

ISTANZE NON DI COMPETENZA DEL D.C. COMUNALE E REGIONALE BENSI' DI ALTRE ISTITUZIONI

- Affidamento minori
- Contestazione su divisioni beni ereditari
- Mancata spedizione modello 740 nei termini
- Opposizione a pignoramento disposto dall'Autorità giudiziaria
- Sospette irregolarità nell'utilizzo di graduatorie insegnanti presso Provveditorato agli studi
- Chiarimenti su cause divorzio
- Presunti vizi su atti di compravendita
- Contestazioni su bollette e consumo ENEL

RIEPILOGO PER MATERIA

7 Problemi di Sicurezza Sociale

2 Sanità e Igiene

**13 Lavoro - Attività Produttive -
Pubblico Impiego**

**9 Tasse Tributi - Canoni -
Sanzioni Amministrative**

**6 Territorio - Urbanistica
Edilizia Privata**

**5 Non classificabili e riguardanti comunque
materie non di competenza
del Difensore Civico**

TOTALE N. 42 ISTANZE

RIEPILOGO PER ISTANZA

Istanze presentate	42
Istanze abbandonate dallo stesso presentatore	3
Istanze concluse	39
Positivamente per l'istante	13
Negativamente per l'istante	10
Risolte con utili indicazioni e consigli	8
Risolte accertando corretta azione amministrativa	8

Difensore Civico Regionale - Relazione Anno 1997

Allegato B7

Nota introduttiva del Difensore civico regionale alla raccolta delle relazioni dei Difensori civici regionali d'Italia 1995

Bozza predisposta ma non stampata nè pubblicata

INTRODUZIONE	1
---------------------------	----------

LE RELAZIONI DEI DIFENSORI CIVICI REGIONALI 1995	5
---	----------

1. CONSIDERAZIONI GENERALI	5
---	----------

2. CRITERI E PARAMETRI ADOTTATI NELL'IMPOSTAZIONE DELLA RELAZIONE	7
--	----------

<i>A. Il rapporto sull'attività svolta</i>	<i>7</i>
--	----------

<i>B. Le peculiarità e le proposte</i>	<i>8</i>
--	----------

<i>C. L'informazione</i>	<i>9</i>
--------------------------------	----------

3. ALCUNI ASPETTI PARTICOLARI	10
--	-----------

<i>A. I rapporti con i Difensori civici locali</i>	<i>10</i>
--	-----------

<i>B. Il confronto internazionale</i>	<i>11</i>
---	-----------

<i>C. Organizzazione degli uffici</i>	<i>12</i>
---	-----------

**ALLEGATO: SCHEMA DI ALCUNAZIONE STATISTICA ATTIVITÀ DIFENSORI CIVICI
REGIONALI (BOZZA)**

Introduzione

Il presente volume raccoglie le Relazioni presentate dai Difensori civici regionali nell'anno 1995. Come è noto, esiste una precedente pubblicazione contenente le relazioni del 1994, curata dal Coordinamento dei Difensori civici regionali ed edita dal Consiglio Regionale della Toscana. L'importanza di un lavoro di questo tipo è determinata dalla circostanza di andare ad inserirsi all'interno di una più ampia operazione, il cui obiettivo finale è quello di rendere più omogeneo il sistema italiano di difesa civica attraverso il perfezionamento graduale delle metodiche operative e la realizzazione, nei limiti del possibile, di una certa conformità nei comportamenti e della difesa civica su tutto il territorio nazionale.

Per il conseguimento di tale finalità, la pubblicazione periodica delle relazioni annuali dei Difensori civici regionali può al momento costituire un mezzo tramite il quale sviluppare un'azione di informazione, di comparazione, di scambio di esperienze e conoscenze che è possibile reperire proprio nelle relazioni annuali. La relazione infatti è quel documento informativo, espositivo e propositivo in cui è riscontrabile l'intera attività del Difensore civico e attraverso il quale è possibile verificare l'impatto e il funzionamento dell'istituto stesso.

L'obbligo di presentare un rapporto annuale è comune a tutti gli Ombudsmen del mondo e rappresenta uno degli elementi che contraddistinguono l'istituzione a livello mondiale: la prerogativa fondamentale di un Ombudsman è quella di riferire direttamente all'organo legislativo e di dare pubblicità ai casi trattati.

Come sottolineato in alcuni documenti delle Nazioni Unite relativi all'Ombudsman, i requisiti di tale attività di rendicontazione devono essere specificati nella legge istitutiva.

In tutte le leggi regionali italiane è previsto l'obbligo per il Difensore civico di presentare una relazione annuale agli organi statutari sulla attività svolta, con l'indicazione dei rimedi organizzativi e normativi ritenuti necessari. Questo strumento di segnalazione, tanto delle inefficienze riscontrate quanto dei casi ritenuti più urgenti o di più diffuso interesse, può, se ben utilizzato, compensare la mancanza di poteri coercitivi in capo al Difensore civico. Esso rappresenta l'occasione per attivare i competenti organi statutari e rendere incisiva

la sua attività semprechè vi sia la volontà politica dell'organo istituzionale di recepirne le segnalazioni ed i suggerimenti.

Alcune leggi regionali hanno predisposto la pubblicazione della relazione periodica del Difensore civico: la legge Lazio dispone ad esempio la pubblicazione nel Bollettino ufficiale della Regione; a norma dell'art. 11 legge F.V. Giulia "l'amministrazione regionale è tenuta a pubblicizzare adeguatamente, attraverso i propri canali di informazione, le attività ed i risultati dell'ufficio del Difensore civico"; ancora più ampia la previsione della legge Puglia (art. 5): "il Difensore civico può inviare relazioni agli organi di controllo, all'Autorità Giudiziaria e rendere note le risultanze delle indagini svolte mediante comunicato, a spese della regione, sulla stampa quotidiana o pubblicazione di comunicati nel Bollettino Ufficiale della Regione"; va segnalato soprattutto l'art. 9 della legge Piemonte che dispone: "l'amministrazione regionale informa la collettività regionale, attraverso gli strumenti a propria disposizione, in ordine all'attività del Difensore civico e sui risultati degli accertamenti esperiti. Il Difensore civico può tenere rapporti diretti con gli organi di informazione"; la legge Toscana (art. 9), oltre a prevedere che la relazione è sottoposta a discussione del Consiglio Regionale, afferma che viene pubblicata sul Bollettino Ufficiale e che il Consiglio provvede a darne pubblicità anche su altri organi di stampa. Infine, il progetto di legge sul Difensore civico nazionale, proposto dal Coordinamento nazionale dei Difensori civici regionali, prevede uno specifico dovere di informazione (art. 25) consistente nel rendere conto periodicamente dei contenuti della propria attività tramite la stampa e gli altri mezzi di comunicazione nonché di ogni altro strumento messo a disposizione dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri. L'attività di pubblicizzazione verrebbe espletata anche con la pubblicazione tramite quotidiani ed emittenti televisive della relazione sull'attività complessivamente svolta che il Difensore civico nazionale dovrà trasmettere ai Presidenti delle due Camere e al Presidente del Consiglio dei Ministri: in essa vanno indicati i rimedi organizzativi e normativi ritenuti necessari in ordine alle disfunzioni riscontrate (art. 13).

La pubblicità delle relazioni del Difensore civico e la possibilità di un suo accesso diretto agli organi d'informazione rappresentano l'elemento di chiusura del rapporto tra Difensore civico, Consiglio Regionale e collettività. Infatti, se con le relazioni il Difensore civico informa il Consiglio Regionale e ne stimola l'iniziativa con suggerimenti e proposte, allo stesso tempo con la loro pubblicazione pone la collettività in grado di conoscere la stessa

istituzione dell'ufficio e di individuarne meglio i compiti. Quel che conta, come ha rilevato la dottrina, è il grado di pubblicità conferito all'attività del Difensore civico ed ai suoi risultati, poiché il costante contatto con l'opinione pubblica attraverso gli organi d'informazione è insieme ai poteri investigativi e all'iniziativa d'ufficio, uno degli strumenti più efficaci di cui dispone l'Ombudsman.

In passato la figura dell'Ombudsman non ha avuto grande rilievo nel nostro ordinamento, anche a causa della scarsa conoscenza di questo istituto. È opportuno invece ricordare che l'Ombudsman, insieme con le Commissioni nazionali per i diritti umani, costituisce un punto di riferimento costante nei documenti delle Nazioni Unite, che inquadrano le due istituzioni nazionali sopra ricordate come mezzo efficace per garantire la tutela non giurisdizionale dei cittadini sul territorio nazionale e come strumento di attuazione concreta del Diritto Internazionale dei diritti umani.

Si ricorda inoltre che il Consiglio d'Europa ha cercato di stabilire con gli Ombudsmen nazionali un rapporto di collaborazione per la promozione e implementazione della Convenzione Europea dei diritti dell'Uomo a livello locale e nazionale¹; infine, la recente istituzione del Médiateur Europeo, preposto alla tutela dei cittadini nei confronti dell'applicazione del diritto comunitario da parte delle istituzioni comunitarie, pone in modo ineludibile l'esigenza di avere un interlocutore nazionale.

In questo contesto va rilevato che l'impegno comune ai Difensori civici regionali per la creazione di un sistema più omogeneo di difesa civica viene a collocarsi in un momento favorevole, essendo quello attuale caratterizzato da un livello considerevole di attenzione al Difensore civico da parte del legislatore nazionale. Tale attenzione è testimoniata: dalla recente audizione del Coordinamento dei Difensori civici regionali presso la Commissione Bicamerale per le riforme costituzionali, nell'ottica - che sembra sempre più plausibile - dell'inserimento in Costituzione di una norma sul Difensore civico; dall'introduzione dell'articolo 16 nella legge sulle "Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo", nota come "Legge Bassanini", che attribuisce ai Difensori civici regionali la possibilità di intervenire anche nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato con gli stessi poteri loro conferiti dai rispettivi Ordinamenti Regionali e delle Province autonome; dall'avvio dell'iter parlamentare di

¹ Raccomandazione n. (75) 757 del 1975 e raccomandazione n. (85) 13 del 1985

una legge per l'istituzione del Difensore civico nazionale, secondo l'impostazione elaborata dallo stesso coordinamento dei Difensori civici regionali.

Far conoscere e diffondere la prassi della difesa civica in un unico volume e in una veste tipografica tale da destinare il volume ad un pubblico più ampio di quello degli "addetti ai lavori" fornisce un utile punto di riferimento al dibattito dottrinale e scientifico sull'argomento, dal momento che rende disponibili in un unico testo le relazioni dei Difensori civici regionali prima reperibili solo attraverso il contatto diretto con i vari uffici o la ricerca sui bollettini ufficiali.

Lucio Strumendo

Le relazioni dei Difensori civici regionali 1995

1. Considerazioni generali

La stesura della relazione, annuale considerata l'importanza di tale documento, rappresenta senza dubbio un momento significativo dell'attività di ogni Ombudsman, anche se è opportuno ribadire che, in concreto, l'esito dipende dalla considerazione che gli attribuiscono gli organi interessati, il Parlamento, o il Consiglio Regionale, destinatario e l'Ombudsman dalla quale proviene.

Non esistono regole prefissate e ogni Ombudsman è libero di gestire a sua discrezione la redazione della relazione annuale che, pertanto, rispecchia il suo modo di condurre l'attività dell'ufficio, la sua personalità, la sua esperienza, le priorità che adotta; pertanto ogni relazione - pur con gli aspetti comuni a tutti gli Ombudsmen, in quanto in essa si riferisce sull'attività svolta, si esprimono critiche, si evidenziano inefficienze, si suggeriscono rimedi - presenta caratteristiche proprie e, a volte, uniche.

Tale singolarità è riscontrabile anche nelle relazioni annuali dei Difensori civici regionali italiani e, a questo proposito, nell'effettuare un breve esame comparativo delle relazioni del 1994, ne è stata testimoniata la disomogeneità sia riguardo all'impostazione e alla struttura che alla stessa consistenza². Proprio per questo, nell'ambito del Coordinamento interregionale è stata rilevata l'esigenza, di uniformare almeno una parte della relazione contenente dati particolarmente significativi attraverso la predisposizione di una scheda statistica che faciliti la lettura delle relazioni e consenta una visione d'insieme³.

Con riferimento alle relazioni del 1995 può che permane ancora una difformità sostanziale delle relazioni: del resto non dobbiamo dimenticare che la riflessione del Coordinamento nel senso sopra indicato, si avvia proprio nei primi mesi del 1996.

Anche per questo, nell'analisi delle relazioni, si procederà utilizzando come riferimento - oltre che alle disposizioni delle leggi regionali - alcuni parametri individuati attraverso le indicazioni dei documenti ONU relativi alle istituzioni nazionali per la promozione e

² Cf. Alberto Olivo, "Esame comparativo delle relazioni annuali dei Difensori civici regionali", in *Il Difensore civico - tutela e promozione dei diritti umani e di cittadinanza*, a cura di Nino Olivetti Raschi e Lucio Strumendo, Padova, Cedam, 1997, pag. 183.

³ Il modello della scheda è allegato nelle pagine che seguono.

la protezione dei diritti umani, i suggerimenti emergenti dalle Conferenze delle Associazioni internazionali (International Ombudsman Institute) e regionali dell'Ombudsman (European Ombudsman Institute - Associazione Iberoamericana dell'Ombudsman) e infine attraverso la lettura delle relazioni degli Ombudsmen di altri paesi.

I parametri individuati sono:

1. **Riferire sull'attività svolta:** è la funzione principale della relazione annuale, anche in base alle leggi istitutive. L'Ombudsman deve redigere un resoconto completo e dettagliato sull'attività svolta, sui casi investigati e sui risultati ottenuti all'organo che lo ha nominato (di solito l'organo legislativo).
2. **Sottolineare le inefficienze più gravi:** dal momento che l'Ombudsman non dispone di poteri coercitivi, l'incisività della sua azione si concreta nel segnalare all'organo politico le carenze più gravi riscontrate nel corso della sua attività di investigazione e monitoraggio. La forza e l'autorevolezza di tale denuncia sono determinate dalla sua posizione di indipendenza e di terzietà nei confronti dell'amministrazione e dello stesso potere legislativo.
3. **Suggerire rimedi:** nella relazione l'Ombudsman dovrebbe indicare quali modifiche ritiene necessarie e opportune, sia sul versante dell'organizzazione amministrativa, che della legislazione, proponendo di riformare la normativa vigente, ma anche di adottare nuovi testi normativi per far fronte a problematiche particolari o di abrogare leggi vigenti.
4. **Fornire indicazioni sull'Istituto:** alla relazione dell'Ombudsman è spesso data un'ampia diffusione, pertanto è importante che questa contenga anche delle informazioni sull'Ombudsman, sulle sue funzioni e sulle modalità con le quali è possibile chiederne l'intervento.

2. Criteri e parametri adottati nell'impostazione della relazione

A. Il rapporto sull'attività svolta

Tutte le relazioni esaminate rendono conto dell'attività svolta; tuttavia cambia in modo considerevole la modalità con la quale è descritta la casistica trattata.

In generale è possibile distinguere due diverse metodologie:

1. l'illustrazione dettagliata dei casi più significativi. È la metodologia seguita nella maggior parte delle relazioni esaminate con la tendenza generale a dividere i casi per settore (sanità, urbanistica, ambiente, etc.). Alcuni Difensori civici preferiscono alla descrizione dei singoli casi una esposizione delle problematiche incontrate, come accade per le Marche, la Sardegna (limitatamente ad alcune indicazioni relative alla sanità) e il Veneto. In altre relazioni l'esposizione dei casi serve ad inquadrare la problematica generale (es. Lombardia e Toscana). Altre ancora infine descrivono le pratiche più significative in forma più o meno estesa (es. ricca di particolari l'esposizione del Difensore civico della Provincia Autonoma di Bolzano).
2. elencazione di tutti i casi trattati. Questo è lo schema seguito nelle relazioni del Piemonte (che divide l'elenco della casistica fra casi fuori dalla competenza istituzionale dell'ufficio e quelli rientranti nella competenza), della Sardegna (che divide la casistica fra interventi su richiesta e d'ufficio), dell'Umbria (che si limita ad elencare gli oggetti dei casi trattati) e della Val D'Aosta (che riporta una sintesi di tutti i casi trattati e dei risultati raggiunti).

In genere le relazioni includono un riepilogo statistico relativo ai casi trattati. Tale riepilogo parte da un livello minimo, in cui ci si limita a riferire il numero delle pratiche aperte (Basilicata e Piemonte), distinguendo fra quelle formalizzate o non formalizzate (Basilicata) e fra quelle di competenza o fuori competenza (Piemonte), per arrivare ad aggregazioni più elaborate, come la classificazione delle pratiche istruite per materia, per ente destinatario dell'intervento, per provincia o per comune di provenienza dell'istante e l'indicazione del numero delle pratiche aperte e/o concluse nell'anno in corso.

L'esito dell'intervento è riportato dalla Provincia Autonoma di Bolzano, dall'Emilia Romagna, dalla Toscana⁴ e dal Veneto.

In talune relazioni si riporta anche la distribuzione mensile delle pratiche aperte (Lombardia e Provincia Autonoma di Trento) e il rapporto tra distribuzione delle pratiche per provincia di provenienza del richiedente e popolazione residente (Lombardia e Toscana).

B. Le peculiarità e le proposte

La segnalazione delle inefficienze più gravi e l'indicazione dei possibili rimedi in genere non emerge da un paragrafo specifico dedicato a questa tematica; riferimenti in tal senso si possono però rinvenire nelle osservazioni di carattere generale e talvolta nella trattazione della casistica, soprattutto laddove essa è divisa per settori e nel momento in cui si pone l'accento su specifiche problematiche. È invece molto raro che tali indicazioni siano contenute in quelle relazioni che elencano sinteticamente tutti i casi trattati.

La tendenza a porre in chiave problematica le inefficienze riscontrate si rileva soprattutto nelle relazioni della Lombardia e della Toscana, dove sono riportati alcuni casi la cui risoluzione richiedeva necessariamente l'intervento normativo da parte della Regione.

Indicazioni più generali, soprattutto riferite alla necessità di un diverso approccio nel rapporto fra cittadino e pubblica amministrazione e alla necessità di applicare le recenti riforme amministrative quali la legge sul procedimento amministrativo, anche attraverso la formazione del personale, si ritrovano in tutte le altre relazioni ed in particolare in quella della Basilicata, della Provincia Autonoma di Bolzano, del Lazio, della Lombardia, della Toscana, delle Marche, della Val D'Aosta, del Veneto.

Nelle relazioni della Liguria e della Toscana sono contenuti alcuni suggerimenti specifici come la necessità di prevedere assistenza e consulenza legale gratuita per le categorie deboli; altro esempio in questo senso si ritrova nelle relazioni della Sardegna, Toscana e della Provincia autonome di Bolzano a proposito dell'esigenza di riformare la normativa in materia sanitaria per definire il rapporto fra Difensore civico e nuovi organismi di tute-

⁴ Ove la rilevazione dell'esito è particolarmente dettagliata, con indicazioni delle modalità di trattazione della pratica. Indicazioni relative alle modalità di trattazione della pratica si ritrovano anche nelle relazioni della Lombardia, della Liguria, della Sardegna, della Provincia Autonoma di Trento, del Veneto, dell'Umbria.

la (URP, Commissione Mista Conciliativa) o più in generale per rendere maggiormente incisivo e mirato l'intervento del Difensore civico nella tutela dei diritti del malato.

Un tratto comune a molte relazioni è la proposta di modifiche alla legge regionale sul Difensore civico e la richiesta di prevedere maggiori risorse organizzative ed umane per l'ufficio.

C. L'informazione

In quasi tutte le relazioni si danno informazioni sull'istituto, soprattutto nel caso in cui l'ufficio sia stato appena istituito (es. Val D'Aosta), si sia insediato un nuovo Difensore civico (es. Lombardia) o si sia modificata la legge istitutiva (es. Emilia Romagna).

La maggior parte delle relazioni dedica a tale aspetto il capitolo introduttivo o quello delle conclusioni; le rimanenti relazioni, non prevedendo un apposito capitolo sull'argomento, contengono considerazioni di ordine generale nel commento alla casistica (es. Toscana).

Quanto al tipo di notizie fornite, va specificato che mentre in alcune relazioni sono contenute informazioni generali sull'istituto della difesa civica (es. Basilicata, Sardegna, Liguria, Lombardia, Val D'Aosta), in altre si è preferito fornire chiarimenti sul funzionamento del proprio ufficio o ancora sulla legge istitutiva (es. Emilia Romagna).

Includere nella relazione annuale tutta una serie di informazioni sul Difensore civico può rappresentare un metodo efficace per accrescere la conoscenza dell'istituto, delle funzioni che esso svolge e per facilitarne l'accesso. L'ufficio deve essere visibile e ciò dipende principalmente dagli sforzi che gli stessi Difensori civici fanno per assicurare un'adeguata pubblicità al proprio lavoro.

A questo proposito potrebbe essere inserita in ogni relazione una parte comune che spieghi le funzioni del Difensore civico e come tale strumento di tutela possa essere utile al cittadino, oltre alle "istruzioni" che ogni singolo Difensore civico ritiene opportuno includere al fine di semplificare il più possibile l'accesso al suo ufficio; anche queste informazioni potrebbero essere fornite sulla base di uno schema comune concordato precedentemente.

3. *Alcuni aspetti particolari*

Come è noto in Italia non ha ancora un Difensore civico nazionale: in attesa degli sviluppi normativi descritti nell'introduzione, la difesa civica si è sviluppata a livello regionale, con una attività di supplenza dei Difensori civici regionali e a livello locale, laddove sono stati istituiti i Difensori civici locali, ai sensi dell'art. 8 L. 142/90.

Da questo quadro normativo emergono alcuni aspetti particolari sui quali sono opportune alcune considerazioni.

A. *I rapporti con i Difensori civici locali*

Un dato particolare emergente dalla lettura delle relazioni è l'attenzione del Difensore civico regionale all'azione dei Difensori civici locali.

Molti uffici svolgono in rapporto alla difesa civica locale un'azione di coordinamento, prevista in molti casi dalle leggi regionali (art. 3.3. Toscana, art. 3.3. Umbria, art. 2.4 Lazio, art. 7 Abruzzo, art. 13 Emilia Romagna) o esercitata nella prassi (Veneto, Lombardia).

L'obiettivo dovrebbe essere quello di costituire una "rete" di Difensori civici quale sistema pratico e veloce a vantaggio del cittadino; in questo caso, infatti, quest'ultimo dovrebbe limitarsi a presentare la sua richiesta al Difensore civico più vicino e sarebbe compito della "rete" far sì che essa arrivi a destinazione, che raggiunga cioè il Difensore civico competente.

Un sistema di questo tipo potrebbe inoltre evitare il fenomeno, segnalato in molte relazioni, della provenienza del maggior numero di istanze dal capoluogo ove l'ufficio ha sede.

L'attivazione della "rete" appare oggi piuttosto problematica data la scarsa attuazione dell'art. 8 della legge 142 del 1990. Per ovviare alla mancanza del Difensore civico locale numerose leggi regionali hanno previsto la possibilità della convenzione con il Difensore civico regionale. Attualmente convenzioni tra Difensore civico regionale ed enti locali si hanno in Val d'Aosta, in Emilia Romagna⁵, in Toscana⁶, in Veneto⁷; la Provincia di

⁵ Dove il Difensore civico Regionale è convenzionato con il Comune di Bologna, e addirittura con l'Azienda Municipalizzata per i trasporti pubblici di Bologna e comuni limitrofi.