

ATTI PARLAMENTARI

XIV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. CXXVIII
n. 3/15

RELAZIONE

SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL DIFENSORE CIVICO
DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA

(ANNO 2003)

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

Presentata dal difensore civico della Regionale Emilia-Romagna

Trasmessa alla Presidenza il 30 marzo 2004

PAGINA BIANCA

RELAZIONE
SULL'ATTIVITA' SVOLTA DAL DIFENSORE CIVICO REGIONALE
NELL'ANNO 2003
(art.11 della L.R. 16 dicembre 2003, n. 25)

SOMMARIO: 1. La relazione annuale. Le competenze del difensore civico. 2. L'attività di difesa civica complessivamente espletata nel 2003. 3. L'attività di difesa civica espletata nei confronti dell'amministrazione regionale. 3.1. Generalità. 3.2. Casi significativi. 4. La nuova legge sul difensore civico. 4.1. L'indennità di funzione. 4.2. Autonomia e indipendenza del difensore civico. 4.3. La sede 5 L'attività di difesa civica nei confronti delle amministrazioni locali. 5.1. Il rapporto convenzionale. Irrelevanza dell'art. 11 del TUEL. 5.2. La difesa civica nei confronti dei comuni non convenzionati. Prassi e problematica. 6. Pluralità di competenze e discipline non concordanti. 6.1. Richieste di componenti assemblee elettive locali. 6.2. Questioni attinenti a rapporto di lavoro pubblico. 7. Interventi *extra ordinem* 8. La difesa civica nei confronti delle amministrazioni statali aventi sede in regione. 9. Conclusioni.

1. La relazione annuale. Le competenze del difensore civico.

L'art. 11 della legge regionale 16 dicembre 2003, n. 25 pone a carico del difensore civico regionale l'onere di presentare entro il 31 marzo di ogni anno al Presidente del Consiglio regionale e al Presidente della Giunta regionale una relazione sull'attività svolta, corredata da osservazioni e proposte. Il Presidente del Consiglio regionale è tenuto a sua volta a trasmettere la relazione ai consiglieri regionali e ai rappresentanti degli enti, istituti, consorzi, agenzie e aziende dipendenti o sottoposti a vigilanza o controllo regionale, ai rappresentanti delle aziende unità sanitarie locali e ospedaliere, ai concessionari o gestori di servizi pubblici regionali e, infine, ai rappresentanti degli enti locali che, sulla base di un rapporto regolato convenzionalmente, abbiano deciso di avvalersi della difesa civica regionale: nel caso in cui la relazione riguardi interventi sugli enti, aziende e istituti medesimi, costituenti il complesso delle pubbliche amministrazioni e dei pubblici servizi regionali e locali su cui il difensore civico espleta la sua funzione (art. 2). Ai sindaci dei comuni convenzionati, come richiesto dalle norme locali sulla difesa civica o dalle convenzioni, vengono peraltro inviate direttamente specifiche relazioni sull'attività svolta nei confronti di ciascun ente.

La tutela dei cittadini nei confronti dell'amministrazione regionale e locale è stata quindi estesa, fino all'istituzione del difensore civico nazionale, a norma dell'art. 16 della legge 15 maggio 1997, n. 127, nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato, con le medesime funzioni di richieste, di proposta, di sollecitazione e di informazione che il rispettivo ordinamento regionale gli attribuisce nei confronti delle strutture regionali, limitatamente all'ambito territoriale di competenza del difensore civico regionale, con esclusione delle amministrazioni che operano nei settori della difesa, della sicurezza pubblica e della giustizia. Sull'attività svolta nell'anno precedente il difensore civico è tenuto a presentare una relazione ai presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati nello stesso termine del 31 marzo.

A questo nucleo che si può definire proprio di funzioni della difesa civica ne sono state aggiunte le seguenti *extra ordinem*: a) il controllo eventuale previsto dal tuttora vigente art. 127 del TUEL; b) poteri sostitutivi per omissione o ritardo di atti obbligatori da parte di enti locali (art. 136 TUEL); c) la facoltà a costituirsi parte civile, ai sensi dell'art. 36 della legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate 5 febbraio 1992, n. 104, ove si proceda per i reati di cui agli articoli 527 (*atti osceni*) e 628 (*rapina*), nonché per i delitti non colposi contro la persona, di cui al titolo XII del codice penale, e per i reati di cui alla legge 20 febbraio 1958, n. 75, concernente lo sfruttamento della prostituzione, qualora l'offesa sia una persona handicappata.

Come è noto, non ho partecipato all'attività di difesa civica sulla quale relaziono. Poiché la legge prescrive che la relazione sia corredata da osservazioni e proposte, mi sono trovato di fronte all'alternativa di trasmettere semplicemente i dati ricevuti ovvero di commentarli e fare proposte, e ho ritenuto conforme al dettato legislativo la seconda scelta.

2. L'attività di difesa civica complessivamente espletata nel 2003.

Gli interventi complessivamente espletati nel 2003 nell'esercizio di tutte le competenze richiamate nel precedente paragrafo sono stati **1406**. Di essi, secondo la classificazione che è stata data, 4 sono stati avviati d'ufficio: uno nei confronti di AUSL (descritto tra i casi significativi nel paragrafo 3.2), uno ha ad oggetto una proposta di collaborazione avanzata dall'Ordine dei commercialisti di Bologna, e 2 nei confronti dell'ACER della Provincia di Bologna (uno dei quali descritto tra i casi significativi nel paragrafo 3.2).

Rispetto ai complessivi 1406 interventi **1362** sono ripartiti come segue tra le province: Bologna, 725, Ferrara, 44, Forlì-Cesena 6, Modena 25, Parma 18, Piacenza 12, Ravenna 515, Rimini 5. Le rimanenti **44** richieste sono pervenute da cittadini residenti in altre regioni e concernenti questioni nei confronti di amministrazioni ed enti non aventi sede nella Regione Emilia-Romagna

I procedimenti definiti sono stati **1202** ed hanno avuto i seguenti esiti:

Positivo	722
• La P.A. ha accolto la tesi del Difensore Civico	23
• La P.A. ha collaborato	186
• La P.A. ha fornito le informazioni e i chiarimenti richiesti dal cittadino	513

Negativo	177
• Per infondatezza del reclamo	78
• Per dissenso non motivato	10
• Per mancata collaborazione	21
• Rinuncia della richiesta da parte degli interessati	68

► La semplice osservazione statistica di questa tabella metterebbe in evidenza l'obiettività dell'ufficio, col numero di reclami ritenuti infondati e delle rinunce da parte degli interessati, almeno in gran parte indotte dall'opera di convincimento esercitato dall'ufficio, cui corrisponde un disinteresse in misura non accettabile delle amministrazioni.

Archiviato	303
• Per inammissibilità del reclamo	23
• Per incompetenza e conseguente trasmissione al difensore civico competente o ad altra autorità	55
• Per reclami attinenti a questioni private	203
• Per reclami attinenti a rapporti di lavoro pubblico (incompetenza del difensore civico)	22

3. L'attività di difesa civica nei confronti dell'Amministrazione regionale.

3.1. Generalità

I procedimenti aperti nei confronti dell'amministrazione regionale in senso lato (regione, enti regionali e AUSL), nel 2003, sono stati solo **201** a fronte dei **711** procedimenti riguardanti gli enti locali e dei **195** procedimenti aperti nei confronti di amministrazioni periferiche statali. I restanti **299** procedimenti riguardano nella quasi totalità (**208**) questioni private, assolutamente al di fuori della competenza del difensore civico; ovvero reclami rientranti nella competenza di altro difensore civico e di altre autorità (**61**); reclami relativi a rapporti di lavoro pubblico (**27**), su cui parimenti il difensore civico non è (o non sarebbe sempre) competente; e, infine, **3** richieste di controllo sostitutivo, di cui s'è riferito nel precedente paragrafo 2.1.

Questi dati evidenziano un problema riguardante il nucleo originario della competenza del difensore civico, istituito per tutelare i cittadini nei confronti dell'amministrazione regionale, sia pure estensivamente intesa, in quanto il difensore civico aveva competenza, in base alle due precedenti leggi del 1984 e del 1995, in merito alle funzioni delegate dalla regione agli enti locali. La riforma del 1977, col dpr 616, ma soprattutto la recente riforma costituzionale del titolo V della parte seconda della Costituzione, ispirate al criterio di collocare le funzioni amministrative il più

vicino possibile al cittadino, evidentemente pongono il problema (mi pare avvertito dalla recentissima legge regionale sul difensore civico n. 25 del 2003, sebbene questa manchi di dare soluzioni) di un ripensamento o della conversione della difesa civica nei confronti dell'amministrazione regionale. Ignoro quanta consapevolezza vi sia di questo problema ai vari livelli istituzionali, scientifici e operativi. Mi limito per ora alla semplice sua segnalazione.

I **201** procedimenti posti in essere nei confronti dell'amministrazione regionale, di enti, istituti, consorzi ed aziende dipendenti o sottoposti a vigilanza o controllo, nella suddivisione per materie hanno interessato particolarmente la sanità **63**; l'edilizia residenziale **42**; i tributi e le tasse **16**; l'ambiente e i consorzi di bonifica **14**; il diritto allo studio **9**. Sono solo **7** i procedimenti relativi al diritto d'accesso.

3.2. Casi significativi

I funzionari dell'ufficio, che ringrazio calorosamente, seguendo la prassi, hanno segnalato e descritto i seguenti casi più significativi. Mi risulta che anche a livello di coordinamento nazionale dei difensori civici regionali si sta discutendo attorno alla forma-tipo delle relazioni annuali ed è mia sensazione che lo schema costituito dalla descrizione di alcuni casi è un'impostazione da superare. Ma, nel frattempo, riporto ali casi.

REGIONE EMILIA-ROMAGNA SETTORE TRIBUTI

FASCICOLO 174

Un automobilista richiedeva l'intervento urgente dell'ufficio al fine di vedersi annullare, da parte del Settore Tributi della Regione una cartella di pagamento relativa ad un omesso versamento della tassa automobilistica per il periodo agosto 1999 - luglio 2000. L'interessato riferiva di avere già versato la tassa in contestazione e l'urgenza dell'intervento richiesto era motivata dall'imminente scadenza dei termini della cartella per la quale, per altro, aveva presentato istanza di annullamento direttamente al competente Settore regionale.

In accoglimento della richiesta, supportata dalla documentazione necessaria, l'ufficio interpellava telefonicamente il Settore Tributi regionale, il quale rispondeva celermente confermando che avrebbe proceduto allo sgravio della tassa automobilistica in questione, avendo verificato la regolarità del versamento a suo tempo effettuato dall'interessato.

REGIONE EMILIA-ROMAGNA SETTORE TRIBUTI

FASCICOLO 25

Il Difensore civico ha ritenuto opportuno portare all'attenzione dei Presidenti del Consiglio e della Giunta regionale una questione sulla quale riteneva opportuna una riflessione da parte degli Organi regionali.

La Legge n. 342 del 2000, ha stabilito l'esenzione dal bollo sia per i veicoli costruiti da almeno trent'anni (art. 63, 1° comma), e sia anche per i veicoli di particolare interesse storico e collezionistico individuati, con propria determinazione, dall'Automotoclub storico italiano e dalla Federazione motociclistica italiana, per i quali il termine è ridotto a venti anni (art. 63, 2° e 3° comma).

Per questi ultimi veicoli è sorto un problema applicativo che preclude ai soggetti interessati il beneficio della predetta esenzione.

Difatti, i citati Enti associativi - deputati, dalla predetta legge, a certificare il requisito concernente l'interesse storico e collezionistico dei veicoli - hanno trasmesso agli archivi fiscali gli estremi dei soli veicoli di proprietà dei loro soci, ritenendo esentabili dal bollo soltanto questi ultimi.

L'operato di tali Enti, correlato ad una discutibile interpretazione della legge, ha determinato un complesso dibattito che non ha sortito però soluzioni praticabili e non onerose per la fruizione dell'esenzione dal bollo.

Al riguardo si è allegata la nota del Settore Tributi della Regione Emilia-Romagna circa l'interpretazione della norma in questione, e le osservazioni in essa contenute, se per un verso motivano e legittimano l'operato dell'Amministrazione regionale, per l'altro evidenziano la sostanziale impraticabilità di accesso al beneficio della esenzione dal bollo, stante l'onerosità dell'operazione medesima.

Gli interessati, infatti, per ottenere la valutazione dei veicoli dovrebbero associarsi ai predetti Enti, con conseguenti oneri finanziari.

La complessità di tale situazione, che indubbiamente penalizza i cittadini interessati, nonché la sua sostanziale iniquità, hanno portato la Regione Lombardia a estendere il beneficio dell'esenzione dal bollo anche ai veicoli con un'anzianità di venti anni, indipendentemente dal modello.

Il Difensore civico ha ritenuto doveroso rappresentare le indubbe difficoltà di accesso a un beneficio che non dovrebbe essere vanificato dalla onerosità e dalla complessità dei relativi atti, affinché le Autorità regionali valutassero l'opportunità di adottare provvedimenti adeguati al fine di rendere possibile agli interessati la fruizione delle agevolazioni previste dalle legge n. 342/2000.

REGIONE EMILIA ROMAGNA - DIREZIONE GENERALE SANITA' E POLITICHE SOCIALI - SERVIZIO PIANIFICAZIONE E SVILUPPO DEI SERVIZI SOCIALI

FASCICOLO 229

Un signore lamentava l'esclusione dall'erogazione del contributo per l'acquisto di un autoveicolo a servizio di un disabile, ex L.R. n. 29/1997, comunicatagli con nota del Comune di Castel Maggiore, in applicazione delle disposizioni emanate dal Servizio Pianificazione e Sviluppo dei Servizi Sociali.

L'interessato, in seguito alla presentazione della relativa domanda in data 12.04.2001, risultava al n. 193 della graduatoria. Per ragioni di insufficienza delle risorse disponibili, nel 2002 erano erogati i contributi ai beneficiari inseriti in graduatoria 2001, sino alla posizione n. 177, i restanti (dal 178 al 219, tra i quali il reclamante) venivano automaticamente inseriti per la valutazione dell'anno 2002, in applicazione delle disposizioni contenute nell'allegato C, della deliberazione di Giunta regionale n. 778/1998.

Con deliberazione di Giunta regionale n. 2720 del 30.12.2002, richiamata nella determinazione del Servizio regionale competente, prot. n. SOC/03/12257, veniva approvata la graduatoria 2002 degli aventi diritto, disponendo l'erogazione del contributo, per i medesimi motivi sopra evidenziati, per le richieste contrassegnate dal n. 1 al n. 184. Nel provvedimento citato, al punto c) del deliberato, si dava atto che "le richieste contrassegnate dal n. 185 al n. 279 dell'allegato A concorreranno alla formulazione della graduatoria per il prossimo anno 2003 così come previsto al punto 6 dell'allegato C della deliberazione n. 778/98, in rapporto alle disponibilità finanziarie recate sul corrispondente capitolo del bilancio per l'esercizio finanziario 2003".

Verificato che nel citato allegato A l'interessato era indicato al n. 220, non risultava chiaro il motivo in base al quale egli doveva essere escluso definitivamente dall'erogazione del contributo per il quale aveva presentato domanda.

Nell'allegato C alla deliberazione n. 778/98, effettivamente, al punto 6 era previsto che "le richieste già in graduatoria e non finanziate per esaurimento delle risorse disponibili partecipano, automaticamente ed unicamente, alla formulazione della graduatoria per l'anno successivo a quello di presentazione della domanda".

Su tale ultima disposizione (partecipazione automatica unicamente alla formulazione della graduatoria per l'anno successivo a quello di presentazione della domanda), il Difensore civico esprimeva forti riserve, ritenendo immotivato l'inserimento di una tale limitazione all'effettivo riconoscimento del diritto al contributo in seguito alla collocazione in posizione utile in graduatoria, poiché in tale modo a coloro che non avessero ricevuto il contributo per problemi di esaurimento

delle risorse non veniva concessa la possibilità effettiva di vedere riconosciuto il loro diritto, se non con la previsione della loro partecipazione alla graduatoria unicamente per l'anno successivo.

Si evidenziava, poi, che l'esclusione dall'erogazione del contributo, in presenza degli altri presupposti individuati dalla L.R. n. 29/97 e provvedimenti applicativi, non pareva potesse essere congruamente giustificata dalla sola insussistenza di adeguate disponibilità finanziarie, poiché la Regione avrebbe avuto, quanto meno, l'onere di dotarsi delle risorse finanziarie necessarie per la concessione del contributo.

Inoltre, si palesava la possibilità, per l'Amministrazione regionale, di provvedere all'integrazione degli stanziamenti previsti, non soltanto con i bilanci futuri, ma anche con l'assestamento o variazioni del bilancio in corso (artt. 30 e 31 L.R. n. 40/01). Tale soluzione non risultava fosse stata adottata per fare fronte alle richieste inserite in graduatoria e rimaste escluse dall'erogazione del contributo.

L'ufficio, in conclusione, prospettava due possibilità:

- con la deliberazione di Giunta regionale n. 2720 del 30.12.2002 (nella quale era scritto che la richiesta dell'interessato, collocatosi al n. 220 dell'allegato A alla deliberazione medesima, avrebbe concorso alla formulazione della graduatoria per il prossimo anno 2003) l'Amministrazione, evidentemente, aveva ritenuto di derogare al disposto di cui al punto 6 dell'allegato C della deliberazione n. 778/98;
- la prima deliberazione citata era in contrasto e contraddittoria rispetto a quest'ultima per la parte relativa alle domande presentate nell'anno 2001 e già inserite automaticamente per la valutazione ai fini della determinazione della graduatoria 2002, le quali, secondo un'interpretazione letterale del già richiamato allegato C, non avrebbero potuto concorrere anche per l'anno 2003.

Accogliendo la prima ipotesi la domanda del reclamante doveva essere inserita per la valutazione ai fini della graduatoria 2003, provvedendo contestualmente l'Amministrazione regionale a dotarsi della necessaria copertura finanziaria affinché l'interessato, e gli altri richiedenti nella sua situazione, non vedessero preclusa per la terza volta la possibilità di vedersi riconosciuta l'erogazione del contributo richiesto.

Accogliendo la seconda ipotesi, basata sull'interpretazione letterale del punto 6 dell'allegato C della deliberazione n. 778/98 (con le riserve espresse circa l'efficacia di tale disposizione al concreto raggiungimento dell'obiettivo prefissato dall'art. 9 della L.R. n. 29/97), verificato il contrasto evidenziato sopra tra le due deliberazioni, l'Amministrazione avrebbe dovuto valutare l'opportunità di procedere all'annullamento parziale della deliberazione di Giunta n. 2720/2002.

Tutto ciò premesso, si chiedeva al Responsabile del Servizio Pianificazione e Sviluppo dei Servizi Sociali della Regione Emilia-Romagna un cortese riscontro.

In risposta alle considerazioni sopra evidenziate, perveniva una nota con la quale il Responsabile del Servizio regionale competente, dopo avere brevemente ricostruito l'iter della domanda presentata dal cittadino che si era rivolto a questo ufficio, confermava che in sede di formulazione della graduatoria per il 2003 la Giunta regionale, preso atto così come indicato alla lettera g) della deliberazione di Giunta 2720/02 che n. 39 domande ammissibili ma non finanziate con la delibera di Giunta 2951/01 avevano concorso alla graduatoria 2002, avrebbe dovuto provvedere all'esclusione di tali domande dalla graduatoria 2003, ai sensi del punto 6 dell'Allegato C della delibera di Giunta 778/98, che prevedeva che tali domande potessero partecipare unicamente alla graduatoria dell'anno successivo.

Per quanto concerneva, infine, il punto relativo alla dotazione delle necessarie risorse di bilancio per l'erogazione del contributo in questione, il Dirigente interpellato evidenziava che le scelte di allocazione delle risorse venivano compiute dalla Giunta regionale, avendo a riferimento il complesso delle risorse e degli interventi sociali e socio-sanitari destinate alle persone con disabilità.

CONSORZI BONIFICA

FASCICOLO 220

Un signore aveva richiesto l'intervento dell'ufficio, dopo avere ricevuto una cartella di pagamento con causale "quota consortile" del Consorzio della Chiusa di San Ruffillo e del Canale di Savena.

L'interessato non contestava la causale poiché aveva sempre provveduto a pagare regolarmente il previsto contributo al Consorzio, egli lamentava, però, che l'ammontare della quota da pagare, riferita sempre allo stesso immobile di mq 65, era ogni anno differente e, soprattutto, era diversa per ogni condomino residente nel medesimo condominio.

Il consorziato aveva già verificato presso i vicini che ciascuno corrispondeva una quota diversa al Consorzio e che la differenza tra le quote non era riferibile alle dimensioni dell'appartamento detenuto in quanto, al contrario, si verificava che pagassero un importo più elevato persone con immobile di dimensioni più ridotte.

L'interessato, prima di rivolgersi all'ufficio, aveva già rivolto tali domande al Consorzio senza, tuttavia, ottenere risposte esaustive e chiare.

Il Difensore civico, quindi, interveniva presso il Consorzio della Chiusa di San Ruffillo e del Canale di Savena chiedendo un controllo sulla posizione contributiva del reclamante, con riguardo anche alle annualità pregresse ed in relazione a quella degli altri condomini dello stesso stabile, illustrando le ragioni della quota ad esso attribuita.

Il Presidente del Consorzio rispondeva di avere accertato che, effettivamente, al consorziato era stata richiesta una quota maggiore al dovuto e di avere dato disposizioni per il rimborso di quanto pagato in eccedenza. Il Difensore civico rilevava che, tuttavia, non erano stati chiariti i motivi per cui la somma attribuita a carico di ogni condomino risultava sempre differente, anche se l'importo del contributo, in quanto derivante dal titolo concessorio, discende dalla suddivisione aritmetica della somma globale per il numero delle unità immobiliari costituenti il condominio indipendentemente dalla loro tipologia e consistenza.

Il Presidente del Consorzio, con una nuova nota, informava che ulteriori controlli avevano evidenziato il verificarsi di anomalie nel programma informatico che ordina l'imposizione afferente i titoli concessori e che a ciò si dovevano imputare le differenze contributive. Il Presidente assicurava che il Consorzio, oltre ad adoperarsi per risolvere le anomalie riscontrate, avrebbe provveduto a rettificare le imposizioni ed a rimborsare tutti i contribuenti che avevano versato somme maggiori del dovuto.

AZIENDE USL

FASCICOLO 262

Una signora, affetta da una grave forma di ipoacusia bilaterale, veniva sottoposta ad un intervento di impianto cocleare presso un ospedale di Bologna. Già prima dell'intervento, alla paziente era stata prospettata la necessità di svolgere, nella fase post-operatoria, un lungo periodo di riabilitazione linguistica e percettiva, quale indispensabile completamento del percorso terapeutico intrapreso.

La paziente, quindi, effettuava due cicli di venti sedute riabilitative presso un poliambulatorio convenzionato con l'Azienda USL Città di Bologna. Al termine dei due cicli di cure, essendosi manifestata l'esigenza di proseguire la terapia riabilitativa, l'interessata inoltrava all'Azienda USL richiesta di autorizzazione per consentirle l'espletamento di altre sedute necessarie per il recupero di una sufficiente capacità uditiva e di linguaggio.

La signora si rivolgeva, poi, all'ufficio del difensore civico riferendo di avere incontrato ostacoli all'accoglimento della sua richiesta di prosecuzione delle cure e chiedendo di intervenire presso l'Azienda USL Città di Bologna.

In seguito all'invio di una nota del Difensore civico, l'Azienda sanitaria in questione informava che la Direzione del Dipartimento Cure Primarie aveva ritenuto opportuno procedere all'acquisizione di un parere di uno specialista esperto in materia per valutare la sussistenza dei presupposti per concedere l'autorizzazione richiesta.

Trascorsi pochi giorni il medico specialista incaricato di esprimere la propria valutazione sul caso rappresentato, comunicava di avere evidenziato la necessità per la paziente esaminata di eseguire un nuovo ciclo di cure riabilitative, quale completamento del percorso riabilitativo intrapreso.

Ricevuto il parere dello specialista, l'Azienda USL assicurava che avrebbe celermente rilasciato l'autorizzazione alla paziente per un ulteriore ciclo di dieci sedute.

FASCICOLO 61

Una Signora si era sottoposta, presso l'Ospedale di Bazzano, ad una visita oculistica in seguito alla quale veniva riscontrata la presenza di una cisti nell'occhio sinistro, cisti della quale il medico consigliava l'asportazione. L'intervento nella data prevista non veniva eseguito poiché nel modulo rilasciato alla paziente non era specificato che si trattava di chirurgia oculistica e, pertanto, la stessa era rimandata a nuova visita oculistica con ulteriore rinvio dell'intervento, per non meglio specificati motivi organizzativi, di alcuni mesi.

La signora interpellava questo ufficio rappresentando il disagio causatole da tali rinvii, sia sul piano psicologico, sia in campo lavorativo essendo l'interessata costretta a chiedere continui permessi al suo datore di lavoro. Inoltre la signora lamentava che per entrambe le visite le era stato richiesto il pagamento del ticket.

Con nota inviata all'Azienda USL Bologna Sud, il Difensore civico chiedeva di accertare le cause dei lamentati disservizi e la regolarità della doppia richiesta di pagamento del ticket.

Dopo qualche tempo, l'Azienda interpellata rispondeva scusandosi con l'interessata per il disservizio occorso ed impegnandosi al rimborso del ticket erroneamente richiesto.

FASCICOLO 94

Un signore segnalava a questo ufficio le molteplici difficoltà e disagi verificatisi a fronte della presentazione di una domanda di rimborso del costo di una prestazione sanitaria usufruita dalla moglie.

La domanda veniva presentata nel settembre 2002 e solo nel gennaio 2003, dopo diversi solleciti da parte degli interessati, l'Azienda Ospedaliera di Bologna comunicava loro che la richiesta era stata accolta e li invitava a recarsi presso gli uffici per ritirare l'importo richiesto.

Pochi giorni dopo, tuttavia, l'interessato veniva informato telefonicamente dall'Azienda Ospedaliera che vi era stato un contrordine e che, quindi, il rimborso era stato sospeso. Il marito della paziente, perciò, a fronte di tali contrattempi e del ricevimento delle informazioni contrastanti, non sapeva più come comportarsi per ottenere il rimborso. Questo ufficio, pertanto, interveniva presso la Direzione, chiedendo di provvedere affinché agli interessati fosse fornita ogni necessaria informazione in relazione alla pratica in questione.

In seguito alla nota inviata, il Direttore amministrativo, nell'intento di porre fine alle lungaggini ed ai numerosi disagi verificatisi, comunicava la definitiva disponibilità dell'Azienda Ospedaliera a procedere al rimborso delle somme versate per l'effettuazione della prestazione sanitaria.

FASCICOLO 80/D'UFFICIO

A seguito di diverse segnalazioni pervenute all'ufficio da parte di cittadini residenti sul territorio regionale, si è ritenuto opportuno sottoporre a tutte le Aziende USL alcune considerazioni in merito alla procedura per il rilascio del contrassegno per veicoli a servizio di persone invalide.

L'ufficio esponeva che il cittadino invalido, per ottenere il permesso in questione, doveva presentare domanda al Sindaco del Comune di residenza; a tale istanza, conformemente a quanto disposto dall'art. 381 del DPR, 495/1992, doveva essere allegato un certificato attestante che il richiedente era stato sottoposto a visita medica, nel corso della quale era stata riscontrata una capacità di deambulazione sensibilmente ridotta.

Poiché, di norma, la valutazione relativa alla capacità di deambulazione ed il rilascio della conseguente certificazione avvenivano nel corso di un'apposita visita medica da effettuarsi presso l'unità medico legale dell'Azienda USL di competenza, accadeva che il soggetto invalido, pure essendo già stato esaminato dalle varie commissioni competenti ad accertarne la condizione di invalidità civile, dovesse successivamente essere sottoposto a nuova visita, specificatamente finalizzata al compimento di tale formalità.

Tale duplicazione degli accertamenti medici cui doveva essere sottoposta la persona invalida, appariva piuttosto penalizzante, poiché tale soggetto, proprio a causa della propria condizione, incontra notevoli difficoltà nel compiere anche brevi spostamenti, soprattutto nel caso in cui non possa contare sull'assistenza dei propri familiari.

L'espletamento della visita medica specifica presso l'unità medico legale comportava, inoltre, l'addebito di un costo in capo all'interessato. Le segnalazioni pervenute all'ufficio, avevano indotto il Difensore civico a riflettere in ordine alla necessità di apportare qualche semplificazione procedurale.

In particolare, considerato che già nel corso delle visite effettuate presso le varie commissioni di invalidità veniva espresso un giudizio riguardo la capacità di deambulazione del soggetto esaminato, pareva superfluo che un nuovo accertamento dovesse essere espletato nel corso di un'ulteriore apposita visita medica.

Sulla questione era stata molto apprezzata l'iniziativa assunta dal Direttore dell'U.O. Medicina Legale dell'Azienda USL Città di Bologna il quale, dimostrando una lodevole sensibilità e venendo incontro alle esigenze dei soggetti invalidi, aveva dato disposizioni affinché i Presidenti delle Commissioni invalidi civili, ciechi, sordomuti e Legge 104/1992, già nell'ambito della visita di invalidità, sussistendo le condizioni, compilassero il certificato relativo al rilascio del contrassegno in questione. Tale modifica della procedura, indubbiamente, comportava che alcun onere poteva più essere addebitato agli interessati per il rilascio del contrassegno, poiché la visita all'uopo prevista non si rendeva più necessaria.

Poiché si riteneva che la misura adottata nell'ambito dell'Azienda USL Città di Bologna rappresentasse un'importante agevolazione in favore di una categoria di soggetti già fortemente penalizzata, il Difensore civico chiedeva alle Aziende USL della Regione Emilia-Romagna di volere valutare se, nell'ambito delle rispettive sfere di competenza territoriale, sussistesse la possibilità di attuare un'analoga iniziativa che consentisse la semplificazione della procedura in questione.

Dopo avere ricevuto risposta da tutte le Aziende USL regionali, risultava che soltanto due Aziende USL ritenevano di non potere rilasciare gratuitamente la certificazione riguardante lo stato di invalidità ai fini del contrassegno per la circolazione e sosta dei veicoli al servizio di persone invalide. Della questione, pertanto, veniva investita la Direzione Generale Sanità e Politiche Sociali della Regione ed il Direttore rispondeva precisando che la certificazione in questione doveva essere rilasciata gratuitamente su tutto il territorio regionale.

In seguito a tale comunicazione tutte le Aziende USL regionali si sono uniformate a tale nuova procedura.

ACER BOLOGNA/REGIONE EMILIA-ROMAGNA Assessorato Programmazione Territoriale, Politiche Abitative e Riqualificazione Urbana

FASCICOLO 149/D'UFFICIO

Il Difensore civico ha ritenuto di informare l'Assessorato Programmazione Territoriale, Politiche Abitative e Riqualificazione Urbana della Regione Emilia-Romagna delle molteplici lamentele pervenute all'ufficio da parte di assegnatari di alloggi pubblici gestiti dall'Azienda in questione, i quali, nell'ambito della procedura attivata per la definizione della situazione economica ai fini del calcolo del canone di locazione, si vedono ancora oggi richiedere l'estratto conto bancario al 31/12/2002, senza possibilità di presentare una dichiarazione sostitutiva.

Tale comportamento è stato ritenuto contrario alle seguenti disposizioni:

- art. 4, co. 1, D. Lgs. n. 109/1998, il quale prevede che il richiedente la prestazione sociale agevolata presenti un'unica dichiarazione sostitutiva, concernente le informazioni necessarie per la determinazione dell'indicatore della situazione economica equivalente;
- art. 3, co. 2, lett. a), D.P.C.M. n. 221/1999, il quale dispone che ai fini della determinazione del patrimonio mobiliare devono essere considerati, tra gli altri, i depositi ed i conti correnti bancari e postali, per i quali va assunto il valore del saldo contabile attivo, al netto degli interessi, alla data del 31 dicembre dell'anno precedente alla presentazione della dichiarazione sostitutiva di cui all'art. 6 (previsione della presentazione di dichiarazione sostitutiva resa ai sensi degli artt. 2 e 4 della L. n. 15/1968 e successive modificazioni, nonché artt. 1 e 2 D.P.R. n. 403/1998);
- art. 33, co. 1, L.R. n. 24/2001: tale disposizione, indubbiamente, prevede che l'ente erogatore possa richiedere all'assegnatario informazioni o documentazione delle quali non è in possesso e che non possono essere acquisite d'ufficio. Nel caso di specie, però, eventualmente l'unica documentazione che potrebbe essere richiesta è esclusivamente quella relativa al saldo contabile attivo del conto corrente ma non quella avente ad oggetto l'estratto conto bancario, nel quale vengono indicati anche dati che non rientrano nella previsione normativa (tutti i movimenti del correntista).

Tutto ciò premesso ed in riferimento alla posizione già assunta con la risposta fornita ad un'interrogazione di alcuni Consiglieri, con la quale veniva assicurato un intervento della Giunta presso le Acer e gli enti locali, si chiedeva all'Assessore di volere cortesemente informare l'ufficio circa i provvedimenti adottati al fine di porre fine a richieste di documenti non previsti dalla vigente normativa in materia di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate.

Gentilmente, l'Assessore rispondeva che il problema era stato discusso nell'ambito di incontri e riunioni tenutesi in materia di canoni e.r.p. con le stesse ACER regionali, le Organizzazioni

sindacali e delegazioni di assegnatari. L'interlocutore riferiva, inoltre, che non erano stati adottati provvedimenti formali, poiché, da un lato la competenza in materia di ISE/ISEE, anche ai fini dell'applicazione dei canoni, non appartiene alla Regione, bensì all'Inps, Caf, Acer e Comuni e, dall'altro lato, in seguito all'entrata in vigore della L.R. 24/01, le Acer non sono più enti sottoposti a controllo regionale.

Il Presidente di Acer della provincia di Bologna, con nota indirizzata all'ufficio e per conoscenza all'Assessore regionale, assicurava che l'Acer di Bologna non aveva mai ostacolato l'invio di dichiarazioni sostitutive da parte degli assegnatari ed, anzi, agli stessi era stata esplicitamente richiesta proprio la produzione di una dichiarazione sostitutiva unica e di una dichiarazione sostitutiva di certificazione.

Il Presidente sottolineava, infine, che non risultava che i Caf avessero male interpretato le disposizioni ricevute, che del resto corrispondevano alla convenzione che gli stessi avevano stipulato con l'Inps.

4 La nuova legge sul difensore civico

L'anno 2003 s'è chiuso con l'approvazione di una nuova legge sul difensore civico (l.r. 16 dicembre 2003, n. 25), in merito alla quale ritengo pertinente anche alla mia funzione esporre alcune osservazioni. A causa della mia precoce esperienza di difensore civico non azzardo analisi più approfondite e proposte concrete. Non posso peraltro tacere l'impressione che, il legislatore, postosi il problema (il che è già un titolo di merito), non abbia saputo indicare soluzioni concrete ed efficaci.

4.1. L'indennità di funzione.

Segnalo innanzi tutto – togliendo di mezzo, come si vedrà, ogni motivo d'imbarazzo – l'innovazione peggiorativa recata dalla legge in merito all'indennità del difensore civico, che mi sento di definire un ossimoro istituzionale. La nuova legge, mentre, nella prospettiva di una significativa riforma dello statuto, affida al difensore civico «il compito di rafforzare e completare il sistema di tutela e di garanzia del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione, nonché di assicurare e promuovere il buon andamento e l'imparzialità dell'azione amministrativa, secondo i principi di legalità, trasparenza, efficienza, efficacia ed equità» (art. 1), ha soppresso l'indennità di residenza precedentemente prevista, in coincidenza, per ironia del caso, che non è mai avaro di combinazioni, con la nomina del primo difensore civico non residente a Bologna e unitamente alla soppressione, ad opera della legge finanziaria, del rimborso delle spese di viaggio. E' stato, insomma, annullato il principio affermato al momento dell'istituzione del difensore civico con la

legge del 1984, ribadito con la successiva legge del 1995 e condiviso da tutte le regioni, che parifica l'indennità del difensore civico a quella dei consiglieri regionali.

I verbali del procedimento legislativo riguardante la legge 25/2003 non sono ancora pubblicati, ma escluderei che si tratti di una svista, di un mero errore di omissione. Si tratterebbe, dunque, di una scelta che oggettivamente non avrebbe altro significato se non quello della menomazione della dignità istituzionale della funzione della difesa civica, mettendo quindi a nudo il senso banalmente enfatico di certe formule legislative.

Mi affretto, peraltro, a sgomberare irrevocabilmente dal tavolo il mio interesse personale, perché la questione è troppo seria per essere inquinata da un elemento di questo tipo, augurandomi che il legislatore voglia rivedere la sua decisione al più presto possibile, stabilendo che gli effetti decorreranno a favore del prossimo difensore civico. Importa solo ristabilire il principio.

4.2. Autonomia e indipendenza del difensore civico.

La proposizione legislativa che ho citato nel paragrafo precedente relativa al compito del difensore civico è integralmente mutuata, parola per parola, dal progetto di legge n. 189 dell'on Boato, concernente l'istituzione del difensore civico nazionale.

Ora, com'è noto, mentre nell'ordinamento statale l'istituzione del difensore civico costituirebbe una novità, nella regione Emilia-Romagna questa forma di tutela dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione esiste da vent'anni, non è una novità. Le circostanze sono, dunque, del tutto opposte e ciò comporta che la medesima formula legislativa assume una valenza diversa. Nell'ordinamento statale si tratta, effettivamente, di una nuova forma di tutela dei cittadini che viene ad aggiungersi a quelle classiche e tradizionali; nell'ordinamento regionale, dove nulla si aggiunge, la stessa affermazione risulta priva di significato.

Il progetto Boato, inoltre, a differenza della legge regionale, non si limita ad affermare il valore dell'istituzione del difensore civico, ma, per rendere possibile la realizzazione della progettata nuova forma di tutela, prevede concrete soluzioni normative e organizzative, che invece mancano nella legge regionale. Infatti, all'art. 10 del progetto è previsto che, con provvedimento adottato dal difensore civico nazionale, sentito il ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, è stabilita la dotazione organica dell'ufficio, articolata per qualifiche. La legge si limita a stabilire il numero massimo dei posti in dotazione organica e che i posti previsti in organico sono coperti da dipendenti pubblici, collocati in posizione di comando. In un qualunque momento il difensore civico nazionale, con provvedimento motivato, può interrompere il rapporto con un dipendente, sostituendolo con un altro. Mi affretto a dichiarare che ho citato le previsioni del progetto Boato non per formulare analoghe proposte, ma per riuscire a spiegare meglio qual è,

secondo me, il problema che intendo evidenziare. Mi sono fermamente convinto che il servizio del difensore civico dovrebbe essere diversamente concepito e organizzato (e su questa convinzione tornerò più avanti), ma ritengo che non spetti a me proporre puntuali soluzioni concrete.

La previsione nel progetto Boato di concrete formule organizzative, che mancano del tutto nella legge regionale, rende infatti evidente che il compito da quest'ultima stabilito di rafforzare e completare il sistema di tutela e di garanzia dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione, ecc., è affidato unicamente alla capacità e alla buona volontà del difensore civico (al quale intanto si decurta l'indennità), che non si capisce cosa e come possa fare personalmente di più e di meglio di ciò che è stato fatto nei precedenti vent'anni (perché questo, a ben vedere, si riduce la previsione legislativa), dal momento che in tutta la legge non c'è una sola misura di carattere organizzativo o procedimentale volta a favorire la realizzazione del suddetto compito. Al secondo comma segue invero l'affermazione secondo cui «La Regione **assicura** al Difensore civico, non sottoposto ad alcuna forma di dipendenza gerarchica o funzionale, lo svolgimento della sua attività in condizioni di autonomia, libertà, indipendenza, efficacia e provvede a dotare gli uffici competenti delle adeguate risorse umane e strumentali.» Ma si tratta di una mera petizione di principio, che rimette l'attuazione delle garanzie previste alle decisioni di altri organi regionali politici e amministrativi, il che, mentre può essere assolutamente tranquillante sul piano della personale sensibilità politica e amministrativa dei titolari di tali organi, sul piano dei principi si risolve nella negazione delle garanzie previste.

La situazione di fatto del servizio è tale che si è entrati (purtroppo per la prematura morte alla fine dello scorso anno di un giovane dipendente, nonché per l'unilaterale ritiro della funzionaria del comune di Bologna, a quanto mi risulta unilateralmente deciso) e si sta precipitando in una fase di autentica dissoluzione per collocamenti a riposo, tra cui il responsabile del servizio, trasferimenti e scadenza di un contratto di collaborazione coordinata continuativa, senza alcuna garanzia normativa di rapide e idonee sostituzioni.

A mio parere l'ordinamento deve tener conto, in una qualche forma che non spetti certamente a me proporre, della specialità del servizio del difensore, organo di garanzia, al quale, per dovere istituzionale sono e debbono essere estranee le dimensioni della politica e dell'amministrazione, per cui non può essere strutturato in base a questo giusto principio di separazione e ai parametri compartimentati e quantitativi che derivano da tale principio. Il servizio del difensore civico deve essere esclusivamente un servizio, snello e qualitativamente efficiente, di supporto all'attività del difensore, che ovviamente si deve autogestire quel tanto che è necessario (in ordine al personale, alla attrezzature ecc.) per essere funzionante. Dall'organizzazione del servizio dipendono

l'autonomia e l'indipendenza del difensore civico, che altrimenti sarebbero destinate a rimanere parole in libertà scritte sulla carta.

4.3. La sede

Il difensore civico ha sede al settimo piano di Largo Caduti del Lavoro, 4. L'ingresso si trova dopo uno spigolo, a fianco dell'entrata di uno scarico merci, di fronte al quale staziona sempre qualche Tir. Largo Caduti del Lavoro è un grande parcheggio in pieno centro, affollato e trafficato, disagiata da attraversare. Una piccola anonima targa segnala la presenza del difensore civico, senza alcun segno o scritta che indichi l'appartenenza alla regione Emilia-Romagna, sicché potrebbe essere più facilmente percepito come uno studio professionale. Ciò che in particolare intendo porre in risalto è che un perverso viluppo di barriere architettoniche rende impossibile a persone portatrici di handicap l'accesso al piccolissimo ascensore. Pongo criticamente questa situazione logistica in relazione alla disposizione di cui al terzo comma dell'art. 2 della nuova legge, secondo la quale spettano al difensore civico le iniziative di mediazione e di conciliazione dei conflitti con le finalità di rafforzare la tutela dei diritti delle persone e, in particolare, per la protezione delle categorie di soggetti socialmente deboli.

5. La difesa civica nei confronti delle amministrazioni locali.

5.1. Il rapporto convenzionale. Irrilevanza dell'art. 11 del TUEL.

I comuni convenzionati col difensore civico regionale sono 17 (Bologna, Borgo Tossignano, Budrio, Casalecchio di Reno, Casalfiumanese, Castel Guelfo, Castel del Rio, Castel San Pietro Terme, Crevalcore, Dozza, Fontanelice, Imola, Mordano, Pieve di Cento, Ravenna, Sant'Agata Bolognese, Zola Predosa). E' appena il caso di ricordare che il comune di Bologna ha disdetto la convenzione già nel 2002, con un anno di anticipo rispetto alla scadenza, nel mese di ottobre 2003 ha ritirato la funzionaria che, in base alla convenzione, era tenuto a dislocare presso l'ufficio del difensore civico, non so se versa la quota convenzionalmente pattuita in convenzione con l'ufficio di presidenza, ma a tutt'oggi, non avendo ancora provveduto alla nomina del proprio difensore civico, si avvale delle prestazioni mie e del mio ufficio.

Nei confronti dei comuni convenzionati il difensore civico ha esercitato 525 interventi, di cui 202 nei confronti del comune di Bologna, 251 nei confronti del comune di Ravenna (sicché su questi due comuni capoluogo si è quasi interamente concentrata la funzione di difesa civica per quello che riguarda l'amministrazione locale). Nei confronti di tre comuni convenzionati (Casalfiumanese, Borgo Tosignano e Castel del Rio) non è stato esercitato alcun intervento; un solo

intervento è stato esercitato nei confronti dei comuni di Pieve di Cento, di Dozza e Castel Guelfo, 2 nei confronti dei comuni di Sant'Agata Bolognese, Castel del Rio e Fontanelice, per vedere finalmente un numero di interventi espresso con una cifra doppia (**18**) nei confronti del comune di Casalecchio di Reno. **186** interventi, infine, sono stati svolti nei confronti di comuni non convenzionati, che non hanno istituito il difensore civico ai sensi dell'art. 11 del TUEL n. 267 del 2000.

Per ulteriori e più specifiche informazioni si rinvia alle allegare relazioni di ciascuno dei suddetti comuni.

Le relazioni relative agli anni precedenti (a risalire dal 2002) rilevano il dato quantitativamente deludente relativo ai comuni non capoluogo di provincia e del fenomeno ipotizzano spiegazioni invero non appaganti. Da un lato, si ragiona voltairianamente, come se, senza nulla togliere alla qualità delle nostre amministrazioni locali, vivessimo nel migliore dei mondi possibili, sicché si avrebbero pochissimi reclami perché i cittadini non avrebbero di che lamentarsi per l'attività dei propri amministratori; d'altra parte si adombra il sospetto che il servizio di difesa civica non sia adeguatamente pubblicizzato.

Più probabilmente si tratta invece di un fenomeno che scaturisce da una situazione di difficoltà ben più profonda, che investe tutto il sistema di difesa civica a livello locale nel nostro Paese e nella nostra regione.

I comuni emiliano-romagnoli che hanno istituito il difensore civico sono **95**, tra cui tutti i capoluoghi di provincia, le province sono **3** (Ferrara, Modena e Ravenna). I difensori civici locali (provinciali e comunali) sono **30**, che esercitano la funzione di difesa civica nei confronti di **78** comuni e delle **3** province. Ai primi bisogna aggiungere i **17** comuni, che sono stati prima elencati, nei confronti dei quali la funzione è esercitata dal difensore civico regionale.

Sette difensori civici hanno competenza nei confronti di un solo comune. Gli altri hanno competenza su più comuni, in base ad associazione della funzione di difesa civica o a convenzioni per il suo esercizio. L'associazione intercomunale Valle dell'Idice raggruppa a questo fine 5 comuni; l'associazione intercomunale della pianura forlivese: 4; l'associazione intercomunale della Bassa Romagna: 17; l'unione dei comuni del Sorbara: 4, il cui difensore civico ha competenza anche nei confronti di altro comune della provincia, che non fa parte dell'unione; l'associazione intercomunale Tresinaro – Secchia: 3; la comunità montana Unione Valle del Samoggia: 6; l'unione Terre di Castelli: 6; la comunità montana Valle del Parecchia: 4. Un difensore civico ha competenza su quattro comuni e 2 su 2 comuni ciascuno.

Questi dati sembrano mettere in luce l'irrilevanza dell'art. 11 del TUEL, il quale stabilisce che gli statuti comunali e provinciali hanno la facoltà di istituire l'ufficio del difensore civico.

L'irrelevanza, per il vero, va fatta risalire più indietro, giacché l'art. 11 deriva dall'art. 8 della legge sull'ordinamento delle autonomie locali n. 142 del 1990. E si tratta di un problema al quale è difficile dare risposte risolutive. Per cui non deve meravigliare se la risposta non l'ha data certamente la Regione con l'abrogata legge n. 15 del 1995 e ora col primo comma, lett. e) dell'art. 2, stabilendo che il difensore civico regionale interviene anche nei confronti "degli enti locali in forma singola o associata, su richiesta degli stessi, previa stipula di apposite convenzioni approvate dai rispettivi organi consiliari competenti". (Questa disposizione, quanto meno ambigua per quanto riguarda l'organo regionale competente ad approvare la convenzione, deve essere letta in connessione con l'art. 12, dove si precisa che "la domanda di convenzione [.....] deve essere rivolta all'ufficio di presidenza del consiglio regionale che la esamina ed approva ad ogni effetto il relativo atto, d'intesa con il difensore civico.").

Credo che nessuno abbia in tasca la soluzione del problema, che forse va data a livello nazionale, ma forse la regione può concorrere in modo più organico e concreto di quanto non sia possibile con l'attuale convenzionamento o con l'affidarne il compito al coordinamento dei difensori civici locali, secondo la previsione di cui alla lett. c) del primo comma dell'art. 13 Lr. n. 25/2003, secondo cui il coordinamento deve promuovere lo sviluppo della difesa civica regionale sull'intero territorio regionale, ignorando così le ragioni dell'irrelevanza della difesa civica nell'ordinamento locale.

Questo problema, peraltro, era già approdato in parlamento nelle passate legislature e v'è tornato in questa legislatura, con due proposte di legge. Prima. Proposta di legge n. 189 dell'on Boato, presentata il 20 maggio 2001, che riguarda l'istituzione del difensore civico (nazionale, regionale e locale), e rappresenta una sorta di legge quadro sulla difesa civica. Per quanto riguarda la difesa civica locale, rilevato che poco più di un centinaio di comuni su oltre 8.000 e una decina di province avevano istituito un difensore civico alla data di presentazione della proposta (ma queste cifre sono nel frattempo cresciute, sia pure non di molto e, in particolare, senza mutare il senso del fenomeno), si prevede l'abrogazione dell'art. 11 del t.u. e una disciplina quadro della difesa civica. La facoltà di istituire un autonomo ufficio del difensore civico locale è prevista per i comuni con popolazione superiore ai 50 mila abitanti, mentre i comuni con popolazione inferiore ai 50.000 abitanti utilizzano l'ufficio del difensore civico locale istituito dalle amministrazioni provinciali. (Per quanto riguarda l'art. 8 della legge 142/1990, il testo riguardante il difensore civico fu introdotto dalla camera dei deputati in riferimento ai comuni con popolazione superiore a 40.000 abitanti, ma il limite fu soppresso nel testo modificato dal senato). Secondo. Disegno di legge n. 693, d'iniziativa del sen. Ripamonti, comunicato alla Presidenza del senato il 27 settembre 2001, che propone la modifica dell'art. 11 del TUEL, rendendo obbligatoria l'istituzione del difensore

civico da parte dei comuni e delle province. Il ddl prevede pure diverse modalità di nomina del difensore civico (alcune delle quali discutibili e, per il vero, non essendo originali, già criticamente discusse) e interessanti puntualizzazioni in ordine alle competenze del difensore civico.

5.2. La difesa civica nei confronti di comuni non convenzionati. Prassi e problematica.

Ho già rilevato che nel 2003 sono stati esercitati 186 interventi nei confronti di comuni non convenzionati. Il problema della competenza del difensore civico regionale (come pure degli altri difensori civici locali) neppure si pone se l'ente locale di cui si tratta non ha previsto l'istituzione del difensore civico nel proprio statuto. Tuttavia, finora, il difensore civico regionale s'è ritenuto competente, ma, come anticipato, almeno sotto l'aspetto formale, non condivido questa opinione. Mi risulta, a parte il caso di quei difensori civici regionali o delle province autonome convenzionati con tutti i comuni della rispettiva regione o provincia (come il difensore civico della Liguria e della provincia autonoma di Trento) che i difensori civici regionali affrontano il problema secondo varie modalità e criteri. Capisco il valore democratico della scelta di esercitare la difesa civica così nei confronti dei comuni convenzionati come di quelli non convenzionati, ma ritengo anche che essa, più che assumere una funzione di supplenza, copra (e quindi finisce con l'occultare), con una sorta di difesa civica *free lance*, un problema le cui molteplici implicazioni politiche, istituzionali e organizzative dovrebbero essere valutate e possibilmente risolte con scelte legislative, statutarie e regolamentari. Fra le quali implicazioni includo la considerazione che non sarebbe lecito al difensore civico "coprire" una (non) scelta dell'amministrazione locale, che è pur sempre un indice della qualità della stessa, che al difensore civico, al contrario, spetta rilevare e denunciare.

Sul piano pratico, nessun cittadino che si rivolgerà a questo ufficio rimarrà senza ricevere una qualche forma di assistenza. Al di là dei compiti istituzionali, il difensore civico da sempre fornisce, a chiunque gli si rivolga, attività di orientamento, di consulenza e di assistenza, attraverso la quale, nei casi di cui si sta parlando, si potrà, nei modi opportunamente valutati caso per caso, supplire a quell'attività di difesa civica che gli enti locali non hanno previsto e disciplinato, ma sempre evitando accuratamente confusioni istituzionali.

Concludo le mie osservazioni su questo tema accennando timidamente (si tratta, infatti, di un'idea sulla quale non ho avuto ancora la possibilità di riflettere) alla possibilità di un intervento legislativo regionale che, così come in passato aveva stabilito la competenza del difensore civico sulle materie di competenza regionale delegate agli enti locali ai sensi del vecchio art. 118 Cost., ora, utilizzando il criterio di flessibilità previsto dalla giurisprudenza costituzionale in materia di controlli sostitutivi regionali, estenda la competenza del difensore civico a determinate materie

esercitate da enti locali che non hanno istituito il difensore civico (cfr. sentt. c. cost. nn. 43, 69, 70, 71, 72 e 73 del 2004).

6. Pluralità di competenze del difensore civico e pluralità di discipline. Prassi e osservazioni.

La proiezione della difesa civica regionale verso le amministrazioni statali operanti in ambito regionale, da un lato, e le amministrazioni locali, dall'altro, pone il problema delle norme applicabili nei vari casi, stante le reciproche sfere di autonomia.

La configurazione della difesa civica è lasciata quasi totalmente all'apprezzamento discrezionale delle fonti regionali e locali, con la conseguenza che la normativa in materia è molto frammentata e, per quanto riguarda la difesa civica locale, anche lacunosa. Peraltro, la dottrina è riuscita a compiere uno sforzo di astrazione, ricavando da questo materiale vario e scoordinato i caratteri essenziali configuranti principi generali della materia. Ma restano zone d'ombra e difficoltà interpretative.

Per quanto concerne le amministrazioni statali, come s'è visto, ai sensi dell'art. 16 della legge n. 127 del 1997, il difensore civico regionale esercita le medesime funzioni che egli esercita nei confronti delle strutture regionali. Per questo e da quanto è risultato leggendo il resoconto dell'attività svolta non emergono problemi e non ho particolari osservazioni da fare.

Per quanto, invece, riguarda le amministrazioni locali, in mancanza di analogia disposizione, che la Regione non può porre stante l'autonomia degli enti locali (ma forse potrebbe essere prevista in sede di convenzione), e stante che la normativa locale è in genere abbastanza lacunosa, non mancano problemi e osservazioni. L'esame dell'attività svolta nello scorso anno ha posto in evidenza le seguenti due questioni.

6.1. Interventi a richiesta di membri delle assemblee elettive.

Il sesto comma dell'art. 3 della legge regionale sul difensore civico stabilisce che egli non può intervenire a richiesta di consiglieri regionali. Una analogia disposizione non si trova negli ordinamenti locali. Evidentemente ragionando in base alla reciproca autonomia dell'ordinamento regionale e dell'ordinamento locale e alla mancanza, in quest'ultimo, di una norma analoga a quella regionale, si è ritenuto di dover intervenire sulla richiesta di consiglieri comunali; richieste che talvolta hanno riguardato questioni relative all'andamento dei lavori dei consigli comunali e all'applicazione delle norme regolamentari interne. E' anche talora accaduto che l'intervento del difensore civico non è risultato gradito al consigliere, con vivace seguito polemico.

Devo dire con franchezza che non condivido l'orientamento seguito in passato. A mio modo di vedere, nelle situazioni in cui il difensore civico venisse inevitabilmente attratto nel pur legittimo contrasto di opinioni politiche, che lo vedrebbe schierato a favore di una parte o contro l'altra, va fatta valere una fondamentale ragione di principio attinente all'indeclinabile valore-guida dell'autonomia e imparzialità che deve guidare il difensore civico nell'esercizio della sua funzione. La quale, da un lato, deve mirare a garantire, in termini obiettivi generali, l'imparzialità e il buon andamento della pubblica amministrazione e, d'altro lato, a tutelare, sotto un profilo soggettivo individuale, i diritti e gli interessi di chiunque abbia subito abusi, omissioni, ritardi, in una parola che abbia subito casi di malamministrazione. Per svolgere tale funzione il difensore civico può agire anche d'ufficio e, naturalmente, sull'impulso di segnalazioni da chiunque gli pervengano. Il divieto sancito dalla disposizione regionale, a mio avviso, è intrinseco al sistema della difesa civica e come tale opererebbe anche se non fosse previsto. Rimane – ed è fuor di dubbio – l'imperativo della legge (adopero il termine in senso materiale), per cui non possono essere collocate sullo stesso piano la legge che sancisce perentoriamente il divieto e quella che non ha alcuna previsione al riguardo. In questo secondo caso non mi pare escluso che il difensore civico possa sempre trarre motivo anche da interrogazioni o interpellanze o segnalazioni di consiglieri per esercitare il proprio intervento, ma avendo sempre come punto saldo il valore guida della sua imparzialità, il suo dovere istituzionale di sottrarsi alla pur legittima logica della dialettica politica. Il punto centrale di questa riflessione è che il difensore civico deve mantenersi rigorosamente estraneo rispetto alla sfera dove si assumono le scelte politiche, alle quali si dovranno uniformare le decisioni amministrative, ma deve nel frattempo esprimere attitudine ad influire dall'esterno sui contenuti che le scelte politiche stesse potranno assumere. Il procedimento per la formazione delle decisioni passa attraverso due fasi: la prima attiene al progetto politico, che si forma attraverso il confronto maggioranza e opposizione e la relativa dialettica politica, la seconda attiene alla formazione del progetto istituzionale, in cui si converte, nelle forme istituzionali previste dall'ordinamento, il progetto politico. L'intervento del difensore civico, come dei giudici e d'ogni altra forma di controllo, agisce sulle forme concrete in cui si attua (o non si attua o si attua male) il progetto istituzionale.

6.2. Questioni attinenti ai rapporti di pubblico impiego.

Il quinto comma dell'art. 3 della legge regionale n. 25 stabilisce che il difensore civico non può intervenire a richiesta di soggetti legati da rapporto di impiego pubblico con le amministrazioni o i soggetti di cui all'art. 2, comma uno, per la tutela di posizioni connesse al rapporto stesso. S'è ritenuto che questa disposizione abbia una valenza generale e debba essere applicata anche nei

confronti delle amministrazioni locali (essendo, peraltro, pacifico che non si applica nei confronti delle amministrazioni statali). Questa opinione risulta anche confortata dal fatto che il divieto di cui si tratta è ripetuto in tutti i progetti presentati in parlamento nelle varie legislature.

Sul piano del diritto positivo, peraltro, ritengo che il divieto, laddove espresso, non possa assumere il carattere di principio generale. Ritengo, al contrario, che laddove tale divieto non sia espresso, non può ritenersi inibito in ogni caso l'intervento del difensore civico, ma bisogna valutare ogni singolo caso anche in base alle altre valutazioni che l'ordinamento richiede che siano fatte per quanto attiene alla tutela del cittadino nei confronti di atti di malamministrazione. .

7. *Interventi extra ordinem*

La Sezione regionale dell'Emilia-Romagna dell'Agenzia autonoma per la gestione dell'Albo dei segretari comunali e provinciali aveva chiesto l'attivazione dell'esercizio del controllo sostitutivo, ai sensi dell'art. 32 della l.r. n. 7 del 1992, sostituito dall'art. 36, comma 9, della l.r. n. 3 del 1999, in seguito al mancato avvio della procedura per la copertura delle segreterie convenzionate, rispettivamente, dei comuni di Calestano e Terenzo (PR) e Lesignano de' Bagni (PR) e Bibbiano (RE) e della segreteria del comune di San Giovanni in Persiceto. A seguito dell'intervento del difensore civico, i sindaci dei comuni interessati procedettero a individuare i rispettivi segretari comunali.

Non si segnalano casi di controllo eventuale ex art. 127 del TUEL o di costituzione di parte civile ex art. 36 legge n. 104 del 1992.

8. La difesa civica nei confronti delle amministrazioni statali

Il difensore civico, nel 2003, nonché nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato, ha ritenuto di esercitare le proprie competenze anche nei confronti di aziende erogatrici di servizi, che, a parte il merito delle questioni, hanno corrisposto alle richieste. I procedimenti aperti sono stati **195**. **53** sono stati subito archiviati in quanto le richieste riguardavano amministrazioni operanti in settori sottratti alla competenza del difensore civico, ai sensi dell'art. 16 della legge n. 127 del 1997, per ragioni di materia (giustizia **14** e difesa **2**) o di territorio (uffici diplomatici e altro **37**). I restanti procedimenti sono suddivisi come segue per amministrazioni: enti previdenziali **40**, aziende erogatrici servizi pubblici **37**, finanze **27**, interni **4**, istruzione **11**, trasporti **6**, beni ambientali **4**, e ANAS **1**.

9. Conclusioni

Nonostante che non si tratti più oramai di un istituto di recentissima formazione, il difensore civico deve essere considerato un istituto non ancora del tutto integrato nell'ordinamento, né abbastanza diffuso a livello comunale e provinciale, né adeguatamente conosciuto o male conosciuto dai cittadini. Forse una certa sua rappresentazione come una sorta di *Rambo* che risolve tutte le situazioni (mentre la quasi totalità delle amministrazioni locali, cui la riforma costituzionale del titolo V ha consegnato, *unicum* al mondo, sia pure in linea di principio, la totalità della funzione amministrativa, non è coperta dalla difesa civica) finisce col generare delusione e sfiducia. L'esperienza, di per sé, non può essere considerata deludente, perché le cause della delusione e della sfiducia sono esterne, né, per renderla più incisiva, occorre che la difesa civica sia assistita da poteri coercitivi.

Occorre però indagare a fondo per scoprire le reali difficoltà insite nell'ordinamento e, soprattutto, nelle sue modalità attuative e organizzative. L'art. 11 del t.u. del TUEL stabilisce che lo statuto comunale e quello provinciale possono prevedere l'istituzione del difensore civico, oltre che con i tradizionali compiti di garanzia 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. La dottrina, che all'istituto del difensore civico ha dedicato una qualche attenzione, ha disegnato un "figurino" normativo dell'istituto del difensore civico per astrazione dal complesso della normazione statale, regionale e locale, mettendo in luce contraddizioni e ambiguità e, soprattutto, l'ampio spettro delle possibilità d'intervento che la formulazione del citato art. 11 riassume. Anche la recentissima legge regionale del 16 dicembre amplia la sfera dell'intervento del difensore civico, anche se si ferma a mere petizioni di principio.

Orbene, rispetto a questi notevoli e lodevoli intenti dichiarati, la mia pur ancora scarsa esperienza mi porta a rilevare uno scarto enorme tra gli obiettivi dichiarati e l'assetto organizzativo, che tocca punte di emarginazione. Una situazione probabilmente generalizzata se, dopo un decennio di esperienza della difesa civica in Italia, la prof. Borgonovo Re, recentissimamente nominata difensore civico della provincia autonoma di Trento, metteva in luce in un saggio dal titolo suggestivo: *La pulce e l'elefante: dieci anni di difensore civico*. Mi pare vano reclamare nuove competenze, che rischierebbero solo di inquinare il quadro delle attuali competenze già non del tutto coerente, o poteri coercitivi, che snaturerebbero la vera forza della funzione, che è quella di

convincere e persuadere (acquisendo le conoscenze necessarie per convincere e persuadere). Ma, certo, se a malapena si riesce a ricevere reclami e, in periferia, a realizzare ancora più precariamente il contatto coi cittadini solo in alcuni punti, sarà estremamente difficile sollevare il servizio del difensore civico dalla condizione di un ufficio reclami e renderlo capace di penetrare criticamente nei concreti meccanismi di funzionamento dell'universo delle pubbliche amministrazioni operanti sul territorio regionale.

Bologna 30 marzo 2003



Antonio Martino