

ATTI PARLAMENTARI

XIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. CXXVIII

n. 3/15

RELAZIONE

SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL DIFENSORE CIVICO DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA

(Anno 2000)

(Articolo 16, comma 2, legge 15 maggio 1997, n. 127)

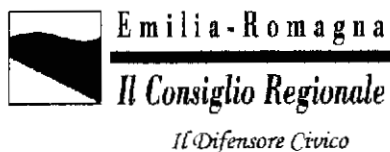
Presentata dal Difensore civico della regione Emilia-Romagna

Trasmessa alla Presidenza il 30 marzo 2001

PAGINA BIANCA

R E L A Z I O N E
SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL DIFENSORE CIVICO
DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA
(Anno 2000)

PAGINA BIANCA



RELAZIONE
SULL'ATTIVITA' SVOLTA DAL DIFENSORE CIVICO REGIONALE
NELL'ANNO 2000

(art.11 della L.R. 21 marzo 1995, n.15)

Signor Presidente, Signori Consiglieri regionali

Sottopongo all'attenzione delle SS. LL. questa Relazione, che invio come disposto dalla legge regionale n. 15 del 1995 quale momento di riflessione e confronto sull'opera svolta dal Difensore civico regionale nell'anno 2000.

Gli elementi conoscitivi riportati in questo documento, in forma necessariamente sintetica, hanno lo scopo di fornire un quadro dell'attività svolta nell'ambito del servizio di difesa civica offerta ai cittadini e agli altri soggetti privati, senza tacere nel contempo le difficoltà e i contrattempi che talvolta possono essersi verificati nel corso dello svolgimento di tale attività.

Completo questa mia Relazione con l'indicazione in dettaglio delle osservazioni, proposte e suggerimenti che provvedo a sintetizzare nell'apposito paragrafo, e che, del resto, accompagnano, volta per volta, l'esposizione dei singoli interventi.

1. Quadro normativo di riferimento

Come già ho sostenuto nelle precedenti Relazioni, sarebbe auspicabile che l'attività di difesa civica fosse istituzionalizzata a livello nazionale, in maniera da poter disporre di un solido quadro normativo generale, e così da estenderla anche là dove non vi hanno già provveduto i vari Enti territoriali.

Invece, nell'anno 2000 non si è realizzata l'attesa approvazione del testo unificato di varie proposte di legge, diretto ad istituire la figura del Difensore civico nazionale (Progetto di legge N. 619 Camera, avente ad oggetto "Norme in materia di difensore civico").

Tale proposta, approvata dalla Prima Commissione Affari costituzionali della Camera il 15/9/1998, non ha avuto seguito, né può oramai essere approvata nel corso della presente legislatura, giunta ormai al suo termine.

E' da rilevare al riguardo che, al di là delle divergenti opinioni circa l'opportunità della istituzione della figura del Difensore civico nazionale —figura che potrebbe confliggere con l'autonomia regionale e degli Enti locali— la proposta stessa ha il pregio di costituire un sistema organico di difesa civica ai vari livelli istituzionali e di dettare norme di principio valide per tutti gli enti, così da superare la frammentarietà e la disomogeneità delle attribuzioni dei diversi difensori civici.

Appunto per tali considerazioni l'auspicio mio e dei colleghi Difensori civici regionali, provinciali e comunali è che il nuovo Parlamento si faccia carico, alla ripresa dell'attività parlamentare, dell'esame di questo testo e, effettuate -se ritenute necessarie- le opportune modifiche ed integrazioni, giunga finalmente ad una sua sollecita approvazione.

Nel frattempo, il Parlamento invece ha completato l'iter normativo della proposta di legge n. 4375, contenente disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi.

Tale legge, la n. 340 del 24 novembre 2000, intitolata "Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi", contiene, tra le altre, una norma che ha attribuito al Difensore civico una nuova competenza in materia di accesso alle documentazioni amministrative, con ciò modificando il 4° comma dell'art.25 della legge n. 241/1990.

Grazie alla nuova norma, il soggetto cui la pubblica amministrazione ha negato, esplicitamente o implicitamente, l'accesso ai documenti, può oggi rivolgersi al Difensore civico competente, in alternativa al ricorso al TAR.

In sintesi viene prevista questa procedura: di fronte ad una richiesta del privato di riesaminare il diniego disposto dall'amministrazione, il Difensore civico, qualora ritenga illegittimo il diniego o il differimento, lo comunica all'Amministrazione che non ha provveduto o che ha negato

l'accesso. Se questa non emana nei trenta giorni successivi un provvedimento confermativo motivato, l'accesso è consentito.

E' importante sottolineare che la richiesta di accesso presentata nei termini al Difensore civico interrompe il termine per presentare ricorso al TAR.

Se da un lato questa nuova attribuzione appare sintomatica di un interesse da parte del legislatore alla valorizzazione della figura del Difensore civico, per un altro verso è però da osservare che, nella sostanza, la procedura sopra sommariamente descritta appare troppo complessa e scarsamente incisiva: essa, infatti, non sembra idonea a fornire un significativo risultato nell'ipotesi in cui l'amministrazione si limiti a controbattere le motivazioni esposte nella comunicazione del Difensore civico, con ciò confermando la determinazione originaria.

Solamente nell'ipotesi che ciò non avvenga, o che il provvedimento confermativo non sia motivato, il procedimento porta ad un risultato, vale a dire al perfezionamento del meccanismo di silenzio assenso.

Anche in quest'ultima ipotesi, peraltro, qualora l'amministrazione persista nel proprio inadempimento, resta impregiudicato il problema, sostanziale, dei possibili rimedi offerti al soggetto per far valere in concreto il proprio diritto, senza doversi rivolgere al TAR.

Al riguardo può soccorrere, peraltro limitatamente agli Enti locali, il disposto dell'art.136 del Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267 "Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali". La predetta norma, reiterando il contenuto dell'art.17, comma 45, della legge n. 127 del 1997, attribuisce al Difensore civico regionale il potere sostitutivo in caso di ritardo od omissione nel compimento di atti obbligatori per legge da parte degli Enti locali, da esercitare attraverso la nomina di un commissario ad acta.

E' anche da sottolineare che nella materia del diritto di accesso la Regione Emilia-Romagna —dimostrandosi anche in questo caso all'avanguardia— ha adottato da molti anni una propria normativa, la legge regionale n. 32 del 1993.

L'art.10 di questa legge prevede che la comunicazione di diniego o il differimento dell'accesso da parte del responsabile del procedimento equivalgano a rifiuto. Contro di essi l'interessato può, entro trenta giorni, ricorrere al Presidente della Giunta regionale il quale decide nei quindici giorni successivi ordinando, in caso di accoglimento, l'esibizione dei documenti richiesti.

E' appena il caso di sottolineare il diverso e ben più rilevante potere cogente del provvedimento del Presidente della Giunta, - il quale ordina ad un proprio collaboratore l'esibizione dei documenti richiesti - rispetto alla determinazione che promana dal Difensore civico.

Tutto ciò comporta, in concreto, che il soggetto al quale è stato negato l'accesso ad un atto della Regione Emilia-Romagna, qualora non intenda rivolgersi fin dall'inizio al TAR, opterà per la strada più efficace del ricorso al Presidente della Giunta, e non certo per quella della richiesta di riesame al Difensore civico.

Altra può essere la prospettiva per quanto concerne il diritto di accesso nei confronti di atti delle amministrazioni periferiche dello Stato aventi sede nel territorio regionale (pur con le dovute eccezioni), per le quali, in effetti, il rimedio offerto dalla legge regionale n. 32/1993 non è applicabile.

La normativa introdotta in tema di accesso è peraltro suscettibile di accrescere le sperequazioni esistenti nel settore della tutela dei cittadini, a fronte della quasi generalizzata assenza di Difensore civico negli enti ai vari livelli istituzionali.

Infatti, l'innovazione legislativa introdotta con l'art.15 della legge n. 340/200 è applicabile in concreto solamente nei confronti degli Enti che hanno provveduto all'istituzione o alla nomina del proprio Difensore civico.

Non è invece applicabile per tutti i procedimenti di accesso rivolti a pubbliche amministrazioni sprovviste di tale figura, introducendo con ciò un'ulteriore discriminazione quanto alla possibilità di avvalersi in concreto del nuovo strumento di tutela.

L'ampiezza dell'esclusione è notevole, poiché il Difensore civico è assente in un certo numero di Regioni (con conseguente mancanza di tutela anche nei confronti dei relativi enti sub-regionali e delle amministrazioni periferiche dello Stato), ma, soprattutto, nella stragrande maggioranza dei Comuni e delle Province.

La rilevata situazione di svantaggio a danno di una parte considerevole dei cittadini dello Stato, derivante dalla lacunosità della nuova normativa, è poi aggravata da due circostanze:

- In primo luogo, mentre la richiesta di riesame al Difensore civico è totalmente gratuita ed informale, l'eventuale ricorso al TAR (che, in mancanza del Difensore civico competente resta nella maggior parte dei casi l'unica soluzione praticabile) comporta le spese di bollo, nonché l'assoggettamento ad una procedura che — benché la legge consenta al ricorrente di stare in giudizio di persona — indurrà probabilmente molti soggetti, in particolare i più deboli ed impreparati, alla rinuncia o al ricorso al patrocinio di un legale, con conseguenti spese.
- In secondo luogo, come ho già sottolineato, nei casi di persistente inottemperanza da parte di amministrazioni comunali e provinciali è ipotizzabile l'intervento sostitutivo di un "commissario ad acta", a norma dell'art.136 del citato Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali.

Ma il presupposto per superare la situazione di inottemperanza attraverso lo strumento del commissario ad acta si può concretare solamente allorquando in quella pubblica amministrazione sia presente il proprio Difensore civico.

E', al contrario, improponibile di fatto nei confronti degli Enti che ne sono sprovvisti, in quanto non è possibile fare scattare il meccanismo del silenzio-assenso e richiedere successivamente l'intervento sostitutivo del Difensore civico regionale.

Ho ritenuto mio preciso dovere rappresentare queste stesse considerazioni al Ministro della Funzione Pubblica, al quale ho scritto nel dicembre scorso (senza peraltro ottenere riscontro)

auspicando l'adozione di una norma di chiusura, rivolta ad individuare un Difensore civico competente in materia di accesso nei confronti di tutte le amministrazioni pubbliche sprovviste di tale figura.

2. Ipotesi di disciplina regionale del diritto all'accesso

Parto dalla considerazione, innegabile, che l'istituto del Difensore civico trae la propria origine nel nostro paese dall'iniziativa delle Regioni le quali via via, a partire dagli anni '70, hanno dimostrato la propria sensibilità per la difesa civica, introducendo questo istituto innovativo nei rispettivi ordinamenti.

Anche la circostanza che la legge n. 142 del 1990 ha dato agli Enti locali la facoltà di istituire il proprio Difensore civico non muta la realtà di una figura che trae la propria esistenza e la propria connotazione dall'esplicazione di autonomia degli enti territoriali locali.

In questa prospettiva, mi parrebbe auspicabile l'adozione di un'apposita normativa da parte della Regione Emilia-Romagna che, quantomeno a livello regionale, giungesse ad unificare ad un livello superiore di tutela le posizioni soggettive dei singoli.

Si tratterebbe di disciplinare il potere di intervento, in via generale, del Difensore civico regionale nei confronti degli atti di tutti gli Enti locali ubicati nella regione, qualora sprovvisti di un proprio Difensore civico.

In tal modo verrebbe riconosciuto a tutti i soggetti il diritto di avvalersi della difesa civica per tutelare le proprie posizioni soggettive nei confronti di tutte le pubbliche amministrazioni presenti sul territorio regionale, consentendo, tra l'altro, agli stessi di esercitare il proprio diritto di accesso agli atti promananti dalle predette amministrazioni senza dover necessariamente ricorrere al TAR.

In questo senso ha legiferato, del resto, la Regione Liguria, con ciò dando una soluzione positiva all'assenza di un Difensore civico presso numerosi Comuni e Province di quel territorio: infatti, con legge regionale n. 14 del 14 marzo 2000, la stessa ha attribuito alla competenza del Difensore civico regionale "l'intervento sull'attività degli uffici...e degli enti locali e di quelli destinatari di deleghe da parte della Regione presso i quali non siano operanti difensori civici" (art.1, comma 7).

Un ulteriore problema connesso all'applicazione della normativa in materia di accesso agli atti sopra citata, che potrebbe (e dovrebbe) essere risolto a livello di normativa regionale, è collegato alla individuazione del "Difensore civico competente".

Si deve osservare, infatti, che l'individuazione del Difensore civico competente non è sempre agevole laddove l'atto o il provvedimento per i quali si chiede l'accesso sono riferibili ad una funzione amministrativa delegata dalla Regione agli enti locali.

In linea di principio, laddove la richiesta di accesso si riferisce ad un atto adottato da un Ente locale nell'esercizio delle funzioni amministrative a lui delegate dalla Regione, è da ritenere che la richiesta stessa debba essere presentata al Difensore civico regionale (e non al Difensore civico dell'Ente locale), cui la legge della Regione Emilia-Romagna n. 15 del 1995 attribuisce uno specifico potere di intervento (cfr. art.2, 1° comma, lett. d)

Tale soluzione determina peraltro notevoli difficoltà nell'individuazione dell'organo di difesa civica competente ad intervenire, non essendo sempre facilmente distinguibili gli atti adottati dall'Ente locale a titolo di competenza propria da quelli adottati nelle materie delegate.

Essa inoltre mortifica la figura del Difensore civico comunale, al quale non verrebbe riconosciuto alcun potere di intervento in numerosi settori di attività dell'ente da cui promana.

La stessa soluzione, infine, appare suscettibile di creare difficoltà e disagi nei cittadini nell'individuazione del difensore civico competente, e questo tantopiù sembra negativo sol che si pensi che la richiesta di riesame deve essere rivolta al Difensore civico competente entro termini perentori, a pena di decadenza.

Può allora porsi in proposito il problema di una più precisa, ed equilibrata, distribuzione di compiti tra Regione ed autonomie locali.

Una soluzione — del resto coerente anche con il principio di sussidiarietà nella ripartizione delle competenze tra le istituzioni pubbliche — potrebbe essere quello di modificare il disposto dell'art.2, comma 1°, lettera d), della legge regionale n. 15 del 1995, escludendo dalle attribuzioni di carattere generale del Difensore civico regionale gli interventi relativi alle funzioni amministrative delegate dalla Regione agli enti locali.

La Regione Toscana, appunto, sembra intenzionata ad adottare una soluzione analoga a quella sopra evidenziata, e allo scopo sta predisponendo una proposta di legge che, nel disciplinare l'applicazione delle disposizioni sull'accesso di cui all'art.15 della legge n. 340/2000, fa un'opportuna chiarezza nei rapporti reciproci dei vari Difensori civici.

La citata proposta, in particolare, da un lato muove nella direzione di limitare la competenza del Difensore civico regionale alle richieste di accesso che investano funzioni proprie della Regione, di Aziende o Enti regionali, nonché di uffici periferici di amministrazioni statali; dall'altro lato, amplia la competenza in materia di accesso oggi attribuita al Difensore civico regionale, riconoscendogli il potere di intervento anche nei confronti degli Enti locali sprovvisti di Difensore civico.

Infine, la suddetta proposta ribadisce la competenza del Difensore civico regionale a sanzionare l'omissione o il ritardo dell'amministrazione locale a norma dell'art.136 del D.Lgs. N.267/2000.

3. Ipotesi di modifica della norma dello Statuto regionale sul Difensore civico regionale

Il tema, pur non strettamente attinente alla presente Relazione, è emerso lo scorso anno in sede di Coordinamento dei Difensori civici regionali, nell'ambito delle riflessioni sulla configurazione del ruolo da attribuire alla difesa civica in fase di elaborazione dei nuovi Statuti regionali.

Il Coordinamento dei Difensori civici regionali ha infatti posto l'accento sull'esigenza di offrire il proprio specifico contributo nella predisposizione delle disposizioni statutarie che regolano l'istituto del Difensore civico, ed in tal senso ho manifestato a suo tempo la mia più ampia disponibilità.

L'esperienza maturata in questi anni ha infatti evidenziato la sempre più avvertita necessità di superare una disposizione statutaria che si limiti a prevedere questa figura, per pervenire ad una statuizione che tenga conto dell'evoluzione dell'istituto e delle potenzialità che lo stesso possiede nel senso di contribuire a restituire centralità sostanziale alla persona e al cittadino come interlocutori del sistema istituzionale.

Di qui l'esigenza di una collocazione delle disposizioni in materia di Difensore civico nella prima parte del nuovo Statuto regionale, laddove sono contenute norme in materia di tutela dei diritti e di cittadinanza, piuttosto che nel Titolo che disciplina l'amministrazione regionale.

Occorre inoltre che le disposizioni statutarie sul Difensore civico riconoscano la difesa civica regionale come funzione necessaria, e perciò l'autonomia e l'indipendenza del Difensore civico, ed anche l'autonomia organizzativa e funzionale dell'istituto stesso.

4. Dati statistici

L'anno 2000 può essere considerato un periodo di consolidamento dei risultati eccezionali conseguiti nel 1999.

- A riprova di ciò, evidenzio l'incremento degli interventi svolti nel corso degli ultimi quattro anni:

1997	N. 738
1998	N. 776
1999	N. 1218
2000	N. 1243

Ciò significa che è indispensabile proseguire nell'attività di informazione e sensibilizzazione della popolazione circa gli strumenti di tutela offerti dalla difesa civica, con tutti i mezzi che si rendano disponibili.

Si tratta di iniziative che devono rinnovarsi periodicamente, al fine di non vanificare i risultati di visibilità ottenuti.

- Nel periodo considerato si sono presentati di persona al mio ufficio per chiedere il mio intervento o suggerimenti e valutazioni **670** soggetti, molti dei quali come esponenti di associazioni o comitati.
- Le istanze pervenute per posta sono ammontate a **350**, per fax a **48** e **27** via e - mail.
- Inoltre, le richieste telefoniche formalizzate sono state **97**, oltre a **40** attraverso la linea telefonica verde. Ad esse devono essere aggiunte le richieste telefoniche più semplici, che si sono concretate in un colloquio telefonico conclusosi con un'informazione, non determinabili con esattezza come numero, e che possono essere quantificate, in via indicativa, almeno in una decina ogni giorno.
- Infine, gli interventi posti in essere d'ufficio sono stati **11**.
- In relazione agli enti destinatari, le richieste di intervento possono essere così suddivise:

Regione / Enti regionali / A.USL.	N. 262
Comuni convenzionati	N. 344
Amministrazioni periferiche dello Stato / Aziende Erogatrici di servizi pubblici	N. 342
Comuni non convenzionati	N. 171

- Inoltre sono stati trasmessi per competenza ad altro Difensore civico o ad altre autorità **n. 26** reclami.
- Infine, sono stati archiviati, perché inammissibili, **n. 90** reclami che si riferivano a problematiche di diritto privato, non senza aver fornito agli interessati ogni utile suggerimento ed informazione.

Nell'anno 2000 non è pervenuta alcuna richiesta di controllo eventuale ai sensi del combinato disposto dell'art.127 del D.Lgs. N. 267 del 2000 - Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali, e dell'art.33 della legge regionale n. 7 del 1992, come sostituito dall'art.36, comma 10, della legge regionale n. 3 del 1999.

- Sono infine pervenute **n. 8** richieste di nomina di "commissario ad acta", ai sensi del combinato disposto dell'art.136 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali e dell'art.32 della legge regionale n. 7 del 1992, come sostituito dall'art.36, comma 9, della legge regionale n. 3 del 1999.

Di queste, 5 richieste provenivano dall'Agenzia autonoma per la gestione dell'Albo dei Segretari comunali e provinciali – Sezione regionale dell'Emilia-Romagna, ed erano rivolte nei confronti di altrettante amministrazioni comunali che non avevano provveduto, nei termini di legge, alla copertura della propria Segretaria con un funzionario titolare.

In questi casi la mia attività, dopo la diffida adottata dal Comitato Regionale di Controllo, è stata rivolta preliminarmente a cercare di rimuovere la causa effettiva di tale ritardo: si trattava infatti di amministrazioni comunali di ridotte dimensioni territoriali, non in grado di sopportare il sensibile costo derivante dalla presenza di un Segretario comunale.

Ho pertanto valutato le motivazioni che mi venivano esposte concedendo, benché non espressamente previsto dalla legge, uno o più termini fino a quando le amministrazioni stesse sono state in grado di perfezionare apposite convenzioni con i Comuni limitrofi per l'esercizio del servizio in forma associata.

Una richiesta di analogo tenore è anche pervenuta dall'Agenzia Autonoma per la gestione dell'Albo dei Segretari comunali e provinciali di Roma. Si trattava, peraltro, di una fattispecie nella quale non era inequivocabilmente chiara la sussistenza del presupposto che legittimava la nomina di commissario ad acta, vale a dire la mancata attivazione, da parte del Sindaco, del provvedimento di sua competenza per pervenire alla nomina del Segretario titolare.

Stante la contemporanea proposizione di numerosi ricorsi avanti a diversi giudici, del lavoro e amministrativi, relativi a taluni aspetti della vicenda, ho ritenuto indispensabile sospendere ogni determinazione ed attendere la definizione del contenzioso.

E' inoltre pervenuta una richiesta di nomina di un commissario ad acta perché provvedesse, in via sostitutiva dell'Ente locale interessato, a dare esecuzione all'ordinanza n. 249/99 del Tribunale Amministrativo per l'Emilia-Romagna - Sezione di Parma.

La richiesta non è stata accolta poiché, nel caso di specie, la nomina di un commissario ad acta si sarebbe sostanziata in un'illegittima ingerenza del Difensore civico nell'ambito delle

competenze che l'ordinamento giuridico ha riservato al giudice amministrativo. Difatti, pur in assenza di una specifica previsione normativa, da tempo il Consiglio di Stato, affrontando il problema relativo alla mancata esecuzione dei provvedimenti cautelari da parte dell'amministrazione convenuta, aveva riconosciuto la possibilità per il ricorrente di rivolgersi nuovamente al Tribunale amministrativo competente, chiedendo che questo disponesse tutti i provvedimenti idonei ad assicurare gli effetti del provvedimento cautelare emanato.

Oggi tale previsione è stata formalizzata dal legislatore con l'art.3 della legge 21 luglio 2000, n. 265, che ha introdotto i commi da 8 a 15 nell'art.21 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034.

In un ultimo caso si trattava di una richiesta chiaramente inammissibile perché esorbitante le mie competenze: infatti, del caso di specie un cittadino chiedeva la nomina del commissario ad acta nei confronti di un'amministrazione comunale al fine di adottare provvedimenti sostitutivi quali il risarcimento per asseriti danni subiti, l'annullamento di assunzioni di precari ritenute illegittime, e la modifica nell'intestazione di beni immobili.

Proseguendo nell'esame statistico dell'attività svolta, evidenzio che i procedimenti posti in essere nei confronti dell'Amministrazione regionale, di Enti o Istituti, consorzi ed Aziende dipendenti o sottoposti a vigilanza o controllo, possono essere suddivisi per materia come segue:

AMBIENTE/difesa/tutela	23
DIRITTO ALLO STUDIO	9
AUTOCERTIFICAZIONE	1
SANITA'	96
COMMERCIO	3
CONCORSI	6
CONSORSI BONIFICA	12
DIRITTO ACCESSO ATTI	23
EDILIZIA RESIDENZIALE	34
INQUINAMENTO	11
FORMAZIONE - SCUOLA	11
PATRIMONIO REGIONALE	1
PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO	4
RESPONSABILITA' DELLA P.A.	3
SERVIZI SOCIALI	9
URBANISTICA	2
ALTRE MATERIE	14

Allo stesso modo, i procedimenti posti in essere nei confronti di Enti e Amministrazioni periferiche dello Stato nonché nei confronti di Aziende erogatrici di servizi pubblici, possono essere così suddivisi per materia:

ANAS	4
AZIENDE EROGATRICI SERVIZI PUBBLICI	30
COMMISSIONI TRIBUTARIE	19
DEMANIO	5
ESPROPRIO PUBBLICA UTILITA'	2
IMMIGRAZIONE	4
LAVORO	25
MINISTERO BENI CULTURALI	1
MINISTERO DELLE FINANZE	12
MINISTERO DEI TRASPORTI	1
MINISTERO DELL'INDUSTRIA	1
MINISTERO DELLA DIFESA	1
POLIZIA STATALE	11
PREFETTURA	3
PREVIDENZA	61
PROVINCIA	19
PUBBLICA ISTRUZIONE	17
QUESTIONI MILITARI	4
QUESTIONI TRIBUTARIE	63
QUESTURA	19
SANZIONI AMMINISTRATIVE	19
ALTRE	21

Infine, anche i procedimenti posti in essere nei confronti di Enti locali non convenzionati possono essere così classificati per materia come segue:

AMBIENTE – IGIENE PUBBLICA	6
ALLOGGI COMUNALI	3
ANAGRAFE	2
ARTIGIANATO	1
CALAMITA' NATURALI	1
CIMITERI	3
COMMERCIO	1
CONCORSI LOCALI	1
CONCESSIONI AREE PUBBLICHE	2
DIRITTO ACCESSO ATTI	10
ESPROPRIAZIONI	2
GIARDINI PUBBLICI	1
OPERE LAVORI PUBBLICI	25
POLIZIA MUNICIPALE - TRAFFICO	38
RESPONSABILITA' DELLA P.A.	5
SERVIZI SOCIALI	8
TRIBUTI LOCALI	23
URBANISTICA	14
VIABILITA'	10
ALTRE MATERIE	15

I procedimenti conclusi nell'anno 2000, pari a n.1048, hanno dato i seguenti esiti:

POSITIVI

307

56 con accoglimento della raccomandazione del Difensore
Civico
251 con la collaborazione della P.A.

NEGATIVI

92

67 accertata infondatezza dopo istruttoria
21 con dissenso motivato dalla P.A. e non
condiviso dal Difensore Civico
4 per mancata collaborazione

ARCHIVIATI

649

52 per infondatezza del reclamo
20 per rapporto di lavoro con la P.A.
90 per controversia tra privati o Enti Privati
19 trasmessi ad altra autorità per competenza
79 per rinuncia al reclamo da parte degli
interessati

389

Casi in cui è stata prestata consulenza, forniti
consigli e date le delucidazioni agli interessati.

Nel periodo considerato è proseguita l'attività di difesa civica nei confronti delle amministrazioni comunali con le quali esiste apposita convenzione, e precisamente

**BOLOGNA
BORGO TOSSIGNANO
BUDRIO
CASALECCHIO
CASALFIUMANESE
CASTEL DEL RIO
CASTEL GUELFO
CASTEL SAN PIETRO TERME
CREVALCORE
DOZZA
FONTANELICE
IMOLA
MORDANO
PIEVE DI CENTO
RAVENNA
SANT'AGATA BOLOGNESE
ZOLA PREDOSA**

Le convenzioni con la Provincia di Rimini e con il Comune di san Lazzaro di Savena, per le quali erano stati avviati i relativi procedimenti nel corso del 1999, non si sono concluse per decisioni assunte dalle due Amministrazioni interessate, le quali hanno ritenuto di modificare, al riguardo, gli orientamenti manifestati in precedenza.

Una nuova convenzione, con la Provincia di Bologna, che sarà operativa entro l'anno 2001, è stata definitivamente approvata. La stessa prevede la possibilità di nuovi convenzionamenti con altri Comuni del territorio provinciale.

5. Attività e strategie operative

Nell'ambito di un approfondimento sulle tematiche connesse alla difesa civica, si è tenuto il 21 gennaio 2000 presso il Consiglio regionale un Convegno avente ad oggetto "Nuove forme di tutela del cittadino nei confronti della Pubblica Amministrazione – Riflessioni sull'esperienza del Difensore civico nella realtà dell'Emilia-Romagna".

Dopo la mia relazione di carattere generale, di riflessione sullo specifico contributo offerto dall'istituto della difesa civica all'attuale fase di riforma e di modernizzazione della pubblica amministrazione, sono stati approfonditi temi specifici da parte del prof. Roberto Nania, Ordinario di diritto costituzionale dell'Università di Bologna, dal prof. Ennio Fortuna, all'epoca Procuratore della Repubblica in Bologna e Docente di diritto penale, e dal Sindaco del Comune di Ravenna e Presidente dell'Anci regionale, signor Widmer Mercatali.

Il dibattito che è seguito, di ottimo livello e particolarmente interessante, ha costituito un momento di confronto e di incontro stimolante e fecondo di proposte.

Ho inoltre partecipato, in qualità di relatrice, ad un Convegno organizzato dal Comune di Fiorenzuola d'Arda, sul tema "Realtà e prospettive future del Difensore civico", e sono intervenuta a svariate manifestazioni e convegni attinenti la mia attività, oltre che a numerose cerimonie pubbliche.

Ho anche avuto incontri con i Difensori civici comunali e locali per il necessario coordinamento tra la mia attività e la loro, ai sensi dell'art.13 della legge regionale n. 15 del 1995, per ricercare forme e modalità di collaborazione dirette a migliorare il servizio reso ai cittadini emiliano-romagnoli.

Allo stesso modo, ho ripetutamente incontrato i Difensori civici regionali nell'ambito del Coordinamento nazionale per discutere, tra le altre, delle iniziative da adottare per valorizzare il ruolo e le prospettive della difesa civica nella elaborazione dei nuovi Statuti regionali, quale contributo al rafforzamento dei diritti e degli interessi della persona e del cittadino e ad un rapporto più avanzato tra istituzioni e società civile.

Ho anche ricercato e promosso incontri con gli studenti delle scuole della provincia di Bologna, cicli di seminari con addetti ai lavori (ad esempio, con gli appartenenti al Corpo di polizia municipale del comune di Casalecchio di Reno), incontri serali con la popolazione dei Comuni convenzionati per l'esercizio della difesa civica, e così via.

Nel corso dell'anno numerose sono state le occasioni di incontri con i soggetti istituzionali dei vari Enti ed Amministrazioni, connessi a problemi inerenti l'attività di difesa civica.

Infatti, come già ho evidenziato nelle scorse Relazioni, ho ritenuto utile promuovere, laddove ve ne era spazio, il rapporto personale con i titolari o i dirigenti delle varie Amministrazioni per verificare direttamente le reali possibilità di soluzione del caso prospettato o di miglioramento delle prassi amministrative.

In questi incontri, come del resto in tutte le occasioni, ho ribadito il convincimento che è principio fondamentale di buona amministrazione e di democrazia l'applicazione costante del criterio di interpretazione delle disposizioni normative nell'accezione più favorevole al soggetto privato.

Alla luce della esperienza acquisita in questi tre anni quale Difensore civico regionale ho altresì maturato il convincimento che, fino a quando l'attività del Difensore civico non sarà preventiva, tesa cioè a risolvere i problemi dall'origine, rimuovendo le disfunzioni, i ritardi o le irregolarità o le situazioni di incomunicabilità che possono determinarsi con le pubbliche amministrazioni, l'intervento a favore del cittadino sarà sempre marginale e limitato a taluni episodi, appunto quelli nei quali l'interessato -che è al corrente dell'esistenza e delle possibilità offerte dal servizio di difesa civica- ricorre a questo istituto per risolvere il proprio problema.

Questa azione preventiva, d'altro canto, deve intervenire con sistematicità, rinnovarsi continuamente, a fronte di un evolversi delle situazioni in costante divenire.

La convinzione sopra evidenziata può apparire un'estensione di fatto del ruolo del Difensore civico, con l'appropriazione di un compito non specificamente previsto dalla legge regionale, la quale si limita a prevedere che il Difensore civico corredi la sua Relazione annuale al Consiglio regionale con osservazioni e suggerimenti.

Sarà successivamente il Consiglio che, laddove condivida le osservazioni ed i suggerimenti, si farà parte diligente nei confronti della propria struttura per promuovere quelle iniziative e modifiche organizzative idonee a superare gli inconvenienti lamentati, al fine di adeguarla ad un modello più moderno e funzionale.

Al riguardo auspico che le mie Relazioni annuali siano oggetto di attenta considerazione e produttive di ogni possibile utilità.

Ho notato infine, con viva soddisfazione, che i rapporti con talune amministrazioni si sono evoluti verso un'effettiva, reciproca collaborazione, con ciò dandomi conferma che l'ente ha compreso lo spirito dei miei interventi, mai preconcepito o ostile, ma piuttosto diretto ad una collaborazione fattiva al fine di superare le difficoltà oggettive e le reciproche incomprensioni e risolvere nel modo migliore i problemi prospettati.

Formulo l'auspicio per il futuro che questo clima di comprensione reciproca possa instaurarsi con tutti i destinatari dei miei interventi.

Ho inoltre notato con compiacimento che è aumentata la disponibilità e la sensibilità dei responsabili delle amministrazione e degli enti destinatari dei miei interventi nel corrispondere prontamente e puntualmente alle mie richieste: ciò non significa necessariamente che l'indicazione fornita dal Difensore civico sia stata sempre seguita, ma piuttosto che le risposte sono state tempestive, adeguate e condivisibili.

A mio avviso tale circostanza è indice di una cultura organizzativa più aperta e di un rapporto con l'esterno più disponibile.

Un'ultima precisazione, del resto presente anche nelle precedenti Relazioni, riguarda lo spirito con il quale deve essere valutata la casistica degli interventi contenuta nel punto seguente.

Atteso che l'attività di difesa civica è rivolta ad evidenziare le situazioni di disfunzioni o inadeguatezza degli enti e delle pubbliche amministrazioni, è stato gioco-forza citare, nella quasi totalità, casi di ritardi, di irregolarità o di cattivo funzionamento: questa circostanza, peraltro, non può e non deve essere interpretata come una valutazione negativa, in linea generale, dell'attività complessiva o della struttura organizzativa di quell'ente o quella amministrazione.

6. Casistica di taluni interventi effettuati nei confronti delle Strutture regionali nonché degli Enti, Istituti, Consorzi e Aziende di cui all'art.2, comma 1, lett. b), c), e d) della legge regionale n. 15 del 1995.

Ritengo utile far seguire la descrizione di alcuni interventi, che mi appaiono significativi e rappresentativi dell'azione svolta, effettuati nell'anno 2000 nei confronti delle Strutture regionali nonché degli Enti, Istituti, Consorzi e Aziende di cui all'art.2, comma 1, lett. b), c), e d) della legge regionale n. 15 del 1995.

• **Regione Emilia - Romagna**

Assessorato al Bilancio e Patrimonio

A seguito della morte del proprio marito, la vedova chiedeva all'ufficio Tributi della Regione Emilia-Romagna il rimborso della tassa di concessione regionale versata dal defunto per ottenere il tesserino venatorio.

L'Ufficio regionale Tributi negava il rimborso ritenendolo non dovuto, dal momento che il tesserino era stato rilasciato il 14 agosto 1997, cioè prima della morte dell'interessato, avvenuta il 20 dello stesso mese.

Facevo allora presente all'Ufficio che tale circostanza non precludeva, in linea di principio, la possibilità di rimborso. Infatti, il rilascio del tesserino non comporta l'automatica possibilità di svolgere l'attività venatoria, che resta invece subordinata all'apertura, fissata per legge, della caccia.

Nel caso di specie, l'interessato non aveva potuto certamente usufruire del tesserino, essendo deceduto prima della data fissata per l'apertura della stagione venatoria.

L'Ufficio ha riconosciuto la correttezza di questa tesi ed ha prontamente restituito alla vedova la somma capitale a suo tempo versata dal defunto, maggiorata degli interessi legali.

• **Regione Emilia - Romagna**

Direzione Generale Politiche Sociali

Alcuni soggetti mi segnalavano la prassi, seguita da alcuni Comuni della regione, di richiedere agli utenti disabili assistiti nei presidi socio - sanitari, titolari di un reddito mensile superiore al milione, il pagamento di una quota per vitto e trasporto. Gli stessi ricorrenti eccepivano che, nella determinazione del reddito, veniva incluso anche l'assegno di accompagnamento, emolumento a loro avviso non computabile a tal fine.

Facevo allora presente ai Comuni interessati che tale assegno esula, per sua natura, dalla nozione di reddito, e chiedevo di escluderlo dal computo per la determinazione della situazione economica dei soggetti.

Mi veniva replicato al riguardo che l'amministrazione comunale si atteneva alle indicazioni contenute nella direttiva regionale n. 875/1993, la quale include nel reddito degli utenti in argomento le indennità a qualunque titolo percepite.

Presi in esame i contenuti della citata direttiva, ritenevo necessario verificare presso il Servizio regionale Servizi Socio - Sanitari se esistessero i presupposti per un suo aggiornamento.

E' così iniziato un carteggio con il predetto Servizio regionale, attraverso il quale le posizioni iniziali si sono via via sensibilmente avvicinate.

A mio avviso, infatti, la direttiva n. 875/93 non era più in linea con la recente normativa (dettata con il D. Lgs. N. 109/1998, come modificato ed integrato dal D. lgs. N. 130/2000), tesa ad omogeneizzare e razionalizzare i criteri di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate.

Anche prima dell'entrata in vigore del D. Lgs. n. 109/98, peraltro, cioè anche prescindendo dalle modifiche introdotte dal citato provvedimento normativo, non era legittimo fare riferimento ad una nozione di reddito diversa da quella prevista ai fini della tassazione IRPEF. Conseguentemente, non era, e non è, legittimo ricomprendere nella nozione di reddito a qualsiasi fine (a meno che non esista una previsione specifica per quel certo settore) emolumenti diversi da quelli espressamente indicati nella relativa normativa fiscale.

Infine, osservavo che il servizio mensa doveva essere fornito gratuitamente ai disabili (indipendentemente, quindi, dalle loro condizioni economiche) in applicazione di un complesso di norme (in primis il D.L. n. 786/1981, convertito nella legge n. 51/1982) le quali escludono i portatori di handicap dall'obbligo di contribuire ai servizi pubblici a domanda individuale qualora tali servizi siano finalizzati al loro inserimento sociale.

Il Servizio regionale riconosceva che, alla luce dei principi introdotti dal Decreto Legislativo n. 109/98, l'indennità di accompagnamento non doveva più essere computata tra i redditi dell'assistito, pur ritenendo inevitabile che l'Ente erogatore differenziasse la posizione di coloro che percepiscono tale indennità da coloro che ne sono privi. In ogni caso, lo stesso Servizio sosteneva che l'applicazione in concreto della normativa dettata dal D. Lgs. N. 109/98 doveva essere rinviata in attesa dell'emanazione dei provvedimenti attuativi previsti dallo stesso testo normativo.

Quanto al concorso dei disabili nella spesa per i pasti, il citato Servizio sosteneva che la direttiva regionale n. 875/93 era rivolta ad omogeneizzare i comportamenti delle amministrazioni comunali, fornendo indicazioni in merito alla quantificazione della quota a carico degli utenti laddove i Comuni intendessero avvalersi della facoltà di richiederla. Infatti, il Servizio riteneva che la normativa dettata in proposito esonerasse le amministrazioni comunali dall'obbligo di richiedere un contributo ai disabili, senza tuttavia vietarne la possibilità.

Di fronte a queste argomentazioni, antitetiche rispetto a quelle da me espresse, e non potendo rinunciare al mio intervento stante la delicatezza e l'importanza della questione, la cui definizione non appariva ulteriormente procrastinabile, ancora una volta ho invitato il Servizio regionale a prospettare all'organo competente la necessità di una modifica della direttiva regionale.

Ho anche fatto presente il mio preciso intendimento, se ciò non fosse avvenuto sollecitamente, di attivarmi direttamente presso gli Enti locali della regione, fornendo loro le indicazioni necessarie, lasciando quindi alla loro discrezionalità e responsabilità le determinazioni di competenza. Sarebbe stata inoltre mia cura fornire le stesse precisazioni alle associazioni di categoria dei disabili ed ai soggetti che a suo tempo avevano richiesto il mio intervento.

A questo riguardo il Servizio mi ha dato assicurazione che é in corso di predisposizione un provvedimento di generale riconsiderazione della modalità di accesso e di compartecipazione al costo dei servizi socio- sanitari e assistenziali rivolti ai disabili, anche alla luce dei contenuti della legge quadro sull'assistenza n. 328/2000.

Nel comunicare l'apprezzamento per questa iniziativa, ho manifestato la mia disponibilità a fornire ogni utile contributo in sede di elaborazione delle nuove direttive.

- **Regione Emilia - Romagna**

Assessorato Programmazione e Pianificazione Urbanistica

Si tratta di un intervento posto in essere d'ufficio, a seguito della necessità di acquisire dalla Regione Emilia-Romagna un autorevole parere in ordine alla divergenza di interpretazione che si era evidenziata tra la scrivente e l'Istituto Autonomo per le Case Popolari della Provincia di Bologna.

La divergenza si ricollegava ad un intervento illustrato nella mia Relazione per l'anno 1998, e riguardava la determinazione dell'Istituto di accollare agli assegnatari di alloggi di edilizia residenziale pubblica le spese di trasloco anche nell'ipotesi che il trasloco fosse stato determinato dall'esigenza dell'Istituto di ristrutturare il relativo immobile.

A mio avviso, tali spese, conseguenti ad esclusive necessità dell'Ente, dovevano gravare su quest'ultimo, in mancanza di una norma che legittimasse l'accollo agli assegnatari e in applicazione del principio generale di cui all'art.2043 del codice civile.

Nella Relazione per l'anno 1998 avevo evidenziato l'intendimento dell'Istituto di formulare al riguardo uno specifico quesito alla Regione Emilia-Romagna, in relazione alla funzione normativa e di indirizzo di competenza di quest'ultima in materia.

Nel corso dell'anno 1999, avuta copia del quesito, avevo ritenuto necessario scrivere al Servizio regionale Qualità Edilizia integrando con alcune mie considerazioni la prospettazione data dall'Istituto.

Dopo alcuni mesi, avendo sollecitato l'Istituto per avere notizie al riguardo, apprendevo che il predetto Servizio aveva risposto al quesito (senza peraltro inviare anche a me copia della risposta), avallando in sostanza l'orientamento seguito dall'Istituto stesso.

Tale risposta, peraltro, nella sua genericità non mi sembrava esaustiva.

Ritenevo allora indispensabile una valutazione in proposito della Direzione Generale Programmazione e Pianificazione Urbanistica, e in tal senso scrivevo al Direttore Generale.

Il Direttore Generale ha prontamente ed esaurientemente risposto, evidenziando in quali casi l'ente gestore deve farsi carico degli oneri per il trasloco e in quali, potendosi ravvisare anche un interesse dell'assegnatario al cambio di alloggio, quest'ultimo deve farsi carico delle relative spese.

La vicenda si è praticamente conclusa con l'assicurazione dello stesso Direttore Generale di aver proposto l'inserimento - nel progetto di legge regionale in materia di edilizia residenziale pubblica e riforma degli I.A.C.P. - di disposizioni in ordine al rimborso agli assegnatari delle spese di trasloco sostenute in occasione delle ristrutturazioni, con onere da imputarsi ai costi degli interventi edilizi.

- **Regione Emilia-Romagna**

Direzione Generale Programmazione e Pianificazione Urbanistica

Alcuni acquirenti di alloggi realizzati con il contributo in conto capitale concesso dalla Regione Emilia-Romagna, lamentavano che l'impresa costruttrice aveva loro accreditato un contributo di importo inferiore a quello spettante.

Al riguardo occorre precisare che le disposizioni in materia prevedono che i contributi in argomento vengano concessi ai soggetti operatori, i quali sono tenuti a trasferirli integralmente ai destinatari finali degli alloggi.

Gli acquirenti avevano quindi richiesto l'intervento della Regione Emilia-Romagna, ma quest'ultima, nonostante le numerose sollecitazioni, non aveva ottenuto alcuna spiegazione al riguardo da parte del costruttore.

Gli interessati avevano anche avviato procedure civili e penali nei confronti del costruttore, con esito prevedibilmente lontano nel tempo.

Infine, gli stessi si sono rivolti, come "extrema ratio", al Difensore civico.

Il mio intervento è stato diretto prioritariamente a conoscere quali iniziative l'amministrazione regionale intendesse porre in essere al fine di verificare la corretta utilizzazione dei contributi, trattandosi di denaro pubblico sulla corretta destinazione del quale sussistevano posizioni divergenti.

Il Servizio regionale Programmi Edilizi mi precisava allora di aver fornito con sollecitudine agli interessati tutte le spiegazioni utili; faceva inoltre presente che, in ogni caso, l'unico provvedimento ipotizzabile a carico del costruttore, cioè un eventuale provvedimento di decadenza dal contributo, avrebbe potuto solo danneggiare ulteriormente i soggetti beneficiari, in tal modo privati della quota di contributo loro riconosciuta.

D'altro canto, dalle verifiche amministrative effettuate non erano emerse anomalie nello svolgimento delle procedure di legge per la concessione dei contributi: infatti, dalla documentazione regolarmente inoltrata dall'impresa, in particolare dagli atti notarili integrativi stipulati successivamente alla liquidazione del contributo regionale, non risultavano irregolarità.

L'amministrazione si dichiarava comunque disponibile, se chiamata nel giudizio instaurato dagli acquirenti a carico del costruttore, a fornire tutte le delucidazioni atte a definire la controversia.

Esprimevo allora il mio convincimento che fosse preciso obbligo dell'amministrazione accertare inequivocabilmente la corretta utilizzazione dei contributi, valutando inoltre le possibili azioni giudiziarie al riguardo, in quanto la vertenza coinvolgeva il corretto utilizzo di denaro pubblico.

A mio avviso infatti, contrariamente a quanto sostenuto finora dal Servizio regionale, la documentazione agli atti dell'amministrazione regionale non era idonea a comprovare l'integrale trasferimento dei contributi agli aventi diritto. Anche la strada della revoca del contributo, d'altro canto, non appariva adeguata ed efficace ai fini della verifica della corretta utilizzazione dei contributi in parola, risolvendosi solamente in un danno per i privati incolpevoli.

La pratica è stata ampiamente dibattuta anche in un incontro con il Responsabile del Servizio regionale Programmi Edilizi ed un legale del Servizio Affari Legislativi e Legali, senza peraltro pervenire ad individuare una soluzione soddisfacente.

Nei giorni scorsi la vicenda si è conclusa, almeno per quanto concerne il mio intervento: infatti, l'impresa si è incontrata con alcuni dirigenti regionali ed ha fornito la propria ricostruzione della vicenda.

A suo dire, le somme stornate dal contributo regionale corrisponderebbero agli importi dovuti dagli acquirenti per lavori e forniture extra capitolato.

Non vi è pertanto alcun elemento per ritenere che l'amministrazione regionale debba adottare alcuna iniziativa, dal momento che si tratta di controversie private, relative ai rapporti interni intercorsi tra impresa ed acquirenti, rimesse alla valutazione del giudice.

- **Regione Emilia-Romagna**

Direzione Generale Cultura e Turismo

Una società proprietaria di un albergo - ristorante - pizzeria lamentava l'interruzione dei contributi su un mutuo, concessi per interventi sull'immobile ai sensi delle leggi regionali 19/78 e 38/84.

L'interruzione era avvenuta a seguito del fallimento dell'originaria società e del trasferimento del complesso, con le relative ragioni di credito, all'attuale istante.

Il Servizio regionale Turismo e Qualità Aree Turistiche aveva motivato il rifiuto di corrispondere il residuo contributo con la circostanza che la compravendita aveva avuto come oggetto l'immobile e non l'azienda; a suo avviso, destinatario del beneficio restava quindi l'originario proprietario e non l'attuale. Il citato Servizio riteneva inoltre che con la compravendita fosse stato ceduto anche il contributo regionale, anche se di ciò non vi era menzione dell'atto; in ogni caso, l'eventuale cessione era comunque nulla e non vincolava l'amministrazione regionale in quanto non preventivamente autorizzata.

Il mio intervento si è fondato su di una motivazione giuridica, che cioè il contributo era accompagnato da un vincolo di destinazione d'uso dell'immobile per dieci anni, e ciò faceva ritenere che il contributo stesso fosse destinato non tanto a favorire lo sviluppo di quella certa azienda quanto piuttosto al mantenimento e allo sviluppo dell'offerta turistica nell'interesse generale dell'economia regionale.

Esso ineriva, pertanto, all'impianto, e non all'impresa.

Non era chiaro, d'altro canto, in base a quale norma di legge l'amministrazione avesse disposto la sospensione del contributo, dato che nella normativa regionale in materia non si riscontravano né ipotesi di sospensione del contributo, né tantomeno conseguenze negative in caso di vendita dell'immobile, sempre che beninteso fosse rispettato il vincolo di destinazione.

Né, d'altro canto, si rinveniva nella stessa normativa alcuna previsione di sanzioni o decadenza derivanti dalla mancata comunicazione all'amministrazione dell'eventuale passaggio di proprietà dell'immobile in parola.

In conclusione, ho ritenuto di poter argomentare che per la concessione del contributo e, di conseguenza, anche per la cessione dello stesso, non dovessero essere tenute in considerazioni particolari qualità soggettive del richiedente, così da qualificare il contributo medesimo come concesso ad personam.

La pratica si è conclusa dopo alcuni mesi e svariati solleciti: il Servizio regionale ha reiterato le proprie posizioni, senza peraltro confutare in alcun modo le argomentazioni da me sviluppate, ma ribadendo le considerazioni svolte a suo tempo nella risposta all'esponente.

Premesso che la questione coinvolge una diversa interpretazione delle norme regionali in materia, e non compete alla scrivente valutare la bontà della stessa, ritengo necessario una osservazione in ordine al metodo seguito dal Servizio regionale. Quello che a mio avviso appare censurabile non è la conclusione alla quale lo stesso è giunto (come dicevo sopra, entrambe le interpretazioni sembrano ugualmente praticabili), quanto piuttosto il ritardo nel fornire le proprie risposte e l'inadeguatezza della modalità seguita, vale a dire l'invio di una risposta che concretava la mera ripetizione di argomenti già trattati, a fronte di nuove e diverse argomentazioni prospettate.

E ciò, sia ben chiaro, a prescindere dalla circostanza che le argomentazioni suddette provenissero dal Difensore civico o da chicchessia.

Sottolineo inoltre la prassi, utilizzata in questo caso dal predetto Servizio, ma seguita da altri Servizi regionali, di richiedere un parere al Servizio regionale Affari Legislativi.

Poiché il Servizio affari legislativi, oberato da molteplici adempimenti, non può spesso corrispondere alla richiesta con sollecitudine ma solamente dopo svariati mesi, questo ulteriore passaggio, al quale in alcuni casi si ricorre anche per questioni semplici, rallenta indebitamente la definizione del procedimento.

- **Azienda U.S.L. Città di Bologna**

Il proprietario di un appartamento chiedeva al Dipartimento di Prevenzione dell'Azienda USL Città di Bologna un sopralluogo per verificare l'impianto di erogazione del gas in un altro appartamento dello stesso stabile, ritenendolo obsoleto e pericoloso per l'intero condominio.

Non ottenendo riscontro nonostante i numerosi solleciti, l'interessato ricorreva al Difensore civico, il quale segnalava la situazione alla Azienda.

Nel giro di 4 giorni dal ricevimento della richiesta, l'Azienda effettuava il sopralluogo rilevando anomalie e carenze che, peraltro, a suo avviso, non comportavano pericoli per i condomini ma solamente per coloro che abitavano nello stesso appartamento.

Non era dello stesso avviso il Settore Salute e Qualità della Vita del Comune di Bologna il quale, dando atto della sussistenza di un grave rischio per la sicurezza degli occupanti lo stabile, emetteva un'ordinanza sindacale a carico del proprietario al fine di garantire le necessarie condizioni di sicurezza.

- **Azienda U.S.L. Città di Bologna**

Una signora mi segnalava che fin dal 1998 aveva inutilmente sollecitato l'Azienda affinché prevedesse, tra le altre modalità di consegna dei referti di analisi, anche quella dell'invio per posta, qualora i pazienti lo richiedessero.

Si trattava, del resto, di una procedura già in uso presso altri Distretti sanitari.

E' allora intercorsa una nutrita corrispondenza tra il mio ufficio e l'Azienda U.S.L. Città di Bologna, per tentare di risolvere un problema che, a mio avviso, non presentava particolari controindicazioni e che, al contrario, poteva essere sommamente utile per gli utenti abitanti fuori città o impossibilitati a presentarsi allo sportello negli orari fissati.

Finalmente, nel gennaio 2001, a distanza di circa un anno dal mio primo intervento, l'Azienda mi ha comunicato l'attivazione di una fase sperimentale di invio a domicilio di tutta la documentazione sanitaria richiesta.

Dapprima questa modalità verrà applicata solamente presso il Presidio Ospedaliero Bellaria - Maggiore, ma successivamente verrà estesa a tutta la città metropolitana.

• **Azienda U.S.L. Città di Bologna**
Distretto Savena – Santo Stefano

Sono intervenuta in una gravissima situazione familiare, in aiuto di una signora che non riusciva più a gestire adeguatamente in ambito familiare la convivenza con il proprio figlio, affetto da "schizofrenia".

La signora, separata, aveva assoluta necessità di mantenere il proprio posto di lavoro, dovendo provvedere al mantenimento della famiglia, ed inoltre doveva assistere i genitori molto anziani e provvedere ad un'altra figlia minore.

Era quindi estremamente problematico per lei far fronte a tutte le necessità del ragazzo, ventenne e dotato di una forza notevole, il quale non accettava di alzarsi, vestirsi, frequentare il centro diurno né, d'altra parte, poteva essere lasciato solo in casa per la sua totale mancanza di padronanza di sé.

La signora aveva quindi chiesto con insistenza l'inserimento in una struttura a carattere residenziale del figlio, sia in funzione delle esigenze di quest'ultimo, bisognoso di socializzare con i propri coetanei, sia per la serenità dell'altra figlia e sia anche per superare la propria quotidiana stanchezza fisica e mentale.

Il Distretto Savena - Santo Stefano, che già da tempo seguiva attentamente la situazione complessiva della famiglia, con il supporto domiciliare di un educatore per alcune ore del giorno e un'attività continuativa di terapia psichiatrica al ragazzo, oltre ad un supporto psicologico alla madre, tardava a fornire una risposta definitiva in quanto la possibilità di inserimento in una struttura residenziale era limitata a soggetti fortemente compromessi sul piano dell'autonomia e con risorse familiari giudicate molto critiche.

Pur comprendendo l'ottica nella quale la citata Struttura era tenuta ad operare, insisteva fortemente sulla necessità di inserire il ragazzo in una struttura residenziale, anche per toglierlo da un ambiente familiare che non offriva più le condizioni indispensabili per una serena convivenza, oltre che per salvaguardare la situazione emotiva e psicologica dell'altra figlia minore.

Il Direttore del Distretto in questi giorni ha riconsiderato la mia richiesta, disponendo l'inserimento del ragazzo in lista d'attesa per una struttura ad hoc.

Anche se questa non è ancora la soluzione definitiva, per la famiglia si tratta di un passaggio molto importante, che le consentirà entro tempi ragionevoli di ritrovare una nuova serenità, anche nella consapevolezza che l'inserimento produrrà effetti benefici sul comportamento e sulla psiche del ragazzo.

• **Azienda U.S.L. Città di Bologna**
Servizio di Medicina Legale

Un invalido al 70% con gravissima riduzione della capacità di deambulare aveva chiesto il rilascio del "contrassegno invalidi", indispensabile per poter proseguire nella sua attività lavorativa.

Gli accertamenti medici necessari per verificare la sussistenza dei presupposti avevano dato esito negativo, nonostante l'interessato fosse munito della certificazione di tre specialisti del settore operanti in strutture ospedaliere della regione.

Sono intervenuta in questa vicenda non per porre in discussione la discrezionalità tecnica che compete alla Commissione medica, quanto piuttosto per sottolineare l'evidente incompatibilità delle diagnosi, atteso che tutta la certificazione medica posseduta dall'interessato accertava un quadro clinico piuttosto complesso ed irreversibile, del quale non era forse agevole prendere conoscenza in una visita occasionale.

Mentre ancora attendevo una risposta alla mia lettera, si presentava nel mio ufficio la figlia di una signora centenaria e invalida al 100%, alla quale ugualmente era stato negato lo stesso "contrassegno invalidi".

Poiché le modalità con le quali si era svolta la visita della signora erano le stesse lamentate dall'invalido di cui sopra, ho diffusamente rappresentato all'Azienda USL Città di Bologna che, secondo quanto riferitomi autonomamente da ben due soggetti, la Commissione medica non aveva adottato procedure di verifica complete e adeguate. Infatti la stessa, contrariamente a quanto certificato nel proprio parere, non aveva preso in esame la documentazione esibita dagli interessati, adducendo motivi di rispetto della privacy; inoltre, l'unico accertamento compiuto era consistito nel far camminare i pazienti per i pochi metri esistenti tra la scrivania del medico e la porta dell'ambulatorio.

Da ultimo segnalavo l'irregolarità contenuta nel modello con il quale veniva espresso il parere circa la sussistenza, o meno, dei requisiti per il rilascio del contrassegno. La dizione generica contenuta in tale documento, infatti ("Avverso tale parere, ai sensi della vigente normativa può essere inoltrato ricorso, entro 60 giorni dalla notifica, presso le sedi opportune"), costituiva violazione dell'obbligo di indicare l'autorità cui è possibile proporre ricorso, come prescritto dall'art.3 della legge n. 241 del 1990.

Successivamente ho appreso che, dopo alcuni giorni dalla mia segnalazione, l'invalido è stato sottoposto a nuova visita medico- legale ed ha ottenuto il contrassegno, così come la signora centenaria.

Questo esito positivo mi è sembrato tanto più significativo in quanto non era in discussione solamente l'ottenimento di quel certo beneficio quanto piuttosto le modalità operative seguite da una struttura pubblica nei confronti di una categoria di soggetti particolarmente deboli.

- **Azienda Ospedaliera di Bologna**
Policlinico Ospedaliero S. Orsola - Malpighi

A seguito di un intervento chirurgico, un paziente aveva avuto necessità di esami e controlli clinici.

Secondo quanto riferito dall'interessato, al termine della prima visita di controllo gli era stato consegnato un foglio con l'indicazione di un numero di telefono al quale richiedere l'ulteriore appuntamento, senza doversi recare al CUP.

Dopo essersi munito dell'impegnativa, l'interessato si era recato alla visita e al termine di essa aveva appreso, con sua grande sorpresa, che si trattava di una visita a pagamento, trattandosi di prestazione in regime libero professionale.

Vani erano i suoi tentativi di chiarire l'equivoco e di ottenere il rimborso di quanto versato.

L'Ufficio Pubbliche Relazioni dell'Azienda U.S.L. sosteneva infatti che, sia all'atto della prenotazione che all'atto della visita, il paziente era stato pienamente edotto della circostanza che, per poter avere la certezza di essere visitato da quel certo professionista, egli doveva optare per la visita in regime libero professionale.

Sta di fatto che, di fronte alle divergenti ricostruzioni dei fatti, risultava un unico elemento oggettivo, cioè che in quella circostanza era stato utilizzato il modulo solitamente usato per le visite presso gli ambulatori divisionali, e non quello per le prestazioni libero professionali, e ciò appariva idoneo ad ingenerare nel paziente il convincimento della gratuità della prestazione.

Peraltro, atteso che entrambe le parti permanevano nelle rispettive posizioni, entrambe plausibili, non ho potuto fare altro che chiudere il procedimento senza alcun risultato apprezzabile.

- **Azienda U.S.L. di Imola (Bologna)**

Venivo a conoscenza che presso il Presidio Ospedaliero di Imola – Servizio di Radiologia, era prassi allegare alla consegna dei referti radiologici un modello informativo sull'esecuzione di indagini radiologiche in regime di libera professione, completo dei recapiti telefonici di riferimento.

Tale circostanza, da un lato appariva idonea ad ingenerare una certa confusione nei cittadini che, avendo già eseguito l'esame radiologico, non ne comprendevano la funzione, dall'altro determinava perplessità anche fra il personale medico che aveva optato per l'esercizio della professione intra muraria.

Alla mia richiesta di conoscere le motivazioni di questa scelta organizzativa, l'Azienda ha risposto che la distribuzione del depliant in argomento è stata di recente soppressa per ragioni di opportunità, tenuto conto che si verificava una non chiara comprensione dell'informazione da parte degli utenti.

- **Azienda U.S.L. di Ferrara**

Ho ricevuto dal Tribunale per i diritti del malato di Ferrara la segnalazione di un episodio occorso ad un cittadino che, nell'esecuzione di indagini di laboratorio, per un disguido dell'addetto era stato sottoposto a tre diversi prelievi di sangue in giorni diversi.

Ciò aveva determinato un comprensibile disagio all'interessato e la necessità di assentarsi ripetutamente dalla propria attività artigianale, con inevitabile danno per la stessa.

In risposta alla mia richiesta di notizie sia sull'episodio che sull'eventualità di riconoscere all'interessato il ristoro per i danni subiti, l'Azienda USL di Ferrara ha espresso le proprie scuse per l'incidente occorso ed ha prospettato la possibilità di corrispondere un risarcimento per l'inabilità temporanea e per il danno morale subiti dal cittadino.

- **Opera Pia dei Poveri Vergognosi di Bologna**

Gli inquilini di uno stabile di proprietà dell'Opera Pia dei Poveri Vergognosi mi hanno segnalato che, con intuibile loro angoscia e disagio, avevano ricevuto dall'Ente una formale disdetta dai rispettivi contratti di locazione.

Chiedevo allora all'Opera Pia di conoscere i motivi di tale disdetta, la futura destinazione che l'ente intendeva dare agli alloggi, e, infine, le possibili soluzioni per la sistemazione alloggiativa degli interessati, tutte persone molto anziane che desideravano restare vicini in quanto si aiutavano reciprocamente nelle rispettive necessità.

L'Opera mi faceva allora presente che la disdetta era finalizzata a conseguire un reddito superiore dall'immobile, ma che non era assolutamente sua intenzione creare difficoltà di sorta agli attuali conduttori. Essa aveva quindi assicurato agli interessati la ricerca di una soluzione idonea, che poteva essere il trasferimento presso una nuova struttura o presso una casa protetta, o anche una diversa soluzione abitativa presso un altro immobile di proprietà dell'Ente.

A questo punto dovevo prendere atto che non esisteva un obbligo positivo dell'Opera Pia di mantenere in essere quelli che si configuravano puri e semplici contratti di locazione.

Mi sembrava peraltro opportuno ed utile che l'Ente —che, quale Istituzione pubblica di assistenza e beneficenza non può perseguire fini di lucro— prima di adottare la determinazione di disdetta dai contratti di locazione, avesse definito l'assegnazione agli interessati di un adeguato alloggio, a canone compatibile con quello attualmente corrisposto e con la loro situazione reddituale.

Al riguardo richiamavo comunque i disagi, anche traumatici, che subiscono le persone anziane allorché sono sottoposte a trasferimenti di residenza non desiderati, ma anzi fieramente avversati.

Sulla vicenda nel frattempo si riscontrava un intervento dell'Assessore ai Servizi sociali del Comune di Bologna, il quale chiedeva all'Opera Pia di mantenere gli anziani nell'attuale situazione

di locatari, senza procedere a trasferimenti se non su richiesta degli interessati e senza procedere ad aumenti del canone di locazione, in considerazione delle precarie condizioni economiche nelle quali gli stessi si trovavano.

A questo punto l'Opera Pia prendeva atto della situazione e, dando prova di grande sensibilità, assicurava che, non essendo stata fin dall'inizio sua intenzione di forzare le cose, stante la propria funzione assistenziale nei confronti degli anziani, aveva deciso di soprassedere allo sfratto per giungere ad un nuovo contratto con gli attuali inquilini a canone concordato, ai sensi della legge n. 431 del 1998.

• **Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario di Bologna**

Alcuni studenti universitari mi hanno chiesto di intervenire nei confronti dell'Azienda regionale per il diritto allo studio universitario di Bologna, in relazione al ritardo con il quale erano loro pervenute le comunicazioni dell'esclusione dalla graduatoria provvisoria per le borse di studio per l'anno accademico 2000-2001. Infatti, nonostante tutte le comunicazioni recassero la data del 31/10/2000, alcune di esse erano pervenute a ridosso della scadenza del 20 novembre 2000, termine previsto per ricorrere; addirittura in un caso la comunicazione era pervenuta all'interessato il 30/11/2000, cioè dopo dieci giorni dalla scadenza del termine stesso.

Esaminata la disciplina contenuta nel bando di concorso, rilevavo che l'art.10 dello stesso, relativo all'ammissione alle borse di studio in oggetto, prevedeva:

- che, avverso la graduatoria provvisoria, era possibile presentare ricorso improrogabilmente entro 20 giorni dalla pubblicazione della stessa;
- che la data indicativa di pubblicazione della graduatoria provvisoria era il 30 ottobre 2000, ma questa data poteva subire variazioni dipendenti dal numero di domande presentate.

Richiedevo allora all'Azienda di formulare le proprie considerazioni in ordine alle rimozioni a me pervenute.

L'ARSTUD così replicava: ...

"Il bando di concorso per l'a.a. 2000/2001, all'art.10 delle Norme Generali, prevede espressamente che il termine per la presentazione dei ricorsi decorra dalla data di pubblicazione delle graduatorie. Il bando riportava altresì la data di pubblicazione che, nel caso delle graduatorie per borse di studio era fissato per il giorno 30 ottobre 2000.

L'Azienda ha effettivamente pubblicato le graduatorie il 30 ottobre, quindi da quella data gli studenti potevano prenderne visione. Inoltre per facilitare la conoscenza, le graduatorie sono state pubblicate anche sul nostro sito Internet.

La comunicazione personalizzata di cui si lamenta il ritardo di spedizione è un'ulteriore forma di informazione che l'Azienda adotta soprattutto nei confronti della famiglia degli studenti, ma non costituisce, come sopra richiamato, il termine a quo per la presentazione dei ricorsi.

Ritengo, dunque, che le norme del bando e le modalità operative adottate per la loro applicazione siano perfettamente coerenti con la normativa in materia di informazione sui provvedimenti amministrativi che riguardino un alto numero di destinatari, espressamente contemplati dalla L. 241/1990, e che non si possa ravvisare irregolarità nel procedimento che abbiano pregiudicato il diritto a presentare ricorso."

Rispondeva allora all'Azienda così puntualizzando i termini della questione:

... "In realtà, il bando di concorso relativo alle borse di studio in oggetto prevedeva all'art. 10 sub 3) che "Le date indicative di pubblicazione delle graduatorie provvisorie sono le seguenti, ma potranno subire variazioni dipendenti dal numero di domande presentate... borse di studio: 30 ottobre 2000"

Ciò significa che le date erano puramente indicative, come del resto espressamente previsto e che, quindi, gli interessati non potevano fare affidamento né su di esse né sul termine per i reclami, che era condizionato dalle stesse.

D'altra parte, non vi era nessuna indicazione nel bando che gli interessati dovessero farsi parte diligente per conoscere la data effettiva di pubblicazione della graduatoria provvisoria, a parte l'ovvia considerazione che un obbligo di questo genere risulterebbe particolarmente gravoso per studenti provenienti da tutte le parti d'Italia.

E' poi estremamente lodevole che codesta Azienda abbia ritenuto di pubblicare le suddette graduatorie su apposito sito Internet, ma ciò non era né previsto né indicato nel bando di concorso, ragion per cui gli interessati non potevano saperlo. Una comunicazione generica di questo tipo, inoltre, non può tener luogo di comunicazioni dirette se non previsto in questo senso.

Osservo inoltre che non tutti gli studenti, specie quelli di più modesta condizione economica che aspirano a borse di studio, sono collegati con Internet.

D'altra parte, non sembra ragionevole che codesta Azienda provvedesse a costose comunicazioni individuali tramite lettera raccomandata se questo adempimento non fosse stato necessario, come appunto era. Perciò il comportamento concludente tenuto da codesta Azienda nell'inviare le comunicazioni individuali ben si presta ad essere interpretato come consapevolezza di quest'obbligo.

In questo modo si è peraltro realizzata in via di fatto, anche se certo involontariamente, una situazione di disparità di trattamento non ragionevole né giustificabile tra i diversi soggetti destinatari, alcuni dei quali hanno ricevuto la comunicazione in tempo utile, e sono quindi stati posti in condizioni di presentare ricorso, se lo ritenevano.

Al contrario, non sono stati posti in grado di tutelare i propri eventuali diritti coloro che la hanno ricevuta dopo il 20 novembre, termine improrogabilmente fissato per presentare il ricorso (ad esempio la signorina (omissis) ha ricevuto la comunicazione il 30 novembre), o con termini troppo ridotti (ad esempio il signor (omissis) ha ricevuto la comunicazione l'11 novembre).

Tanto precisato, mi permetto di suggerire, nell'ambito di quello spirito di collaborazione che è sempre stato alla base dei miei interventi, che i prossimi bandi di concorso prevedano puntualmente, nell'interesse degli studenti destinatari ma anche di codesta Azienda, tutte le forme e le modalità di pubblicizzazione e comunicazione delle graduatorie."

La risposta fornita dall'Azienda è stata del seguente tenore:

"...Le precisiamo che la data di pubblicazione delle graduatorie provvisorie riportata nel bando di concorso è sempre stata rispettata dall'Azienda e gli studenti ne sono edotti perfettamente, come dimostra il fatto che nei giorni di pubblicazione si verifica un enorme afflusso agli sportelli e continui contatti telefonici. Anche il numero di ricorsi presentati dimostra che gli studenti respinti hanno avuto modo di conoscere l'esito delle graduatorie provvisorie e di presentare eventuale ricorso entro i termini previsti dal bando.

Non crediamo che sia per gli studenti un onere particolarmente gravoso verificare l'avvenuta pubblicazione delle graduatorie, in quanto per tale informazione non è neppure necessario recarsi presso i nostri sportelli, ma è sufficiente un semplice contatto telefonico. Le graduatorie vengono poi pubblicate ad anno accademico pienamente avviato, quando, cioè, la permanenza presso la sede del corso universitario è normale anche per gli studenti fuori sede.

Gli studenti sanno che l'Azienda utilizza anche Internet e non solo come canale informativo, tant'è che è possibile anche presentare domanda di benefici tramite questo strumento. Precisiamo comunque al riguardo che, se è vero che nel bando di concorso non viene annoverato il sito Internet tra le forme di pubblicizzazione delle graduatorie, non vengono neppure citate le comunicazioni personali e quindi è chiaro che la decorrenza dei termini per presentare ricorso è esclusivamente quella dell'affissione. E' sufficiente quindi una "normale diligenza" per ottemperare alle disposizioni previste.

Venendo poi ai casi citati degli studenti (omissis), trattasi di due situazioni completamente diverse.

Infatti, nel caso della studentessa (omissis) la domanda è respinta perché incompleta del dato relativo al patrimonio mobiliare, essenziale per la valutazione della condizione economica familiare. Pertanto, anche qualora avesse presentato ricorso, sarebbe stata comunque respinta, in quanto il bando prevede che non sono ammesse integrazioni successive alla scadenza di presentazione della domanda. Proprio alla luce di questa considerazione le lettere per gli studenti che avevano presentato domanda incompleta sono state spedite più tardi rispetto a quelle degli altri respinti. Infatti, un eventuale ricorso ad integrazione del dato inizialmente omesso sarebbe stato sicuramente respinto.

Per quanto poi riguarda (omissis), respinto in quanto il nucleo familiare possiede un patrimonio complessivo, mobiliare e immobiliare, superiore alla soglia prevista dal bando, riteniamo che avendo ricevuto la raccomandata in data 11 novembre avrebbe potuto tranquillamente presentare ricorso entro il termine del 20 novembre, anche in considerazione del fatto che lo studente risiede a San Lazzaro di Savena e quindi non si può ritenere che sarebbe stato per lui particolarmente gravoso presentare ricorso personalmente agli sportelli rispettando i termini previsti."

La vicenda, che per la sua rilevanza di carattere generale ho riportato diffusamente, non ha avuto seguito in quanto dalla risposta fornitami dall'Azienda non ho riscontrato margini per un ulteriore confronto.

Il mio auspicio in ogni caso è che, nel Bando di concorso relativo alle provvidenze erogate per il prossimo anno accademico, l'Azienda preveda puntualmente tutte le forme e le modalità di pubblicizzazione e comunicazione delle graduatorie e, qualora ritenga di fissare una data prestabilita dalla quale far decorrere i termini per proporre ricorso avverso la graduatoria provvisoria, tale data sia fissata nel bando stesso non in via indicativa ma in maniera precisa ed inequivocabile.

- **Istituto Autonomo per le Case Popolari della Provincia di Bologna**

Una cittadina ha chiesto l'intervento del Difensore civico nei confronti dell'Istituto Autonomo Case Popolari di Bologna affinché quest'ultimo provvedesse all'esecuzione degli interventi necessari per la raccolta dell'acqua piovana proveniente da un immobile di proprietà dell'Istituto, confinante con il proprio.

Infatti, a causa della mancanza di un adeguato sistema di raccolta, le acque piovane provenienti dall'edificio dello I.A.C.P. defluivano nell'adiacente terreno di sua proprietà, cagionando pericolose infiltrazioni nella struttura del fabbricato sovrastante.

I predetti lavori erano stati richiesti, ma inutilmente, fin dal 1998.

Alla sollecitazione proveniente da questo ufficio l'Istituto ha risposto con la massima tempestività, assicurando di essersi già attivato per la realizzazione dei pozzetti di raccolta delle acque piovane.

- **Consorzio di Bonifica della Romagna Occidentale**

Dopo aver venduto la propria abitazione nel 1992, due coniugi avevano comunicato al Consorzio di Bonifica della Romagna Occidentale l'avvenuta cessione dell'immobile, allegando i documenti occorrenti per le opportune variazioni.

Ciononostante, puntualmente tutti gli anni i signori ricevevano l'avviso di pagamento e tutti gli anni erano costretti a recarsi presso gli uffici del Consorzio per fare presente la propria estraneità al tributo.

Nel settembre 2000 veniva loro notificato l'ennesimo avviso di pagamento del tributo, con relativa mora.

A questo punto gli interessati, disperati, hanno richiesto il mio intervento.

Desidero sottolineare con soddisfazione che il Consorzio ha riconosciuto prontamente l'errore nel quale era incorso, ed ha provveduto al rimborso agli interessati.

Spiace solo dover constatare che la conclusione positiva di una pratica assolutamente banale è intervenuta solamente dopo l'intervento di questo ufficio.

7. Casistica di alcuni degli interventi più significativi svolti nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato ai sensi dell'art.16 della legge 15 maggio 1997, n. 127

• **Ministero dell'Interno**

Prefettura di Ferrara

E' stato richiesto il mio intervento nei confronti dell'Ufficio Invalidi della Prefettura di Ferrara, il quale aveva revocato la pensione e l'indennità di accompagnamento quale cieca assoluta ad una signora per accertata insussistenza dei requisiti sanitari.

L'invalida peraltro, senza altri mezzi di sostentamento e in età avanzata, chiedeva il mio intervento perché venisse accelerato per quanto possibile il procedimento di concessione della pensione ridotta, a lei spettante in quanto il suo residuo visivo non era superiore ad un ventesimo in entrambi gli occhi con eventuale correzione.

Sono allora intercorse tra questo ufficio e l'Ufficio invalidi della Prefettura numerose telefonate, dapprima per verificare la sussistenza dei presupposti di legge per la concessione della provvidenza, e successivamente per accelerare quanto possibile i tempi.

L'Ufficio invalidi ha definito con la massima celerità l'importo delle spettanze, consentendone il pagamento nel giro di qualche settimana.

• **Ministero dell'Interno**

Questura di Bologna

L'ufficio Relazioni con il Pubblico del Comune di Imola mi chiedeva di conoscere l'orientamento della Questura di Bologna circa i requisiti necessari per l'ottenimento della carta di soggiorno da parte dei coniuge o dei figli minori che si erano ricongiunti al capofamiglia extra - comunitario già titolare di carta.

Risultava infatti che alcune Questure della regione concedono automaticamente la carta agli stranieri che si ricongiungono con un altro straniero già in possesso, della stessa, mentre altre esigono il requisito di cinque anni di residenza nel territorio nazionale.

E' da sottolineare al riguardo che il possesso di questa carta comporta il riconoscimento di alcuni rilevanti benefici, quale l'assegno di maternità per ogni figlio nato successivamente al 1° luglio 2000.

Ho pertanto prospettato alla Questura di Bologna il problema che, a mio avviso, doveva essere risolto riconoscendo al coniuge o ai figli minori conviventi la concessione immediata della carta di soggiorno, senza attendere il quinquennio di residenza, in ragione del vincolo familiare esistente nei confronti della persona con la quale questi ultimi si ricongiungono.

Questa del resto risultava essere l'interpretazione fornita dall'Ufficio Immigrazione istituito presso il Ministro degli Affari Sociali.

La Questura di Bologna faceva peraltro presente che, a suo avviso, anche per i familiari e figli a carico del capofamiglia era necessario il possesso dell'effettiva residenza per più di cinque anni sul territorio nazionale.

Peraltro, per dirimere ogni dubbio interpretativo, la stessa aveva formulato un quesito al Ministro dell'Interno – Servizio Immigrazione.

Di recente la Questura di Bologna mi ha comunicato che il Ministero dell'Interno ha ritenuto accoglibili le richieste di concessione di carta di soggiorno anche in favore dei familiari di stranieri non in possesso del requisito del soggiorno quinquennale nel paese, ed in tal senso l'Ufficio ha pertanto adeguato le proprie procedure.

• **Ministero dell'Interno**
Questura di Bologna

Ha chiesto l'intervento del Difensore civico un cittadino che, avendo subito il furto della propria autovettura (regolarmente denunciato presso una Stazione Carabinieri), dopo cinque mesi circa aveva ricevuto la comunicazione, da parte della Questura di Bologna, che il mezzo era stato ritrovato.

Peraltro l'interessato veniva a sapere che l'autovettura era stata rinvenuta dalla polizia il giorno successivo al furto (senza che gli fosse stato comunicato alcunché), e che era stata portata presso la locale concessionaria del servizio di deposito.

Da tutto ciò gli era derivato una serie di conseguenze negative: la necessità di reperire un nuovo mezzo di locomozione, indispensabile per la sua attività lavorativa privata e per sopperire all'auto rubata; il deterioramento dell'auto a causa della prolungata inattività e della cattiva custodia; ed infine le spese per l'avvenuta annotazione al Pubblico Registro Automobilistico della perdita di possesso.

Ho allora chiesto alla Questura di Bologna le motivazioni di questo disagio.

La predetta faceva allora presente che, al momento del ritrovamento, l'autovettura non risultava nell'elenco delle auto rubate esistente presso il Centro Elaborazione Dati, né d'altro canto era stato possibile rintracciare l'intestatario in quanto privo di utenza telefonica.

Solamente in occasione di un controllo dei fascicoli inevasi era stato possibile ricostruire gli avvenimenti ed invitare il proprietario a ritirare l'autovettura, senza peraltro addebitargli le spese di custodia.

Le argomentazioni addotte dall'Ufficio spiegano solo in parte l'episodio.

Al riguardo si suggerisce per l'avvenire di porre in essere ulteriori accorgimenti per prevenire simili inconvenienti. A titolo di esempio, sarebbe utile la comunicazione formale dell'avvenuto rinvenimento all'intestatario e, in ogni caso, sarebbe opportuno procedere alla ripetizione del controllo al C.E.D..

• **Ministero delle Finanze**

Ufficio delle Entrate di Bologna 2

Ad una contribuente è stata contestata la deducibilità, ai fini dell'imposta sull'incremento di valore degli immobili, delle spese effettuate prima del 1973, in quanto prive di documentazione giustificativa.

Ho allora fatto presente all'Ufficio delle Entrate di Bologna 2 che la riforma fiscale del 1972 prevedeva l'obbligo di fornire documentazione giustificativa solamente per le spese effettuate dopo l'entrata in vigore del D.P.R. n. 643/1972, e che anche la giurisprudenza delle Commissioni Tributarie era concorde nell'escludere l'obbligo del contribuente di conservare ed esibire in sede contenziosa la documentazione relativa alle spese effettuate prima del 1973.

L'Ufficio invece ribadiva il proprio convincimento che il contribuente "...pur non avendo alcun obbligo di conservare o esibire fatture inerenti alle spese sostenute prima del 1973, debba comunque dimostrare all'ufficio la effettiva sussistenza delle spese sostenute, anche attraverso l'esibizione di documentazione generica, quali concessioni edilizie rilasciate dal comune, contratti di appalto o fornitura, documentazione commerciale di qualsiasi tipo."

A mio avviso la questione non andava neppure sollevata: era infatti sufficiente che l'Ufficio considerasse che l'obbligo della documentazione delle opere incrementative è stato stabilito in un tempo successivo a quello in cui le stesse sono state effettuate.

In ogni caso, l'interpretazione data dall'ufficio esula completamente dal dettato legislativo e ne altera il significato in danno del contribuente.

La discutibilità di tale interpretazione è aggravata dalla difficoltà della prova che si richiede alla persona obbligata, la quale, a distanza di quasi 30 anni, avrebbe dovuto reperire atti dimostrativi di migliorie effettuate prima del 1973, pena la mancata deducibilità delle stesse.

In buona sostanza, sembra di capire che l'amministrazione finanziaria, partendo dall'assunto che il contribuente può essere un evasore, ritiene di conseguenza giustificata una propria interpretazione che va ben oltre la portata della norma, quasi sostituendosi al legislatore nell'individuare —come nel caso di specie— presupposti e finalità della stessa.

La signora quindi, per veder riconosciute le sue buone ragioni, è stata costretta ad inoltrare ricorso alla Commissione Tributaria competente.

- **Ministero delle Finanze**

Centro di Servizio Imposte Dirette ed Indirette di Bologna

Sono intervenuta su richiesta di un contribuente che desiderava notizie circa i tempi presumibili di accoglimento della sua richiesta di rimborso ILOR anno 1990, presentata nel 1991.

In risposta l'Ufficio competente mi comunicava, in analogia a quanto comunicato in simili fattispecie, che "il rimborso sarà effettuato compatibilmente all'ordine cronologico e alla disponibilità dei fondi".

Di fronte a questa risposta di routine, che non forniva assolutamente elementi né certi né indicativi di alcunché, ho ritenuto necessario interessare personalmente il Ministro delle Finanze, con una nota nella quale evidenziavo come il contribuente, a distanza di 9 anni dalla presentazione dell'istanza di rimborso, non poteva considerarsi soddisfatto di una risposta di questo tenore la quale, inoltre, di fatto vanificava ogni possibile intervento del Difensore civico.

Questa situazione, che si ripete ogni volta in cui il Difensore civico richiede ai vari Uffici fiscali informazioni circa i tempi di rimborso di tributi vari, comporta l'impossibilità di qualsiasi tentativo di risolvere il problema della mancanza di un'informazione adeguata sui tempi entro i quali il contribuente potrà riscuotere le somme dovute.

Al riguardo ho infine sottolineato al Ministro delle Finanze che questa situazione non appare conforme ai principi di efficacia ed efficienza ai quali deve essere improntata l'azione della Pubblica amministrazione, e in particolare dell'Amministrazione finanziaria.

E' con viva soddisfazione per il contribuente che ho finalmente ricevuto dall'Ufficio fiscale una comunicazione nella quale si forniscono indicazioni che, pur non esaustive, contengono tutti gli elementi circa i tempi e le modalità della liquidazione delle spettanze.

- **Ministero delle Finanze**

Direzione Regionale delle Entrate - Sezione Staccata di Ravenna

Ho segnalato a vari Uffici finanziari, tra cui la Sezione Staccata di Ravenna, l'irregolarità della procedura da essi seguita nel rimborso di imposte dirette ed indirette senza la contestuale corresponsione dei relativi interessi.

Questi ultimi venivano poi corrisposti con sensibile ritardo.

Gli Uffici d'altro canto respingevano le richieste dei contribuenti di ottenere anche gli interessi legali sugli interessi non percepiti al momento del rimborso della somma capitale, con la motivazione che la normativa speciale dell'ordinamento tributario italiano non configura la percezione degli interessi sugli interessi.

I miei interventi sono stati rivolti a chiarire la ratio dell'art.1283 del codice civile, che stabilisce il divieto di anatocismo, evidenziando che la stessa prevede anche, se pur con numerose

cautele e limiti, la capitalizzazione degli interessi su una somma, al fine di renderli produttivi di altri interessi.

L'applicazione di tale principio, del resto, può costituire una remora al ritardo nel pagamento delle somme dovute a titolo di interessi principali da parte del debitore, come sovente avviene per gli Uffici finanziari e, per altro verso, costituisce un ristoro per la parte privata che abbia atteso, spesso per molto tempo, il pagamento di quanto dovuto.

I miei interventi hanno sempre avuto un esito negativo: anche in questi ultimi giorni ho ricevuto una nota della Agenzia delle Entrate - Direzione Regionale dell'Emilia-Romagna, con la quale la stessa ribadisce la propria posizione contraria al riconoscimento degli interessi anatocistici, anche se, molto opportunamente, invita gli Uffici a provvedere al più presto a corrispondere gli interessi spettanti e maturati al momento del pagamento del capitale rimborsato.

- **Ministero delle Finanze**

Primo Ufficio delle Entrate di Bologna

Appare superato il problema che già era stato evidenziato nelle Relazioni degli anni precedenti, relativo alla richiesta da parte degli Uffici Finanziari di provvedere al pagamento di tributi dovuti da un soggetto deceduto, rivolta ai familiari che avevano rinunciato all'eredità del de cuius.

Nel caso di specie, la vedova di un professionista deceduto si è vista recapitare alcune cartelle esattoriali intestate al marito, relative a pendenze di natura fiscale e contributiva dello stesso.

A nulla è valsa la sua dimostrazione di essere estranea alla successione del defunto.

Il Difensore civico si è limitato a richiedere con urgenza all'Ufficio fiscale delucidazioni sulla fattispecie.

Il predetto Ufficio ha esaminato con la massima tempestività la situazione ed ha inviato i provvedimenti di sgravio per errore nell'iscrizione a ruolo.

Sono da sottolineare al riguardo sia i tempi rapidi entro i quali è stata completata la pratica e sia, soprattutto, la disponibilità e l'efficienza evidenziati dall'Ufficio.

- **Ministero delle Finanze**

Centro di Servizio delle Imposte Dirette ed Indirette di Bologna

Il Centro di Servizio II. DD. e II. Di Bologna si rifiutava di reiterare alcuni rimborsi IRPEF, non riscossi dall'interessato a causa del mancato recapito dei vaglia relativi, emessi ed inviati al suo indirizzo negli anni '90, in quanto sosteneva essere intervenuta la prescrizione dei relativi crediti.

Inutilmente il contribuente aveva fatto presente che i vaglia in argomento erano stati inviati ad un indirizzo inesistente, e che dalle dichiarazioni dei redditi degli anni in contestazione risultava evidente il suo esatto indirizzo.

Ho allora sollecitato l'Ufficio a rivedere il proprio rifiuto, trattandosi di un disguido non certo imputabile al privato. A mio avviso, infatti, l'amministrazione finanziaria era tenuta alla riemissione dei titoli non soltanto in applicazione di un principio di correttezza e buona amministrazione, ma anche con riferimento alla previsione dell'art.2935 c.c., secondo cui la prescrizione inizia a decorrere dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere.

Nel caso di specie, infatti, nessuna notizia era pervenuta all'interessato circa l'emissione dei vaglia di rimborso; in tal modo egli non era stato posto in condizione di esercitare il suo diritto a riscuoterli.

L'Ufficio si è sollecitamente attivato ed ha disposto per la riemissione dei rimborsi, con notevole soddisfazione dell'interessato.

• **Ministero della Pubblica istruzione**
Liceo Scientifico "N. Copernico" di Bologna

Un comitato di genitori di alunni che frequentavano il locale Liceo Scientifico "N. Copernico" di Bologna chiedeva il mio intervento in merito ad una vicenda particolarmente delicata.

I predetti genitori mi esprimevano le loro perplessità su di un provvedimento con il quale la scuola, a seguito di una breve occupazione, aveva punito tutti i ragazzi in modo generalizzato, sopprimendo gli scambi con l'estero, le visite guidate, i viaggi di istruzione.

Mi rivolgevo allora alla Preside dell'Istituto per richiamare l'attenzione di essa e del Collegio dei docenti sulla necessità di ripristinare un confronto dialettico tra docenti e studenti, fatti salvi ovviamente i dovuti provvedimenti disciplinari a carico degli autori di azioni meritevoli di sanzioni.

La decisione di sospendere le visite guidate, i viaggi di istruzione e gli scambi educativi poteva essere interpretata come una misura sanzionatoria per i fatti verificatisi, tanto più iniqua in quanto non vi era un rapporto logico fra i disordini in occasione dell'occupazione e la revoca dei programmi, e, soprattutto, la stessa sanzione colpiva indiscriminatamente anche coloro, presumibilmente la maggioranza, che non avevano compiuto gli atti illeciti.

Tale misura, d'altro canto, non appariva efficace ai fini del perseguimento del ripristino del confronto dialettico, oltre a precludere agli studenti la possibilità di esperienze indubbiamente utili alla loro formazione.

Con mio grande rammarico, nonostante sia stata ripetutamente sollecitata, la Preside dell'Istituto non ha ritenuto di fornire alcun cenno di riscontro al mio appello.

- **Ministero della Pubblica istruzione**

Conservatorio di Musica "G. B. Martini" di Bologna

Una impiegata amministrativa che alcuni anni addietro aveva prestato servizio presso il Conservatorio di Musica "G. B. Martini" di Bologna aveva richiesto alla predetta istituzione ripetutamente, dal novembre 1999 all'ottobre 2000, una dichiarazione relativa ad alcuni emolumenti corrisposti in tale periodo.

Non ottenendo alcuna risposta, aveva chiesto il mio intervento.

Preliminarmente ho fatto presente all'interessata che l'intervento del Difensore civico era limitato alla questione dell'accesso agli atti, posto che non mi è consentito occuparmi di problematiche inerenti rapporti di pubblico impiego.

Dopo qualche mese di inutili solleciti all'Ente affinché fornisse una risposta all'interessata, ho appreso dalla stessa che l'Istituzione le aveva inviato la documentazione richiesta.

Nessuna risposta, al contrario, è stata fornita dal Conservatorio alle sollecitazioni del Difensore civico, in violazione dell'obbligo di collaborare sancito anche a carico delle amministrazioni statali periferiche dall'art.16 della legge n. 127 del 1997.

- **Istituto Nazionale Previdenza Sociale**

Sede di Bologna

Nel luglio 2000 l'I.N.P.S. di Bologna aveva inviato ad una cittadina emiliano - romagnola un invito a pagare il contributo per il Servizio Sanitario Nazionale per l'anno 1986.

L'interessata contestava la richiesta in quanto, a distanza di tanti anni, riteneva di non essere più tenuta a ciò.

Inutilmente aveva fatto presente all'Istituto che una prima richiesta di regolarizzazione contributiva non le era mai pervenuta perché inviata all'indirizzo della sua azienda che, da epoca precedente, aveva mutato titolare.

A seguito della mia segnalazione, la Sede INPS mi ha comunicato che, esperiti i necessari e puntuali approfondimenti, nulla era dovuto dall'interessata per avvenuta prescrizione del debito.

- **Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul lavoro**

Sede di Bologna

Nel 1999 la sede INAIL di Bologna respingeva la richiesta di riconoscimento di una malattia professionale, presentata nel 1995 da un lavoratore, in quanto era ormai trascorso il termine di legge per esperire l'azione giudiziaria diretta a conseguire la prestazione.

Il lavoratore chiedeva allora il mio intervento ritenendo un simile provvedimento illegittimo ed iniquo: infatti, la scadenza del termine sopra indicato non era certamente addebitabile a lui, bensì all'ente, il quale aveva smarrito la documentazione sanitaria prodotta a suo tempo.

Tale circostanza aveva costretto l'interessato a produrre nuovamente nel 1997 la stessa documentazione.

Chiedevo pertanto all'Istituto di riesaminare il caso e di valutare nel merito le condizioni sanitarie del lavoratore.

Dopo numerose insistenze, l'Istituto aderiva alla mia richiesta, anche alla luce delle ultime pronunce della Cassazione in ordine alla prescrizione dell'azione giudiziaria, e disponeva il riesame della documentazione medica a suo tempo prodotta dall'interessato.

Purtroppo nel frattempo (erano ormai trascorsi cinque anni dall'inizio della vicenda) l'interessato è deceduto senza aver avuto il tempo di ricorrere contro la reiterazione del diniego dell'Istituto di riconoscergli la malattia professionale.

- **Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul lavoro**

Sede di Bologna

A seguito di una sentenza della Corte di Cassazione, un lavoratore vedeva riconosciuto il proprio diritto ad ottenere dall'INAIL una rendita superiore a quella già attribuitagli.

La sentenza stessa prevedeva peraltro il rinvio ad altro giudice del lavoro per la definizione concreta del danno subito.

Poiché la vertenza legale si trascinava fin dal 1991, l'interessato ha allora chiesto al Difensore civico di attivare una mediazione con l'INAIL per pervenire ad una soluzione consensuale della controversia sulla base dei principi enunciati dalla sentenza della Cassazione.

La proposta in tal senso è stata inoltrata in quanto ritenevo che un intervento, benché extra ordinem, fosse tanto più opportuno al fine di evitare al lavoratore un ulteriore defatigante iter processuale dinanzi al nuovo giudice.

L'INAIL ha prontamente assicurato la sua disponibilità a tentare ogni possibile soluzione extragiudiziale della vertenza, ovviamente nei limiti delle legittime aspettative riconosciute al privato dalla pronuncia della Suprema Corte.

- **Ente Nazionale per le Strade**

Compartimento viabilità per l'Emilia-Romagna

Nel febbraio 2000 la titolare di esercizio commerciale ubicato in un comune dell'Emilia-Romagna mi segnalava che la sua richiesta di autorizzazione all'installazione di due insegne luminose, inoltrata all'ANAS nel marzo 1999, non aveva ottenuto alcun riscontro.

Sollecitavo allora l'Ente a concludere il relativo procedimento.

Il nulla osta è stato rilasciato nel maggio 2000.

L'interessata è stata costretta ad attendere oltre un anno per una pratica di ordinaria amministrazione.

8. Alcuni degli interventi più significativi posti in essere nei confronti di altre pubbliche amministrazioni ed Enti diversi

• Ministero della Sanità

Dipartimento professioni Sanitarie Umane e Tecnologiche in Sanità e Assistenza Sanitaria di competenza statale - Roma

Ho posto in essere questo intervento pur essendo pienamente consapevole di non avere titolo a farlo in quanto, come è noto, l'attuale quadro normativo lascia i soggetti sprovvisti del rimedio della difesa civica nei confronti degli uffici centrali delle Amministrazioni statali.

Peraltro, trattandosi di una semplice sollecitazione al Ministro della Sanità affinché fornisse una risposta ad un'istanza dopo che i termini previsti dalla legge erano abbondantemente trascorsi, ho ritenuto conforme ad equità tentare di risolvere il problema segnalatomi.

Si trattava di una cittadina italo - argentina, laureata in medicina, la quale nel novembre 1999 aveva chiesto al Ministero della Sanità, ai sensi dell'art.49 del D.P.R. n. 394 del 1999, il decreto di riconoscimento della propria specializzazione medica, dichiarata equipollente da un'Università italiana.

Ai sensi dell'art.12, comma 5, del D. Lgs. n.115 del 1992, il provvedimento in questione doveva essere emesso dal Ministero nel termine di quattro mesi dalla presentazione della domanda o dalla sua integrazione.

Nonostante le numerose telefonate dell'interessata, l'ufficio ministeriale non aveva mai dato notizie sui tempi di emissione del provvedimento.

Dal maggio 2000 il mio ufficio, unitamente al Difensore civico del Lazio, ha ripetutamente sollecitato il Ministero della Sanità, purtroppo sempre inutilmente.

• Ministero dei Lavori Pubblici - Roma

Ho segnalato d'ufficio al Ministero dei Lavori Pubblici, con riserva di proporre analogo quesito al Ministero dei Trasporti e al Ministero della Giustizia, il problema costituito dalla previsione della sanzione di cui all'art.126, comma 7, del Codice della Strada come modificato dall'art.19, comma 3, del D. Lgs. 30/12/1999, n. 507.

Mi sono infatti pervenuti numerosi reclami con i quali i cittadini rilevavano che la sanzione accessoria del fermo amministrativo del veicolo per due mesi, applicabile all'infrazione commessa da chi circoli con patente scaduta, suscita qualche dubbio di legittimità costituzionale per contrasto con il principio di eguaglianza sancito dall'art.3.

La disposizione contenuta nel citato art.126, comma 7, infatti, appare sproporzionata per eccesso se la si raffronta con quella del successivo art.128: quest'ultima norma infatti dispone che chi circola senza essersi sottoposto agli accertamenti o esami disposti dall'autorità, o in violazione

dell'accertamento sanitario di idoneità alla guida, soggiace ad una sanzione pecuniaria inferiore a quella prevista dal citato art.126, comma 7, ed inoltre senza la previsione della misura accessoria del fermo amministrativo dell'autoveicolo.

D'altro canto, nella generalità dei casi la guida con patente scaduta configura un fatto colposo, derivante dalla pura e semplice dimenticanza della scadenza di validità della patente. Ben diverso è invece l'elemento psicologico nel caso di colui che coscientemente si mette alla guida di un autoveicolo ben sapendo di mancare dei prescritti requisiti, e ponga con ciò in essere con dolo un comportamento illecito.

Il mio intervento, che non ha ancora avuto una risposta, era diretto ad abbreviare i tempi necessari per addivenire ad una modifica della norma in questione: infatti, la stessa questione è stata da più parti sollevata davanti alla Corte Costituzionale, con esito a mio avviso scontato.

- **Poste Italiane S.p.A.**

Direzione regionale per l'Emilia-Romagna

A seguito di segnalazione informale pervenutami da numerosi cittadini, ho sollevato un problema connesso con l'applicazione della sentenza della Corte costituzionale n. 346/1998, relativa alle modalità di notificazione di atti a mezzo posta nei confronti di destinatari assenti.

Come è noto, la Corte ha ritenuta illegittima la norma che, nel disciplinare le notificazioni di atti a mezzo posta, non prevedeva che fosse data notizia all'interessato del deposito stesso con raccomandata A.R., e anzi ne prevedeva la restituzione al mittente dopo dieci giorni dal deposito presso l'ufficio postale.

Le Poste italiane hanno attuato tale previsione, in via generale, inviando al destinatario assente, già dal giorno successivo, una ulteriore raccomandata A.R. per informarlo dell'avvenuto deposito della prima raccomandata.

Il giorno successivo, come è noto, è anche il primo momento utile per ritirare la raccomandata oggetto dell'avviso di deposito.

In tal modo, l'interessato, anche se si reca all'ufficio postale tempestivamente, è costretto a pagare il costo della seconda raccomandata.

Ho pertanto segnalato alla Direzione regionale delle Poste italiane l'opportunità di inviare la seconda raccomandata solamente dopo il decorso di un ragionevole lasso di tempo, tale da consentire all'interessato di media diligenza di ritirare la stessa, sempre nel rispetto dei dieci giorni previsti per la restituzione al mittente.

Peraltro la stessa Direzione regionale non ha ritenuto di aderire al mio suggerimento in quanto questa modalità operativa è disciplinata da una circolare interna, diffusa a livello nazionale dalle Poste italiane agli uffici dipendenti, e sottoposta preventivamente all'esame del Ministero della Giustizia

Preso atto della circostanza per cui la Direzione Regionale è tenuta a conformarsi alle direttive superiori, non posso tuttavia esimermi dal rilevare come, ancora una volta, la struttura cui è affidato il pubblico servizio abbia recepito le innovazioni nel modo meno favorevole al cittadino a vantaggio del quale sono state introdotte.

A tutto ciò va aggiunto poi che, nella società odierna, i componenti delle famiglie sono assenti dalla loro abitazione, per ragioni di lavoro o di studio, pressoché tutte le mattine, appunto quando avviene la consegna della posta.

Questa circostanza sembra essere sfuggita a coloro che hanno predisposto una circolare la quale, pur essendo stata adottata per rispettare il principio di difesa del soggetto privato, non appare rispondente a principi di ragionevolezza ed equità, in quanto si ripercuote negativamente sul cittadino indipendentemente dalla sua diligenza e tempestività.

- **Comune di San Lazzaro di Savena (Bologna)**

Nel 1990 una cooperativa edificatrice richiese al Comune di San Lazzaro di Savena il rilascio del certificato di abitabilità relativo ad un edificio da lei costruito, allegando la documentazione richiesta.

Nel febbraio 2000, a distanza di quasi dieci anni dall'istanza originaria, gli acquirenti dei rispettivi alloggi sollecitarono l'amministrazione affinché venisse rilasciato il predetto certificato.

Non avendo avuto alcun riscontro, gli interessati hanno chiesto il mio intervento.

In risposta al mio intervento l'Amministrazione ha rilevato che, nel frattempo, era intervenuta una nuova disciplina dell'autorizzazione all'abitabilità, applicabile anche a tutti i procedimenti non ancora definiti.

Dato che la nuova normativa prevede la produzione di ulteriori documenti, non richiesti dalla precedente disciplina, da predisporre a cura di un tecnico abilitato, l'amministrazione faceva presente che, per potere ottenere l'autorizzazione, i proprietari avrebbero dovuto presentare questi nuovi documenti.

Anche in questo caso non ho potuto fare altro che prendere atto della determinazione dell'ente, in quanto non era configurabile una definizione diversa del procedimento rispetto a quella prospettata dall'amministrazione.

- **Comune di San Lazzaro di Savena (Bologna)**

Questa pratica è stata trattata esclusivamente per telefono e tramite colloqui diretti.

E' stata prescelta questa modalità per la complessità della situazione trattata, circostanza che presumibilmente avrebbe allungato a dismisura il carteggio in un infinito incrociarsi di lettere.

Si trattava del caso di un residente del Comune di San Lazzaro di Savena il quale a suo tempo aveva fatto domanda per ottenere i contributi integrativi per il pagamento dei canoni di locazione, allegando un contratto cointestato a sé e ad un'altra persona. Peraltro, poiché quest'ultima non abitava più nell'alloggio, essendosi trasferita nel 1999 in un'altra regione, su suggerimento del funzionario addetto egli aveva prodotto una autocertificazione che attestava questa nuova circostanza.

Il cittadino si doleva perché la richiesta di contributo non era risultata utilmente collocata nella graduatoria: ciò era dipeso dalla circostanza che, ai fini del conteggio, il canone di locazione era stato dimezzato, proprio in considerazione della intestazione del contratto anche ad un'altra persona, la quale non aveva manifestato la volontà di recedere.

Inutilmente l'interessato aveva fatto presente che, di fronte alla sua disponibilità a predisporre e presentare un nuovo contratto di locazione intestato solamente a lui, era stato il funzionario comunale a suggerirgli di seguire la strada dell'autocertificazione.

In seguito ad alcune telefonate e all'incontro tra alcuni funzionari dell'ufficio del Difensore civico, il Dirigente del Settore comunale competente ha modificato il precedente provvedimento di diniego, riconoscendo valore probante all'autocertificazione sia ai fini dell'ammissione al contributo che ai fini del calcolo dello stesso.

L'inesistenza di una seconda persona nell'alloggio in questione era stata del resto anche confermata dalla cancellazione anagrafica della stessa e, per effetto di tale cancellazione, l'ex convivente non avrebbe potuto essere destinataria del contributo.

Non sarebbe pertanto sembrato equo che, da tutto questo insieme di circostanze, venisse danneggiato il cittadino richiedente.

- **Comune di San Lazzaro di Savena (Bologna)**

E' stato richiesto il mio intervento per un'annosa vicenda che vede contrapposta le proprietarie di un immobile e l'amministrazione comunale di San Lazzaro di Savena.

Da molti anni, pur in assenza di un formale atto di esproprio, il Comune aveva occupato una porzione di terreno di pertinenza di un fabbricato risalente al 1800 e di interesse storico ambientale, avendola asfaltata al fine di ampliare la sede stradale, che così era stata portata a ridosso del fabbricato stesso.

Questa situazione aveva determinato svariati inconvenienti, quali l'insorgenza di gravi dissesti statici dovuti alle vibrazioni trasmesse dagli autoveicoli, l'inquinamento acustico determinato dall'intenso traffico, la separazione fisica delle diverse parti dell'area cortiliva, con una conseguente situazione di rischio per le persone che vivevano nel fabbricato, costrette ad attraversare la pubblica via per passare da una parte all'altra della stessa area cortiliva.

La proprietà più volte aveva fatto presente all'amministrazione comunale l'anomalia della situazione, cercando comunque di giungere ad una soluzione conciliativa.

Nel 1998, in sede di adozione di una Variante al P.R.G., l'amministrazione stabiliva di adeguare le previsioni di P.R.G. alla situazione di fatto.

Le proprietarie dell'area peraltro, in sede di osservazioni alla Variante, richiedevano (senza ottenerlo) alla stessa amministrazione quantomeno di arretrare la viabilità ad almeno un metro di distanza dal fabbricato, dichiarandosi disponibili a cedere gratuitamente l'area rimanente.

Le verifiche tecniche predisposte dalla stessa amministrazione nel 1999 accertavano che l'erosione dei confini catastali, avvenuta con successivi ampliamenti del piano stradale fino a rasentare l'immobile, aveva provocato il dissesto statico dello stesso. Ciononostante, l'amministrazione si limitava a proporre la realizzazione di un marciapiede di larghezza media di 75 cm. a protezione del fabbricato.

Alle mie richieste di informazioni sulla vicenda, ed in particolare sulle modalità operative seguite per l'occupazione del terreno, l'amministrazione si è limitata a precisare che in occasione dell'ultima Variante al P.R.G. era stato stabilito che la sede stradale si sarebbe distaccata dall'immobile di una misura variabile dai 60 ai 100 centimetri, e che l'Amministrazione avrebbe realizzato a proprie spese un marciapiede.

Preso atto delle precisazioni, mi auguro che le determinazioni adottate dal Comune siano ritenute dalla proprietà idonee a giungere ad una definitiva soluzione della vicenda, e come tali possano rivelarsi soddisfacenti per la stessa.

- **Comune di San Pietro in Casale (Bologna)**

A seguito di procedura espropriativa conclusasi con la bonaria cessione dell'area, nel 1982 il Comune di San Pietro in Casale acquisiva dai proprietari un terreno destinato alla costruzione dell'impianto di depurazione.

L'amministrazione comunale, peraltro, non aveva mai provveduto alla realizzazione della strada di collegamento tra il depuratore e la viabilità ordinaria, come convenuto in sede di acquisto, e, nonostante le diffide degli interessati, faceva transitare i propri mezzi attraverso la proprietà dei venditori.

Gli interessati, dopo una serie molteplice di diffide, chiedevano al Difensore civico di attivarsi per ottenere il rispetto degli impegni assunti contrattualmente, in modo da porre fine al disagio e ai danni, ripetutamente segnalati nel corso degli anni, che derivavano alla loro proprietà dal passaggio dei mezzi Seabo.

A seguito dell'invito del Difensore civico a provvedere alla realizzazione dell'accesso al depuratore, l'amministrazione comunale si è impegnata a risolvere il problema nel corso dell'anno, e ha motivato il precedente comportamento omissivo con la circostanza che, a seguito dell'affidamento del servizio a Seabo, aveva cercato inutilmente di ottenere una partecipazione della stessa alle spese di sistemazione dell'accesso al depuratore.

- **Comune di Monte San Pietro (Bologna)**

Chiedeva l'intervento del Difensore civico un invalido civile il quale asseriva di essere risultato primo nella graduatoria di un concorso bandito dall'amministrazione comunale di Monte San Pietro, ma di non riuscire ad ottenere notizie circa la presumibile data di assunzione in servizio presso quell'amministrazione.

Ritenendo mio preciso dovere intervenire in favore del predetto lavoratore in quanto la situazione, così come prospettata, rientrava nella fattispecie di cui all'art.2, 2° comma, della l.r. n. 15 del 1995, sollecitavo la collaborazione dell'amministrazione stessa, chiedendo di acquisire le informazioni del caso e di indicare i tempi presumibili di definizione del procedimento.

Nonostante che alla richiesta iniziale siano seguiti ben cinque solleciti, l'amministrazione non ha fornito alcun cenno di riscontro.

- **Comune di Cesenatico (Forlì -Cesena)**

Ho interessato la Polizia Municipale del Comune di Cesenatico su richiesta di un automobilista che aveva ricevuto una cartella di pagamento per una contravvenzione elevata nell'anno 1996.

L'interessato eccepiva di non essere più possessore dell'autovettura da data precedente all'infrazione e comunque di non aver mai ricevuto il verbale di contestazione della stessa.

In realtà, contrariamente a quanto da lui sostenuto, è risultato che la Polizia Municipale aveva a suo tempo regolarmente provveduto alla notifica del verbale di contravvenzione, e che il privato, dal canto suo, non si era attivato in alcun modo per fare presente la sua estraneità all'autovettura.

Ciò nonostante, va dato atto alla Polizia Municipale della disponibilità e della professionalità dimostrate in questa circostanza, dal momento che, pur non essendo strettamente tenuta a ciò in quanto erano ormai trascorsi tutti i termini per contestare la fondatezza della contravvenzione, essa ha disposto con sollecitudine il discarico amministrativo del ruolo a carico dell'automobilista.

- **Comune di Massalombarda (Ravenna)**

Uno studio legale di Bologna mi ha segnalato una situazione nella quale, a suo avviso, il mio intervento poteva rivelarsi più celere ed efficace rispetto al ricorso alla magistratura.

Si trattava del caso di un cittadino del Comune di Massalombarda nella cui abitazione veniva erogata energia elettrica con sbalzi di tensione molto superiori ai limiti di legge.

Tale situazione aveva comportato il deterioramento (ed in alcuni casi il guasto) delle apparecchiature alimentate ad elettricità, oltre ad un consumo abnorme di energia elettrica.

L'Azienda intercomunale erogatrice del servizio ammetteva l'inconveniente: faceva peraltro presente che, per superarlo, occorreva potenziare la linea, ma che questo sarebbe stato possibile solamente dopo che il Comune di Massalombarda avesse proceduto all'esproprio del terreno sul quale fare passare i cavi.

Per la verità, l'interessato avrebbe risolto i propri problemi se si fosse potuto collegare ad un trasformatore dell'ENEL, ubicato di fronte alla propria abitazione, ma questa soluzione non era praticabile perché in quella zona l'erogazione dell'energia elettrica era riservata all'Azienda intercomunale.

Inizialmente sembrava che fosse stato raggiunto un risultato attraverso l'installazione di un regolatore di tensione; successivamente si riscontrava peraltro che la situazione si era addirittura aggravata e che si imponeva una soluzione definitiva.

Pertanto il Comune, sensibilizzato anche dal Difensore civico di quell'Ente, d'intesa con l'Azienda approvava sollecitamente la procedura di asservimento delle aree necessarie alla realizzazione del progetto di potenziamento della rete di distribuzione dell'energia.

L'esecuzione delle opere necessarie a rimuovere il problema veniva rallentata dall'opposizione della proprietà dell'area da asservire; peraltro, respingendo questa opposizione, il Comune ha deliberato l'occupazione d'urgenza e l'Azienda ha infine concluso le opere necessarie al potenziamento della linea elettrica.

• **Consorzio di Bonifica Terre D'Apulia - Bari**

Un cittadino emiliano, avendo alienato nel 1994 un immobile ubicato nella Regione Puglia, aveva comunicato al Consorzio di Bonifica Terre d'Apulia gli estremi dell'atto di vendita, facendo presente che non era più tenuto a corrispondere i contributi per gli anni successivi.

Nonostante ciò, continuavano a pervenirgli le cartelle esattoriali, gravate degli interessi e della mora; ultimamente era stato minacciato addirittura di esecuzione forzata se non avesse provveduto al pagamento delle stesse.

Disperato, si è rivolto a me prima di ricorrere ad un legale,.

In risposta alla mia segnalazione il Consorzio ha confermato che il pagamento non era dovuto, e che si era trattato di un disguido da imputarsi ad un errore del centro elaborazione dati che aveva attribuito circa 300 bollettini a ex titolari di partite catastali, i quali avevano invece provveduto a segnalare la vendita delle loro proprietà.

Il Consorzio, comunque, mi ha assicurato che avrebbe provveduto al rimborso delle somme non dovute.

CONCLUSIONI

L'anno trascorso è stato contrassegnato da un impegno sempre crescente, da parte mia e dell'ufficio che mi ha validamente coadiuvato, per far fronte all'incremento di richieste di intervento e soprattutto per migliorare la qualità del servizio offerto, affinando gli interventi, dando visibilità all'istituto della difesa civica, assicurando in ogni modo ai soggetti privati uno strumento di tutela adeguato alle loro esigenze.

Si è trattato di un impegno costante per ottenere, in primo luogo, la massima chiarezza nell'informazione ai cittadini da parte delle amministrazioni, tanto in quella diretta al pubblico che nelle comunicazioni individuali.

Ho infatti avuto modo di rilevare molto spesso che le situazioni di disagio o di conflitto derivano da incomprensioni dovute a carenze nella comunicazione.

Devo purtroppo riproporre la raccomandazione circa la necessità, da parte degli Enti ed Amministrazioni, di risposte più tempestive ai miei interventi.

Al riguardo rammento che l'art.4, comma 3, della legge regionale n. 15 del 1995 pone a carico del responsabile del procedimento l'obbligo di fornire entro 30 giorni le informazioni, i chiarimenti e i documenti richiesti.

Nella realtà, spesso occorre sollecitare le risposte anche più volte prima di ottenerle.

Le rimozioni dei cittadini sul punto sono pienamente fondate.

Poiché escludo ogni ipotesi di scarsa attenzione ai miei interventi, devo concludere che è necessario ridurre i tempi dei vari passaggi burocratici.

Sono certa che, in proposito, l'Amministrazione regionale saprà trovare i rimedi più opportuni: sul punto auspico di poter rendere conto nella mia prossima Relazione.

Desidero ribadire, ancora una volta, che nell'espletamento della mia funzione ho costantemente ricercato il dialogo e la sensibilizzazione dei responsabili ai vari livelli in merito alla necessità di fornire risposte adeguate e complete sulle questioni loro sottoposte.

Al riguardo devo dare atto, con soddisfazione, che anche lo scorso anno mi stata pressoché costantemente assicurata una collaborazione diretta a ricercare una soluzione dei problemi prospettati.

Di tutto ciò devo ringraziare i responsabili delle Amministrazioni ed Enti, i quali hanno compreso lo spirito di servizio con il quale sono stati posti in essere i miei interventi.

Desidero anche sottolineare che, nell'esercizio della funzione, ho utilizzato le esperienze acquisite, attingendo altresì alle analoghe esperienze maturate dai colleghi Difensori civici, ai fini

della trattazione dei casi simili e quale traccia per eventuali future modifiche migliorative di procedure e regolamenti.

Come per gli anni precedenti, ho altresì ritenuto mio preciso dovere ovviare all'assenza di Difensore civico ai vari livelli: di conseguenza, sono costantemente intervenuta anche nei confronti delle pubbliche amministrazioni sprovviste di questa figura, ivi comprese le Amministrazioni pubbliche centrali.

In questa mia complessiva attività ho trovato un validissimo supporto in tutti i miei collaboratori, che si sono impegnati senza risparmio e con intelligenza al fine di rendere il servizio sempre più efficiente ed accessibile all'utenza. Non sarebbe stato infatti assolutamente possibile svolgere l'intenso lavoro che quotidianamente grava sull'ufficio senza l'ausilio della disponibilità e della professionalità:

- del Dirigente, dott. Vittorio Bernini, il cui collocamento a riposo è purtroppo imminente;
- dei funzionari, sia quelli presenti presso questa struttura da anni, e sia di coloro che recentemente e felicemente sono qui approdati;
- di tutti i collaboratori, nessuno escluso, che hanno contribuito in maniera determinante a svolgere un servizio nei confronti di un'utenza spesso difficile e problematica.

Un particolare e sentito ringraziamento va all'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, dal quale ho sempre ottenuto massima attenzione e aiuto per le necessità che si sono manifestate in questa struttura.

Bologna, 30 marzo 2001

Il Difensore civico
(Paola Gallerani Monaci)

