

3. LA LEGISLAZIONE VIGENTE. PROBLEMI E PROSPETTIVE

3.1 LA LEGGE 127/97 ART.16

ART. 16

Difensori civici delle regioni e delle province autonome

1. A tutela dei cittadini residenti nei comuni delle rispettive regioni e province autonome e degli altri soggetti aventi titolo secondo quanto stabilito dagli ordinamenti di ciascuna regione e provincia autonoma. *i difensori civici delle regioni e delle province autonome, su sollecitazione di cittadini singoli o associati, esercitano, sino all'istituzione del difensore civico nazionale, anche nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato, limitatamente agli ambiti territoriali di rispettiva competenza, con esclusione di quelle che operano nei settori della difesa, della sicurezza pubblica e della giustizia*, le medesime funzioni di richiesta, di proposta, di sollecitazione e di informazione che i rispettivi ordinamenti attribuiscono agli stessi nei confronti delle strutture regionali e provinciali.

2. I difensori civici inviano ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati entro il 31 marzo una relazione sull'attività svolta nell'anno precedente ai sensi del comma 1.

Sono molte le questioni, portate dai cosiddetti provvedimenti Bassanini (L.59/97, L.127/97, D.L.vo 112/98, così come prima dalla legge 142/90 e dalla legge 241/90), che chiamano in causa in modo indiretto l'attività del difensore civico. E del resto non potrebbe essere diversamente, trattandosi di atti legislativi che espressamente si

collocano come tappe di un processo di cambiamento, di modernizzazione e di conferimento di poteri alle pubbliche amministrazioni presso le quali, a tutela del cittadino, opera il difensore civico.

Per la verità il processo non è ancora del tutto compiuto legislativamente; il meccanismo implementativo, per rendere quelle norme effettive concrete ed esigibili, si è in qualche luogo inceppato o è in ritardo. Sarebbe di grande interesse e di utilità, per ridare giusto slancio e corretta direzione di marcia al convoglio riformatore, sviluppare un'indagine (anche per campioni locali limitati o per sondaggi) sugli effettivi cambiamenti avvenuti, sulle modificazioni culturali prodotte e sulle resistenze contrapposte.

Per intanto tuttavia con l'articolo 16 sopra citato si stabilisce in modo diretto che quelle funzioni di "richiesta, proposta, sollecitazione ed informazione", che il difensore civico regionale esercita autonomamente nei confronti dell'amministrazione regionale, si estendono anche all'amministrazione periferica dello Stato.

E' una norma significativa e positiva per più ordini di ragioni:

- perché risolve, sia pur in via provvisoria, una carenza più volte lamentata dai cittadini e dai difensori civici regionali; e cioè la possibilità di soddisfare l'istanza dei cittadini nei confronti di tutte le amministrazioni pubbliche;
- richiama una esigenza e prenota un impegno della stessa Camera dei Deputati per l'approvazione di una Legge nazionale sul difensore civico;
- riconosce alle Regioni di aver avvertito esse per prime tale esigenza e di aver finora svolto un ruolo pilota di anticipazione e di supplenza;

- riconosce nella Regione l'ambito territoriale più idoneo e l'istituzione su cui realizzare, nel rispetto delle autonomie e del principio di sussidiarietà, il sistema a rete della difesa civica nazionale.

Si può dire, in sostanza, che grazie all'articolo 16, oggi il Difensore Civico Regionale è più espressamente accreditato ad operare presso l'intero universo della P.A., seppur entro i limiti delle rispettive leggi regionali e delle cautelative esclusioni date dall'art.16 medesimo.

Per quanto la prassi di curare e sostenere anche istanze provenienti dall'amministrazione dello Stato fosse radicata, senza dubbio la norma dell'art.16 ha esercitato benefici effetti. E non tanto per la determinazione di qualche incremento quantitativo di domande di intervento, quanto piuttosto nel rendere più certo e più esigibile il rapporto con le strutture amministrative delle amministrazioni periferiche dello Stato; e - perciò - più proficuo l'esito delle istanze.

Ci sarà modo più innanzi di sviluppare delle riflessioni più specifiche in relazione all'andamento delle pratiche trattate con le "Amministrazioni periferiche dello Stato". Lo si farà a commento della scheda statistica relativa che, anche quest'anno, viene evidenziata nell'ambito della relazione generale, allo scopo di corrispondere alla prescrizione normativa del 2 comma dell'art.16; secondo il quale "i Difensori Civici Regionali inviano ai Presidenti del Senato e della Camera dei Deputati entro il 31 marzo una relazione sull'attività svolta nell'anno precedente ai sensi del comma 1".

3.2 LEGGE 127/97 - ART.17 COMMA 45**Art. 17**

Ulteriori disposizioni in materia di semplificazione dell'attività amministrativa e di snellimento dei procedimenti di decisione e di controllo.

45. Qualora i comuni e le province, sebbene invitati a provvedere entro congruo termine, ritardino o omettano di compiere atti obbligatori per legge, si provvede a mezzo di commissario *ad acta* nominato dal difensore civico regionale, ove costituito, ovvero dal comitato regionale di controllo. Il commissario *ad acta* provvede entro sessanta giorni dal conferimento dell'incarico.

Anche alla luce dell'esperienza maturata nel corso dell'anno riconfermo ciascuna delle riserve e delle preoccupazioni espresse per la relazione del 1997 in ordine all'attribuzione di questa funzione al Difensore Civico Regionale: la nomina, cioè, del Commissario ad acta nei confronti dei Comuni e delle Province in caso di omissione o ritardo di atto obbligatorio per legge.

E' un'opinione vieppiù convinta alla luce del fatto che nella proposta di legge in discussione in Parlamento viene rieditata (art.10 comma 1) quell'attribuzione di responsabilità, che trae la sua origine dal procedimento relativo al controllo di legittimità degli atti degli enti locali.

E' un'opinione radicata nel convincimento che l'istituto del difensore civico non trarrà la sua forza da un generico affastellamento di competenze o di attribuzioni casuali o residuali; ma piuttosto dall'apprezzamento di quei mezzi, di quelle norme e di quei comportamenti che possono favorire il migliore espletamento della sua

“specifica missione”; che - per l'appunto - è data dalla tutela del cittadino e dalle azioni che con tale tutela sono connesse: consulenza, mediazione, promozione di atti di riparazione o di riforma.

Su tale problematiche i luoghi e le occasioni di discussione sono state molteplici: gli incontri tra i Difensori Civici Regionali, i Convegni, la corrispondenza con gli uffici del CO.RE.CO., con il Ministero della Funzione Pubblica, e con l'Unità di Progetto Affari Istituzionali e Controllo Atti; ed hanno riguardato, oltre che il profilo generale della norma, anche i connessi problemi applicativi: le procedure da osservare, le responsabilità, i casi di esclusione, gli adeguamenti da apportare anche alle norme regionali.

Ma più rilevanti sono state a questo riguardo due riunioni istituzionali, assai importanti per definire l'ambito entro cui meglio determinare procedure e responsabilità in materia di potere sostitutivo (anche con riferimento alla revisione della Legge Regionale 19/91 sui controlli); e per circostanziare le fasi e i modi di intervento del difensore civico a proposito della procedura del potere sostitutivo.

Tali incontri sono stati:

- l'Audizione presso la Prima Commissione Affari Istituzionali del Consiglio svoltasi il 20 ottobre 1998;
- l'incontro svolto presso l'ufficio dell'Assessore Franco Bozzolin il 16.12.1998 con il dott. Eugenio Trizio, il dott. Romano Morra della Segreteria Generale agli Affari Giuridici ed Istituzionali, il dott. Franco Mastropietro dell'Unità di Progetto Deleghe Istituzionali e il dott. Ugo Campisi Presidente del CO.RE.CO. di Venezia.

In particolare da quest'ultima riunione sono emerse determinazioni chiarificatrici che hanno consentito di avviare a conclusione alcune pratiche pendenti; di impostare un procedimento concordato per l'esame di ogni eventuale ed ulteriore richiesta di nomina di un Commissario ad

acta; e di prevedere l'eventuale adozione di ulteriori specificazioni da parte della Giunta Regionale.

Al commento delle istanze relative alla richiesta di potere sostitutivo si darà specifico conto più innanzi.

4. SVILUPPI DELL'ORDINAMENTO REGIONALE IN MATERIA DI DIFESA CIVICA

I processi di innovazione amministrativa, promossi ed espressi dai cosiddetti provvedimenti Bassanini, hanno fatto breccia anche nella nostra Regione.

Sarebbe di grande utilità - e motivo di interesse - avere a questo riguardo informazioni e ricognizioni documentali più complessive, analitiche e differenziate; poiché senza ombra di dubbio la preannunciata "rivoluzione" amministrativa avviata con la L. 59/97 e la L. 127/97, per essere efficace ed effettiva, necessita di integrazioni, di completamento, di implementazioni che chiamano in causa responsabilità centrali (Parlamento, Governo, Ministri, Direzioni, ecc.), regionali (Legge Regionale di attuazione, autonomi spazi di legislazione e di organizzazione) e locali.

I lavori sono ancora in corso; per alcuni degli istituti già si registrano ritardi e resistenze; per altri vi può essere già la circostanza per sviluppare qualche bilancio.

Naturalmente la riflessione può essere svolta su molti degli istituti di "partecipazione" o di "semplificazione" o di "delegificazione", che hanno caratterizzato il programma riformatore: Accordi di Programma, lo "Sportello Unico", l'Autocertificazione, gli Uffici Relazioni con il Pubblico (URP) o gli Uffici Regionali per l'Informazione (URI), i Regolamenti di Pubblica Tutela nell'attività dei servizi sanitari.

Mi limiterò qui ad alcune brevi annotazioni soltanto su alcuni degli aspetti evocati, quelli per i quali si è venuta evolvendo positivamente una concertazione di iniziative fra la Regione (Giunta Regionale,

Assessorato alla Sanità, Direzioni, ecc.) e l'ufficio del Difensore Civico Regionale.

Questi aspetti sono:

- gli Uffici Regionali per l'Informazione; il Regolamento di Pubblica Tutela e la costituzione delle Commissioni Miste Conciliative presso le aziende sanitarie; infine la determinazione di criteri di comportamento per l'esercizio del potere sostitutivo, ex art.17 comma 45 delle 127/97.

4.1 RAPPORTI CON GLI UFFICI REGIONALI PER L'INFORMAZIONE (U.R.I.).

Già in precedenti relazioni si è avuto modo di rappresentare un'esigenza o un'opportunità : quella di realizzare il decentramento dell'attività della difesa civica, di estenderne l'intervento, di favorire la vicinanza e l'accesso degli utenti al servizio.

Nel corso del 1998 si è avviato un processo positivo in questa direzione attraverso un rapporto di collaborazione tra l'ufficio del difensore civico e gli URI.

Ne fa testimonianza la delibera della Giunta Regionale n. 3961 del 3.11.1998 (*Allegato 3*), con cui si imposta in modo graduale e progressivo un rapporto di collaborazione e di integrazione delle reciproche attribuzioni degli URI e del Difensore Civico Regionale in vista di un'offerta sempre più compiuta e integrata di informazioni, di consulenza e di aiuto alle persone.

Naturalmente il progetto risente dei limiti del primo avviamento. Non in tutti i capoluoghi di Provincia sono costituiti ottimamente gli URI: manca ancora l'attivazione della sede di Padova; Treviso è in

condizioni logistiche inadeguate; vanno verificate le dotazioni professionali degli uffici provinciali. Non solo; sarebbe infatti auspicabile una capacità di raccogliere e di gestire in capo agli URI anche le informazioni di altre amministrazioni, diverse dalla Regione, secondo un criterio funzionale di integrazione e di interdipendenza molto importante per le aziende, le associazioni e i singoli cittadini.

Tuttavia l'inizio del programma è positivo, poiché realizza sul versante dell'ufficio del difensore civico quell'attività di decentramento, prevista e predisposta dall'art.2 e 14, 3 comma, della Legge Regionale n.28/88.

Se in questa prima fase il rapporto di collaborazione è circoscritto ad alcune sede provinciali e si limita ad accogliere le istanze per inoltrarle all'ufficio del difensore civico; in una seconda fase, già per altro programmata, si dovrà prevedere un'azione di promozione divulgativa di tali servizi resi dagli URI, una prima istruttoria delle istanze più semplici ad opera degli addetti all'ufficio locale, la presenza periodica del difensore civico o dei collaboratori dell'ufficio a date programmate nella sede provinciale per ricevere il pubblico e ridurre così le distanze e le difficoltà dell'accesso.

La positiva sperimentazione avviata a questo proposito con l'URI di Belluno consente di prevedere che tale previsione sia realistica e che la collaborazione professionale ed istituzionale sia utile tanto per il difensore civico che per la Regione.

4.2 REGOLAMENTI DI PUBBLICA TUTELA E LE COMMISSIONI MISTE CONCILIATIVE PRESSO LE AZIENDE SANITARIE LOCALI.

Un settore, su cui quelle esigenze di innovazione delle strumentazioni partecipative, ha fatto per primo breccia è stato quello sanitario. E ciò è avvenuto sia sul piano del costume e dei comportamenti che sul piano della disciplina normativa.

E' in questo settore infatti che per primo e in modo incisivo si è fatta sentire la voce e l'esperienza dei movimenti associativi che si occupano di tutela dei diritti del malato (Tribunale dei Diritti del Malato, Centri dei Diritti dei Cittadini, ecc.) fin dalla seconda metà degli anni '80; ed è in questo settore che per primo si è proceduto ad una codificazione dei diritti dei cittadini malati e dei corrispondenti obblighi in capo agli operatori dei servizi sanitari.

Ne sono testimonianza l'art.14 del D.L. 517 del 1993; l'art.11 della Legge Regionale n. 56/1994, nonché il D.P.C.M. n. 65 del 19/5/95 e il D.M. della Sanità del 31/8/98 n. 108, con cui si è data una disciplina particolare e specifica alle forme di partecipazione, gestione e tutela dei cittadini che hanno relazione con le prestazioni sanitarie.

E' partendo da questi presupposti di pratica sanitaria e di legislazione che , ad iniziativa del difensore civico, si è avviato un confronto proficuo con l'Assessorato Regionale alle Politiche Sanitarie, con la conferenza dei Direttori Generali delle Aziende Sanitarie ed Ospedaliere e con le associazioni che operano nel settore della tutela.

Tale collaborazione ha dato luogo alla definizione di una "schema tipo di Regolamento di Pubblica Tutela", che è stato recepito e approvato dalla Giunta Regionale con delibera n. 2280 del 22/6/98; e che costituisce

cornice di riferimento per le autonome determinazione delle aziende sanitarie ed ospedaliere del Veneto.

Il Regolamento, il cui testo viene pubblicato in appendice (*Allegato 4*), disciplina congiuntamente il funzionamento degli uffici relazioni con il pubblico presso le aziende sanitarie, la costituzione, la composizione e le prerogative di funzionamento della Commissione Mista Conciliativa, la cui presidenza è affidata ad un componente designato dal Difensore Civico Regionale; le ulteriori possibilità di tutela di cui può avvalersi il cittadino; e fra esse vi è appunto quella di potersi rivolgere al Difensore Civico Regionale.

Finora hanno dato seguito a quel regolamento le seguenti aziende sanitarie, presso le quali sono quindi operanti anche le Commissioni Miste Conciliative: ULSS 2 di Feltre, ULSS 6 di Vicenza, ULSS 9 di Adria (RO), ULSS 10 di San Donà di Piave (VE), ULSS 17 di Este (PD), ULSS 21 di Legnago (VR), ULSS 22 di Bussolengo (VR) ; ma vi è motivo per ritenere che l'esempio si estenda in modo omogeneo presso l'intero Servizio Sanitario Regionale.

I vantaggi che ne derivano sono evidenti: nel luogo in cui si svolge il rapporto di erogazione delle prestazioni sarà possibile avere anche una sede di monitoraggio, di raccolta delle lamentele e delle carenze registrate (gli URP); ma anche un luogo in cui con tempestività si danno le prime risposte e, con metodo dialogico e conciliativo, si affrontano i contenziosi. Contemporaneamente per il difensore civico si apre una prospettiva di conoscenza sul funzionamento dei servizi sanitari e di selezione di materie su cui esercitare la tutela, suffragata dal rapporto collaborativo con i presidenti delle Commissioni Conciliative citate, che periodicamente saranno convocati per coordinare le conoscenze e le azioni.

Una ulteriore e assai qualificata prospettiva di sviluppo dell'attività del difensore civico in materia sanitaria potrà essere data da una iniziativa ancora in corso di perfezionamento: quella di utilizzare la collaborazione dell'istituto di Medicina Legale e delle Assicurazioni attraverso la stipula di una apposita convenzione tramite l'azienda ospedaliera di Padova.

E' di tutta evidenza l'importanza di questa ipotesi di lavoro.

Infatti sono frequenti i casi di contenzioso con le aziende sanitarie, che implicano valutazioni connesse con il comportamento professionale e che chiamano in causa questioni relative al danno biologico o alla responsabilità professionale.

Si tratta di circostanze molto delicate, complesse che, nella maggior parte dei casi, hanno esiti di tipo giurisdizionale lunghi e costosi.

Se l'intervento, in chiave di tutela o di conciliazione, del difensore civico potrà essere suffragato dal parere esperto e competente sotto il profilo della medicina legale, forse gran parte di quel contenzioso potrebbe essere evitato con beneficio per le parti in causa oltre che per l'amministrazione della giustizia.

Per questo l'ufficio è impegnato a realizzare quanto prima tale convenzione, a caratterizzare la quale potrebbe tra l'altro aggiungersi l'apporto di quella cultura e prassi bioetica, che nel Veneto (a Padova, ma anche a Treviso e a Venezia) sta sviluppando le prime sperimentazioni con la costituzione di comitati di bioetica e di servizi di bioetica.

4.3 PROBLEMI ED ESITI IN RELAZIONE AI RAPPORTI TRA IL DIFENSORE CIVICO E COMITATI REGIONALI DI CONTROLLO (ART.17 COMMA 45 L.127/97).

In altra parte della presente relazione sono state svolte le considerazioni di carattere generale in ordine alla norma citata.

Qui l'argomento viene ripreso brevemente solo per indicare i termini della discussione che a tale riguardo si è sviluppata con altri uffici e organi della Regione.

La discussione, che ha tenuto conto della delibera della Giunta Regionale n. 3669 del 21.10.1997, ha riguardato i seguenti argomenti e ha prodotto le seguenti determinazioni:

- a) l'estensione dell'applicazione del comma 45 dell'art.17 anche ad altri Enti Locali (i Consorzi, le IPAP), oltre ai Comuni e Province, espressamente citati nella norma citata e nella corrispondente delibera regionale;
- b) la valutazione del ricorso all'esercizio del potere sostitutivo nei confronti degli enti locali è una prerogativa dei CO.RE.CO., che svolgono secondo responsabilità esclusiva la ricognizione e la valutazione istruttoria sulla omissione o sul ritardo dell'ente locale nell'adozione di atti obbligatori;
- c) al Difensore Civico Regionale compete esclusivamente la funzione di "nominare" il Commissario ad acta, prescindendo da ogni valutazione sul merito della questione e declinando ogni connessa responsabilità;
- d) al di fuori del procedimento sopra indicato, che comunque fa capo alle determinazioni del CO.RE.CO, non si dà luogo all'esercizio del potere sostitutivo da parte del Difensore Civico Regionale.

Le quattro questioni citate, oltre ad essere state oggetto di scambio epistolare con i CO.RE.CO del Veneto (in particolare con la Sezione

Provinciale di Venezia) e con il Presidente della Giunta Regionale, hanno dato luogo ad una serie di circostanze di approfondimento e di chiarimento. In particolare: all'Audizione presso la Prima Commissione Consiliare già prima citata, ove sono stati rammentati i quesiti e si è evidenziata la possibilità di tenere conto di tali problematiche in sede di discussione delle proposte di leggi regionali per la modifica delle legge regionale 19/91 sui controlli; e alla riunione promossa dall'Assessore Bozzolin il 16/12/98, anch'essa già citata, dalla quale sono scaturiti indirizzi di precisazione sul procedimento e sulle responsabilità, nonché impegni per una eventuale specificazione della materia con provvedimento regionale. Le determinazioni intervenute in quest'ultima circostanza hanno consentito di procedere allo sblocco di alcune istanze, che sono state perciò avviate a soluzione conclusiva.

5. LA DIFESA CIVICA LOCALE

In appendice (*Allegato 5*) è pubblicato l'aggiornamento delle informazioni sui Difensori Civici Comunali e Provinciali operanti nella nostra Regione (oltre che dei Difensori Civici Regionali). Si tratta di 38 Difensori Civici Comunali su 580 Comuni e di 4 Difensori Civici Provinciali su 7 Province. Va tenuto presente che alcuni Difensori Civici Provinciali esercitano con convenzione l'attività anche per alcuni Comuni; e che in alcuni casi i Comuni si sono consorziati fra loro per una difesa civica associata.

Da questi dati trae conferma la tesi di come non sia plausibile ritenere che ciascuno dei 580 Comuni e ciascuna delle 7 Province del Veneto si doti di un proprio difensore civico, dando effettività alla facoltà prevista dall'art.8 della L.142/90.

Ormai a nove anni di distanza da quella legge di riforma si dimostra come siano fondate alcune considerazioni che inducono cautela e reticenza alla proliferazione di tale istituto presso gli Enti Locali.

Sono le ragioni che hanno ispirato ad esempio la ricerca di soluzioni alternative nella Proposta di Legge a livello nazionale (vedi art.9 della Proposta di Legge, approvata dalla Commissione Affari Costituzionali della Camera il 15/9/98); e parimenti le ragioni che suggeriscono di utilizzare la formula dell'intesa fra i Comuni o la formula della convenzione di collaborazione con la Provincia o con la Regione.

Tali ragioni sono quelle della congruità dell'Ufficio rispetto alle dimensioni demografiche ed organizzative dei piccoli e medi comuni; sono quelle del "limite" delle competenze del Difensore Civico Comunale

o Provinciale rispetto all'universo della cosiddetta "cattiva amministrazione", da cui è vessato ipoteticamente il cittadino.

In relazione a tali problemi si sono appalesate nel corso del 1998 le seguenti linee di tendenza ed iniziative.

E' proseguita la collaborazione con i Difensori Civici locali operanti nella Regione sia attraverso le periodiche riunioni del coordinamento, sia attraverso la pratica del trasferimento di istanze aventi caratteristiche regionali o statali, presso il Difensore Civico Regionale.

Come è noto, è ancora vigente una convenzione tra la Regione (Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale e Ufficio del Difensore Civico Regionale) ed i Comuni di Piove di Sacco e di Selvazzano (PD) per la gestione del servizio di difesa civica comunale.

Degli esiti di tali attività si darà conto più avanti oltre che naturalmente nella relazione al Consiglio Comunale di Piove di Sacco (*in Appendice Allegato 6* è riportata una sintesi della relazione). Ciò che invece qui preme anticipare è che, a seguito della nomina del Difensore Civico della Provincia di Padova e del lavoro istruttorio svolto a questo fine, si darà luogo all'inizio del 1999 alla cessazione della convenzione con la Regione, poiché anche questi Comuni si avvarranno del servizio reso dal Difensore Civico nominato dalla Provincia di Padova. Vale la pena di considerare che il Difensore Civico Regionale ha sostenuto e condiviso questa prospettiva, come testimonia la relazione resa nell'apposito convegno svoltosi a Padova il 30.11.98 e riportata in appendice. Del resto mi sembra una prospettiva di lavoro positiva e coerente sia con gli orientamenti legislativi in corso d'opera, sia con i convincimenti - sempre affermati - di ottemperanza ai principi di sussidiarietà e di valorizzazione delle autonomie locali.