S. Croce, Campodoro, Torreglia, Vo Euganeo, Due Carrare, S. Pietro Viminario, Monselice, Solesino, Stanghella, Sant'Urbano, Este, Ospedaletto, Carceri, Piacenza d'Adige, Ponso, Montagnana, Megliadino S. Vitale, Megliadino S. Fidenzio, Masi, S. Margherita D'Adige, Conselve, Bagnoli, Anguillara Veneta, Piove di Sacco, Arzergrande, Codevigo, Pontelongo, Ponte San Nicolò, Polverara, Brugine, Saonara, S. Angelo di Piove di Sacco	Barbieri Dott. Enzo		Piazza Antenore 3 35121 Padova	049/8201246	049/8201621
Provincia di Belluno	Comuni di: Agordo, Alleghe, Alano di Piave, Comelico Superiore, Feltre, Forno di Zoldo, Gosardo, Lentiai, Pedavena, Quero, Rivamonte, Santa Giustina, Sedico, Sospirolo, Sovramonte, Trichiana, Voltago Agordino, Comunità Montana Comelico e Sappada	Tomassi Dott. Francesco		Via S. Andrea 5 32100 Belluno	0437/941222 centralino 0437/959330 ufficio	0437/941222

amministrazione	altre amministrazioni	difensore civico	dirigente	indirizzo	telefono	telefax
Comune di Vicenza		Garzia Avv. Bartolomeo		Piazza Biade 36100 Vicenza	0444/221111 - 221561	0444/221562
Comune di Pieve di Soligo (TV)		Stefani Dott. Nicola		Via General Vaccari 2 31053 Pieve di Soligo (TV)	0438/980511	0438/980030
Comune di Spinea (VE)		Dianese Sileno		Via Roma 144 Via XX Settembre, 18 30038 Spinea (VE) (Uff. del Personale)	041/5071111 (centralino) - 5071171 e 5071154	041/5411211
Comune di Marcon (VE)		Sig.ra Vargiu Amelia		Piazza Municipio 20 Marcon	041/5997236	041/5997111
Comune di Casale sul Sile (TV)		Pillon Dott. Carlo		Via Vittorio Veneto 23 Casale sul Sile (TV)	0422/820788	0422/821224

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

amministrazione	altre amministrazioni	difensore civico	dirigente	indirizzo	telefono	telefax
Comune di Mogliano Veneto (TV)		Balbo Avv. Silvio		Piazza Caduti 8 31021 Mogliano Veneto (TV)	041/5902558	041/59049343
Comune di Ponzano Veneto (TV)		Buranello Dott.ssa Daniela		Via Cicogna 31050 Ponzano Veneto	0422/960310	0422/960341
Comune di Paese (TV)		Bernardi Avv. Franco		Via Senatore Pellegrini 4 31038 Paese (TV)	0422/451291	0422/450459
Comune di Sernaglia della Battaglia (TV)		D'Agostin Dott. Tiziano		Piazza del Popolo 21 31010 Sernaglia della Battaglia (TV)	0438/966203 ab. 438/895113	0438/895113
Comune di Refrontolo (TV)		De Martin Dott. Luigi		Via Roma 2 31020 Refrontolo (TV)	0438/978103	0438/978126

amministrazione	altre amministrazioni	difensore civico	dirigente	indirizzo	telefono	telefax
Comune di Padova		Bartolomeo Dott. Raffaele	Sciro Dott. Gino collaboratore D.C.	Via del Municipio 1 35122 Padova	049/8205111 centralino 049/8205237/8	049/8205236
Comune di Limena (PD)	Segretario comunale del Comune di Montagnana 0429/786911-782299	Lombardi Dott. Giuseppe		Via Roma 44 35010 Limena	049/8841107	049/8841277
Comune di Montebelluna (TV)		Tomatis Avv. Lucia		Corso Mazzini 118 31044 Montebelluna (TV)	0423/617264	0423/6172204
Comune di Grezzana (VR)		Prosdocimi Rag. Luciano		Municipio di Grezzana 37023 Grezzana (TV)	045/8872575	045/8872510
Comune di Conegliano (TV)		Dal Pos Dott. Dorito		Piazza Cima 31015 Conegliano (TV)	0438/413326	0438/410564

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

amministrazione	altre amministrazioni	difensore civico	dirigente	indirizzo	telefono	telefax
Comune di Adria		Veronese Dott. Romano		Municipio di Adria Piazza Bocchi 3 45100 Adria (RO)	0426/9411 centralino 0426/941235	0426/900380 0426/22866
Comune di Rovigo		Bragato Dott. Renzo		Via All'Ara 15 45100 Rovigo	0425/206306	0425/23101
Comune di Salara (RO)		Prandini Dott. Maurizio		Via Roma 133 45030 Salara (RO)	0425/705116	0425/705279
Comune di Villadose (PD)		Pozzato Comm. Nevio		Municipio di Villadose (PD)	0425/405206	0425/90322
Comune di Schio (VI)		Cacciavillan Dott. Pietro		Municipio di Schio, Via Pasini 33 - 36015 Schio (VI)	0445/691212 0445/691240	0445/531083
Comune di Preganziol (TV)		Dauru Dott. Giovanni		Via Schiavonia - Centro Giovani 31022 Preganziol (TV)	0422/330860	0422/331135

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

amministrazione	altre amministrazioni	difensore civico	dirigente	indirizzo	telefono	telex
Comune di Campo S. Martino di Padova		Lusiani Dott. Giuliano		Campo San Martino	049/9698970	049/9698990
Comune di Zero Branco		Rizzardini Dott. Franco		Comune di Zero Branco (TV)	0422/485854	0422/485434
Comune di Istrana (TV)		Nasato Dott. Armando		Comune di Istrana (TV)	0422/831810	0422/831890
Comune di Abano Terme (PD)		Ricciello Avv. Livio		Via Gobetti 1 Abano Terme (PD)	049/8757936	049/8752860
Comune di Roncade (TV)		Breda Dott. Antonio		Via Roma 53 Roncade (TV)	0422/846211	0422/840597
Comune di Noale (VE)		Celeghin Prof. Aldo		Piazza Castello 18 Noale	5897211 5897239	5897242
Comune di Garda (VR)		Miccichè Dott. Salvatore		Lungolago Regina Adelaide 12 Garda	045/6208444	045/6208426

amministrazione	altre amministrazioni	difensore civico	dirigente	indirizzo	telefono	telefax
Comune di S. Bonifacio (VR)		Bertagnin Avv. Marco		Piazza Costituzione 37047 S. Bonifacio (VR)	045/7612022	045/6101401
Comune di Verona		Fraizzoli Dott. Giovanni	Sperotto d.ssa M.	Via degli Alpini 11 Verona	045/8077372 Segr. 045/8077371 numero verde 167- 553556	045/8077373
Comune di Piazzola sul Brenta (PD)		Cattin Arianna		Municipio 35016 Piazzola sul Brenta (PD)	049/9600111	049/9600210
Comune di Scorzè (VE)		Berto Prof. Claudio		Piazza A. Moro 1- Scorzè (VE)	447244	445232
Comune di S. Donà di Piave (VE)		Agnolin Nello		Piazza Indipendenza - Palazzo Municipale 30027 San Donà di Piave	0421/590238	0421/50961

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

amministrazione	altre amministrazioni	difensore civico	dirigente	indirizzo	telefono	telefax
Comune di Trecenta (RO)		Pelizza Dott. Alessandro		Piazza Marconi 1 45027 Trecenta (RO)	0425/700300 centralino	0425/700265
Comune di Ceregnano (RO)		Pelizza Dott. Alessandro		Casa Municipale 45010 Ceregnano (RO)	0425/476050 centralino	0425/476337
Comunità Montana Centro Cadore (BL)		Caccuri Dott.ssa Irene		Cima Gogna 64 32040 Auronzo di Cadore (BL)	0435/9897 numero verde 167-0121164	0435/9889
Comprensorio Opitergino (TV)	Cessalto, Chiarano, Cima d'Olmo, Fontanelle, Gorgo al Monticano, Mansuè, Portobuffolè, Oderzo, Salgareda, Ormelle, S. Polo di Piave, Ponte di Piave	Da Canal Dott. Giuseppe		Via degli Alpini 10 31046 Oderzo	0422/814385	0422/814395
Comune di Badia Polesine (RO)	Bagnolo di Po (RO) Castelguglielmo (RO) S. Bellino (RO)	Berto Avv. Francesco		Via Don Minzoni, 37 45021 Badia Polesine (RO)	0425/591120	0425/591111

Il Difensore Civico



Relazione attività anno 1998

Allegato 5c

DATI COMPLESSIVI DIFESA CIVICA

DATI COMPLESSIVI DIFESA CIVICA

Numero dei Difensori Civici nominati nelle Regioni	Numero dei Difensori Civici nominati nelle Province del Veneto	Numero dei Difensori Civici nominati nei Comuni del Veneto	Numero dei Comuni conventionati con il Difensore Civico della Regione Veneto	Numero dei Comuni conventionati con i Difensori Civici provinciali	Numero dei Comuni conventionati con i Difensori Civici di altri Comuni
15	4	38	2	63	23

Il Difensore Civico

Relazione attività anno 1998



Allegato 6

**Attività del Difensore Civico Regionale
per conto del Comune di Piove di Sacco
Anno 1998**

PAGINA BIANCA

ATTIVITA' DEL DIFENSORE CIVICO REGIONALE PER CONTO DEL COMUNE DI PIOVE DI SACCO

ANNO 1998

Il Prof. Lucio Strumendo, Difensore Civico della Regione Veneto, ha effettuato n. 22 accessi presso il Comune di Piove di Sacco, dall'1 gennaio 1998 al 31 dicembre 1998, istruendo n. 48 istanze, di cui 14 provenienti da cittadini residenti in altri Comuni e precisamente:

- Arzergrande 1;
- Brugine 2
- Correzzola 1
- Legnago 1
- Lendinara 1
- Padova 2
- Polverara 1
- Pontelongo 3
- Vescovana 1
- Vigonovo 1

Si precisa che:

- n. 24 istanze hanno riguardato materie di competenza del Comune di Piove di Sacco quali:
 - ⇒ Sanzioni amministrative
 - ⇒ I.C.I.
 - ⇒ Concessioni edilizie
 - ⇒ Varianti al P.R.G.
 - ⇒ Verifica di attività produttive ai fini ambientali
 - ⇒ Tasse rifiuti
 - ⇒ Autorizzazioni commerciali
 - ⇒ Concorsi

Per quanto riguarda le restanti pratiche, con l'esclusione di un caso riguardante rapporti tra privati, il Difensore Civico Regionale è intervenuto nei confronti di altre amministrazioni (Amministrazioni periferiche dello Stato - INPS - INAIL - Regione - Province - altri Comuni - ULSS - Consorzi di bonifica - ENEL) , nelle seguenti materie:

- * Urbanistica
- * Utenza Enel
- * Ricovero in case di riposo
- * Pensioni
- * Sanzioni amministrative
- * Riscatto alloggi ERP
- * Apertura di passi carrabili provinciali
- * Espropriazione
- * Posizionamento discarica
- * I.C.I.
- * Assistenza sociale

Risultati delle pratiche, tutte concluse, che hanno visto coinvolto il Comune

Positive	Negative	Concluse con indicazioni o consigli	Non di competenza	Abbandonate dall'utente
13	5	4	1	1

Risultati delle pratiche, tutte concluse, che hanno visto il coinvolgimento di altre Amministrazioni

Positive	Negative	Concluse con indicazioni o consigli	Non di competenza	Abbandonate dall'utente
8	5	9	1	1

Riepilogo per materia

TERRITORIO	Urbanistica	6
	Edilizia privata	4
	Edilizia residenziale pubblica	4
	Ambiente ed ecologia	1
	Espropri	1
	TOTALE	16
SICUREZZA SOCIALE	Assistenza sociale	2
	TOTALE	2
SANITA' E IGIENE	Assistenza sanitaria	1
	Igiene pubblica	3
	TOTALE	4
ATTIVITA' PRODUTTIVE	Attività produttive	1
	Pubblico impiego	1
	Previdenza	2
	TOTALE	4
TASSE TRIBUTI CANONI SANZ. AMM.VE	Tasse - Tributi - Canoni	13
	Sanzioni amm.ve	8
	TOTALE	21
RAPPORTI TRA PRIVATI		1
	TOTALE	1

Riepilogo generale

Istanze presentate	48
Istanze positive	21
Istanze negative	10
Istanze concluse con indicazioni e consigli	13
Istanze non di competenza	2
Istanze abbandonate dall'utente	2

Venezia, 28 gennaio 1999

Il Difensore Civico

Relazione attività anno 1998



Allegato 7

Interventi e Pubblicazioni:

- *Note a margine ad un sistema di difesa civica locale e nazionale*
- *Diritti dell'uomo e leggi (in)umane*
- *Costituzione diritti umani garanzie*
- *Regioni e Difesa dei diritti delle persone*
- *Il Difensore Civico - Tutela e promozione dei diritti umani e di cittadinanza*

PAGINA BIANCA

Allegato 7a

Stefano Piazza

**Note in margine ad un sistema
di difesa civica locale e nazionale**

*Prefazione di
Lucio Strumendo*

CLEUP Editrice – Padova

PAGINA BIANCA

Allegato 7b

D. BONA - M.G. CAMPANATO - F. CASAVOLA
G. CASELLI - L. CIOTTI - G. PANTEGHINI - A. PAPISCA
A. POPPI - L. STRUMENDO

**DIRITTI DELL'UOMO
E LEGGI (IN)UMANE**



EDIZIONI MESSAGGERO PADOVA

PAGINA BIANCA

INDICE

Presentazione (*Giacomo Panteghini*) pag. 5

RELAZIONI

Sant'Antonio tra la legge di Dio e le leggi
degli uomini (*Antonino Poppi*) » 13

I diritti umani come diritti universali
(*Antonio Papisca*) » 32

Fondamento etico dell'ordinamento costituzio-
nale (*Francesco Paolo Casavola*) » 43

Centralità della persona davanti alle grandi sfide
della mentalità contemporanea (*Diego Bona*) » 52

TAVOLA ROTONDA

Giustizia di ciascuno e pace per tutti
(*Giancarlo Caselli*) » 63

Sulla frontiera della strada (*Luigi Ciotti*) » 70

La nuova legge sull'immigrazione
(*Maria Grazia Campanato*) » 78

Un'idea nuova del rapporto cittadino-stato
(*Lucio Strumendo*) » 87

95

PAGINA BIANCA

Allegato 7c

UNIVERSITÀ DI PADOVA
CENTRO DI STUDI DI FORMAZIONE
SUI DIRITTI DELL'UOMO E DEI POPOLI

14

**COSTITUZIONE
DIRITTI UMANI
GARANZIE**

Forme non giurisdizionali
di tutela e di promozione

A cura di
LUCIO STRUMENDO

*Atti del Convegno organizzato dal Coordinamento
Nazionale delle Associazioni degli ex-Consiglieri Regionali
e dall'Associazione del Veneto, Padova 11 e 12 aprile 1997*



CASA EDITRICE DOTT. ANTONIO MILANI
1998

PAGINA BIANCA

INDICE

<i>Presentazione</i> (VITTORIO SANDRI)	Pag.	IX
<i>Prefazione</i> (LUCIO STRUMENDO)	»	XI

APERTURA DEL CONVEGNO

VITO GIACALONE	Pag.	3
----------------------	------	---

INDIRIZZI DI SALUTO

GIUSEPPE ZACCARIA	Pag.	9
MARCO CARRAI	»	13
GIANCARLO GALAN	»	14

PRESENTAZIONE DEL CONVEGNO

GIUSEPPE PUPILLO	Pag.	19
------------------------	------	----

RELAZIONI

ANTONIO PAPISCA - <i>Infrastruttura diritti umani per il sistema democratico</i>	Pag.	29
GIORGIO PASTORI - <i>Trasformazioni dell'Amministrazione e forme di tutela non giurisdizionale</i>	»	49
LUCIO STRUMENDO - <i>Forme non giurisdizionali di tutela e di promozione. Il Difensore Civico</i>	»	61
ANTONIO URIBARRI MURILLO - <i>Il Difensore Civico spagnolo e i suoi rapporti con i difensori regionali</i>	»	75

INDICE

COMUNICAZIONI

AMALIA SARTORI	Pag. 87
LEOPOLDO PIRACCINI	» 93
SILVANA AMATI	» 101
GRAZIANA CAMPANATO	» 107
ROBERTO GUIDI	» 121
CAMIS DAGUI	» 125

INTERVENTI

ALESSANDRO BARBETTA	Pag. 133
PIETRO PINNA	» 137
FRANCESCO MILANESE	» 147
MANUELE BELLONZI	» 155
CLAUDIO TONEL	» 159
FRANCESCO GUIDOLIN	» 163

CONCLUSIONI

VITTORIO SANDRI	Pag. 169
-----------------------	----------

DOCUMENTAZIONE

Note sulla documentazione	Pag. 177
Lettera del coordinamento dei difensori civici regionali al Presidente della Commissione Bicamerale per le riforme istituzionali, On. Massimo D'Alema	» 180
Lettera di risposta del Presidente On. D'Alema	» 187
Stralcio della relazione dell'On. Marco Boato alla Commissione Bicamerale sul Difensore Civico	» 187
Articolo 97 bis del Progetto di legge costituzionale, concernente il Difensore Civico, presentato alla Commissione Bicamerale	» 199
Costituzione italiana: articoli con riferimento alla pubblica amministrazione e alla giustizia amministrativa	» 199
Proposta di articolo 98 bis sul Difensore Civico (Relazione della Commissione Bicamerale per le riforme istituzionali presieduta dall'On. Aldo Bozzi, 1985)	» 200
Articoli 53, 54, 161, 162 della Costituzione del Regno di Spagna e legge Spagnola 6.4.1981 n. 3 sul Defensor del Pueblo	» 201
Estratto degli articoli 8D e 138E del Trattato di Maastricht sull'Unione Europea relativi al Médiateur Europeo e un riepilogo sintetico dei suoi compiti	» 214
Sintesi degli indirizzi espressi da Istituzioni sovranazionali in materia di	

INDICE

diritti umani relativamente alle istituzioni nazionali di garanzia e al Difensore Civico	Pag. 215
Documento per una proposta di legge di «istituzione del Difensore Civico nazionale» presentata dal Coordinamento dei difensori civili regionali	» 225
Articoli 16 e 17 (co. 39 e 45) della legge 127/97	» 242
Indicazione bibliografica essenziale sul Difensore Civico	» 245

PAGINA BIANCA

Allegato 7d

A. Pizzorusso G. Zagrebelsky G. Alpa R. Zaccaria R. Porro
G. Marongiu V. Onida N. Perrazzelli U. Melotti G. Conso A. Manzella

Regioni e difesa dei diritti delle persone

Atti del VII Convegno Nazionale di Studi regionali
Consiglio Regionale della Liguria
17-18 febbraio 1995



PAGINA BIANCA

INDICE-SOMMARIO

Programma del Convegno	Pag.	7
Indirizzi di saluto (Persico, Mori, Sansa, Pontremoli)	»	9
Premessa introduttiva (Persico)	»	17

RELAZIONI

ALESSANDRO PIZZORUSSO, Il principio maggioritario: vecchi e nuovi problemi	»	23
GUSTAVO ZAGREBELSKY, Il diritto mite: giudici e legislatori	»	37
GUIDO ALPA, La tutela del consumatore e il ruolo delle Regioni	»	49
ROBERTO ZACCARIA-ALESSANDRA VALASTRO, I diritti della persona in materia di informazione e la loro tutela: il ruolo della Regione .	»	55
RENATO PORRO, Diritto all'informazione nel sistema radiotelevisivo locale	»	89
GIANNI MARONGIU, La fiscalità regionale e locale nel quadro della giustizia tributaria	»	95
VALERIO ONIDA, Il sistema elettorale regionale e la tutela delle minoranze	»	107
NICOLA PERRAZZELLI, Il ruolo del difensore civico regionale. Problemi e prospettive	»	117
UMBERTO MELOTTI, Problemi e prospettive dell'immigrazione extra-comunitaria in Italia	»	127
GIOVANNI CONSO, Le Regioni di fronte ai problemi penitenziari	»	141
ANDREA MANZELLA, I diritti delle persone nella prospettiva europea ..	»	147

COMUNICAZIONI

ANGELA TESTI, Equità ed efficienza in sanità	»	155
GIUSEPPE SANVITI, Diritti sociali come principi della legislazione regionale	»	163
FRANCESCO PISCIOTTA, Controllo regionale e responsabilità individuali	»	165

GIORGIO MALVICINI, Considerazioni sull'attuazione della legge regionale 1° luglio 1994 n. 30 sulla tutela dei consumatori e degli utenti .	Pag. 169
GIANPAOLO BOCCACCINI, L'esperienza del difensore civico regionale: bilancio e prospettive	» 171
GIUSEPPE CAFORIO, Il problema giuridico della tutela dell'informazione e della pubblicità	» 175
VITTORIO DE MARTINO, La burocrazia ed i suoi difetti organizzativi che richiedono rimedi per assicurarne la piena funzionalità	» 185
FILIPPO GANGEMI, L'accesso alla giustizia da parte dei cittadini	» 193
GIOVANNI GHIONE, Rapporti tra cittadini e Pubblica Amministrazione ad una svolta	» 197
ALESSANDRO PADRONO, Annotazioni sul «difensore civico» nelle regioni spagnole	» 203
LUCIO STRUMENDO, Il difensore civico a tutela del diritto e dell'etica nella Pubblica Amministrazione	» 209
RINO VACCARO, Comunicazione istituzionale e uffici stampa: fonti, sistema informativo e tecnologie multimediali	» 221
GIOVANNI VIARENGO, Partecipazione popolare nel governo locale: stimolo o rallentamento dei poteri?	» 225
SILVANA CASTIGNONE, Bioregione e diritto all'ambiente	» 231

INTERVENTI

PAOLO ROSSO, Tutela del consumatore: l'esperienza ligure	» 237
CARMELO ROMEO, Autonomia regionale e riforma dell'impiego pubblico	» 239
EUGENIO PORTA, Indicazioni per una legge di regolamentazione del sistema delle radiodiffusioni	» 245
FRANCESCO MAZZAGALANTI, Immigrazione, extracomunitari e problemi minorili	» 253
GIANNI TAMBURRI, Difesa dei diritti delle persone in politica sanitaria .	» 255
RENZO BRUNETTI, Una possibile diversa funzione del difensore civico	» 261
FEDERICA CAPALOZZA, Puntualizzazioni sul ruolo del Difensore Civico	» 263
Elenco dei partecipanti	» 265

UNIVERSITÀ DI PADOVA
CENTRO DI STUDI E DI FORMAZIONE
SUI DIRITTI DELL'UOMO E DEI POPOLI

9

IL DIFENSORE CIVICO

*Tutela e promozione dei diritti umani
e di cittadinanza*

a cura di

NINO OLIVETTI RASON e LUCIO STRUMENDO



CASA EDITRICE DOTT. ANTONIO MILANI
1997

PAGINA BIANCA

INDICE

NINO OLIVETTI RASON - LUCIO STRUMENTO

Prefazione » 1

Parte Prima

*Atti del Seminario di studio:**« Il Difensore Civico e la tutela dei diritti umani »
(Università di Padova, 25 febbraio 1994)*

GIUSEPPE PUPILLO

La difesa civica e il paradigma dei diritti umani » 7

ANTONIO PAPISCA

Il Difensore Civico per la (ri)qualificazione costituzionale della difesa civica in Italia » 15

STINA WAHLSTROM

La tutela dei diritti umani e il Difensore Civico parlamentare in Svezia (Parliamentary Ombudsman) » 23

VIKTOR PICKL

Le funzioni dell'Ombudsman in Europa » 31

WERNER PALLA

Il Difensore Civico e la tutela dei diritti umani nella Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige » 43

CARLO FALQUI MASSIDDA

Il Difensore Civico e la tutela dei diritti umani nella Regione Emilia Romagna » 49

MARIO OLIVIERO DRIGANI

Il Difensore Civico e la tutela dei diritti umani nella Regione Friuli-Venezia Giulia » 53

LUIGI JERACE

Relazione del Difensore Civico della Regione Lazio sull'attività svolta nell'anno 1993 » 65

NICOLA PERRAZZELLI

Il Difensore Civico e la tutela dei diritti umani nella Regione Liguria » 67

INDICE

GIOVANNI JUCCI		
<i>Il Difensore Civico e la tutela dei diritti umani nella Regione Lombardia</i>	»	73
ARNALDO CIANI		
<i>Il Difensore Civico e la tutela dei diritti umani nella Regione Marche</i>	»	75
VITTORIO DE MARTINO		
<i>Il Difensore Civico e la tutela dei diritti umani nella Regione Piemonte</i>	»	79
GIOVANNI VIARENGO		
<i>Il Difensore Civico nella moderna realtà di un'isola antica</i>	»	87
GIOVANNI MANNONI		
<i>Per una difesa civica al servizio dei diritti umani: dalla riforma della legislazione regionale alla legge-quadro nazionale</i>	»	91
ENRICO BOLOGNANI		
<i>Il Difensore Civico e la tutela dei diritti umani nella Provincia Autonoma di Trento</i>	»	97
GIORGIO BATTISTACCI		
<i>Diritti sociali e interventi del Difensore Civico regionale</i>	»	99
FAUSTO SAJA		
<i>Considerazioni sulla posizione del Difensore Civico quale garante della legittimità dell'azione della Pubblica Amministrazione</i>	»	103
AGOSTINO VIVIANI		
<i>La carenza decisionale nei poteri del Difensore Civico</i> .	»	107
NINO OLIVETTI RASON		
<i>Conclusioni</i>	»	111

Parte Seconda

Atti del Convegno:

« La difesa civica nell'Europa delle Regioni.
Diritti e cittadinanza: tutela e promozione »
(Università di Padova, 1 marzo 1996)

ANTONIO PAPISCA		
<i>La difesa civica nell'ottica di una civiltà giuridica e politica avanzata</i>	»	117

INDICE

GILBERTO MURARO		
<i>Indirizzo di saluto</i>	»	123
RENZO IMBENI		
<i>Indirizzo di saluto</i>	»	127
AMALIA SARTORI		
<i>La difesa civica nell'Europa delle Regioni. Diritti e cittadinanza: tutela e promozione</i>	»	133
JACOB SODERMAN		
<i>La difesa civica in Europa. Ruolo del Médiateur</i>	»	137
MARIO BERTOLISSI		
<i>I fondamenti giuridici della difesa civica nell'ordinamento italiano</i>	»	145
LUCIO STRUMENDO		
<i>Esperienze e prospettive della difesa civica in Italia</i> ...	»	149

Parte Terza

Documentazione

<i>Per una legge istitutiva del Difensore Civico nazionale: proposta di relazione</i>	»	161
<i>Per una legge istitutiva del Difensore Civico nazionale: proposta di articolato</i>	»	167
<i>« Quaderno n. 1 del Coordinamento dei Difensori Civici regionali: Relazioni annuali dei Difensori Civici regionali 1994 »: Presentazione di Lucio Strumendo</i>	»	179
ALBERTO OLIVO: <i>Esame comparativo delle relazioni annuali 1994 dei Difensori Civici regionali</i>	»	183
<i>Situazione dei Difensori Civici in Italia al 2 giugno 1996</i>	»	187
<i>Elenco dei Difensori Civici regionali</i>	»	188
<i>Regioni nelle quali non è stato nominato il Difensore Civico</i> .	»	192
<i>Il Difensore Civico Europeo: normativa di riferimento</i>	»	193

PAGINA BIANCA

Il Difensore Civico

Relazione attività anno 1998



Allegato 8

Programma del Corso su:
***"Diritti dei cittadini e Pubblica Amministrazione La
difesa civica istituzionale"***
Anno Accademico 1998/1999
Università di Padova - Scuola di
Specializzazione in Istituzioni e tecniche di
tutela dei diritti umani
Docente a contratto:
Prof. Lucio Strumendo - Difensore Civico Regionale

PAGINA BIANCA

Programma del corso su:
“Diritti dei cittadini e Pubblica Amministrazione
La difesa civica istituzionale”
Anno accademico 1998/1999.

- Cenni Costituzionali sulla P.A. anche in relazione al ruolo del Difensore Civico;
- Breve analisi comparativa sul ruolo del Difensore Civico negli ordinamenti costituzionali e legislativi di altri Paesi europei (Svezia - Francia - Gran Bretagna - Spagna);
- La cittadinanza Europea: cenni sulle forme di tutela giurisdizionale e non giurisdizionale (il Mediateur Europeo; la Commissione per le Petizioni);
- Gli organismi sovranazionali: indirizzi. Convenzioni (O.N.U., Consiglio d'Europa). Le Organizzazioni di rappresentanza della difesa civica (Coordinamento nazionale, E.O.I., I.O.I.);
- La P.A. in Italia - cenni;
- Le Autorità Amministrative Indipendenti, i Comitati di Bioetica: linee di tendenza (cenni);
- La P.A. e la giustizia amministrativa: diritti, interessi legittimi (cenni sommari sulla giurisdizione amministrativa);
- Cenni sui processi di innovazione nella P.A.: L. 142/90, L. 241/90, D.Lgs. 29/93, L. 59/1997, L. 127/1997;
- L'Istituto del Difensore Civico: dal Commissario Parlamentare alla legislazione regionale;
- Lo stato della legislazione regionale e nazionale [L. 142/90, art. 8 sui Difensori Civici comunali e provinciali, la L. 127/1997 - artt. 16 e 17 (commi 38, 39, 45)];
- Ipotesi di “costituzionalizzazione” delle Autorità Amministrative Indipendenti e dell'Istituto di Difesa Civica: sviluppi ed esiti della Commissione Parlamentare per le riforme costituzionali;
- Verso la legge di disciplina in materia di difesa civica;
- Il Difensore Civico Regionale: ordinamento, caratteristiche, limiti, evoluzione normativa ed attuativa:
 - a) funzioni: tutela e consulenza, controllo, mediazione, promozione;
 - b) - poteri: limiti e sviluppi possibili;
 - c) - procedure: informalità, gratuità;
 - d) - modalità di organizzazione e di azione: personalizzazione, colloquio, istruttoria, decisione, consenso;
 - e) - nomina: criteri, requisiti, incompatibilità, ecc.;
 - f) - le Amministrazioni di riferimento: la Regione;

- f1) Le amministrazioni statali a seguito della L. 127/1997, art. 16.
- f2) Gli Enti Locali a seguito della L. 127 art. 17 comma 45.
- g) - il rendiconto ed il rapporto con gli organismi istituzionali: il Consiglio regionale, le Commissioni Consiliari. Le segnalazioni;
- h) - i rapporti con i Difensori Civici locali: difficoltà, coordinamento, sostituzione; le convenzioni;
- i) - le Carte dei Servizi, le Commissioni Miste Conciliative, gli URI, i rapporti con le Organizzazioni della "cittadinanza attiva".
- l) - i rapporti con altri organismi di conciliazione o arbitrato.

Sono previste esercitazioni presso l'Ufficio del Difensore Civico Regionale e conversazioni con Difensori Civici locali.

DOCUMENTAZIONE

1. Stralci della legislazione di Svezia - Spagna - Francia - Regno Unito e Unione Europea (*Costituzioni Straniere Contemporanee* a cura di Paolo Biscaretti di Ruffia - vol. primo - Giuffrè 1994)
2. Documento Parlamento Europeo sulla situazione dei Difensori Civici negli Stati membri (1995)
3. Relazione annuale 1997 del Mediateur Europeo
4. Raccolta delle leggi regionali sul Difensore Civico (Toscana)
5. Quaderno n. 1 del Coordinamento dei Difensori Civici Regionali (Relazioni 1994 e note d'interpretazione)
6. Nota introduttiva a cura di L. Strumendo sulle relazioni di Difesa Civica Regionale del 1995
7. Le proposte di legge per l'istituzione del Difensore Civico.
8. Dossier sul dibattito in Commissione Bicamerale e in altre sedi (a cura di L.Strumendo)
9. Raccolta di documentazione predisposta dal Servizio Studi Camera Deputati - 1997

BIBLIOGRAFIA

- G. NAPIONE L'Ombudsman - Il controllore della P.A. - Giuffrè 1969
- LA PERGOLA Introduzione sulla ricerca sul commissario parlamentare delle FF.AA. - a cura della Camera dei Deputati UTET 1971.

- C. MORTATI ed altri L'Ombudsman - UTET 1974
- M. F. PATRONE Prime riflessioni sul Difensore Civico ligure, ed. Nocchioli, Firenze 1982

- AA.VV. Il ruolo del Difensore Civico negli ordinamenti regionali
a cura dell'Istituto Studi Giuridici Regionali - Udine - Pordenone 1985
- N. OLIVETTI RASON Quattro interrogativi sul Difensore Civico Regionale
in rivista *Diritto regionale* 1986
- G. CALDERONI Il Difensore Civico nell'esperienza italiana-Maggioli 1987
- AA. VV. La rilevanza giuridica degli interventi del Difensore Civico
Centro Studi Giuridici - Umbria - Perugia - 1988
- M. C. SACCHETTI Quaderno del C.N.R. sulla Difesa Civica in Italia -1991

- G. ZAGREBELSKY Il diritto mite - Einaudi 1992
- A. PERINI Saggio sulle autorità amministrative indipendenti - Giuffrè 1994
- A. CARIOLA - Commento all'art.8 L.142/90 in "Commentario alla Costituzione" di Branca e altri - Zanichelli 1994.
- M.C. SACCHETTI Quaderno del C.N.R. sulla Difesa Civica in Italia -1995
- F. BENVENUTI Il nuovo cittadino - Marsilio 1995
- F. BENVENUTI Disegno dell'Amministrazione italiana - CEDAM 1996
- G. DE VERGOTTINI Il Difensore Civico
- A. BALDASSARRE Diritti sociali, diritti pubblici soggettivi, diritti inviolabili
- F. G. SCOCCA Interessi protetti
- N. TROCKER Interessi collettivi e diffusi
- TRECCANI - (Enciclopedia giuridica)
- A. PERINI Saggio dattiloscritto sul Difensore Civico Regionale - Convegno di Teramo - Atti 1996
- U. ALLEGRETTI Amministrazione Pubblica e la Costituzione - CEDAM 1996
- M. BERTOLISSI I fondamenti giuridici della difesa civica
nell'ordinamento italiano

- N. OLIVETTI RASON E L. STRUMENDO in *IL DIFENSORE CIVICO - Tutela e promozione dei diritti umani e di cittadinanza* a cura di N. Olivetti Rason e L. Strumendo - CEDAM 1997
- L. STRUMENDO. *Costituzione D. Umani - Garanzie* - CEDAM - 1998 a cura di L. Strumendo

ARTICOLI DI DOTTRINA

1. F. CANNATA L'Ombudsman in Italia - In margine alle proposte di legge per l'istituzione del Difensore Civico in *Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana* - 1969, p. 100
2. A. MANITTO La tutela dei diritti del cittadino nell'esercizio dei poteri dello Stato. in *Nuova Rassegna*, 1971, pp. 1655 - 1664
3. Ritorna l'Ombudsman in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1973, p. 2085
4. E. BORSELLI La moralizzazione della vita pubblica e l'istituzione del "Difensore Civico" in *Nuova Rassegna*, 1975, n. 2, p. 136
5. R. BIN Il Difensore Civico in Toscana: metamorfosi di un Istituto? in *Le Regioni*, 1977, p. 97
6. M. A. HADI L'extensione de l'Ombudsman: triomphe d'une idee ou deformation d'une institution? in *Revue internationale des sciences administratives*, 1977, n. 4, p. 334
7. A. CARACCILO LA GROTTIERIA Note critiche sulla figura del Difensore Civico in *Foro Amministrativo*, 1979, p. 478
8. E. ZECCA L'Ombudsman svedese e la sua recente diffusione nel mondo in *Guida per le Autonomie Locali*, 1979, p. 253
9. P. BIAGI La Regione Toscana - Il Difensore Civico

- in Collana *L'ordinamento Amministrativo delle Regioni*, n. 9, 1979 Giuffrè, p. 103
10. F. UCCELLA Sulla problematica del Difensore Civico, in *Giurisprudenza Italiana* 1979, p. IV, p. 168
11. G. BERTOLANI Il Difensore Civico nella problematica dei controlli, in *Giurisprudenza Italiana* 1980, p. IV, p. 36
12. A. ZUCKERMAN Il ruolo dell'Ombudsman in Israele, p. 205
13. S. BENFATTO Alcune osservazioni sul Difensore Civico in *L'Amministrazione Italiana*, 1981, p. 36
14. E. ZECCA Il Difensore Civico in *Guida per le Autonomie Locali*, 1981, p. 229
15. S. GRAZIONI La figura dell'Ombudsman e la recente istituzione del Garante della legge per l'editoria (2A) in *Burocrazia*, n. 12, 1982, p. 410
16. B. MAZULLO Il Difensore Civico come si configura concretamente nella vigente legislazione regionale in *Il Foro Amministrativo*, n. 1/2, anno 1983, II, 2
17. P. SICONOLFI Il Difensore Civico nell'ordinamento regionale. in *Civitas* 11/12, 1983, p. 33 e segg.
18. D. BORGONOVO Il Difensore Civico alla ricerca di un ruolo più incisivo in *Le Regioni*, anno XI, n. 5, settembre-ottobre 1983, p. 861 e segg.
19. C. CLOTHIER L'Ombudsman inglese: origini e sviluppi. Attività dell'ISLE. Rassegna parlamentare anno XVI gennaio-marzo 1984, n. 1
20. A. SERENO Il Difensore Civico in *Rivista giuridica del Turismo*, anno XIV, n. 1 gennaio-marzo 1984
21. A. SERENO Il Difensore Civico in *Rivista di Giustizia Amministrativa della Lombardia*, n. 3/4, 1984, p. 310

22. L. LAMA Istituzioni e cittadini
in *Annuario delle Autonomie Locali* edizione speciale
1985 (estratto) diretto da S. Cassese - Edizioni delle
Autonomie, p. 63
23. D. BORGONOVO Difensore Civico
in *Annuario 1984 - 1986 - 1987 - 1988 - 1989 - 1990 -
1991 - 1992 - 1993 delle Autonomie Locali* (estratto)
diretto da S. Cassese - Edizioni delle Autonomie,
rispettivamente p. 217, p.167, p.168, p.174, p.176,
p.168, p. 206, p.166, p.174.
24. D. BORGONOVO La pulce e l'elefante: 10 anni di Difensore Civico
in *Le Regioni*, n. 3, maggio-giugno 1986, p. 343
25. V. PISTOLESE Il "Defensor Civitatis": vecchi e nuovi strumenti al
servizio del cittadino, in "Democrazia e diritto" Editori
Riuniti - Riviste 1990 -
26. V. ITALIA Commento alla legge 142/90 - Il Difensore Civico
in *Le Autonomie Locali* (estratto), ed. Giuffrè 1990, p.
238
27. A. ANDRETTO L'istituto del Difensore Civico - dalle origini alla
introduzione nello Stato comunale
in *Nuova Rassegna*, 1991, n. 11/12
28. B. CARDANI I rapporti fra cittadini e istituzioni, ed. Giuffrè 1992
29. G. PASTORI Il Difensore Civico nell'ordinamento italiano
in *Rivista Internazionale dei diritti dell'uomo*, anno V,
n. 3, 1992
30. V. CODISPOTI Rapporti tra cittadino e Pubblica Amministrazione: dal
Difensore Civico al controllo della gestione
in *Comuni d'Italia* - Gennaio 1994, p.9
31. V. ONIDA Relazione: l'ufficio di pubblica tutela: ruolo e profili
costituzionali.
Ordinario di Diritto Costituzionale - Università degli
Studi di Milano, 1994
32. L. STRUMENDO Il Difensore Civico a tutela del diritto e dell'etica nella
Pubblica Amministrazione

in Amministrazione e politica, Bari n. 12/1995

33. G. LOSAPPIO

Funzione ed elezione del Difensore Civico comunale
negli statuti della provincia di Bari
in Amministrazione e politica, Bari n. 3/1995

34. R. LOMBARDI

Il Difensore Civico in *Foro Italiano* 1997