

ATTI PARLAMENTARI

XIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **CXXVIII**

n. 3/3

RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL DIFENSORE CIVICO DEL VENETO (Anno 1999)

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

Presentata dal Difensore civico della regione Veneto

Trasmessa alla Presidenza il 14 marzo 2000

PAGINA BIANCA

INDICE

1. INTRODUZIONE	Pag. 10
2. LA DIFESA CIVICA. LAVORI IN CORSO. LO STATO DELLA LEGISLAZIONE E LE PROSPETTIVE DI SVILUPPO	» 12
2.1. Valori etici e costituzionali della difesa civica	» 13
2.2. Le ragioni e le vicissitudini legislative per la difesa civica	» 15
2.3. Legislazione di transizione	» 20
2.4. La Difesa Civica Regionale — Anticipazione, Supplenza e Sperimentazione	» 22
3. LA DIFESA CIVICA REGIONALE. RIFERIMENTI ORDINAMENTALI ED ORGANIZZATIVI	» 25
3.1. I controlli nella « democrazia amministrativa »	» 26
3.2. Istituti e Servizi regionali di promozione della cittadinanza	» 27
3.2.1. Nello specifico:	» 28
3.2.2. Nella sanità:	» 28
3.3. Altre iniziative — L'informazione e <i>Mass media</i>	» 32
4. COLLABORAZIONI ED INTERRELAZIONI. I RAPPORTI CON I DIFENSORI CIVICI LOCALI E CON LE ASSOCIAZIONI DI TUTELA (MALATI, CONSUMATORI, ECC.)	» 35
5. LE ATTIVITÀ COMPLEMENTARI PER UNA AFFERMAZIONE ANCHE CULTURALE DELL'ISTITUTO DELLA DIFESA CIVICA	» 38
5.1. Eventi culturali ed associativi in Italia ed in Europa .	» 39
5.2. Università ed attività formativa e docente	» 41
6. L'ATTIVITÀ DI DIFESA CIVICA NEL VENETO	» 43
6.1. Criteri di analisi e di classificazione	» 43

6.1.1. Dati sull'attività complessiva svolta dal Difensore Civico Regionale	Pag. 47
6.1.2. Classificazione per provenienza degli istanti ..	» 48
6.1.3. Classificazione per ente di riferimento	» 50
6.1.4. Classificazione per materia	» 54
6.1.5. Classificazione per indice di efficacia	» 57
6.1.6. Dati relativi all'esercizio del potere sostitutivo nei confronti degli Enti Locali (<i>ex lege</i> 127/97, art. 17 - comma 45 e L.R. 18/1999, art. 4) ..	» 63
6.2. Alcune esemplificazioni	» 65
6.2.1. Azioni di sollecitazione	» 65
6.2.2. Azioni per autotutela e mediazione	» 67
6.2.3. Azioni di antidoto al ricorso giurisdizionale ...	» 71
6.2.4. Azioni senza esito positivo	» 73
6.2.5. Azioni per promuovere sanzioni, modifiche, innovazioni	» 76
7. ANNOTAZIONI E PROPOSTE	» 78
7.1. Cenni di metodo	» 78
7.2. Qualche considerazione e qualche proposta	» 80
7.2.1. Chi sono i nostri interlocutori	» 80
7.2.2. ...dove vengono	» 82
7.2.3. ...e per cosa	» 83
7.2.4. ...con chi ce l'hanno	» 84
7.2.4.a. La Regione	» 84
7.2.4.b. Gli Enti Locali	» 85
7.2.4.c. Le Amministrazioni dello Stato	» 86
7.2.5. Cosa fa, cosa può fare il Difensore Civico ..	» 88
7.2.6. ...e come: prerequisiti e prerogative	» 89
7.2.7. Risultati	» 95
8. L'UFFICIO — ORGANIZZAZIONE E LE NUOVE ESIGENZE	» 97
9. CONCLUSIONI	» 100
9.1. Il profilo costituzionale e la sussidiarietà	» 102
9.2. Le riforme legislative	» 105
9.3. Le azioni possibili: dalla Relazione allo Statuto	» 107

APPENDICE

NORME COSTITUZIONALI — LEGISLAZIONE NAZIONALE

Costituzione italiana. Articoli riferiti alla Pubblica Amministrazione (artt. 24, 28, 97, 103, 113)	Pag. 114
Trattato dell'Unione Europea articolo 138 E e relativo Statuto del Mediatore Europeo del 1994	» 115
Progetto di Riforma della Costituzione (Commissione Parlamentare per le Riforme Costituzionali — Bozzi Aldo del 29.01.1985): artt. 97 e 98-bis	» 119
Progetto di Riforma della Costituzione (Commissione Parlamentare per le Riforme Costituzionali — D'Alema Massimo del 4.11.1997): artt. 106-109-111	» 121
Legge 8 giugno 1990, n. 142 « Ordinamento delle autonomie locali », articolo 8 (Difensore Civico)	» 122
Legge 5 febbraio 1992, n. 104 « Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate », articolo 36 (Aggravamento delle sanzioni penali)	» 123
Legge 15 maggio 1997, n. 127 « Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo », artt. 16 (Difensori civici delle regioni e delle province autonome), 17 (Ulteriori disposizioni in materia di semplificazione dell'attività amministrativa e di snellimento dei procedimenti di decisione e di controllo), commi 38-39 e 45	» 125
Legge 3 agosto 1999, n. 265 « Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla L. 8 giugno 1990, n. 142 », articolo 19 (Condizione giuridica degli amministratori locali)	» 126
Proposta di legge « Norme in materia di difensore civico » Testo Unificato della Prima Commissione Affari Costituzionali della Camera del 15.09.1998 (Proposte di legge nn. 619 ed abb.)	» 127
Disegno di legge del Governo « Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi — Legge di semplificazione 1999 », artt. 13 e 13-bis (emendamento proposto)	» 145

LEGISLAZIONE REGIONALE

Legge regionale 6 giugno 1988, n. 28 « Istituzione del difensore civico »	» 148
---	-------

Legge regionale 12 aprile 1999, n. 18 « Nuove norme per l'organizzazione e il funzionamento del Comitato regionale di controllo », articolo 4 (Ritardo od omissione nel compimento di atti obbligatori per legge. Controllo sostitutivo)	Pag. 153
Legge regionale 28 gennaio 2000, n. 5 « Provvedimento generale di rifinanziamento e di modifica di leggi regionali per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione (legge Finanziaria 2000) », articolo 14 (Modifiche della legge regionale 27 giugno 1985, n. 61, « Norme per l'assetto e l'uso del territorio » e successive modificazioni)	» 154
Risoluzione del Consiglio regionale sulle incompatibilità in materia urbanistica « Gli interessi privati degli amministratori dilagano in troppi PRG. La Giunta si astenga dalla nomina di Commissari ad acta per evitare spiacevoli complicità e rinvii a nuovo esame la variante di Campodarsego »	» 155
DOCUMENTI DI INDIRIZZO	
Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite. Rapporto sull'Italia (1994 CCPR/C79)	» 157
Consiglio d'Europa – Comitato dei Ministri. Racc. (85) 13 del 1985	» 158
Dichiarazione Finale dell'Assemblea dell'I.O.I. Buenos Aires, 20-24 ottobre 1996	» 159
Consiglio d'Europa – Congresso sui poteri locali e regionali in Europa. Risoluzione sul ruolo del Mediatore nella difesa dei diritti dei cittadini. Strasburgo, Assemblea del 17.6.1999	» 161
Conferenza Europea degli Ombudsmen: « La difesa civica regionale nell'Europa delle regioni ». Documento conclusivo – Firenze, 11-12.11.1999	» 169
Codice di Buona Condotta Amministrativa – Mediatore Europeo, 28.7.1999	» 175
DOCUMENTI DI LAVORO REGIONALE	
D.G.R. 1309 del 21.4.1998 « Costituzione Comitato Consultivo per la Bioetica »	» 186
D.G.R. 2280 del 22.6.1998 « Approvazione schema-tipo di Regolamento di pubblica tutela per gli utenti del Servizio Sanitario Regionale »	» 193
D.G.R. 3961 del 3.11.1998 « Attivazione di una collaborazione operativa tra l'Ufficio del Difensore Civico e gli Uffici Regionali Informazioni »	» 195

Convenzione tra l'Azienda Ospedaliera di Padova e l'Ufficio del Difensore Civico della Regione Veneto per una consulenza in materia di medicina legale e delle assicurazioni del 31.3.1999	Pag. 198
Protocollo d'intesa tra il Difensore Civico Regionale per il Veneto e il Direttore della Direzione Regionale per il Veneto dell'INAIL del 31.1.2000	» 202
Convenzione con l'Università di Padova per l'affidamento al Difensore Civico del Veneto delle funzioni di « Professore a contratto » presso la Scuola di Specializzazione in Istituzioni e Tecniche di Tutela dei Diritti Umani, 23.7.1996	» 205
Indirizzi del Direttore della Scuola di Specializzazione relativamente ai nuovi Corsi di Studio Universitario ed alle Prospettive Professionali, 3.1.2000	» 206
Delibera dell'Ufficio di Presidenza n. 105 del 31.3.1998: « Organizzazione Amministrativa dell'Ufficio del Difensore Civico. Individuazione del Servizio dell'Ufficio del Difensore Civico e definizione della relativa retribuzione di posizione. Individuazione della dotazione organica della qualifica di Funzionario »	» 209
Elenco ed indirizzi dei Difensori Civici Regionali	» 213
Elenco ed indirizzi dei Difensori Civici locali del Veneto ..	» 216
Comuni del Veneto divisi per fasce demografiche	» 226

INIZIATIVE ED INTERVENTI

Lettera del Coordinamento dei Difensori Civici Regionali al Presidente della Commissione Bicamerale per le Riforme Istituzionali, on. Massimo D'Alema, Venezia 20.2.1997 .	» 227
Audizione del Difensore Civico Regionale presso il Comitato Sistema delle Garanzie – Commissione Parlamentare per le Riforme Costituzionali, 17.4.1997	» 230
Relazione del Difensore Civico Regionale alla Conferenza Europea degli Ombudsmen e delle Commissioni regionali per le petizioni dell'Unione Europea e della Cooperazione con il Difensore Civico Europeo « Sussidiarietà e adeguatezza, requisiti per un ordinamento democratico e per dare effettività ed efficacia alla difesa civica », Firenze 11-12.11.1999	» 234
Programma del corso presso la Scuola di Specializzazione in Istituzioni e Tecniche di Tutela dei Diritti Umani dell'Università di Padova « Diritti dei cittadini e Pubblica Amministrazione. La Difesa Civica istituzionale » A.A. 1999/2000	» 239
Pubblicazioni varie a stampa – Copertina ed Indice	» 241

PAGINA BIANCA

RELAZIONE
SULL'ATTIVITÀ SVOLTA
DAL DIFENSORE CIVICO DEL VENETO
(Anno 1999)

1. INTRODUZIONE.

E' questa la sesta relazione che rendo al Consiglio Regionale in ottemperanza all'art. 13 della L.R. 6.6.1988, n. 28 (Istituzione del Difensore Civico).

La presentazione coincide con due eventi meritevoli di considerazione:

- a) si conclude un quinquennio di attività dell'Ufficio del Difensore Civico, avviato per la prima volta nel settembre del 1994;
- b) si conclude la sesta legislatura regionale, quella nel corso della quale principalmente ha svolto la propria attività il Difensore Civico Regionale.

Questa duplice concomitanza da un lato invita a qualche plausibile analisi e a qualche riflessione ricognitiva; dall'altro richiama all'obbligo di mettere a disposizione anche della Nuova Assemblea legislativa un quadro di riferimento conoscitivo per valutazioni e scelte conseguenti.

E' questa la ragione per la quale al consueto schema espositivo e valutativo della relazione annuale questa volta si accompagneranno — intersecando ed interloquendo — qualche scheda aggiuntiva e qualche riflessione di più lungo periodo, allo scopo di dare il senso e il segno di un'opera in corso, di un lavoro in progress, che attiene comunque alla fondazione, attivazione e sviluppo di una nuova istituzione regionale: di una istituzione che avrà il suo compiuto successo allorquando i cittadini, conoscitori dei propri diritti e protagonisti della "*res publica*", ne sapranno l'esistenza, la peculiarità e le modalità di accesso e di uso; di una istituzione, la cui missione è quella, sì, di essere di ausilio ai

cittadini per meglio far valere i propri diritti, ma — per ciò stesso — anche punto di osservazione e di stimolo alle strutture delle Pubbliche Amministrazioni affinché adempiano al meglio al proprio mandato e — in ultima istanza — accrescano il prestigio e la considerazione democratica delle istituzioni rappresentative.

La relazione si articolerà in modo da dare conto — innanzitutto e in sintesi — dell'andamento del quadro legislativo regionale e nazionale che — come è noto — non ha raggiunto ancora un punto di equilibrio e di stabilizzazione, pur avendo registrato alcune parziali ed episodiche innovazioni.

Si soffermerà poi a descrivere e commentare lo svolgimento dell'attività di difesa civica nel Veneto, evidenziandone i dati più significativi, gli aspetti più peculiari, i suggerimenti più efficaci e incisivi. In questo ambito un rilievo specifico, in ottemperanza a quanto prescritto dall'art. 16 della L. 127/97, sarà riservato all'attività nei confronti delle Amministrazioni periferiche dello Stato, per la quale vale peraltro l'obbligo di riferire alla Presidenza del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati.

Anche quest'anno non mancheranno, infine, i riferimenti all'attività di promozione, di innovazione e di iniziativa culturale che hanno contrassegnato il lavoro dell'Ufficio; nonché alcune considerazioni conclusive, che vengono affidate all'Assemblea Consiliare della Regione per introdurre — se lo riterrà — quelle riforme (statutarie, normative, organizzative, ecc.), considerate adeguate ed utili per dare maggiore rilevanza ed efficacia all'attività dell'Istituzione.

2. LA DIFESA CIVICA. LAVORI IN CORSO. LO STATO DELLA LEGISLAZIONE E LE PROSPETTIVE DI SVILUPPO.

Il quinquennio che abbiamo alle spalle ha registrato un consolidamento dell'Istituto di difesa civica. Ad iniziativa delle Regioni — e della Regione Veneto in particolare — l'Istituto si è esteso a nuove realtà e si è più stabilmente e visibilmente radicato nel sistema delle relazioni tra i cittadini e le Pubbliche Amministrazioni.

Ma a questo processo positivo a livello locale non si è accompagnato, come era negli auspici e nelle necessità, un corrispondente e coerente processo di adeguamento legislativo a livello nazionale attraverso l'assunzione di una legge di riforma organica, razionale, sistematica e chiarificatrice.

Nemmeno gli impulsi delle istituzioni europee sovranazionali, né le sollecitazioni comparative con l'andamento delle legislazioni dei Paesi europei ed occidentali sono stati capaci di dare l'input risolutivo a quel processo di riforma, che pure è stato avviato fin dal 1995 con la presentazione al Parlamento di una proposta di legge, che ha rappresentato il primo esito dell'attività del Coordinamento dei Difensori Civici Regionali, iniziata a Venezia nella primavera del 1995; e la prima occasione per l'avvio di un esame parlamentare sul tema.

Per il vero c'è stata anche una fase — entusiasmante e positiva — in cui si era appalesato possibile e condivisibile un riconoscimento costituzionale esplicito dell'istituto del Difensore Civico nell'ambito del nostro ordinamento. E' stata la fase del dibattito per la riforma della seconda parte della Costituzione ad

opera della Commissione Parlamentare per le Riforme Costituzionali. Ivi si è arrivati all'adozione di un articolo (art. 111 del Progetto di Riforma Costituzionale), che dava rilievo costituzionale al Difensore Civico. Ma, come è noto, quel progetto non ha visto perfezionato il suo iter parlamentare e, con esso, anche l'istituto del Difensore Civico è rimasto al palo.

2.1. Valori etici e costituzionali della difesa civica.

Non vi è dubbio, tuttavia, che i presupposti fondativi del Difensore Civico stiano in una visione moderna ed etica dei valori costituzionali, come testimoniano sia le esperienze di molte democrazie moderne europee sia i pronunciamenti degli organi sovranazionali sia la dottrina costituzionalistica più aperta.

Infatti la difesa civica trova il suo radicamento e la sua ragion d'essere in una idea nuova del rapporto cittadino-stato; un'idea che, pur essendo fondata sul diritto e sul sistema delle regole, trova la sua esplicazione in quei valori di equità, giustizia, dignità che sono il fondamento della persona umana.

E' l'idea che considera l'importanza e pervasività crescente che hanno le pubbliche amministrazioni verso i cittadini; è l'idea secondo cui la Pubblica Amministrazione dev'essere pensata come «funzione» e servizio, anzichè come potere; è l'idea per cui a partire dal 1990 (L. 241) nuovi principi e criteri sono stati posti a fondamento della cittadinanza, dei doveri e degli obblighi dei pubblici operatori; è l'idea che contestualmente e parimenti sta dando luogo alla costituzione di nuovi istituti (i comitati di bioetica, le commissioni conciliative miste, le autorità amministrative indipendenti, la tutela dei dati personali).

L'idea, insomma, per cui si possano realizzare rapporti paritari, collaborativi e qualitativi fra i cittadini e la pubblica

amministrazione; e che in tali rapporti il cittadino possa essere difeso e sostenuto prima che subisca un danno irreparabile o di tardiva e limitata risarcibilità.

Del resto è questa una impostazione ed una cultura che si va delineando anche in altri ambiti e che invitano ad una rilettura aggiornata dei valori e dei principi costituzionali.

Non è a caso che proprio in relazione a questa istanza oggi studiosi autorevoli (come Allegretti) e ieri uomini politici (come l'on. Aldo Bozzi, Presidente della Prima Commissione Parlamentare per le Riforme Costituzionali - 1985) abbiano ritenuto possibile ed auspicabile dare un riconoscimento costituzionale più preciso e finalizzato sia alla P.A. che all'istituto del Difensore Civico (così come del resto è già avvenuto in altri Paesi come Austria, Spagna, Danimarca).

E' una istanza su cui illustri studiosi hanno scritto anche di recente: da Bobbio a Zagrebelsky, da Benvenuti ad Allegretti. Mi riferisco al perseguimento di un autentico «pluralismo», in cui non solo l'istituzione ma anche il cittadino («Il Cittadino Nuovo» di Benvenuti) abbia il diritto di partecipare alla vita della società e alle sue decisioni. Mi riferisco all'esigenza di sostituire nel rapporto fra la P.A. e i cittadini la coppia «potere - soggezione» con la coppia «funzione sociale - diritti della persona». Mi riferisco all'estensione dell'accesso ai diritti fondamentali e ai diritti sociali dai cittadini alle persone (basti pensare agli immigrati come fa Ferrajoli). Mi riferisco all'esigenza di porre a difesa dei diritti sociali argini e garanzie, affinché la loro effettività non sia troppo facilmente esposta e compromessa dal prevalere squilibrato di altri diritti e di altri poteri più forti e consolidati. Mi riferisco alla concezione «mite» del diritto, secondo una felice espressione di Zagrebelsky. Mi riferisco all'opportunità di precisare che «buon

andamento e imparzialità della P.A.» (art. 97 Costituzione) non sono istanze neutre, ma «funzioni» di una amministrazione pubblica che ha come propria missione (di giustizia e di efficienza) quella di essere «servizio per i diritti del cittadino», quei diritti che sono iscritti nella prima parte della Costituzione. Mi riferisco infine alle esigenze di ricercare la soddisfazione e la effettività dei diritti - in questa fase critica dello stato sociale e di crisi fiscale dello Stato - non più in chiave di mera soddisfazione di pretese ed aspettative, ma in termini di promozione di «capacità» da parte dei cittadini, di realizzazione di un quadro di contesto delle istituzioni, dei poteri e della P.A., suscettibile di favorire l'esercizio di tali «capacità» (Allegretti).

Per conseguire queste impostazioni e questi obiettivi sono state avviate varie iniziative sia sul fronte della revisione della Seconda Parte della Costituzione sia nella legislazione corrente di riforma (basti pensare alle due recenti leggi Bassanini, 59 e 127 del 1997). Ma io credo sia necessario agire contestualmente anche sugli operatori, con l'obiettivo di valorizzare l'etica della responsabilità professionale e di ruolo; sulla cultura giuridica e politica; sulla promozione di comportamenti di consapevole cittadinanza (e non di subalternità) da parte delle persone.

Ma oltre a ciò credo sia opportuno agire anche istituendo e rinnovando strumenti di promozione, di tutela, di conciliazione, quali il Difensore Civico.

2.2. Le ragioni e le vicissitudini legislative per la difesa civica.

L'istituto del Difensore Civico è appunto questo: un istituto ancora poco conosciuto; ma che tuttavia è necessario conoscere e valorizzare meglio, proprio perchè è un servizio per i cittadini, un aiuto ed una opportunità, predisposti per rendere più agevole

efficace ed amichevole l'amministrazione pubblica cui essi si rivolgono.

In Italia - diversamente che in altri Paesi dell'Europa - è di data recente sia l'affermarsi di questa concezione «aperta», «democratica» della Pubblica Amministrazione; sia la richiesta di effettività dei diritti dei cittadini; sia infine l'idea di utilizzare questi nuovi strumenti per il sostegno, la tutela e la «mediazione» fra cittadini e pubbliche amministrazioni.

Infatti:

- 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.
- 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.
- 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.
- 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 meno efficiente ma più rilevante (3,8 milioni di dipendenti) e più 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 la Prima Commissione Affari Costituzionali della Camera ha esaminato ed approvato il 15.9.1998 in sede referente (dopo un lungo esame, audizioni, aggiornamento dei testi, emendamenti, ecc.) dando vita ad un nuovo Testo Unificato che porta il titolo: «Norme in materia di Difensore Civico», che ora è all'esame delle Commissioni per il parere e che spero potrà essere licenziato al più presto dalla Camera dei Deputati, per la seconda lettura al Senato.

Mi intrattengo solo su alcuni aspetti della proposta (Appendice pag. 115), che mi sembrano più rilevanti.

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, 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 terzo rilievo è dato dalla costruzione di un sistema di difesa civica organizzato non a piramide, ma a rete, nel tentativo di ottemperare ai principi del federalismo, dell'autonomia e della sussidiarietà solidale.

Cosicchè (siamo al quarto 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.

Affinchè ciò avvenga è necessario affrontare con chiarezza e con coerenza logica il problema dei rapporti fra legge nazionale ed istanze di autonomia regionale e locale. Su questo sono stati avanzati timori e valutazioni di lesa autonomia da parte delle Regioni e degli Enti Locali.

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 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 nella proposta di legge sono 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.

In essa, infatti - 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.

E' chiaro a questo riguardo che solo un rendiconto sperimentale potrà indicare quali ulteriori avanzamenti o correzioni potranno essere consigliati o adottati. In particolare qualche riflessione si dovrà forse sviluppare sui principi di autonomia e di adeguatezza a proposito del Difensore Civico locale (i piccoli Comuni); sui poteri sostitutivi assegnati al Difensore Civico nei confronti degli Enti Locali; sui requisiti soggettivi e sui criteri che debbono presiedere alla nomina del Difensore Civico; sullo status dei Difensori civici.

Ma in conclusione, ritengo che la proposta di legge, che è all'esame del Parlamento, sia 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. Essa contiene tali elementi di ragionevole innovazione ed originalità per cui vale la pena di esprimere su di essa consenso e spendere iniziativa affinché appartenga al più presto all'ordinamento legislativo del nostro Paese.

Nel frattempo qualche avanzamento in questa direzione è stato realizzato.

2.3. Legislazione di transizione.

Come è noto la "ratio" che sta a fondamento dell'Istituto di Difesa Civica è la medesima che ha portato alla legislazione di riforma delle Pubbliche Amministrazioni: riforma delle strutture, degli assetti, dei rapporti, dei procedimenti, dei comportamenti nelle Pubbliche Amministrazioni in ragione del riconoscimento, del rispetto e dell'accoglimento dei diritti di cittadinanza.

Non è quindi per caso che il Parlamento, affrontando le questioni degli enti locali, dei controlli, della semplificazione amministrativa, dell'accesso, ecc. abbia chiamato in causa anche il Difensore Civico.

Si tratta di una evocazione saltuaria, episodica, anche contraddittoria; ma che, in ultima istanza, induce a ritenere come di per sé non sia autosufficiente nessuno dei tre momenti in cui si articola il rapporto fra cittadini e Pubbliche Amministrazioni (la riforma delle Amministrazioni Pubbliche; il sistema di giustizia amministrativa attraverso le procedure giurisdizionali; la proclamazione dei diritti delle persone); e come semmai l'istituto del Difensore Civico costituisca una cerniera di completamento del sistema.

Ciò è avvenuto con la L. 127/97 che, all'art. 17 comma 45, ha intestato al Difensore Civico la funzione di nomina del Commissario ad acta nei confronti degli enti locali in caso di omissione di atti obbligatori per legge; ciò è avvenuto a maggior ragione con l'art. 16 delle L. 127/97, ove per la prima volta si riconoscono i Difensori Civici Regionali e ad essi (entro il sistema di progressiva valorizzazione delle autonomie e del federalismo a costituzione invariata) si attribuiscono compiti di interlocuzione critica nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato.

Ma ciò pare ulteriormente appalesarsi nel contesto dei disegni di legge di riforma — presentati dal Governo come Leggi di accompagnamento alla Legge Finanziaria e come Legge Annuale di Semplificazione — ove in materia di accesso agli atti (modifiche alla L. 241/90) e di giustiziabilità sono ipotizzate soluzioni che — anticipando formulazioni contenute nella proposta di legge nazionale sulla difesa civica (art. 13) — attribuiscono al Difensore

Civico Regionale nuovi compiti e nuove opportunità per conseguire efficacia e visibilità (Appendice pag. 133).

In sostanza, in attesa di più sistematiche (forse anche costituzionali) soluzioni di riforma, che ritaglino il ruolo del Difensore Civico in modo coerente ed organico per un'efficace tutela dei diritti delle persone nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni riformate e più responsabili, rimane — quale riferimento più stabile, collaudato e riconosciuto di garanzia non giurisdizionale — il Difensore Civico Regionale.

Infatti, alle necessità della difesa civica hanno provveduto finora le Regioni, avvalendosi, con sensibilità democratica e spirito di anticipazione, della loro autonomia statutaria ed organizzativa.

2.4. La Difesa Civica Regionale — Anticipazione, Supplenza e Sperimentazione.

Fra le Regioni alcune hanno avviato questa esperienza già vent'anni or sono; altre più recentemente. La Regione Veneto ha adempiuto a questa esigenza nel 1988 con la legge regionale 28 e ha nominato il suo primo Difensore Civico nel settembre del '94.

Siamo in sostanza in presenza di un'istituzione regionale, che è innanzitutto un «servizio», un ufficio a cui ci si rivolge gratuitamente e senza particolari formalità di accesso. Può rivolgersi ad esso un cittadino, un'azienda, una associazione in rappresentanza di interessi diffusi qualora ritenga di aver riscontrato negli atti o nei comportamenti degli operatori di una Pubblica Amministrazione una lesione ai requisiti di trasparenza, di speditezza, di partecipazione, di responsabilità e di equità, finalmente riconosciuti quali veri e propri diritti non solo dalla Costituzione ma ora anche dalle nuove leggi di riforma.

Certo, chi si rivolge al Difensore Civico deve sapere che egli opera entro alcuni limiti. Ad esempio egli non può sostituirsi automaticamente alla Amministrazione inadempiente; nè può emettere sentenze come un giudice. La sua è una azione di «tramite», a vantaggio del cittadino per superare eventuali inerzie, pigrizie, zone d'ombra nel procedimento di accesso e di conoscenza di una propria pratica. E' in sostanza una azione di contrasto verso quella che è stata definita « cattiva amministrazione ». E' una azione di contestazione «persuasiva» per rendere più visibile ed ascoltata la voce dei cittadini. E' in alcuni casi una azione di «mediazione», di ricerca conciliativa con l'amministrazione interessata affinché certi valori (diritti) vengano opportunamente valutati entro la gerarchia delle norme. E' una azione (e lo sarà sempre più) per «promuovere» il riconoscimento dei diritti umani nel comportamento degli addetti ad alcune peculiari pubbliche amministrazioni e servizi pubblici per i quali si richiedono comportamenti ispirati anche ad «umanità, sollecitudine e equità».

E' un'azione ed un istituto quindi a cui guardare con interesse: sia per vigilare affinché il progetto di riforme amministrative conservi la sua promessa ed il raggiungimento dello scopo; sia per promuovere comportamenti e culture virtuose nella pubblica amministrazione; sia per soccorrere, con le forme di risoluzione conciliativa e non giurisdizionale, le controversie che stanno provocando la crisi da intasamento della giustizia amministrativa; sia infine per fornire strumenti di tutela e di ascolto amichevoli e gratuiti a chi dispone di minore forza e mezzi per far sentire la propria voce.

Si tratta in sostanza di uno strumento - concomitante all'amministrazione e amico del cittadino - che assieme ad altri (le istituzioni rappresentative, il responsabile del procedimento, le

carte dei servizi, la delegificazione, ecc.) può svolgere un'azione - sussidiaria ma utile - di tutela, di promozione e di dialogo; tale per cui talvolta può rendere soddisfazione a legittime istanze, tal altra può meglio far comprendere e mediare il punto di vista pubblicistico; ma in ogni caso concorre a rendere meno ostico ed impermeabile il rapporto con la P.A. e semmai più credibile e stimato il ruolo delle istituzioni e delle rappresentanze elettive.

3. LA DIFESA CIVICA REGIONALE. RIFERIMENTI ORDINAMENTALI ED ORGANIZZATIVI.

Le pur modeste innovazioni legislative nazionali, prima citate, non potevano lasciare immutato il quadro normativo regionale. Gli esiti si sono espressi particolarmente per effetto di due norme: il comma 45 dell'art. 17 della L. 127/97 e l'art. 19 della L. 265/99 (Ordinamento dei poteri locali). L'uno e l'altro si occupano dell'intervento sostitutivo nei confronti degli Enti Locali in caso di omissione di atti obbligatori per legge.

La Regione Veneto ha ritenuto di assumere a questo riguardo una linea di interpretazione e di applicazione motivatamente riduzionistica, prevedendo da un lato che si attivi il Difensore Civico nella funzione di organo per la nomina del commissario ad acta solo dopo che il CO.RE.CO. abbia accertato compiutamente la omissione da parte dell'Ente Locale; dall'altro circoscrivendo — a proposito della disciplina urbanistica — la circostanza della nomina citata ai casi in cui l'omessa adozione/approvazione della variante al P.R.G. dipenda dall'acclarato riconoscimento dell'impossibilità a provvedere da parte del Comune per le cause di incompatibilità richiamate dall'art. 19 della L. 265/99 (Appendice pagg.: 111-114 e 141-142; art. 17, comma 45, L. 127/97; art. 19 L. 265/99, art. 4 L.R. 18/99, art. 14 L.R. 5/2000).

E' una scelta a cui si è pervenuti attraverso un confronto dialettico e concertato anche con l'Ufficio del Difensore Civico, dopo l'approvazione della Risoluzione del Consiglio regionale, a proposito delle distorsioni a cui si poteva approdare in materia di approvazione di varianti urbanistiche (Appendice pag. 143); ma

soprattutto partendo dal convincimento che non sia proficuo enfatizzare acriticamente il ruolo del Difensore Civico, attribuendogli funzioni casuali, episodiche e incoerenti con la funzione propria, che è di difesa dei cittadini e di garanzia non giurisdizionale dei loro diritti.

Ne è derivato un consistente e fisiologico decremento, rispetto all'anno precedente, delle istanze aventi come presupposto il citato comma 45 dell'art. 17 della L. 127/97.

3.1. I controlli nella "democrazia amministrativa".

Ma a tale proposito merita segnalare che a tale decremento corrisponde un diffuso smarrimento ad opera di molti (cittadini, comitati, gruppi consiliari di minoranza), che riscontrano come non vi siano quasi più (dopo la L. 81/1993 sull'elezione diretta dei Sindaci e dopo la L. 127/97 che disciplina anche la materia dei controlli e lo status dei Segretari Comunali) sedi di sovraordinazione e di controllo con cui interloquire in caso di presunta o temuta illegittimità di atti e comportamenti amministrativi assunti dalle Giunte o dalle Amministrazioni locali. Tutto ciò determina una sensazione di impotenza, di frustrante inutilità, di temuto impoverimento del ricco tessuto democratico delle nostre autonomie e delle rappresentanze delle comunità locali; che talvolta non vedono altra via, per far valere le loro legittime posizioni, che il ricorso alle lunghe e costose azioni giurisdizionali.

E' questa la ragione per cui, sempre più l'attività del Difensore Civico si deve far carico anche di questo tipo di interlocuzione e di confronto; il cui svolgimento purtroppo talvolta non può andare oltre lo scambio di informazioni, la consulenza, la sollecitazione.

E' questa una preoccupazione né isolata, né infondata se persino il Procuratore Regionale della Corte dei Conti del Veneto

nella Sua Relazione del 29 gennaio 2000 ha avuto modo di scrivere: "Per quanto riguarda gli enti locali in particolare, va segnalato che spesso numerose denunce pervengono da esponenti dei gruppi politici di minoranza in ordine a deliberazioni ritenute illegittime.

A parte la questione della fondatezza o meno delle denunce, si deve sottolineare una tendenza all'aumento delle stesse ed osservare che un probabile effetto di marginalizzazione politica dei gruppi di opposizione all'interno dei consigli comunali è all'origine del rilevato fenomeno.

Nel sistema delle autonomie locali gli ampi poteri intestati in capo al Sindaco ed alla Giunta, richiedono uno sforzo di coinvolgimento di tutti i soggetti politici interessati, che è rimesso principalmente alla sensibilità della maggioranza eletta dai cittadini.

Ove questo sforzo non si compie o non si realizza per altre cause, l'opposizione si trasforma in denuncia, snaturando purtroppo il confronto politico e trasferendolo sul piano, molto spesso improprio, dell'inchiesta giudiziaria, penale ed amministrativa" (vedi anche oltre, pag. 77).

3.2. Istituti e Servizi regionali di promozione della cittadinanza.

Il 1999 ha registrato anche l'avvio e il collaudo di alcune esperienze di collaborazione fra istituzioni, finalizzate alla promozione dell'istituto, ma soprattutto al consolidamento della rete di luoghi o istituti preposti alla valorizzazione della cittadinanza responsabile e consapevole.

Mi riferisco alla collaborazione con gli U.R.I. (Uffici Regionali per l'Informazione), alla costituzione delle Commissioni Miste Conciliative presso le Aziende Sanitarie Ospedaliere sulla base del Regolamento approvato con D.G.R. n. 2280 del 22 giugno

1998; alla convenzione con l'Istituto di Medicina Legale dell'Università di Padova.

Ovviamente i risultati e gli esiti non sono ancora compiuti e soddisfacenti. Si tratta di un inizio che dovrà essere rinfrancato e consolidato da una più sicura acquisizione dei criteri di collaborazione (fra le istituzioni e con le organizzazioni della società civile) e da una crescita della cultura della cittadinanza partecipe e protagonista.

3.2.1. Nello specifico:

gli U.R.I. Non è stata ancora completata e riorganizzata la rete delle sedi provinciali degli U.R.I.. In particolare manca la sede di Padova, ed è carente per organizzazione e logistica quella di Treviso. Per quanto sia stata prodotta una campagna promozionale di informazione su queste strutture, esse non sono ancora diventate luogo visibile di accesso e di utilizzazione per i cittadini. E, pertanto, gli U.R.I. — eccettuato il caso di Belluno e, più limitatamente, quello di Verona — non sono diventati terminali di raccolta e di organizzazione per le istanze al Difensore Civico. Ritengo che, se non vi sarà al riguardo un investimento ed un progetto specifico, non vi potranno essere tra i due organismi (U.R.I. e Difensore Civico) quella sinergia ed intersecazione, che potrebbero rendere più agevole ed economico l'accesso ai servizi che la Regione rende ai cittadini. (Appendice pag. 183: D.G.R. 3961/98)

3.2.2. Nella sanità:

a) *Le Commissioni Miste Conciliative*. Sono istituti di partecipazione, di corresponsabilizzazione e di controllo

previsti dall'ordinamento sanitario nazionale e regionale (D.Lgs.vo 502/93; L.R. 56/1994, art. 11) e, da ultimo, dal Regolamento tipo, approvato con D.G.R. n. 2280 del 22 giugno 1998 con lo scopo di monitorare la tutela del cittadino ammalato (Appendice pagg. 181)

Il Regolamento citato prevede in capo ad ogni Azienda Ospedaliera o Sanitaria la costituzione di una Commissione composta da rappresentanti dell'Azienda e delle Associazioni di tutela dei diritti del malato e presieduta da un componente designato dal Difensore Civico Regionale. La sua funzione, in connessione con gli U.R.P. e con il Difensore Civico Regionale, è quella di accogliere, valutare e dirimere con il metodo del confronto e della conciliazione le segnalazioni di disfunzione o di malasanità, trasferendo - se del caso - le questioni irrisolte al Difensore Civico Regionale.

Finora hanno provveduto a costituire le Commissioni Miste Conciliative le seguenti Aziende Sanitarie ed Ospedaliere: A.S.S. n. 2 Feltre, A.S.S. n. 3 Bassano del Grappa, A.S.S. n. 4 Thiene, A.S.S. n. 5 Ovest Vicentino, A.S.S. n. 6 Vicenza, A.S.S. n. 7 Pieve di Soligo, A.S.S. n. 8 Asolo, A.S.S. n. 9 Treviso, A.S.S. n. 10 San Donà di Piave, A.S.S. n. 15 Alta Padovana, A.S.S. n. 16 Padova, A.S.S. n. 17 Este, A.S.S. n. 18 Rovigo, A.S.S. n. 19 Adria, A.S.S. n. 21 Legnago, A.S.S. n. 22 Bussolengo, Azienda Ospedaliera di Padova e Azienda Ospedaliera di Verona (18 su 24). Poiché non è ancora definitivamente compiuto il quadro dell'insediamento delle Commissioni e troppo recente è il rodaggio d'attività delle prime Commissioni, non si è dato ancora luogo ad una verifica sugli esiti e sul rendimento

delle Commissioni medesime. Da tale esame potrà risultare interessante un approccio conoscitivo sullo stato del Servizio Sanitario Regionale, sull'indice di soddisfacimento, sullo stato di attuazione degli istituti di partecipazione delle A.S.L., ma anche indicazioni significative per meglio mirare l'azione del Difensore Civico Regionale.

- b) *La convenzione con l'Istituto di Medicina Legale di Padova.* E' stata concertata e sottoscritta con lo scopo di fornire un supporto autorevole, sotto il profilo scientifico alla risoluzione del contenzioso che investe le prestazioni professionali di intervento chirurgico e terapeutico. Si tratta di esiti sempre più ricorrenti e delicati che — riguardando le questioni della vita, della cura, della adeguatezza tecnico-professionale — rischiano di implementare la domanda giudiziaria, dando luogo a cause civili, penali ed amministrative lunghe, costose e logoranti. A quelle questioni, la funzione di conoscenza, di mediazione, di persuasione del Difensore Civico, può fornire talvolta una via di accesso e di risoluzione adeguata e condivisa, se — ovviamente — attrezzata in modo idoneo dal punto di vista tecnico-giuridico, come nel caso specifico avviene per l'apporto dell'Istituto di Medicina Legale dell'Università di Padova.

Finora la collaborazione è stata sperimentata in un solo caso: si trattava di accertare se il comportamento dei medici nella circostanza del decesso di una persona era stato adeguato ed esente da responsabilità professionali. Il caso è stato adeguatamente istruito, trattato e risolto con la soddisfazione della richiedente che ha ritenuto appropriate

le conclusioni dell'Istituto di Medicina Legale e del Difensore Civico Regionale.(Convenzione 31.3.1999 - Appendice pagg. 186)

- c) **Comitato di Bioetica.** E' proseguita la partecipazione all'attività del Comitato di Bioetica regionale (costituito con D.G.R. n. 1309 del 21 aprile 1998 - Appendice pag. 174) e del Comitato di Bioetica della A.S.L. n. 9 di Treviso. Si tratta di organi interdisciplinari di riflessione e di consulenza, per affrontare anche secondo il profilo bioetico le grandi questioni che l'avanzamento della scienza, delle tecnologie e della tecnica propongono alla ricerca, al rapporto terapeutico e alla programmazione sanitaria: le questioni della vita e della morte, del consenso informato, dell'accanimento terapeutico, della procreazione assistita, dell'eutanasia; ma anche le questioni della sperimentazione farmacologica, e delle priorità nelle scelte di investimento ed uso delle risorse sanitarie.

In sostanza una sede di confronto, di apprendimento e di scambio di esperienze e di culture che concorre ad orientare e caratterizzare ancora di più il senso umanistico e sociale dell'esperienza e del ruolo del Difensore Civico, che è funzione di rapporto umano e di solidale collaborazione finalizzata alla effettività dei diritti della persona.

Come si può notare, le attività di contesto e di complemento più frequenti e significative si sono svolte nel settore sanitario. Non è per caso. E' qui infatti che si esprime e si rappresenta la più viva sensibilità per la tutela dei diritti. E' qui che si percepisce per

prima l'offesa per eventuali disfunzioni o per la negazione di prestazioni attese; è qui che la cultura giuridica, la legislazione, la giurisprudenza, la pratica associativa hanno registrato le più precoci ed avanzate esperienze di garanzia e di tutela. E' per questo che anche gli istituti innovativi della cittadinanza hanno visto l'ambito sanitario svolgere una funzione antesignana; di ciò ovviamente l'Ufficio del Difensore Civico non può non avere la percezione, sia nella registrazione delle richieste che nella promozione delle priorità.

3.3. Altre iniziative — L'Informazione e Mass media.

Vanno da ultimo ricordate alcune ulteriori iniziative, avviate di recente e che potranno concorrere a consolidare e qualificare l'attività dell'Ufficio.

Si tratta:

- a) della Convenzione, ispirata alle norme dell'art. 16 della L. 127/97 e sottoscritta con il Direttore dell'INAIL per il Veneto, per rendere più operativa ed esplicita la collaborazione finalizzata sia all'accesso che alla trattazione delle istanze tra l'Ufficio del Difensore Civico Regionale e le strutture operative dell'Ente (Appendice pag. 190);
- b) dell'attivazione del Numero Verde (800-294000), per rendere più economico e spedito l'accesso; anche in questo caso si sono avuti pronti riscontri di utilizzazione e di apprezzamento
- c) del lancio di una prima azione di informazione sull'attività dell'istituto Difensore Civico Regionale, realizzata d'intesa con la Presidenza del Consiglio e che si è concretata nella diffusione di un depliant allegato al

quotidiano "Il Gazzettino" a cui seguirà una analoga iniziativa con gli altri quotidiani veneti nei primi mesi del 2000. L'iniziativa ha avuto da subito un concreto riscontro di cui è prova l'incremento delle domande rivolte nelle settimane seguenti all'Ufficio.

Ma il rapporto con la stampa e con il sistema informativo ha anche altri percorsi di collaborazione.

Non vi è dubbio alcuno, infatti, che nella società della comunicazione e del sapere l'esercizio di diritti e della partecipazione democratica ha un tramite essenziale anche nella conoscenza degli istituti e delle opportunità di tutela.

L'informazione della stampa quotidiana e della radio e televisione hanno svolto e svolgono sotto questo profilo un ruolo decisivo come fonte di conoscenza utile e preziosa.

L'opinione pubblica esige la piena conoscenza di come l'apparato amministrativo risponde o meno alle esigenze del paese; e, spesso la diffusa frustrazione per la persistenza di inefficienza e sprechi determina la pubblicazione di notizie su fatti di mala gestione, che all'inverso rischierebbero di rimanere nascosti per un comprensibile processo di chiusura del sistema.

E' per questo che sento di rivolgere in segno di gratitudine agli organi di informazione che operano a livello regionale per l'attenzione che hanno riservato finora all'attività dell'Ufficio e per l'apertura che vorranno riservare alle sue iniziative. Dai giornali i cittadini apprendono notizie sui servizi che può rendere l'Istituto, dai giornali nascono informazioni ed inputs per promuovere l'iniziativa d'ufficio del Difensore Civico (art. 7 L.R. 28/98); è anche tramite i giornali che il Difensore Civico comunica sulla sua attività specifica e generale (art. 13 L.R. 28/88).

PAGINA BIANCA

4. COLLABORAZIONI ED INTERRELAZIONI. I RAPPORTI CON I DIFENSORI CIVICI LOCALI E CON LE ASSOCIAZIONI DI TUTELA (MALATI, CONSUMATORI, ECC...).

Una parte consistente delle domande rivolte all'Ufficio attengono a materie e a funzioni esercitate dagli Enti Locali. E' un risultato non sorprendente se si considera che è ad essi che è conferito il compito di gestire l'Amministrazione dei servizi alla persona e di pianificare il territorio; se si considera che sempre più si va accentuando la cultura e la prassi dell'autonomia e del federalismo (vedi L. 142/90, L. 59/97 e L. 265/99); che infine la stessa legge regionale 28/88, istitutiva del Difensore Civico, si fa carico di attribuire ad esso una funzione di ausilio e di collaborazione agli Enti Locali in materia di tutela delle persone nei confronti delle PP.AA. (art. 7 L.R. 28/88).

Eppure in questi 10 anni che ci separano dalla L. 142 del 1990 (con la quale il legislatore ha attribuito ai Comuni e alle Province la facoltà istituire, tramite lo Statuto e il Regolamento, il Difensore Civico Locale) non è stato lusinghiero e pregnante l'impegno degli Enti Locali in questa direzione; e, pertanto, i risultati ne fanno testimonianza.

Infatti finora nel Veneto, ove operano 581 Comuni e 7 Province, hanno dato coerente attuazione all'art. 8 della L. 142/90 139 Comuni e 4 Province (Appendice pag. 204).

Ben poca cosa!! Anche se questi dati sono compensati dall'impegno reso in alcuni casi dai Difensori Civici Provinciali (Padova, Belluno, Rovigo) nei confronti di molti Comuni del territorio a questo scopo convenzionati ($43 + 32 + 3 = 78$); in altri

casi (come ad esempio Comprensorio Opitergino - 12 Comuni, Comunità Montana del Centro Cadore - 8 Comuni) dalla dimensione consortile-associativa dell'organizzazione dell'Ufficio.

Cosicchè rientra oramai nella prassi ordinaria e prevalente che al Difensore Civico Regionale vengano proposte istanze che riguardano anche l'attività amministrativa degli Enti Locali e delle loro Aziende. Ed esse vengono trattate, istruite e concluse in un clima di collaborazione, con le rispettive amministrazioni locali, a prescindere dalla sussistenza o meno di atti convenzionali di riconoscimento.

Anzi, a tale riguardo - completando un'informazione già anticipata nella Relazione dell'anno precedente - va annotato che si sono concluse definitivamente con il 1998 le attività derivanti dalle due convenzioni di collaborazione con il Comune di Piove di Sacco e di Selvazzano Dentro (PD), ora definitivamente inclusi nella rete organizzativa del Difensore Civico della Provincia di Padova e del Comune di Abano.

Peraltro tale clima di collaborazione e di dialogo è consueto e forte con i Difensori civici, operanti presso i Comuni e le Province del Veneto. Lo richiede la frequente ed intrinseca interdipendenza delle competenze e delle funzioni amministrative sulle materie oggetto del contenzioso; lo richiede la radicalità dei problemi irrisolti nell'assetto delle prerogative e della situazione organizzativa della difesa civica, soprattutto a livello locale.

Come ho già avuto modo di argomentare, infatti, l'evocazione meramente facoltativa del Difensore Civico entro l'ordinamento dei poteri locali (art. 8 della L. 142/90); la sua ascrizione - a mio giudizio non compiutamente rappresentativa delle funzioni più tipiche - fra gli Istituti di partecipazione; la frammentazione pulviscolare dei piccoli Comuni (ad esempio nel Veneto 487

Comuni su 580, circa l'80% sono sotto i 10.000 abitanti - Appendice pag. 216); il processo lento con cui si sono praticate finora le politiche delle intese, unioni, collaborazioni, ecc... fra i Comuni, per raggiungere dimensioni organizzative ottimali alla gestione di strutture e di servizi; ma altresì ed infine, l'assenza di un contesto normativo sulla Difesa Civica, che ne fissi i caratteri, le modalità di azione, ambiti ecc...: tutto questo ha da un lato affievolito la spinta e la volontà innovatrice della riforma originaria; dall'altro ha ostacolato il processo per corroborare le radici gracili e fragili della organizzazione dei Difensori civici locali.

Per intanto, anche in attesa dell'auspicata riforma, che - come è noto - è affidata agli esiti della proposta di legge (che ho altrove commentato e che contempla anche le questioni appena richiamate), si è esercitato nel corso dell'anno ancora l'attività del coordinamento regionale dei Difensori civici locali. In tale contesto si svolgono periodiche riunioni, utili per lo scambio delle opinioni e per l'approfondimento di specifiche questioni; ma anche opportune per individuare suggerimenti e proposte da proporre all'attenzione dei rispettivi ambiti istituzionali. A tale riguardo è recente l'incontro con la Presidenza dell'ANCI. regionale per avviare una riflessione - e se del caso una ricerca - volta a cogliere le ragioni e le vie di uscita per valorizzare l'istituto di difesa civica e per conoscere meglio lo stato di ricezione e di attuazione degli istituti della cittadinanza, nel contesto dell'attività amministrativa dei Comuni e delle Province.

5. LE ATTIVITA' COMPLEMENTARI PER UNA AFFERMAZIONE ANCHE CULTURALE DELL'ISTITUTO DELLA DIFESA CIVICA.

Vi sono due esigenze la cui soddisfazione costituisce un prerequisito essenziale per il radicamento ed il successo della difesa civica istituzionale nel nostro Paese, al pari di ciò che è avvenuto nei Paesi partners europei.

L'una è l'esigenza di far conoscere e valere le esperienze che a tale riguardo si sono svolte a livello internazionale ed europeo, traendone non meccanicisticamente stimoli, suggerimenti, ecc.; l'altra è l'indispensabilità della diffusione di una cultura della "cittadinanza" e dei suoi istituti, di un insediamento — né episodico né epidermico — di questi valori e della strumentazione "non giurisdizionale" della tutela civica presso le sedi scientifiche, accademiche, culturali del nostro Paese, affinché l'eventuale ed auspicato approdo normativo della riforma avvenga con il contributo del meglio della scienza ed in un "humus" civile, consapevole e predisposto all'esercizio dei diritti e dei doveri connessi con la cittadinanza "libera" (Benvenuti) e compiuta.

E' per queste ragioni che ho ritenuto di proseguire nell'impegno — ormai quinquennale — di partecipare (talvolta promuovere) ad occasioni ed eventi capaci di aiutare quel processo: il confronto nelle sedi sovranazionali e nazionali di rappresentanza della difesa civica ed il contributo culturale e scientifico presso le istituzioni di studio, di ricerca e di diffusione culturale (università, scuole, convegni, ecc.).

5.1. Eventi culturali ed associativi in Italia ed in Europa.

Quanto al primo impegno. E' proprio da Venezia e per iniziativa del Veneto che si è costituito nel 1995 il Coordinamento dei Difensori Civici Regionali, guidato fino al 1998 dal Difensore Civico del Veneto. Sono stati gli anni in cui visibilmente e concretamente sono state elaborate e proposte le ragioni per una disciplina legislativa di riforma nazionale in materia di difesa civica; gli anni in cui il tema della difesa civica ha avuto accesso e riconoscimento nel dibattito parlamentare (la Prima Commissione Affari Costituzionali della Camera ha esaminato le proposte di legge — Atto Camera 619 ed altre — ed ha elaborato un Testo Unificato il 15.09.1998); ha avuto accoglienza e trattazione in sede di riforma costituzionale (vedi art. 111 del Progetto di Riforma Costituzionale, elaborato e proposto dalla Commissione Bicamerale per le Riforme Costituzionali); è stato motivo di esposizione nelle audizioni avute con il Presidente della Repubblica Oscar Luigi Scalfaro (6.5.1996) e Carlo Azeglio Ciampi (19.11.1999); è stato oggetto di discussione e di determinazione da parte delle Regioni e della Conferenza dei Presidenti.

Insomma l'istituto del Difensore Civico — superando le peculiarità e l'isolamento delle esperienze regionali — è diventato tema ed obiettivo per una soluzione nazionale e generale.

Che questo fosse — e sia tuttora — un obiettivo giusto e plausibile è deducibile anche dalle occasioni di confronto con le esperienze straniere e dalla deliberazioni di organismi e sedi sovranazionali, con i quali nel corso del quinquennio c'è stato non solo contatto occasionale, ma partecipazione attiva da parte del Difensore Civico.

Mi riferisco al I.O.I. (International Ombudsman Institute) a cui il Difensore Civico del Veneto è associato; al E.O.I. (European

Ombudsman Institute con sede ad Innsbruck) del cui organo direttivo il Difensore Civico è componente.

Si tratta di organizzazioni, fondate sulla partecipazione della gran parte delle istituzioni nazionali degli Ombudsmen e di centri di ricerca e di Università, che hanno lo scopo di studiare, confrontare, diffondere, promuovere la tutela dei diritti della persona nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni e dei poteri forti e l'adozione degli strumenti di protezione non giurisdizionale (Commissioni per le petizioni, Ombudsmen).

Ma il riferimento va soprattutto alle sollecitazioni ed agli scambi intervenuti in occasione di incontri e di rapporti con gli organi delle istituzioni comunitarie e sovranazionali: in primis il Mediateur europeo (Maastricht 1992), il Consiglio d'Europa (1985), il Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite (1994), il Congresso dei Poteri Locali del Consiglio d'Europa (giugno 1999), la Commissione delle Petizioni del Parlamento Europeo, con i quali sono state svolte significative iniziative di studio e di promozione. Ne cito solo alcune: i due Convegni internazionali (marzo 1996 e aprile 1997) svolti a Padova in collaborazione con l'Università e la Regione, di cui sono testimonianza gli atti pubblicati in due volumi da CEDAM; il convegno di Verona del 1998; le due Conferenze europee dei Difensori Civici Regionali (l'una a Barcellona nell'ottobre 1997, l'altra a Firenze nel 1999); la Conferenza degli Ombudsmen svoltasi a Messina (novembre 1997) ad iniziativa del Congresso dei Poteri Locali del Consiglio d'Europa; il seminario svolto a Roma presso la sede della Corte Costituzionale (dicembre 1996) ad iniziativa dell'Istituto Giuridico Italo-Americano.

Di tali attività è stato dato conto, di volta in volta, nelle Relazioni annuali pregresse; qui si riportano solo gli esiti delle più recenti documentazioni: la Relazione del Difensore Civico del

Veneto alla II Conferenza Europea dei Difensori Civici Regionali svolta l'11 e 12 novembre 1999 a Firenze (Appendice pag. 224), assieme al documento conclusivo (Appendice pag. 157); la risoluzione approvata dal Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio d'Europa il 17 giugno 1999 (Appendice pag. 149) e il documento "Codice di buona condotta amministrativa", elaborato dal Mediateur Europeo nel 1999 (Appendice pag. 163).

5.2. Università ed attività formativa e docente.

Quanto, invece, al secondo filone di impegno. Su tutte le altre (partecipazione a convegni, seminari, conferenze, ad iniziativa di istituzioni pubbliche o di Associazioni attive nella società civile soprattutto in materia di tutela: consumatori, utenti, servizio sanitario ecc.) merita un richiamo particolare l'attività svolta come docente presso l'Università di Padova.

Si tratta dell'insegnamento di "Pubblica Amministrazione e difesa dei cittadini - Teoria e pratica dell'Ombudsman" presso la "Scuola di Specializzazione in Istituzione e tecnica di tutela dei diritti umani", diretta dal Prof. A. Papisca, avviato e svolto a titolo gratuito fin dal 1996 a seguito della convenzione stipulata fra il Rettore dell'Università di Padova e il Difensore Civico Regionale.

Le ragioni peculiari che danno rilievo ed utilità a tale impegno accademico stanno: nell'inquadramento dell'attività delle PP.AA. e del Difensore Civico entro la teoria e la prassi di tutela dei diritti umani; nell'adozione delle esperienze pratiche del Difensore Civico come fonti utili di orientamento culturale e formativo; nella missione della scuola, che è anche quella di formare operatori per le Pubbliche Amministrazioni, addestrati alla precipua considerazione e valorizzazione dei diritti di cittadinanza.

In questo senso, alcuni parziali risultati si sono già prodotti (specializzati e specializzandi alla Scuola hanno ricoperto incarichi di tirocinio o stage presso gli Uffici dei Difensori civici) e al riguardo ritengo che anche l'evoluzione legislativa della riforma universitaria (3+2+dottorato di ricerca) confermerà la pertinenza e l'utilità della disciplina dell'Ombudsman nei nuovi corsi di studio.

A proposito di tale attività negli allegati si presenta nuovamente il testo della convenzione (Appendice pag. 191-193); il titolo e il programma dell'insegnamento svolto per l'anno 1998/1999 (Appendice pag. 229); la nota del Direttore della Scuola di Padova in merito ai nuovi programmi dei corsi di studio universitario riformati (Appendice pag. 193).

6. L'ATTIVITA' DI DIFESA CIVICA NEL VENETO.

6.1. Criteri di analisi e di classificazione.

E' stato ancora un anno positivo: di sviluppo, di crescita delle istanze presentate, trattate e concluse. Un anno che, concludendo il quinquennio, segna un posizionamento definitivo e preciso dell'Ufficio nell'ambito delle istituzioni regionali ed un riferimento certo e conosciuto per i cittadini.

Nel corso dell'anno sono state ricevute n. 652 richieste di intervento.

Di queste ne sono state concluse n. 462, pari al 70,8% delle pratiche trattate, a cui vanno aggiunte 95 pratiche provenienti dall'esercizio precedente.

Se tali dati complessivi si raffrontano con quelli relativi al 1998 (ultimo anno di comparazione) e con quelli del 1995 (primo anno di attività) si avrà una rappresentazione sommaria e di sintesi del percorso svolto e dei risultati raggiunti:

Anno	Istanze ricevute	Differenza 1999-1998	Differenza 1999-1995
1999	652	167	293
1998	485		
1995	359		

Anni	Istanze ricevute
1994-1999	2.591

Nella statistica, che segue, si sono adottati alcuni criteri di esposizione e di interpretazione. Ho ritenuto infatti di rappresentare l'attività di gestione secondo 5 categorie o criteri di classificazione:

1. Le provenienze degli istanti, articolando la considerazione per le aree geografiche e per il livello rappresentativo dell'istante (singoli, gruppi, comitati, Difensori Civici locali, enti).
2. Le materie che più frequentemente ed incisivamente concorrono a determinare l'oggetto dell'istanza. E' un parametro utile per valutare le aree tematiche più sensibili al malessere della società o più suscettibili di adesione o ripulsa rispetto alle scelte amministrative o ai comportamenti degli operatori.
3. Gli enti di riferimento che più frequentemente sono assunti come controparte dalle istanze dei cittadini. I maggiori aggregati amministrativi sono con approssimazione dati da: Regione ed Enti Regionali (Aziende Sanitarie ed Ospedaliere, ATER, ESU, ecc.), Amministrazioni periferiche dello Stato ed Enti o Istituti statali, Enti Locali, altro (es. Magistratura).
4. La tipologia di funzione del Difensore Civico che viene praticata per dare esito all'istanza (consulenza, informazione, sollecitazione, raccomandazione, mediazione, ecc...), assumendo come termine di paragone quelle richiamate dalla proposta di legge in discussione in Parlamento o quelle più consolidate nella prassi operativa e nella cultura della difesa civica.
5. Gli indicatori (alcuni) di efficacia dell'attività svolta (tempo di trattazione, convenienze per il cittadino, rispondenza dell'Amministrazione o degli operatori, ecc...). Pur avendo conseguito alcuni miglioramenti, a tal proposito rimangono ancora approssimativi, incerti e generici i criteri di

misurazione dell'efficienza, dell'efficacia e della soddisfazione dell'attività dell'Ufficio.

A tale impianto metodologico e descrittivo si farà seguire l'esposizione di un certo numero (16) di casi trattati.

Fra i tanti sono stati scelti quelli aventi, per qualche verso, capacità esemplificativa più efficace e rilevante: o per la consistenza degli interessi in campo o per i significati che il comportamento dell'Amministrazione evidenzia oppure per la tipologia di intervento istituzionale che vi è stata implicata (mediazione, consulenza, ecc...).

Tutto ciò evidentemente al fine di far acquisire una comprensione più compiuta e pertinente dell'identità dell'istituto, del suo concreto modo di funzionare, dei limiti che ricorrono intrinsecamente o soggettivamente nel suo funzionamento, delle potenzialità che meritano di essere sviluppate o promosse.

Va innanzitutto sottolineato che, in coincidenza con il periodo di stesura di questa relazione, è stato finalmente reso operativo il nuovo programma di classificazione delle istanze, che consente, a differenza degli anni scorsi, di ottenere elaborazioni automatiche che prima dovevano essere necessariamente operate manualmente.

A differenza dell'esercizio precedente, nel 1999 non sono proseguite le convenzioni con i Comuni di Piove di Sacco e Selvazzano. Va inoltre registrata l'entrata a regime del Difensore Civico della Provincia di Padova, che esercita l'attività anche per conto di 43 Comuni.

Sarà, inoltre, dedicato un paragrafo all'attività svolta ex art. 17, comma 45, della L. 127/97, così come applicato con l'art. 4 della L.R. 18/99, che attribuisce al Difensore Civico Regionale il potere di sostituzione degli Enti Locali inadempienti rispetto ad obblighi di legge.

6.1.1. Dati sull'attività complessiva svolta dal Difensore Civico Regionale.**ANNO 1999**

Istanze ordinarie pervenue nel corso dell'anno	652
Istanze ex art. 17, comma 45.L. 127/97 pervenue nel corso dell'anno	32
TOTALE	684

ANNO 1998

Istanze ordinarie pervenue nel corso dell'anno	485
Istanze ex art. 17, comma 45.L. 127/97 pervenue nel corso dell'anno	56
Istanze per conto del Comune di Piove di Sacco	48
TOTALE	589

Il confronto con i dati del 1998 evidenziano un notevole aumento delle istanze ordinarie pari a n. 177 ed una diminuzione delle istanze di attivazione del potere sostitutivo nei confronti degli Enti Locali.

A tale proposito va rilevato che l'aumento più sensibile di richieste si è registrato nel mese di dicembre in concomitanza con l'azione promozionale svolta tramite quotidiani a diffusione regionale.

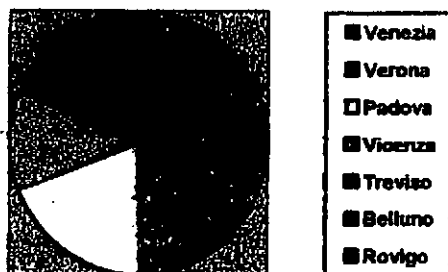
6.1.2. Classificazione per provenienza degli istanti.**ANNO 1999**

Venezia	265	40,6%
Verona	60	9,2%
Padova	93	14,2%
Vicenza	71	10,9%
Treviso	79	12,1%
Belluno	28	4,3%
Rovigo	23	3,5%
Fuori Regione	33	5,6%
TOTALE	652	

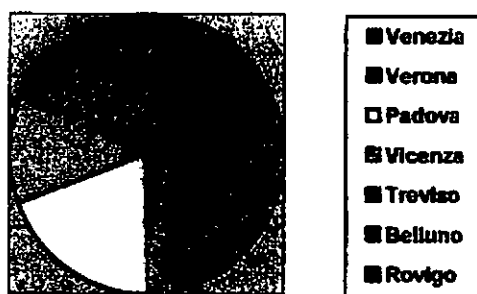
ANNO 1998

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	

ANNO 1999



ANNO 1998



A conferma della tendenza già registrata negli anni precedenti, la percentuale più alta di istanze proviene dalla provincia di Venezia ed in particolare dal Comune di Venezia.

A tale proposito ci si richiama a quanto già affermato nel corso della relazione circa la necessità del decentramento dell'azione della difesa civica quantomeno a livello provinciale.

6.1.3. Classificazione per ente di riferimento.**a) ATTIVITÀ SVOLTA NEI CONFRONTI DI AMMINISTRAZIONI REGIONALI E LOCALI.****ANNO 1999**

Regione	93
Aziende Sanitarie e ARPAV	92
ATER	23
Comuni, Consorzi e Aziende Municipalizzate	274
Province	8
Altri Enti Locali (Camere di Commercio- I.P.A.B.)	12
TOTALE	502

ANNO 1998

Regione	114
Aziende Sanitarie	51
Consorzi di bonifica	7
Comuni e Consorzi di Enti Locali	225
Province	5
TOTALE	402

Va considerato che il numero degli Enti coinvolti, indicati nella tabella, sommati a quelli della tabella successiva riguardante le Amministrazioni Periferiche dello Stato, porta ad un numero di Enti maggiore rispetto al numero delle pratiche in quanto, in alcuni casi, le richieste di intervento riguardano più soggetti istituzionali.

La tabella sopra riportata individua i Comuni quale categoria più frequentemente interessata dall'azione di difesa civica. Ciò deriva, naturalmente, dall'elevato numero di competenze in capo a tali Enti, cui la legislazione più recente tende ad attribuire sempre maggiori funzioni.

Tale tendenza, peraltro, è destinata a svilupparsi anche a seguito delle deleghe che la stessa Regione sarà chiamata ad operare nei confronti degli Enti Locali. Altri commenti saranno riportati in calce alle tabelle di classificazione delle istanze per materia.

**b) ATTIVITÀ SVOLTA NEI CONFRONTI DI AMMINISTRAZIONI STATALI PERIFERICHE
EX ART. 16 DELLA L. 127/97.**

ANNO 1999

Ministeri	112
Istituti di Previdenza ed Assistenza	51
Aziende di Servizi (Poste-Ferrovie-RAI, ecc...)	16
Altri Enti (Università – Ordini Professionali)	4
TOTALE	183

ANNO 1998

Ministeri	54
Istituti di Previdenza ed Assistenza	29
TOTALE	83

Come è noto, l'art. 16 della L. 127/97 ha esteso la competenza dei Difensori Civici Regionali anche alle Amministrazioni Periferiche dello Stato, in attesa della legge istitutiva del Difensore Civico nazionale.

Nel corso del 1999 vi è stato un notevole aumento delle richieste di intervento nei confronti sia di Uffici Ministeriali, in particolare l'Amministrazione Finanziaria, sia degli Enti Previdenziali e Assistenziali.

A tale proposito va rimarcata la lentezza del Ministero delle Finanze nelle procedure di rimborso di imposte relative ad

annualità anche remote (fine anni '80- inizi anni '90), che ha dato luogo a ripetuti solleciti, anche scritti, rimasti peraltro inevasi.

Vanno sottolineati inoltre i ritardi con cui la sede Provinciale dell'INPDAP di Venezia provvede a riconoscere le riliquidazioni dei trattamenti pensionistici, pur in presenza di provvedimenti amministrativi o giurisdizionali definitivi. Anche in tal caso i ripetuti solleciti inviati, inoltrati anche a livello centrale, non hanno dato gli esiti sperati.

6.1.4. Classificazione per materia.**ANNO 1999**

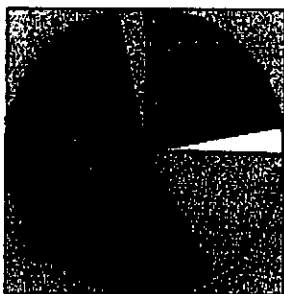
Sicurezza sociale	75	11,5%
Sanità e Igiene	66	10,12%
Istruzione e Formazione Professionale	31	4,75%
Lavoro e Attività Produttive	89	13,65%
Tasse, Tributi e Sanzioni Amministrative	106	16,25%
Territorio	209	32,05%
Istituti di Partecipazione e Procedimento Amministrativo	51	7,82%
Tutela della Riservatezza	4	0,61%
Varie	21	3,22%
TOTALE	652	



- Sicurezza sociale
- Sanità e Igiene
- Istruzione e Formazione Professionale
- Lavoro e Attività Produttive
- Tasse, Tributi e Sanzioni Amministrative
- Territorio
- Istituti di Partecipazione e Procedimento Amministrativo
- Tutela della Riservatezza
- Varie

ANNO 1998

Sicurezza sociale	52	10,20%
Sanità e Igiene	56	11,54%
Istruzione e formazione professionale	16	3,29%
Lavoro e attività produttive	81	16,70%
Tasse, tributi e sanzioni amministrative	56	11,40%
Territorio	170	35,00%
Istituti di partecipazione e procedimento amministrativo	36	7,42%
Varie	18	3,71%
TOTALE	485	



■ Sicurezza sociale

■ Sanità e Igiene

□ Istruzione e Formazione Professionale

■ Lavoro e Attività Produttive

■ Tasse, Tributi e Sanzioni Amministrative

■ Territorio

■ Istituti di Partecipazione e Procedimento Amministrativo

■ Varie

Come evidenzia la tabella relativa all'anno 1999, ancora una volta la parte prevalente è costituita dalla materia "Territorio", all'interno della quale l'urbanistica costituisce l'oggetto più

frequente delle richieste degli utenti. Le percentuali riportate, raffrontate a quelle dell'anno precedente, confermano per il resto le esigenze degli utenti nei confronti delle Amministrazioni interessate, con un aumento degno di nota dei casi concernenti la materia delle imposizioni tributarie e delle sanzioni amministrative.

6.1.5. Classificazione per indice di efficacia.**a) ATTIVITÀ DI TRATTAZIONE DELLE ISTANZE ORDINARIE.****ANNO 1999**

Pervenute	652	
di cui concluse	462	70,8%
Provenienti da altri esercizi	96	
di cui concluse	95	98,9%
TOTALE TRATTATE	748	
DI CUI CONCLUSE	557	74,4%

ANNO 1998

Pervenute	485	
di cui concluse	393	81,0%
Provenienti da altri esercizi	88	
di cui concluse	84	95,5%
TOTALE TRATTATE	573	
DI CUI CONCLUSE	477	83,2%

La tabella surriportata evidenzia l'aumento nei valori assoluti delle pratiche concluse nel corso dell'anno, anche se i valori percentuali sono inferiori a quelli del precedente esercizio. Quanto sopra testimonia lo svolgimento di un'attività maggiore dell'Ufficio, a fronte della medesima dotazione organica in forza allo stesso.

b) DATI RELATIVI ALL'ESITO DELLE ISTANZE.

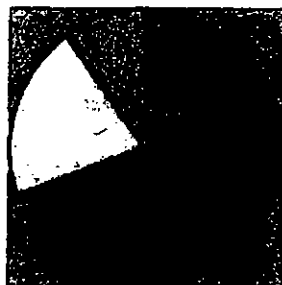
ANNO 1999

Concluse positivamente	235	50,8%
Concluse negativamente	86	18,6%
Neutre	95	20,6%
Non di competenza	46	10,0%
TOTALE	462	

ANNO 1998

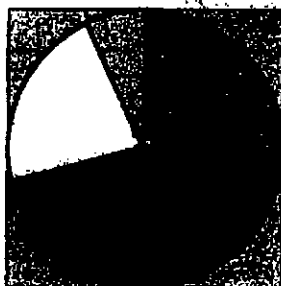
Concluse positivamente	205	52,0%
Concluse negativamente	75	19,0%
Neutre	87	22,0%
Non di competenza	26	7,0%
TOTALE	393	

ANNO 1999



- Concluse positivamente
- Concluse negativamente
- Neutre
- Non di competenza

ANNO 1998



- Concluse positivamente
- Concluse negativamente
- Neutre
- Non di competenza

La classificazione soprariportata individua il grado di efficacia dell'azione dell'Ufficio rispetto alle attese del richiedente. Le pratiche concluse positivamente indicano i casi in cui è stato raggiunto, almeno parzialmente, il risultato richiesto dall'utente, mentre quelle negative sono nel segno opposto.

La categoria "neutre" indica i casi in cui l'attività, pur in assenza di un esito favorevole o sfavorevole agli interessati, ha comportato l'offerta di indicazioni o consigli utili per il prosieguo delle pratiche medesime.

Anche nell'esercizio 1999 le pratiche concluse positivamente hanno superato il 50%, mentre quelle negative si sono attestate sulla percentuale dell'anno precedente.

In relazione alla percentuale di questioni non di competenza dell'Ufficio va rilevata la scarsa incidenza delle medesime, a testimonianza dell'ampio raggio di azione di tutela svolto dall'Ufficio.

c) DATI RELATIVI AI TEMPI DI CONCLUSIONE DELLE PRATICHE.

ANNO 1999

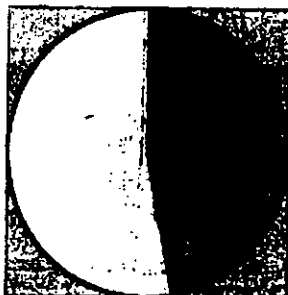
Pratiche concluse da 1 a 10 giorni	111	24,0%
Pratiche concluse da 11 a 30 giorni	106	23,0%
Pratiche concluse oltre i 30 giorni	245	53,0%
Totale	462	

Tempo medio di trattazione per pratica **42,8 giorni**

ANNO 1998

Pratiche concluse da 1 a 10 giorni	112	28,5%
Pratiche concluse da 11 a 30 giorni	96	24,3%
Pratiche concluse oltre i 30 giorni	185	47,2%
Totale	393	

Tempo medio di trattazione per pratica **50 giorni**

ANNO 1999

■ da 1 a 10 giorni

■ da 11 a 30 giorni

□ oltre i 30 giorni

ANNO 1998

■ da 1 a 10 giorni

■ da 11 a 30 giorni

□ oltre i 30 giorni

Le percentuali indicate denotano, rispetto ai dati dell'esercizio precedente, una diminuzione delle pratiche concluse entro i 30 giorni, unitamente però ad un minor tempo medio di trattazione per pratica che è passato dai 50 giorni del 1998 ai 42,8 del 1999, a fronte di un numero di casi conclusi notevolmente maggiore.

Ciò costituisce motivo di soddisfazione in quanto la riduzione del tempo medio di trattazione costituiva un obiettivo dell'Ufficio per l'anno trascorso.

6.1.6. Dati relativi all'esercizio del potere sostitutivo nei confronti degli Enti Locali (ex lege 127/97, art. 17 – comma 45 e L.R. 18/1999, art. 4).

ANNO 1999

Chiuse con nomina di commissariamento ad acta	—
Chiuse per adempimento Enti	—
In attesa di esiti – Diffida da parte del CO.RE.CO. competente	30
Non di competenza	—
Trattate con esercizio delle funzioni ordinarie del Difensore Civico	2
TOTALE	32

ANNO 1998

Chiuse con nomina di commissariamento ad acta	4
Chiuse per adempimento Enti	6
In attesa di esiti – Diffida da parte del CO.RE.CO. competente	19
Non di competenza	10
Trattate con esercizio delle funzioni ordinarie del Difensore Civico	17
TOTALE	56

Come già accennato nei precedenti capitoli, nel corso del 1999 è entrata in vigore la L.R. 18/1999, che ha disciplinato il procedimento dell'esercizio del potere sostitutivo nei confronti degli Enti Locali, attribuendo le funzioni istruttorie al CO.RE.CO. e

le funzioni di nomina del Commissario ad acta al Difensore Civico Regionale.

Come evidenziano i numeri surriportati, nell'anno 1999 sono notevolmente diminuite le richieste di attivazione del potere de quo e, nei casi portati in esame dell'Ufficio, non si è proceduto ad alcuna nomina, se non per 6 casi provenienti dall'esercizio precedente.

In relazione alla materia in oggetto, va segnalato che la Giunta regionale non ha ancora proceduto all'individuazione dei criteri per la nomina e l'attribuzione dei compensi dei Commissari ad acta, nonostante sia scaduto il termine di 60 giorni previsto dall'art. 4 u.c. della L.R. 18/1999.

6.2. Alcune esemplificazioni.

6.2.1. Azioni di sollecitazione.

S.P. (A.S.L. — Regione — Sanità)

L'istante è stata colpita da una grave forma di paresi facciale, che comporta una notevole alterazione del volto e della articolazione labiale. Dopo una lunga peregrinazione presso vari Centri specialistici, viene consigliata di avvalersi delle cure di un medico neurochirurgo che opera presso una Clinica Universitaria di Vienna. Al Centro di Riferimento Specialistico Regionale chiede l'autorizzazione prevista dal D.M. 3.11.1989 di recarsi alla Clinica di Vienna per svolgere gli accertamenti diagnostici, l'attività preparatoria e l'eventuale intervento chirurgico. La richiesta viene accolta solo per l'eventuale esecuzione dell'intervento chirurgico e negata per la fase propedeutica.

A seguito all'intervento del Difensore Civico presso il Centro di Riferimento si svolge uno scambio di informazioni e di valutazioni, che approda al riconoscimento della inscindibilità logica dei tre momenti (diagnosi, preparazione ed esecuzione dell'intervento ad opera della medesima equipe medica). Per cui l'autorizzazione all'accesso alle cure sanitarie all'estero, con il rimborso a carico del S.S.R., viene concesso.

B.G.C. (IRE — Territorio)

L'istante — assieme ad altri inquilini di un immobile di proprietà pubblica — ha chiesto al Difensore Civico di intervenire presso l'Ente Pubblico proprietario dell'immobile affinché fossero eseguite le opere — da lungo tempo richieste

e rimaste inevase — di manutenzione straordinaria e di adeguamento alle normative in materia di sicurezza degli impianti. A seguito della evidenziazione dell'inadempienza e del ritardo, l'Ente ha provveduto a deliberare e a far eseguire le opere richieste.

B.E. (Comune — Edilizia Privata)

Una signora si è rivolta all'Ufficio lamentando che il Comune di sua residenza, acquirente di un appezzamento di terreno prossimo ad una sua proprietà, aveva inibito alla stessa il transito su detto fondo gravato di una servitù di passaggio a suo favore. A seguito di colloqui col responsabile dell'ufficio tecnico del Comune interessato è stato possibile far riesaminare l'intera fattispecie da parte dello stesso che ha convenuto sulla sussistenza della servitù, consentendo conseguentemente il transito nel suo appezzamento da parte dell'istante.

6.2.2. Azioni per autotutela e mediazione.

S.R. (A.S.L. – Ambiente)

Un cittadino si era rivolto al proprio Comune e all'ASL di riferimento denunciando l'inquinamento termico provocato dall'attività di un forno sottostante la propria abitazione.

La contestazione ha implicato lo svolgimento di alcuni sopralluoghi per effettuare le misurazioni svolte a cura dell'ARPAV. Dopo un certo lasso di tempo, l'ASL ha trasmesso al cittadino avviso di pagamento per il corrispettivo dei sopralluoghi eseguiti. Dopo le prime contestazioni svolte senza esito, il cittadino si è rivolto al Difensore Civico sostenendo la tesi che quelle svolte dall'ARPAV erano funzioni di rilevanza pubblica.

Considerato l'assunto, il Difensore Civico è intervenuto presso i tre Enti (Comune, ASL, ARPAV) chiedendo la revoca del provvedimento (emissione della fattura), poiché l'accertamento tecnico è classificabile come funzione istituzionale dell'Ente preposto alla tutela della salute e alla qualità delle condizioni igienico-ambientali.

Su conforme attestazione dell'ARPAV, l'ASL, in sede di autotutela, ha revocato il provvedimento.

B.G. (Stato – Previdenza Sociale)

Una signora nel 1994 aveva presentato domanda di pensione sulla base dei conteggi effettuati presso i competenti Uffici dell'INPS, in base ai quali risultavano maturati i 35 anni di versamenti necessari per ottenere il trattamento pensionistico come dipendente. Inoltre l'Ente previdenziale medesimo aveva assicurato l'interessata sulla possibilità di svolgimento

dell'attività di commerciante, senza alcuna riduzione del trattamento pensionistico. Dopo tre anni la signora in questione si vede ridotta, senza alcun preavviso da parte dell'INPS, l'importo della pensione, in quanto risultava che una parte del periodo di versamento dei contributi quali dipendente si sovrapponeva ad altra parte in cui era stata svolta attività di commerciante. Oltre alla riduzione della pensione, l'INPS ha provveduto inoltre a recuperare le differenze percepite nei tre anni già trascorsi. Dopo aver preso contatti con il responsabile del procedimento, si è accertato che sarebbe stato possibile, con prove documentali, ricostruire il periodo esatto di contribuzione come dipendente e quello di contribuzione come lavoratore autonomo. Grazie, quindi, alle buste paga relative al periodo in questione (1988) si è riusciti a recuperare alcuni contributi che l'INPS aveva considerato come sovrapposti. A seguito dell'intervento in questione l'INPS ha deciso di rivedere la posizione pensionistica dell'interessata, riconoscendo alla medesima arretrati per L. 14.000.000 circa ed una maggiorazione dell'importo mensile di oltre L. 200.000.

F.F. (Comune - Territorio)

L'utente, residente al termine di una strada comunale in zona montana, lamentava la cattiva esecuzione di alcuni lavori di manutenzione straordinaria della strada, appaltati dall'Amministrazione ad una ditta. Dopo alcuni sopralluoghi ed incontri con i responsabili del Comune, quest'ultimo ha fatto modificare i lavori, effettuando opere nel senso richiesto dall'interessato, consentendo così il transito di persone e

mezzi, che prima era pregiudicato dall'approssimazione dei lavori già effettuati.

B.C. (Ministero del Lavoro – Lavoro)

Una signora, B.C., invalida civile con diritto all'iscrizione negli elenchi degli aspiranti al collocamento obbligatorio, si è rivolta all'Ufficio non ritenendo corretto il comportamento dell'Ufficio del Lavoro. In fatto la signora era stata avviata al lavoro presso una azienda che l'aveva destinata ad una mansione incompatibile con la sua menomazione.

La stessa pertanto si era rivolta alla Commissione sanitaria per l'accertamento della idoneità lavorativa la quale confermava l'inidoneità dell'utente a svolgere i compiti affidatele.

L'Ufficio del lavoro tuttavia aveva disposto che il nuovo avvio al lavoro avvenisse a decorrere dall'aprile 2000 a seguito della mancata accettazione dal posto di lavoro presso la suddetta azienda.

In questo caso si è intervenuti presso l'Ufficio del Lavoro al fine di verificarne le procedure seguite con riferimento alla normativa vigente.

In tale sede è stata riscontrata la possibilità di un nuovo immediato avvio al lavoro dell'utente in quanto la graduatoria già predisposta non era ancora entrata in vigore. Pertanto la signora è stata avviata al lavoro con sua soddisfazione.

P.A. (Ente Acquedotto – Tributi)

La signora si è rivolta all'Ufficio in quanto da tre anni era in attesa che venisse definita una questione relativa ad una errata fatturazione del consumo dell'acqua.

La vicenda, non contestata, in linea di principio, dall'Ente gestore dell'acquedotto, ha indotto l'Ufficio a svolgere una funzione di mediazione al fine di consentire una bonaria definizione della pratica che si è chiusa con soddisfazione da parte dell'istante.

6.2.3. Azioni di antidoto al ricorso giurisdizionale.**Ditta P. - S.P.A. (Comune - Territorio)**

La Società, in relazione alla concessione edilizia per la costruzione di un capannone industriale, si era vista richiedere oneri di urbanizzazione doppi rispetto alle previsioni della legge regionale di riferimento. Ciò era dovuto all'applicazione di un regolamento comunale che sul punto non era conforme alle previsioni legislative. Il responsabile del procedimento, non assumendosi la responsabilità di disapplicare il regolamento, pur illegittimo, applicava di conseguenza oneri doppi rispetto a quanto previsto dalla legge, con un aggravio per la ditta di L. 35.000.000 circa. L'azione dell'ufficio è consistita nell'indurre l'ente, seppur a fatica, a rivedere la propria decisione, consentendo così alla ditta di non versare gli ulteriori 35 milioni di lire ed evitandole di ricorrere al giudice amministrativo nei confronti del comune..

L.M. (Stato - Sanzioni amministrative)

L'istante ha subito una multa di oltre L. 600.000 da parte della polizia stradale e la sospensione della patente, con la contestazione di aver superato i limiti di velocità previsti di oltre 40 Km/h.. L'interessato aveva però il sospetto, essendo un abituale frequentatore della strada in questione, che i limiti di velocità non fossero quelli presi a riferimento dalla polizia stradale. L'ufficio, previo contatto con l'ente proprietario della strada (Provincia), in effetti ha accertato che il limite di velocità non era di 50 Km/h, come contestato, bensì di Km 90/h. Dopo tale accertamento sono stati presi

contatti con il competente ufficio della Prefettura, che ha provveduto all'immediata restituzione della patente sospesa ed all'annullamento della sanzione pecuniaria.

M.A. (ASL - Sanità)

Una signora a seguito del decesso del padre dopo un periodo di malattia, ritenendo che l'evento luttuoso potesse essere stato determinato da relativa noncuranza o imperizia professionale del medico responsabile delle terapie, prima di avventurarsi in possibili azioni giudiziarie, chiede aia svolto un accertamento preliminare di carattere tecnico-legale sulle circostanze.

Dopo un lungo colloquio, in cui vengono chiariti i presupposti della materia ed i limiti dell'eventuale azione del Difensore Civico su una questione così delicata, si dà luogo per la prima volta all'avvalimento e alla collaborazione con l'Istituto di Medicina Legale dell'Università di Padova (di cui alla Convenzione stipulata il 31 maggio 1999 e riportata nell'Appendice a pag. 186) , con l'obiettivo di accertare sul piano tecnico-scientifico e legale se il decesso fosse da imputare a responsabilità professionale oppure no.

La ponderosa documentazione sanitaria è stata messa a disposizione dell'Istituto, il quale con motivata relazione ha escluso che si potessero rilevare responsabilità negative in capo ai sanitari. Le risultanze dell'accertamento legale sono state considerate positivamente dai familiari del defunto, essendo stati rasserenati sulle cause naturali della morte del congiunto e, perciò, dissuasi dall'intraprendere ogni eventuale azione giudiziaria, che sarebbe stata in questo caso lunga, costosa, infruttuosa e , forse, anche angosciante.

6.2.4. Azioni senza esito positivo.

G.E. (Comune — Tributi) .

Il cittadino ricorrente ritiene non dovuto all'Amministrazione Comunale il canone di fognatura e di depurazione, per cui ha ricevuto avviso di pagamento e messa in mora. La contestazione deriva dal fatto che l'istante aveva provveduto in proprio ad installare impianto di vasca Imhoff per la depurazione delle acque, che poi confluiscono nella rete fognaria pubblica. Si contesta in sostanza l'insostenibilità della doppia imposizione.

Al riguardo il Difensore Civico accerta che il Comune interessato ha disciplinato la materia con proprio regolamento, con il quale — tenuto conto della peculiarità dell'organizzazione del sistema fognario e di depurazione distinto in tre categorie — ha previsto per i casi in questione lo sconto del 30% sul canone dovuto.

Poiché la ferma posizione del Comune — oggi avvalorata, oltre che dal proprio Regolamento, anche dalla normativa vigente, L. 319/76 e da ultimo art. 14 L. 36/94, detta Legge Galli — non è stata condivisa ed accolta dall'istante, il Difensore Civico ha comunicato all'interessato che altra via per l'opposizione al pagamento è il ricorso alla Commissione Tributaria di primo grado; e nel contempo ha sollecitato il Comune a promuovere iniziative verso gli utenti per chiarire meglio le ragioni dell'imposizione e per assumere eventuali ulteriori determinazioni più eque.

G.A. (Comune di Venezia — Viabilità)

Un residente in Venezia si è rivolto all'Ufficio per poter accertare incontestabilmente a chi spetti la proprietà di un'area interclusa che porta alla sua e ad altre abitazioni in quanto il Comune di Venezia ritiene che quest'area sia di proprietà privata, mentre i proprietari degli appartamenti prospicienti la stessa la ritengono pubblica con la conseguenza pratica che gli oneri manutentori dovrebbero essere a carico del Comune.

La vicenda ha aspetti di archeologia giuridica cui brevemente si accenna.

Il Comune si basa, per classificare privata detta superficie, su un decreto del 1802 mentre i catasti successivi (napoleonico, austriaco e austro-italiano) non attribuiscono a proprietà privata tale area e ancora la L. 2248/1865, all. F, afferma la presunzione che facciano parte del suolo pubblico anche gli spazi e i vicoli aperti sul medesimo.

Malgrado gli approfondimenti, anche giurisprudenziali effettuati dall'Ufficio e portati a conoscenza del Comune non è ancora stato possibile ricevere dall'Amministrazione comunale una risposta definitiva.

B.J. (Ministero delle Finanze — Centro Servizi Imposte Dirette)

L'utente si è rivolto all'Ufficio trasmettendo una cartella di pagamento notificatagli dal Ministero delle Finanze.

L'utente non ha contestato la pena inflittagli per ritardato pagamento di imposta quanto per il fatto che per il pagamento di tributi vari ammontanti a L. 2000, L. 1000, L. 1000 e L. 14.000 ha dovuto pagare al concessionario della riscossione

L. 5.000 per ognuna delle imposte suindicate, vale a dire L. 20.000 rispetto a L. 18.000 per i tributi.

L'Ufficio ha ritenuto di interessare il Centro Servizio Imposte Dirette di Venezia evidenziando che ai sensi della L. 121/1986 gli importi inferiori alle L. 20.000 non sono dovuti e che la disaggregazione delle varie imposte da pagare comporta conseguenze assurde, come nel caso in esame.

A tale nota il Centro Servizio peraltro deve ancora dar riscontro.

6.2.5. Azioni per promuovere sanzioni, modifiche, innovazioni.**B.M. (Vari - Ticket)**

Una signora ha segnalato al Difensore Civico il reiterato comportamento scorretto ed offensivo di un addetto al servizio di trasporto urbano di una località turistica nei confronti di un giovane turista portatore di handicap.

La segnalazione - una volta accertatane la veridicità - è stata rappresentata alla Direzione dell'Azienda Locale, chiedendo che tale episodio sia stigmatizzato e sanzionato. Dopo qualche giorno la Direzione aziendale ha comunicato che - esperite le doverose indagini - ha provveduto a deplorare l'accaduto e a rimuovere l'addetto responsabile del riprovevole comportamento assegnandolo ad altre funzioni.

Di ciò la famiglia del giovane offeso è stata informata, ricevendone le debite scuse.

VARI (ASL - Sanità - Tickets).

Nel corso dell'anno 1999 sono pervenute più segnalazioni in ordine all'applicazione di tickets sanitari per prestazioni fornite a seguito dell'accesso al Pronto Soccorso. Gli addebiti erano giustificati, a detta dei responsabili delle aziende sanitarie coinvolte, dal fatto che le attività eseguite (visite specialistiche o prestazioni diagnostiche strumentali) non avrebbero avuto il carattere di urgenza necessario per l'esenzione dalla compartecipazione alla spesa sanitaria. In realtà l'attestazione della non urgenza è sempre avvenuta, in questi casi, a posteriori; né gli utenti erano stati preavvertiti del fatto che gli ulteriori accertamenti disposti dai medici del Pronto Soccorso avrebbero comportato l'addebito del ticket.

Tali argomentazioni sono state fatte proprie dall'ufficio, che nel mese di aprile ha posto un quesito al competente Assessorato regionale, senza peraltro aver tuttora ricevuto il riscontro richiesto.

VARI (INPDAP — Previdenza sociale).

Numerosi cittadini (circa un centinaio) si sono rivolti all'Ufficio per segnalare l'enorme ritardo con cui l'INPDAP di Venezia procede alle riliquidazioni di trattamenti pensionistici, pur in presenza degli atti amministrativi predisposti dalle amministrazioni cui appartenevano gli interessati. L'ente ha infatti determinato, quale tempo del procedimento ai sensi della L. 241/90, il termine di ben **trenta mesi**. Dopo aver inutilmente tentato di fissare un appuntamento con i responsabili a livello locale, l'Ufficio ha sollecitato l'INPDAP centrale e il Ministero del Tesoro affinché adottino misure idonee a superare lo stato di disservizio ed i ritardi evidenziati.

7. ANNOTAZIONI E PROPOSTE.

7.1. *Cenni di metodo.*

Non si può certo pensare o esigere che esista una "giurisprudenza" della difesa civica. Sarebbe ardito e presuntuoso affermarlo o pretenderlo anche rispetto all'attività svolta nel Veneto.

Ed allora ogni tentativo di "tipicizzare" i problemi, le situazioni, le opinioni o le risoluzioni, a cui dà luogo l'attività di conoscenza o di azione del Difensore Civico; di ricavare giudizi definitivi e perentori; di assumere regole interpretative o prescrizioni, va praticato con discrezione, con prudenza, con il senso del limite, dell'approssimazione, della precarietà e parzialità sperimentata.

Per il vero sono ricorrenti e costanti le iniziative a vari livelli (con il Mediateur Europeo, con le Conferenze europee periodiche dei Difensori Civici Regionali; ma, anche a livello nazionale - con il Coordinamento dei Difensori Civici Regionali - e regionale - con il Coordinamento dei Difensori civici locali) per tentare di definire regole di comportamento (vedi il Codice di Buona Condotta Amministrativa proposto dal Mediateur Europeo); per individuare criteri omogenei di valutazione e di misurazione dei comportamenti di buona amministrazione; per definire i comportamenti negativi più ricorrenti; per assumere coerenti e conformi strumenti di azione nell'indagine, nella istruttoria, nella composizione di conflitti, nella definizione di eventuali norme sanzionatorie.

E tuttavia non può sfuggire la constatazione che troppo recente è ancora la esplicazione della esperienza di difesa civica; troppo

limitata la casistica; troppo difformi le basi giuridico-costituzionale di riferimento; troppo diverse le metodiche e le forme di approccio all'attività per poter ritenere che modelli, moduli, parametri siano così omogenei ed affini da essere assunti come piattaforma di valutazione dei risultati.

Ciò vale anche per il Veneto: Regione che ha di certo una legge regionale sulla difesa civica moderna e aperta, che ha sviluppato una esperienza quinquennale al passo e in sintonia con i processi analoghi (anche più remoti) in Italia ed in Europa; ma dalla quale si possono ricavare interpretazioni di tendenze, chiavi di lettura provvisorie, opinioni prevalenti più che regole, giudizi, sentenze.

Concorre a rafforzare questo senso del limite e della discrezione anche la consapevolezza sia che quello del Difensore Civico è solo uno dei possibili punti di osservazione sullo stato delle Pubbliche Amministrazioni, o sugli andamenti del gradimento nelle società civili delle performances dell'Amministrazione Pubblica; sia la convinzione che la competenza e capacità nella organizzazione e sistemazione della raccolta delle informazioni a fini statistico-valutativi hanno bisogno di perfezionamento, di sviluppi e di riscontri per dare alle opinioni un fondamento più certo, dimostrabile e plausibile.

7.2. *Qualche considerazione e qualche proposta.*

Ebbene, raccogliendo in sintesi riflessioni e spunti sparsi in altre parti di questa relazione, ciò che emerge sono le seguenti considerazioni, che qui vengono per comodità articolate secondo alcuni criteri.

7.2.1. *Chi sono i nostri interlocutori.*

Per intanto, partendo dalla individuazione di chi si avvicina all'ufficio e alla loro qualificazione sociale, non siamo in grado di fornire una rappresentazione statistica precisa ed articolata, che pur sarebbe interessante per avere una conoscenza adeguata delle aree sociali che maggiormente sono sprovviste di tutela o meglio conoscono le opportunità che l'Ufficio è in grado di offrire. Senza dubbio sarà opportuno, in futuro, dedicare maggior attenzione a raccogliere e ad elaborare le informazioni preliminari ed utili a questo scopo. E tuttavia si può con certezza affermare che l'interlocutore prevalente è il cittadino di modeste condizioni economiche, di età medio-alta, con un grado di istruzione media, incapace di districarsi da solo nelle difficoltà — ad esempio — dei procedimenti burocratici ed impossibilitato o sfiduciato a sostenere i costi e i rischi di un contenzioso giurisdizionale.

Certo vi sono anche altre tipologie di istanze, che hanno diversa e maggiore capacità di rappresentarsi e di difendersi: sono quelli che provengono da comitati, da organizzazioni associative di interessi, ecc..., più sensibili e attive soprattutto

nella domanda di tutela dei valori e degli interessi in materia ambientale o sanitaria. Va considerato inoltre che un certo numero (25) di istanze provengono, in parte già istruite, da altri Difensori civici locali, confermando anche per questo versante, la buona qualità della collaborazione tra gli istituti.

7.2.2. dove vengono....

Si registra una relativa disparità nella provenienza geografica degli utenti dell'Ufficio. Prevalgono ancora le province di Venezia e di Padova, benchè queste abbiano istituito il Difensore Civico Provinciale, che — nel caso specifico di Padova — assume, anche tramite apposite convenzioni, le funzioni di Difensore Civico di numerosi Comuni (n. 43).

Poiché è plausibile ritenere che tale prevalenza sia dovuta alla maggior vicinanza e — quindi — alla maggior facilità di accesso all'Ufficio del Difensore Civico, si ripropone il problema dell'accesso e dell'articolazione del servizio di difesa civica. E' mia convinzione che le soluzioni stiano alternativamente (o in modo complementare ?!) o nella realizzazione di un ragionato, sistematico, efficace decentramento dell'Ufficio del Difensore Civico Regionale, oppure nella realizzazione di quella "rete" di difesa civica, incardinata presso le autonomie locali, disegnata nel Testo Unificato della Proposta di legge sulla Difesa Civica; ove al criterio di sussidiarietà (il Difensore Civico locale, provinciale, regionale e nazionale) si accompagna la prescrizione di adeguate dimensioni territoriali, demografiche e organizzative (criterio di adeguatezza).

7.2.3. e per che cosa

Le questioni o i motivi che formano oggetto prevalente di protesta, contestazione o contenzioso sono — ancora una volta — quelle legate al mondo degli interessi patrimoniali (urbanistica, lavori pubblici, facoltà di edificare), ai rischi ambientali (timori o pericoli di inquinamento atmosferico, acustico o elettromagnetico), alla tutela della salute; alle pretese o rivendicazioni in materia di pensioni, liquidazioni, tributi..

Ma su tutte in modo trasversale si propogono con ricorrenza le questioni della qualità del rapporto comunicativo con la Pubblica Amministrazione: in sostanza, gli istituti di trasparenza — partecipazione — responsabilizzazione — motivazione, che sono il fondamento della nuova cultura della cittadinanza dopo il 1990 (L. 241 e leggi Bassanini) e che non sempre trovano la Pubblica Amministrazione predisposta a riconoscerli: talvolta per la contraddittorietà della normativa (vedi il conflitto permanente fra il rispetto della privacy e quello del diritto di accesso); talvolta per i limiti e/o i ritardi della disciplina regolamentare; talvolta ancora per la resistenza soggettiva degli addetti, legati a prassi inveterate di deresponsabilizzazione e di indifferenza.

7.2.4. con chi ce l'hanno.....

Le sopracitate materie, ovviamente, hanno come referenti diverse amministrazioni, che talvolta intervengono peraltro in modo cumulativo sulla stessa questione, rendendo l'istruttoria e la trattazione più lunga e complessa. Si possono tuttavia individuare tre tipi di Amministrazione Pubblica prevalenti: la Regione (con le Aziende Sanitarie ospedaliere e gli altri Enti/Aziende regionali); gli Enti locali (Comuni, Province e loro Consorzi e Aziende); le Amministrazioni periferiche dello Stato (e gli altri Enti o istituti che operano a livello territoriale) verso le quali l'azione del Difensore Civico è legittimata e rafforzata ora dall'art. 16 della legge 127/97.

a) **La Regione:** rilevano principalmente i settori dell'urbanistica, della sanità e dei servizi sociali.

Gli apparati amministrativi testimoniano una discreta disponibilità al confronto ed alla collaborazione con il Difensore civico; e tuttavia l'approdo a soluzioni positive o condivise delle controversie è talvolta ostacolato, ritardato, impedito o dalla sussistenza di vincoli legislativi (vedi le questioni relative al riconoscimento dei contributi per le persone non autosufficienti - legge regionale 28/91 - oppure quella del superamento dei vincoli a deliberare in materia di varianti urbanistiche in presenza di circostanze di incompatibilità dei consiglieri comunali) o dalla complessità, sovrapposizione e contraddittorietà delle normative (vedi il caso dell'accesso al pronto soccorso e al pagamento del ticket relativo, oppure il caso dei contributi per l'abbattimento delle barriere architettoniche).

- b) *Gli Enti locali*: sono le Amministrazioni pubbliche che generalmente esibiscono una attenzione più pronta ed aperta alle istanze dei cittadini ed alle corrispondenti sollecitazioni del Difensore Civico, soprattutto quando le questioni attengono ai temi della partecipazione ed alla correttezza dei procedimenti. E, tuttavia, non di rado le istanze rivolte a tali Enti si concludono con la convalida dell'operato dell'Amministrazione. Ciò avviene in particolare nella disciplina degli interessi urbanistici, ove l'istante spesso chiama in causa e contesta la validità sul merito di scelte di piano, che sono — e devono rimanere — una prerogativa dell'autonomia politico-amministrativa degli Organi elettivi.

Semmai a tale riguardo va considerata sotto un profilo problematico la condizione di insieme in cui è ridotta la effettiva capacità di critica e di interlocuzione dialettica delle minoranze consiliari, delle opposizioni, dei comitati di cittadini portatori di interessi a seguito della legislazione sugli Enti locali, che dal 1993 (L. 81/93) ad oggi (L. 265/99) ha fortemente ridimensionato le capacità di interposizione delle istanze dei dissenzienti presso i CO.RE.CO o gli altri organi di vigilanza; e ciò allo scopo precipuo di premiare le ragioni della governabilità e della stabilità dei governi locali (vedi elezione diretta dei sindaci, riduzione delle funzioni dei CO.RE.CO, modifica dello status dei segretari comunali ecc.), come si è già avuto modo di considerare a pag. 17 e 18.

Un riscontro ulteriore a tale riguardo è dato dagli esiti dell'attuazione del comma 45, art. 17 legge 127/97. La legislazione nazionale (L. 265/99 art. 19) e regionale

(L.R. 18/99 e art. 14 della L.R. 5/2000) più recente hanno per fortuna chiarito e circostanziato le fattispecie e le condizioni richieste per attivare l'intervento del Difensore Civico ai fini dell'esercizio del potere sostitutivo, consentendo così di fugare aspettative erroneamente presunte e di evitare l'esercizio di un ruolo del Difensore Civico sull'attività dei Comuni, non coerentemente appropriato.

- c) *Le Amministrazioni dello Stato*: sotto la spinta di diverse iniziative (art. 16 L. 127/97, promozione informativa ecc.) le domande di intervento che riguardano le Amministrazioni statali sono aumentate, con riferimento prevalente per gli Enti che curano il riconoscimento e l'erogazione delle pensioni, delle liquidazioni (Ministeri centrali, INPDAP, INPS, ecc.) e per l'Amministrazione Finanziaria (Fisco e Demanio).

Seppure qualche segnale di miglioramento si colga nella adozione ed osservanza delle Carte dei Servizi, nell'organizzazione del decentramento di funzioni e di materie, nella informatizzazione delle procedure (vedi positivamente l'INPS), non vi è dubbio che le maggiori difficoltà di relazione, risposta e collaborazione si hanno proprio con queste amministrazioni. Difficoltà di accesso, lentezza e ritardi nell'evasione delle pratiche (in alcuni casi, tali lentezze sono addirittura previste e disciplinate da norme interne, perché condizionate o dai pesanti arretrati da smaltire o dall'avvio troppo recente di nuove procedure automatizzate, come testimonia il caso dell'INPDAP che, nonostante la L. 335/95, deve ancora gestire un gravoso arretrato) costituiscono ancora la

caratteristica ed il limite nei rapporti degli utenti e del Difensore Civico con le Amministrazioni Statali.

Per rimuovere queste situazioni ritengo che siano necessari tre processi di riforma (necessariamente gradualisti e convergenti): completare la semplificazione normativa e amministrativa dei procedimenti; realizzare il conferimento di funzioni agli enti regionali e locali ed il decentramento alle strutture periferiche (legge 59/97); valorizzare il principio di responsabilità professionale a tutti i livelli.

7.2.5. Cosa fa, cosa può fare il Difensore Civico....

Che cosa fa? E come opera e cosa ottiene il Difensore Civico nella sua azione di garanzia e di tutela? Le schede statistiche riportate e le esemplificazione narrate nel capitolo precedente lo indicano dal punto di vista quantitativo. Una ulteriore chiave di lettura e di valutazione è contenuta nel secondo capitolo di questa relazione, ove si cerca di fornire una motivazione, anche culturale, sulla funzione della difesa civica e sulle opzioni giuridico-legislative che al proposito ha fatto la legge regionale del Veneto (L.R. 28/88) prima; e poi — con ambito di riferimento più ampio, generale ed aggiornato — la proposta di legge nazionale di riforma, più volte citata (Atto Camera 619 e relativo Testo Unificato della I Commissione Affari Costituzionali della Camera del 15 settembre 1998).

In questa sede può bastare tentare una breve declinazione di alcuni di quei fattori, che caratterizzano l'identità giuridica e la prassi dell'istituzione, anche per verificarne gli esiti e i risultati nell'esperienza di questi anni e del 1999 in particolare.

7.2.6. ... e come: prerequisiti e prerogative.

Ed allora articolerei il ragionamento, per comodità di analisi e di esposizione, in tre **prerequisiti** : gratuità, amichevolezza o familiarità ed informalità che qualificano il rapporto di accesso ed il tenore della relazione fra il cittadino e l'ufficio; ed in **prerogative o modalità di azione**: l'informazione o la consulenza giuridico-amministrativa, l'interposizione argomentata presso le amministrazioni interessate, la sollecitazione in ordine al se, al come, al quando provvedere; il tentativo di conciliare comporre o mediare le posizioni con la conseguente dissuasione all'approdo giurisdizionale; la segnalazione dell'eventuale dissenso e delle misure correttive (anche sanzionatorie da assumere); la proposizione di riforme o innovazioni.

a) I tre **prerequisiti** citati sono fra loro intimamente connessi e sono la garanzia di un buon inizio del rapporto comunicativo. Per questo tutti gli operatori dell'ufficio cercano di fare di essi testimonianza e riprova.

➤ La gratuità ora è resa più agibile dall'installazione di un numero verde, dall'apertura di un sito internet e di un indirizzo di posta elettronica, oltre che dalla disponibilità — quanto ve ne sono le circostanze e le necessità — di incontrare i cittadini nei luoghi di provenienza;

➤ l'amichevolezza si traduce in uno stile di relazione discorsivo, familiare, disteso, confidenziale per facilitare l'espressione delle richieste e la comprensione delle relative difficoltà delle motivazioni, soprattutto quando l'interlocutore è

persona anziana, semplice ed in difficoltà culturale o espressiva;

➤ **l'informalità** si esplica nella ricerca di cogliere l'essenziale dell'istanza, quanto in essa vi è di concreto e di sostanziale per istruirla e portarla a compimento; anche se talvolta ciò comporta qualche omissione nella registrazione dei dati o nella formalizzazione dei passaggi dei procedimenti; operazioni che - se da un lato tranquillizzano sulla responsabilità formale dell'adempire - dall'altro possono oscurare la sostanza della cosa o fare ombra alla completezza dell'esposizione del richiedente.

- b) Le prerogative della funzione del Difensore Civico e le modalità con cui si svolge la sua azione (istruttoria o decisoria) costituiscono la chiave di lettura più significativa per valutare i vantaggi o pregi dell'istituto, per misurare l'efficacia e i risultati (successi ed insuccessi) per individuare i limiti dell'istituzione (sia quelli attuali determinati principalmente da una legislazione carente sul piano sostanziale e spaziale; sia quelli strutturali e a legislazione di riforma compiuta, perchè connessi con la natura ancipite dell'istituto, crinale tra Amministrazione e giurisdizione, fra diritto ed etica).

Esse sono distinguibili solo astrattamente, per una qualche ragione sistematica e didattica; ma nella realtà spesso si confondono e si sovrappongono.

- Cosicchè, allorquando si presenta al Difensore Civico un cittadino, che si dice convinto di aver subito un sopruso o una ingiustizia - che non comprende o non giustifica - e

vuole perciò reagire ad essa, si dà luogo primariamente e principalmente ad un'opera di **informazione e di consulenza**; che talvolta — perché non dirlo? — si arresta a questo stadio.

Non è raro infatti il caso di chi trasforma una pretesa (magari apparentemente plausibile) in un diritto o in un interesse legittimo; di chi giudica una ingiustizia amministrativa l'esistenza di distinzioni operate dalla legislazione o dall'attività regolamentare degli enti che danno luogo a differenze di trattamento (tutte le materie dello stato sociale, ma soprattutto la disciplina urbanistica); di chi assume in modo esclusivo ed unilaterale il senso di certa legislazione di principio (vedi il difficile riconoscimento e la problematica ponderazione tra diritto di accesso, partecipazione e diritto alla privacy).

Ma vi sono anche i casi in cui il colloquio preliminare informativo diventa conclusivo ed esaustivo o perché si accerta che la materia in discussione non rientra fra quelle di competenza del Difensore Civico (pubblico impiego, ordine pubblico, giurisdizione civile o penale); oppure perché lo stadio della controversia è giunto alla trattazione giurisdizionale senza lasciare alcun margine ad eventuali tentativi di mediazione; oppure ancora perché "il quid decidendi" è affidato alla determinazione di volontà di organi politico istituzionali, che non lasciano intendere ripensamenti o disponibilità alla revisione.

Si dà il caso che fra i non molti casi, che possono essere annoverati fra quelli di "mancato successo" o di "mancata soddisfazione", rientrano proprio alcuni di questa

fattispecie: una signora insoddisfatta perché non siamo stati in grado di ottemperare alla sua richiesta, in ordine ad una censura da svolgere per il comportamento di una società di parabancario; un cittadino che non si è arreso alla constatazione che un identico abuso edilizio veniva regolamentato e sanzionato in modo diverso in due comuni diversi; un consigliere comunale il quale non accettava che la Giunta del suo Comune potesse procedere in scelte amministrative, da lui non condivise e protestate e lamentava perciò la sostanziale scomparsa dei controlli preventivi sulla legittimità degli atti degli Enti Locali.

- Ma ovviamente di gran lunga prevalenti sono le circostanze che danno luogo all'avvio di una vera e propria e compiuta istruttoria, con l'obiettivo di acclarare tutte le circostanze connesse all'evento denunciato e di far assumere quelle determinazioni che riformino il provvedimento o il comportamento in discussione.

Sono i casi in cui — svolta l'istruttoria preliminare — si ritiene plausibile e giustificato: o presentare all'Amministrazione interessata argomenti di contrasto rispetto alle scelte già operate o in fase di adozione; o aprire un confronto dialettico per conciliare le posizioni; o svolgere iniziative formali per addivenire ad "accordi di programma", secondo le formule più aggiornate della legislazione in materia di diritti di partecipazione.

Si tratta di quella declinazione della funzione del Difensore Civico che in altri Paesi va sotto il nome di "mediazione" o "composizione conciliativa" dei conflitti, che rappresenta da un lato l'espressione più evidente nel campo della giustizia amministrativa della

cosiddetta “giustizia della coesistenza”; dall’altro un modo concreto ed efficace per definire un luogo in cui si possono comporre esigenze di legittimità con istanze di giustizia; dall’altro ancora una via per circoscrivere e filtrare le questioni per le quali — in relazione alla consistenza o alla rilevanza degli interessi — non vale la pena di adire alle procedure giurisdizionali.

Come ho già avuto modo di argomentare, ora soccorrono a rafforzare queste prerogative e linee di azione del Difensore Civico nuove ipotesi legislative. Mi riferisco a due proposizioni normative evocate in un recente provvedimento parlamentare (artt. 13 e 13 bis del disegno di legge annuale sulla semplificazione ai sensi della L. 127/97), con le quali al Difensore Civico si attribuiscono funzioni di “interposizione” o di “filtro” fra il cittadino e la P.A., prima che un ipotetico conflitto si trasferisca in sede processuale amministrativa; e ciò sia in modo specifico in caso di inadempienza dell’Amministrazione a proposito del diritto di accesso (art. 13); sia in tutti gli altri casi (art. 13 bis).

Si tratta, sul piano dei rapporti fra cittadini e pubblica amministrazione, di quella soluzione che Giovanni Conso (Presidente emerito della Corte Costituzionale) ha definito un possibile “antidoto alla crisi della giustizia”.

Ritengo che — in attesa della legge di riforma, organica e sistematica della difesa civica, ove peraltro questa tipologia di intervento è puntualmente prevista e descritta — tale formulazione delle funzioni del Difensore Civico

Regionale potrebbe costituire un indubbio arricchimento del profilo dell'istituzione, dando ad essa certezza di ruolo e di adempimenti; benchè a questi debbano seguire adeguamenti inevitabili nell'organizzazione tecnico-professionale dell'Ufficio.

7.2.7. Risultati.

Merita ricordare che tale attività di interposizione argomentata e di mediazione è quella che sicuramente risulta prevalente in termini quantitativi e di impegno per il Difensore Civico; ed è anche l'attività da cui risultano maggiori occasioni di risultato e di soddisfazione per i richiedenti.

Certo, non siamo ancora in grado di dare alle categorie statistiche di analisi una declinazione sufficientemente articolata per definire il grado di "efficacia" dell'azione del Difensore Civico: sia perché talvolta il procedimento — su cui pure si è intervenuti positivamente — abbisogna di ulteriori passaggi per ottenere la conclusiva soddisfazione dell'istante; sia perché non sempre è possibile apprezzare in termini economici il valore del vantaggio conseguito; sia perché talvolta il pregio consiste nell'aver fatto comprendere ed accettare all'istante la ratio dell'amministrazione fino a quel momento contestata.

- Ma in ogni caso ciò che rileva principalmente per il Difensore Civico è l'opportunità di avere un punto di osservazione e di valutazione sulle performances delle diverse Pubbliche Amministrazioni di peculiare significato; perché è il punto di osservazione che si origina nell'impatto delle norme (leggi, regolamenti, disposizioni, atti amministrativi, ecc...) con la realtà, con la prassi comportamentale e la cultura degli operatori, con la capacità di ricezione e di reazione della società civile in tutte le sue articolazioni sociali.

Ecco perché, da tale punto di osservazione possono scaturire sia **proposizioni correttive circostanziate** al caso; sia — e soprattutto — indicazioni più generali di **riforma** e di

innovazione da rivolgere o al legislatore nazionale o al legislatore regionale o alle sedi della responsabilità amministrativa e organizzativa degli enti o degli Uffici.

E così, ciò è potuto accadere e accade , ad esempio, a proposito della legislazione regionale in materia di assistenza ai non autosufficienti (L.R. 28/1991); a proposito della disciplina di nomina dei commissari ad acta nei confronti dei Comuni (art. 17, comma 45 della L. 127/97; ed in particolare sulle deliberazioni in materia urbanistica (art. 4 L.R. 18/1989 e art. 14 della L.R. 5/2000); a proposito delle contribuzioni - tickets - per l'accesso al Pronto Soccorso; ma anche a proposito degli adeguamenti in materia di disciplina degli istituti di cittadinanza (le Commissioni Miste Conciliative, indagine sulla disciplina e sul funzionamento dei regolamenti in materia di partecipazione) o di regolazione di essi in rapporto alla disciplina sulla tutela della privacy (il Coordinamento dei Difensori civici regionale ha promosso al riguardo un incontro con il Garante per la Privacy, ex lege 675/1996, per chiarire e definire procedure e responsabilità al riguardo).

8. L'UFFICIO – ORGANIZZAZIONE E LE NUOVE ESIGENZE.

Nei 5 anni di vita nel Veneto, l'Istituto del Difensore è cresciuto, accreditandosi presso la comunità dei cittadini veneti e presso le istituzioni amministrative; assicurando alcune nuove funzioni attribuite dalle leggi nazionali; aumentando il carico di lavoro e di responsabilità.

In corrispondenza a questo trend e a questo sviluppo si è cercato di adeguare e di affinare l'organizzazione, gli strumenti, la logistica, la sede, le risorse professionali ed umane, le forme di trattazione delle istanze e dei procedimenti specifici, i comportamenti pratici verso i nostri interlocutori. Si è così passati dalla situazione del 1995 - quando l'Ufficio era costituito da una stanza, un telefono ed una collaboratrice esecutiva - alla situazione attuale con una sede, un'organizzazione, un impianto strumentale ed operativo che sono cresciuti e si sono perfezionati, pur manifestando esigenze di completamento e di sviluppo.

Oggi il personale impiegato è così composto:

- *un dirigente*
- *un funzionario*
- *due istruttori direttivi*
- *due istruttori amministrativi*
- *un esecutore, in part-time.*

Eppure, già in data 31.3.1998, con la delibera dell'Ufficio di Presidenza (Appendice pag. 197), si era ravvisata la necessità di dotare l'Ufficio di nuove risorse professionali. Infatti la citata

delibera, assumendo la previsione di uno sviluppo normativo e gestionale dell'Ufficio, prevedeva: l'istituzione del Servizio dell'Ufficio del Difensore Civico due posizioni di Funzionario dell'Ufficio e di completare con successivo provvedimento la dotazione organica dell'Ufficio per le qualifiche da Ausiliario ad Istruttore direttivo.

Pertanto, per dare compiuta attuazione a quella determinazione è necessario superare le difficoltà che finora si sono frapposte ed assegnare all'Ufficio, in particolare, **un nuovo Esperto amministrativo ed un Collaboratore per il lavoro d'ufficio.**

Per il vero la circostanza dell'avvio di una nuova fase (dopo il primo quinquennio di insediamento, rodaggio e messa a regime), che sarà caratterizzata da un indubitabile ulteriore radicamento dell'attività dell'istituto (per aree, per materie, per amministrazioni) anche a seguito delle innovazioni legislative, richiama l'esigenza di una considerazione più radicale e precisa sull'Ufficio e sulle sue dotazioni operative.

Intendo dire che, qui come in altre Regioni, si pone l'esigenza di meglio determinare — anche sotto il profilo dell'organizzazione strumentale — l'assetto dell'Ufficio, l'articolazione delle responsabilità e dell'autonomia, l'idoneità della sede (con particolare riguardo alla sua ubicazione, troppo remota e faticosa da raggiungere dalla terraferma). In particolare avverto l'esigenza di elevare il profilo della responsabilità e dell'autonomia professionale del Dirigente, ripristinando quantomeno la proposta — a suo tempo non accolta — di qualificare la posizione come Unità di Progetto; e l'esigenza di pensare ad una allocazione della sede in prossimità dell'area Ferrovia/Piazzale Roma, per agevolare l'accesso agli Uffici degli utenti provenienti dalla Regione.

L'altra ipotesi, a tale riguardo, può essere quella di attuare gradualmente il decentramento (come previsto dagli artt. 2 e 14 della L.R. 28/88) presso i capoluoghi di Provincia della Regione, avvalendosi anche del supporto delle strutture di altri Uffici regionali. Ma non ritengo, comunque, l'una ipotesi alternativa all'altra; semmai sono complementari.

Frattanto sono stati modificati e sviluppati i supporti informatici che oggi consentono sia una più ordinata ed efficace gestione delle istanze (protocollo, archivio, ricerca dati, ecc...); sia una più puntuale e convincente elaborazione statistica; sia infine un proficuo avvalimento delle conoscenze di rete (banche dati, Internet, posta elettronica, ecc...). Oggi peraltro l'Ufficio dispone anche di un Numero Verde (800-294000), già ampiamente utilizzato, soprattutto dopo che è stato dato avvio ad una prima campagna di informazione attraverso la diffusione di un depliant.

Concludo questo capitolo ricordando volentieri e doverosamente il pregevole contributo dato alla buona riuscita dell'Ufficio del Difensore Civico dei collaboratori: l'avv. Bruno Vianello, Dirigente, il dott. Nicola De Conti, Funzionario, la dott.ssa Rossella Blascovich, Istruttore direttivo, la sig.ra Patrizia Calido, Istruttore direttivo, la sig.ra Bonafè Nadia, Istruttore amministrativo, la sig.ra Celegato Laura, Istruttore amministrativo, e la sig.ra Cipollina Lorenza, Esecutore.

Ciascuna di queste persone ha saputo interpretare il proprio ruolo professionale con serietà, con impegno e — soprattutto — con quella condivisione umana della "missione" d'ufficio, che è requisito fondamentale per dare un profilo accogliente e positivo all'istituzione. A costoro il mio grato riconoscimento, accresciuto dalla consapevolezza dell'impegno dato anche per la redazione della presente relazione.

9. CONCLUSIONI.

Ho predisposto e presento questa relazione con impegno e senso di responsabilità: con impegno, in coerenza con l'applicazione dedicata giorno dopo giorno a far nascere, crescere e maturare un istituto, un servizio una organizzazione, un soggetto in grado di interloquire con dignitosa autonomia e responsabilità sia con le amministrazioni, gli uffici e le istituzioni; sia con i cittadini le persone, le associazioni le aziende; con responsabilità, avendo consapevolezza che si tratta anche del bilancio di un quinquennio, per il cui esame e giudizio sono chiamati i Consiglieri Regionali di una nuova (la VII^a) legislatura regionale, che nasce all'insegna di promesse e di aspettative di forte innovazione riformatrice.

Dalla consapevolezza di tale impegno e responsabilità derivano sia un senso di soddisfazione e di orgoglio, sia la cognizione dei nuovi traguardi e delle ulteriori difficoltà che vanno affrontate.

Appartiene ormai, infatti, al patrimonio delle acquisizioni della nostra Regione l'esistenza di un Istituto: che è servizio per i cittadini; strumento per la conoscenza, la visibilità e la trasparenza dell'Amministrazione pubblica; tramite di partecipazione e di interlocuzione paritaria fra questa e quelli; anello di completamento della democrazia amministrativa; luogo di interposizione e di conciliazione dei conflitti entro i limiti della persuasione, della ragionevolezza e della giustizia sostanziale.

Tutto ciò nel Veneto oggi c'è: negli intenti e negli obiettivi virtuali di una istituzione a ciò finalizzata; nelle forme concrete e con i limiti di una esperienza e di una prassi al suo primo rodaggio.

In ciò, con ragionata discrezione e modestia, stanno le ragioni della soddisfazione e dell'orgoglio, a cui credo debbano partecipare: quanti hanno operato come ideatori e legislatori di

questa istituzione prima del 1988; quanti hanno voluto sciogliere le incertezze e le ambiguità decidendo di mettere in campo nel concreto l'attivazione dell'istituto alla vigilia del 1995; quanti hanno sostenuto nel corso della VI^a legislatura regionale il suo graduale avviamento, accompagnandolo con misure di progressivo adeguamento organizzativo; quanti infine — operando dall'interno con responsabilità ed abnegazione — hanno aiutato l'ufficio a superare le difficoltà e le novità.

A tutti costoro va data doverosa testimonianza e con essa il mio ringraziamento sincero.

Ma ad ogni rendiconto consuntivo sono intimamente congiunti una prospettiva, una proposta — un progetto; che in tanto sono plausibili e giustificati, in quanto se ne ravvisi la proponibilità e la realizzabilità nelle cose fatte, nelle iniziative in itinere, nella maturazione delle circostanze.

E' con brevi considerazioni e proposizioni a tale riguardo, che vorrei concludere questa relazione, come messaggio di un impegno e di un percorso che, comunque, dovranno caratterizzare l'Istituto e l'Ufficio nel Veneto.

9.1. Il profilo costituzionale e la sussidiarietà.

La prima riflessione riguarda la prospettiva di una ripresa risolutiva dell'interesse e del confronto nel Paese ed in Parlamento per le Riforme Costituzionali della Repubblica; in particolare sui temi della Forma di Stato, del Sistema delle Garanzie, della Pubblica Amministrazione, delle Autorità Amministrative Indipendenti e del Difensore Civico.

Già nei lavori della 3^a Commissione Bicamerale per le Riforme Costituzionali del 1997/98 era emersa con evidenza e con forza l'esigenza di innovazione e di adeguamento dei precetti costituzionali sui nodi citati; era stata avvertita l'opportunità di sostanziare di nuovi valori (autonomia, federalismo, sussidiarietà) l'ordinamento statuale; di dare una declinazione più moderna ed articolata alla Pubblica Amministrazione (art. 97 Costituzione); di arricchire il compendio delle forme di tutela e di garanzia dei diritti e degli interessi dei cittadini, predisponendo la costituzionalizzazione di nuove forme di regolazione e di controllo (le Autorità Amministrative Indipendenti) e di nuove forme (non giurisdizionali) di tutela della persona verso le pubbliche amministrazioni, come il Difensore Civico.

Quell'esigenza ha dovuto soccombere alle difficoltà del dibattito politico, dando luogo alla conclusione, anticipata ed improduttiva, dei lavori della Commissione; ma essa rimane tuttora viva ed attuale, essendo vieppiù pressanti e visibili le domande di autonomia, di efficienza, di efficacia, di responsabilizzazione, di giustizia che la società reclama dallo Stato, dalle Istituzioni, dagli apparati e dal sistema amministrativo.

C'è un nesso che giustifica il legame operato con il richiamo alla riforma costituzionale, per i tre momenti (forma di Stato — pubblica amministrazione — Difensore Civico). Esso è dato

dalla pre-posizione di un comune requisito: la *sussidiarietà* come valore e come criterio; e da un comune obiettivo: quello di rendere meno ostile od ostico il rapporto fra i cittadini e lo Stato; e di far avvertire questo come servizio, come partner paritario, come amico, oltre che come espressione rappresentativa dei cittadini.

Ed allora il principio di sussidiarietà, se è imprescindibile per realizzare lo stato autonomista e federalista, se è un connotato irrinunciabile dei rapporti in senso verticale fra Autonomie Locali, Regioni, Stato centrale ed Unione Europea; non è meno opportuno e rilevante per declinare al meglio i rapporti anche in senso orizzontale fra la società civile (e le sue espressioni) e gli apparati pubblici, fra i cittadini e la pubblica amministrazione.

In effetti la riflessione a livello costituzionale ha riguardato per lungo tempo solo la sussidiarietà verticale, la ripartizione cioè delle competenze e delle funzioni fra le istituzioni pubbliche, senza investire adeguatamente la sussidiarietà sociale ovvero la relazione persona — formazione sociali — istituzioni. Insomma la sussidiarietà nel suo aspetto positivo richiede e sollecita la responsabilità delle comunità maggiori (e dunque delle sue istituzioni pubbliche) a *subsidiium* delle comunità minori e della persona nella realizzazione dei suoi diritti e delle sue libertà.

In questo contesto la figura del Difensore Civico (la sua costituzionalizzazione e la sua conseguente normazione ordinaria) può rappresentare quell'ausilio, quel sussidio, quell'anello (Ombudsman significa l'uomo che fa da tramite) di cui spesso i meno forti hanno bisogno.

Senza dubbio l'approdo costituzionale per la definizione di queste questioni (e della loro interdipendenza) costituirebbe un punto di certezza alto e fermo anche per dare una compiuta e convincente regolazione legislativa all'istituto di difesa civica. Ma tant'è!

9.2. Le riforme legislative.

E tuttavia non vanno disprezzate e sottovalutate altre opportunità e circostanze, che sono in campo e possono comunque costituire fertili opportunità per avvicinarsi allo scopo.

Da un lato, infatti, dopo la legge 59/97 ("Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa") si è comunque avviato un processo di graduale riformismo a costituzione invariata, che va nella direzione indicata (art. 4 della legge citata, ove sono indicati i criteri che devono presiedere all'operazione di federalismo, di decentramento e di autonomia); dall'altro - in pendant con la legislazione sulla semplificazione (legge 127/97) e sul procedimento amministrativo (legge 241/90) - è all'ordine del giorno dei lavori parlamentari quella proposta di legge sulla difesa civica, che nella sua attuale stesura (testo unificato del 15.9.1998), garantisce sia una armonizzazione della legislazione italiana con quella europea, sia un assetto ordinato e razionale della difesa civica (per tutti i cittadini italiani, su tutto il territorio nazionale, verso tutte le pubbliche amministrazioni), sia una definizione delle prerogative per il Difensore Civico efficace, moderna e compatibile con i poteri dati (istituzioni rappresentative, pubblica amministrazione, giurisdizione), sia infine una articolazione rispettosa delle autonomie locali e regionali.

E' per questo che ritengo non sia sufficiente esprimere l'auspicio che quella proposta di legge riesca ad uscire dalla situazione di stallo e di impaludamento, in cui sembra essersi arenata nelle aule parlamentari, per approdare alla approvazione in legge; ma sia semmai opportuno riconfermare e rilanciare l'impegno di quanti al riguardo hanno competenze e potere affinché siano

superate le difficoltà e vinte le remore prima che la tredicesima legislatura si concluda.

Il Difensore Civico farà al riguardo la propria parte, proseguendo nell'iniziativa da lungo tempo perseguita e concertata con il Coordinamento dei Difensori Civici Regionali presso tutti gli interlocutori istituzionali a livello nazionale.

9.3. Le azioni possibili: dalla Relazione allo Statuto.

Un contributo rilevante alla composizione del mosaico — che manca ancora di alcuni tasselli e soprattutto della cornice di inquadramento — può essere portato dalle autonome riflessioni, dalle iniziative e decisioni del Consiglio Regionale del Veneto.

In particolare riflettendo e operando lungo tre direttrici: quella della partecipazione e del contributo culturale e politico a sostegno delle citate riforme costituzionali e legislative; quella dell'analisi, della riflessione, del giudizio (e delle eventuali conseguenti determinazioni legislative o amministrative od organizzative) sulla attività e sulle proposte elaborate via via dal Difensore Civico e poi con questa relazione; quella — infine e soprattutto — della assunzione della difesa civica regionale entro la considerazione più generale sullo Statuto Regionale.

Anche in questo caso soccorre una felice ed opportuna coincidenza: la settima legislatura regionale sarà, per forze di cose e per probabile volontà politica, legislatura di innovazione e rifondazione. Depongono in questa direzione le mature aspettative di valorizzazione del federalismo e dell'autonomia più sopra citate; ma anche la riforma del sistema elettorale per il Consiglio Regionale e per gli organi del Governo della Regione.

Non credo inappropriato — anzi logico e plausibile — che in questo contesto di innovazione di riforma, anche statutaria, si possa annoverare anche l'introduzione dell'istituto del Difensore Civico.

Così hanno già fatto alcune regioni fin dalla prima loro costituzione (1971: Toscana, Lazio, Liguria); altre hanno provveduto successivamente (nel 1990 Emilia Romagna e Piemonte, nel 1992 l'Umbria).

Per quanto riguarda noi, penso che la più che decennale legislazione regionale sulla difesa civica (dal 1988), il consuntivo

dell'esperienza quinquennale dell'Ufficio (dal settembre 1994), l'avanzamento della cultura veneta democratica sulla cittadinanza, siano oramai elementi sufficienti per attribuire — con lo Statuto — un profilo più definitivo, certo e autorevole all'istituto.

Certo, è indispensabile a questo scopo individuare e definire bene le circostanze e i luoghi più idonei per sviluppare le iniziative adeguate a un consolidamento e a uno sviluppo dell'istituzione.

Finora tali circostanze sono state episodiche.

Sia l'evento della presentazione della Relazione Annuale al Consiglio (art. 13, 1° comma), sia la prospettazione di questioni particolari (art. 13, 3° comma), sia l'audizione o la convocazione del Difensore Civico presso le Commissioni consiliari (art. 12) non hanno dato luogo ad azioni di analisi, di confronto, di approfondimento o di indirizzo di rilievo sistematico o generale.

La stessa I^a Commissione Affari Istituzionali, che pur ha istruito via via alcune modifiche alla L.R. 28/88, non ha avuto modo di trarre, in modo visibile dall'esame delle relazioni, indicazioni sullo stato delle pubbliche amministrazioni o giudizi e risoluzioni sull'andamento dell'attività dell'ufficio del Difensore Civico Regionale.

Sono convinto che un lavoro di questo tipo ora — alla maturazione di un quinquennio dell'attività — sia giusto, necessario ed opportuno: affinché l'ufficio si senta confortato o corretto in ordine al proprio operato e — quindi — meglio possa calibrare la propria progettazione; affinché si possano individuare — anche con il concorso della visuale di osservazione del Difensore Civico — aree, temi e circostanze della complessa attività della Regione su cui valga la pena di ripensare in termini organizzativi, amministrativi o legislativi; ma, in ultima istanza, affinché si possa predisporre sempre meglio per i cittadini, per le istituzioni e per la comunità

veneta un impianto ed un servizio sempre più all'insegna di quei valori di libertà, di giustizia e di democrazia, che ormai si declinano compiutamente avvalendosi anche dei requisiti dell'efficienza, dell'efficacia, della trasparenza, della responsabilità e dei principi di sussidiarietà e di adeguatezza.

Se, con il lavoro svolto nel 1999 e negli anni pregressi e con questa relazione - che di esso dà conto - sarò riuscito a dare anche un piccolo contributo al conseguimento di questi obiettivi e alla assunzione di tale consapevolezza presso il Consiglio regionale, riterrò di aver raggiunto una valida gratificazione.

Il Difensore Civico Regionale
Lucio Strumendo

Venezia, 26 febbraio 2000

PAGINA BIANCA

APPENDICE

PAGINA BIANCA

AI

L. 14 ottobre 1957, n. 1203 (1).

Ratifica ed esecuzione dei seguenti Accordi internazionali firmati a Roma il 25 marzo 1957: a) Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica ed atti allegati (2); b) Trattato che istituisce la Comunità economica europea ed atti allegati; c) Convenzione relativa ad alcune istituzioni comuni alle Comunità europee (stralcio).

195. (138E) 1. Il Parlamento europeo nomina un Mediatore, abilitato a ricevere le denunce di qualsiasi cittadino dell'Unione o di qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro, e riguardanti casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni o degli organi comunitari, salvo la Corte di giustizia e il Tribunale di primo grado nell'esercizio delle loro funzioni giurisdizionali.

Conformemente alla sua missione, il Mediatore, di propria iniziativa o in base alle denunce che gli sono state presentate direttamente o tramite un membro del Parlamento europeo, procede alle indagini che ritiene giustificate, tranne quando i fatti in questione formino o abbiano formato oggetto di una procedura giudiziaria. Qualora il Mediatore constati un caso di cattiva amministrazione, egli ne investe l'istituzione interessata, che dispone di tre mesi per comunicargli il suo parere. Il Mediatore trasmette poi una relazione al Parlamento europeo e all'istituzione interessata. La persona che ha sporto denuncia viene informata del risultato dell'indagine.

Ogni anno il Mediatore presenta una relazione al Parlamento europeo sui risultati delle sue indagini.

2. Il Mediatore è nominato dopo ogni elezione del Parlamento europeo per la durata della legislatura. Il suo mandato è rinnovabile.

Il Mediatore può essere dichiarato dimissionario dalla Corte di giustizia, su richiesta del Parlamento europeo, qualora non risponda più alle condizioni necessarie all'esercizio delle sue funzioni o abbia commesso una colpa grave.

3. Il Mediatore esercita le sue funzioni in piena indipendenza. Nell'adempimento dei suoi doveri, egli non sollecita né accetta istruzioni da alcun organismo. Per tutta la durata del suo mandato, il Mediatore non può esercitare alcuna altra attività professionale, remunerata o meno.

4. Previo parere della Commissione e con l'approvazione del Consiglio che delibera a maggioranza qualificata, il Parlamento europeo fissa lo statuto e le condizioni generali per l'esercizio delle funzioni del Mediatore (128).

LA COSTITUZIONE ITALIANA**Art. 24**

Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi.

La difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento.

Sono assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione.

La legge determina le condizioni e i modi per la riparazione degli errori giudiziari.

Art. 28

I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti. In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici.

Art. 97

I pubblici uffici sono organizzati secondo le disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.

Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari.

Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge.

Art. 103

Il Consiglio di Stato e gli altri organi di giustizia amministrativa hanno giurisdizione per la tutela nei confronti della pubblica amministrazione degli interessi legittimi e, in particolari materie indicate dalla legge, anche dei diritti soggettivi.

La Corte dei Conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge.

I Tribunali militari in tempo di guerra hanno la giurisdizione stabilita dalla legge. In tempo di pace hanno giurisdizione soltanto per i reati militari commessi da appartenenti alle Forze armate.

Art. 113

Contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa.

Tale tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti.

La Legge determina quali organi di giurisdizione possono annullare gli atti della pubblica amministrazione nei casi e con gli effetti previsti dalla legge stessa.

II

(Atti per i quali la pubblicazione non è una condizione di applicabilità)

PARLAMENTO EUROPEO

DECISIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

del 9 marzo 1994

sullo statuto e le condizioni generali per l'esercizio delle funzioni del mediatore

(94/262/CECA, CE, Euratom)

IL PARLAMENTO EUROPEO,

visti i trattati che istituiscono le Comunità europee, in particolare gli articoli 138 E, paragrafo 4, del trattato che istituisce la Comunità europea, 20 D, paragrafo 4, del trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio e 107 D, paragrafo 4, del trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica,

visto il parere della Commissione,

vista l'approvazione del Consiglio,

considerando che occorre fissare lo statuto e le condizioni generali per l'esercizio delle funzioni di mediatore, nel rispetto delle disposizioni previste dai trattati che istituiscono le Comunità europee;

considerando che bisogna determinare le condizioni alle quali al mediatore può essere presentata una denuncia, così come le relazioni tra l'esercizio delle funzioni di mediatore e le procedure giurisdizionali o amministrative;

considerando che il mediatore, che può anche agire di propria iniziativa, deve poter disporre di tutti gli elementi necessari all'esercizio delle sue funzioni; che, a tale scopo, le istituzioni e gli organi comunitari hanno l'obbligo di fornire al mediatore, a sua richiesta, le informazioni che egli richiede loro, purché non ostino motivi di segreto professionale debitamente giustificati e fermo restando l'obbligo del mediatore di non divulgarle; che le autorità degli Stati membri hanno l'obbligo di fornire al mediatore tutte le informazioni necessarie, purché non siano soggette a disposizioni legislative o regolamentari in

materia di segreto professionale ovvero ad altre disposizioni che ne vietino la pubblicazione; che, se non riceve l'assistenza richiesta, il mediatore ne informa il Parlamento europeo, al quale spetta prendere le iniziative del caso;

considerando che occorre prevedere le procedure da seguire allorché dalle indagini del mediatore emergano casi di cattiva amministrazione; che occorre altresì prevedere la presentazione di una relazione complessiva del mediatore al Parlamento europeo, al termine di ciascuna sessione annuale;

considerando che il mediatore e il personale alle sue dipendenze hanno l'obbligo della riservatezza per quanto riguarda le informazioni di cui sono venuti a conoscenza nell'esercizio delle loro funzioni; che il mediatore d'altra parte è tenuto a informare le autorità competenti dei fatti aventi a suo giudizio un'incidenza penale di cui sia venuto a conoscenza nell'ambito di un'indagine;

considerando che bisogna prevedere la possibilità di una cooperazione tra il mediatore e le autorità corrispondenti che esistono in taluni Stati membri, nel rispetto delle legislazioni nazionali pertinenti;

considerando che spetta al Parlamento europeo nominare il mediatore all'inizio e per la durata di ciascuna legislatura, scegliendolo tra personalità che siano cittadini dell'Unione e offrano tutte le garanzie di indipendenza e di competenza richieste;

considerando che è necessario prevedere le condizioni alle quali il mediatore cessa dalle sue funzioni;

considerando che il mediatore deve esercitare le proprie funzioni nella più completa indipendenza, alla quale sin dal momento in cui assume l'incarico egli si impegna solennemente dinanzi alla Corte di giustizia delle Comunità europee; che occorre determinare le incompatibilità con la funzione di mediatore, oltreché la retribuzione, i privilegi e le immunità che gli sono accordati;

considerando che vanno previste disposizioni relativamente ai funzionari e agli agenti del segretariato che devono assistere il mediatore e disposizioni in merito al suo bilancio; che la sede del mediatore è quella del Parlamento europeo;

considerando che spetta al mediatore adottare le disposizioni di esecuzione della presente decisione; che, d'altra parte, occorre stabilire disposizioni transitorie che si applichino al primo mediatore che sarà nominato dopo l'entrata in vigore del trattato sull'Unione europea,

DECIDE:

Articolo 1

1. Lo statuto e le condizioni generali per l'esercizio delle funzioni del mediatore sono fissati dalla presente decisione in conformità degli articoli 138 E, paragrafo 4, del trattato che istituisce la Comunità europea, 20 D, paragrafo 4, del trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio e 107 D, paragrafo 4, del trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica.

2. Il mediatore svolge le sue funzioni nel rispetto delle competenze attribuite dai trattati alle istituzioni e agli organi comunitari.

3. Il mediatore non può intervenire nei procedimenti avviati dinanzi a un organo giurisdizionale né rimettere in discussione la fondatezza di una decisione giudiziaria di un siffatto organo.

Articolo 2

1. Alle condizioni e nei limiti stabiliti dai summenzionati trattati, il mediatore contribuisce a individuare i casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni e degli organi comunitari, fatta eccezione per la Corte di giustizia e per il Tribunale di primo grado nell'esercizio delle loro funzioni giurisdizionali, e a proporre raccomandazioni per porvi rimedio. L'azione di qualsiasi altra autorità o persona non può costituire oggetto di denunce presentate al mediatore.

2. Qualsiasi cittadino dell'Unione o qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro dell'Unione può presentare al mediatore, direttamente o tramite un deputato del Parlamento europeo, una denuncia riguardante un caso di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni e degli organi comunitari, fatta eccezione per la Corte di giustizia e per il

Tribunale di primo grado nell'esercizio delle loro funzioni giurisdizionali. Il mediatore informa l'istituzione o l'organo interessato non appena ricevuta la denuncia.

3. Nella denuncia devono figurare chiaramente l'oggetto della stessa e l'identità della persona che la presenta; quest'ultima può chiedere che la denuncia venga esaminata confidenzialmente.

4. La denuncia deve essere presentata entro due anni a decorrere dalla data in cui i fatti che la giustificano sono portati a conoscenza del ricorrente. Essa deve essere preceduta dai passi amministrativi appropriati presso le istituzioni o gli organi interessati.

5. Il mediatore può consigliare al ricorrente di rivolgersi a un'altra autorità.

6. Le denunce presentate al mediatore non interrompono i termini per i ricorsi nei procedimenti giurisdizionali o amministrativi.

7. Allorché il mediatore, a causa di un procedimento giurisdizionale in corso o concluso sui fatti addotti, deve dichiarare irricevibile una denuncia o porre fine al suo esame, i risultati delle indagini da lui eventualmente svolte in precedenza sono archiviati.

8. Al mediatore può essere presentata una denuncia inerente ai rapporti di lavoro tra istituzioni e organi comunitari e i loro dipendenti soltanto se l'interessato ha esaurito le possibilità interne di domanda o ricorso amministrativo, in particolare quelle di cui all'articolo 90, paragrafi 1 e 2, dello statuto del personale, e solo dopo che sono scaduti i termini fissati per la risposta da parte dell'autorità interessata.

9. Il mediatore informa quanto prima la persona che ha presentato la denuncia sul seguito dato alla stessa.

Articolo 3

1. Ai fini dell'accertamento di eventuali casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni o degli organi comunitari, il mediatore effettua di propria iniziativa, o a seguito di una denuncia, tutte le indagini che ritenga necessarie. Egli ne informa l'istituzione o l'organo interessato, il quale può fargli pervenire qualsiasi utile osservazione.

2. Le istituzioni e gli organi comunitari hanno l'obbligo di fornire al mediatore le informazioni che egli richiede loro e gli permettono la consultazione dei loro fascicoli. Essi possono rifiutarsi soltanto per motivi di segreto professionale debitamente giustificati.

Consentono l'accesso a documenti provenienti da uno Stato membro e soggetti in tale Stato al segreto in virtù di una disposizione legislativa o regolamentare soltanto previo consenso di detto Stato membro. Consentono l'accesso agli altri documenti provenienti da uno Stato membro dopo averne informato lo Stato membro interessato.

In ambo i casi, e in conformità dell'articolo 4, il mediatore non può divulgare il contenuto di detti documenti.

I funzionari e gli altri agenti delle istituzioni e degli organi comunitari sono tenuti a testimoniare, a richiesta del mediatore; essi rendono dichiarazioni a nome delle loro amministrazioni e in base alle istruzioni di queste e restano vincolati dall'obbligo del segreto professionale.

3. Le autorità degli Stati membri hanno l'obbligo di fornire al mediatore, a sua richiesta, tramite le rappresentanze permanenti degli Stati membri presso le Comunità europee, tutte le informazioni che possono contribuire a far luce su casi di cattiva amministrazione da parte delle istituzioni o degli organi comunitari, salvo che dette informazioni siano soggette a disposizioni legislative o regolamentari in materia di segreto professionale ovvero a qualsiasi altra disposizione che ne vieti la pubblicazione. Nell'ultimo caso, tuttavia, lo Stato membro interessato può consentire al mediatore di venire a conoscenza di dette informazioni, purché si impegni a non divulgarne il contenuto.

4. Il mediatore, qualora non ottenga l'assistenza richiesta, ne informa il Parlamento europeo, il quale prende le iniziative del caso.

5. Il mediatore ricerca, per quanto possibile, assieme all'istituzione o all'organo interessato una soluzione atta a eliminare i casi di cattiva amministrazione e a soddisfare la denuncia presentata.

6. Il mediatore, quando ha individuato un caso di cattiva amministrazione, ne informa l'istituzione o l'organo interessato, proponendo, se del caso, progetti di raccomandazione. L'istituzione o l'organo interessato sono tenuti a trasmettergli entro tre mesi un parere circostanziato.

7. Il mediatore trasmette quindi una relazione al Parlamento europeo e all'istituzione o all'organo interessato. Egli può corredarla di raccomandazioni. Il mediatore informa il ricorrente sul risultato delle indagini, sul parere formulato dall'istituzione o dall'organo interessato nonché sulle eventuali raccomandazioni che egli ha proposto.

8. Al termine di ogni sessione annuale il mediatore presenta al Parlamento europeo una relazione sui risultati delle proprie indagini.

Articolo 4

1. Il mediatore e il personale alle sue dipendenze — ai quali si applicano gli articoli 214 del trattato che istituisce la Comunità europea, 47, paragrafo 2, del trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio e 194 del trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica — sono tenuti a non divulgare le informazioni e i documenti di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito delle indagini da loro svolte. Essi hanno

altresi l'obbligo della riservatezza nei confronti di informazioni che possono recare pregiudizio alla persona che sporge denuncia o a qualsiasi altra persona interessata, fatto salvo il disposto del paragrafo 2.

2. Qualora, nell'ambito di un'indagine, venga a conoscenza di fatti aventi, a suo giudizio, un'incidenza penale, il mediatore li comunica immediatamente alle autorità nazionali competenti tramite le rappresentanze permanenti degli Stati membri presso le Comunità europee nonché, se del caso, all'istituzione comunitaria da cui dipende il funzionario o l'agente interessato; quest'ultima potrebbe eventualmente applicare l'articolo 18, secondo comma, del protocollo sui privilegi e sulle immunità delle Comunità europee. Il mediatore può altresì informare l'istituzione o l'organo comunitario interessato dei fatti riguardanti, sotto il profilo disciplinare, il comportamento di uno dei loro funzionari o agenti.

Articolo 5

Qualora ciò contribuisca a rendere più efficaci le proprie indagini e a migliorare la tutela dei diritti e degli interessi delle persone che sporgono denuncia, il mediatore può cooperare con le autorità corrispondenti che esistono in taluni Stati membri, nel rispetto delle legislazioni nazionali applicabili. Il mediatore non può esigere, in tal modo, documenti ai quali non avrebbe accesso ai sensi dell'articolo 3.

Articolo 6

1. Il mediatore è nominato dal Parlamento europeo a seguito di ogni elezione dello stesso e per la durata della legislatura; il suo mandato è rinnovabile.

2. Il mediatore è scelto tra personalità che siano cittadini dell'Unione in pieno possesso dei diritti civili e politici, che offrano piena garanzia di indipendenza e soddisfino le condizioni richieste nel loro Stato per l'esercizio delle più alte funzioni giurisdizionali o che siano in possesso di esperienza e competenza notorie per l'assolvimento delle funzioni di mediatore.

Articolo 7

1. Il mediatore cessa dalle proprie funzioni alla scadenza del mandato oppure a seguito di dimissioni volontarie o d'ufficio.

2. Salvo il caso di dimissioni d'ufficio, il mediatore resta in carica fino alla sua sostituzione.

3. In caso di cessazione anticipata delle funzioni, il suo successore è nominato entro un termine di tre mesi a decorrere dall'inizio della vacanza del posto, per il periodo ancora da coprire sino al termine della legislatura.

Articolo 8

Il mediatore che non risponda più alle condizioni necessarie per l'esercizio delle sue funzioni o abbia commesso una colpa grave può essere dichiarato dimissionario dalla Corte di giustizia, su richiesta del Parlamento europeo.

Articolo 9

1. Il mediatore esercita le sue funzioni nella massima indipendenza, nell'interesse generale delle Comunità e dei cittadini dell'Unione. Nello svolgere le sue funzioni, egli né chiede né accetta istruzioni da alcun governo o organismo. Egli si astiene dal compiere atti incompatibili con il carattere delle sue funzioni.

2. Nell'assumere l'incarico il mediatore s'impegna solennemente, dinanzi alla Corte di giustizia delle Comunità europee, a esercitare le proprie funzioni nella massima indipendenza e con totale imparzialità e a rispettare, per tutta la durata delle sue funzioni e dopo la cessazione di queste, gli obblighi derivanti dalla sua carica e in particolare i doveri di onestà e riserbo per quanto riguarda l'accettare, dopo la cessazione, determinate funzioni o determinati vantaggi.

Articolo 10

1. Per tutto il periodo del suo mandato il mediatore non può esercitare alcuna altra funzione politica o amministrativa né svolgere altra attività professionale retribuita o non retribuita.

2. Per quanto riguarda la retribuzione, le indennità e il trattamento di quiescenza, il mediatore è assimilato a un giudice della Corte di giustizia delle Comunità europee.

3. Si applicano al mediatore e al personale della sua segreteria gli articoli da 12 a 15 incluso e l'articolo 18 del protocollo sui privilegi e sulle immunità delle Comunità europee.

Articolo 11

1. Il mediatore è assistito da una segreteria di cui egli nomina il principale responsabile.

2. Al personale della segreteria del mediatore si applicano i regolamenti e le normative applicabili ai funzionari e altri agenti delle Comunità europee. Il loro numero è fissato ogni anno nel quadro della procedura di bilancio (*).

3. I funzionari delle Comunità europee e degli Stati membri designati a far parte della segreteria del mediatore sono comandati nell'interesse del servizio, con garanzia di reintegrazione automatica nell'istituzione di provenienza.

4. Per le questioni riguardanti il personale alle sue dipendenze, il mediatore è assimilato alle istituzioni ai sensi dell'articolo 1 dello statuto del personale delle Comunità europee.

Articolo 12

Il bilancio del mediatore figura nell'allegato della sezione I (Parlamento) del bilancio generale delle Comunità europee.

Articolo 13

La sede del mediatore è quella del Parlamento europeo (*).

Articolo 14

Il mediatore adotta le disposizioni di esecuzione della presente decisione.

Articolo 15

Il primo mediatore nominato dopo l'entrata in vigore del trattato sull'Unione europea è nominato per il periodo rimanente fino al termine della legislatura.

Articolo 16

Il Parlamento europeo prevede nel proprio bilancio le risorse finanziarie e di personale atte a consentire al primo mediatore nominato di esercitare fin dal momento della nomina i compiti assegnatigli.

Articolo 17

La presente decisione è pubblicata nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* ed entra in vigore alla data della sua pubblicazione.

Fatto a Strasburgo, il 9 marzo 1994.

Per il Parlamento europeo

Il Presidente

Egon KLEPSCH

(*) In una dichiarazione congiunta delle tre istituzioni sono enunciati i principi che fissano il numero degli agenti assegnati al mediatore e lo statuto di agente temporaneo o a contratto del personale incaricato delle indagini.

(*) Cfr. decisione adottata di comune accordo dai rappresentanti dei governi degli Stati membri relativa alla fissazione delle sedi delle istituzioni e di taluni organismi e servizi delle Comunità europee (GU n. C 341 del 23. 12. 1992, pag. 1).

Doc. XVI-bis, n. 3

IX LEGISLATURA

I

RELAZIONE

DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE RIFORME ISTITUZIONALI

(Istituita con le mozioni 1-00013, approvata dalla Camera dei Deputati il 12 ottobre 1983, e 1-00008, approvata dal Senato della Repubblica il 12 ottobre 1983)

PRESIDENTE: **BOZZI ALDO**, *deputato*

COMMISSARI: **ANDO SALVATORE**, *deputato*; **ANDREATTA BENIAMINO**, *deputato*; **BARBERA AUGUSTO**, *deputato*; **BATTAGLIA ADOLFO**, *deputato*; **BENEDETTI GIANFILIPPO**, *senatore*; **BOLLINI RODOLFO**, *senatore*; **COVI GIORGIO**, *senatore*; **DE MITA CIRIACO**, *deputato*; **FOSSON PIETRO**, *senatore*; **FRANCHI FRANCO**, *deputato*; **GALLO IGNAZIO MARCELLO**, *senatore*; **GITTI TARCISIO**, *deputato*; **GIUGNI LUIGI**, *senatore*; **INGRAO PIETRO**, *deputato*; **LABRIOLA SILVANO**, *deputato*; **LIPARI NICOLÒ GIULIO**, *senatore*; **MAFFIOLETTI ROBERTO**, *senatore*; **MANCINO NICOLA**, *senatore*; **MILANI ELISEO**, *senatore*; **NATTA ALESSANDRO**, *deputato*; **PANNELLA MARCO**, *deputato*; **PASQUINO GIANFRANCO**, *senatore*; **PERNA EDOARDO**, *senatore*; **PONTELLO CLAUDIO**, *deputato*; **PRETI LUIGI**, *deputato*; **RASTRELLI ANTONIO**, *senatore*; **RIZ ROLAND**, *deputato*; **RODOTA STEFANO**, *deputato*; **ROGNONI VIRGINIO**, *deputato*; **RUFFILLI ROBERTO**, *senatore*; **RUMOR MARIANO**, *senatore*; **RUSSO FRANCO**, *deputato*; **SCHIETROMA DANTE**, *senatore*; **SCOPPOLA PIETRO**, *senatore*; **SEGNI MARIOTTO**, *deputato*; **SPAGNOLI UGO**, *deputato*; **TEDESCO TATO GIGLIA**, *senatore*; **TRIGLIA RICCARDO**, *senatore*; **VASSALLI GIULIANO**, *senatore*; **ZANGHERI RENATO**, *deputato*.

Relatore: **BOZZI ALDO**, *deputato*

Presentata alle Presidenze delle Camere il 29 gennaio 1985

ARTICOLO 97.

I pubblici uffici sono organizzati in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità della amministrazione.

Le pubbliche amministrazioni hanno l'obbligo di decidere sulle istanze loro rivolte dai cittadini entro i termini stabiliti dalla legge. La legge regola gli effetti dell'inadempimento.

Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari.

Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso. La legge stabilisce le funzioni e le qualifiche per le quali si può derogare a tale disposizione.

I rapporti di impiego pubblico costituiti in violazione della norma di cui al comma precedente sono nulli a tutti gli effetti.

La legge detta norme al fine di garantire la competenza professionale e l'autonomia dei cittadini nominati ad uffici direttivi di enti pubblici; istituisce l'anagrafe degli incarichi pubblici; fissa le modalità dei controlli sulle nomine da parte del Senato della Repubblica.

ARTICOLO 98-bis.

La legge disciplina l'istituto del difensore civico, al servizio dei cittadini per denunciare disfunzioni o abusi della pubblica amministrazione e per promuovere la tutela di interessi diffusi.

La legge prevede procedure che consentano al difensore civico d'intervenire contro le disfunzioni e gli abusi da lui accertati, di vigilare sull'imparzialità e il buon andamento della pubblica amministrazione, di attivare azioni di responsabilità nei confronti dei pubblici dipendenti, nonché di promuovere la tutela anche giurisdizionale degli interessi diffusi.

Il difensore civico deve sempre fornire una motivata risposta ai cittadini che gli si rivolgono nelle forme prescritte.

Allegato Commissione bicamerale

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI

DOCUMENTI ESAMINATI NEL CORSO DELLA SEDUTA N. 71 DI MARTEDÌ 4 NOVEMBRE 1997

INDICE

	PAG.
Articolo riformulato	3
Proposte di coordinamento	4
Testo risultante dalla presunta della Commissione sugli emendamenti	9

N.B. - Questo allegato reca i documenti esaminati nel corso della seduta.

TITOLO V

PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI,
AUTORITÀ DI GARANZIA
E ORGANI AUSILIARI

SEZIONE I

Le pubbliche amministrazioni

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.

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.

A/XXXXI**L. 8 giugno 1990, n. 142 (1).****Ordinamento delle autonomie locali.**

8. Difensore civico. — 1. Lo statuto provinciale e quello comunale possono prevedere l'istituto del difensore civico, il quale svolge un ruolo di garante dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione comunale o provinciale, segnalando, anche di propria iniziativa, gli abusi, le disfunzioni, le carenze ed i ritardi dell'amministrazione nei confronti dei cittadini.

2. Lo statuto disciplina l'elezione, le prerogative ed i mezzi del difensore civico nonché i suoi rapporti con il consiglio comunale o provinciale

E/XXV**L. 5 febbraio 1992, n. 104 (1).****Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate (1/a).**

36. Aggravamento delle sanzioni penali. — 1. Per i reati di cui agli articoli 527 e 628 del codice penale, nonché per i delitti non colposi contro la persona, di cui al titolo XII del libro secondo del codice penale, e per i reati di cui alla legge 20 febbraio 1958, n. 75 (50), qualora l'offeso sia una persona handicappata la pena è aumentata da un terzo alla metà (50/a).

2. Per i procedimenti penali per i reati di cui al comma 1 è ammessa la costituzione di parte civile del difensore civico, nonché dell'associazione alla quale risulti iscritta la persona handicappata o un suo familiare.

XC

L. 13 maggio 1997, n. 127 (1).

Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo.

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 (79/a).

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.

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

38. Le deliberazioni della giunta e del consiglio sono sottoposte al controllo nei limiti delle illegittimità denunciate, quando un quarto dei consiglieri provinciali o un quarto dei consiglieri nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti ovvero un quinto dei consiglieri nei comuni con popolazione sino a 15.000 abitanti ne facciano richiesta scritta e motivata con l'indicazione delle norme violate, entro dieci giorni dall'affissione all'albo pretorio, quando le deliberazioni stesse riguardino:

a) appalti e affidamento di servizi o forniture di importo superiore alla soglia di rilievo comunitario;

b) assunzioni del personale, piante organiche e relative variazioni.

39. Nei casi previsti dal comma 38, il controllo è esercitato, dalla data di rispettiva istituzione, dai difensori civici comunali e provinciali; il difensore civico, se ritiene che la deliberazione sia illegittima, ne dà comunicazione all'ente, entro quindici giorni dalla richiesta, e lo invita ad eliminare i vizi riscontrati. In tal caso, se l'ente non ritiene di modificare la delibera, essa acquista efficacia se viene confermata con il voto favorevole della maggioranza assoluta dei componenti il consiglio. Fino all'istituzione del difensore civico, il controllo è esercitato, con gli effetti predetti, dal comitato regionale 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.

A/XLVIII**L. 3 agosto 1999, n. 265 (1).**

Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla L. 8 giugno 1990, n. 142 (2).

19. Condizione giuridica degli amministratori locali. — 1. Gli amministratori di cui all'articolo 18, comma 2, devono astenersi dal prendere parte alla discussione ed alla votazione di delibere riguardanti interessi propri o di loro parenti o affini sino al quarto grado. L'obbligo di astensione non si applica ai provvedimenti normativi o di carattere generale, quali i piani urbanistici, se non nei casi in cui sussista una correlazione immediata e diretta fra il contenuto della deliberazione e specifici interessi dell'amministratore o di parenti o affini fino al quarto grado. I componenti la giunta comunale competenti in materia di urbanistica, di edilizia e di lavori pubblici devono astenersi dall'esercitare attività professionale in materia di edilizia privata e pubblica nel territorio da essi amministrato.

2. Nel caso di piani urbanistici, ove la correlazione immediata e diretta di cui al comma 1 sia stata dimostrata con sentenza passata in giudicato, le parti di strumento urbanistico che costituivano oggetto della correlazione sono annullate e sostituite mediante nuova variante urbanistica parziale. Durante l'accertamento di tale stato di correlazione immediata e diretta tra il contenuto della deliberazione e specifici interessi dell'amministratore o di parenti o affini è sospesa la validità delle relative disposizioni del piano urbanistico.

3. Il comportamento degli amministratori, nell'esercizio delle proprie funzioni, deve essere improntato all'imparzialità e al principio di buona amministrazione, nel pieno rispetto della distinzione tra le funzioni, competenze e responsabilità degli amministratori di cui all'articolo 18, comma 2, e quelle proprie dei dirigenti delle rispettive amministrazioni.

4. Gli amministratori lavoratori dipendenti, pubblici e privati, non possono essere soggetti, se non per consenso espresso, a trasferimenti

durante l'esercizio del mandato. La richiesta dei predetti lavoratori di avvicinamento al luogo in cui viene svolto il mandato amministrativo deve essere esaminata dal datore di lavoro con criteri di priorità. Nell'assegnazione della sede per l'espletamento del servizio militare di leva o di sue forme sostitutive è riconosciuta agli amministratori locali la priorità per la sede di espletamento del mandato amministrativo o per le sedi a questa più vicine. Il servizio sostitutivo di leva non può essere espletato nell'ente nel quale il soggetto è amministratore o in un ente dipendente o controllato dalla medesima amministrazione.

15.09.1998

619 nuovo T.U.doc

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”

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)*

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 presentata 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 specifica 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 civici 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 civici 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 civili 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 civili 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 civici 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 omissi. 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 una 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.

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

N. 4375

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri

(D'ALEMA)

dal Ministro dell'interno

(JERVOLINO RUSSO)

e dal Ministro per la funzione pubblica

(PIAZZA)

di concerto col Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica

(AMATO)

col Ministro dell'ambiente

(RONCHI)

col Ministro per i beni e le attività culturali

(MELANDRI)

col Ministro dei trasporti e della navigazione

(TREU)

col Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato

(BERSANI)

col Ministro dei lavori pubblici

(MICHELI)

e col Ministro per gli affari regionali

(BELLILLO)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 2 DICEMBRE 1999

Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi — Legge di semplificazione 1999

**Emendamenti al DDL 15.11.1999 "Legge Annuale di semplificazione per il 1999"
(A.S. 4375)**

Capo III

(Norme in materia di Difesa Civica delle Regioni)

Articolo 13

Il comma 4 dell'art. 25 della legge 7 agosto 1990, n. 241 è così sostituito:

4. Trascorsi inutilmente trenta giorni dalla richiesta, questa si intende respinta. In caso di rifiuto, espresso o tacito, o di differimento ai sensi dell'art. 24, comma 6, dell'accesso, il richiedente può presentare ricorso al TAR ai sensi del comma 5, ovvero può, nello stesso termine presentare un'istanza al Difensore Civico competente.
4. bis Per i Comuni e le Province che non abbiano istituito il Difensore Civico, l'istanza è presentata al Difensore Civico delle Regioni o Province Autonome. Per gli uffici diversi da quelli previsti dall'art. 16 della legge 127/97 l'istanza, fino all'istituzione del difensore civico nazionale, è presentata alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi di cui all'art. 27 della legge n. 241/90. L'istanza è validamente presentata a qualsiasi difensore civico che provvede a trasmetterla all'organo competente.
4. ter Se il Difensore Civico o la Commissione ritiene illegittimo il diniego o il differimento, lo comunica a chi l'ha disposto. Se questi non emana un provvedimento confermativo motivato entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione, l'accesso deve essere consentito.
4. quater Qualora il richiedente l'accesso abbia presentato istanza al Difensore Civico o alla Commissione, il termine di cui al comma 5 decorre dalla data del ricevimento, da parte del richiedente, dell'esito della sua istanza.
4. quinquies I Difensori Civici danno comunicazione alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi dei casi di cui al presente articolo.

Articolo 13 bis

(Difensori Civici delle Regioni e delle Province Autonome)

L'art. 16 della L. 15.5.1997 n.127 è così sostituito:

1. I Difensori Civici delle Regioni e delle Province Autonome esercitano, sino all'istituzione del Difensore Civico Nazionale, le medesime funzioni loro attribuite dai rispettivi ordinamenti anche nei confronti delle Amministrazioni periferiche sia dello Stato che delle Aziende Statali e dei Concessionari dei Pubblici servizi, secondo gli ambiti territoriali di rispettiva competenza con esclusione di quelle che esercitano attività giurisdizionali, di difesa e di sicurezza pubblica, nonché nei confronti degli Enti Locali che non abbiano nominato il proprio difensore civico.
2. Le Regioni e le Province Autonome, che non hanno istituito il Difensore Civico vi provvedono entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, nel rispetto anche dei principi desumibili dal presente articolo.
3. Al Difensore Civico delle Regioni, delle Province Autonome, delle Province e delle Città Metropolitane può essere rivolta istanza affinché su atti amministrativi suscettibili di impugnazione giurisdizionale eserciti un'azione di mediazione o, su consenso delle parti, un giudizio secondo equità, anche al fine di ridurre il contenzioso presso gli organi giurisdizionali.
4. Nel caso di cui al comma 3 l'istanza deve essere presentata dal soggetto interessato, ad uno dei Difensori Civici di cui al comma precedente, prima che sia decorso il termine previsto per l'impugnazione in sede giurisdizionale dell'atto.
5. 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 e nei confronti dei quali l'atto produce effetti vantaggiosi o pregiudizievoli, e convoca il rappresentante dell'Amministrazione cui è imputato l'atto e i soggetti interessati al fine di promuovere una soluzione consensuale della controversia. L'eventuale accordo, ai sensi dell'articolo 11, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241, è verbalizzato dal Difensore Civico ed è immediatamente esecutivo.
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 tre 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 del comma 1 del presente articolo.
8. 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.

L.R. n. 28 del. 06/06/1988

Istituzione del difensore civico.

Titolo I

Istituzione

Art. 1 - (Istituzione e funzioni).

1. E' istituito nella Regione Veneto il difensore civico.
2. Il difensore civico svolge la sua attività al servizio dei cittadini in piena libertà e indipendenza e non è sottoposto ad alcuna forma di controllo gerarchico o funzionale.
3. Il difensore civico interviene, a norma della presente legge, nei casi di disfunzioni o di abusi della pubblica amministrazione nonché a tutela di interessi diffusi.

Art. 2 - (Sede).

1. Il difensore civico ha sede presso il Consiglio regionale e svolge le proprie funzioni anche in sedi decentrate.

Art. 3 - (Requisiti).

1. Il difensore civico è eletto tra cittadini in possesso dei requisiti previsti dalla legge per l'elezione a consigliere regionale e della necessaria preparazione ed esperienza professionale nel campo giuridico - amministrativo.

Art. 4 - (Elezione e durata in carica).

1. Il difensore civico è eletto dal Consiglio regionale con maggioranza di due terzi degli aventi diritto. (1)
2. Dura in carica 5 anni dalla data del giuramento.
3. La prestazione del giuramento ha luogo davanti al Consiglio regionale entro 15 giorni dall'elezione con la formula « Giuro di bene e fedelmente svolgere l'incarico cui sono chiamato nell'interesse della collettività e al servizio dei cittadini, in piena libertà e indipendenza ».
4. I poteri del difensore civico sono prorogati fino alla prestazione del giuramento da parte del successore.
5. Il difensore civico è rieleggibile per una sola volta nella carica.
6. Almeno tre mesi prima della scadenza del mandato il Consiglio regionale è convocato per provvedere all'elezione del nuovo difensore civico.
7. Qualora il mandato venga a cessare prima della scadenza, per qualunque causa, la nuova elezione è posta all'ordine del giorno della prima seduta del Consiglio regionale successiva al verificarsi della cessazione del mandato.

Art. 5 - Incompatibilità.

1. Non possono ricoprire l'Ufficio:
 - a) i membri del Parlamento, i consiglieri regionali, gli amministratori di comuni o province;
 - b) il direttore generale, il direttore sanitario, il direttore amministrativo, il coordinatore sociale delle unità locali socio-sanitarie e delle aziende ospedaliere;
 - c) i componenti degli organi dirigenti nazionali, regionali e provinciali di partiti politici e di associazioni sindacali;
 - d) i componenti del Comitato regionale di controllo e delle sue sezioni;

e) i dipendenti regionali, degli enti locali e degli enti, istituti, consorzi e aziende dipendenti o sottoposti a vigilanza o a controllo regionale;

f) i funzionari pubblici che, per ragioni del loro ufficio, svolgono attività di controllo su atti o organi regionali o di enti locali;

g) gli amministratori di enti e imprese pubblici o a partecipazione pubblica nonché i titolari, amministratori e dirigenti di enti e imprese vincolate con la Regione da contratti d'opera o di amministrazione ovvero che ricevano a qualsiasi titolo sovvenzioni dalla Regione;

h) i consulenti legali, tecnici o amministrativi che prestano abitualmente la loro opera alla Regione o agli enti o imprese o aziende di cui ai punti d) ed f).

2. L'Ufficio del difensore civico è comunque incompatibile con l'esercizio di qualsiasi attività di lavoro autonomo o subordinato e di qualsiasi commercio o professione.

3. In caso di incompatibilità si applicano le procedure previste per i consiglieri regionali. (2)

Art. 6 - (Revoca).

1. Il difensore civico può essere revocato a seguito di motivata mozione solo per gravi violazioni di legge o per accertata inefficienza. La mozione è approvata dal Consiglio regionale con le stesse modalità e la stessa maggioranza prevista per la nomina.

2. Il difensore civico, qualora lo richieda, è ascoltato in seduta pubblica dal Consiglio regionale.

Art. 7 - (Modalità di intervento).

1. Nei casi di disfunzioni o di abusi della pubblica amministrazione, su istanza di cittadini singoli o associati o di formazioni sociali che abbiano una pratica in corso, il difensore civico interviene presso l'Amministrazione regionale, gli enti e le aziende da essa dipendenti, le Unità locali socio - sanitarie, gli enti delegatari di funzioni amministrative regionali affinché i procedimenti amministrativi abbiano regolare corso e gli atti siano tempestivamente emanati.

2. Può intervenire altresì d'ufficio ogni qualvolta riscontra casi analoghi a quelli segnalati con istanza.

3. Il difensore civico, qualora rilevi, presso qualsiasi altra amministrazione pubblica, disfunzioni, ne riferisce all'amministrazione interessata informandone la Giunta regionale.

4. Previa deliberazione assunta dai competenti organi delle province, dei comuni, delle comunità montane, che a tal fine stipuleranno convenzione con l'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale, l'attività del difensore civico può riguardare anche le pratiche in corso presso gli enti predetti ancorché non relative a funzioni da essi svolte per delega o sub delega della Regione.

5. I consiglieri regionali non possono rivolgere richieste di intervento al difensore civico.

6. La materia del pubblico impiego non può costituire oggetto di intervento del difensore civico.

Art. 8 - (Procedimento).

1. L'istanza di cui all'articolo precedente è presentata per iscritto od oralmente, nel qual caso viene verbalizzata dall'ufficio.

2. Qualora il difensore civico ritenga giustificata la istanza, chiede al responsabile dell'ufficio interessato notizie sullo stato della pratica e sui termini entro cui si prevede la sua definizione.

3. In caso di inerzia dell' ufficio competente, il difensore civico può chiedere al responsabile dell' ufficio di procedere congiuntamente all' esame della pratica e comunque, tenuto conto delle esigenze dell' ufficio medesimo, stabilisce il termine massimo per la definizione della stessa pratica, restando esclusa ogni valutazione di merito.

4. Trascorso inutilmente il termine di cui al comma precedente, il difensore civico ne dà segnalazione agli organi competenti per i provvedimenti, anche disciplinari, di competenza.

5. Il responsabile dell' ufficio che impedisca o ritardi lo svolgimento delle funzioni del difensore civico è soggetto ai provvedimenti disciplinari previsti dalle norme vigenti. L' eventuale provvedimento di archiviazione è comunicato al difensore civico.

6. In ogni caso il difensore civico fornisce motivata risposta alle istanze presentate. Copia della risposta viene trasmessa all' organo esecutivo dell' ente interessato.

Art. 9 - (Poteri istruttori).

1. Il difensore civico, per l' adempimento dei suoi compiti, può:

- a) chiedere l' esibizione, senza il limite del segreto d' ufficio, di tutti gli atti e documenti relativi all' oggetto del proprio intervento anche tramite collegamento con i sistemi informativi regionali;
- b) convocare il responsabile dell' ufficio competente al fine di ottenere tutte le informazioni possibili circa lo stato della pratica e le cause delle eventuali disfunzioni e accedere agli uffici per accertamenti.

2. Il difensore civico è tenuto al segreto sulle notizie di cui sia venuto in possesso per ragioni di ufficio e che siano da ritenersi segrete o riservate ai sensi delle leggi vigenti.

Art. 10 - (Tutela degli interessi diffusi)

1. Per la tutela di interessi diffusi nelle materie di competenza regionale, il difensore civico provvede a sentire tutte le parti eventualmente interessate che ne facciano richiesta.

2. Il difensore civico può indirizzare segnalazioni, sollecitazioni e pareri ai competenti organi della Regione.

Art. 11 - (Rapporti con azioni giudiziarie e ricorsi amministrativi).

1. La proposizione dei ricorsi giurisdizionali o amministrativi non esclude né limita la facoltà di proporre istanza al difensore civico.

Art. 12 - (Rapporti con il Consiglio regionale).

1. Il difensore civico ha diritto di essere ascoltato dalla commissione consiliare competente per gli affari istituzionali per riferire su aspetti generali della propria attività e dalle altre commissioni consiliari in ordine ad aspetti particolari.

2. Le commissioni consiliari possono convocare il difensore civico per avere chiarimenti sull' attività svolta.

3. Alle riunioni delle commissioni consiliari viene invitato un rappresentante della Giunta regionale.

Art. 13 - (Relazione annuale e informazione).

1. Il difensore civico entro i primi tre mesi di ogni anno sottopone all' esame del Consiglio regionale una relazione sull' attività svolta, con eventuali proposte di innovazioni normative o amministrative.

2. La relazione è pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione. Il Consiglio regionale provvede a darne adeguata pubblicità su altri organi di stampa della Regione o indipendenti.
3. In casi di particolare importanza o urgenza il difensore civico può inviare proprie relazioni al Consiglio regionale.
4. Il difensore civico, di propria iniziativa e valendosi del fondo a sua disposizione, o tramite il Consiglio, provvede a dare adeguata pubblicità alla propria attività per la tutela degli interessi dei cittadini singoli o associati.

Titolo III

Norme organizzative

Art. 14 - (Organizzazione e personale).

1. Il difensore civico organizza il proprio ufficio secondo criteri di competenza funzionale e di decentramento territoriale di cui all' articolo 2.
2. Alla dotazione organica, ai locali, ai mezzi necessari per il funzionamento dell' ufficio provvede, sentito il difensore civico, l' Ufficio di presidenza del Consiglio regionale con propria deliberazione.
3. Per l' espletamento delle proprie funzioni nelle sedi decentrate il difensore civico si avvale del personale messo a disposizione dalla Giunta regionale. Il personale assegnato dipende funzionalmente dal difensore civico e a esso risponde per l' attività svolta.
4. Il difensore civico può altresì valersi dell' assistenza degli uffici regionali e, nei limiti degli stanziamenti a sua disposizione, di professionisti tratti - ove esistano - dagli albi dei consulenti tecnici esistenti negli uffici giudiziari dei distretti delle Corti d' Appello del Veneto.

Art. 15 - (Trattamento economico).

1. Al Difensore civico spettano le indennità di funzione e di missione, nonché i trattamenti di cui all'articolo 1, primo comma, lettere a) e b) della legge regionale 25 gennaio 1973, n. 6 come da ultimo modificata con la legge regionale 4 marzo 1996, n. 8, tenuto conto di quanto previsto dall'articolo 1 della legge regionale 7 aprile 1994, n. 16, secondo quanto disposto per i membri della Giunta regionale. (3)

Art. 16 - (Norma finanziaria).

1. All' onere di lire 500 milioni derivante dall' applicazione della presente legge si provvede, ai sensi dello articolo 19, 5° comma della legge regionale 9 dicembre 1977, n. 72, modificata dalla legge regionale 7 settembre 1982, n. 43, mediante prelevamento dalla partita n. 9 del fondo globale per le spese correnti iscritto al cap. 80210 dello stato di previsione della spesa di bilancio per l' anno 1987.
2. Nello stato di previsione della spesa del bilancio per l' anno 1988 è istituito il cap. 3460 denominato « Spese connesse all' istituzione del difensore civico regionale » con lo stanziamento di lire 500 milioni. 3. Per gli anni successivi, al finanziamento della presente legge si provvede con la legge di approvazione del Bilancio.

Note

(1) Articolo 8 comma 3 legge regionale 22 luglio 1997, n. 27 ha modificato il comma disponendo che il difensore civico è nominato con il voto favorevole della maggioranza dei consiglieri assegnati.

(2) Articolo così sostituito da art. 52 legge regionale 5 febbraio 1996, n. 6

(3) Articolo così sostituito da art. 1 legge regionale 31 ottobre 1996, n. 33

Legge regionale 12 aprile 1999, n. 18

Nuove norme per l'organizzazione e il funzionamento del Comitato regionale di controllo.

Capo I
Principi generali

Art. 4

Ritardo od omissione nel compimento di atti obbligatori per legge.
Controllo sostitutivo.

1. In attuazione del comma 45 dell'art. 17 della legge 15 maggio 1997, n. 127, quando gli enti indicati all'art. 2 ritardano od omettono di compiere atti obbligatori per legge, il difensore civico regionale nomina un commissario ad acta che provvede ad assumere le necessarie determinazioni di norma entro il termine di sessanta giorni dal conferimento dell'incarico.
2. Per atto obbligatorio per legge si intende ogni atto per il quale la legge nazionale o regionale determina in modo perentorio l'adozione da parte degli enti elencati all'art. 2, stabilendone i termini e le forme. Sono fatti salvi i casi per i quali la legge stabilisce diversamente le modalità di esercizio del potere sostitutivo.
3. Il Presidente del comitato regionale di controllo, accertato il ritardo o l'omissione nella adozione o nella approvazione da parte degli enti di un atto obbligatorio per legge, invita l'ente locale ad emanare l'atto fissando un termine non inferiore a trenta giorni e non superiore a sessanta, salvo deroga per motivate ragioni.
4. Decorso inutilmente il termine di cui al comma 3, il Presidente del comitato regionale di controllo trasmette la pratica al difensore civico regionale che provvede alla nomina del commissario ad acta tenendo conto delle competenze professionali specifiche richieste per l'adempimento.
5. Il commissario ad acta provvede ad emanare l'atto entro il termine previsto nel conferimento dell'incarico e dà notizia dell'avvenuto adempimento all'ente interessato, al comitato regionale di controllo e al difensore civico regionale.
6. La Giunta regionale, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, stabilisce i criteri per la determinazione dei compensi dei commissari ad acta, nonché per la definizione degli aspetti organizzativi correlati all'esercizio dei compiti previsti dal presente articolo.

Legge regionale 28 gennaio 2000, n. 5.

Provvedimento generale di rifinanziamento e di modifica di leggi regionali per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione (Legge finanziaria 2000).

Art. 14

Modifiche della legge regionale 27 giugno 1985, n. 61, "Norme per l'assetto e l'uso del territorio" e successive modificazioni.

1. Il comma 14 dell'art. 50 della legge regionale 27 giugno 1985, n. 61, come da ultimo modificato dall'art. 1 della legge regionale 5 maggio 1998, n. 21, è così sostituito:

"14. La variante approvata viene inviata alla struttura regionale competente e acquista efficacia trascorsi trenta giorni dalla pubblicazione nell'albo pretorio del comune interessato".

2. Dopo il terzo comma dell'art. 69 della legge regionale 27 giugno 1985, n. 61, è inserito il seguente comma:

"L'ente locale che, in presenza delle condizioni per l'obbligo di astensione previsto dall'art. 19 della legge 3 agosto 1999, n. 265, "Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142" non può deliberare su piani urbanistici per la cui adozione o approvazione ricorrono i presupposti di cui all'art. 4 della legge regionale 12 aprile 1999, n. 18, chiede al Difensore civico regionale la nomina di un commissario per l'adozione o l'approvazione del provvedimento. Il Difensore civico si avvale per l'istruttoria della competente struttura regionale della Giunta regionale e procede alla nomina del commissario entro sessanta giorni dalla richiesta. Non possono essere nominati commissari dipendenti pubblici che svolgono attività istruttorie nel procedimento di adozione o approvazione dello strumento urbanistico interessato".

**CONSIGLIO REGIONALE**

VI LEGISLATURA

119ª Seduta pubblica - Mercoledì 31 marzo 1999

Deliberazione n. 23
Prot. n. 3093

OGGETTO: RISOLUZIONE PRESENTATA DAI CONSIGLIERI IVO ROSSI, MIOTTO, VANNI, BUTTURA, ROLANDO, GABANIZZA, VARISCO, CAMPION, PADOIN, RESLER, GOBBO, BOATO, ARMANO, ADAMI, VIGNA, SPROCATI, UBOLDI, TESSERIN, VARIATI, GALANTE, DE CHECCHI E PAOLUCCI RELATIVA A *"GLI INTERESSI PRIVATI DEGLI AMMINISTRATORI DILAGANO IN TROPPI PRG. LA GIUNTA SI ASTENGA DALLA NOMINA DI COMMISSARI AD ACTA PER EVITARE SPIACEVOLI COMPLICITÀ E RINVII A NUOVO ESAME LA VARIANTE DI CAMPODARSEGO."*
(Risoluzione n. 73)

IL CONSIGLIO REGIONALE DEL VENETO

ACCERTATO che un numero crescente di amministrazioni comunali hanno chiesto o sono in procinto di chiedere la nomina di commissari ad acta per l'approvazione degli strumenti urbanistici, al fine di superare le incompatibilità dei consiglieri comunali portatori di interessi privati;

CONSIDERATO:

- che le varianti agli strumenti urbanistici sono atti facoltativi e non obbligatori;
- che la rimozione degli interessi privati degli amministratori può avvenire provvedendo ad eliminare dalle varianti le aree interessate;
- il caso assolutamente emblematico del Comune di Campodarsego che sembra aver fatto scuola anche per altri comuni;

RITENUTO che la prassi della richiesta dei commissari ad acta costituisca una gravissima caduta di stile da parte degli amministratori quando addirittura non si tratti di una forma mascherata di abuso d'ufficio, il tutto a scapito della pianificazione territoriale ed urbanistica;

dopo ampia discussione,

SENTITO l'Assessore regionale all'urbanistica;

IMPEGNA LA GIUNTA REGIONALE

- a) a non nominare, per il futuro, fino a modifica della legislazione vigente - salvo casi assolutamente eccezionali che per questo devono essere motivati - alcun commissario ad acta con lo scopo di rimuovere le cause di incompatibilità degli amministratori portatori di interessi negli strumenti urbanistici;

- b) a restituire ai Comuni, anche revocando l'eventuale delibera di approvazione, tutti gli atti in itinere adottati tramite commissario ad acta.

Assegnati	n. 65
Presenti	n. 40
Voti favorevoli	n. 33
Voti contrari	n. 3
Astenuti	n. 4

IL CONSIGLIERE-SEGRETARIO
f.to Vittorio Casarin

IL PRESIDENTE
f.to Elio Armano

Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite. Rapporto sull'Italia (1994 CCPR/C79).

Il Comitato per i Diritti Umani per le Nazioni Unite, nel commento al rapporto dell'Italia (1994 CCPR/C79) afferma che “la funzione del Difensore Civico non è stata ancora istituita a livello nazionale... e ciò si traduce in una protezione ineguale degli individui secondo il diritto dei Paesi in cui vivono”; e, nella parte dedicata ai suggerimenti, il Comitato “invita il Governo a prendere le misure necessarie per creare il Difensore Civico Nazionale”.

Consiglio d'Europa – Comitato dei Ministri. Racc. (85) 13 del 1985.

Il Consiglio d'Europa (Comitato dei Ministri – racc. (85) 13 del 1985) “raccomanda ai governi degli Stati membri: di esaminare la possibilità di nominare un Ombudsman...; di prevedere di abilitare l'Ombudsman.... a prestare un'attenzione particolare alle questioni che afferiscono ai diritti dell'uomo; di prevedere di accrescere i poteri dell'Ombudsman in modo da incoraggiare l'effettivo rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nel funzionamento dell'amministrazione”;

DICHIARAZIONE FINALE

La VI Conferenza internazionale dell'Istituto Internazionale dell'Ombudsman, che ha avuto luogo dal 20 al 24 ottobre a Buenos Aires in Argentina, organizzata dall'Istituto Internazionale dell'Ombudsman, creato nel 1978 e che rappresenta 86 Paesi nel mondo organizzati in sei regioni: Africa, Asia, Australasia e Pacifico, Europa, America Latina e Caraibi e il Nord America, ha adottato la seguente dichiarazione:

- 1) Questa conferenza riafferma come caratteristiche essenziali delle istituzioni di difesa civica:

- Indipendenza
- Accessibilità
- Flessibilità
- Credibilità

Tali istituzioni approfondiscono doglianze presentate dalle popolazioni in merito a violazioni di diritti umani, ingiustizia e altre forme di mala amministrazione da parte di Governi e servizi pubblici. Il loro ruolo è inoltre quello di sorvegliare l'attività amministrativa di governi e pubblici servizi, di migliorare la pubblica amministrazione e rendere la sua azione più trasparente e responsabile nei confronti della collettività.

Di conseguenza vi è una attinzione crescente sulla necessità di istituire e sviluppare efficienti istituzioni nazionali di difesa civica per la promozione e la protezione dei diritti umani e la correttezza dell'azione di governi e pubblici servizi.

Tali istituzioni dovrebbero accentuare l'attenzione sulla posizione della donna. Allo stesso modo devono sostenere i popoli indigenti ed altri gruppi svantaggiati.

- 2) La conferenza ha dato particolare attenzione all'impatto sull'attività del Difensore Civico di programmi economici finanziati da istituzioni internazionali e banche per lo sviluppo di aree regionali.

Per tali motivi, una specifica richiesta è stata avanzata per incoraggiare queste organizzazioni a sviluppare i loro programmi nel quadro degli strumenti internazionali per la tutela dei diritti umani.

- 3) E' stato inoltre considerato essenziale che organizzazioni internazionali come le Nazioni Unite e strutture regionali incrementino il loro sostegno alle iniziative assunte dall'Istituto Internazionale dell'Ombudsman per la definizione dello status internazionale dell'Istituto stesso e dei Difensori Civici nazionali.

Analogo sostegno dovrebbe essere esteso alle azioni individuali svolte a livello internazionale e regionale da Difensori Civici nel campo della protezione dei diritti umani fondamentali.

- 4) Su richiesta dell'UNESCO, la Dichiarazione di Antigua (Guatemala) sulla cultura della pace e dei diritti umani, che incoraggiava la creazione di una rete di Difensori Civici per sostenere i nobili scopi della Dichiarazione, è stata aperta all'affiliazione di membri dell'Istituto Internazionale dell'Ombudsman.
- 5) E' un carattere essenziale della Comunità dei Difensori Civici il sostenere colleghi impegnati ad istituire, sviluppare e mantenere le loro strutture in circostanze avverse.

Di conseguenza, una particolare considerazione è stata data a tali problemi.

E' inaccettabile che in alcuni paesi l'indipendenza del Difensore Civico sia messa in discussione; che Difensori Civici siano minacciati di ritorsioni per avere svolto il loro lavoro a favore della popolazione.

Durante la conferenza di Buenos Aires alcune questioni riferite al contesto dell'America Latina sono state sottoposte all'attenzione delle delegazioni e tra esse la situazione della Mrs. Victoria M. Velasquez de Avilez, Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanas di El Salvador.

CONSIGLIO D'EUROPA***Congresso sui poteri locali e regionali in Europa*****Strasburgo 17 giugno 1999*****Risoluzione sul ruolo del Mediatore nella difesa dei diritti dei cittadini*****Approvato dall'Assemblea del 17 giugno 1999****RELATORE Sig. Martin Haas (Svizzera)****Il Congresso**

1. Ricordando i testi adottati dagli organi del Consiglio d'Europa in materia di difesa civica;
2. Tenuto conto dei risultati della Conferenza di Messina (Italia), (13-15 nov. 1997) su "Una protezione dei diritti più vicina ai cittadini: il Difensore civico a livello locale e regionale" nonché l'inchiesta del Congresso sui Difensori civici locali e regionali europei;
3. Avendo preso atto dei risultati dei lavori del Consiglio d'Europa nell'ambito delle "tavole rotonde con i difensori civici europei di Firenze (7-8 nov. 1991), Lisbona (16-17 giugno 1994), Liniassol (8-10 maggio 1996) e Malta (ottobre 1998)";
4. Considerato che i cittadini manifestano sempre più la necessità di accedere ad una istituzione capace da un lato, di prestare ascolto ai loro bisogni e, dall'altro, di promuovere la difesa dei loro diritti presso la P.A.;
5. Valutato che la difesa civica può dare soddisfazione ai cittadini facilitando le loro relazioni con le istituzioni locali e regionale e sottolineato che alcune città e regioni d'Europa hanno già istituito degli uffici del difensore civico dando così ai cittadini una possibilità di facile accesso per vigilare sul buon funzionamento delle loro amministrazioni;
6. Sottolineato che le categorie deboli della Società, quali gli handicappati, i gruppi sociali in condizione di svantaggio, i minori, i minorati, gli immigrati etc., che sovente hanno bisogno più di altre categorie di ricorrere alla P.A., chiedono dei mezzi semplici ed affidabili di accesso alle procedure delle P.A.;
7. Preso atto che dal 1981 la Norvegia ha creato la funzione del difensore civico per l'infanzia e suggerito di esaminare l'opportunità di affidare la missione della difesa (e la promozione) dei diritti dell'infanzia (Convenzione ONU del 1989) all'Ufficio del Difensore civico, dotandolo di personale competente e mezzi adeguati;
8. Convinto che la Difesa civica, in quanto mezzo per prevenire e regolare le situazioni litigiose, può ridurre li

Allegato

Principi direttivi per l'istituzione del D.C. a livello locale e regionale.

Preambolo

1. La diversità dei sistemi giuridici dei paesi europei, le differenti forme di decentramento, la varietà delle soluzioni adottate per quel che riguarda l'istituzione del Difensore civico a livello locale e regionale portano a proporre un modello di valenza generale, che potrebbe essere applicato nei diversi Stati membri del Consiglio d'Europa, in funzione delle specificità di ciascun sistema.

Le basi giuridiche

2. Tenuto conto dei diversi sistemi giuridici degli Stati membri del Consiglio d'Europa, non sembra opportuno fissare dei principi rigidi per quel che concerne il livello delle regole giuridiche che istituiscono il Difensore Civico (legge costituzionale, una legge specifica, statuti dei Comuni o delle Regioni, decisioni, regolamenti).

Nel quadro delle normative statali potrà essere ricercata la forma più adatta per raggiungere lo scopo desiderato.

La nozione dei Difensori Civici

3. L'individuazione del Difensore Civico (europeo, nazionale, regionale, provinciale, comunale, etc.) contribuisce, da un lato, a rinforzare il sistema di prevenzione dei diritti dell'uomo, dall'altro, a migliorare le relazioni fra la P.A. e gli utenti.
4. Il Difensore Civico protegge i diritti, gli interessi e le situazioni specifiche di ogni individuo in rapporto agli atti ed ai comportamenti della P.A. senza interferire sulle attività esercitate dall'autorità giudiziaria (Corti, Comitati e organi di controllo internazionali, autorità giudiziaria nazionale).

5. In funzione del decentramento amministrativo attuato dagli Stati e dei poteri di autonomia conferiti alle comunità locali ai differenti livelli (Stato, Lander, Cantoni, Regioni, Comunità autonome, Dipartimenti, Province, Comuni, etc.) l'istituzione del Difensore civico a livello regionale e locale è diretta ad ottenere la protezione, la più vicina possibile, dei cittadini.
6. Il controllo sulle autorità che esercitano una attività diretta sugli amministratori e gli utenti dei servizi, si rivela più efficace e pregnante ai livelli locali e regionali piuttosto che a livelli più ampi poichè questi hanno, prima di tutto, compiti di programmazione di orientamento e coordinamento.
7. E' chiaro che la vicinanza fra il Difensore Civico e il cittadino è vantaggiosa per quest'ultimo. Per realizzarla, la soluzione che consiste nel creare dei Difensori Civici in ogni collettività locale o regionale avente una autonomia amministrativa o legislativa, è sicuramente preferibile a quella che estende la competenza del Difensore Civico nazionale agli atti ed ai comportamenti della collettività locale o regionale.
8. La diversa configurazione del decentramento amministrativo esistente in un qualche Stato potrebbe giustificare l'istituzione di un Difensore Civico in ogni Comune. Tuttavia, al fine di evitare una frammentazione eccessiva, sarebbe auspicabile procedere a raggruppamento al fine di attribuire ad ogni Difensore civico una competenza territoriale e un numero adeguato di amministratori.

La scelta del Difensore Civico

9. L'indipendenza, l'imparzialità e la competenza sono le qualità essenziali di un Difensore civico in relazione alle sue funzioni.

In questa ottica, le persone scelte non devono essere influenzate, nè subire pressioni, dagli organismi collettivi regionali o locali, da dirigenti di questi, dai partiti politici, etc..

10. E' consigliato:

- i. di evitare la nomina di un uomo politico (in quanto eletto in una assemblea o membro di un partito): l'indipendenza e l'imparzialità del Difensore civico devono essere chiaramente percepiti dai cittadini.

sembrano avere) delle relazioni con la collettività locale o regionale (interessi di carriera, di funzioni, politici, economici, etc.).

i.i.i. di verificare che la formazione e la qualificazione dei candidati siano idonee in relazione alle funzioni del Difensore civico il quale deve avere una conoscenza adeguata del funzionamento e delle regole di amministrazione.

11. Nella stessa prospettiva sarebbe preferibile stabilire la durata del mandato, i limiti relativi alla rielezione, così come le funzioni e le attività incompatibili con i compiti del Difensore civico. A tal fine, bisognerà ugualmente tener conto di equilibrare le funzioni e le limitazioni per ottenere delle candidature appropriate.
12. Dovrebbe essere stabilita una adeguata remunerazione dell'attività del Difensore Civico, rapportata al sistema di reclutamento (tempo pieno/parziale, etc.). Le funzioni del Difensore civico esercitate gratuitamente non offrono una sufficiente garanzia di indipendenza e imparzialità.
13. La nomina del Difensore Civico, dopo lo svolgimento di appropriate procedure (proposte, valutazioni delle candidature, avvisi) dovrà essere affidata all'assemblea eletta nell'ambito della collettività territoriale.
14. La pratica maturata in paesi europei suggerisce la creazione di un Difensore civico organo individuale. Tuttavia, sembra che non ci siano obiezioni di fondo per la creazione di un organo collegiale.
15. L'istituzione di un Difensore civico con competenza per materia (sanità, telecomunicazioni, etc.) o avuto riguardo a gruppi di persone da proteggere (handicappati, gruppi socialmente sfavoriti, minori, immigrati, minorati, etc.) non costituisce una alternativa al Difensore Civico avente competenza generale. In linea di principio nulla si oppone all'istituzione di mediatori specializzati.

Tuttavia è necessario evitare una proliferazione eccessiva che potrebbe intralciare il funzionamento di un sistema generale di protezione dei diritti dell'uomo.

L'ufficio ed i servizi del Difensore Civico

16. L'adozione di soluzioni appropriate ad ogni fattispecie, in funzione dei differenti fattori di organizzazione, di dimensione della collettività locale / regionale, del budget etc., non permette di fornire linee direttive in tale ambito.

Tuttavia è utile indicare i fini fondamentali da perseguire:

- i - Il Difensore Civico dev'essere dotato di personale adeguato, per numer e qualifica, in relazione alla sua competenza territoriale e al numero di individui che potrebbero domandare i suoi servizi;
- ii - il personale potrebbe essere messo a disposizione del Difensore Civico dalla amministrazione territoriale o reclutato direttamente dal Difensore civico. Tale seconda soluzione è preferibile in funzione dell'indipendenza da riconoscersi anche ai funzionari dell'ufficio;
- iii - il Difensore civico deve disporre di locali, servizi tecnici e altri mezzi necessari per un efficace svolgimento delle sue funzioni.

Le competenze e le funzioni del Difensore Civico

17. Le differenze esistenti fra i sistemi giuridici, di organizzazione amministrativa, livello di autonomia delle collettività locali e regionali, giocano un ruolo fondamentale per determinare le competenze del Difensore Civico. A questo riguardo, pur non essendo auspicabile proporre un modello unico al fine di salvaguardare la specificità organizzativa di ogni Stato, è tuttavia utile segnalare, tenuto conto della delicatezza della materia, quali sono gli obiettivi di competenza del Difensore civico

- i - avendo stabilito una relazione diretta fra l'autonomia delle collettività locali/regionali e il Difensore civico, ne discende che le sue competenze dovranno estendersi a tutti gli atti e comportamenti dell'amministrazione locale o regionale.
- ii - le competenze del Difensore civico nazionale e quelle stabilite a livello locale e/o regionale dovranno essere organizzate in modo da coprire tutte le attività ed i comportamenti delle diverse amministrazioni interessate ed evitare vuoti entro i quali il cittadino non ha nessun mezzo di protezione; in tal caso i difensori civici locali e regionali potrebbero esercitare la loro azione sulle amministrazioni periferiche dello Stato decentrate a livello locale o regionale.
- iii - le limitazioni alla competenza sugli atti ed i comportamenti delle amministrazioni devono essere ridotte al massimo ed in funzione di materie specifiche (difesa nazionale, pubblica sicurezza, polizia etc.).

- iv - per voler stabilire limiti di competenza fra il Difensore Civico e l'autorità giudiziaria bisogna far presente che sono possibili i rischi di zone grige e di scavalcamenti.

Tuttavia converrebbe, nell'interesse della protezione degli individui, di non escludere la possibilità di una scelta fra le due procedure anzichè prevedere la loro utilizzazione in fasi successive.

18. Nell'organizzazione delle competenze e del lavoro del Difensore civico, sarà necessario prevedere:

i - una funzione di consulenza per aiutare gli individui sulle soluzioni dei loro problemi con la P.A.

ii - la funzione essenziale di vigilare sul buon funzionamento dell'amministrazione e quella, anch'essa essenziale, di mediazione consistente in uno sforzo permanente per il riavvicinamento delle parti in conflitto;

iii - una funzione di proposta necessaria per contribuire a risolvere i casi di malamministrazione e per realizzare una migliore P.A., stabilendo un dialogo con gli amministrati.

L'accesso al Difensore Civico

19. L'accesso al Difensore Civico deve essere aperto ad ogni persona fisica o morale che ritiene di aver subito un pregiudizio, quale ne sia la natura, a seguito di un atto o di un comportamento dell'amministrazione della collettività locale o regionale. Tutte le discriminazioni fondate sulla nazionalità (riserva di accesso ai soli cittadini) sulla razza, sul sesso etc. sono contrarie ai principi generali di protezione dei diritti dell'uomo come alla funzione stessa del Difensore Civico.
20. Per facilitare, in pratica, l'accesso al Difensore Civico, l'Ufficio dovrà essere aperto tutti i giorni e si dovrà prevedere anche la consultazione telefonica e/o telematica. L'uso delle nuove tecnologie di comunicazioni per i contatti tra il difensore ed i cittadini è fortemente caldeggiato.
21. I servizi del Difensore civico devono essere gratuiti e la procedura dev'essere flessibile e informale al fine di evitare ritardi, complicazioni e spese per gli utenti.

22. Gli utenti devono essere informati sulle iniziative assunte dal Difensore Civico e, se possibile, della loro evoluzione e del risultato raggiunto.

Se l'azione intrapresa si indirizza verso un compromesso, l'accordo preliminare deve essere richiesto all'utente.

23. Al Difensore Civico dev'essere riconosciuta la facoltà di agire di propria iniziativa, almeno ogni volta che egli abbia conoscenza degli atti, comportamenti o situazioni che possono determinare dei pregiudizi per gli individui in generale o per una categoria o un gruppo di individui.

I mezzi d'azione del Difensore civico

24. La libertà d'accesso agli atti, dossiers, archivi dell'amministrazione interessata, essenziali per lo svolgimento delle sue funzioni dev'essere garantita al Difensore civico. Al di fuori del caso estremo del segreto di Stato, eventualmente previsto per ragioni di difesa, sicurezza nazionale etc. nessun rifiuto può essere opposto.
25. La libertà d'accesso deve comprendere quella di condurre delle inchieste, di fare visite o ispezioni sul posto, con l'assistenza di esperti qualora la situazione lo esiga.
26. Il funzionario responsabile dell'atto o del comportamento messo in discussione deve rendersi disponibile per rispondere al Difensore civico e per aiutarlo nell'espletamento dei suoi compiti.
27. L'amministrazione interessata dovrà essere obbligata a prendere in considerazione le raccomandazioni, i suggerimenti e le altre iniziative adottate dal Difensore Civico e di motivare, in ogni caso, le ragioni che, a suo giudizio, impediscano di seguirle. La risposta dell'amministrazione deve pervenire in un termine determinato.
28. Al fine di rendere effettiva la libertà di accesso, i rifiuti, gli ostacoli, le pastoie, così come tutte le altre forme di ostruzionismo di un funzionario o di un agente dell'amministrazione, dovranno essere previsti e sanzionati con disposizioni appropriate.
29. Le conclusioni degli interventi del Difensore civico contenuti in rapporti specifici, rapporti periodici o annuali, o assieme ad altri documenti, dovranno essere resi pubblici attraverso mezzi appropriati.

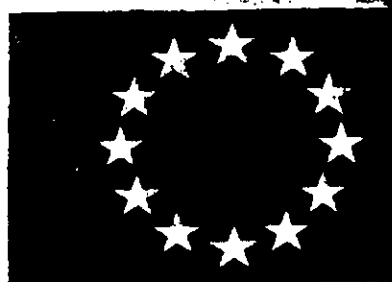
30. Per condurre bene la sua funzione di promozione il Difensore civico deve potersi rivolgere all'organo della collettività territoriale competente ad adottare le disposizioni in materia di azione amministrativa, di organizzazione dei servizi, dei regolamenti, delle procedure etc., al fine di formulare tutti i suggerimenti utili (abrogazione, modifica dei testi in vigore, proposta di nuove disposizioni etc.) suscettibili di migliorare l'efficacia dell'amministrazione nel rispetto dei diritti dell'individuo.

Al fine di rendere più efficace l'intervento del Difensore civico, lo Stato e la collettività locale dovranno esaminare la possibilità di accordare:

i - il potere di suggerire l'apertura di un procedimento disciplinare nei confronti dell'agente o funzionario dell'amministrazione che ha ostacolato in maniera grave, l'esercizio delle sue funzioni, o quando l'azione del mediatore ha scoperto e provato la responsabilità diretta dell'agente o del funzionario all'origine del pregiudizio subito dall'utente.

ii - il potere di sollecitare l'apertura delle procedure previste dalla legge avuto riguardo al rifiuto dell'amministrazione di seguire le raccomandazioni e i suggerimenti formulati, quando le motivazioni opposte da questa non sembrano soddisfacenti.

Con il patrocinio
del Parlamento Europeo



La difesa civica regionale nell'Europa delle regioni

Conferenza degli ombudsman
e delle commissioni regionali
per le petizioni
dell'Unione europea
e della cooperazione
con il Mediatore europeo

Documento conclusivo

Firenze, 11-12 novembre 1999
Centro Affari, Piazza Adua

Premessa

Gli *Ombudsmen* regionali dell'Unione e i Presidenti delle Commissioni per le petizioni dei parlamenti regionali, riuniti a Firenze l'11-12 novembre 1999, a conclusione della Conferenza aperta dalle relazioni del Mediatore Europeo e del Presidente della Commissione per le petizioni del Parlamento Europeo, rilevano che il ruolo della difesa civica regionale mai come oggi appare legato alle prospettive più generali dell'integrazione europea.

Dopo l'unione monetaria l'Europa non può ripiegarsi su se stessa, ma aprirsi e cooperare con determinazione per avvicinare l'Unione ai suoi cittadini, rendere visibile e operante la dimensione europea. Valorizzare il mercato, la libera circolazione delle persone e dei beni, le straordinarie risorse dell'economia, della società e della cultura, impone rapporti più avanzati fra istituzioni e società, quale contributo essenziale per una effettiva democrazia europea e per una organizzazione al servizio dei cittadini.

Il rafforzamento della legittimità democratica

La tutela dei diritti e degli interessi delle persone dinanzi alle pubbliche amministrazioni, l'estensione dei poteri di inchiesta e di petizione del Parlamento Europeo, l'attribuzione di maggiore efficacia agli strumenti della Corte di giustizia, rappresentano un rafforzamento ineludibile per la legittimità democratica dell'Unione e per trasferire l'integrazione europea da ottiche ancora settoriali ad una ripartizione equilibrata e trasparente di responsabilità fra Unione, Stati membri e Regioni.

Anche nei contesti più avanzati la sfida della qualità richiede nuovi modelli di organizzazione, nella formazione delle scelte, negli atti, nei comportamenti: una pubblica amministrazione efficiente e disposta ad affrontare ad ogni livello il giudizio dei suoi cittadini.

Un'amministrazione pubblica aperta e competitiva

Non si fa abbastanza per ammodernare, semplificare, ridurre il peso delle burocrazie e dei vincoli che penalizzano i cittadini e le imprese. Troppo spesso ingenti risorse alimentano meccanismi e strutture che non hanno ragione di essere, anziché produrre nuovi servizi, mentre non si arrestano processi che vanno alterando perfino valori fondamentali della vita dei singoli e delle famiglie.

Lo sviluppo passa ormai da reali processi di convergenza anche nella tutela degli interessi dei cittadini; dalla fiducia nei comuni diritti e nei mezzi necessari per farli valere; dalla possibilità di risolvere in modo semplice e diretto le controversie e i problemi che incontrano con la pubblica amministrazione. Questa è la via per produrre nuovi valori sociali, nella tolleranza e nelle diversità, combattendo in primo luogo abusi, violazioni, inerzie, e facendo leva su storiche conquiste di civiltà.

Con la cittadinanza europea ogni cittadino può rivolgersi al Mediatore Europeo contro la "cattiva amministrazione" delle istituzioni comunitarie. Ma l'attuazione dei diritti che derivano dalla legislazione comunitaria è affidata ormai per larga parte - e ancor più in futuro - alle amministrazioni regionali. Oltre il 70% delle denunce rivolte al Mediatore Europeo riguardano infatti le istituzioni degli Stati membri.

Non si tratta di estendere la sua vigilanza ai livelli regionali e nazionali, ma di applicare anche nel campo della tutela non giurisdizionale quei principi di sussidiarietà e prossimità che rappresentano lo spartiacque della nuova Europa, a fianco dell'obiettivo sancito dalle *Disposizioni comuni* che chiama l'Unione a "rafforzare la tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini".

Questo *deficit* di garanzie acuisce squilibri e disparità economiche e sociali. Abbiamo diritti e doveri comuni, senza organi comuni che li riconoscano e li tutelino ai vari livelli. Non compete alla giustizia la cura degli interessi diffusi, e neppure di proporre alla pubblica amministrazione miglioramenti e riforme. La durata e l'onerosità dei procedimenti e dei processi, così come l'incertezza delle esecuzioni, sono poi fonte di crescente preoccupazione, al pari del continuo aumento delle attività giurisdizionali.

La spinta al regionalismo investe perciò lo stesso ruolo degli *Ombudsman* regionali e delle Commissioni per le petizioni delle Assemblée legislative regionali. Migliorare l'organizzazione e l'offerta pubblica significa anche allargare gli interessi comuni, perché all'unione monetaria si affianchi una risposta alle nuove domande di libertà: l'occupazione, ma anche lo sviluppo sostenibile, la salute, la scuola, la qualità dell'ambiente, la giustizia sociale, la sicurezza, le pari opportunità, la libera circolazione.

L'Europa dei cittadini e delle Regioni

La nuova Europa sarà quella dei cittadini: una Unione sostenuta dalla comune cittadinanza europea. Se chiediamo ai nuovi paesi candidati istituzioni capaci di garantire la democrazia e il rispetto dei diritti umani e civili, dobbiamo offrire agli europei l'Europa dei diritti riconosciuti e praticati; l'Europa che fa rispettare e promuove lo stato di diritto e la giustizia.

Crescita economica e cittadinanza sono la condizione per la stabilità e l'avvenire dell'Europa. Dopo il Trattato di Amsterdam la cooperazione avviata in nuovi campi e settori sociali comporta la revisione di numerosi strumenti legislativi ed un avanzamento di tutti i settori della pubblica amministrazione. Diversamente, il rischio è che prevalga una visione "funzionale" della costruzione comunitaria, con una ipertrofia di organi tecnici sottratti ad ogni controllo.

Non sarà possibile rafforzare i sistemi locali, diffondere l'innovazione in ogni campo, sviluppare la ricerca, adeguare le reti di comunicazione, senza un più intenso dialogo sociale orientato a decentralizzare, responsabilizzare, semplificare, rendere trasparenti le gestioni interne.

Una Europa più forte e solidale

Abbiamo la possibilità di creare un'Europa aperta a tutti i popoli del continente. Un'Europa democratica, che offra prosperità e parità di diritti. Questo orizzonte richiede una nuova coerenza in tutte le politiche per i diritti dell'uomo, divenuta decisiva nelle relazioni con i paesi terzi.

I cittadini hanno bisogno di una Europa in grado di mantenere viva la sua vocazione civile davanti all'incontro con culture diverse; un'Europa capace di affermare una "struttura" più avanzata delle libertà, ma anche di battersi per nuove frontiere dell'uguaglianza e della solidarietà.

La rapidità e la profondità dei mutamenti sono fonte di sviluppo, ma anche di problemi e perfino di attacchi ai diritti dell'uomo e alla democrazia. L'aumento dei bisogni spinge alla ricerca di nuove compatibilità, a vantaggio di una crescita diffusa e della valorizzazione della persona umana, nella scuola, nel lavoro, nelle città, nei sistemi di protezione.

Ciò significa inglobare l'efficienza e l'equità dell'azione amministrativa, per colmare lo scarto che rischia di allargarsi fra democrazia economica e democrazia sociale, fra Europa reale ed Europa legale, rimettendo i cittadini e i loro diritti al centro della costruzione europea, quale fondamentale risorsa di sviluppo, di riequilibrio, di progresso.

La Conferenza Europea degli Ombudsman e delle Commissioni regionali per le petizioni

Il cammino europeo verso incisive riforme istituzionali richiede anche risposte concrete, a fronte di una preoccupante conflittualità fra cittadini e amministrazioni (violazione dei diritti, abuso di potere, procedure illecite, irregolarità, inerzie, omissioni) e dei crescenti livelli di conoscenza e informazione richiesti dai cittadini, a partire dalle attività dell'Unione.

Sempre più di frequente gli *Ombudsman* regionali e le Commissioni per le petizioni delle Assemblies legislative regionali si configurano come osservatori privilegiati sui problemi che i cittadini incontrano nell'esercizio dei loro diritti. Anche l'istituto della "petizione" risponde sempre più al bisogno degli europei di prendere posizione su determinate materie, di segnalare opportunità e richieste di azione destinate a caratterizzare l'impegno delle Commissioni anche su questioni generali e di principio.

Dopo l'istituzione del Mediatore Europeo ha preso corpo una maggiore consapevolezza dei compiti in direzione di un'amministrazione pubblica competitiva e in grado di alimentare il rispetto di irrinunciabili diritti della persona. E' tempo dunque di uscire dalle enunciazioni. Il diritto comunitario deve fare sostanziali progressi nel riconoscimento dei diritti sociali fondamentali, della lotta contro ogni forma di esclusione, delle pari opportunità.

Coordinamento interregionale e cooperazione con il Mediatore Europeo e la Commissione per le petizioni del Parlamento Europeo

La cooperazione avviata con la prima Conferenza di Barcellona del 1997, fra *Ombudsman* regionali, Mediatore Europeo e Commissioni per le petizioni dei parlamenti regionali, risponde al bisogno di un decisivo avanzamento nella difesa di diritti che non sono esclusivamente rimessi allo Stato o ad ambiti sovranazionali, ma da affermare come *standard* di ogni amministrazione pubblica.

Anche il valore che va assumendo la difesa dei diritti umani dimostra la necessità di una politica "integrata" a livello di Unione. Una rete di tutela capace di far progredire dal basso una nuova consapevolezza del destino comune, della pace innanzitutto che, alle soglie del nuovo millennio, appare indissolubilmente legata a quella per la libertà e la dignità dei popoli e di ogni uomo.

Quale espressione unitaria per la valorizzazione e l'autonomia della difesa civica regionale, la Conferenza Europea degli *Ombudsman* e dei Presidenti delle Commissioni per le petizioni rappresenta lo strumento più alto di coordinamento interregionale e di cooperazione con il Mediatore Europeo e la Commissione per le petizioni del Parlamento Europeo. Da qui:

- ~ lo sviluppo dei rapporti con il Mediatore Europeo e con la Commissione per le petizioni del Parlamento Europeo nei settori di comune interesse, nonché dei rapporti, delle collaborazioni e dei collegamenti con i vari livelli della tutela non giurisdizionale, anche in funzione della ricerca di principi e prerogative che attengono alla autonomia e indipendenza della difesa civica;

- ~ il sostegno alle politiche europee per la convergenza istituzionale e l'efficienza dell'azione pubblica (qualificazione dell'offerta, servizi, tra-

sparenza, semplificazione);

- la spinta all'attuazione dei principi di sussidiarietà e prossimità in quanto fondamentali e vincolanti per tutte le istituzioni ed orientati a valorizzare le identità regionali e locali, a rafforzare il dialogo con i cittadini e la trasparenza dei processi decisionali;

- il rafforzamento dei processi di formazione professionale e dei sistemi informativi per il reciproco scambio di conoscenze e la diffusione di una avanzata cultura di difesa civica, con particolare riguardo al contributo educativo e formativo dei giovani e alla collaborazione con le molteplici espressioni della società civile.

Costituzione della Conferenza Permanente Europea

La Conferenza si riunisce almeno ogni due anni. Un Gruppo di lavoro sarà incaricato per iniziativa degli *Ombudsman* regionali di curare la individuazione della sede e l'elaborazione delle proposte programmatiche e organizzative. A questo fine:

- cura i rapporti con tutti gli *Ombudsman* regionali e Presidenti di Commissioni regionali per le petizioni e mantiene i necessari raccordi con il Mediatore Europeo, il Parlamento Europeo e le altre istituzioni comunitarie;

- trasmette e riceve dagli *Ombudsman* regionali e Presidenti di Commissioni regionali che fanno capo alla Conferenza i documenti di reciproco interesse;

- sostiene con gli *Ombudsman* regionali interessati sia iniziative di cooperazione interregionale in ambito europeo sia di assistenza tecnica a favore di paesi terzi dove la difesa civica e i diritti umani presentano situazioni che richiedano solidarietà e sostegno, anche in termini di progettazioni e studi finalizzati.

Approvato per acclamazione a Firenze, il dì 12 novembre 1999.

28 luglio 1999

CODICE DI BUONA CONDOTTA AMMINISTRATIVA

L'istituzione,

viste le disposizioni del trattato di Amsterdam relative alla trasparenza, in particolare l'articolo 1 del trattato sull'Unione europea e l'articolo 21 del trattato CE,

vista l'iniziativa dell'on. Roy Perry, autore della relazione sulle attività della commissione per le petizioni nel 1996-1997¹, concernente la richiesta di adozione di un Codice di buona condotta amministrativa,

vista la risoluzione del Parlamento europeo del 16 luglio 1998 sulla relazione annuale concernente le attività del Mediatore europeo nel 1997 (C4-0270/98)²,

vista l'inchiesta d'iniziativa del Mediatore europeo circa l'esistenza e l'accessibilità al pubblico, nelle varie istituzioni e organismi comunitari, di un codice di buona condotta amministrativa destinato ai funzionari nei loro rapporti con il pubblico,

-- vista la risoluzione del Parlamento europeo del 15 aprile 1999 sulla relazione annuale concernente le attività del Mediatore europeo nel 1998 (C4-0138/99),

visto l'esistente codice di condotta relativo all'accesso del pubblico ai documenti della Commissione contenuto nella decisione della Commissione (94/90/CECA, CE, Euratom) dell'8 febbraio 1994³,

considerando che il trattato di Amsterdam ha introdotto esplicitamente il concetto di

1 A4-0190/97.

2 GU C 292 del 21.09.1998, pag. 168.

3 GU L 46 del 18.02.1994, pag. 58.

trasparenza nel trattato sull'Unione europea, affermando che esso segna una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini,

considerando che, allo scopo di avvicinare l'amministrazione ai cittadini e garantire una migliore qualità dell'amministrazione, deve essere adottato un codice che comprenda i principi basilari della buona condotta amministrativa per i funzionari nei loro rapporti con il pubblico,

considerando che tale codice sarà di utilità sia per i funzionari, in quanto li informerà in modo dettagliato delle norme da rispettare nei loro rapporti con il pubblico, sia per i cittadini, in quanto fornirà loro informazioni sulle norme di comportamento che hanno diritto ad attendersi nei loro rapporti con le amministrazioni comunitarie,

considerando che tale codice potrà essere efficace soltanto se sarà un documento accessibile pubblicamente ai cittadini e pertanto pubblicato sotto forma di decisione analogamente alla succitata decisione sull'accesso del pubblico ai documenti della Commissione,

considerando che, nelle risoluzioni C4-0270/98 e C4-0138/99, il Parlamento ha espresso il proprio compiacimento per l'iniziativa di un codice di buona condotta amministrativa per le istituzioni e gli organismi europei e ha sottolineato l'urgente necessità di elaborare quanto prima un codice del genere,

considerando che il Parlamento ha altresì sottolineato l'importanza di rendere tale codice quanto più possibile identico per tutte le istituzioni e organismi comunitari, accessibile per tutti i cittadini europei e di pubblicarlo nella Gazzetta ufficiale,

considerando che è pertanto auspicabile elaborare un codice che disciplini i principi di buona condotta amministrativa che i funzionari debbono rispettare nei loro rapporti con il pubblico e tale codice sia accessibile al pubblico,

HA DECISO QUANTO SEGUE:

Articolo 1

Disposizione generale

Nei suoi rapporti con il pubblico, il personale dell'istituzione rispetta i principi sanciti nella presente decisione, principi che compongono il codice di buona condotta amministrativa, denominato in appresso "il codice".

Articolo 2**Ambito personale di applicazione**

1. Il codice si applica a tutti i funzionari ed altri agenti, per i quali vigono lo Statuto dei funzionari e le regolamentazioni applicabili agli altri agenti, nei loro rapporti con il pubblico. Di seguito il termine funzionari si riferisce sia ai funzionari che agli altri agenti.
2. L'Istituzione adotta le misure necessarie per far sì che le disposizioni previste dal presente codice si applichino alle altre persone alle sue dipendenze, quali persone impiegate con contratto di diritto privato, esperti di amministrazioni nazionali in commissioni di servizio e tirocinanti.
3. Il termine pubblico si riferisce alle persone fisiche e giuridiche, a prescindere che abbiano o meno la propria residenza o sede registrata in uno Stato membro.

Articolo 3**Ambito materiale di applicazione**

1. Il presente codice contiene i principi generali di buona condotta amministrativa che si applicano a tutti i rapporti dei funzionari dell'istituzione con il pubblico, a meno che non siano disciplinati da disposizioni specifiche.
2. I principi esposti nel presente codice non si applicano ai rapporti tra l'istituzione e i suoi funzionari, in quanto tali rapporti sono disciplinati dallo Statuto del personale.

Articolo 4**Legalità**

Il funzionario agisce secondo la legge ed applica le norme e le procedure previste dalla legislazione comunitaria. Il funzionario vigila in particolare affinché le decisioni che incidono sui diritti o sugli interessi dei singoli abbiano un fondamento di legge e che il loro contenuto sia conforme alla legge.

Articolo 5**Assenza di discriminazione**

1. Nel trattare le richieste del pubblico e nell'adottare decisioni, il funzionario garantisce che sia rispettato il principio della parità di trattamento. I membri del pubblico che si trovano nella stessa situazione sono trattati in modo identico.
2. Se si verificano diversità di trattamento, il funzionario garantisce che ciò sia giustificato dagli aspetti obiettivi e pertinenti del caso in questione.
3. In particolare, il funzionario evita qualsiasi discriminazione ingiustificata tra membri del pubblico basata sulla nazionalità, sesso, razza, origine etnica, religione o credo, handicap, età od orientamento sessuale.

Articolo 6**Proporzionalità**

1. Nell'adottare decisioni, il funzionario assicura che le misure adottate siano proporzionali all'obiettivo voluto. In particolare il funzionario evita di limitare i diritti dei cittadini o di imporre loro oneri, qualora non esista una ragionevole relazione tra tali restrizioni od oneri e la finalità dell'azione.
3. Nell'adottare decisioni, il funzionario cerca di trovare un giusto equilibrio tra gli interessi dei singoli e l'interesse pubblico in generale.

Articolo 7**Assenza di abuso di potere**

Le competenze sono esercitate unicamente per le finalità per le quali sono state conferite dalle disposizioni applicabili. In particolare il funzionario evita di utilizzare tali poteri per finalità prive di fondamento di legge o che non siano giustificate dall'interesse generale.

Articolo 8**Imparzialità e indipendenza**

1. Il funzionario è imparziale e indipendente. Il funzionario si astiene da qualsiasi azione arbitraria che abbia effetti negativi su membri del pubblico, nonché da qualsiasi trattamento preferenziale quali che ne siano i motivi.
2. Il funzionario non è condizionato da alcuna influenza esterna di qualsiasi tipo, comprese le influenze politiche, o da interessi personali.
3. Il funzionario si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni su questioni riguardanti i propri interessi o quelli di familiari, parenti, amici e conoscenti.

Articolo 9**Obiettività**

Nell'adottare decisioni, il funzionario tiene conto dei fattori pertinenti e assegna a ciascuno di essi il proprio peso adeguato ai fini della decisione, ignorando qualsiasi elemento irrilevante.

Articolo 10**Legittime aspettative e coerenza**

1. Il funzionario è coerente con il proprio comportamento amministrativo nonché con l'azione amministrativa dell'istituzione. Il funzionario segue le normali prassi dell'istituzione, a meno che non vi siano legittimi motivi per discostarsi da esse in un caso specifico.
2. Il funzionario rispetta le legittime e ragionevoli aspettative che membri del pubblico nutrono sulla base dei precedenti comportamenti dell'istituzione.

Articolo 11**Equità**

Il funzionario opera in modo equo e ragionevole.

Articolo 12**Cortesia**

1. Nei suoi rapporti con il pubblico, il funzionario dà prova di spirito di servizio, correttezza, e disponibilità. Nel rispondere alla corrispondenza, a chiamate telefoniche e posta elettronica, il funzionario cerca nei limiti del possibile di rendersi utile e di rispondere alle domande postegli.
2. Se il funzionario non è responsabile per la materia in questione, egli indirizza il cittadino al funzionario competente.
3. Se si verifica un errore che lede i diritti o gli interessi di un membro del pubblico, il funzionario è tenuto a scusarsi.

Articolo 13**Risposta alle lettere nella lingua del cittadino**

Il funzionario fa sì che ogni cittadino dell'Unione o qualsiasi membro del pubblico che scrive all'istituzione in una delle lingue previste dal trattato riceva una risposta nella stessa lingua.

Articolo 14**Avviso di ricevimento e indicazione del funzionario competente**

1. Per ogni lettera o denuncia indirizzata all'istituzione viene inviato un avviso di ricevimento entro un termine di due settimane, tranne i casi in cui può essere trasmessa una risposta nel merito entro tale termine.
2. La risposta o avviso di ricevimento riporterà il nome e il numero di telefono del funzionario che si occupa della questione nonché il servizio cui appartiene.
3. Non è necessario inviare un avviso di ricevimento o rispondere a lettere o denunce inopportune in ragione del loro numero eccessivo o perché ripetitive o prive di significato.

Articolo 15**Obbligo di trasmissione al servizio competente dell'istituzione**

1. Se una lettera o una denuncia destinata all'istituzione è indirizzata o trasmessa a una Direzione generale, a una Direzione o Unità che non è competente a trattare il caso, i suoi servizi fanno sì che il fascicolo sia trasmesso senza indugio al servizio competente dell'istituzione.
2. Il servizio che ha inizialmente ricevuto la lettera o la denuncia informa l'autore di tale trasmissione indicando il nome e il numero di telefono del funzionario al quale il fascicolo è stata trasmesso.

Articolo 16**Diritto di essere ascoltato e di rilasciare dichiarazioni**

1. Nei casi in cui siano coinvolti i diritti o gli interessi di persone fisiche, il funzionario fa sì che, in ogni fase del processo decisionale, sia rispettato il diritto alla difesa.
2. Ogni membro del pubblico ha il diritto, nei casi in cui deve essere presa una decisione che incide sui suoi diritti, di presentare commenti scritti e, se del caso, di presentare osservazioni orali prima che la decisione sia adottata.

Articolo 17**Termine ragionevole per l'adozione di decisioni**

1. Il funzionario assicura che sia presa una decisione su ogni richiesta o denuncia indirizzata all'istituzione entro un termine ragionevole, senza indugio e in ogni caso non oltre i due mesi dalla data di ricevimento. La stessa norma si applica alle risposte a lettere provenienti da membri del pubblico.
2. Qualora, a causa della complessità delle questioni sollevate, una richiesta o una denuncia indirizzata all'istituzione non possa essere oggetto di una decisione entro il termine summenzionato, il funzionario ne informa quanto prima l'autore. In tal caso, una decisione deve essere notificata all'autore nel più breve tempo possibile.

Articolo 18**Obbligo di indicare i motivi delle decisioni**

1. Qualsiasi decisione dell'istituzione che possa ledere i diritti o gli interessi di una persona fisica indica i motivi sui quali essa si basa specificando chiaramente i fatti pertinenti e la base giuridica della decisione.
2. Il funzionario evita di adottare decisioni basate su motivi sommari o vaghi o che non contengano un ragionamento individuale.
3. Qualora, a causa del gran numero di persone interessate da decisioni identiche, non sia possibile comunicare in modo dettagliato i motivi della decisione e siano pertanto elaborate risposte standard, il funzionario si impegna a trasmettere in un secondo tempo un ragionamento individuale al cittadino che ne faccia espressamente richiesta.

Articolo 19**Indicazione delle possibilità di ricorso**

1. Una decisione dell'istituzione che possa ledere i diritti o gli interessi di una persona fisica contiene un'indicazione delle possibilità di ricorso disponibili per impugnare la decisione. Essa indica in particolare la natura dei mezzi di ricorso, gli organismi presso i quali possono essere esperiti, nonché i termini per farlo.
2. In particolare, le decisioni fanno riferimento alla possibilità di avviare procedure giudiziarie e presentare denunce dinanzi al Mediatore alle condizioni indicate rispettivamente agli articoli 230 e 195 del trattato che istituisce la Comunità europea.

Articolo 20**Notifica della decisione**

1. Il funzionario garantisce che le decisioni che ledono i diritti o gli interessi di individui siano notificate per iscritto alla persona o alle persone interessate, non appena la decisione è adottata.
2. Il funzionario si astiene dal comunicare la decisione ad altre fonti prima che la persona o le persone interessate ne siano informate.

Articolo 21

Tutela dei dati

1. Il funzionario che tratta dati personali riguardanti un cittadino rispetta i principi sanciti dalla direttiva 95/46/CE relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati.
2. Il funzionario evita in particolare di utilizzare dati personali per finalità illecite o di trasmettere tali dati a persone non autorizzate.

Articolo 22

Richieste di informazioni

1. Qualora sia competente per la materia in questione, il funzionario fornisce a membri del pubblico le informazioni richieste. Il funzionario fa in modo che le informazioni comunicate siano chiare e comprensibili.
2. Qualora una richiesta di informazioni orale sia troppo complessa o troppo estesa, il funzionario invita l'interessato a formulare la propria domanda per iscritto.
3. Se un funzionario, per motivi di riservatezza, non può fornire le informazioni richieste, egli, conformemente all'articolo 18 del presente codice, indica all'interessato i motivi per i quali non può comunicare le informazioni.
4. Per richieste di informazioni su questioni per le quali non è competente, il funzionario indirizza il richiedente alla persona competente indicandogli nome e numero di telefono. Per richieste di informazioni riguardanti un'altra istituzione od organismo comunitario, il funzionario indirizza il richiedente a tale istituzione od organismo.
5. In funzione dell'oggetto della richiesta, il funzionario indirizza, se del caso, il richiedente al servizio dell'istituzione competente a fornire informazioni al pubblico.

Articolo 23**Richieste di accesso del pubblico a documenti**

1. A seguito di richieste di accesso a documenti dell'istituzione, il funzionario dà accesso a tali documenti conformemente alla decisione dell'istituzione concernente l'accesso del pubblico ai documenti.
2. Se il funzionario non può ottemperare a una richiesta orale di accesso a documenti, egli invita il cittadino a formulare tale richiesta per iscritto.

Articolo 24**Tenuta di registri idonei**

I dipartimenti dell'istituzione tengono idonei registri della corrispondenza in entrata e in uscita, dei documenti che ricevono e delle misure che adottano.

Articolo 25**Accesso del pubblico al codice**

1. L'istituzione adotta le necessarie misure per far sì che il presente codice goda della più ampia pubblicità tra i cittadini. In particolare essa assicura la diffusione di un opuscolo denominato "... " contenente una presentazione del presente codice nonché il suo testo integrale in allegato.
2. L'istituzione fornisce una copia del presente codice ad ogni cittadino che lo richieda.

Articolo 26**Diritto di presentare denuncia dinanzi al Mediatore europeo**

Qualsiasi inadempienza da parte di un funzionario nell'ottemperare ai principi enunciati nel presente codice può essere oggetto di una denuncia dinanzi al Mediatore europeo conformemente all'articolo 195 del trattato che istituisce le Comunità europee nonché allo Statuto del Mediatore europeo⁴.

⁴ Decisione del Parlamento europeo sullo Statuto e le condizioni generali per l'esercizio delle funzioni del Mediatore, GU L 113 del 04.05.1994, pag. 15.

Articolo 27**Revisione**

La presente decisione sarà rivista dopo due anni dalla sua entrata in vigore. Nel 2000... il Segretario generale presenterà una relazione sull'applicazione della presente decisione nel periodo ...-... in preparazione di tale revisione.

Articolo 28**Entrata in vigore**

La presente decisione entrerà in vigore a decorrere dal Essa sarà pubblicata nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee.



REGOLAMENTO DEL V. UFFICIO

Deliberazione della Giunta

n. 1309 del 21 APR 1993

OGGETTO Costituzione Comitato
consultivo per la Bioetica.

Presidente
V. Presidente
Assessori

Consente	Gale
Bruno	Cost
Raffaello	Basso
Sergio	Belli
Pierluigi	Bella
Enrico	Bianchi
Ugo	Bianchi
Corrado	Costa
Giuseppe	Foschi
Fabio	Gava
Massimo	Giorgi
Fiorino	Pini
Raffaello	Zanon

Segretario

Giuseppe Zanon

L'Assessore alle Politiche Sanitarie, Iles Braghetto, riferisce quanto segue.

Nel corso degli ultimi vent'anni la nostra società ha preso coscienza in maniera sempre più forte che la gestione delle nuove potenzialità scientifiche messe in campo dal progresso biomedico crea problemi e contraddizioni non più risolvibili a livello esclusivamente scientifico e professionale, ma impone altresì una valutazione etica degli stessi.

Dalla convinzione che il progresso biomedico debba servire all'uomo e non che l'uomo debba essere ad esso asservito e dall'esigenza che in una società pluralista il quadro etico di riferimento sia decisamente fondato su basi razionali nel confronto e sforzo argomentativo, si rende necessario un approccio metodologico che viene fornito dalla nuova disciplina: la bioetica.

Sebbene la pratica medica sia sempre stata oggetto di riflessione etica, sono due i fenomeni più recenti causa della trasformazione dell'etica medica tradizionale:

- gli enormi progressi della medicina e della sanità dovuti all'influenza delle biotecnologie e della medicina tecnologicamente orientata,
- la rapida evoluzione del contesto socio-culturale della pratica medica, contrassegnato dalla diffusione nei Paesi occidentali di una pluralità di valori culturali, specialmente per quanto riguarda le prestazioni sanitarie.

In questa prospettiva l'enfaticizzazione dell'autonomia personale e del diritto di ciascun paziente a gestire direttamente le decisioni sulla propria salute hanno prodotto un cambiamento di atteggiamento nei confronti degli operatori sanitari ed una crescente richiesta da parte dei pazienti di partecipazione alle decisioni mediche ad ogni livello, quindi non solo nell'ambito del rapporto medico-paziente, ma anche nell'ambito del complessivo sistema sanitario.

L'interesse socio-culturale per le questioni sanitarie, in particolare in quei Paesi in cui la tecnologia biomedica permea sia la vita pubblica che

onvata, ha quindi indotto una profonda trasformazione ed amplificazione del dibattito sui problemi generati dalla scienza e dalla tecnologia. Tutto ciò ha comportato un'evoluzione dell'esclusiva riflessione interna all'etica medica verso un ambito più ampio ed interdisciplinare proprio della 'bioetica e con essa l'opportunità di creare all'interno delle istituzioni coinvolte nella gestione dei nuovi poteri biomedici i comitati etici.

Tale esigenza ha dato luogo a quelli che possono essere chiamati Comitati Etici per l'Assistenza Sanitaria, con varie tipologie e funzioni, ma essenzialmente caratterizzati dall'attenzione ai problemi etici posti dalla pratica clinica, che svolgono tre attività fondamentali:

- consulenza attraverso l'analisi e l'espressione di pareri su casi attuali o pregressi;
- redazione di raccomandazioni e linee guida;
- realizzazione di attività formative sugli aspetti etici della prassi clinica, alle quali spesso è affiancata l'analisi dei protocolli sperimentali per la tutela dei diritti dei soggetti di sperimentazione.

Attualmente natura e funzione dei Comitati di Etica sono delineate esclusivamente nelle linee guida per la buona pratica clinica (CPMP/ICH/135/95) dell'U.E. recepite con D.Min.San. 15.7.97 "Recepimento delle linee guida dell'Unione europea di buona pratica clinica per la esecuzione delle sperimentazioni cliniche dei medicinali", ove il "Comitato Etico Indipendente" è definito "Struttura Indipendente (una commissione od un comitato di revisione dell'istituzione, regionale, o sovranazionale) costituita da medici e membri non medici con la responsabilità di garantire la tutela dei diritti, della sicurezza e del benessere dei soggetti coinvolti in uno studio clinico e di fornire pubblica garanzia di tale protezione. Tale struttura è responsabile, tra l'altro di effettuare la revisione e di dare l'approvazione/il parere favorevole relativamente al protocollo di studio, all'idoneità del/degli sperimentatore/i, delle strutture, dei metodi e del materiale da impiegare per ottenere e documentare il consenso informato dei partecipanti allo studio clinico".

In realtà, per la diversità delle attività svolte dai comitati, la disomogeneità della composizione e delle procedure seguite, il diverso radicamento territoriale, nonché la frequente sovrapposizione fra essi, è fortemente sentita la necessità di una produzione normativa organica ed esaustiva

connessa alla creazione e funzionamento di detti organismi, al fine di definire altresì la distribuzione sul territorio ed i vari livelli di competenza.

In attesa quindi che l'intera materia sia organicamente regolamentata a livello nazionale e dato atto che nella realtà veneta sono numerosi i Comitati Etici attualmente Istituiti presso strutture sanitarie pubbliche e private, si ritiene opportuno procedere alla costituzione in via sperimentale di un comitato consultivo di bioetica, quale organismo afferente l'Assessorato alle Politiche Sanitarie, con funzioni tecnico scientifiche per l'approfondimento degli aspetti etici connessi alle sanitarie, nonché al progresso delle scienze mediche biologiche, nel rispetto della dignità umana.

Obiettivi della costituzione del comitato in oggetto sono quindi:

- lo sviluppo di una sensibilità e cultura sulle tematiche bioetiche di tutti i soggetti del Servizio Sanitario Regionale;
- il supporto tecnico scientifico agli organi istituzionali nella individuazione delle linee politiche regionali per quanto riguarda gli aspetti etici della realtà sanitaria;
- la promozione di iniziative che garantiscano l'omogeneità dei criteri operativi osservati dai singoli comitati etici locali.

Le funzioni specifiche di detto comitato, costituito in via sperimentale, saranno quindi relative alla consulenza bioetica alla Giunta nell'attività di indirizzo politico ed amministrativa attinente il campo della ricerca e dell'assistenza sanitaria ed, in particolare, relativamente alla programmazione sanitaria regionale, all'allocazione delle risorse ed al controllo della qualità del servizio sanitario con riferimento all'umanizzazione della medicina.

Oltre a dette funzioni di supporto all'attività regionale il comitato dovrà:

- fornire indirizzi generali in tema di sperimentazione senza, peraltro, svolgere attività di riesame di specifici protocolli di studio già valutati in sede locale;
- concorrere, una volta emanata la legge-quadro nazionali in materia, alla predisposizione di un progetto per la costituzione della commissione bioetica regionale e dei comitati etici locali;

- promuovere attività specifiche di formazione e costante aggiornamento sulla materia;
- predisporre le linee guida per l'accreditamento, in attesa dell'emanazione di specifica normativa nazionale, dei comitati etici locali;
- fornire pareri in tema di sperimentazione su programmi di prevenzione ed altro di valenza regionale;
- offrire punto di riferimento per il funzionamento e l'attività di detti comitati locali, promuovendo la trasparenza e l'uniformità delle procedure seguite nonché l'adeguata pubblicizzazione dei pareri emessi.

Il Comitato consultivo per la bioetica sarà composto da 17 membri:

- n. 1 esperto in bioetica;
- n. 2 esperti di cui: n. 1 in filosofia, n. 1 in sociologia
- il difensore civico regionale;
- n. 1 magistrato;
- n. 1 giornalista designato dal Consiglio Regionale del Veneto dell'Ordine dei giornalisti;
- n. 1 psicologo;
- n. 1 farmacologo clinico;
- n. 1 infermiere designato dalla Federazione Regionale Collegi IPASVI;
- n. 1 giurista;
- n. 1 medico legale;
- n. 3 medici di cui: n. 1 anestesista, n. 1 dell'area chirurgica e n. 1 dell'area medica designati dalla Federazione Regionale degli Ordini dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri del Veneto;
- n. 1 medico di medicina generale designato dalla Federazione Regionale degli Ordini dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri del Veneto;
- n. 1 dirigente medico esperto in organizzazione dei servizi;
- n. 1 dirigente regionale del settore socio-sanitario.

Per quanto riguarda le modalità di funzionamento dell'organismo in oggetto, sarà compito del Comitato stesso provvedere alla redazione di un regolamento interno che ne individui le modalità di convocazione e funzionamento, le procedure e le forme di pubblicità dell'attività. Le funzioni di segretario del Comitato saranno svolte da un funzionario regionale designato dal Segretario Regionale al Settore Socio-Sanitario e le

conseguenti attività amministrative di supporto saranno fornite dalla Segreteria Regionale al Settore Socio-Sanitario.

Si dà atto altresì che sarà corrisposto ai componenti il comitato, ai sensi dell'art. 187 della L.R. 12/91, un gettone di presenza di £ 120.000.- (al lordo delle trattenute di legge) per ogni seduta ed il rimborso delle spese di viaggio sostenute.

Concludendo il relatore propone il seguente provvedimento alla Giunta Regionale per l'approvazione

LA GIUNTA REGIONALE

- UDITO il relatore, Iles Braghetto, Assessore alle Politiche Sanitarie, incaricato dell'istruzione dell'argomento in questione ai sensi del II comma dell'art. 33 dello Statuto, in quale dà atto che la struttura competente ha attestato l'avvenuta regolare istruttoria della pratica in ordine anche alla compatibilità con la vigente legislazione regionale e statale;
- VISTA la Direttiva n. 91/507/CEE;
- VISTO il D.Min.San. 15.7.1997;
- VISTA la L.R. 12/1991;

DELIBERA

- di istituire in via sperimentale il Comitato consultivo per la bioetica, quale organismo interno di consulenza della Giunta regionale afferente l'Assessorato alle Politiche Sanitarie;
- il Comitato consultivo per la bioetica, nella composizione in premessa specificata, ha carattere sperimentale nelle more della regolamentazione della materia con legge-quadro nazionale;
- le funzioni del Comitato sono individuate nel seguente modo:

- concorrente bioetica alla Giunta nell'attività di indirizzo politico ed amministrativa attinente il campo della ricerca e dell'assistenza sanitaria ed, in particolare, relativamente alla programmazione sanitaria regionale, all'allocazione delle risorse ed al controllo della qualità del servizio sanitario con riferimento all'umanizzazione della medicina;
 - funzione di indirizzo in tema di sperimentazione senza, peraltro, svolgere attività di riesame di protocolli di studio già valutati in sede locale;
 - concorrere alla predisposizione, una volta emanata la legge-quadro nazionale in materia, di un progetto per la costituzione della Commissione bioetica regionale e dei Comitati etici locali;
 - promozione di attività specifiche di formazione e costante aggiornamento sulla materia;
 - predisposizione delle linee guida per l'accreditamento, in attesa dell'emanazione di specifica normativa nazionale, dei comitati etici locali;
 - fornire pareri in tema di sperimentazione su programmi di prevenzione ed altro di valenza regionale;
 - offrire punto di riferimento per il funzionamento e l'attività di detti comitati locali, promuovendo la trasparenza e l'uniformità delle procedure seguite nonché l'adeguata pubblicizzazione dei pareri emessi;
- alla nomina dei componenti il Comitato provvederà il Presidente della Giunta regionale con proprio decreto;
- sarà compito del Comitato stesso provvedere alla nomina del Presidente ed alla redazione di un regolamento interno che ne individui le modalità di convocazione e funzionamento, le procedure e le forme di pubblicità dell'attività;
- le funzioni di segretario del Comitato saranno svolte da un funzionario regionale designato dal Segretario Regionale al Settore Socio-Sanitario e che le conseguenti attività amministrative di supporto saranno fornite dalla Segreteria Regionale al settore Socio-Sanitario;
- di corrispondere ai componenti il comitato, ai sensi dell'art. 187 della L.R. 12/91, un gettone di presenza di -£ 120.000.- (al lordo delle trattenute di legge) per ogni seduta, nonché il rimborso delle spese di viaggio sostenute;

- la relativa spesa sarà imputata con successivo provvedimento del Dirigente della Direzione per la Programmazione socio-sanitaria sul cap. 3002 del bilancio di previsione per l'anno 1998.

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

(FIRMATO) IL SEGRETARIO
DR. GIANFRANCO ZANETTI

(FIRMATO) IL PRESIDENTE
ON. DOTT. GIANCARLO GALAN

IL VICE PRESIDENTE
ATT. GIULIO GONDI

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

(omissis)

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 nè 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 univoca 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 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.



Regione del Veneto

Deliberazione della Giunta

Presidente
V. Presidente
Assessori

Giampaolo	Galan
Bruno	Canello
Raffaello	Barzani
Sergio	Bertato
Pierluigi	Bolla
Francesco	Boncin
Ilse	Braghetto
Cesare	Campa
Georgio	Fontana
Fabio	Gava
Massimo	Giorgetti
Francesco	Piccolo
Floriano	Pra
Raffaello	Zanon

n. 3961

del 3 NOV. 1998

Segretario

Gianfranco

Zanetti

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 U.R.I. 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.

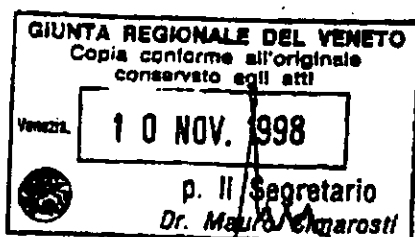
(FIRMATO)

Il Segretario
dr. Gianfranco Zanetti

(FIRMATO)

Il Presidente
on. dr. Giancarlo Galan

IL VICE PRESIDENTE
Avv. Bruno Canella



LA PRESENTE COPIA
E' COMPOSTA DI N. 4 FOGLI
ED E' CONFORME ALL'ORIGINALE

IL DIRIGENTE
Dott. Riccardo GILOLO

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

**CONVENZIONE TRA L'AZIENDA OSPEDALIERA DI
PADOVA E L'UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO DELLA
REGIONE VENETO PER UNA CONSULENZA IN MATERIA
DI MEDICINA LEGALE E DELLE ASSICURAZIONI**

TRA

L'Azienda Ospedaliera di Padova (cod. fisc. e part. IVA 00349040287) nella persona del legale rappresentante Dr. Gianpaolo Braga, domiciliato per la carica e ai fini del presente atto presso l'Azienda Ospedaliera, di seguito indicata come Azienda,

E

L'Ufficio del Difensore Civico della Regione Veneto con sede a Venezia, Bacino Orseolo - San Marco 1122 rappresentato dal Difensore Civico Prof. Lucio Strumendo

Premesso

- che con L.R. n. 28 del 06.06.88 è stato istituito il Difensore Civico Regionale con il compito di svolgere un'azione di tutela nei confronti del cittadino;
- che la stessa legge regionale attribuisce al medesimo la facoltà di avvalersi di professionisti esterni nel caso in cui necessiti di specifiche competenze per l'istruttoria di casi portati alla sua attenzione;
- che la Giunta Regionale con provvedimento n. 2280 del 22.06.98, ha approvato uno schema - tipo di regolamento in

ordine a reclami, segnalazioni e denunce relative a disfunzioni degli Enti Sanitari.

SI CONVIENE E SI STIPULA QUANTO SEGUE

ART. 1

L'Azienda Ospedaliera di Padova si impegna ad instaurare una collaborazione per consulenze in materia di Medicina Legale e delle Assicurazioni a favore del Difensore Civico Regionale, riguardante tematiche generali e specifici casi che comportano risvolti di competenza medico - legale e/o bioetica.

ART. 2

La collaborazione prevede la consulenza da parte di personale dell'Istituto di Medicina Legale e delle Assicurazioni dell'Azienda Ospedaliera di Padova che si impegna a mettere a disposizione dell'Ufficio del Difensore Civico Regionale la propria competenza, esperienza e professionalità allo scopo di realizzare una più efficace azione a tutela dei cittadini, favorendo una sensibile riduzione del contenzioso in materia medico - legale e/o bioetica a vantaggio di tutti i soggetti coinvolti. Tale attività viene svolta sia, in ordine ai casi in cui il Difensore Civico Regionale operi come terminale delle procedure di contestazione che transitano tramite gli Uffici Relazioni con il Pubblico delle Aziende Sanitarie in primo grado e le commissioni miste conciliative in secondo grado

sia, nei casi in cui gli utenti si rivolgano direttamente al Difensore Civico

ART.3

Le modalità di espletamento della consulenza (esame documentale, accessi, visite medico - legali, esami, ecc.) verranno concordate tra le parti di volta in volta a seconda delle particolari esigenze del caso oggetto d'esame.

I compensi saranno determinati sulla base delle tre seguenti fasce tariffarie :

- fascia A consulenza verbale o scritta a quesito medico-legale relativamente semplice : da Lit. 100.000 a Lit. 500.000 ;
- fascia B consulenza medico-legale che prevede lo studio approfondito e specifico di un caso con stesura di relazione argomentata : da Lit. 500.000 a Lit. 1.000.000 ;
- fascia C per casi particolarmente complessi e/o che richiedano impegno collegiale, l'onorario sarà seguito di volta in volta.

L'Ufficio del Difensore Civico Regionale, si impegna a corrispondere all'Azienda Ospedaliera di Padova per le prestazioni rese , dietro presentazione di regolare fattura, i relativi importi entro 90 giorni dal ricevimento della fattura.

ART.4

La presente convenzione ha durata di un anno dalla data della stipula ed è rinnovabile alla scadenza previo accordo tra le parti.

ART.5

Agli effetti fiscali le parti dichiarano che trattasi di atto soggetto a registrazione solo in caso d'uso ai sensi dell'art.5 della Parte II della tariffa allegata al D.P.R. del 26.04.98, n.131 e successive modificazioni, a cura e a spese della parte richiedente.

Il predetto atto è altresì esente da imposta di bollo , ai sensi dell'art. 16 della Tabella allegato B del D.P.R. del 26.10.72, n. 642 e successive modificazioni.

Letto, confermato e sottoscritto.

Padova, li 31 MAR. 1999

**Per l'Ufficio del Difensore
Civico Regionale
IL DIFENSORE CIVICO
- Prof. Lucio Strumendo -**



**Per l'Azienda Ospedaliera
di Padova
IL DIRETTORE GENERALE
- Dott. Gianpiero Braga -**



PROTOCOLLO D'INTESA

Tra il Difensore Civico Regionale per il Veneto Dott. Lucio Strumendo

e
Il Direttore della Direzione Regionale per il Veneto dell'INAIL Dott. Dario Siciliano

PREMESSO

- Che nello spirito delle leggi di riforma amministrativa, si intende dare effettività ai principi di trasparenza amministrativa ed efficacia nell'attività delle Amministrazioni interessate;
- che l'art. 16 della L. 127 del 15/5/97 prevede che il Difensore Civico Regionale eserciti le proprie funzioni di tutela dei cittadini anche nei confronti di amministrazioni periferiche dello Stato;
- che la Direzione Regionale per il Veneto dell'INAIL ha manifestato la propria disponibilità a concordare delle linee di comportamento al fine di rendere più agevole l'azione del Difensore Civico Regionale;
- che appare opportuno stabilire, conseguentemente, delle regole convenzionali che disciplinino la condotta dell'Istituto a fronte di specifiche richieste da parte del Difensore Civico Regionale;

si conviene quanto segue

1. L'Ufficio del difensore Civico Regionale, a mezzo del titolare della funzione o dei suoi collaboratori, nello svolgimento di tutela dei cittadini, inoltra le proprie richieste di chiarimenti o le sollecitazioni ritenute opportune al Direttore dell'INAIL competente territorialmente;
2. Il responsabile della Sede, come sopra indicato, si impegna a fornire riscontro entro 10 giorni lavorativi dalla richiesta;
3. Per questioni di valenza più generale, il Difensore Civico Regionale invierà le segnalazioni direttamente alla Direzione Regionale INAIL;
4. Le documentazioni inerenti i casi segnalati da Difensore Civico Regionale e la relativa trattazione potranno assumere le seguenti forme in base alle esigenze manifestate dall'Ufficio di tutela dei cittadini:
 - a) risposta informale
 - b) risposta formale
 - c) consultazione personale ed eventuali sopralluoghi.

Tutta l'attività prevista sarà svolta nel pieno rispetto delle disposizioni contenute nella L. 675 del 31.12.96 (tutela della *privacy*) e nella L. 241/90, nel DPR n. n. 352/92. Considerate le prerogative riconosciute al Difensore civico dalla Legge regionale 6 giugno 88 n.28. l'INAIL, nel trasmettere la documentazione, provvederà a indicare quella che deve ritenersi sottratta al diritto di accesso, ai sensi dei Regolamenti INAIL pubblicati nelle Gazzette Ufficiali n. 228/94 - (artt. 19 e 20) - e n. 246/94.

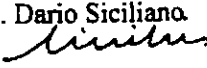
Il Difensore Civico Regionale
per il Veneto

Dott. Lucio Strumendo


Venezia, li 31 gennaio 2000

Il Direttore della Direzione Regionale
INAIL per il Veneto

Dott. Dario Siciliano



CONVENZIONE

tra l'Università degli Studi di Padova nella persona del Magnifico Rettore Prof. Gilberto Muraro, nato a PADOVA..... il 6.12.1939.....

E

l'Ufficio del Difensore civico della Regione Veneto, nella persona del Prof. Lucio Strumendo, nato a Concordia Sagittaria (VE) il 26/02/1942.

PREMESSO

- che l'art. 1,2 dello Statuto dell'Università di Padova stabilisce, tra l'altro, che l'Università di Padova "promuove l'elaborazione di una cultura fondata su valori universali quali i diritti umani, la pace, la salvaguardia dell'ambiente e la solidarietà internazionale";
- che con DPR 6 giugno 1988 lo Statuto dell'Università degli Studi di Padova è stato modificato con l'istituzione della Scuola di specializzazione in Istituzioni e tecniche di tutela dei diritti umani.

CONSIDERATO

- che il Difensore civico della Regione Veneto, nel perseguire i propri fini istituzionali ha interesse a che vengano formate le competenze professionali nel campo della difesa civica e che l'Università di Padova, nell'ambito delle proprie competenze, persegue questo scopo in particolare attraverso la Scuola di specializzazione in Istituzioni e tecniche di tutela dei diritti umani;
- che il Difensore civico della Regione Veneto ha competenze specifiche per svolgere corsi integrativi nell'ambito della disciplina "Teoria e pratica dell'Ombudsman" prevista dallo Statuto, nonché di affiancarsi ai docenti per lo svolgimento di attività didattiche integrative teorico-pratiche.

SI CONVIENE E SI STIPULA QUANTO SEGUE:

Art. 1 - Il Difensore civico della Regione Veneto e l'Università di Padova, ciascuna nel rispetto delle proprie finalità istituzionali, convengono di instaurare una collaborazione scientifico-didattica per l'espletamento di attività integrative di quelle universitarie.

finalizzate al completamento della formazione specialistica nel campo della difesa civica e per lo svolgimento del tirocinio professionale previsto dall'art. 709 del DPR 6 giugno 1988.

Art. 2 - Il Difensore civico della Regione Veneto favorirà gli specializzandi nell'espletamento del tirocinio professionale previsto dall'art. 709 del DPR 6 giugno 1988. Durata e programma specifico del tirocinio verranno concordati tra il Direttore della Scuola, sentito il Consiglio, e il Difensore civico della Regione Veneto all'inizio dell'anno accademico. Le attività di tirocinio si svolgeranno nella sede del Difensore civico della Regione Veneto o in altra sede dallo stesso indicata. I tirocinanti svolgeranno la loro attività senza alcun onere retributivo e assicurativo a carico della Regione Veneto e dell'Università di Padova.

Al termine del periodo di tirocinio il Difensore civico della Regione veneto rilascerà un rapporto sull'attività svolta dai singoli tirocinanti, trasmettendolo al Direttore della Scuola.

Art. 3 - L'Università di Padova, su proposta del Consiglio di Facoltà, all'inizio di ciascun anno potrà affidare al Difensore civico della Regione Veneto le funzioni di professore a contratto ai sensi dell'art. 25 del DPR 382/80, penultimo comma, per lo svolgimento di corsi integrativi dei corsi ufficiali e di attività teorico-pratiche.

Art. 4 - La presente convenzione ha durata annuale, a partire dalla data di sottoscrizione, e si intende tacitamente rinnovabile salvo disdetta scritta da comunicarsi almeno nei sei mesi prima della scadenza.

 Università di Padova
Il Rettore
[Signature]

Padova, 23.7.1996

Il Difensore Civico
della Regione Veneto

[Signature]

Venezia, 23-07-1996

**CLASSE DI CORSI DI STUDIO DI SECONDO LIVELLO IN
“ISTITUZIONI, POLITICHE E TECNICHE PER LA TUTELA DEI DIRITTI UMANI”**

Progetto formativo

Formare competenze professionali in ordine alla elaborazione ed applicazione di politiche, di normative e di programmi didattici nel campo dei diritti umani in ambito nazionale, comunitario europeo e internazionale. In particolare, formare operatori specializzati nei seguenti settori di operatività:

- Difensore civico
- Tutore pubblico dei minori
- Tutela dei diritti dei cittadini e dei consumatori
- Educazione ai diritti umani, alla democrazia e alla pace
- Terzo settore
- Monitoraggio internazionale dei diritti umani
- Osservazione elettorale
- Assistenza tecnica alla creazione e allo sviluppo delle istituzioni democratiche

Struttura dei crediti riservati

Il Corso prevede 300 crediti, di cui 170 riservati ai decreti d'area (*) e 130 alla autonoma determinazione delle Facoltà:

	Crediti	Ore
(**) riservati alle attività formative di base (A)	30	750
(**) riservati alle attività formative caratterizzanti (B)	60	1.500
-- (**) riservati alle attività formative affini o integrative (C)	30	750
(***) riservati alle altre attività (D, E, F)	50	1.250
riservati alle Facoltà	130	3.250
TOTALE	300	7.500

* La somma totale dei crediti riservati ai decreti d'area non può essere superiore al 66% (max 198)

** Le somme dei crediti riservati, relativi alle attività di cui alle lettere A, B e C non possono essere superiori al 50% e inferiori al 10%

*** I crediti riservati, relativi alle attività di cui alle lettere D, E e F non possono essere superiori al 20% e inferiori al 5%.

Università di Padova

Scuola di specializzazione in Istituzioni
e tecniche di tutela dei diritti umani

University of Padua

Post-graduate School of Institutions and
techniques for the protection of human rights

Padova, 3 gennaio 2000

Ai Ch.mi Docenti
della Scuola di Specializzazione
LL.SS.

Ufficio del Difensore Civico Regione del Veneto
Protocollo
N. 49
DATA 11.01.2000

Caro Collega,

ho il piacere di trasmetterti in allegato un documento di lavoro riguardante l'auspicata laurea specialistica (+2) in "Istituzioni, politiche e tecniche di tutela dei diritti umani" (titolo provvisorio) presso la Facoltà di Scienze Politiche del nostro Ateneo.

Tra le ragioni principali che inducono a istituire questa laurea, si segnalano le seguenti:

1. per l'area dei diritti umani si è rapidamente ampliata la gamma degli sbocchi professionali in sede sia nazionale sia internazionale;

2. Padova può avvalersi di un ricco patrimonio di esperienze didattiche e scientifiche (e relative infrastrutture) tuttora unico in Italia e tra i più qualificati a livello europeo e mondiale:

- Centro di studi e di formazione sui diritti della persona e dei popoli, dal 1982;
- Scuola di specializzazione in Istituzioni e tecniche di tutela dei diritti umani, in funzione a partire dal 1988 e in cui operano circa 30 docenti dell'Ateneo;
- 11 Corsi di perfezionamento annuali, realizzati a partire dal 1984;
- 3 corsi annuali di Master Europeo in Diritti Umani e Democratizzazione, realizzati a Venezia a partire dal 1997;
- Biblioteca specialistica;
- Archivio-Banca Dati;
- riconoscimenti formali e sostegni esterni quali:
- Legge della Regione Veneto 16 dicembre 1999, n. 55 "Interventi regionali per la promozione dei diritti umani, la cultura della pace, la cooperazione allo sviluppo e la solidarietà" (prevede il Centro diritti umani come ente di riferimento);

- Legge della Regione Veneto 28 dicembre 1998, n. 33 per il Master Europeo (prevede il Centro diritti umani come ente di riferimento);
- Decreti del Ministro degli Affari Esteri (1998, 1999) per le missioni di "training sul campo" in Bosnia;
- inclusione del Master Europeo nel cap.A del Bilancio dell'Unione Europea con permanente visibilità dell'Università di Padova (ente di riferimento, quale università coordinatrice del Master);
- Cattedra Unesco diritti umani, democrazia e pace;
- 'Memorandum of Understanding' con l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani;
- 'Memorandum of Cooperation' con l'Unesco;
- Convenzione con il Comitato italiano per l'Unicef;
-

3. in sede internazionale, il "sistema diritti umani" del nostro Ateneo è stato riconosciuto idoneo a gestire il Master Europeo in Diritti Umani e Democratizzazione, che coinvolge altre 14 prestigiose università, una per ciascun paese membro dell'Unione Europea, tutte dotate di strutture specialistiche in materia;

4. ci sono aspettative, anche in seno ad alte istituzioni del nostro Paese, perchè Padova utilizzi e valorizzi, nell'ambito della incipiente riforma universitaria, i suoi riconosciuti attributi di posizione *in re*.

La laurea specialistica in "Istituzioni, politiche e tecniche di tutela dei diritti umani" presuppone l'attivazione della laurea di primo livello (3 anni) in "Scienze politiche e delle relazioni internazionali". Quest'ultima risponde pienamente alla identità costitutiva e alla vocazione storica della
— Facoltà di Scienze Politiche.

Allego una prima bozza di "classe di corso di studio di secondo livello", concepita nell'ottica dell'organizzazione per crediti e articolata in 6 gruppi di attività formative come previsto dal Decreto Zecchino del 3 novembre 1999.

All'interno di questa architettura abbiamo articolato un'ampia gamma di possibili insegnamenti attingendo allo statuto dell'attuale Scuola di specializzazione, al piano degli studi del Master Europeo e ad altri programmi di insegnamento di repute università europee.

La metodologia della scuola dovrebbe avvalersi delle più avanzate esperienze maturate in sede europea e internazionale. Rilevato dovrà pertanto darsi, nell'ambito della organizzazione didattica, ai "tutorials", alle esercitazioni, alle simulazioni, più in generale al "training".

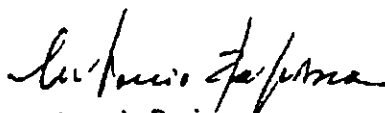
Tenuto conto della possibilità reale di sfruttare facilitazioni logistiche *ad hoc* sono da prevedersi anche "moduli residenziali" per gruppi di 20 studenti. La suddivisione del corpo studentesco in gruppi di 15-20 persone - ciascun gruppo sotto distinta guida tutoriale - dovrebbe caratterizzare la didattica della laurea specialistica.

Giova sottolineare che lo scopo del "listone" di possibili insegnamenti serve in particolare ad evidenziare lo spessore tematico dell'area diritti umani e la sua naturale interdisciplinarietà. Questa dimensione è esplicitamente richiamata dal pertinente documento ministeriale come essenziale al perseguimento degli obiettivi formativi del percorso innestato nella classe di laurea in "Scienze politiche e delle relazioni internazionali".

Entro la prima metà di gennaio 2000 ci incontreremo per avviare la messa a punto di un progetto organico da presentare alla Facoltà. Nel frattempo ti sarò grato se vorrai farmi avere ogni suggerimento e integrazione utile ai fini che ci siamo riproposti.

In quest'ottica di fervida mobilitazione progettuale, auguro un sereno e fecondo Anno 2000.

Con viva cordialità.



Antonio Papisca



CONSIGLIO REGIONALE

VI LEGISLATURA

UFFICIO DI PRESIDENZA

Deliberazione 105.....

Prot. n. 2933.....

Seduta del 31 marzo 1998

*Presidente:**Vicepresidente:**Vicepresidente:**Consigliere-Segretario:**Consigliere-Segretario:*

Amalia Sartori

Fabrizio Comencini

Elio Armano

Luca Bellotti

Vittorio Casarin

P.	A.
-	C
X	-
X	-
X	-
X	-

Segretario:

Giovanni Lanna

Segretario Generale

O g g e t t o : Organizzazione Amministrativa dell'Ufficio del Difensore Civico. Individuazione del Servizio dell'Ufficio del Difensore Civico e definizione della relativa retribuzione di posizione. Individuazione della dotazione organica della qualifica di Funzionario.

Relatore il Vicepresidente Fabrizio Comencini

Il Segretario Generale riferisce quanto segue

L'Ufficio di Presidenza, con proprio provvedimento n.397 del 4/12/1997, riguardante la definizione delle articolazioni delle funzioni dell'organizzazione amministrativa del Consiglio regionale, e n.67 del 10/3/1998, relativo alla individuazione della dotazione organica della qualifica di Funzionario del Consiglio stesso, demandava ad una successiva deliberazione la definizione dell'organizzazione amministrativa della struttura dell'Ufficio del Difensore Civico, nonché la relativa dotazione organica della qualifica di Funzionario.

Si tratta ora, con il presente atto, di procedere alla definizione della struttura in oggetto, ai sensi del combinato disposto dell'art.14 della L.R. 6/6/1988, n.28, e dell'art.8,

comma 8, della L.R. 1/97, nonché alla determinazione della dotazione organica della stessa riferita alla qualifica di Funzionario.

Pertanto si propone di istituire nell'ambito della struttura amministrativa in argomento il sottoindicato servizio:

Servizio dell'Ufficio del Difensore Civico con funzioni di coordinamento dell'attività e degli adempimenti previsti dalla L.R. 6/6/1988, n.28, nonché quelli connessi alla L. 15/5/1997, n.127, riferiti alle competenze del Difensore Civico.

Tale proposta organizzativa tiene conto, compatibilmente con i vincoli di organico e di bilancio del Consiglio, delle proposte formulate dal Difensore Civico con nota del 4/7/1997, prot. 582/08, oltreché dell'omogeneità delle attività, delle funzioni e delle responsabilità riferite alla posizione suddetta nel quadro di quanto previsto dalla Giunta regionale con deliberazione n.2440 del 2/7/1997 e in analogia con quanto configurato per la soluzione organizzativa e la relativa retribuzione di posizione riconosciuta ai Responsabili dei servizi del Consiglio regionale con deliberazione n.434 del 18/12/1997, come modificata dalla deliberazione n. 84 del 24/3/1998.

Conseguentemente si rende necessario procedere alla determinazione della retribuzione di posizione da attribuire al dirigente preposto al servizio sopra individuato, proponendo, in considerazione della peculiarità delle attività e delle funzioni affidate a tale struttura, di attribuire una retribuzione di posizione pari a L.29.000.000 annui.

Per quanto riguarda la dotazione organica della qualifica di Funzionario, tenendo conto dell'attività e degli adempimenti riferiti alla struttura del Servizio dell'Ufficio del Difensore Civico, si possono configurare, nell'ambito del servizio stesso, n.2 posizioni di Funzionario.

All'istituzione ed attivazione dei relativi uffici provvederà il Segretario generale, in analogia dell'art. 8, comma 4, della L.R. 1/97.

Tutto ciò premesso e considerato, il relatore propone di sottoporre all'approvazione dell'Ufficio di Presidenza il seguente provvedimento.

L'UFFICIO DI PRESIDENZA

- Udito il Relatore, il quale dà atto che la Segreteria Generale e la Struttura competente hanno dichiarato che la pratica è stata regolarmente istruita con l'osservanza delle norme regionali e statali in materia;
- Vista la L.R. 6/6/1988, n.28;
- Vista la L.R. 10/1/1997, n.1;
- Vista la Legge 15/5/1997, n. 127;
- Viste le deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza n.397 del 4/12/97 e n.434 del 18/12/97;

- Sentito il Difensore Civico;
- ritenuto di dover provvedere nel senso proposto;
- a voti unanimi e palesi;

d e l i b e r a

- 1) di definire, ai sensi dell'art.8, comma 8, della L.R. 1/97, l'organizzazione della struttura dell'Ufficio del Difensore Civico istituendo il seguente Servizio a decorrere dal 1 aprile 1998:

Servizio dell'Ufficio del Difensore Civico.

- 2) di individuare, in relazione alla responsabilità connessa alle funzioni della struttura di cui al punto 1), la retribuzione di posizione da attribuire al Dirigente responsabile pari a L.29.000.000 annui;
- 3) di individuare la dotazione organica della qualifica di Funzionario dell'Ufficio del Difensore Civico configurandola complessivamente in n.2 posizioni;
- 4) di stabilire che all'istituzione ed attivazione dei singoli uffici provvederà il Segretario generale;
- 5) di completare con successivo provvedimento, nel quadro di quanto previsto dall'art. 34 della L.R. 3/2/1998, n.3, la dotazione organica dell'Ufficio del Difensore Civico riferita alle qualifiche da Ausiliario ad Istruttore direttivo;
- 6) di trasmettere la presente deliberazione alla Giunta Regionale per gli adempimenti di competenza.

La Direzione Regionale Amministrazione, Bilancio e Servizi provvederà all'esecuzione.

Letto, confermato e sottoscritto.

IL SEGRETARIO GENERALE
F.to Lanna

IL VICEPRESIDENTE
F.to Comencini

Proposta di deliberazione

Oggetto: Organizzazione Amministrativa del Dipartimento del Inferno
 di cui: Finalizzazione dei Servizi del Dipartimento del Inferno
 con la definizione della struttura rettilineare con possibilità
 individuazione delle dotazioni organiche delle funzioni di
 Seduta Ufficio di Presidenza del Funzionari.

31 MAR. 1998

Struttura proponente Segretario Generale

VISTO: Accertata la regolarità formale e la legittimità del provvedimento. Nulla osta all'approvazione.

Venezia,

IL SEGRETARIO GENERALE
 (dott. Giovanni Lanna)

DIREZIONE REGIONALE AMMINISTRAZIONE, BILANCIO E SERVIZI

Verificata la legalità della spesa, la regolarità della documentazione e la giusta imputazione della stessa (artt. 13 e 14 Regolamento Regionale 25/1/1993, n. 11) sono stati assunti i sottoelencati impegni di spesa:

Esercizio (C/R)	Articolo	N. Impegno	Somme impegnate	Eventuale deliberazione di impegno

Venezia, 27 MAR. 1998

IL DIRIGENTE REGIONALE
 (dott. Tiziano Zenere)

Se ne propone l'adozione attestandone la conformità agli atti, la regolare istruttoria e la compatibilità con la vigente legislazione statale e regionale.

Venezia,

IL SEGRETARIO GENERALE
 (dott. Giovanni Lanna)

ELENCO DIFENSORI CIVICI REGIONALE

AMMINISTRAZIONE	DIFENSORE CIVICO	SEDE	LEGGE ISTITUTIVA
ABRUZZO	MASCIOCCHI dott. Giovanni	Via Iacobucci - 67100 L'AQUILA Sedi decentrate: Teramo Pescara Chieti	L.R. 20.10.1995 n. 126
BASILICATA	STOLFI avv. Giulio	Via Anzio - Casella Postale 111 - 85100 POTENZA	L.R. 14.06.1986 n. 11 L.R. 02.03.1988 n. 6
CAMPANIA	FORTUNATO avv. Giuseppe	Via Giovanni Porzio, Centro Direzionale - Isola F. 13 - 80143 NAPOLI	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	L.R. 06.07.1984 n. 37
FRIULI VENEZIA GIULIA	GIAVEDONI dott. Domenico	Piazza Oberdan 4 - 34100 TRIESTE Sedi decentrate: Udine Pordenone	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	L.R. 28.02.1980 n. 17 L.R. 11.04.1985 n. 40 L.R. 02.11.1992 n. 41
LIGURIA	SCIACCHITANO dott. Roberto	Viale Brigate Partigiane 2 - 16129 GENOVA	L.R. 06.06.1974 n. 17 L.R. 05.08.1986 n. 17

LOMBARDIA	BARBETTA dott. Alessandro	Piazza Fidia 1 - 20159 MILANO	L.R. 18.01.1980 n. 7 L.R. 10.09.1984 n. 52
MARCHE	DE SABBATA avv. Giorgio	Via Oberdan 1 - 60122 ANCONA	L.R. 14.10.1981 n. 29 L.R. 26.05.1990 n. 30
PIEMONTE	BRUNETTI dott. Bruno	Via Santa Teresa 7 - 10100 TORINO	L.R. 9.12.1981 n. 50 L.R. 24.04.1985 n. 47
SARDEGNA	SERRA avv. Franco	Via Roma 25 - 09125 CAGLIARI	L.R. 17.01.1989 n. 4
TOSCANA	FANTAPPIE' dott. Romano	Via dei Pucci 4 - 50122 FIRENZE	L.R. 12.01.1994 n. 4
VALLE D'AOSTA	VACCHINA dott. Maria Grazia	Via Festaz 52 - 11100 AOSTA	L.R. 02.03.1992 n. 5
VENETO	STRUMENDO prof. Lucio	Bacino Orseolo - San Marco 1122 - 30124 VENEZIA	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
PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO	BORTOLOTTI dott. Fabio	Via Manci, Galleria Garbari 9 - 38100 TRENTO	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	L.P. 09.06.1983 n. 15

REGIONI NELLE QUALI NON E' STATA APPROVATA LA LEGGE

AMMINISTRAZIONE	SEDE	LEGGE ISTITUTIVA
Assemblea Regione SICILIA	Piazza del Parlamento 1 90134 PALERMO	no
MOLISE	Via IV Novembre 87 86100 CAMPOBASSO	no

REGIONI CHE NON HANNO ISTITUITO IL DIFENSORE CIVICO

AMMINISTRAZIONE	SEDE	LEGGE ISTITUTIVA
CALABRIA	Palazzo S. Giorgio 89100 Reggio Calabria	L.R. 16.01.1985 n. 4
PUGLIA	Via Capruzzi 204 - 70129 BARI	L.R. 9.07.1981 n. 38
UMBRIA	Via Baglioni 23 - 06121 PERUGIA	L.R. 22.08.1979 n. 48

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

amministrazione	altre amministrazioni	difensore civico	dirigente	indirizzo	telefono	telex
REGIONE DEL VENETO		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
Comune di Marcon		Sig.ra Vargiu Amelia		Piazza Municipio 20 Marcon	041/5997236	041/5997111
Comune di Noale		Celeghin Prof. Aldo		Piazza Castello 18 Noale	5897211 5897239	5897242

SEGUE PROVINCIA DI VENEZIA

Comune di Pianiga		Frullone dott.ssa Anna		c/o Municipio di Pianiga	041469444	041469460
Comune di S. Donà di Piave		Agnolin Nello		Piazza Indipendenza - Palazzo Municipale 30027 San Donà di Piave	0421/590238	0421/50961
Comune di Scorzè		Berto Prof. Claudio		Piazza A. Moro I - Scorzè (VE)	447244	445232
Comune di Spinea		Dianese Silenio		Via Roma 144 Via XX Settembre, 18 30038 Spinea (VE) (Uff. del Personale)	041/5071111 (centralino) - 5071171 e 5071154	041/5411211

FINE PROVINCIA DI VENEZIA

ROVIGO

PROVINCIA DI ROVIGO	Comuni convenzionati: Ficarolo Ceregnano Trecenta (vedi sotto)	Pelizza Dott. Alessandro	Riceve il lunedì - mercoledì e venerdì dalle ore 9.30 alle 11.30 c/o la sede di Via Casalini 10	Via Casalini 10 - 45100 Rovigo	0425/205316 N. Personale: 0425/27453	0425/27522
Comune di Rovigo		Bragato Dott. Renzo		Via All'Ara 15 45100 Rovigo	0425/206306	0425/29072
Comune di Adria		Posto momentanea- mente vacante		Municipio di Adria Piazza Bocchi 3 45100 Adria (RO)	0426/9411 centralino 0426/941235 0347/2643352	0426/900380 0426/22866
Comune di Badia Polesine	altre amministrazioni: Bagnolo di Po (RO) Castelguglielmo (RO) S. Bellino (RO)	Berto Avv. Francesco		Via Don Minzoni, 37 45021 Badia Polesine (RO)	0425/591120	0425/591111
Comune di Ceregnano		Pelizza Dott. Alessandro	Riceve ogni primo venerdì del mese dalle ore 10.30 alle 11.30 c/o il Municipio	Casa Municipale 45010 Ceregnano (RO)	0425/476050 centralino 0425/476337	0425/476337

Comune di Ficarolo		Pelizza Dott. Alessandro	Riceve ogni primo giovedì del mese dalle ore 10.00 alle 11.00 c/o la sede del Municipio	Casa Municipale 45036 Ficarolo (RO)	0425/708072	
Comune di Salara		Prandini Dott. Maurizio		Via Roma 133 45030 Salara (RO)	0425/705116	0425/705279
Comune di Trecenta		Pelizza Dott. Alessandro	Riceve ogni primo lunedì del mese dalle ore 10.30 alle 12.30 c/o l'edificio La Torre	Piazza Marconi 1 45027 Trecenta (RO)	0425/700300 centralino 0425/701089	0425/700265
Comune di Villadose		Galante Dott. Michelangelo		Piazza A. Moro, 24 45010 Villadose- RO	0425/405206	0425/90322

FINE PROVINCIA ROVIGO

PADOVA

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, Soteseino, Sungghella, 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, Pontelegno, Ponte San Nicolò, Polverara, Brugine, Saonara, S. Angelo di Piove di Sacco	Barbieri Dott. Enzo		Piazza Antenore 3 35121 Padova	049/8201246	049/8201621
Comune di Padova		Bartolomeo Dott. Raffaele	Sciro Dott. Gino collaboratore D.C.	Via del Municipio I 35122 Padova	049/8205111 centralino 049/8205237/8 ab. 042974091	049/8205236
Comune di Abano Terme		Ricciello Avv. Livio		Via Gobetti I Abano Terme (PD)	049/8757936	049/8752860
Comune di Campo S. Martino di Padova		Lusiani Dott. Giuliano		Campo San Martino	049/9698970	049/9698990

SEGUE PROVINCIA DI PADOVA

Comune di Limena	Segretario comunale del Comune di Montagnana 0429/786911-782299	Lombardi Dott. Giuseppe		Via Roma 44 35010 Limena	049/8841107 ab. 049/526444	049/8841277
Comune di Piazzola sul Brenta		Cattin Arianna		Municipio 35016 Piazzola sul Brenta (PD)	049/9600111	049/9600210

FINE PROVINCIA PADOVA

BELLUNO

PROVINCIA DI BELLUNO	Comuni di: Agordo, Alleghe, Alano di Piave, Canale di Agordo, Cibiana, Colle Santa Lucia, Cornelico Superiore, Feltr, Forzaso, Forno di Zoldo, Gosaldo, Longarone, Lentiai, Pedavena, Quero, Rivamonte, San Vito di Cadore, Selva di Cadore, Seren del Grappa, Soverzene, Santa Giustina, Sedico, Sospirolo, Sovramonte, Trichiana, Valle di Cadore, Vas, Vallada Agordina, Voltago Agordino, Comunità Montana Cornelico e Sappada	Tomassi Dott. Francesco		Via S. Andrea 5 32100 Belluno	0437/941222 centralino 0437/959330 ufficio	0437/941222
Comunità Montana Centro Cadore	Auronzo di Cadore, Vigo di Cadore, Lorenzago di Cadore, Lozzo di Cadore, Domegge di Cadore, Calalzo di Cadore, Pieve di Cadore, Perarolo di Cadore	Caccuri Dott.ssa Irene		Cima Gogna 64 32040 Auronzo di Cadore (BL)	0435/9897 numero verde 167- 0121164	0435/9889

FINE PROVINCIA DI BELLUNO

TREVISO

PROVINCIA DI TREVISO							
Comune di Treviso							
Comune di Casale sul Sile		Pillon Dott. Carlo		Via Vittorio Veneto 23 Casale sul Sile (TV)	0422/820788	0422/821224	
Comune di Conegliano	riceve: mart. 9-12 merc. 16-18 gio. 9-12	Dal Pos Dott. Dorito		Piazza Cima 31015 Conegliano (TV)	0438/413326	0438/410564	
Comune di Istrana		Nasato Dott. Armando		Comune di Istrana (TV)	0422/831810	0422/831890	
Comune di Mogliano Veneto		Balbo Avv. Silvio		Piazza Caduti 8 31021 Mogliano Veneto (TV)	041/5930887	041/59049343	

SEGUE PROVINCIA DI TREVISO

Comune di Montebelluna		Tomatis Avv. Lucia		Corso Mazzini 118 31044 Montebelluna (TV)	0423/617264	0423/6172204
Comprensorio Opitergino	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 Paese		Bernardi Avv. Franco		Via Senatore Pellegrini 4 31038 Paese (TV)	0422/451291	0422/450459
Comune di Pieve di Soligo		Stefani Dott. Nicola		Via General Vaccari 2 31053 Pieve di Soligo (TV)	0438/980511	0438/980030
Comune di Ponzano Veneto		Buranello Dott.ssa Daniela		Via Cicogna 31050 Ponzano Veneto	0422/960310	0422/960341

Segue Provincia di Treviso

Comune di Preganziol	Riceve: mart. 17 - 18 gio. 11 - 13	Dauru Dott. Giovanni		Via Schiavonia - Centro Giovani 31022 Preganziol (TV)	0422/330860	0422/331135
Comune di Refrontolo		De Martin Dott. Luigi		Via Roma 2 31020 Refrontolo (TV)	0438/978103	0438/978126
Comune di Roncade		Breda Dott. Antonio		Via Roma 53 Roncade (TV)	0422/846211	0422/840597
Comune di Sernaglia della Battaglia		D'Agostin Dott. Tiziano		Piazza del Popolo 21 31010 Sernaglia della Battaglia (TV)	0438/966203 ab. 438/895113	0438/895113
Comune di Zero Branco		Rizzardini Dott. Franco		Comune di Zero Branco (TV)	0422/485854	0422/485434

FINE PROVINCIA DI TREVISO

COMUNI DEL VENETO DIVISI PER FASCE DEMOGRAFICHE.

Fasce demografiche	n° Comuni	% regionale	% cumulativa	Consistenza popolazione	% regionale	% cumulativa
0-500	10	1.72	1.72	3.269	0.07	0.07
501-1.000	29	5.00	6.72	22.295	0.49	0.56
1.001-2.000	88	15.17	21.89	135.200	3.02	3.58
2.001-3.000	88	15.17	37.06	217.282	4.86	8.44
3.001-4.000	66	11.38	48.44	227.552	5.09	13.53
4.001-5.000	53	9.14	57.58	233.732	5.23	18.76
5.001-7.000	87	15.00	72.58	514.525	11.51	30.27
7.001-10.000	61	10.52	83.10	504.171	11.28	41.55
10.001-15.000	51	8.79	91.89	602.840	13.49	55.04
15.001-30.000	33	5.69	97.58	676.642	15.14	70.18
30.001-50.000	7	1.21	98.79	248.463	5.56	75.74
Oltre 50.000	7	1.21	100.00	1.084.289	24.26	100.00
TOTALI	580	100.00		4.470.260	100.00	

DOCUMENTAZIONE

LETTERA DEL COORDINAMENTO
DEI DIFENSORI CIVICI REGIONALI
AL PRESIDENTE DELLA COMMISSIONE BICAMERALE
PER LE RIFORME ISTITUZIONALI.
ON. MASSIMO D'ALEMA

On. Presidente,

a nome del Coordinamento dei Difensori Civici Regionali e delle Provincie Autonome Autonome di Trento e Bolzano — la cui composizione è indicata nella scheda allegata (all. 1) — ho l'onore di presentarLe un Documento di analisi e di proposta (all. 2), volto all'istituzione, anche nel nostro ordinamento costituzionale e legislativo, del Difensore Civico.

Sarebbe per noi motivo di sincera soddisfazione aver l'onore di poterlo illustrare in audizione a Lei ed alla Commissione Bicamerale, poiché siamo convinti che l'accoglimento in Costituzione dell'Istituto di difesa civica abbia una peculiare e plausibile ragion d'essere nel contesto delle riforme costituzionali ed in particolare nel contesto del completamento del sistema delle "garanzie".

È una convinzione che ricaviamo sia dagli esiti positivi offerti dalle esperienze costituzionali degli altri Paesi (fra tutti la Spagna), che dalla memoria delle proposte presentate dall'onorevole Aldo Bozzi alla Prima Commissione per le Riforme Costituzionali (1985); ma soprattutto dalla considerazione che questa — assieme ad una più precisa declinazione del ruolo della P.A. (art. 97 Cost.) — può essere una via per:

- dare valore alla impostazione solidaristica della nostra Costituzione (artt. 2 e 3);
- far avanzare una concezione "mite" del diritto;
- rendere i criteri di "buon andamento ed imparzialità" della P.A. funzionali alla soddisfazione dei diritti dei cittadini e alla promozione della capacità di esercitarli;
- far sì che il cittadino sia sempre più protagonista attivo nella vita delle istituzioni;
- alleggerire il peso eccessivo del contenzioso giurisdizionale amministrativo.

Noi apprezziamo la ricerca, avviata con la legge 241/90 e più di recente proseguita con le riforme per il decentramento e la semplifica-

DOCUMENTAZIONE

zione, volta a dare alla Pubblica Amministrazione requisiti di efficienza, responsabilizzazione, trasparenza e partecipazione. E tuttavia siamo convinti sia che la riforma del procedimento amministrativo abbia bisogno di sostegno e di verifiche, sia che permangano ambiti significativi di esigenze, meritevoli di tutela non giurisdizionale, per i quali il Difensore Civico può rappresentare una risposta adeguata, moderna, colloquiale e particolarmente attenta ai risvolti umani del diritto.

È per questo che confidiamo che l'istituzione del Difensore Civico e la configurazione della sua identità quale "magistrato di persuasione" possa concorrere — assieme alle altre forme di giustizia nell'Amministrazione e alle forme di garanzia giurisdizionale — a rendere migliore, "più confidenziale" il rapporto fra i cittadini e l'Amministrazione, a rafforzare insomma il consenso dei cittadini verso le istituzioni attraverso la loro partecipazione attiva al procedimento.

Fino ad ora in Italia l'Istituto ha avuto impostazioni parziali ed esiti incerti, forse proprio per l'assenza di una legge generale di riferimento e di un contesto di cultura istituzionale adeguato; le Regioni al riguardo hanno svolto una azione autonoma e positiva di anticipazione, di supplenza e di sperimentazione.

È nostra convinzione che la fase di transizione si sia compiuta e che le verifiche consiglino di procedere a dare un assetto definitivo all'Istituto, che a nostro avviso potrebbe avere come suoi principali lineamenti normativi quelli indicati nel documento e nella bozza di articolato che abbiamo proposto e che alleghiamo (all. 3).

Ma è anche nostra convinzione che la via principale possa essere quella dell'accoglimento in Costituzione di una norma che preveda l'Istituto del Difensore Civico: quale Alto Incaricato del Parlamento, preposto alla tutela "non giurisdizionale" dei diritti della persona iscritti nella prima parte della Costituzione (artt. 2 e 3), con particolare riferimento a quelli dipendenti dalle attività delle Pubbliche Amministrazioni; in ordine alle quali, forse, la stessa formulazione dell'art. 97 Cost. potrebbe esigere una migliore specificazione e finalizzazione.

Signor Presidente,

siamo ben consapevoli dell'alto e complesso compito cui è chiamata la Commissione Bicamerale in questi mesi per rinnovare e ren-

DOCUMENTAZIONE

dere moderne le nostre istituzioni politiche e di garanzia, per accrescerne il prestigio e il consenso, per far sentire i cittadini protagonisti sereni e garanti nei loro diritti.

A Lei e ai Commissari "Costituenti" vogliamo formulare il nostro sincero augurio di operare con successo e soddisfazione; saranno il successo e la soddisfazione dell'intero Paese.

Ma ci auguriamo anche che la nostra considerazione e la nostra proposta possano trovare ascolto ed accoglimento, pur nell'oneroso carico di studio e di lavoro cui è chiamata la Commissione.

Con questa speranza e fiducia ed in attesa di un cenno di riscontro, La ringraziamo e Le porgiamo un rispettoso saluto.

Lucio Strumendo
Coordinatore Difensori Civici Regionali

Venezia, 20-02-1997

CAMERA DEI DEPUTATI

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE RIFORME COSTITUZIONALI

Comitato sistema delle garanzie

21.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 17 APRILE 1997

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DEL COMITATO GIULIANO URBANI

AUDIZIONE DI RAPPRESENTANTI DELL'ASSOCIAZIONE MAGISTRATI DEL CONSIGLIO DI STATO, DELL'ASSOCIAZIONE NAZIONALE MAGISTRATI AMMINISTRATIVI, DELL'ASSOCIAZIONE MAGISTRATI DELLA CORTE DEI CONTI, DELL'ASSOCIAZIONE NAZIONALE MAGISTRATI MILITARI, DEL COORDINAMENTO MAGISTRATI MILITARI, DELL'UNIONE NAZIONALE GIUDICI TRIBUTARI, DELL'ASSOCIAZIONE NAZIONALE GIUDICI TRIBUTARI, DELL'ASSOCIAZIONE NAZIONALE GIUDICI DI PACE, DELL'UNIONE NAZIONALE DEI GIUDICI DI PACE E DEL COORDINAMENTO NAZIONALE DEI DIFENSORI CIVICI REGIONALI

INDICE

PAG.	PAG.
Audizione di rappresentanti dell'Associazione magistrati del Consiglio di Stato, dell'Associazione nazionale magistrati amministrativi, dell'Associazione magistrati della Corte dei conti, dell'Associazione nazionale magistrati militari, del Coordinamento magistrati militari, dell'Unione nazionale giudici tributari, dell'Associazione nazionale giudici tributari, dell'Associazione nazionale giudici di pace, dell'Unione nazionale dei giudici di pace e del Coordinamento nazionale dei difensori civici regionali:	
Urbani Giuliano, <i>Presidente</i>	733, 738, 749, 751 754, 760, 761, 763, 768
Bosco Marco (gruppo misto-verdi-l'Ulivo, <i>Relatore</i>	743, 749, 750, 765
Caruso Giuseppe, <i>Presidente dell'Associazione nazionale magistrati amministrativi</i>	738, 766
Fera Ermanno, <i>Segretario generale dell'Unione nazionale giudici tributari</i>	768
Intelisano Antonio, <i>Presidente dell'Associazione nazionale magistrati militari</i>	744
Malvani Carlo, <i>Presidente dell'Unione nazionale dei giudici di pace</i>	753
Marchetti Fausto (gruppo rifondazione comunista-progressisti)	757

controllo, sia da ridimensionare, nel senso almeno di mantenere il controllo sugli organismi centrali e ponendo invece un problema per quanto riguarda il controllo attualmente esercitato dalla Corte sugli organismi periferici e sugli enti locali (comuni e regioni)? Ripeto: al di là del fatto se la riforma introdurrà il federalismo o la repubblica delle autonomie, definizione, quest'ultima, che preferisco, mi chiedo se il ruolo della Corte dei conti possa essere ancora considerato compatibile. Non intendo certo sostenere che tale ruolo debba cessare del tutto: sono favorevole a che il controllo continui ad essere esercitato, anche se non riferimento agli enti nazionali e non in rapporto ad una riforma come quella che si sta configurando.

Se noi procederemo nella direzione dell'unicità della giurisdizione, nei termini e nei limiti che non consentono in questa fase una soluzione più complessiva (anche se, dal punto di vista teorico, qualora si creassero le condizioni per realizzarla sarei anche disponibile a sostenerla), se procederemo cioè ad un rafforzamento del ruolo del giudice amministrativo, che accorperebbe in sé determinate competenze, si porrà con forza l'esigenza — della quale mi pare il Comitato si stia facendo carico — di un giudice amministrativo che abbia tutte le caratteristiche e lo status del magistrato ordinario. Mi stupisce che si faccia la difesa dell'esistente. Credo che, nell'interesse stesso dei magistrati amministrativi, al di là dei problemi interni al complesso di cui fanno parte (dei quali abbiamo avuto una eco nella discussione di oggi), l'esigenza fondamentale sia quella di una loro effettiva indipendenza. Mi stupisce che non ci si sia soffermati — ed in questo senso rivolgo una domanda agli interessati — su questo punto, nel senso di aver chiarito se si ritenga che lo status attuale del giudice amministrativo sia soddisfacente ai fini dell'autonomia e dell'indipendenza di giudizio che questi debba avere, se cioè abbia avuto attuazione l'articolo 100 della Costituzione, cosa che a me non pare.

PRESIDENTE. Prima di ascoltare la replica dei nostri ospiti, vi informo che mi sono permesso di fare accomodare in aula i rappresentanti del Coordinamento nazionale dei difensori civici regionali. I tempi dell'audizione hanno subito uno slittamento e ho voluto evitare che questi ultimi attendessero fuori dell'aula senza capire bene le ragioni dell'attesa.

Ciò premesso — e, quindi, stabilita una sorta di improvvisata continuità tra la prima e la seconda audizione di questo pomeriggio — darò ora la parola al professor Strumendo, che interverrà a nome del coordinamento nazionale dei difensori civici regionali, pregandolo di contenere il suo intervento in dieci minuti, anche considerando che i documenti gentilmente inviatici sono già stati sottoposti all'attenzione dei commissari nei giorni scorsi. Successivamente, i commissari che lo riterranno potranno porre domande, quesiti e richieste di chiarimento al professor Strumendo. Ovviamente, una fase della discussione sarà dedicata alle repliche degli ospiti della prima audizione. Il tutto dovrà concludersi entro le 18.15, termine per noi invalicabile, essendo stato convocato l'ufficio di presidenza della Commissione integrato dai rappresentanti dei gruppi.

Invito il professor Strumendo al tavolo della presidenza.

LUCIO STRUMENDO. *Coordinatore nazionale dei difensori civici regionali.* Presidente, la ringrazio per avermi dato la parola e, soprattutto, per aver ritenuto di ascoltare, nel corso dei lavori del Comitato sistema delle garanzie, anche i rappresentanti del coordinamento dei difensori civici regionali. Si tratta di un dato molto importante che rappresenta il segno di una sensibilità nuova di fronte ad esigenze di giustizia e di buona amministrazione, che credo rappresentino un'espressione del nostro tempo e della nostra realtà attuale.

Abbiamo salutato come un fatto molto importante il primo rapporto reso dal relatore, onorevole Boato, nell'ambito del Comitato indicando fra i temi di interesse

COMITATO SISTEMA DELLE GARANZIE

759

del Comitato medesimo, oltre agli altri — molto importanti e significativi — anche quello delle autorità amministrative indipendenti e del difensore civico.

Come è noto, nel nostro ordinamento costituzionale non è previsto l'istituto del difensore civico né vi è la previsione di forme non giurisdizionali di tutela dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione. Da un lato vi sono gli articoli dal 100 al 113, che riguardano complessivamente l'ordinamento giurisdizionale, dall'altro abbiamo l'articolo 97, che fa un riferimento molto laconico e sintetico alle esigenze di buon andamento e di imparzialità, cioè di efficienza, di giustizia e di equità, senza però una previsione esplicita all'istituto del difensore civico. Ne è seguito che tutta la legislazione del nostro paese, nel corso di questi cinquant'anni, non abbia dedicato alcuna attenzione a questo tema, diversamente che in altri paesi europei ed occidentali. Questo nonostante sia ormai chiaro che le *performance* della pubblica amministrazione non procedono all'insegna dell'efficienza e dell'efficacia, nonostante nel corso di questi anni — soprattutto dal 1990 ad oggi — siano intervenute importanti leggi di riordino della pubblica amministrazione all'insegna dei principi di trasparenza e di partecipazione e nonostante nella dottrina, oltre che nel dibattito parlamentare, si affermi l'esigenza della parità del rapporto fra cittadini e pubblica amministrazione.

In questa situazione di vuoto legislativo con riferimento all'istituto del difensore civico c'è stato qualche evento episodico: mi riferisco alla legge n. 142 del 1990, che all'articolo 8 consente l'istituzione del difensore civico a livello locale. L'altro ieri la Camera ha accolto un emendamento nel contesto del provvedimento Bassanini sulla semplificazione, che in qualche modo sottolinea il ruolo dei difensori civici regionali anche nei confronti della pubblica amministrazione dello Stato. Di fatto però la presenza sul territorio nazionale sotto questo profilo è stata assicurata da leggi regionali, varate per la prima volta in Toscana nel 1975 ma che

oggi coprono quasi tutto il territorio nazionale, tranne le cinque regioni del sud.

Nel 1995 è nato un coordinamento di difensori civici regionali, che si è posto alcuni obiettivi: tentare di estendere e rendere omogenea l'esperienza in atto dei difensori civici regionali; proporre e sollecitare un dibattito in sede parlamentare per una legge nazionale sulla difesa civica, cui si fa riferimento anche nell'emendamento ieri approvato. Noi abbiamo colto come un'importante occasione, della quale vale la pena di sottolineare il significato e l'importanza, che nell'ambito della più complessiva revisione della seconda parte della Costituzione, nel contesto delle garanzie (giurisdizionali e non) ma anche nel contesto di una riflessione sulla pubblica amministrazione — articolo 97 della Costituzione — così come fu fatto nel 1985 ad opera del presidente della prima Commissione per le riforme costituzionali, Bozzi, si possa ipotizzare una formulazione di tutela e di garanzia dei diritti dei cittadini nei confronti delle disfunzioni della pubblica amministrazione. Nella documentazione che abbiamo prodotto l'abbiamo indicato.

Sappiamo di poter fare riferimento ad esperienze di dibattiti e di risoluzioni costituzionali di altri paesi, anche molto interessanti (dalla Danimarca alla Svezia), ma vorrei richiamare soprattutto l'attenzione sulla Costituzione spagnola, che da questo punto di vista configura il ruolo del *defensor de pueblo* anche con prerogative e poteri di ricorso alla Corte costituzionale e addirittura il ricorso *de amparo* a tutela dei diritti fondamentali della persona. Probabilmente questa è un'esemplificazione che sarebbe troppo coraggiosa per il nostro contesto costituzionale, ma credo comunque che si possa guardare con molto interesse a questa esperienza, al Trattato di Maastricht e all'istituzione del *mediateur* europeo del 1995.

A questo proposito credo che le considerazioni svolte un momento fa dal senatore Pellegrino possano avere attinenza anche riguardo al diritto ammini-

761

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI

strativo e al rapporto fra i cittadini e la pubblica amministrazione: non sempre la tensione fra i diritti dei cittadini, le loro aspettative, i loro interessi e la pubblica amministrazione devono avere una ricaduta, un risoltivo di carattere giurisdizionale, perché anche sotto questo profilo si può determinare, nella giurisdizione amministrativa, un'implosione per il ricorso che si viene a determinare.

Pensiamo quindi, sulla base delle esperienze regionali e di quelle dedotte anche dalla comparazione con gli altri paesi dell'Europa (Francia, Spagna, Gran Bretagna e paesi scandinavi), che sia importante e utile inserire anche nella nostra Costituzione la previsione dell'istituto del difensore civico come forma di tutela dei diritti non giurisdizionali dei cittadini.

Da questo punto di vista, l'elaborato di un progetto di legge che noi abbiamo a suo tempo presentato e che è allegato alla documentazione presentata ne traccia le caratteristiche: un magistrato di persuasione, dotato più di *auctoritas* che di poteri coattivi, un difensore civico che intervenga nei confronti della pubblica amministrazione a difesa del cittadino e dia sollecitazione e impulso al miglioramento delle *performance* di comportamento della pubblica amministrazione.

Credo che la questione che si pone con riguardo alla pubblica amministrazione trovi peraltro nel nostro tempo anche delle similitudini e delle analogie: mi riferisco alle esigenze per esempio di comitati etici nel mondo della sanità, alle esigenze di Costituzione alle quali il Parlamento già in parte ha provveduto (penso alle autorità amministrative indipendenti o alle autorità pubbliche indipendenti). Pur avendo caratteristiche diverse, la stessa istituzione del giudice di pace mi pare corrisponda ad una domanda di risoluzione non giurisdizionale di tensioni e di conflitti che in una società complessa si vengono a determinare.

Per questo insieme di ragioni, pur valutando con grande attenzione e interesse la prospettiva di una legge nazionale del Parlamento istitutiva del difensore civico, riteniamo che un accoglimento in

Costituzione di una previsione come questa darebbe diverso profilo, diversa autorevolezza e diversa certezza anche di riferimento.

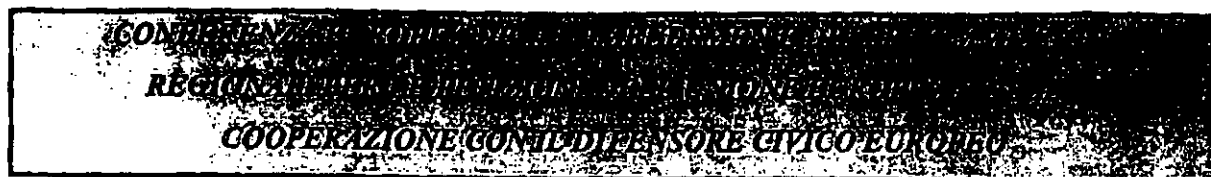
Mi consenta, presidente, un'ultima breve annotazione. Riteniamo che sia stata individuata in modo assai pertinente ed appropriato presso il Comitato sistema delle garanzie la configurazione di questa audizione e quindi anche dell'eventuale discussione attorno a questo tema, pur non trascurando e non dimenticando che il riferimento alla pubblica amministrazione è nel titolo III, pur sapendo che a questo riguardo proprio il titolo III e la formulazione contenuta nell'articolo 97 probabilmente esigerebbero una diversa esplicitazione, in particolare l'esplicitazione che i valori di buon andamento e di imparzialità devono essere riferiti sostanzialmente alla tutela dei diritti dei cittadini, oltre che all'amministrazione in quanto tale. Credo che un problema di questo genere debba e possa essere affrontato nell'ambito del coordinamento in sede di Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, alla luce degli impulsi che dai due Comitati potranno venire.

La ringrazio molto, presidente. Vorrei far presente che sono con me il dottor Di Mauro, difensore civico della regione Lazio, la dottoressa Vacchina, difensore civico della regione Val d'Aosta, il dottor Barbeta, difensore civico della regione Lombardia, il dottor Fantappiè, difensore civico della regione Toscana.

PRESIDENTE. La ringrazio molto; la ringrazio due volte perché lei mi consente di rimediare ad un'omissione, quella di dare il benvenuto singolarmente ai membri della delegazione.

Detto questo, do la parola al senatore Russo che desidera porre ancora una domanda.

GIOVANNI RUSSO. Vorrei rivolgere una domanda ai rappresentanti delle associazioni della magistratura amministrativa. Una delle ipotesi all'esame del Comitato, come è già stato ricordato, è



Firenze, 11 e 12 novembre 1999

Intervento del Difensore Civico del Veneto: «Sussidiarietà e adeguatezza, requisiti per un ordinamento democratico e per dare effettività ed efficacia alla difesa civica».

La «persona» e lo «Stato»: è una polarità che nella lunga storia delle società e delle organizzazioni statali ha avuto diverse (talvolta opposte) performances.

Ebbene, come si sviluppa tale «polarità» nel momento in cui - con l'Europa, con la costruzione delle istituzioni comunitarie, con l'attuazione della cittadinanza europea, con la trasmigrazione di compiti e sovranità dagli Stati nazionali all'U.E., - le istanze e i rischi di sovraordinazione si accentuano??

E' un problema che si pone in relazione ai processi di rappresentanza e di decisione in ambito comunitario (il cosiddetto «deficit democratico» forse in fase di acutizzazione ed estensione nell'ipotesi dell'allargamento dell'U.E. a nuovi Paesi); ma è un problema che si pone anche in relazione alle condizioni e alle circostanze in cui la democrazia e i suoi valori si materializzano e si concretizzano nella domanda di effettività, di efficacia e di soddisfazione dei diritti proclamati; cioè si pone anche nell'ambito di quella domanda di giustizia che può essere esercitata nelle forme non giurisdizionali di tutela, che costituiscono l'humus e lo specifico in cui operano i difensori civici.

— Io credo che la strada per valorizzare quella polarità, per far percepire che alla base dello Stato e delle istituzioni c'è il cittadino, per fugare il timore che le istituzioni europee siano il luogo di un comando tecnocratico - anziché la casa dei cittadini europei - (che la strada) sia quella di interpretare e di praticare con rigore e coerenza quei principi che proprio con la realizzazione dell'Europa Comunitaria si sono confermati e consolidati nelle scelte della politica, nelle culture e nel diritto dei singoli Paesi.

Mi riferisco ai principi (criteri e requisiti) della sussidiarietà, della adeguatezza, dell'efficacia e dell'effettività, che debbono caratterizzare il ruolo delle singole istituzioni pubbliche nell'esercizio delle loro funzioni di decisione sia alla fase ascendente che alla fase discendente del processo.

Ebbene, possiamo dire che gli esiti della costruzione della casa europea siano adeguati, soddisfacenti, rispondenti appieno a quegli obiettivi? E quale specifica riflessione possiamo proporre noi - difensori civici regionali - a tal riguardo, dal punto di vista e di esperienza che ci caratterizza: cioè quello (quasi «terminale»), in cui la norma si materializza e si evidenzia nella sua effettività, nella sua efficacia, nella sua capacità di rispondere ad un bisogno, di realizzare un diritto, di produrre - con la soddisfazione - anche un consenso di partecipazione consapevole??

Ebbene, io credo che a tale riguardo vi siano molte riflessioni da svolgere, iniziative da assumere, riforme da produrre.

E ve ne è a maggior ragione per l'istituto della difesa civica, che è la più recente e meno consolidata delle istituzioni pubbliche entro gli Stati nazionali ed entro le istituzioni comunitarie.

Ci sono infatti per la nostra istituzione regole e prassi da consolidare, diffondere, da perfezionare; norme e principi da inaugurare. Del resto mi pare questa l'occasione e la circostanza più significativa per fare bilanci e analisi, per rilanciare proposte e suggestioni.

Senza dubbio, a tale riguardo la posizione visibilmente più critica ed esposta spetta all'Italia rispetto agli altri paesi europei. Per tante ragioni:

- Siamo rimasti 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.
- 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.
- Eppure, nonostante i diffusi ed incisivi processi di riforme amministrative di questi anni, i parametri di rendimento e di efficacia sia delle Pubbliche Amministrazioni che della giustizia amministrativa non sono soddisfacenti; 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.
- Del resto in questi anni - al di fuori di ogni previsione costituzionale e in assenza di un quadro normativo di riferimento omogeneo, coerente e chiaro - sono sorte le Autorità Amministrative Indipendenti (AAI). 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.

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 speranza 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 la 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.

Mi intrattengo solo su alcuni aspetti di tale proposta che mi sembrano più rilevanti per l'evidenziazione della logica che presiede a quel testo e che condiziona alcune sue formulazioni; quelle sulle quali peraltro sono state espresse anche 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. E' pure vero che la costituzionalizzazione dell'istituto sarebbe la soluzione ottimale, ma io credo che - anche in assenza di ciò - una legge di principi, rispettosa delle autonomie sia utile: darà al Mediatore Europeo un interlocutore nazionale (come è negli altri Paesi); consentirà di avere un unico interlocutore per le Amministrazioni centrali dello Stato; definirà un plafond essenziale e certo di funzioni e prerogative per il Difensore Civico, e per i cittadini un plafond omogeneo di istituti di avvalimento.

- Il secondo 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 terzo 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; ma anche della adeguatezza degli strumenti e della efficacia dei risultati.
- Cosicché (siamo al quarto 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 non rimanga solo un annuncio paradossale; ma diventi l'effettivo e fortunato esito di chi, arrivando dopo, fa tesoro dell'esperienza altrui!

Affinchè ciò avvenga è necessario affrontare con chiarezza e con coerenza logica anche il problema dei rapporti fra legge nazionale ed istanze di autonomia regionale e locale. Su ciò sono state recentemente rieditate valutazioni di lesa autonomia da parte delle Regioni a proposito del rapporto fra difensore civico nazionale e difensore civico regionale e locale. 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. Ritengo infatti che il principio di sussidiarietà debba essere assunto contestualmente al principio di adeguatezza se vogliamo dare all'azione amministrativa e anche all'azione di tutela efficacia ed effettività. Del resto mi pare sia questo l'impianto di una delle più importanti riforme amministrative di questi anni nel nostro Paese (L. 59/97); ma anche l'impostazione che sta alla base delle istituzioni comunitarie e del loro rapporto con la legislazione e la sovranità degli Stati membri.

Naturalmente la proposta di legge contiene anche altri elementi qualificanti che la rendono opportuna e necessaria. Rilevanti sono ad esempio le questioni relative alle prerogative del

Difensore Civico: a tal riguardo nella proposta di legge sono state 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.

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 su cui vale la pena esprimere consenso e spendere iniziativa affinché appartenga al più presto all'ordinamento legislativo del nostro Paese.

E' questa la ragione per cui ritengo possa uscire anche oggi dai lavori di questa nostra Conferenza un appello al Parlamento e al Governo Italiano, affinché anche l'Italia abbia una legge di principio in materia di difesa civica tale da consentire contestualmente da un lato di dare al Mediateur e alle Istituzioni Comunitarie un sistema rappresentativo di riferimento; e dall'altro lato di mettere a disposizione di tutti i cittadini un sistema di tutela in grado di soddisfare la domanda di cittadinanza, che si esprime e si organizza a livello locale regionale nazionale e comunitario.

Lucio Strumendo

**Programma del corso su:
«Diritti dei cittadini e Pubblica Amministrazione
La difesa civica Istituzionale»
Anno accademico 1999/2000**

- 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.

Il Difensore Civico**Interventi e Pubblicazioni:**

- Note al 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

Stefano Piazza

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

*Prefazione di
Lucio Strumendo*

CLEUP Editrice — Padova

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

INDICE

Presentazione (*Giacomo Panteghini*)..... pag. 5

RELAZIONI

San'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

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

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

VII

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 civici regionali	» 225
Articoli 16 e 17 (co. 39 e 45) della legge 127/97	» 242
Indicazione bibliografica essenziale sul Difensore Civico	» 245

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



Edizioni Scientifiche Italiane

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 CAPALOTTA, 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

INDICE

NINO OLIVETTI RASON - LUCIO STRUMENDO

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 WAHLSTRÖM

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

VIKTOR PICKL

Le funzioni dell'Ombudsman in Europa » 31

WERVER PALLA

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

CARLO FALCOT 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

VI

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

VII

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