

Mi riferisco all'attenzione crescente dedicata a questi temi dalla stampa, dalle sedi accademiche e scientifiche, dalle istituzioni preposte alla formazione - con le quali peraltro collabora attivamente il Difensore Civico anche a seguito di apposite convenzioni.

Ma, mi riferisco, più in particolare, all'esigenza di dare una definizione statutaria e una articolazione operativa a forme peculiari di svolgimento delle relazioni sociali e pubbliche particolarmente "sensibili" e moderne.

E' una esigenza che si va traducendo sempre più anche in una ricerca molto avvertita nel mondo sanitario; ove si vanno costituendo organi rappresentativi delle istanze culturali, scientifiche, professionali e sociali per promuovere e far valere la dimensione "etica" nel rapporto tra operatori sanitari e paziente (Comitati di bioetica).

Ed è una esigenza che si avverte in altri ambiti della P.A. preposti alla gestione dei servizi di pubblica utilità, attraverso la costituzione di forme di conciliazione e di arbitrato (ad esempio le **Commissioni miste conciliative** nel settore sanitario), a cui - a complemento delle carte dei servizi e degli URP - si sarebbe dovuto dar luogo già dopo la legge 241/90, la legge 517/93 di riforma sanitaria ecc..

Su ambedue queste questioni - promozione e costituzione dei comitati di bioetica e definizione di un regolamento di indirizzo per l'attivazione delle commissioni miste conciliative - è in fase di avanzata definizione anche l'iniziativa veneta.

Il Difensore Civico regionale ha partecipato attivamente al Comitato promotore e alla predisposizione del regolamento per la istituzione del Comitato di Bioetica dell'ASL di Treviso (di cui fa parte il giudice Stiz, che lo presiede) e sta seguendo con interesse ed intento promotore l'ipotesi di approvazione di una legge regionale per la costituzione di un Comitato di Bioetica Regionale.

Parimenti il Difensore Civico è stato promotore e partecipe attivo, assieme agli uffici dell'Assessorato alla Sanità, di un intenso confronto con il Coordinamento dei Direttori delle UU.SS.LL., con i Difensori Civici Locali e con le Associazioni di tutela dei diritti del malato (CO.DI.CI. - Tribunali diritti del malato, Associazione per la difesa dei diritti del malato) per la redazione di uno schema di Regolamento di Pubblica Tutela nei servizi sanitari; strumento che fra l'altro, pure a distanza di quattro anni dalla legge di riforma sanitaria, ha trovato in Italia e nel Veneto solo episodica e parziale attuazione presso le Aziende Sanitarie. I relativi atti e documenti - conclusa la fase istruttoria con l'audizione dei rappresentanti delle Associazioni - sono ora

nella disponibilità dell'Assessorato per le iniziative e le determinazioni che vorrà assumere (*allegato B3 - B4*).

1.4.1 - La collaborazione con gli Enti locali e i Difensori Civici locali

Per quanto riguarda i rapporti con gli Enti Locali (Comuni e Province) merita qui segnalare che

- a) è proseguita, seppur timidamente, l'attivazione di nuovi uffici dei Difensori Civici a livello provinciale e comunale - (in *allegato B5* sono fornite le relative informazioni).

Nel Veneto operano:

- - tre Difensori Civici Provinciali (alcuni di questi Belluno e Rovigo gestiscono in convenzione il servizio anche per altri Comuni);
- - n..30 Difensori Civici comunali;
- - un Difensore Civico di Comunità Montana (Comunità Montana Centro Cadore);
- - un Difensore Civico di Consorzio di Comuni (Comprensorio Opitergino).

- b) il Difensore Civico regionale regge, a seguito di apposita convenzione, l'Ufficio del Difensore Civico del Comune di Piove di Sacco (Padova) e del Comune di Selvazzano (Padova).

Degli esiti dell'attività, nel corso del periodo ottobre 1996-dicembre 1997, a Piove di Sacco, presentata all'assemblea consiliare di quel Comune il 30 gennaio 1998, si dà conto nell'allegato alla presente relazione (*allegato B6*).

- c) A seguito dell'approvazione della legge 127/97 (art. 17 commi 38 e 39, oggi, peraltro, opportunamente in fase di revisione legislativa con l'atto Camera 4229), ai Difensori Civici locali è stata attribuita la funzione di "controllo - valutazione", finalizzata alla richiesta di riesame su alcune tipologie di delibere delle Giunte o dei Consigli, a seguito di richieste di un quarto (o un quinto) di consiglieri. E' una circostanza che, a quanto risulta, non si è determinata con frequenza e per la quale sussistono riserve in ordine alla sua conformità e pertinenza circa le funzioni più tipiche del Difensore Civico locale.

- d) Il Difensore Civico regionale partecipa ad un'attività di coordinamento con i Difensori Civici provinciali e comunali. E' un'attività avviata da

circa un anno, utile per svolgere scambi di esperienze e di pratiche operative, di cooperazione, soprattutto quando le istanze presentate investono amministrazioni regionali o statali, su cui non può svolgersi l'azione dei Difensori Civici locali.

Ma, a riguardo del coordinamento con i Difensori Civici - nominati ai sensi degli statuti autonomistici e dell'art. 8 della legge 142/90, - si pone con forza l'esigenza di svolgere una accurata iniziativa conoscitiva e di promozione verso le autonomie locali per conoscere lo stato degli adempimenti ad opera di Comuni e Province in materia di adeguamento alle norme previste dalle leggi 241/90 e 127/97 (Regolamenti, carta dei servizi, URP), nonché l'interesse e la disponibilità a istituire e realizzare gli uffici del Difensore Civico (utilizzando allo scopo anche le forme associative e collaborative).

Credo che, - tenuto conto anche dell'avvio delle attività della Conferenza permanente Regione-Autonomie locali prevista dalla legge regionale (art. 9 l.r. 20 del 3 giugno 1997) e dell'impegno della Regione per valorizzare il processo di autonomia e sostenere azioni di cooperazione e coordinamento, - sia auspicabile e possibile avviare iniziative rilevanti di promozione e di collaborazione fra la Regione, l'ANCI Veneto e URPV.

Ciò a maggior ragione, ricordando che nelle ipotesi di proposte di legge di riforma nazionale sulla difesa civica, all'art. 23, si fa espresso riferimento alla esigenza di un riadeguamento del citato articolo 8 della legge 142/90.

1.5 - Legge sulla Privacy e conseguenti adempimenti

Un'ultima annotazione, nel contesto di queste considerazioni di carattere generale, merita essere svolta a proposito della tutela della "privacy" e della gestione dei dati personali che affluiscono e vengono trattati dall'Ufficio, tenendo in conto che talvolta si tratta di dati "sensibili" per cui si impone un comportamento teso a garantire la riservatezza. Io stesso ho segnalato ai colleghi Difensori Civici regionali e ho segnalato (per ora solo informalmente) al Garante della privacy, Prof. Stefano Rodotà, l'esigenza di una riflessione in grado di accogliere la specificità del flusso delle informazioni presso il Difensore Civico, ove i dati vengono comunicati assai spesso in forma colloquiale, confidenziale, discreta e riservata.

Su ciò si ipotizza al più presto un confronto con l'ufficio nazionale del Garante.

2 - L'attività di difesa civica nel Veneto

2.1 Criteri di classificazione.

La rendicontazione dell'attività per il 1997 deve tener conto di alcune novità e precisazioni:

A) E' fatto obbligo al Difensore Civico Regionale (art. 16 II° comma della legge 15 maggio 1997, n. 127) di inviare ai Presidenti del Senato e della Camera dei Deputati entro il 31 marzo una relazione sull'attività svolta nell'anno precedente.

Di tale obbligo con la presente relazione si dà riscontro, evidenziando nel corso dell'esposizione, i capitoli e i punti che abbiano attinenza con il primo comma dell'art. 16; e in particolare segnalando le considerazioni svolte a proposito delle istanze e degli interventi rivolti alle "Amministrazioni periferiche dello Stato", a decorrere dal mese successivo dell'entrata in vigore della citata legge n. 127/97 (dal giugno 1997 al dicembre 1997).

B) Le peculiarità normative e procedurali, espresse dal già citato art. 17 comma 45 (esercizio dell'attivazione del potere sostitutivo), hanno consigliato - almeno per questo secondo semestre di attività, che pure fa presagire ipotesi di ulteriori specificazioni o modificazioni della norma - di raccogliere in un elenco apposito le istanze a ciò riferite e che pertanto verranno computate e commentate separatamente (40).

C) Vengono qui solo richiamate, ma non specificamente trattate, le istanze (42) raccolte dal Difensore Civico presso il Comune di Piove di Sacco (Padova).

Il commento, la descrizione sono contenuti nella relazione resa a quell'Assemblea Consiliare il 30 gennaio 1988, da cui ha ottenuto il consenso e la richiesta di proseguimento e perfezionamento della convenzione stipulata alla fine del 1996.

Alle istanze di Piove di Sacco andranno sommate quelle raccolte e trattate presso il Comune di Selvazzano Dentro (11) di cui si darà conto il prossimo anno. Vanno, infine, considerate quelle istanze (74) o semplici accessi informativi all'Ufficio, per il cui grado di pertinenza o di importanza o di incidenza con le prerogative dell'Istituto, non si è ritenuto opportuno o potuto dare un rilievo formale, realizzandovi attorno un fascicolo od una istruttoria;

che, per il caso, si è risolta pressochè contestualmente al colloquio o con una attestazione di non competenza, o con una informazione o un suggerimento.

2.2 - Criterio di gestione delle istanze

L'appena ricordata circostanza favorisce la giusta opportunità per dare qualche precisazione in ordine alle modalità di svolgimento dell'attività istruttoria svolta dall'Ufficio. Essa ha ordinariamente questa sequenza:

Ricevuta la richiesta e valutato che la questione non appaia manifestamente infondata (e se lo è, l'istante viene subito informato) si forma il fascicolo, all'interno del quale vengono raccolti il ricorso, i documenti ad esso allegati, le notizie, le ricerche legislative, dottrinarie e giurisprudenziali e quanto altro ritenuto volta a volta utile acquisire.

Se le doglianze sono rappresentate oralmente e se, per la loro semplicità, non richiedono di essere formalizzate in una richiesta scritta, si esauriscono in uno o più colloqui - anche telefonici - nel corso dei quali vengono valutati i vari elementi, forniti chiarimenti, formulati consigli e suggerimenti, ulteriormente integrati ed aggiornati a seconda dell'esito che il precedente suggerimento ha sortito presso l'interlocutore, destinatario dell'intervento.

Se invece si dà luogo alla formazione di un fascicolo, si prendono in considerazione le iniziative che il Difensore Civico può utilmente intraprendere.

Delineati gli esatti termini della questione, individuati l'Ente o gli Enti che concorrono all'espletamento della procedura, il loro ambito di competenza, gli adempimenti cui sono tenuti (per esempio in materia di inquinamento, occorre stabilire se l'obbligo di intervenire fa capo - separatamente o congiuntamente - al Sindaco, all'U.S.L., agli Assessorati regionali e provinciali all'ecologia e ad altri Organi), viene individuato il tipo di intervento che è utile che il Difensore Civico svolga.

Viene così predisposta una nota (ovvero vengono assunti appunti informali), con la quale si richiama l'attenzione dell'amministrazione competente su eventuali errate interpretazioni di legge; su comportamenti che lasciano presagire l'assunzione di provvedimenti che, verosimilmente, presenteranno vizi di legittimità; su procedure che sembrano non rispettare il dettato normativo; su provvedimenti a proposito dei quali l'opinione pubblica lamenta l'inopportunità, ecc..

In tal modo, si instaura tra il Difensore Civico e l'Amministrazione un rapporto dialogico, che può aver luogo per via documentale, colloquio diretto o colloquio telefonico.

L'attività istruttoria che l'Ufficio svolge, assume maggiore o minore complessità a seconda del tipo di questione prospettata.

E', comunque, un'attività che in gran parte dei casi avviene attraverso conversazione e confronto diretto. Talvolta ad esso subentra quello documentale perchè è con la rappresentazione scritta delle ragioni (che in fatto e diritto costituiscono il fondamento della doglianza del cittadino) che si può tentare di indurre un'Amministrazione (soprattutto quando è chiamata in causa contestualmente ad altre ciascuna per la parte di competenza) a riflettere sul proprio operato e a rispondere in modo pertinente alle osservazioni fatte.

Spesso il dialogo si affina al punto da ottenere i risultati sperati, addivenendo alla composizione della intera vicenda o almeno di una parte di essa; altre volte l'interlocutore si irrigidisce sulle proprie posizioni e si rende impenetrabile.

Ciò pone in essere ulteriori questioni che appartengono al dibattito e alle determinazioni sulla rilevanza giuridica, degli interventi del Difensore Civico. Sul tema vi è già stata - oltre che interventi di dottrina fin dal 1988 - una interessante sentenza (n. 24 del 1992) del TAR della Liguria; che ha ritenuta giustificata la sanzione disciplinare della censura, irrogata ad un funzionario della Regione, che non aveva offerta la dovuta collaborazione al Difensore Civico regionale; e ciò in considerazione dei fini di pubblico interesse cui è indirizzata l'attività di quest'ultimo, al quale sono tenuti a prestare la propria collaborazione anche tutti gli altri enti od istituti. Ma su ciò in particolare si attendono esiti più conclusivi e chiari dalla approvazione della più volte citata proposta di legge, ora all'attenzione del Parlamento nonchè dalla rilevanza costituzionale che si auspica assuma l'Istituto.

2.3 - Dati statistici e considerazioni

Le schede più analitiche, sottoriportate, indicano un incremento delle istanze presentate e trattate dall'Ufficio nel corso del 1997.

Infatti nel corso del 1997 sono state presentate e trattate n. istanze **652**, di cui

- **40** ai sensi dell'art. 17 comma 45 della legge 127/97 (per il cui commento si veda il successivo capitolo n. 2.8)
- **n. 75** presentate e non formalizzate in appositi fascicoli,
- **n. 42** relative al Comune di Piove di Sacco (per cui si fa riferimento all'*allegato B6*)
- **n. 11** relative al Comune di Selvazzano
- **n. 484**, regolarmente assunte e trattate, alle quali vanno aggiunte n. 30 pratiche riportate dall'anno 1996 e concluse.

Di queste ultime 484 sono state concluse - per diverse motivazioni e con esiti differenziati n. **402** pratiche.

A tali pratiche concluse vanno aggiunte quelle, parimenti concluse:

- **16** su **40** (di cui all'art. 17 comma 45 della legge 127/97)
- **39** su **42** del Comune di Piove di Sacco;
- **30** su **37** (e quelle ereditate dagli anni precedenti)
-

per un totale di **n.476** pratiche concluse su **603**.

Non sono qui e in seguito considerate le istanze che non hanno avuto una esplicita formalizzazione in fascicolo (**75**); e quelle del Comune di Selvazzano.

Per comodità di lettura le schede statistiche sono state ordinate fra gli altri anche secondo tre parametri che hanno costituito altresì la falsa riga per il criterio informatizzato di classificazione e di archiviazione:

Enti di riferimento	Regione
	Aziende sanitarie e ospedaliere
	Enti Locali
	Amministrazioni periferiche dello Stato
materie generali e loro specificazioni	Altri Enti territoriali
	Sicurezza sociale
	Sanità e igiene
	Istruzione e formazione professionale
	Lavoro - Attività produttive
	Tasse e Tributi
	Territorio
	Istituti di partecipazione al procedimento amministrativo
	Varie
	Singolo
la qualificazione dell'istante	Singolo in nome di altri (Comitato, ecc.)
	Associazioni
	Interessi diffusi - interventi d'ufficio

SITUAZIONE ISTANZE PRESENTATE
ALL'UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO DEL VENETO

ANNO 1994 (dall'1.9.94)	totale istanze	101
ANNO 1995	" "	388
ANNO 1996	" "	477
ANNO 1997	" "	484

TOTALE ISTANZE N. 1450

RIPARTO DELLE ISTANZE PRESENTATE NEL 1997 PER PROVINCIA

VENEZIA	183	37%
VERONA	42	9%
VICENZA	45	9.5%
PADOVA	115	24%
ROVIGO	14	3%
TREVISO	65	13.5%
BELLUNO	20	4%
TOTALE	484	100%

ISTANZE PERVENUTE NEL CORSO DEL 1997:

DA ASSOCIAZIONI	N.	12
DA COMITATI	N.	19
DA CENTRI O TRIBUNALI DEL MALATO	N.	06
A MEZZO DIFENSORI CIVICI LOCALI:	N.	18
A MEZZO DIFENSORI CIVICI REGIONALI:	N.	03

ISTANZE TRASMESSE AL TUTORE DEI MINORI

ANNO 1996 ISTANZE	N° 4
ANNO 1997 ISTANZE	N° 1

ISTANZE TRASMESSE PER COMPETENZA A DIFENSORI CIVICI**ANNO 1997**

DIFENSORI CIVICI REGIONALI ISTANZE	N° 4
DIFENSORI CIVICI LOCALI ISTANZE	N° 2

SUDDIVISIONE PER MATERIE 1997

B - Sicurezza Sociale	anno 1994	istanze	n. 14	
	anno 1995	“	“	n. 41
	anno 1996	“	“	n. 53
	anno 1997	“	“	n. 55 11.5%
	TOTALE		n.163	
C- Sanità e Igiene	anno 1994	istanze	n. 7	
	anno 1995	“	“	n. 25
	anno 1996	“	“	n. 57
	anno 1997	“	“	n. 48 10%
	TOTALE		n.137	
D - Istruzione e Form. Prof.le	anno 1994	“	“	n. 2
	anno 1995	“	“	n. 10
	anno 1996	“	“	n. 20
	anno 1997	“	“	n. 32 6.5%
	TOTALE		n. 64	

E- Lavoro - Attività Prod.	anno 1994	“	“	n. 24	
	anno 1995	“	“	n. 94	
	anno 1996	“	“	n. 93	
	anno 1997	“	“	n. 90	18.5%
	TOTALE			n.301	
F- Tasse e Tributi	anno 1994	“	“	n. 19	
	anno 1995	“	“	n. 47	
	anno 1996	“	“	n. 59	
	anno 1997	“	“	n. 67	14%
	TOTALE			n.192	
G- Territorio	anno 1994	“	“	n. 24	
	anno 1995	“	“	n.120	
	anno 1996	“	“	n. 152	
	anno 1997	“	“	n. 146	30%
	TOTALE			n.442	

H - Ist. Part. Proc. Amm.vo	anno 1994	"	"	n. 5	
	anno 1995	"	"	n. 39	
	anno 1996	"	"	n. 36	
	anno 1997	"	"	n. 31	6.5%

TOTALE				n.111	
---------------	--	--	--	--------------	--

I - Varie	anno 1994	"	"	n. 6	
	anno 1995	"	"	n. 12	
	anno 1996	"	"	n. 7	
	anno 1997	"	"	n. 15	3%

TOTALE				n. 40	
---------------	--	--	--	--------------	--

TOTALE				n°1450	
---------------	--	--	--	---------------	--

SITUAZIONE DELLE PRATICHE CONCLUSE PER MATERIA

B- SICUREZZA SOCIALE	1994	14	
	1995	41	
	1996	50	
	1997	48	su 55
	totale	153	su 163
C- SANITA' E IGIENE	1994	7	
	1995	25	
	1996	56	
	1997	40	su 48
	totale	128	su 137
D. ISTRUZIONE E FORM. PROF. LE	1994	2	
	1995	10	
	1996	20	
	1997	25	su 32
	totale	57	su 64
E - LAVORO	1994	24	
	1995	94	
	1996	93	
	1997	77	su 90
	totale	288	su 302

F - TASSE E TRIBUTI	1994	19	
	1995	47	
	1996	59	
	1997	57	su 67
	totale	182	su 192
G - TERRITORIO	1994	24	
	1995	118	
	1996	152	
	1997	118	su 146
	totale	412	su 442
H - IST. PART. E PROC. AMM.VO	1994	5	
	1995	39	
	1996	34	
	1997	27	su 31
	totale	105	su 111
I - VARIE	1994	6	
	1995	12	
	1996	7	
	1997	10	su 15
	totale	35	su 40
TOTALE ISTANZE CONCLUSE		1360	su 1450

ENTI DI RIFERIMENTO

REGIONE	1994	30	
	1995	91	
	1996	97	
	1997	125	26%

		TOTALE	344
--	--	---------------	------------

COMUNI	1994	37	
	1995	135	
	1996	167	
	1997	158	33%

		TOTALE	498
--	--	---------------	------------

PROVINCE	1994	2	
	1995	13	
	1996	25	
	1997	22	3,5%

		TOTALE	62
--	--	---------------	-----------

ULSS	1994	18	
	1995	32	
	1996	53	
	1997	64	12,5%

		TOTALE	167
--	--	---------------	------------