

RELAZIONE
SULL'ATTIVITÀ SVOLTA
DAL DIFENSORE CIVICO DELLA REGIONE
EMILIA-ROMAGNA
(Anno 1998)

RELAZIONE AL CONSIGLIO REGIONALE
SULL'ATTIVITA' SVOLTA DAL DIFENSORE CIVICO REGIONALE
NELL'ANNO 1998 (Art. 11 della legge regionale 21 marzo 1995, n. 15)

Signora Presidente, Signori Consiglieri regionali

Questa relazione è testimonianza dell'attività che ho posto in essere fin dal primo giorno nel quale codesta Assemblea legislativa mi ha eletto Difensore Civico della Regione Emilia-Romagna.

Infatti, nominata il 6 maggio 1998 a questa altissima carica, mi sono costantemente sforzata di utilizzare tutte le mie capacità lavorative e le risorse intellettive per migliorare il servizio di difesa civica reso ai cittadini emiliano-romagnoli, razionalizzando le procedure ed i tempi, stimolando in vario modo le amministrazioni destinatarie delle richieste di intervento a corrispondere sollecitamente a quanto loro richiesto, facendo conoscere all'esterno l'istituto del Difensore Civico, ancora poco noto alla popolazione

- 1 -

QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

Nel periodo pur breve dello svolgimento della mia attività è mutato il quadro operativo delle competenze dell'istituto per quanto concerne i rapporti con le Amministrazioni statali, mentre è rimasto invariato quello propriamente regionale.

In particolare, la legge 16 giugno 1998, n. 191, all'art. 2 ha modificato in senso riduttivo le competenze del Difensore civico regionale nei confronti delle Amministrazioni statali.

Infatti, mentre la legge n. 127/1997 prevedeva l'estensione delle funzioni del Difensore Civico regionale, così come disciplinate dalle rispettive normative regionali, anche nei confronti degli uffici periferici dello Stato, la nuova norma sopra citata ha escluso il potere di intervento d'ufficio nei confronti delle Amministrazioni stesse, qualora previsto nella normativa regionale, come appunto nella legislazione di questa Regione.

Inoltre, lo stesso art. 2 della legge n. 191/1998 ha precisato l'ambito territoriale di competenze del Difensore Civico regionale nei confronti delle stesse Amministrazioni statali, limitandolo a quello del territorio di rispettiva competenza.

Questa modifica appare assai grave sia sul piano dei principi, perché si inserisce in una logica di carattere statalista e comunque di riduzione di efficacia operativa di un organo che già incontra tante difficoltà nel proprio operare, sia soprattutto perché priva il cittadino di un mezzo ulteriore di

difesa, sia infine per le conseguenze concrete che ne possono derivare e che potrebbero non apparire di immediata evidenza.

Con tale modifica, infatti, restano fuori dalle possibilità operative del Difensore Civico regionale (della scrivente come degli altri) gli interventi a favore dei propri cittadini nei confronti di Amministrazioni statali periferiche radicate in altre regioni ancora prive di difesa civica.

La stessa impossibilità di intervenire direttamente nei confronti di uffici statali ubicati in regioni in cui esiste un altro Difensore Civico regionale (cui oggi la legge impone di affidare l'intervento) rende inevitabilmente ogni attività più burocratica, più lunga, meno efficace.

In realtà, l'estensione della competenza del Difensore civico regionale anche nei confronti delle Amministrazioni statali periferiche operata con la legge n. 127/1997 ha determinato in questi ultimi tempi un aumento delle richieste di intervento nei confronti dei predetti uffici. La nuova modifica appare perciò tantopiù pericolosa e sostanzialmente dannosa perché in controtendenza rispetto ad esigenze sempre più evidenti.

- 2 -

DATI STATISTICI

Gli sforzi compiuti per pubblicizzare l'istituto e le sue possibilità operative stanno dando i primi risultati concreti, come è dimostrato innanzitutto dall'aumento del numero degli interventi e dai seguenti dati statistici riferiti alla attività complessivamente resa:

- Il volume complessivo dell'attività svolta nel 1998 ammonta a n. 776 reclami formalizzati (rispetto a n. 738 reclami formalizzati nel 1997), ai quali si devono aggiungere n. 828 casi esaminati e risolti per le vie brevi ma sempre peraltro con relativo verbale agli atti, per un totale complessivo di n. 1604 interventi.

Oltre a questi devono essere considerati i casi trattati telefonicamente e le consulenze in materie non propriamente di competenza dell'Ufficio, il cui numero può ragionevolmente quantificarsi in 1.000 circa.

Dei suddetti procedimenti n. 6 sono stati iniziati d'ufficio, tre dei quali nella veste di Difensore civico regionale e n. 3 nella veste di Difensore civico di Comuni convenzionati.

- I procedimenti avviati nella veste di Difensore Civico regionale sono stati nel 1998 n. 551 (a fronte di n. 490 effettuati nel 1997).

Di essi una parte (n. 213 casi) riguardano più propriamente interventi nei confronti degli uffici o servizi regionali, n. 133 sono riferiti ad amministrazioni comunali o provinciali site nella regione e non convenzionate, n. 201 concernono interventi nei confronti di uffici statali periferici ed enti vari, infine n. 4 sono richieste di nomina di commissario ad acta.

- Oltre a ciò, occorre evidenziare l'attività svolta in base alle convenzioni già in atto con diversi comuni della regione, per un totale complessivo di n. 214 interventi.

Si tratta di procedimenti avviati nella veste di Difensore civico dei Comuni di Bologna (n. 103 interventi), Ravenna (n. 67 interventi), Casalecchio di Reno (n. 23 interventi), Zola Predosa (n. 12 interventi).

A seguito di convenzione stipulata o resa operativa nella seconda metà dell'anno 1998, l'attività di difesa civica è stata altresì svolta nei rispettivi comuni come segue: a Budrio: n. 6 interventi, a Crevalcore: n. 1 interventi, a Sant'Agata Bolognese: n. 2 interventi.

Infine, sono state esaminate e decise n. 11 richieste di controllo di legittimità ex art. 17, commi 38 e 39, della legge n. 127/1997.

A questi procedimenti devono aggiungersi quelli aperti in anni precedenti e conclusi nel 1998, per un totale di n. 73 interventi.

I procedimenti conclusi nel 1998, pari a n. 653, hanno dato i seguenti esiti:

n. 291 conclusi con esito positivo;

n. 112 rivelatisi infondati a seguito di istruttoria;

n. 169 archiviati per motivazioni varie: perché si trattava di attività di consulenza, o si verteva in materie non rientranti nella competenza del Difensore Civico regionale, o perché di competenza di altro Difensore Civico;

n. 8 procedimenti chiusi con esito negativo in quanto la pubblica amministrazione non ha collaborato.

Al di là dei dati meramente numerici, l'intervento dell'ufficio è stato caratterizzato da una sempre maggiore incisività ed efficacia.

In altre parole è aumentata la percentuale di casi risolti positivamente.

ATTIVITA' E STRATEGIE OPERATIVE

Una delle mie prime preoccupazioni è stata appunto quella di incrementare l'attività, la presenza e la visibilità stessa del mio ufficio attraverso un'adeguata opera di informazione e di promozione a tutti i livelli per il futuro immediato e anche in prospettiva più lontana.

A tale scopo mi sono prestata volentieri ad interviste televisive e giornalistiche intese a mettere in luce le opportunità offerte dall'istituto della difesa civica e ho partecipato a svariate conferenze, tavole rotonde e iniziative similari.

Ho inoltre tenuto svariati incontri con studenti delle Scuole Medie della provincia di Bologna cercando, anche con l'ausilio di appositi materiali (prospetti, lucidi), di fornire a questi giovanissimi cittadini una maggior consapevolezza dei propri diritti e doveri.

Da parte mia ho cercato in particolare di trattare i vari problemi che mi erano stati sottoposti dai cittadini nella maniera meno burocratica possibile, nella convinzione di raggiungere così migliori risultati in tempo più breve e di ottenere, anzi, una miglior collaborazione da parte delle amministrazioni coinvolte.

Mi sono premurata che, a parte le pratiche che trattavo personalmente, fosse questo stesso lo "stile" adottato da tutti i miei collaboratori, con i quali ho avuto un continuo confronto relativo a tutte le singole pratiche, anche quelle apparentemente più banali o di routine.

Sempre nell'ottica di una gestione il più concreta possibile, per il raggiungimento dei migliori risultati, ho ritenuto di privilegiare costantemente la sostanza rispetto alla forma anche nei rapporti interpersonali con i titolari o con i dirigenti delle varie amministrazioni coinvolte.

Ho evitato così, se non in caso di assoluta eccezionalità, di avvalermi della facoltà, concessami dalla legge regionale, di convocazione del responsabile del procedimento nel mio ufficio, ma, al contrario, ho ritenuto più produttivo recarmi io stessa presso le sedi dei vari uffici per trattare in maniera congiunta il caso in esame.

Sempre nella medesima prospettiva ho cercato, come sistema, di privilegiare il dialogo e il tentativo di convincimento, ritenendo che questo potesse valere, più della utilizzazione di rimedi drastici (richiesta di procedimento disciplinare e simili), alla soluzione non solo del caso presente ma anche e soprattutto per quelli che si prospettassero in futuro.

Del resto, una costante preoccupazione che ha indirizzato il mio operato è stata la ricerca di modalità di intervento che non comportassero l'irrigidimento dell'amministrazione coinvolta e che, perciò, anche quando non conseguivano effetti positivi, non potessero determinare ulteriori effetti dannosi per l'interessato.

Spesso, d'altro canto, le problematiche in esame non si risolvono nel caso isolato di un singolo, ma coinvolgono vere e proprie prassi amministrative destinate ad interessare un numero indeterminato di utenti.

Anche per questo ho privilegiato un rapporto di collaborazione con le amministrazioni interessate, prospettando, al di là del caso singolo (ed anche quando questo non fosse ormai risolvibile se non eventualmente in via contenziosa), quali fossero le modalità più opportune per evitare nel futuro il ripetersi dei medesimi inconvenienti in casi analoghi, e quale il modo per conciliare il rispetto della legge e l'adozione di corrette prassi amministrative con la salvaguardia dei diritti e delle posizioni dei singoli cittadini.

Ho costantemente espresso altresì la mia convinzione che, nell'ambito di una buona amministrazione e di un sistema democratico, la tutela dei legittimi interessi dei singoli debba essere il primo criterio di interpretazione delle stesse disposizioni normative, siano esse sostanziali o procedurali.

In caso di incertezza o di lettura alternativa, infatti, ritengo che le norme di legge o di regolamento debbano essere intese, qualora sussista uno spazio interpretativo in tal senso, nel loro possibile significato più favorevole al cittadino.

Pur senza riuscire ovviamente a risolvere positivamente tutti i problemi che sono stati sottoposti al mio ufficio, ho trovato in questo modo un livello di ascolto e di rispondenza assai elevato da parte degli interlocutori, fossero amministratori, dirigenti o funzionari.

- 4 -

ALCUNE ESEMPLIFICAZIONI DI INTERVENTI TRATTATI COME DIFENSORE CIVICO REGIONALE

L'attività di difesa civica ha prospettato all'ufficio una serie di casi assai variegata, di grande interesse sia dal punto tecnico che umano.

Vale la pena di scorrerne quelli più significativi.

1 - Direzione Generale Programmazione e Pianificazione urbanistica

Servizio Programmi Edilizi

Numerosi cittadini emiliano-romagnoli, a suo tempo beneficiari dei mutui agevolati assistiti dal contributo pubblico, ai sensi degli artt. 19 e 20 della legge n. 457 del 1978, si sono trovati in una situazione spesso drammatica a causa di errori nella determinazione del tasso di interesse applicabile, compiuti all'epoca dal Servizio regionale competente.

Nel 1998 gli stessi si sono visti infatti richiedere dal Servizio regionale Programmi Edilizi il recupero di somme -per importi di svariati milioni, e con addebito in quattro rate semestrali- conseguenti appunto all'errata applicazione, a partire dal 1983 in poi, di tassi di interesse meno elevati rispetto a quelli loro applicabili.

Il mio intervento si è concretato innanzi tutto nel segnalare al Servizio regionale competente che, in una fattispecie alquanto problematica quale quella sopra evidenziata, era doveroso cercare di limitare, per quanto possibile, l'impatto sul cittadino incolpevole dell'inefficienza della struttura burocratica.

Occorreva pertanto che la struttura prendesse atto quantomeno della circostanza che, per intervenuta prescrizione del diritto, tali somme non erano più dovute a partire dal termine di dieci anni antecedenti la richiesta

Venivo nel frattempo a conoscenza dell'esistenza di numerose altre posizioni analoghe a quelle sottoposte alla mia attenzione: in relazione ad esse ritenevo opportuno porre in essere il mio intervento d'ufficio, e non più ai sensi della lettera a) del comma 1 dell'art. 3 l.r. n. 156/1995. Invitavo pertanto il Servizio competente, per ragioni di equità e principi di diritto, ad estendere anche a tali fattispecie le determinazioni adottate per i precedenti interventi, anche sulla base dei suggerimenti e delle osservazioni già formulate per questi ultimi.

In questa circostanza il Servizio Programmi Edilizi ha mostrato qualche difficoltà a collaborare con il mio ufficio sia per quanto concerne le richieste di intervento a favore di singoli soggetti e sia anche per quanto riguarda i criteri utilizzati nei confronti degli ulteriori soggetti a favore dei quali avevo attivato l'intervento d'ufficio.

Per quanto concerne questi ultimi osservo infatti che, una volta che il Difensore civico aveva posto in essere un intervento richiedendo la concessione di un beneficio in favore di quel soggetto (nel caso l'applicazione della prescrizione), la struttura regionale non poteva eccepire che quel certo beneficio poteva essere richiesto solamente da quest'ultimo.

E' infatti fuori questione che, nel momento in cui interviene, il Difensore Civico sia legittimato a sostituire il richiedente nell'esercizio di tutte le facoltà che possono determinare un beneficio certo relativo alla posizione soggettiva dello stesso.

Inoltre, il Servizio non ha risposto in maniera del tutto univoca alla richiesta, formulata dalla scrivente, di applicare l'eccezione di intervenuta prescrizione per tutte le fattispecie analoghe, rinunciando a richiedere le rate di contributo antecedenti i dieci anni dalla richiesta, lasciandomi pertanto nell'incertezza circa la portata delle determinazioni adottate.

Mentre peraltro questa Relazione era in fase di ultimazione, mi è pervenuta una richiesta di intervento da parte di un ennesimo soggetto al quale il Servizio in questione, in data 10 febbraio 1999, ha fatto richiesta di restituzione di somme a decorrere dal gennaio 1984, riconfermandomi con ciò nel dubbio che il mio intervento in favore di tutti coloro che si trovavano in questa situazione sia risultato idoneo a conseguire il risultato al quale era diretto.

2 - Direzione Generale Programmazione e Pianificazione urbanistica

Servizio Programmi Edilizi

Sono pervenute svariate richieste di intervento per ottenere una corretta applicazione della legge statale n. 13 del 1989, concernente i contributi per l'eliminazione ed il superamento delle barriere architettoniche negli edifici privati.

Gli istanti, tutti eredi di soggetti la cui domanda fu a suo tempo ritenuta ammissibile dal Comune di residenza, lamentavano che l'Ente locale aveva chiesto alla Regione — Assessorato Programmazione e Pianificazione Urbanistica — istruzioni al riguardo, e che quest'ultimo aveva negato la possibilità di corrispondere i contributi qualora, pur essendo i lavori già eseguiti, l'avente diritto fosse deceduto prima della concreta erogazione dei contributi stessi.

Valutata attentamente la fattispecie, ho fatto presente all'Assessorato che, a mio avviso, in punto di diritto sembrava doversi condividere la tesi degli istanti, in ciò confortata dalla giurisprudenza della Cassazione e, in sede locale, del Tribunale di Parma.

Dopo una corrispondenza infruttuosa, ho sollecitato un incontro presso il Servizio Programmi Edilizi, senza raggiungere una convergenza di opinioni.

Peraltro, è stato concordemente riconosciuto che, essendo la competenza al riguardo solamente dell'Amministrazione comunale, era opportuno che l'Assessorato inviasse una circolare con la quale faceva presente agli enti locali tale circostanza.

In seguito ho appreso con viva soddisfazione che alcuni Comuni hanno concesso il contributo nelle fattispecie sopra delineate.

D'altro canto è da sottolineare al riguardo che già da tempo il Comune di Fontevivo (Parma) aveva adottato autonomamente tale impostazione, fondandola su argomentazioni sia giuridiche che di equità apprezzabili e assolutamente condivisibili.

3 - Direzione Generale Organizzazione

Servizio Sviluppo Organizzativo, Formazione e Mobilità

Una cittadina ha lamentato di non aver potuto presentare domanda per un concorso regionale di profilo 6.1 "Istruttore amministrativo", in quanto il diploma da lei posseduto (diploma di Istituto Tecnico Industriale) non era previsto tra i titoli di studio indicati nel bando di concorso mentre, al contrario, erano contemplati altri titoli equivalenti, quali il diploma di Istituto Tecnico Commerciale e quello di Istituto Tecnico Femminile.

Alla mia richiesta di chiarimenti il Servizio competente ha risposto osservando che la scelta del tipo di diploma occorrente per la partecipazione ad un concorso è demandata alla libera scelta

dell'amministrazione: tale decisione non risponde infatti necessariamente e in via esclusiva ad una pura logica di "competenza", ma potrebbe anche corrispondere ad una logica di opportunità.

Nel caso di specie, l'opportunità era data dalla asserita esigenza che, rispetto a più bandi di concorso pubblicati contestualmente, vi fosse un'equa distribuzione, piuttosto che un cumulo, dei possibili titoli di accesso.

Ho espresso all'amministrazione regionale le mie perplessità sulla legittimità di tale motivazione, in quanto contraria a principi di logica e di imparzialità.

La finalità primaria alla quale deve ispirarsi l'amministrazione nell'individuazione dei titoli di studio richiesti, infatti, si riconnette piuttosto con l'esigenza di consentire la più larga partecipazione di concorrenti, affinché in tal modo sia assicurata la possibilità di scegliere i candidati migliori nell'ambito della preparazione specifica occorrente per quel certo profilo.

4 - Direzione Generale Sanità e Servizi Sociali

Il Tribunale per i diritti del malato di Ferrara e il Centro per i diritti del malato presso l'ospedale Maggiore di Bologna mi hanno ripetutamente interessato per ottenere risposta in ordine a diverse problematiche, sia singole che di carattere generale, sulle quali da tempo avevano interessato la Direzione Generale Sanità e Servizi Sociali della Regione senza ottenere un adeguato riscontro.

Anche i solleciti da me inviati non hanno ottenuto alcun esito se non dopo reiterate lettere di sollecito.

In particolare ho ottenuto di far sottoporre alla valutazione di un apposito gruppo regionale —avente il compito di fornire indicazioni sulla corretta applicazione del nomenclatore tariffario delle prestazioni specialistiche— la segnalazione pervenuta, attraverso il Tribunale per i diritti del malato di Ferrara, da parte di 82 persone, le quali lamentavano l'alto costo sostenuto dai pazienti per la somministrazione dei vaccini antiallergici.

Il citato gruppo ha ritenuto fondate e condivisibili le argomentazioni proposte e ha dato indicazioni alle Aziende USL e Ospedaliere affinché in futuro sia corrisposto un ticket forfetario per ogni ciclo di iniezioni necessarie per la desensibilizzazione.

5 - Direzione Generale Sanità e Servizi Sociali Servizio Presidi Ospedalieri

Una signora ha donato un rene al figlio: il trapianto è avvenuto nel 1996 a Milano ed ha comportato una permanenza in loco di due mesi.

La signora ha allora richiesto, attraverso il Tribunale per i diritti del malato, il rimborso dell'onere per le spese alberghiere sostenute sia da lei e sia anche dal figlio, costretto a restare a lungo a Milano per controlli quotidiani.

Non avendo ottenuto un adeguato riscontro, nel 1998 il predetto Tribunale ha segnalato la mancata risposta alla richiesta di rimborso, almeno per quanto concerneva il figlio sottoposto a trapianto.

Da parte mia ho sollecitato presso il Servizio regionale Presidi Ospedalieri una chiara risposta quantomeno sul punto relativo al rimborso per le spese alberghiere sostenute per quest'ultimo.

La risposta è stata generica e non del tutto soddisfacente, in quanto sempre e soltanto riferita alle spese alberghiere sostenute dalla madre (mentre non era questo il quesito da me posto).

E' stata peraltro fornita al riguardo una apertura, vale a dire l'indicazione di un possibile coinvolgimento dei Servizi Sociali dell'Azienda USL di appartenenza per un eventuale accoglimento della richiesta di rimborso.

6 - Assessorato Politiche Sociali e Familiari – Scuola – Qualità Urbana

E' pervenuta una richiesta di intervento da parte di un amministratore di un Comune della regione, finalizzata ad ottenere un'applicazione omogenea in tutto il territorio regionale della normativa regionale in materia di contributi per l'assistenza domiciliare agli anziani non autosufficienti.

Lo stesso amministratore, infatti, avendo constatato di persona la differenza di parametri di concessione applicata da parte delle varie Aziende USL, a seguito dei pareri delle varie commissioni del servizio sociale a ciò preposte, aveva evidenziato ripetutamente l'anomalia, senza peraltro che sul punto fosse riuscito ad ottenere una risposta adeguata.

Ho pertanto segnalato la circostanza all'Assessorato regionale Politiche Sociali, il quale ha riconosciuto l'esistenza di criteri diversificati nelle varie AUSL ed ha assicurato la tempestiva predisposizione di una circolare applicativa tendente a superare l'inconveniente riscontrato.

Il cittadino ha espresso il suo vivo apprezzamento e ringraziamento per l'intervento disposto, assicurando che sarebbe stata sua cura portare l'operato del Difensore Civico come esempio per i suoi colleghi amministratori locali.

7 - ISTITUTO AUTONOMO PER LE CASE POPOLARI DELLA PROVINCIA DI BOLOGNA

L'acquirente di un alloggio venduto dall'Istituto Autonomo Case Popolari di Bologna ai sensi della legge n. 560 del 1993 mi ha segnalato l'incongruenza contenuta dal Regolamento condominiale predisposto dall'Istituto stesso prima della stipulazione del contratto di compravendita.

All'art. 12 del Regolamento, infatti, l'Istituto prevedeva a proprio favore alcune esenzioni o ribassi nella partecipazione alle spese condominiali concernenti le unità ancora invendute e sino alla data della loro vendita o locazione: in particolare prevedeva l'esenzione totale dalle spese condominiali per acqua, luce, energia elettrica ed ascensore, nonché il ribasso del 70% delle spese di riscaldamento. Veniva altresì specificato che tali esenzioni o ribassi non erano applicabili ad altri condòmini, nemmeno nell'ipotesi in cui le rispettive proprietà fossero rimaste a lungo sfitte o in cui i proprietari fossero rimasti a lungo assenti da esse.

La scrivente ha eccepito all'Istituto la disparità di trattamento che in tal modo veniva a crearsi tra la sua posizione di proprietario di alloggi non occupati e quella di qualsivoglia altro proprietario privato che si trovasse nella medesima situazione.

L'Istituto ha ribadito la correttezza del proprio operato con riferimento all'orientamento della giurisprudenza sulla derogabilità -mediante Regolamento condominiale espressamente richiamato nell'atto di vendita- della ripartizione delle spese relative alle parti comuni ed al riscaldamento.

A seguito di mie insistenze, peraltro, l'Istituto si è riservato di valutare l'opportunità di modificare in futuro i Regolamenti di quegli edifici nei quali si sarebbe verificata la presenza sia di alloggi di sua proprietà che di alloggi alienati ex lege n. 560/1993.

8 - ISTITUTO AUTONOMO PER LE CASE POPOLARI DELLA PROVINCIA DI BOLOGNA

Numerosi assegnatari di alloggi gestiti dall'Istituto Autonomo Case Popolari di Bologna sono stati costretti a traslocare in altri appartamenti a seguito della determinazione dell'Ente proprietario di ristrutturare l'immobile nel quale sono ubicate le unità agli stessi assegnate.

Sono state poste a loro carico peraltro le spese di trasloco e quelle di allacciamento delle nuove utenze.

Al riguardo ho preliminarmente segnalato al Comune di Bologna, proprietario degli stessi, e all'Ente gestore, Istituto Autonomo Case Popolari, che molti degli assegnatari sono persone anziane, non in grado di sopportare un allontanamento dall'ambiente e dal tessuto sociale nel quale hanno vissuto per anni; di qui l'esigenza che agli stessi venissero