

6.2. Alcune esemplificazioni.

6.2.1. Azioni di sollecitazione.

S.P. (A.S.L. — Regione — Sanità)

L'istante è stata colpita da una grave forma di paresi facciale, che comporta una notevole alterazione del volto e della articolazione labiale. Dopo una lunga peregrinazione presso vari Centri specialistici, viene consigliata di avvalersi delle cure di un medico neurochirurgo che opera presso una Clinica Universitaria di Vienna. Al Centro di Riferimento Specialistico Regionale chiede l'autorizzazione prevista dal D.M. 3.11.1989 di recarsi alla Clinica di Vienna per svolgere gli accertamenti diagnostici, l'attività preparatoria e l'eventuale intervento chirurgico. La richiesta viene accolta solo per l'eventuale esecuzione dell'intervento chirurgico e negata per la fase propedeutica.

A seguito all'intervento del Difensore Civico presso il Centro di Riferimento si svolge uno scambio di informazioni e di valutazioni, che approda al riconoscimento della inscindibilità logica dei tre momenti (diagnosi, preparazione ed esecuzione dell'intervento ad opera della medesima equipe medica). Per cui l'autorizzazione all'accesso alle cure sanitarie all'estero, con il rimborso a carico del S.S.R., viene concesso.

B.G.C. (IRE — Territorio)

L'istante — assieme ad altri inquilini di un immobile di proprietà pubblica — ha chiesto al Difensore Civico di intervenire presso l'Ente Pubblico proprietario dell'immobile affinché fossero eseguite le opere — da lungo tempo richieste

e rimaste inevase — di manutenzione straordinaria e di adeguamento alle normative in materia di sicurezza degli impianti. A seguito della evidenziazione dell'inadempienza e del ritardo, l'Ente ha provveduto a deliberare e a far eseguire le opere richieste.

B.E. (Comune — Edilizia Privata)

Una signora si è rivolta all'Ufficio lamentando che il Comune di sua residenza, acquirente di un appezzamento di terreno prossimo ad una sua proprietà, aveva inibito alla stessa il transito su detto fondo gravato di una servitù di passaggio a suo favore. A seguito di colloqui col responsabile dell'ufficio tecnico del Comune interessato è stato possibile far riesaminare l'intera fattispecie da parte dello stesso che ha convenuto sulla sussistenza della servitù, consentendo conseguentemente il transito nel suo appezzamento da parte dell'istante.

6.2.2. Azioni per autotutela e mediazione.

S.R. (A.S.L. – Ambiente)

Un cittadino si era rivolto al proprio Comune e all'ASL di riferimento denunciando l'inquinamento termico provocato dall'attività di un forno sottostante la propria abitazione.

La contestazione ha implicato lo svolgimento di alcuni sopralluoghi per effettuare le misurazioni svolte a cura dell'ARPAV. Dopo un certo lasso di tempo, l'ASL ha trasmesso al cittadino avviso di pagamento per il corrispettivo dei sopralluoghi eseguiti. Dopo le prime contestazioni svolte senza esito, il cittadino si è rivolto al Difensore Civico sostenendo la tesi che quelle svolte dall'ARPAV erano funzioni di rilevanza pubblica.

Considerato l'assunto, il Difensore Civico è intervenuto presso i tre Enti (Comune, ASL, ARPAV) chiedendo la revoca del provvedimento (emissione della fattura), poiché l'accertamento tecnico è classificabile come funzione istituzionale dell'Ente preposto alla tutela della salute e alla qualità delle condizioni igienico-ambientali.

Su conforme attestazione dell'ARPAV, l'ASL, in sede di autotutela, ha revocato il provvedimento.

B.G. (Stato – Previdenza Sociale)

Una signora nel 1994 aveva presentato domanda di pensione sulla base dei conteggi effettuati presso i competenti Uffici dell'INPS, in base ai quali risultavano maturati i 35 anni di versamenti necessari per ottenere il trattamento pensionistico come dipendente. Inoltre l'Ente previdenziale medesimo aveva assicurato l'interessata sulla possibilità di svolgimento

dell'attività di commerciante, senza alcuna riduzione del trattamento pensionistico. Dopo tre anni la signora in questione si vede ridotta, senza alcun preavviso da parte dell'INPS, l'importo della pensione, in quanto risultava che una parte del periodo di versamento dei contributi quali dipendente si sovrapponeva ad altra parte in cui era stata svolta attività di commerciante. Oltre alla riduzione della pensione, l'INPS ha provveduto inoltre a recuperare le differenze percepite nei tre anni già trascorsi. Dopo aver preso contatti con il responsabile del procedimento, si è accertato che sarebbe stato possibile, con prove documentali, ricostruire il periodo esatto di contribuzione come dipendente e quello di contribuzione come lavoratore autonomo. Grazie, quindi, alle buste paga relative al periodo in questione (1988) si è riusciti a recuperare alcuni contributi che l'INPS aveva considerato come sovrapposti. A seguito dell'intervento in questione l'INPS ha deciso di rivedere la posizione pensionistica dell'interessata, riconoscendo alla medesima arretrati per L. 14.000.000 circa ed una maggiorazione dell'importo mensile di oltre L. 200.000.

F.F. (Comune - Territorio)

L'utente, residente al termine di una strada comunale in zona montana, lamentava la cattiva esecuzione di alcuni lavori di manutenzione straordinaria della strada, appaltati dall'Amministrazione ad una ditta. Dopo alcuni sopralluoghi ed incontri con i responsabili del Comune, quest'ultimo ha fatto modificare i lavori, effettuando opere nel senso richiesto dall'interessato, consentendo così il transito di persone e

mezzi, che prima era pregiudicato dall'approssimazione dei lavori già effettuati.

B.C. (Ministero del Lavoro – Lavoro)

Una signora, B.C., invalida civile con diritto all'iscrizione negli elenchi degli aspiranti al collocamento obbligatorio, si è rivolta all'Ufficio non ritenendo corretto il comportamento dell'Ufficio del Lavoro. In fatto la signora era stata avviata al lavoro presso una azienda che l'aveva destinata ad una mansione incompatibile con la sua menomazione.

La stessa pertanto si era rivolta alla Commissione sanitaria per l'accertamento della idoneità lavorativa la quale confermava l'inidoneità dell'utente a svolgere i compiti affidatele.

L'Ufficio del lavoro tuttavia aveva disposto che il nuovo avvio al lavoro avvenisse a decorrere dall'aprile 2000 a seguito della mancata accettazione dal posto di lavoro presso la suddetta azienda.

In questo caso si è intervenuti presso l'Ufficio del Lavoro al fine di verificarne le procedure seguite con riferimento alla normativa vigente.

In tale sede è stata riscontrata la possibilità di un nuovo immediato avvio al lavoro dell'utente in quanto la graduatoria già predisposta non era ancora entrata in vigore. Pertanto la signora è stata avviata al lavoro con sua soddisfazione.

P.A. (Ente Acquedotto – Tributi)

La signora si è rivolta all'Ufficio in quanto da tre anni era in attesa che venisse definita una questione relativa ad una errata fatturazione del consumo dell'acqua.

La vicenda, non contestata, in linea di principio, dall'Ente gestore dell'acquedotto, ha indotto l'Ufficio a svolgere una funzione di mediazione al fine di consentire una bonaria definizione della pratica che si è chiusa con soddisfazione da parte dell'istante.

6.2.3. Azioni di antidoto al ricorso giurisdizionale.**Ditta P. - S.P.A. (Comune - Territorio)**

La Società, in relazione alla concessione edilizia per la costruzione di un capannone industriale, si era vista richiedere oneri di urbanizzazione doppi rispetto alle previsioni della legge regionale di riferimento. Ciò era dovuto all'applicazione di un regolamento comunale che sul punto non era conforme alle previsioni legislative. Il responsabile del procedimento, non assumendosi la responsabilità di disapplicare il regolamento, pur illegittimo, applicava di conseguenza oneri doppi rispetto a quanto previsto dalla legge, con un aggravio per la ditta di L. 35.000.000 circa. L'azione dell'ufficio è consistita nell'indurre l'ente, seppur a fatica, a rivedere la propria decisione, consentendo così alla ditta di non versare gli ulteriori 35 milioni di lire ed evitandole di ricorrere al giudice amministrativo nei confronti del comune..

L.M. (Stato - Sanzioni amministrative)

L'istante ha subito una multa di oltre L. 600.000 da parte della polizia stradale e la sospensione della patente, con la contestazione di aver superato i limiti di velocità previsti di oltre 40 Km/h.. L'interessato aveva però il sospetto, essendo un abituale frequentatore della strada in questione, che i limiti di velocità non fossero quelli presi a riferimento dalla polizia stradale. L'ufficio, previo contatto con l'ente proprietario della strada (Provincia), in effetti ha accertato che il limite di velocità non era di 50 Km/h, come contestato, bensì di Km 90/h. Dopo tale accertamento sono stati presi

contatti con il competente ufficio della Prefettura, che ha provveduto all'immediata restituzione della patente sospesa ed all'annullamento della sanzione pecuniaria.

M.A. (ASL – Sanità)

Una signora a seguito del decesso del padre dopo un periodo di malattia, ritenendo che l'evento luttuoso potesse essere stato determinato da relativa noncuranza o imperizia professionale del medico responsabile delle terapie, prima di avventurarsi in possibili azioni giudiziarie, chiede aia svolto un accertamento preliminare di carattere tecnico-legale sulle circostanze.

Dopo un lungo colloquio, in cui vengono chiariti i presupposti della materia ed i limiti dell'eventuale azione del Difensore Civico su una questione così delicata, si dà luogo per la prima volta all'avvalimento e alla collaborazione con l'Istituto di Medicina Legale dell'Università di Padova (di cui alla Convenzione stipulata il 31 maggio 1999 e riportata nell'Appendice a pag. 186) , con l'obiettivo di accertare sul piano tecnico-scientifico e legale se il decesso fosse da imputare a responsabilità professionale oppure no.

La ponderosa documentazione sanitaria è stata messa a disposizione dell'Istituto, il quale con motivata relazione ha escluso che si potessero rilevare responsabilità negative in capo ai sanitari. Le risultanze dell'accertamento legale sono state considerate positivamente dai familiari del defunto, essendo stati rasserenati sulle cause naturali della morte del congiunto e, perciò, dissuasi dall'intraprendere ogni eventuale azione giudiziaria, che sarebbe stata in questo caso lunga, costosa, infruttuosa e , forse, anche angosciante.

6.2.4. Azioni senza esito positivo.

G.E. (Comune — Tributi) .

Il cittadino ricorrente ritiene non dovuto all'Amministrazione Comunale il canone di fognatura e di depurazione, per cui ha ricevuto avviso di pagamento e messa in mora. La contestazione deriva dal fatto che l'istante aveva provveduto in proprio ad installare impianto di vasca Imhoff per la depurazione delle acque, che poi confluiscono nella rete fognaria pubblica. Si contesta in sostanza l'insostenibilità della doppia imposizione.

Al riguardo il Difensore Civico accerta che il Comune interessato ha disciplinato la materia con proprio regolamento, con il quale — tenuto conto della peculiarità dell'organizzazione del sistema fognario e di depurazione distinto in tre categorie — ha previsto per i casi in questione lo sconto del 30% sul canone dovuto.

Poiché la ferma posizione del Comune — oggi avvalorata, oltre che dal proprio Regolamento, anche dalla normativa vigente, L. 319/76 e da ultimo art. 14 L. 36/94, detta Legge Galli — non è stata condivisa ed accolta dall'istante, il Difensore Civico ha comunicato all'interessato che altra via per l'opposizione al pagamento è il ricorso alla Commissione Tributaria di primo grado; e nel contempo ha sollecitato il Comune a promuovere iniziative verso gli utenti per chiarire meglio le ragioni dell'imposizione e per assumere eventuali ulteriori determinazioni più eque.

G.A. (Comune di Venezia — Viabilità)

Un residente in Venezia si è rivolto all'Ufficio per poter accertare incontestabilmente a chi spetti la proprietà di un'area interclusa che porta alla sua e ad altre abitazioni in quanto il Comune di Venezia ritiene che quest'area sia di proprietà privata, mentre i proprietari degli appartamenti prospicienti la stessa la ritengono pubblica con la conseguenza pratica che gli oneri manutentori dovrebbero essere a carico del Comune.

La vicenda ha aspetti di archeologia giuridica cui brevemente si accenna.

Il Comune si basa, per classificare privata detta superficie, su un decreto del 1802 mentre i catasti successivi (napoleonico, austriaco e austro-italiano) non attribuiscono a proprietà privata tale area e ancora la L. 2248/1865, all. F, afferma la presunzione che facciano parte del suolo pubblico anche gli spazi e i vicoli aperti sul medesimo.

Malgrado gli approfondimenti, anche giurisprudenziali effettuati dall'Ufficio e portati a conoscenza del Comune non è ancora stato possibile ricevere dall'Amministrazione comunale una risposta definitiva.

B.J. (Ministero delle Finanze — Centro Servizi Imposte Dirette)

L'utente si è rivolto all'Ufficio trasmettendo una cartella di pagamento notificatagli dal Ministero delle Finanze.

L'utente non ha contestato la pena inflittagli per ritardato pagamento di imposta quanto per il fatto che per il pagamento di tributi vari ammontanti a L. 2000, L. 1000, L. 1000 e L. 14.000 ha dovuto pagare al concessionario della riscossione

L. 5.000 per ognuna delle imposte suindicate, vale a dire L. 20.000 rispetto a L. 18.000 per i tributi.

L'Ufficio ha ritenuto di interessare il Centro Servizio Imposte Dirette di Venezia evidenziando che ai sensi della L. 121/1986 gli importi inferiori alle L. 20.000 non sono dovuti e che la disaggregazione delle varie imposte da pagare comporta conseguenze assurde, come nel caso in esame.

A tale nota il Centro Servizio peraltro deve ancora dar riscontro.

6.2.5. Azioni per promuovere sanzioni, modifiche, innovazioni.

B.M. (Vari – Ticket)

Una signora ha segnalato al Difensore Civico il reiterato comportamento scorretto ed offensivo di un addetto al servizio di trasporto urbano di una località turistica nei confronti di un giovane turista portatore di handicap.

La segnalazione – una volta accertatane la veridicità – è stata rappresentata alla Direzione dell'Azienda Locale, chiedendo che tale episodio sia stigmatizzato e sanzionato. Dopo qualche giorno la Direzione aziendale ha comunicato che – esperite le doverose indagini – ha provveduto a deplorare l'accaduto e a rimuovere l'addetto responsabile del riprovevole comportamento assegnandolo ad altre funzioni.

Di ciò la famiglia del giovane offeso è stata informata, ricevendone le debite scuse.

VARI (ASL - Sanità - Tickets).

Nel corso dell'anno 1999 sono pervenute più segnalazioni in ordine all'applicazione di tickets sanitari per prestazioni fornite a seguito dell'accesso al Pronto Soccorso. Gli addebiti erano giustificati, a detta dei responsabili delle aziende sanitarie coinvolte, dal fatto che le attività eseguite (visite specialistiche o prestazioni diagnostiche strumentali) non avrebbero avuto il carattere di urgenza necessario per l'esenzione dalla compartecipazione alla spesa sanitaria. In realtà l'attestazione della non urgenza è sempre avvenuta, in questi casi, a posteriori; né gli utenti erano stati preavvertiti del fatto che gli ulteriori accertamenti disposti dai medici del Pronto Soccorso avrebbero comportato l'addebito del ticket.

Tali argomentazioni sono state fatte proprie dall'ufficio, che nel mese di aprile ha posto un quesito al competente Assessorato regionale, senza peraltro aver tuttora ricevuto il riscontro richiesto.

VARI (INPDAP — Previdenza sociale).

Numerosi cittadini (circa un centinaio) si sono rivolti all'Ufficio per segnalare l'enorme ritardo con cui l'INPDAP di Venezia procede alle riliquidazioni di trattamenti pensionistici, pur in presenza degli atti amministrativi predisposti dalle amministrazioni cui appartenevano gli interessati. L'ente ha infatti determinato, quale tempo del procedimento ai sensi della L. 241/90, il termine di ben trenta mesi. Dopo aver inutilmente tentato di fissare un appuntamento con i responsabili a livello locale, l'Ufficio ha sollecitato l'INPDAP centrale e il Ministero del Tesoro affinché adottino misure idonee a superare lo stato di disservizio ed i ritardi evidenziati.

7. ANNOTAZIONI E PROPOSTE.

7.1. *Cenni di metodo.*

Non si può certo pensare o esigere che esista una "giurisprudenza" della difesa civica. Sarebbe ardito e presuntuoso affermarlo o pretenderlo anche rispetto all'attività svolta nel Veneto.

Ed allora ogni tentativo di "tipicizzare" i problemi, le situazioni, le opinioni o le risoluzioni, a cui dà luogo l'attività di conoscenza o di azione del Difensore Civico; di ricavare giudizi definitivi e perentori; di assumere regole interpretative o prescrizioni, va praticato con discrezione, con prudenza, con il senso del limite, dell'approssimazione, della precarietà e parzialità sperimentata.

Per il vero sono ricorrenti e costanti le iniziative a vari livelli (con il Mediateur Europeo, con le Conferenze europee periodiche dei Difensori Civici Regionali; ma, anche a livello nazionale - con il Coordinamento dei Difensori Civici Regionali - e regionale - con il Coordinamento dei Difensori civici locali) per tentare di definire regole di comportamento (vedi il Codice di Buona Condotta Amministrativa proposto dal Mediateur Europeo); per individuare criteri omogenei di valutazione e di misurazione dei comportamenti di buona amministrazione; per definire i comportamenti negativi più ricorrenti; per assumere coerenti e conformi strumenti di azione nell'indagine, nella istruttoria, nella composizione di conflitti, nella definizione di eventuali norme sanzionatorie.

E tuttavia non può sfuggire la constatazione che troppo recente è ancora la esplicazione della esperienza di difesa civica; troppo

limitata la casistica; troppo difformi le basi giuridico-costituzionale di riferimento; troppo diverse le metodiche e le forme di approccio all'attività per poter ritenere che modelli, moduli, parametri siano così omogenei ed affini da essere assunti come piattaforma di valutazione dei risultati.

Ciò vale anche per il Veneto: Regione che ha di certo una legge regionale sulla difesa civica moderna e aperta, che ha sviluppato una esperienza quinquennale al passo e in sintonia con i processi analoghi (anche più remoti) in Italia ed in Europa; ma dalla quale si possono ricavare interpretazioni di tendenze, chiavi di lettura provvisorie, opinioni prevalenti più che regole, giudizi, sentenze.

Concorre a rafforzare questo senso del limite e della discrezione anche la consapevolezza sia che quello del Difensore Civico è solo uno dei possibili punti di osservazione sullo stato delle Pubbliche Amministrazioni, o sugli andamenti del gradimento nelle società civili delle performances dell'Amministrazione Pubblica; sia la convinzione che la competenza e capacità nella organizzazione e sistemazione della raccolta delle informazioni a fini statistico-valutativi hanno bisogno di perfezionamento, di sviluppi e di riscontri per dare alle opinioni un fondamento più certo, dimostrabile e plausibile.

7.2. *Qualche considerazione e qualche proposta.*

Ebbene, raccogliendo in sintesi riflessioni e spunti sparsi in altre parti di questa relazione, ciò che emerge sono le seguenti considerazioni, che qui vengono per comodità articolate secondo alcuni criteri.

7.2.1. *Chi sono i nostri interlocutori.*

Per intanto, partendo dalla individuazione di chi si avvicina all'ufficio e alla loro qualificazione sociale, non siamo in grado di fornire una rappresentazione statistica precisa ed articolata, che pur sarebbe interessante per avere una conoscenza adeguata delle aree sociali che maggiormente sono sprovviste di tutela o meglio conoscono le opportunità che l'Ufficio è in grado di offrire. Senza dubbio sarà opportuno, in futuro, dedicare maggior attenzione a raccogliere e ad elaborare le informazioni preliminari ed utili a questo scopo. E tuttavia si può con certezza affermare che l'interlocutore prevalente è il cittadino di modeste condizioni economiche, di età medio-alta, con un grado di istruzione media, incapace di districarsi da solo nelle difficoltà — ad esempio — dei procedimenti burocratici ed impossibilitato o sfiduciato a sostenere i costi e i rischi di un contenzioso giurisdizionale.

Certo vi sono anche altre tipologie di istanze, che hanno diversa e maggiore capacità di rappresentarsi e di difendersi: sono quelli che provengono da comitati, da organizzazioni associative di interessi, ecc..., più sensibili e attive soprattutto