

**REGIONE DEL VENETO**

IL DIFENSORE CIVICO

RELAZIONE SULL'ATTIVITA' DELL'UFFICIO PER L'ANNO 2000
Prima Stesura
(art. 13 - L.R. 06.06.1988, n. 28)**1. CONSIDERAZIONI PRELIMINARI SULLO SVOLGIMENTO DEL QUADRO
NORMATIVO IN MATERIA DI DIFESA CIVICA.**

Rispetto a quanto più diffusamente descritto nella relazione 1999 non si è registrato nel corso di questo anno alcun particolare avanzamento sul piano legislativo.

La proposta di legge "Norma in materia di difesa civica" (Testo Unificato approvato dalla Prima Commissione Affari Costituzionali della Camera il 15.9.1998) è ancora bloccata in Parlamento, mancando il parere della Commissione Bilancio, ma più sostanzialmente mancando l'adesione di sostegno del Governo.

Vi è fondato motivo di ritenere che la proposta di legge non raggiunga il risultato dell'approvazione nel corso di questa legislatura.

Frattanto invece ha avuto luogo l'approvazione della "Legge di Semplificazione 1999" (Legge 24.11.2000, n. 340), che accoglie all'articolo 15 l'indicazione di una funzione positiva del Difensore civico nel procedimento di accesso agli atti (modifica dell'art. 25 - IV° comma della legge 241/90).

A tale riguardo l'Ufficio ha ritenuto di produrre una nota di interpretazione, a firma dei collaboratori Dott. De Conti e Avv. Magris, che si allega in appendice di seguito al citato art. 15 della "Legge di Semplificazione 1999" (all. 6bis).

Per la verità ci si attendeva che in quel medesimo contesto legislativo fosse accolto anche un emendamento, predisposto e presentato dal Coordinamento dei Difensori civici regionali e che avrebbe contribuito a dare un più preciso e qualificante ruolo al Difensore civico nel contesto del procedimento amministrativo e nell'ipotesi di ricorso nei confronti di esso.

Purtroppo l'emendamento (che negli allegati porta il titolo di "art. 13 bis"- all. 7) non è stato accolto né in quella sede né nell'ambito dell'iter di approvazione della legge 205/2000 sul processo amministrativo.

E' anche con riferimento a questa carenza di prospettive a breve e medio termine sul fronte della legislazione nazionale di riforma della difesa civica che il Coordinamento dei Difensori civici regionali ha avviato una nuova importante ed aggiornata riflessione sul ruolo della Difesa civica nel contesto della revisione e qualificazione degli Statuti della Regione.

Come è noto dopo l'approvazione della legge costituzionale 1/2000, l'elezione diretta del Presidente della Regione e l'avvio della settima legislatura regionale si è posta all'ordine del giorno l'elaborazione ed approvazione dei nuovi statuti regionali.

In questo contesto, richiamandosi ai criteri di sussidiarietà e alla esigenza di una forte caratterizzazione federalista degli statuti, il Coordinamento dei Difensori civici regionali ha ritenuto di dover esprimere alcune riflessioni al fine di dare una più certa e qualificata caratterizzazione all'istituto del difensore civico entro il quadro costituzionale e legislativo delle singole regioni.

Le motivazioni di carattere costituzionale, politico ed etico, che stanno alla base della proposta sono contenute nel documento allegato che è già stato presentato e portato alla conoscenza degli organi rappresentativi delle Regioni (All.12).

Ritengo che - in attesa che la nuova legislatura parlamentare riproponga le condizioni per valutare se e come rilanciare le ragioni per una disciplina costituzionale e legislativa di principio a livello nazionale per la difesa civica - si debba operare principalmente per fare crescere una cultura, una legislazione ed una organizzazione della difesa civica nell'ambito della specificità regionale.

In questo contesto ritengo debbano essere esaminati e valorizzati anche i rapporti in materia di difesa civica con gli Enti Locali, sia laddove è stato istituito il Difensore civico locale, sia laddove (ed è il caso prevalente) non si sia dato luogo all'approvazione dell'Istituto ai sensi dell'art. 11 del T.U. in materia di Enti locali (D.Lgs. 267/2000).

Rimangono inalterate le considerazioni, più volte richiamate nelle relazioni degli anni pregressi in ordine ai limiti che gravano sull'attività della difesa civica regionale a causa di una legislazione episodica, disorganica, come testimoniano fra le altre le norme recate dalla legge 127/1997 (art. 17 comma 45 - poteri sostitutivi).

Pur in questo contesto, nel corso del 2000 l'istituto di difesa civica nel Veneto si è accreditato come entità di riferimento presso i cittadini veneti, si è consolidato nel riconoscimento degli apparati delle amministrazioni regionali, locali e statali; sotto il profilo organizzativo si è rafforzato; ed oggi, a distanza di un quinquennio dalla sua istituzione, rappresenta una istanza caratterizzata e consolidata.

Ne sono testimonianza, oltre che i dati statistici che verranno successivamente descritti, una serie di iniziative ed atti amministrativi che ne definiscono il riconoscimento.

Mi riferisco alla attivazione delle Commissioni Miste Conciliative presso le Aziende Sanitarie e ospedaliere del Veneto (quasi tutte - tranne l'Azienda Socio-Sanitaria n. 20 di Verona - costituite ed insediate, per cui si pone l'obiettivo di coordinarne l'attività tramite un primo incontro con i Presidenti designati), alle Convenzioni realizzate con l'Istituto di Medicina Legale di Padova, con gli U.R.I. del Veneto (Uffici Regionali per l'Informazione) e con l'INAIL; all'attivazione di un insegnamento della disciplina di difesa civica nel Corso di studi della Scuola di Specializzazione in Teoria e Tecnica dei Diritti Umani presso l'Università di Padova, alla presenza del Difensore civico nel Comitato Regionale di Bioetica.

2. PARTECIPAZIONI AD ATTIVITÀ ISTITUZIONALI E CULTURALI

Anche nel corso del 2000 è proseguita la partecipazione del Difensore civico nelle sedi e nelle occasioni di promozione e di rappresentanza della difesa civica.

In particolare l'impegno è stato orientato nell'ambito del Coordinamento nazionale dei Difensori civici regionali, nell'ambito dell'E.O.I. (Istituto Europeo dell'Ombudsman, a cui il Difensore civico del Veneto partecipa come membro del Consiglio Direttivo), nell'ambito dell'I.O.I. (Istituto Internazionale Ombudsman), nell'ambito delle attività del Coordinamento Regionale dei Difensori civici locali e nell'ambito dell'insegnamento presso la Scuola di specializzazione in teoria e tecnica dei Diritti Umani dell'Università di Padova

Per tali titoli, ma più in generale nella qualità di Difensore civico della Regione Veneto, si è esplicitata la partecipazione a conferenze-convegni in qualità di relatore.

Tra la fine del 1999 e l'inizio del 2000 si è dato luogo ad una importante e proficua iniziativa di informazione e di pubblicizzazione sulla presenza e sulle funzioni della difesa civica regionale.

Gli esiti sono stati incoraggianti; per cui si consiglia di riprendere, anche con modalità differenziate, tali iniziative promozionali, a maggior ragione nell'ipotesi di un trasferimento degli uffici a Mestre.

3. CONSIDERAZIONI IN ORDINE ALLE RILEVAZIONI STATISTICHE SULL'ATTIVITÀ DEL 2000

Ho ritenuto di limitare, nel contesto di questa I^a stesura del Rapporto, l'elaborazione statistica solo ad alcuni parametri di riferimento, essenziali per dare la comprensione riassuntiva dell'attività.

Per il vero il programma informatico di archiviazione e gestione dei dati può consentire svolgimenti più articolati e particolareggiati, soprattutto se vi sarà cura di operare l'inserimento dei dati informativi con completezza ed accuratezza. Fino ad ora, tenuto conto sia dell'avvio recente del software di gestione nonché del carattere informale che talvolta assume lo svolgimento dell'istanza, ciò è avvenuto solo parzialmente; per cui sia le eventuali rilevazioni di ordine sociologico sia le descrizioni sulle performances e sui rendimenti delle pubbliche amministrazioni sono approssimate e carenti.

Ciò che emerge dalla lettura dei dati sono le seguenti sintetiche considerazioni:

a) *Dati complessivi*

Vi è rispetto al 1999 un incremento delle istanze presentate (+28,83%) e trattate (+45,76%). E' un trend che si sviluppa con continuità sin dal 1995. Sia il riscontro sui periodi in cui si registra il miglior incremento sia la verifica sulla natura (qualità, complessità, pertinenza) delle istanze induce a ritenere come sia decisiva l'iniziativa di informazione sull'esistenza, sull'attività e sulle prestazioni rese dall'Ufficio di difesa civica.

b) *Aree di provenienza*

La scheda relativa alle aree geografiche di provenienza degli istanti, conferma la prevalenza delle province di Venezia e Padova. A fondamento di tale esito stanno plausibilmente due ragioni: sono le province più limitrofe alla sede dell'Ufficio; e sono le province in cui operano altri Difensori Civici, Comunali e Provinciali; di talchè - anziché prodursi una azione riduttiva - si determina una azione sinergica. In ogni caso i dati rilevati riconfermano l'opportunità di rilanciare con forza e mezzi il decentramento del servizio, come previsto dall'art. 2 e 14 della L.R. 28/88, come avviato con la D.G.R. n. 3961 del 03/11/1998, che prevede una azione di collaborazione con gli Uffici Regionali per l'Informazione; e come si è per un breve periodo realizzato attraverso l'Ufficio decentrato in telelavoro di Vittorio Veneto (TV).

c) *Materie*

Continuano a prevalere sulle altre le richieste di intervento su questioni che attengono al diritto e agli interessi di edificazione (urbanistica, ambiente, opere pubbliche), al settore socio-sanitario e alle relative prestazioni. Non vi è meraviglia in ciò, essendo queste le materie su cui più vivo e concreto è l'interesse dei cittadini ma anche più aperta e suscettibile di discrezionalità l'azione amministrativa degli Enti preposti. Rilevante e crescente è anche il numero di istanti interessati ai temi del lavoro, della previdenza e del complesso universo delle tasse, tributi etc., per i quali si attende al più presto l'avvio dell'attività del Garante del contribuente (L 212/2000).

Il numero sostanzialmente modesto di richieste relative agli Istituti di partecipazione (n. 58, pari al 6,9%) va integrato con la considerazione che spesso, assieme ad una questione di merito, vi è sottintesa anche una segnalazione relativa alla violazione dei diritti di partecipazione, trasparenza o accesso.

d) Enti di riferimento

Proprio per le ragioni appena sopraelencate (il contenzioso si determina più frequentemente attorno alle materie relative alle prestazioni alla persona ed agli interessi patrimoniali), gli enti che impegnano di più l'attività del Difensore Civico sono i Comuni e, a seguire, la Regione con le relative Aziende Sanitarie, ARPAV, etc.. Spesso le implicazioni sono interconnesse, in relazione ai fenomeni di delega o di compartecipazione al procedimento che l'azione amministrativa pone in essere.

Rilevante è stata anche in questo esercizio l'attività rivolta alle Amministrazioni periferiche dello Stato (ai sensi dell'art.16 della L.127/97) e agli Istituti di Previdenza.

e) Esiti

Corre qui l'opportunità di svolgere qualche annotazione a margine per segnalare le diverse modalità di reazione delle varie pubbliche amministrazioni all'azione del Difensore Civico. Vi è in generale un atteggiamento di attenzione, di disponibilità e di riconoscimento delle funzioni del Difensore Civico da parte degli operatori delle diverse pubbliche amministrazioni; anzi va rilevato che l'Istituto è sempre più conosciuto e legittimato ad interloquire anche quando l'amministrazione non è strettamente tenuta ai sensi di legge. Diversa invece è la valutazione in ordine ai comportamenti specifici e concreti. Va rilevato ad esempio che sono più suscettibili di buon esito le questioni che vengono affrontate nel corso del procedimento, quando cioè l'intervento del Difensore Civico può esercitarsi attraverso il dialogo, il confronto, la mediazione delle posizioni. Parimenti più efficace è l'azione allorquando ricorrano circostanze di maggiore prossimità con le amministrazioni (e perciò con gli Uffici dei Comuni, delle A.S.L. e della Regione), potendo meglio dar luogo agli incontri diretti anziché agli esiti di una interlocuzione formale ed epistolare. Ciò, per differenza, porta a considerare in sostanza una performance più positiva (confidenziale e rapida) con le amministrazioni locali e con le Regioni; più problematica e lenta con le amministrazioni dello Stato.

Queste considerazioni - assieme a quelle relative ai tempi medi di evasione delle pratiche (giorni 32,4) e a quelle relative all'esito positivo (n. 340, pari al 44% delle istanze formalizzate) - meriterebbero una attenzione di elaborazione, di analisi e di valutazione critica più attenta, sia ad iniziativa dell'Ufficio sia ad opera della Regione e del Consiglio Regionale.

Non può infatti essere sottaciuto il fatto che per nessuna delle sei relazioni presentate dal 1995 ad oggi si sia svolto un esame ed una valutazione critica da parte del Consiglio Regionale o, più appropriatamente, da parte della I^a Commissione Consiliare.

Ciò senza dubbio costituisce un limite, quantomeno per l'avanzamento della consapevolezza critica e per la progressiva correzione delle strategie nella conduzione dell'Ufficio.

f) Esempificazioni

A titolo di mera esemplificazione anche quest'anno ho ritenuto di riportare in sintesi alcuni degli interventi svolti da parte dell'Ufficio. E' un modo per rendere più

percepibile il senso, l'utilità, le modalità e gli esiti di una istituzione, che è ancora giovane ma già rivela le ragioni di un suo ben stare in una Regione avanzata e moderna e in una società di democrazia matura.

3 A - SCHEDE DI RILEVAZIONE STATISTICA**ATTIVITÀ 2000**

	TRATTATE				CONCLUSE	
	2000	1999	Diff.	% Increm	2000	%
Pratiche formalizzate	840	652	188	+28.83	642	76.4
Pratiche formalizzate nel 1999 e concluse nel 2000	131				131	
Pratiche ex L. 127/97 art. 17 comma 45 poteri sostitutivi di cui non di competenza	26 (22)	32	-6	-18.75	4	
TOTALE PRATICHE	997	684	313	+45.76	777	77.9

CLASSIFICAZIONE PER PROVENIENZA DEGLI ISTANTI

Venezia	355	42.3%
Vicenza	111	13.2%
Belluno	37	4.4%
Rovigo	15	1.8%
Padova	125	14.9%
Verona	73	8.7%
Treviso	96	11.4%
Fuori Regione	28	3.3%
TOTALE	840	100%

CLASSIFICAZIONE PER MATERIA

Sicurezza sociale	94	11.2%
Sanità e Igiene	62	7.4%
Istruzione e Formazione Professionale	27	3.2%
Lavoro e Attività Produttive	139	16.6%
Tasse, Tributi e Sanzioni Amministrative	125	14.9%
Territorio	311	37.0%
Istituti di Partecipazione e Procedimento Amministrativo	58	6.9%
Tutela della Riservatezza	2	0.2%
Non di competenza	7	0.8%
Varie	15	1.8%
TOTALE	840	100%

CLASSIFICAZIONE PER AMMINISTRAZIONI INTERESSATE**Attività svolta nei confronti della Regione, Enti o Aziende regionali e ASL**

Regione	83
ARPAV	12
ATER	21
Aziende Sanitarie	89
TOTALE	205

Attività svolta nei confronti degli Enti Locali

Province	20
Comuni e Aziende Municipalizzate	381
Comunità Montane	1
Consorzi	8
Camere di Commercio	6
IPAB	6
TOTALE	422

Attività svolta nei confronti di amministrazioni statali periferiche

Ministeri	141
Istituti di Previdenza ed Assistenza	73
Aziende di Servizi (Poste, Ferrovie, RAI, ecc...)	28
Altri Enti (Università, Ordini Professionali, ecc...)	54
TOTALE	296

TOTALE GENERALE	923 *
------------------------	--------------

* Le istanze possono coinvolgere uno o più enti di riferimento.

DATI RELATIVI ALL'ESITO DELLE ISTANZE

	2000		1999	Diff.
Concluse positivamente	340	44.0%	235	105
Concluse negativamente	119	15.4%	86	33
Neutre	127	16.4%	95	32
Non di competenza	38	4.9%	46	-8
Altre	149	19.3%	74	75
TOTALE	773*	100%	536	

* A questo totale vanno aggiunte le 4 unità relative alle istanze inerenti la L. 127/97.

DATI RELATIVI AI TEMPI DI CONCLUSIONE DELLE PRATICHE

	2000	%	1999	% Incremento
Pratiche concluse da 1 a 10 giorni	244	29	111	24
Pratiche concluse da 11 a 30 giorni	210	25	106	23
Pratiche concluse oltre i 30 giorni	385	46	285	53
TOTALE	840	100	462	100
TEMPO MEDIO DI TRATTAZIONE PER PRATICA ANNO 2000			32,4 GIORNI	
TEMPO MEDIO DI TRATTAZIONE PER PRATICA ANNO 1999			42,8 GIORNI	

3 B - ALCUNE ESEMPLIFICAZIONI DI ISTANZE TRATTATE**L. O. (318/2000)**

L'interessato, cui la competente prefettura aveva revocato la pensione di invalidità, nonostante avesse diritto al ripristino della pensione fin dal 1999, non riusciva a veder riconosciuto il beneficio in tempi ragionevoli. A seguito dell'azione dell'ufficio presso gli uffici della prefettura e dell'Inps (ente pagatore), si è riusciti a velocizzare i tempi di trattazione ed a far avere all'interessato un anticipo in contanti prima della scadenza prevista.

M. M. ed altri (140/2000)

Gli interessati lamentavano i continui disturbi arrecati dal vicino che svolgeva attività di allevamento di animali in una zona dove non sarebbe stato possibile, in quanto zona residenziale.. A seguito di numerosi contatti con l'ufficio tecnico del comune e con i veterinari dell'Ulss, si è riusciti ad ottenere un esame più attento della questione che ha poi visto lo spostamento dell'attività di allevamento in zone più consone ed il venir meno dei fastidi per i vicini.

M. M. (134/2000)

L'interessato, che pur aveva svolto le pratiche presso l'A.C.I. per la demolizione dell'auto nel 1992, cosa effettivamente avvenuta in tale anno, si era visto recapitare l'avviso di pagamento del bollo per il 1996, in quanto preso il P.R.A. non risultava cancellata l'auto di sua proprietà. Dopo vari contatti con gli uffici competenti, è risultato che l'A.C.I. aveva "dimenticato" la pratica ed, a seguito del riconoscimento dell'errore, l'addebito fiscale è stato annullato e l'auto è stata cancellata dal registro con decorrenza 1992.

M. P. (360/2000)

L'interessato, in pensione da parecchi anni, non aveva ancora ricevuto la pensione definitiva dall'INPAP, né le differenze economiche con il trattamento provvisorio in godimento. A seguito dell'intervento dell'ufficio è stato prontamente corrisposto il dovuto, ammontante a diversi milioni di lire.

P. M. (126/2000)

L'interessato, la cui abitazione non è collegata alla condotta fognaria comunale, si è visto comunque richiedere dal comune il canone per il servizio di smaltimento, in quanto considerato "allacciabile". In realtà, l'istante, per effettuare l'allacciamento, avrebbe dovuto svolgere i relativi lavori anche sulla strada di proprietà comunale e non solamente fino al