ATTI PARLAMENTARI

XIV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. CXXVIII
n. 3/8

RELAZIONE

SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL DIFENSORE CIVICO DELLA REGIONE AUTONOMA FRIULI-VENEZIA GIULIA

(ANNO 2003)

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

Presentata dal difensore civico della regione autonoma Friuli-Venezia Giulia

Trasmessa alla Presidenza il 31 marzo 2004

TIPOGRAFIA DEL SENATO (200)

PAGINA BIANCA

INDICE

INTRODUZIONE . . . . . *Pag.* 5

Trattazione sintetica di alcuni casi trattati

Salute . . . . . » 24

Assistenza . . . . . » 27

Ambiente . . . . . » 32

Urbanistica e costruzioni edilizie . . . . . » 37

Trasporto pubblico locale . . . . . » 39

Lavoro . . . . . » 39

Edilizia residenziale pubblica . . . . . » 40

Contributi erogati dalla Regione e dagli Enti locali . . . . . » 41

Allegato 1 - Relazione ai sensi dell'articolo 16, secondo comma della legge 15 maggio 1997, n. 127 . . . . . » 45

Allegato 2 - Proposta del Gruppo di lavoro tecnico-politico della III Commissione del Congresso delle Regioni «Disposizioni statutarie in materia di Difesa Civica» . . . . . » 49

PAGINA BIANCA

INTRODUZIONE

Ill.mo Presidente

Signore e Signori Consiglieri,

la presente relazione, che adempie alla prescrizione dell'art. 11 della Legge Regionale istitutiva 23.4.1981 n. 20, è la prima del mio mandato ed è relativa ad un anno che mi ha visto insediata solo per gli ultimi due mesi e mezzo. Essa sarà necessariamente, perciò, frutto di osservazione del lavoro svolto dal mio predecessore, di *impressioni, opinioni* e, soprattutto, propositi, specie per questa parte introduttiva.

Nell'anno 2003, trascorso, sono state trattate dall'Ufficio, nelle sue cinque sedi, quella principale di Trieste e quelle secondarie di Udine, Pordenone, Gorizia e Tolmezzo, 641 pratiche di cui 291 definibili come ***interventi*** e 350 come ***non interventi.*** Questi sono i casi in cui, non essendovi competenza del Difensore civico, egli svolge con il cittadino solo un colloquio oppure un breve esame preliminare dell'esposto ed eventualmente fornisce qualche consiglio di orientamento circa l'Organo di garanzia competente (il più delle volte, naturalmente, la Magistratura).

Gli interventi e non interventi effettuati sono suddivisi nelle diverse realtà territoriali secondo lo schema di seguito riportato:

PRATICHE EVASE NELL' ANNO 2003

PRATICHE PER LE QUALI SONO STATI FORMALIZZATI GLI INTERVENTI		dei quali nei confronti di Uffici dello Stato:	
Trieste	49	Trieste	13
Udine	82	Udine	8
Gorizia	51	Gorizia	4
Pordenone	39	Pordenone	13
Tolmezzo	60	Tolmezzo	3
Cervignano	6	Cervignano	
Palmanova	4	Palmanova	
Tot.:	291	Tot.:	41

PRATICHE PER LE QUALI NON SONO STATI FORMALIZZATI INTERVENTI	
Trieste	95
Udine	63
Gorizia	57
Pordenone	83
Tolmezzo	26
Cervignano	11
Palmanova	15
Tot.:	350

TOTALE DEI CASI TRATTATI	
Trieste	144
Udine	145
Gorizia	108
Pordenone	122
Tolmezzo	86
Cervignano	17
Palmanova	19
Tot.:	641

L'attività in questo ultimo anno è leggermente diminuita, specie rispetto agli anni '80 in cui l'Istituzione fu creata e poi "lanciata", specialmente ad opera del dott. M.O. Drigani. Certo, rispetto ad allora, parte delle funzioni di difesa civica sono oggi esercitate dal Tutore Pubblico dei Minori, istituito con la Legge Regionale 24/06/1993 n. 49.

Un certo calo di tensione ritengo sia stato determinato da una scarsa sensibilità politica che è parsa prevalere circa questa funzione e, quindi, dalla scarsa attenzione che alla struttura è stata prestata, specie in tema di personale e di mezzi. Non a caso il mio predecessore chiedeva esplicitamente che la struttura fosse *"rinvigorita, in un approccio non minimale" "ponendo rimedio a talune carenze organizzative e strutturali..."*.

Si nota anche una certa burocratizzazione delle funzioni. Non mi pare inutile riaffermare, in questo contesto, che il Difensore civico, pur nella tutela dei *diritti sostanziali,* è soggetto alla legge e, nel caso ne ravvisi qualche incongruità rispetto ai principi costituzionali, deve segnalare un tanto all'Organo legislativo, ma null'altro può fare in favore del cittadino. Tuttavia la sua attività non può mai ridursi ad un mero passaggio di documenti, seppure per chiarire la situazione. Nell'ambito dello "*ius condito*", egli può individuare interpretazioni più elastiche o comunque diverse da quelle adottate dall'Amministrazione, interpretazioni che servano a dare alle norme un significato equo, in linea con il dettato costituzionale. Seppure nell'ambito della legge vigente, con molta prudenza e, necessariamente, senza forzature, il Difensore civico ha come suo scopo fondamentale la tutela dei diritti umani, internazionalmente riconosciuti ed affermati con grande rigore

dalla nostra Carta costituzionale. Ritengo perciò che debba prendere posizione, specie nelle situazioni in cui tali diritti appaiono violati.

La sua interpretazione della norma, anche se non accolta nel caso specifico, può essere di orientamento agli Uffici per rivedere in un momento successivo le prassi seguite o per tenerne conto nei provvedimenti successivi.

Si è imposta da subito alla mia attenzione perciò la necessità di dare all'Ufficio che mi onoro di rappresentare una maggior visibilità e rilievo per i cittadini ai quali bisogna far sapere che, anche senza poteri impositivi, il Difensore Civico può rappresentare un luogo utile di intervento in loro favore e di mediazione. Anche con questa finalità l'Ufficio, sin dal mese di novembre, ha deciso di affrontare, con un grandissimo sforzo organizzativo, l'ospitalità del Mediatore Europeo, il quale, dovendo recarsi in Slovenia in visita al locale Ombudsman nazionale, aveva proposto la visita anche alla nostra Regione. Considerate le gracilissime, pur se molto motivate, risorse umane di cui l'Ufficio è attualmente dotato, l'impresa poteva ritenersi sproporzionata.

Ne è valsa però la pena perché, seppure penalizzata dal lungo periodo festivo natalizio che si frapponeva tra l'ideazione e l'organizzazione dell'evento e il periodo non felice per l'ambiente universitario, - ove il Mediatore ci teneva a svolgere almeno una delle sue "lectures" ed impegnato alla fine di gennaio con la sessione d'esami, - la visita è stata un successo. L'importante contributo culturale offerto dal Mediatore Europeo, studioso di altissima preparazione accademica e docente di grande chiarezza espositiva, ha avuto eco notevole specie attraverso la radio e la televisione, dando un

certo impulso all'attività. L'iniziativa del Presidente della Regione, il quale ha subito portato a conoscenza di tutto il personale regionale il "Codice di buona condotta amministrativa" offertogli dal Mediatore Europeo in occasione della sua visita presso gli Uffici della Presidenza, è un'ulteriore dimostrazione dell'interesse e dell'attualità che la visita ha rappresentato. Ma degli effetti che questa visita potrà avere anche presso i cittadini, di una maggiore conoscenza dell'Istituzione, si potrà dire solo in seguito.

Sempre in quest'ottica, di dare maggiore diffusione alla funzione della Difesa Civica, è stata stampata la nuova brouchure di presentazione che vuole essere più agile leggibile e moderna nella grafica, rispetto al libretto precedente. Essa verrà inviata agli Enti ed alle Associazioni regionali per la massima diffusione tra i cittadini.

Il problema della comunicazione e della conoscenza, che deve essere trasmessa ai cittadini circa i loro diritti e circa le forme di tutela e di promozione degli stessi, è uno dei temi più importanti ed affascinanti che riguardano questo Ufficio. La P.A. quando sbaglia può rivedere i suoi provvedimenti mediante il potere di *autotutela,* ma ha spesso più ragioni di quanto il cittadino riesce a conoscere. Perciò il mio impegno vuole anche essere rivolto a migliorare la comunicazione tra la P.A. e i cittadini, anzi, su questo punto c'è proprio bisogno di un cambiamento radicale di mentalità. *Comunicare* significa cercare di essere comprensibili, anzitutto nella corretta espressione linguistica, che tenga conto di un livello medio di scolarità. **La democrazia, dove la sovranità appartiene al popolo, richiede una corretta, chiara e**

completa comunicazione: comunicare veramente con il cittadino significa rendergli comprensibile, *in modo completo*, il proprio pensiero, gli obiettivi perseguiti, le leggi applicate, gli interessi che sono stati comparati per giungere ad una certa decisione.

Comunicare in modo troppo sintetico e con un linguaggio tecnico (il cd. *burocratese)* significa tenere nascosto il proprio pensiero e questo può rappresentare un arroccarsi nel proprio luogo di potere, non voler *rendere conto, rispondere (nel senso del latino respondēre)* del proprio operato. Un tanto viene percepito dal cittadino il quale non solo si sente offeso, e perciò si arrabbia per non poter capire la decisione che lo riguarda, ma non viene neppure educato a comprendere che la decisione si basa su una serie di norme da coordinare, su una comparazione di interessi, su una serie di motivi che, insomma, non sono volti a *perseguitarlo*, ma debbono tener conto sì del suo interesse, ma anche di una serie di circostanze che possono non essere a lui favorevoli.

Spero di saper far capire alle Pubbliche Amministrazioni cui mi rivolgerò che questo è il mio intento e che il Difensore civico non intende fare nessuna battaglia *contro*, ma offrire un punto di mediazione, di persuasione ed anche di suggerimenti per un migliore servizio al cittadino.

•• ___ ••

L'accesso agli atti.

Sempre nell'ambito della comunicazione, che significa **trasparenza** dell'operato amministrativo, si pone il problema dell'**accesso agli atti**: ho già potuto constatare una notevole ritrosia a consentire l'accesso da parte di alcune amministrazioni, anche di quella regionale. Non mi pare invece che si possa negare il fatto fondamentale che ***chi ha ben operato non ha nulla da nascondere!*** Tutto ciò che concerne il procedimento e che riguarda il cittadino che richiede l'accesso deve essere fornito in visione e copia. Le interpretazioni non possono essere restrittive né le modalità di accesso possono essere defatiganti. La regola è l'accesso, la secretazione deve essere l'eccezione.

La difesa civica è complementare della giurisdizione nella tutela dei diritti.

In una società di crescente insicurezza ed intensa conflittualità – non si dimentichi che l'Italia ha un poco invidiabile primato quanto a litigiosità e questo contribuisce senz'altro ad aumentare i carichi di lavoro della magistratura e quindi a diminuirne ulteriormente l'efficienza, con conseguente perdita di fiducia nella giurisdizione, - ma nella quale il cittadino ha visto crescere la sua cultura dei diritti, le istituzioni hanno sempre più il compito di individuare gli strumenti per contribuire alla pacificazione attraverso gli strumenti di una giustizia sostanziale che non sia necessariamente esito di una lite. La sicurezza

si costruisce soprattutto con la pace sociale, prima che con gli strumenti di repressione.

In tutte le moderne ed avanzate democrazie, al crescere della quantità e complessità delle funzioni pubbliche nelle relazioni sociali, si accompagna e si definisce l'esigenza per le persone di una tutela anche «non giurisdizionale » (e perciò concomitante e non successiva, persuasiva più che sanzionatoria) nei confronti di atti o comportamenti lesivi dei diritti, da parte delle pubbliche amministrazioni.

Una forma di tutela che ha il duplice vantaggio, di consentire una tutela anche a quei soggetti marginali che, incapaci o impossibilitati ad adire il percorso giurisdizionale, sarebbero condannati a subire un sopruso; in secondo luogo può ragionevolmente rappresentare un'alternativa al tribunale, in quanto capace di contenere il carico giurisdizionale che, anche alla luce della decisione del Parlamento di andare ad un superamento dei controlli preventivi di legittimità, è tendenzialmente in ulteriore aumento.

E' insomma esperienza comune, detta e ridetta, lamentata in tutte le prolusioni di inizio dell'Anno giudiziario in tutte le Corti d'Appello d'Italia, che la giurisdizione non ce la fa a dare risposte efficaci. La situazione patologica dell'amministrazione della giustizia in Italia è la conseguenza di una molteplicità di fattori fra loro correlati, quali: la disinvolta propensione all'instaurazione di giudizi ordinari per il riconoscimento dei propri diritti; l'ingente mole di materiale che in ogni processo viene ad accumularsi; le manovre dilatorie, non sanzionate; la carenza di strutture e la limitata familiarità con la informatizzazione della gestione del contenzioso civile; ed infine, ma non meno importante, l'ingente arretrato che ingolfa le vie giudiziarie.

L'accesso alla giustizia è reso ancora più difficile dalla quantità, dalla complessità e dalla natura tecnica dei testi legislativi che impone, anche in casi di modesto valore economico, una difesa tecnicamente molto qualificata e quindi anche molto costosa.

La complessità del sistema giustizia si riflette appunto soprattutto sulle controversie di valore patrimoniale medio - basso, come accade spesso in quelle in cui è parte un consumatore o il cittadino alle prese con gli atti della Pubblica amministrazione; i tempi medi di svolgimento del processo civile e di quello amministrativo, uniti ai costi della difesa, non sono compensati dai benefici che può apportare un provvedimento giurisdizionale favorevole. Pertanto il cittadino o il consumatore sono spesso indotti a rinunciare ai propri diritti.

In ogni caso le risposte della giurisdizione sono, per definizione, solo risarcitorie o repressive: il risarcimento spesso non compensa che solo in parte, e solo per la parte economica, il torto o le sofferenze subite e dipende, nella sua concreta soddisfazione, dalla capienza del patrimonio del danneggiante; la repressione non genera vera sicurezza e pace sociale e spesso rischia di calpestare i diritti umani.

E' doveroso perciò rivalutare il ruolo "preventivo" di chi cerca di dirimere il conflitto prima che il danno sia avvenuto e prima della lite, il suo ruolo di contemperamento, di equilibrio, di attenuazione del conflitto, ricorrente fra cittadini e pubbliche amministrazioni e via via crescente con l'aumento delle funzioni esercitate dai pubblici poteri.

Conciliazione e Mediazione: i sistemi A.D.R.

Si stanno moltiplicando questi luoghi: negli ultimi decenni, anzitutto a livello internazionale si è registrato un forte incremento verso l'utilizzo dei **metodi alternativi di composizione delle controversie (ADR)**, rispetto al ricorso alla giustizia ordinaria dei tribunali statali. Ciò è segno di una nuova spinta culturale che trae la propria origine dagli Stati Uniti ed ha incontrato, a livello europeo, un largo, seppur tardo, consenso.

La rapidità e l'agilità con cui la giustizia informale si è diffusa nell'ordinamento americano (e poi inglese), sono dovute in parte alle caratteristiche strutturali di quei sistemi giuridici.

Il Consiglio Europeo, da parte sua, ha invitato la Commissione a presentare un "Libro Verde" inerente i modi alternativi di risoluzione delle controversie in materia civile e commerciale - presentato dalla Commissione stessa nell'aprile 2002 - per "fare il punto della situazione esistente e per lanciare un'ampia consultazione ai fini della preparazione delle misure da adottare"[1].

Con la sigla ADR (Alternative Dispute Resolution) sono identificati i metodi stragiudiziali di risoluzione alternativa delle controversie, fra i quali emergono per diffusione: la mediazione, la conciliazione, l'arbitrato e l'ombudsmans.

I termini "mediazione" e "conciliazione" sono spesso utilizzati come sinonimi di un unico concetto, quale quello che sottende a forme di cooperazione, non formali, di soluzione delle controversie, tramite l'intervento di un terzo neutrale ed imparziale, senza potere di

decisione. In realtà la mediazione e la conciliazione hanno campi di applicazione e caratteristiche proprie ed è preferibile riservare il termine *conciliazione* alla procedura riguardante le materie civili, commerciali e di lavoro, conservando la denominazione di *mediazione* per le procedure inerenti materie più propriamente pubblicistiche quali: la mediazione amministrativa, la mediazione familiare, quella scolastica e quella sociale.

I sistemi di ADR si collocano pienamente nel contesto delle politiche volte al miglioramento dell'accesso alla giustizia. Essi svolgono, in effetti, un ruolo complementare e non semplicemente alternativo rispetto ai procedimenti giurisdizionali, in quanto tali metodi spesso sono più adatti alla natura delle controversie. L'ADR permette alle parti d'instaurare un dialogo, che sarebbe altrimenti impossibile, e di valutare esse stesse l'opportunità di fare ricorso al Giudice.

Di tali istituti viene messo in risalto proprio il ruolo di strumenti al servizio della "pace sociale"[2]. Nelle forme di ADR in cui i terzi non prendono alcuna decisione, *le parti non si affrontano* più, ma, al contrario, s'impegnano in un processo di riavvicinamento, e scelgono, esse stesse, il metodo di risoluzione del contenzioso svolgendo, quindi, un ruolo più attivo in tale procedimento, al fine di trovare la soluzione a loro più conveniente. Questo approccio consensuale aumenta le possibilità per le parti di mantenere, una volta risolta la lite, le loro relazioni. Questo aspetto è assai rilevante nei rapporti tra cittadino e P.A.: la relazione positiva con l'Ente pubblico si ripercuote in una

[1]Commissione UE: Libro Verde - relativo ai modi alternativi di risoluzione delle controversie in materia civile e commerciale - Bruxelles, 19.04.2002, COM (2002)196 definitivo, pg. 5.
[2] *Libro Verde* cit., pg. 9.

visione positiva del suo potere e quindi agisce in favore di una relazione positiva con la comunità che esso amministra, cioè aumenta il senso di appartenenza alla comunità stessa stimolando, all'interno dei diritti di cittadinanza, la partecipazione attiva alla gestione della *res publica*, alla gestione politica della comunità. Uno Stato lontano, inaccessibile, o anche solo incomprensibile dove i diritti non sono *effettivamente* tutelati, seppure democratico nella forma, non genera affezione e senso di cittadinanza e quindi aumenta una mancanza diffusa del rispetto della legge e, all'estremo, *istituzioni* alternative di gestione del potere (mafie).

E' necessario, pertanto, giungere ad una vera e propria trasformazione culturale per riuscire a concepire la risoluzione delle controversie in un'ottica diversa da quella tradizionale, che punti alla tutela dei diritti, specie di quelli *deboli*, nel senso dei diritti che non possono essere efficacemente difesi avanti alla giurisdizione.

Con la riforma del processo del lavoro del 1973, l'ordinamento italiano ha espresso il principio del *favor conciliationis* attraverso la previsione di due forme di conciliazione stragiudiziale e preventive rispetto all'instaurazione del giudizio: la conciliazione sindacale, prevista dai contratti collettivi e la conciliazione amministrativa dinanzi ad un'apposita commissione istituita presso l'ufficio provinciale del lavoro. A partire dal 1998 il legislatore ha deciso di impiegare lo strumento della conciliazione in funzione deflativa, rendendolo obbligatorio (D.lgs. 80/1998 e 387/1998).

Il legislatore italiano ha poi rivolto il proprio interesse alla conciliazione amministrata da istituzioni.

Enti privilegiati per lo svolgimento del tentativo di conciliazione sono le Camere di Commercio Industria Artigianato ed Agricoltura, alle quali, attraverso la L. 580/'93, inerente il loro riordinamento, è stato riconosciuto il potere di

promuovere la costituzione di commissioni arbitrali e conciliative per le controversie tra imprese, nonché tra imprese e consumatori.

Così la legge 481/1995, inerente le controversie che possono insorgere fra le società che somministrano energia elettrica e gas e gli utenti, ha previsto, attraverso l'emanazione di uno o più regolamenti, la possibilità di rimettere la risoluzione delle controversie de quo alle commissioni arbitrali e conciliative istituite presso le C.C.I.A.A. (art. 2, c. 24).

La legge 192/1998 in materia di subfornitura nelle attività produttive prevede il tentativo obbligatorio di conciliazione da esperirsi anche qui presso le Camere di Commercio nel cui territorio ha sede il subfornitore. Ancora, la legge 281 sempre del 1998, che disciplina i diritti dei consumatori ed utenti, stabilisce all'art. 3, c.2 che le associazioni dei consumatori e degli utenti possono attivare, prima di adire le vie giudiziarie, la procedura di conciliazione dinanzi alle C.C.I.A.A..

La legge 135/2001 di riforma della legislazione nazionale del turismo, individua le Camere di Commercio quali Commissioni arbitrali e conciliative delle controversie tra imprese e consumatori ed utenti inerenti la fornitura di servizi turistici (Art. 4, c.3).

Infine, il D.lgs. 5/2003 di riforma del diritto societario detta nuove norme per definire in tempi rapidi ed in maniera efficace le controversie, dedicando ampio spazio alle procedure arbitrali e alle soluzioni alternative al processo, quali, appunto, la conciliazione.

In tutt'altro settore operano le **Commissioni miste conciliative** previste dalla D. Lgs. 30.12.1992 n. 502, art. 14, comma 7 e regolamentato con D.P.C.M. 19 maggio 1995 "Schema generale di riferimento della Carta dei servizi pubblici sanitari" – Titolo II – art. 8 dell'allegato, istituti di partecipazione, corresponsabilizzazione e di controllo.

La finalità di questi organismi previsti in ogni Azienda sanitaria ed ospedaliera è quella di gestire e risolvere le controversie con procedure conciliative allo scopo di giungere ad una decisione condivisa dalle parti tramite l'accertamento dei fatti e l'individuazione delle cause che hanno limitato o negato il diritto alla

prestazione sanitaria, al fine di contribuire al loro superamento. Le Aziende sanitarie attraverso questo strumento possono, partendo dai casi concreti di insoddisfazione o vera e propria malasanità, indurre a correggere prassi errate o inidonee, migliorare il rapporto sanitario/paziente attraverso una cultura del rispetto per la persona del malato, dei suoi familiari e promuovere, nei confronti dei cittadini, una cultura del rispetto dei diritti altrui e delle necessarie priorità.

Eppure si tratta di istituti ancora poco stimati e praticati perché ancora non c'è, specie nel nostro Paese, una cultura della mediazione, della soluzione preventiva o compromissoria dei conflitti. Persiste, come disse molto efficacemente il mio predecessore nella relazione per l'anno 2001, una concezione *pangiurisdionalista* della tutela dei diritti e degli interessi legittimi che individua solo nel Giudice, ordinario e amministrativo, l'esclusivo riferimento di salvaguardia del cittadino e viene enfatizzata non solo la collocazione superpartes, il che mi sembra più che giusto, ma anche l'efficacia cogente delle sue decisioni.

Così, nell'ambito della Pubblica amministrazione, non a caso la Difesa civica in Italia non ha ancora una disciplina nazionale.

A quando il Difensore civico nazionale?

A questo proposito, se da una parte ritengo che **l'attuale dimensione regionale sia la più adatta a garantire un rapporto di prossimità nei confronti del cittadino**, il quale ha bisogno di trovare anche chi, in nome della P.A., lo accoglie, lo ascolta, interviene anche solo con un consiglio, dall'altra sappiamo come la mancanza di una legge nazionale impedisce l'intervento del Difensore regionale presso le

Amministrazioni statali. Se anche la legge 15.5.1997 n. 127, all'art. 16 ha stabilito che i *"Difensori civici regionali e delle Province autonome esercitano, sino all' istituzione del difensore civico nazionale, anche nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato, limitatamente agli ambiti territoriali di rispettiva competenza (...) le medesime funzioni di richiesta, di proposta, di sollecitazione e di informazione che i rispettivi ordinamenti attribuiscono agli stessi nei confronti delle strutture regionali e provinciali"*, poiché le Amministrazioni dello Stato sono legate alle disposizioni centrali, poco si può fare quando le decisioni assunte in periferia discendono da quelle dettate dal centro, specie quando tali istruzioni si fanno assai lungamente attendere.

Già il dott. Drigani dieci anni faceva menzione di un Progetto di legge che in allora era stato proposto al Parlamento per l'istituzione del Difensore civico nazionale.

Attualmente, l'unica proposta organica in tal senso, che mira anche a disciplinare e promuovere con un sistema "quadro" tutto il sistema della difesa civica ai vari livelli, nazionale, regionale e locale, è quella che porta il n. 189 della Camera. E' convinzione di molti che l'approvazione di una legge istitutiva del difensore civico nazionale consentirebbe di colmare il *gap* che anche in questa materia ci separa da quasi tutti i Paesi europei e di dare generalità, visibilità, certezza a tutti i cittadini italiani di potersi avvalere di un servizio di tutela esercitabile nei confronti di tutte le amministrazioni pubbliche, superando le limitazioni e parzialità sopra evidenziate e soprattutto l'attuale insufficienza del sistema nei confronti degli Organi statali centrali.

Nel rispetto dei principi di autonomia delle regioni e degli enti locali quella proposta di legge intende *"disegnare un sistema di difesa civica lasciando alle regioni e agli enti locali le relative normazioni, ma garantendo omogeneità di intervento e coordinamento complessivo della funzione sull'intero territorio nazionale, per giungere al superamento dell'attività di supplenza che le regioni hanno fino ad ora svolto e per dare all'istituto della difesa civica compiutezza, piena estensione, efficace legittimazione nello svolgimento delle funzioni sia di tutela (che deve poter riguardare la generalità dei cittadini), sia di controllo e di stimolo (che deve potersi estendere a tutte le pubbliche amministrazioni) con l'obiettivo di consentire a ciascun cittadino e nei confronti di ogni pubblica amministrazione di potersi avvalere dell'opportunità di un servizio «amico», quale tutore nei casi di «cattiva amministrazione» e quale promotore del «buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione » (art. 97 Cost)."*

"La proposta non intende sopprimere i difensori civici regionali attualmente istituiti né subordinarli al difensore civico nazionale. Anzi, in ottemperanza al principio di sussidiarietà, viene prevista la netta distinzione delle competenze, la non ingerenza reciproca e meccanismi convenzionali di cooperazione: in particolare viene mantenuta la possibilità che i difensore civici regionali intervengano nei confronti delle strutture periferiche dello Stato."[3]

[3] Dalla relazione introduttiva al Progetto di Legge n. 189 della Camera a firma dell'on. M. Boato.

Nelle more...

Frattanto è auspicabile che le Regioni inseriscano negli Statuti la previsione degli istituti di difesa civica e si dotino di nuove leggi in materia che definiscano meglio la figura, i poteri e l'organizzazione, meglio se con parametri analoghi tra loro.

In tal senso sta lavorando il Gruppo di Lavoro tecnico politico della III Commissione del Congresso delle Regioni di cui fa parte anche chi scrive, essendo subentrata al predecessore dott. Tosel il quale vi era stato nominato. Non avendo potuto ancora partecipare ad alcuna riunione del Comitato mi astengo dall'esprimermi circa i lavori sinora svolti, di cui è dato conto nell'opuscolo stampato e diffuso dal Congresso delle Regioni nel luglio 2003 che contiene una serie di importanti documenti su cui si basano i lavori del Comitato tecnico:

- la Risoluzione approvata nella Seconda Sessione del Congresso a Roma il 5 giugno 2002 nel Palazzo di Montecitorio,
- l'atto di approvazione da parte dell'Assemblea Plenaria della Conferenza dei Parlamenti regionali del documento proposto dal Coordinamento dei Difensori civici contenente la nomina dei rappresentanti della Conferenza nel Gruppo tecnico sulla Difesa civica incardinato nella Terza Commissione del Congresso,
- e le Proposte del Gruppo di lavoro tecnico – della III Commissione "Disposizioni statutarie in materia di difensore civico"

Quanto al nuovo Statuto che dovrà essere elaborato dalla nostra Regione, pur se rammaricata per l'esclusione delle tre figure di

garanzia dalla Convenzione che per legge regionale recentissima è incaricato di elaborare la prima bozza, chi scrive è fiduciosa che in esso la Difesa Civica troverà espresso riconoscimento, posto che si tratta di istituzionalizzare una speciale garanzia dei diritti fondamentali dei cittadini e che, da tale riconoscimento, può derivare ai cittadini il vantaggio di una tutela più pregnante, pur nei limiti propri della mediazione e della persuasione.

Condivido l'opinione del mio predecessore che la difesa civica non abbia bisogno di più poteri, ma solo di una cultura più condivisa della mediazione e la disponibilità dell'amministrazione a mettersi in discussione ed a tornare, se possibile, sui propri passi. Questa cultura di disponibilità non si impone per legge: richiede che le norme fondamentali dell'Ordinamento affermino la necessità degli istituti di garanzia e di mediazione (come emanazione del principio di "imparzialità e buon andamento" della P.A." ex art. 97 C. Cost.); richiede una profonda sensibilità per i diritti del cittadino da parte delle istituzioni e della dirigenza e richiede infine un'opera formativa in tal senso negli organi operativi della P.A.. Al Difensore poi non dovranno mancare, oltre alla necessaria autorevolezza, una buona dose di buon senso, equilibrio e senso della misura.

Quanto alla Legge regionale istitutiva del Difensore Civico, condividendo l'opinione che sia necessario metter mano ad una riforma, oltre a rimandare alle suddette Proposte del Gruppo di lavoro tecnico della III Commissione del Congresso delle Regioni che per completezza allego alla presente relazione, individuo due specifiche priorità: una definizione più chiara dello status economico e giuridico (definizione della funzione senza attribuzione di poteri di dirigenza

dell'ufficio, che debbono spettare ad una figura propriamente dirigenziale investita per ruolo della relativa responsabilità contabile) e, per garantire un servizio di prossimità, la possibilità di agire in base a **convenzioni con gli Enti Locali** che ne siano interessati sulla base di atti stipulati tra il Consiglio regionale e gli Enti stessi e che prevedano perciò la messa a disposizione di personale all'uopo (**attualmente il servizio presso le sedi di Palmanova e Cervignano è sospeso per mancanza di personale**).

Con questi auspici e propositi, dopo soli sei mesi di attività, affido la presente relazione, con le riflessioni che precedono ed alcune prime considerazioni operative che seguono, a coloro che avranno la pazienza di leggerla, almeno per sommi capi o per i casi che sembrano più interessarli.

IL DIFENSORE CIVICO
avv. Caterina Dolcher

Segue ora una trattazione sintetica di alcuni tra i casi trattati, quelli che ho ritenuto di maggiore interesse.

Salute

Sull'argomento si segnalano i seguenti casi.

Un cittadino di Udine lamenta di essersi rivolto ad un'Azienda Ospedaliera della Regione per un ciclo di radioterapia richiesto dal suo medico curante in via d'urgenza a seguito di intervento chirurgico di asportazione di un tumore e per l'innalzamento del valore ad una soglia ritenuta critica. Avendo il medico della Azienda Ospedaliera ritenuto non sussistere l'urgenza, egli lamenta che non gli sarebbe stata assicurata la prestazione nei trenta giorni previsti dalle Delibere della Giunta regionale 29/7/2002, n.2747 e 30/12/2002, n.4502. Egli pertanto, timoroso delle conseguenze che questo ritardo avrebbe potuto comportare per la sua salute, avrebbe chiesto di effettuare la terapia privatamente con il medesimo medico dell'Azienda (in attività cd. *intra-moenia*). Per questo però gli venne chiesta una firma su un documento, richiesta che egli non aveva ritenuto legittima ed a cui quindi non aderì. Successivamente, pur di fare la terapia, egli invece firmò un altro documento simile, nel quale dichiarava di voler effettuare la terapia privatamente per motivi diversi che per un problema di lista d'attesa. Dichiarazione palesemente falsa, poiché proprio per ovviare al disagio della lista d'attesa egli aveva optato per l'attività privata.
La Difensore civico ha segnalato il caso all'Azienda Ospedaliera affinché valuti la legittimità del documento nel quale i pazienti con patologie gravi, quali sono quelli che richiedono la terapia radiante, possano essere indotti a firmare la dichiarazione, anche se non corrispondente al vero, per effettuare la terapia nel più breve tempo possibile, come è avvenuto, a suo dire, all'istante.
Il caso è stato esaminato congiuntamente con la responsabile dell'Ufficio relazioni con il pubblico la quale ha spiegato alla Difensore che in quel periodo vi erano stati molti disagi per i cittadini a causa delle lunghe attese per le radioterapie, disagi seguiti anche dal Tribunale per i diritti del Malato e ripresi da diversi articoli di stampa. In quel periodo, agosto 2003, l'Amministrazione dopo aver ritenuto, in un primo momento che per la radioterapia non si potesse operare in regime di attività privata *intra-moenia*, dopo aver receduto da questa posizione per non innescare una vertenza con il personale sanitario, aveva redatto la dichiarazione sottoposta anche al cittadino in questione per evitare pretese circa il rimborso delle spese così sostenute, ove il ricorso all'attività privata fosse stato determinato, appunto, dai tempi troppo lunghi della lista d'attesa. La responsabile in parola faceva inoltre presente alla Difensore che il caso in questione non presentava assolutamente carattere d'urgenza e che quel cittadino aveva senz'altro esagerato il suo allarme.
La scrivente sottolineava che, indipendentemente dalla fondatezza, nel caso di specie, delle lamentele svolte dal cittadino circa l'ingiustizia di attendere più di

trenta giorni la radioterapia, certo era stato illegittimo subordinare alla sottoscrizione di un atto la possibilità di usufruire dell'attività privata, posto che la scelta per la terapia in regime privatistico doveva essere liberamente consentita – e tale lo è in tutti gli altri casi - e che non era legittimo chiedere alcuna firma, vieppiù su una dichiarazione non corrispondente a verità, neppure per tutelare l'Amministrazione da richieste improprie considerato tra l'altro che esse, alla luce della legislazione vigente, sarebbero state irricevibili.

Lo spessore del problema è emerso meglio in un altro caso rappresentato da un cittadino: la madre, affetta da carcinoma, aveva scelto la radioterapia in regime privatistico perché sempre la medesima Azienda Ospedaliera non le assicurava la terapia entro sessanta giorni, come da consiglio medico – in questo caso non vi erano differenti valutazioni tra i curanti. Il cittadino lamentava che, essendo stata la madre operata in altra struttura ospedaliera, la radioterapia consigliatale non era stata in qualche modo prenotata tempestivamente presso l'Azienda Ospedaliera dalla stessa struttura pubblica che l'aveva operata e quindi ben più dei sessanta giorni consigliati sarebbero decorsi prima di poter eseguire la radioterapia. Non solo, l'Azienda avrebbe potuto consigliare la madre di rivolgersi alle strutture regionali di Aviano o Trieste, dove i tempi d'attesa sono inferiori. Anche lei, per ottenere la prestazione in regime privatistico "*intra moenia*" aveva dovuto firmare la famosa dichiarazione non vera.

In proposito auspico, in relazione ai casi descritti, da una parte una maggiore attenzione in generale ai diritti dei cittadini ai quali, neppure per esigenze di tutela della P.A., possono mai essere richieste dichiarazioni non corrispondenti al vero.

Dall'altra un maggior coordinamento tra le strutture regionali che potrebbero:

- attivare la prenotazione delle terapie oncologiche o comunque salva-vita, individuate dal medico come necessarie, direttamente dal Reparto chirurgico che esegue l'intervento o comunque da Reparto medico che assiste il paziente;
- evidenziare da subito al paziente la struttura dove i tempi d'attesa sono più brevi, organizzando per i casi di necessità il trasporto dei pazienti che non risiedono nell'ambito di competenza della struttura così individuata.

Interessante anche il caso segnalato da un altro cittadino che lamentava tempi d'attesa troppo lunghi nella S.O. Ortopedia e Traumatologia. Anche in questo caso l'Azienda Ospedaliera ha respinto le lamentele anche tenuto conto che, dal punto di vista clinico, l'intervento il cui ritardo veniva lamentato, "non era urgente e non presentava rischi per la salute".

E' doveroso riconoscere che le risposte dell'Azienda Ospedaliera in questione sono state sempre molto sollecite e precise.

E' noto d'altra parte, che, con l'aumento della vita media e delle tecnologie disponibili, la domanda di salute è in continua espansione e si richiede sempre più attenzione alla sua gestione, così da favorire quella relativa a pratiche salvavita e saper identificare, dal lato opposto, la domanda impropria. Il compito delle Aziende sanitarie ed ospedaliere è molto impegnativo anche su questo fronte, specie per garantire comunicazione e trasparenza.

Problema diverso quello segnalato da una cittadina, dipendente da una amministrazione pubblica, che ha sviluppato una forma particolare di allergia ambientale. Su intervento del difensore civico l'amministrazione ha attrezzato l'ambiente di lavoro in modo da renderlo compatibile con la patologia della lavoratrice per cui la stessa, riammessa in servizio dopo un periodo di invalidità al lavoro, è stata riammessa in servizio ed è in grado ora di svolgerlo in un ambiente tale da non compromettere di nuovo la sua salute.

Interessante il caso di un cittadino, affetto da patologia neoplastica, il quale, dopo essersi sottoposto ad una serie di accertamenti presso l'Azienda Sanitaria della sua città, ha scelto di essere curato presso il C.R.O. di Aviano. Avendo chiesto il referto degli esami sostenuti presso l'Azienda suddetta, gli è stato richiesto il pagamento del ticket sanitario sulle prestazioni. Egli si è rivolto al Difensore civico in quanto riteneva di dover ricevere il rimborso di quanto ingiustamente versato in quanto per le patologie neoplastiche esiste l'esenzione dal pagamento del ticket. Purtroppo l'esito non è stato positivo per il cittadino il quale ha dovuto apprendere che, non essendo stato apposto sul suo tesserino sanitario l'apposito codice di esenzione, egli era tenuto al pagamento. Il cittadino ha fatto notare che avrebbe dovuto essere il personale sanitario ad apporre il codice sul tesserino. Il Difensore Civico ha concordato con lui circa il fatto che, per lo meno, egli avrebbe dovuto essere informato circa l'onere a suo carico di chiedere a chi di competenza l'apposizione del codice.

Un problema relativo al pagamento del ticket sanitario è stato segnalato anche da una paziente di un Ospedale regionale alla quale erano stati effettuati una serie di esami clinici tutti nella medesima giornata che avevano dato come risultato la decisione dello specialista di non eseguire il previsto intervento chirurgico. La paziente non aveva all'epoca ricevuto richieste di pagamento del ticket e riteneva perciò che gli esami fossero stati eseguiti in "day-hospital". Dall'esame della cartella clinica si evinceva invece che in essa mancava la richiesta di ricovero in day-hospital e mancava anche l'annotazione del medico curante relativa alla decisione di non eseguire l'intervento chirurgico. Alla cittadina interessata non è restato che prendere atto di quanto l'Ospedale in questione ha risposto, circa l'obbligatorietà per esso del recupero del credito, considerato che nei documenti ospedalieri erano mancate indicazioni circa la mancanza dell'obbligo di pagamento (regime di day-hospital).

Assai grave il disservizio occorso ad un cittadino, utente di un'Azienda, seguito però da una risposta molto seria e premurosa. Egli lamentava che il C.U.P. (Centro unico di prenotazione) a cui si era rivolto per prenotare una visita urologica, gli aveva prenotato invece una radiografia il ché gli aveva procurato gravissimi disagi fisici e di stress perché l'esame radiologico comporta un lungo e fastidioso iter di preparazione, che egli ha compiuto e che non era invece assolutamente necessario. L'A.S.S. ha informato l'interessato di aver anche provveduto ad avviare la pratica assicurativa in vista delle richieste di risarcimento avanzate dal cittadino.

Assistenza

E' stato segnalato già al mio predecessore dal C.S.A. (Comitato per la Difesa dei Diritti degli Assistiti con sede a Torino) il problema seguente: secondo l'associazione, alcune amministrazioni comunali, anche nella nostra Regione, chiedono ai parenti di anziani non autosufficienti contributi economici in quanto obbligati agli alimenti ex art. 433 C.C., richiesta illegittima in quanto solo l'interessato, eventualmente a mezzo di un suo tutore, può chiedere gli alimenti dovuti dai parenti in caso di indigenza.

Il Comitato ha segnalato anche, nel medesimo ambito, il problema che, ai fini dell'erogazione degli assegni di cui all'art. 32

della Legge n. 10/'87, i Comuni di questa Regione valutano il reddito del beneficiario, intendendosi per tale il parente che assiste l'anziano, e non il reddito dell'anziano stesso, qualora il beneficiario non sia con lui convivente.

Sono pervenute poi alla scrivente le istanze di alcuni cittadini ai quali è stato negato il diritto ai benefici previsti dall'art. 32 della L.R. 10/'98 per superamento del limite di reddito, calcolato secondo i criteri ISEE, della famiglia che assiste l'anziano al proprio domicilio e non convivente con lo stesso.

Le due problematiche secondo la scrivente, che condivide sul punto quanto espresso dall'Amministrazione nella nota dd. 20.12.2002, sono da tenere distinte:

- l'una è quella relativa alla facoltà degli Enti pubblici, erogatori di prestazioni di assistenza, di chiedere direttamente agli obbligati civilmente ex artt. 433 e segg. cod. civ. un contributo per le spese sostenute;
- l'altro è il problema di quale sia il reddito da prendere a riferimento *"ai fini dell'individuazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate."*

Quanto al primo punto la Regione si è espressa con nota della Direzione regionale per le Autonomie locali condividendo l'opinione che le fattispecie di rivalsa sanitaria di cui alla L. n. 1580/1931 sono state tacitamente abrogate dalle leggi di istituzione del S.S.N. e dalla L. 328/2000 e che quindi l'azione da parte del Comune nei confronti dell'obbligato agli alimenti non è legittima.

Diversa è invece la questione dell'ISEE da prendere a riferimento per la concessione di determinate prestazioni assistenziali, in

particolare per quanto concerne una fattispecie disciplinata da una legge regionale, quale è il caso dell'applicazione dell'art. 32 L.R. 10/1998: poiché la norma in questione si riferisce ai "beneficiari" della prestazione come a coloro che assistono la persona non autosufficiente, attualmente è al reddito di costoro, e non al reddito dell'assistito, cui i Comuni, in base al D.Pres.R. 126/2002, fanno riferimento, anche se i parenti non sono conviventi e purché parenti o affini entro il quarto grado.

Pur nella necessaria distinzione dei due ambiti normativi, resta valida l'obiezione formulata dal C.S.A. circa la mancata applicazione dell'art. 25 della legge quadro sull'assistenza n. 328/2000 che prevede espressamente che ai fini dell'accesso ai servizi la verifica della condizione economica del richiedente è effettuata secondo le disposizioni previste dal D.Lgs. 130/2000 che prevedono che per le prestazioni sociali fornite ai soggetti con handicap grave e agli ultrasessantacinquenni non autosufficienti si faccia riferimento solo alla loro situazione economica personale. L'interpretazione della Direzione regionale competente per cui *"la mancata emanazione ... del decreto di attuazione* – previsto dall'art. 3, comma 2 *ter* D. Lgs. 109/'98 come modif. eed integrato dal D.Lgs. 130/2000 – *non rende possibile una disciplina differenziata per le persone ...*(quelle di cui all'art. 3 cit.) *rispetto a qualsiasi richiesta di prestazioni o servizi agevolati ...*" resta di assai difficile comprensione per il cittadino a fronte di una norma nazionale di contenuto, all'apparenza, assai chiaro, per quanto detta decisione sia motivata da ragioni rispettabilissime, specie di fronte all'inerzia del Governo centrale ed all'attuale taglio

generalizzato dei trasferimenti finanziari per sopperire alle spese di assistenza. E' difficile quindi dare torto al C.S.A.

La questione è stata esaminata dalla scrivente anche per essere stata interessata da tre cittadine che assistono il proprio congiunto non convivente presso il domicilio di lui. In tre di questi casi ho ritenuto di esprimere le seguenti osservazioni che qui ripropongo per la particolare gravità e importanza della questione: la discriminazione operata dal D.Pres.R. 126/'2002, che indica i criteri di applicazione dell'art. 32 della L.R.10/'98, tra parenti e affini entro il quarto grado ed *affidatari* estranei, non trova conforto nel testo dell'art. 32 medesimo che, al p.to 1, recita: *"In caso di assenza di un nucleo familiare convivente o di incapacità di quest'ultimo all'accudimento, la predetta finalità può realizzarsi tramite forme di affidamento parentale o etero familiare"*. La norma non pare differenziare in alcun modo l'affidamento parentale da quello svolto da estranei affidatari per i quali, invece, il D.Pres. R. 126 non prevede alcun limite di reddito. Del resto nella L. 1/2003 (Finanziaria 2003) il legislatore regionale aveva già modificato l'art. 32, comma 8 della L. 10/'98 prevedendo che *"Ai fini del calcolo del reddito di riferimento si prende in considerazione il solo reddito dell'assistito"*, comma modificato nuovamente dall'art. 3, comma 9 della L.R. 14/2003 (Assestamento Bilancio 2003) per cui la norma attualmente è la seguente: *"Con deliberazione della Giunta regionale sono stabilite le modalità per la determinazione della situazione economica di riferimento, è fissato il limite economico oltre il quale non vi è titolo per l'ammissione al beneficio e vengono emanate indicazioni per la graduazione dello stesso secondo quanto previsto al comma 4."*

Attualmente, in assenza di nuova deliberazione giuntale, le disposizioni del citato D.Pres. R. n. 126/2002, emanato in vigore della disciplina ante 2003, sono in vigore. Restano attuali quindi le obiezioni formulate dalla scrivente circa la discriminazione tra parenti e non, discriminazione che, appunto, non trova fondamento nella Legge10.

Tali obiezioni sono rivolte a quella che appare una sperequazione a sfavore di chi assiste i propri congiunti nella loro abitazione i quali, invece, dovrebbero essere favoriti, almeno stante le dichiarazioni di principio contenute nelle leggi vigenti.

Le modifiche legislative che hanno interessato la norma in questione hanno prodotto, tra l'altro, molta confusione nelle Amministrazioni comunali e, conseguentemente, nei loro rapporti con i cittadini: in particolare una cittadina di Pordenone ha lamentato che il suo Comune le abbia in un primo momento comunicato che il diritto alle provvidenze dell'art. 32 era legato al reddito del solo assistito e, pochi giorni dopo, le abbia comunicato il diniego del beneficio per superamento del reddito ISEE da parte sua, come richiedente.

Con le suesposte argomentazioni, tuttavia, non si intende esprimere un'opposizione generale e preconcetta ad ogni partecipazione alla spesa da parte dei congiunti, posto che il problema della non autosufficienza, in espansione costante con l'aumento della durata media della vita, non trova ancora, nel nostro Paese, un sufficiente apporto di risorse finanziarie: cosicché, qualora venissero ignorati i redditi e i patrimoni familiari – intendendo la famiglia pure in un senso allargato -, si rischierebbe di dare a chi ha e non a chi è veramente nel bisogno. Tale partecipazione si auspica però che sia richiesta nelle forme consentite dalla legge e prevista in forme graduali,

proporzionate alle sostanze economiche, e non tale far sostenere alle famiglie costi così pesanti da portarle sotto la soglia di povertà.

Così infatti è stato per un altro cittadino il quale si è rivolto all'Ufficio lamentando che con un reddito di mille e quattrocento euro mensili doveva sostenere l'esborso di mille e duecento per la retta della casa di riposo della moglie gravemente ammalata, già riconosciuta invalida al cento per cento con diritto all'assegno di accompagnamento, prestazione però non ancora liquidatagli dall'INPS. Non solo, nonostante tale accertamento fosse già stato effettuato da parte della competente Commissione medica per l'invalidità civile, il cittadino aveva appreso che per fruire del contributo regionale giornaliero per sostenere la retta della struttura di accoglienza doveva far visitare la moglie da un'altra Commissione, quella medica integrata prevista dalla L. 104/1992 per l'accertamento dell'handicap. L'interessato è stato informato meglio circa i suoi diritti e rassicurato, tramite i Servizi sociali del Comune, circa i tempi in cui gli sarà possibile ottenere il contributo.

Resta comunque che il caso, lungi dal poter essere risolto, è emblematico di una situazione che coinvolge migliaia di famiglie della Regione, interessate dai problemi della non autosufficienza degli anziani.

Ambiente

Problema di natura sanitario ed ambientale assai rilevante quello trattato dall'Ufficio di Trieste in tema di **amianto.**

Com'è noto, i danni alla salute provocati dalla respirazione di polvere di amianto sono stati scoperti e denunciati, negli Stati Uniti, già negli anni 70. In Italia i provvedimenti si sono fatti attendere.

Senza qui riassumere la lunga storia della legislazione in tema di amianto, è bene solo ricordare che la legge 257/'92, modificata dalla L. 271/'93, ha introdotto, fra l'altro, benefici previdenziali per i lavoratori

che provino una prolungata (almeno decennale) esposizione all'amianto. Il beneficio contributivo viene riconosciuto dall'Ente previdenziale che deve erogare la pensione, ma previo accertamento dell'esposizione da parte dell'INAIL, che si avvale, quali propri organi tecnici delle CONTARP.

Recentemente, anche la Regione Friuli Venezia Giulia ha emanato una sua legge sull'amianto e, precisamente, la L.R. 22/2001 che prevede, tra l'altro, la tenuta del Registro regionale degli esposti all'amianto e di un registro regionale dei mesoteliomi e delle altre neoplasie correlabili all'esposizione alla sostanza in questione.

Ora, per ottenere dall'INAIL la certificazione di esposizione a fini previdenziali è necessario che il datore di lavoro rilasci un curriculum lavorativo da cui si possano trarre elementi per il giudizio di effettiva esposizione. Anche per l'iscrizione al Registro regionale degli esposti, seppure non necessaria, tale certificazione può essere utile per abbreviare i tempi relativi all'istruttoria prevista dalla D.G.R. n. 4092 dd. 19.12.2003 e che dovrà essere espletata dalle Unità operative di Prevenzione e Sicurezza negli Ambienti di Lavoro (UOPSAL) dei Dipartimenti di Prevenzione delle Aziende Sanitarie

L'Associazione esposti all'amianto si è rivolta al Difensore civico per ottenere il rilascio delle certificazioni in questione da parte dell'Autorità portuale che non la rilascia a tutti i lavoratori ed ex che ne fanno richiesta, e, soprattutto, non rilascia a tutti i curricula redatti secondo lo schema dettato dall'INAIL, in base all'Atto di indirizzo del Ministero del Lavoro dd. 7.3.2001. L'Associazione lamenta perciò una disparità di trattamento tra i lavoratori portuali e la violazione di un diritto ad ottenere dal datore di lavoro il proprio curriculum lavorativo.

Tra i lavoratori portuali, avendo lavorato sulle navi o allo scarico dei materiali, in molti hanno avuto contatto quotidiano con l'amianto usato per la coibentazione dei motori e delle condutture navali e con l'amianto transitato in grandi quantitativi dal nostro porto.

Il Difensore Civico ha perciò convocato presso il suo ufficio una rappresentanza dell'Autorità portuale e dell'Associazione Esposti Amianto. In tale incontro è stato ribadito il diritto dei lavoratori ed ex ad ottenere il proprio curriculum e il Difensore ha affermato che i problemi interni – di personale – che impedivano il rilascio dei *curricula* dovesse essere superato, non potendo l'Autorità portuale esimersi da tale obbligo.

Il problema però non si è ancora risolto.

In sede regionale esso non sussiste, se non in termini esclusivamente pratici per l'accelerazione dell'iter istruttorio, perché la Regione, nell'emanare finalmente le disposizioni attuative per l'applicazione della legge, ha stabilito di non richiedere il deposito del *curriculum* lavorativo per l'iscrizione nel Registro regionale degli esposti. Permane invece per coloro che intendono vedersi riconoscere i benefici previdenziali. In tal senso perciò l'attività del Difensore continua nell'anno in corso.

Tra gli altri casi di natura ambientale si segnalano:

Una famiglia che vive in un centro del territorio pordenonese lamenta da anni una situazione ambientale insostenibile a causa del fatto che la loro casa si trova al confine con una zona industriale e, in particolare, si trova di fronte ad una piccola industria del legno. Da anni essi lamentano il rumore che proviene dal generatore elettrico di corrente, le polveri di legno che fuoriescono dallo sfiato dell'impianto di filtrazione delle polveri. ed il continuo passaggio di camion

davanti alla loro casa, nonostante sia stata già costruito un tratto di viabilità alternativo per l'accesso dei mezzi alla fabbrica.

Per esaminare i vari problemi, ed in particolare quello del rumore del generatore elettrico, questa Difensore Civico ha promosso una riunione degli interessati con i rappresentanti dell'Amministrazione comunale, riunione nella quale è emerso che, quanto al rumore, in difetto –ancora- di una normativa regionale in materia di inquinamento acustico, i Comuni non possono ancora procedere alla zonizzazione prevista dalla L. 447/'95 e, quindi, non sono applicabili le Tabelle di cui al D.P.C.M. 14.11.1997. Per quanto riguarda l'accesso alternativo per gli automezzi, di esso manca ancora il collaudo.

Le rilevazioni dell'ARPA hanno evidenziato che il rumore del generatore supera il limite per l'applicabilità del cd. "criterio differenziale", ma detto criterio non si applica, per Giurisprudenza costante, in difetto della Legge regionale.

Circa le polveri l'Arpa ha effettuato le misurazioni, ma senza dare conto dei limiti massimi di tollerabilità in modo da consentire un raffronto dei dati rilevati con detti limiti massimi.

Al di là di quelle che potranno essere le conclusioni, più o meno migliorative della situazione ambientale per la famiglia istante resta che il caso è particolarmente emblematico per i problemi ambientali che riassume: l'espansione delle aree urbane e la contiguità tra aree residenziali e aree produttive - commerciali, artigianali o industriali - impone una delicata regolamentazioni dell'uso dei suoli, con necessità che vengano imposte aree di rispetto tali che impediscano i gravi danni alla salute che la vicinanza ad insediamenti produttivi provoca per la popolazione residente. Quando, per ragioni storiche, tali aree di rispetto non siano state previste, sarebbe necessario che le Amministrazioni fossero particolarmente attente e riguardose per i problemi della popolazione che abita in aree confinanti con l'area produttiva e che l'interesse della produzione a non dilatare i propri costi, interesse comunque importante per l'economia della zona e per coloro che vi lavorano, non prevalga sul diritto alla salute. Gli interventi chiesti dalla famiglia in questione non paiono in fondo così costosi da legittimare una così forte resistenza, anzi disinteresse, da parte dell'impresa confinante. Tale disinteresse appare, agli occhi dei privati cittadini

istanti, quasi una prova della forza di persuasione che tale impresa ritiene di avere sugli amministratori o sulla burocrazia. L'insistenza dei cittadini residenti li indebolisce invece rispetto agli amministratori stessi, mentre essa è solo la prova della loro esasperazione. Si pensi che ben due membri di questa famiglia sono deceduti in questi ultimi anni per leucemia, l'uno di ottant'anni e l'altro di soli cinquantasei: non ci sono prove della correlazione di tale patologie con la polvere di legno, ma il dubbio è legittimo! Si spera perciò di avere maggiore attenzione da parte dell'Amministrazione comunale in questione e da parte dell'ARPA, seppure, come sopra detto, la disponibilità dall'Amministrazione comunale si è già dimostrata nell'incontro promosso dal questa Difensore civico.

Problema analogo, di difficile *convivenza* tra abitazioni ed attività artigianali, in un caso trattato dall'Ufficio di Udine, dove un cittadino si è lamentato di forti rumori e di scarichi inquinanti provocati da attività di officina svolta dal vicino. I provvedimenti presi dall'Amministrazione comunale interessata non hanno soddisfatto il cittadino, il quale ha nuovamente interessato l'Ufficio con una serie di controdeduzioni.

Problema di inquinamento anche nel caso del cittadino di Udine che lamenta forti vibrazioni nella propria abitazione al passaggio dei treni, vibrazioni mai verificatesi in precedenza. Le Ferrovie hanno risposto recentemente di avere posto una guaina antivibrazione inserita sotto il giunto incollato che, sotto l'aspetto tecnico, è stato considerato il punto critico per le vibrazioni lamentate. Inoltre le Ferrovie hanno assicurato l'intervento del loro Istituto Sperimentale di Roma per un ciclo di misurazioni atte a certificare la situazione esistente. L'Ufficio non ha ancora avuto notizie se il problema sia stato risolto dalla posa della guaina.

Problemi ambientali, anche qui per la contiguità tra abitazioni private ed attività produttive, quello posto da un cittadino di un comune della Provincia di Trieste. Egli lamenta anche il forte rumore proveniente dall'autostrada, che passa a qualche decina di metri dalla sua casa. Non essendo state poste le barriere fonoassorbenti, quelle poste sull'altro lato della strada e che proteggono l'abitato che si trova da quella parte finiscono con l'acuire il rumore dall'altra parte. Su intervento del Difensore, rivoltosi anche all'ANAS, il Comune ha fatto sapere di

essersi già interessato per sollecitare la costruzione di barriere fonoassorbenti anche sull'altro lato dell'autostrada, che costeggia il sito abitato dal cittadino in questione. Quanto ai problemi di vicinato con un'impresa di autotrasporti, dopo aver interpellato il Comune affinchè verificasse se tutte le autorizzazioni dell'impresa fossero in regola, alla risposta affermativa di questo il Difensore si è attivato presso l'Amministrazione regionale per conoscere l'esito degli accertamenti circa l'esatto adempimento di un'ordinanza regionale di riduzione in pristino di opere abusive eseguite da detta impresa e asseritamente non compiute. La risposta affermativa, circa l'esatto adempimento di quanto ordinato non ha soddisfatto l'interessato, il quale ha preannunciato le sue contro deduzioni.

Anche nel 2003 il Difensore civico ha dovuto occuparsi dell'inquinamento acustico causato dall'autostrada nei pressi di Palmanova dove già nel 2001 Autovie Venete aveva promesso un intervento per ovviare al grave inconveniente. Dopo due anni i cittadini hanno segnalato che gli interventi non erano stati ancora posti in essere. Nuovamente Autovie ha assicurato attenzione al problema nell'ambito di un piano generale di interventi di protezione acustica che sarà eseguito sulla base di priorità stabilite in base all'effettivo clima acustico ed al numero delle persone esposte.

Urbanistica e costruzioni edilizie

E' materia tra quelle più frequentemente trattate.

Si è risolta positivamente la questione sorta in un Comune dove alcuni condomini di uno stabile si lamentavano di aver visto precluso l'accesso di veicoli al proprio cortile privato per effetto della realizzazione di un parcheggio pubblico a pagamento previo esproprio dell'area. Il Comune, in particolare, dubitava di poter assoggettare parte dell'area del parcheggio pubblico a servitù di transito a favore dei condomini senza incorrere in un'ipotesi di illegittimità per violazione della necessaria destinazione pubblica dell'esproprio. Il problema giuridico è stato risolto positivamente per i condomini dalla Direzione Regionale dell'Ambiente e dei Lavori pubblici indicando una pronuncia del Consiglio di Stato che ha statuito che il diritto d'accesso di cui all'art. 1054 Cod. Civ. si estende anche al proprietario del fondo intercluso per effetto di esproprio.

Non si ritiene invece che si sia risolta la questione posta da un cittadino di un altro piccolo comune montano la cui casa di abitazione subisce dei movimenti per effetto dello sprofondamento del muro di sostegno della strada, sprofondamento causato dalle condizioni geologiche del terreno anche per effetto della continua penetrazione dell'acqua nelle fondazioni. L'amministrazione comunale, interessata del problema già nel 2002, non ha ancora provveduto e solo

nel gennaio di quest'anno ha dato risposta ai solleciti del Difensore affermando di avere interessato la competente Direzione Regionale della Protezione civile affinché provveda ai necessari accertamenti. Sarà cura del Difensore accertare con detta Direzione quali interventi abbia posto in essere, o abbia intenzione di compiere.

Solo assicurazioni circa la necessità di un intervento alla rete fognaria, già rappresentato dal Comune di Palmanova al Consorzio Depurazione Laguna: è la risposta ad una lagnanza di un cittadino. Non è noto se l'intervento sia stato eseguito.

Analogamente il predetto Consorzio è stato ripetutamente sollecitato a provvedere anche a Cervignano dove molti cittadini lamentano frequenti allagamenti in occasione di precipitazioni più abbondanti causati, a loro dire, da incuria per il territorio. Non è noto l'esito, se l'intervento chiesto sia stato o meno eseguito.

Pratica definita positivamente quella di due cittadini che, nell'ambito di due richieste di concessione, presentate l'una per la ristrutturazione di un fabbricato abitativo ed una per l'ampliamento di un ponticello di accesso carraio a detto fabbricato, hanno dovuto attendere un anno per ottenere, dalla Direzione regionale dell'Ambiente, il provvedimento di competenza per l'autorizzazione di fattibilità a fini idraulici dell'intervento sul ponticello di accesso carraio.

Pare positivamente concluso anche l'intervento richiesto da un cittadino che, intendendo realizzare un orto su un terreno già a ciò destinato, ma da tempo incolto, aveva chiesto l'autorizzazione a recintare il terreno. Nonostante fosse intervenuta l'autorizzazione paesaggistica dal Comune di Trieste, si era visto chiedere dalla Direzione regionale delle Foreste una notevole mole di documenti ed anche una costosa perizia geologica, il ché sembrava veramente eccessivo, specie per il costo dell'elaborato in proporzione rispetto al valore dell'intervento. E' stata concordata con l'Amministrazione una serie più snella di documenti, stante appunto la modesta entità dei lavori e, al posto della relazione geologica, l'amministrazione ha chiesto una descrizione dell'ubicazione del fondo e delle sue caratteristiche geologiche a firma del progettista.

Si è risolto positivamente, con un incontro tra le parti, una vicenda piuttosto kafkiana in cui, a seguito di una contestazione amministrativa per scarico di acque di uso domestico non recapitante nella rete fognaria senza autorizzazione, il cittadino aveva chiesto tale autorizzazione che si era fatta attendere più di nove mesi allorché vi era stata una nuova richiesta di integrazione della documentazione. Dopo l'intervento del difensore al cittadino è stata concessa l'autorizzazione provvisoria con indicazione precisa della documentazione necessaria per ottenere quella definitiva.

Trasporto pubblico locale

Si è rivolta al Difensore civico una cittadina disabile per lamentare le difficoltà che incontra a salire sugli autobus che, seppure attrezzati per il trasporto dei disabili, in realtà, non possono accostare al marciapiedi, per vari motivi di traffico e sosta selvaggia di veicoli privati. Il Difensore ha interessato, per quanto di rispettiva competenza, la Provincia di Trieste ed tutti i Comuni della stessa inviando per conoscenza la lamentela anche alla Società di trasporto pubblico locale. Tutti gli Enti hanno risposto fornendo rassicurazioni circa il loro interessamento, specie per fare in modo che le aree di sosta dei mezzi pubblici siano libere, così da consentire agli autisti di accostare il mezzo. La T.T. ha assicurato una sensibilizzazione dei propri autisti circa la facilitazione per la salita e la discesa dai mezzi della cittadina interessata. Chiunque frequenti abitualmente i mezzi pubblici nell'ambito urbano della città di Trieste sa però che tuttora le aree destinata alla fermata degli autobus è *normalmente* ingombra da autovetture private in sosta vietata. Si spera di vedere in seguito un'azione più incisiva da parte delle Amministrazioni comunali competenti.

Si è risolto positivamente il caso di una cittadina che lamentava il mancato rilascio dell'abbonamento agevolato per invalidi. La medesima, che pur ne aveva usufruito negli anni 2001 e 2002 sulla base del certificato di pensione di invalidità al lavoro rilasciata da un Paese della U.E., se l'era visto negare nel 2003. Il Difensore Civico ha invitato la Provincia e l'ANMIC, che agisce su delega della stessa nella distribuzione delle tessere agevolate, a riesaminare il caso sulla base dell'art. 29 del Regolamento CEE n. 574/'72, applicativo del Regolamento n. 1408/'71 sui regimi di sicurezza sociale per i cittadini che si spostano all'interno della Comunità. In base a tale normativa europea l'interessata ha diritto all'agevolazione indipendentemente dal riconoscimento in Italia dell'invalidità civile ed un tanto è stato riconosciuto dalla Provincia che ha rilasciato all'interessata il titolo di viaggio richiesto.

Lavoro

Sono frequenti le richieste di intervento presentate da lavoratori regionali e degli Enti locali in relazione a svariati problemi dei quali, senza dubbio il più delicato, sono le ipotesi in qualche modo riconducibili alla fattispecie del *mobbing*. Non è opportuno, per evidenti ragioni, segnalare i casi neppure per sommi capi. Tuttavia è opportuno mettere in rilievo in questa sede la complessità di tali fattispecie soprattutto in assenza di un *luogo* istituzionalmente preposto

alla trattazione di queste fattispecie in cui confluiscono problematiche di lavoro e di salute, con delicati risvolti psicologici, oltre che legali. Com'è noto, non manca solo una definizione della fattispecie dal punto di vista penalistico, ma manca anche chi possa occuparsene, mediante un equipe multidisciplinare, specie prima che si siano maturati danni gravi ed irreparabili per il lavoratore. Manca una cultura, tra i dipendenti, del male che possono determinare atteggiamenti di ostilità ed emarginazione finché un lavoratore non li prova di persona. Tali atteggiamenti determinano poi una spirale di incomprensione con senso anche esagerato di persecuzione da parte del colpito, senso che ancora di più scatena la reazione di emarginazione.

Bisognerebbe tenere conto che tali situazioni oltre a danneggiare a volte definitivamente la carriera del lavoratore e la sua personalità, producono un danno anche al datore di lavoro che perde una professionalità. Ciò è tanto più vero in una amministrazione pubblica dove, se il lavoratore, stanco di lottare e definitivamente deluso, piegato, si *mette in malattia* (secondo il comune modo di dire), l'amministrazione lo perde senza neppure la forza di reagire. Sono spesso le stesse persone sovraordinate che lasciano aggravarsi il caso invece di farsi carico della situazione per porvi rimedio.

Nel breve periodo del mio incarico ho già avuto modo di vedere alcuni di questi casi e sono sicuramente quelli in cui il Difensore si sente meno ascoltato e più impotente.

Edilizia residenziale pubblica

Si è risolto positivamente con la consegna delle chiavi il caso di una cittadina invalida alla quale era stato assegnato un alloggio per lei inaccessibile e

che, per questo motivo, aveva dovuto essere ricoverata presso una residenza sanitaria. Alla stessa, in un secondo momento, è stato assegnato, con parere favorevole della Commissione paritetica, l'alloggio sito al piano terra, già assegnato ad altra persona, che aveva protestato per l'annullamento dell'assegnazione del piano terra a suo favore e il conseguente cambio. L'invalida è stata ritenuta degna di tutela posto che l'alloggio al piano terra era stato costruito proprio per persone invalide.

Non è stata accolta invece l'istanza rivolta da un cittadino il quale, anche a nome di altre persone che vivono sole, come lui, in un appartamento di proprietà di un Comune ed amministrato dall'ATER, lamentava il criterio di ripartizione dell'acqua e della luce effettuato non in base al numero dei componenti il nucleo familiare, bensì in base alla metratura dell'alloggio. L'ATER ha risposto che una delibera del suo Consiglio di Amministrazione aveva confermato il criterio di ripartizione del costo dell'acqua centralizzata in base ai metri quadrati dell'alloggio in virtù degli artt. 56, comma 3 e 61, comma 1, lett. d) della L.R. 75/82 che prevedono che vi sia, in costanza di rapporto di locazione un sostanziale equilibrio fra il numero dei componenti i nuclei familiari assegnatari e dei vani dell'alloggio fruito.

Ha ottenuto solo risposta interlocutoria un cittadino che si è lamentato di avere provveduto ancora nel 1999 a pagare il prezzo del riscatto dall'ATER del suo alloggio, già detenuto in locazione, e di non avere ancora stipulato il rogito a distanza di ben tre anni. L'ATER ha risposto che per provvedere alla cessione deve essere emanato prima il relativo provvedimento che, a sua volta, deve essere preceduto dal provvedimento di volturazione dal demani all'Ente ATER cessionario. Tale trasferimento da parte dell'Agenzia del Demanio, già avvenuto, non era stato ancora seguito dall'intavolazione a favore dell'ATER. Procedure di difficile comprensione per il cittadino e, per quanto complesse, invero troppo lunghe!

Contributi erogati dalla Regione e dagli Enti Locali

E' tra le materie più spesso trattate dal Difensore civico.

Annoso e drammatico il problema rappresentato ogni anno all'Ufficio da una cittadina di madrelingua slovena che anni addietro acquistò le frequenze di una televisione locale e trasmette tuttora programmi in lingua slovena, sia ritrasmessi da altri canali sia autoprodotti, la quale non ha mai ricevuto i contributi regionali richiesti. Gli Uffici regionali, più volte interpellati, hanno sempre risposto che la televisione in questione non possiede i requisiti richiesti dalle leggi regionali non avendo una quota di programmi di propria produzione. Chi scrive, attualmente ancora impegnata a capire cosa poter fare in aiuto della cittadina in questione, si

domanda anzitutto come sia potuto succedere che la Regione abbia sempre negato un contributo a tale attività, posto che essa è l'unica televisione locale privata a trasmettere programmi in lingua slovena.

Assai iniqua la decisione che ha riguardato due cittadini, marito e moglie pensionati ai quali è stata revocata dal Mediocredito la concessione del contributo "prima – casa" in quanto, all'atto della domanda, il richiedente aveva dichiarato di essere solo lui l'acquirente, mentre, essendo con la moglie in comunione legale dei beni, il rogito era stato fatto, necessariamente, a nome di entrambi. E' scattata perciò, in base ad espressa previsione del bando, l'invalidità della domanda per difformità della richiesta rispetto ai soggetti destinatari del contributo. Il Difensore, nell'instare per la revisione del provvedimento di revoca, ha sostenuto che in questo caso l'errore nella dichiarazione non influisce sui requisiti per l'ammissione al beneficio perché la valutazione del Mediocredito, quale gestore del Fondo regionale, tiene necessariamente conto della situazione reddituale di entrambi i coniugi, come da espressa previsione del bando: infatti è previsto che il reddito annuo complessivo cui fare riferimento come limite massimo per la fruizione dei benefici derivi dalla somma dei redditi imponibili dichiarati dai componenti il nucleo familiare. L'errore commesso dal cittadino nella sua domanda circa l'identità degli acquirenti doveva perciò ritenersi "non essenziale" ai sensi degli artt. 1429 e 1324 Cod. Civ., - norme sui contratti che si applicano anche agli atti unilaterali tra vivi -. La ratio della norma in base alla quale l'amministrazione revocava i benefici ai cittadini in questione era quella di evitare che delle agevolazioni potessero beneficiare cittadini "altri" rispetto a coloro nei confronti dei quali erano stati valutati i requisiti. L'Amministrazione non ha accolto queste osservazioni perché l'orientamento espresso in quel provvedimento era stato applicato in molti altri casi analoghi. Si auspica che l'Amministrazione tenga conto delle suesposte osservazioni nella predisposizione della normativa futura, considerato che il regime patrimoniale tra coniugi spesso non è noto alle persone più anziane che si sono sposate prima del 1975 e nei confronti delle quali la riforma del diritto di famiglia ha agito senza che, spesso, essi ne abbiano preso conoscenza.Ciò vale specialmente per i cittadini meno abbienti che non abbiano avuto altre occasioni di stipulare contratti scritti di compravendita.

Esito sfavorevole anche per una cittadina che, dopo aver scelto un Istituto di credito convenzionato con il Mediocredito per ottenere un mutuo con le agevolazioni regionali di cui alla L.R. 9/99, art. 23 II comma lett. b) dopo aver ricevuto, dal Mediocredito e dalla banca la comunicazione dell'ammissione al beneficio a cui aveva presentato la richiesta l'invito a produrre la documentazione necessaria alla definizione del finanziamento, aveva chiesto al Mediocredito di poter fruire del finanziamento tramite altro istituto di credito perché nel frattempo (circa tre anni) aveva cambiato banca. Riteneva l'interessata che dovesse essere assicurata al cittadino la libertà di scelta dell'istituto bancario più conveniente o comunque di maggiore affidabilità. La cittadina esponeva di non avere ricevuto risposta dal Mediocredito a cui aveva ripetutamente chiesto di sapere in base a quale disposizione di legge non le fosse consentito il cambio, ed anzi le fosse revocato il contributo, pur se l'istituto di cui era attualmente cliente era pur esso

convenzionato con il Mediocredito. La risposta pervenuta dagli uffici regionali ha evidenziato che essi avevano già chiarito a voce e che il Mediocredito aveva risposto per iscritto le ragioni per cui non poteva accettare il cambio, ragioni che gli Uffici evidenziavano essere contenute nel bando.

Evidente ineguaglianza nella gestione dei bandi per contributi ai pannelli solari, soluzione regolamentare già evidenziata dal mio predecessore come non corretta: coloro che siano rimasti insoddisfatti nell'assegnazione dei contributi ma, all'insaputa di questo, abbiano comunque fatto eseguire l'opera, non possono più partecipare ai bandi successivi e si trovano quindi pregiudicati rispetto a coloro che propongono la domanda per la prima volta l'anno successivo, pur se l'opera sia in possesso di requisiti tecnici che la collocherebbero in posizione migliore rispetto alle domande presentate successivamente. Bisogna dare atto che la Direzione competente ha fatto sapere che sta studiando una diversa regolamentazione proprio per ovviare a tale ingiustizia.

Si è risolta invece positivamente la questione posta dalla mamma di una studentessa della scuola media inferiore la quale aveva fatto richiesta ad un Comune per ricevere un contributo economico per il rimborso delle spese dei libri di testo acquistati per la figlia. La stessa però non risiede in quel Comune, ma in altro limitrofo dove il contributo regionale viene erogato sotto forma di libri in comodato. La stessa l'anno prima aveva ricevuto proprio da quel comune, non da quello di residenza, un contributo per i libri di testo ed era perciò stata indotta a ripetere la domanda di nuovo alla medesima amministrazione. Dopo una serie di contatti tra i due comuni interessati, attivati dal Difensore civico, il Comune a cui l'istante si era rivolta ha erogato il contributo posto che l'altro, quello di residenza, aveva già esaurito i fondi con l'acquisto dei libri da dare agli studenti in comodato.

Non è stata accolta invece dal Comune competente l'istanza di una cittadina volta alla restituzione di quanto pagato per la retta di una scuola materna statale. Infatti il contributo era stato deciso con delibera comunale come contributo per i pasti ed era quindi legittimo, pur se, a decorrere dal 2003 il Comune aveva deciso invece di abolirlo. Il Comune, all'intervento del Difensore, ha risposto che la decisione per l'anno 2003 non aveva effetto retroattivo e che, per gli anni precedenti, nulla poteva essere restituito.

PAGINA BIANCA

ALLEGATO n. 1

(Relazione ai sensi dell' rt. 16 II° comma della L. 15 maggio 1997, n.127)

Si evidenziano ora qui di seguito le pratiche relative ad affari di cittadini che hanno posto questioni concernenti rapporti con le Amministrazioni periferiche dello Stato.

Imposte, contributi e demanio

Esito incerto per una cittadina di Trieste che chiedeva il rimborso di un importo versato per tassa erariale di diploma effettuato ancora nel 1994 e non più dovuto per abolizione della tassa a partire dall'anno accademico 1994-'95 (L.537/'93, art. 5). L'Agenzia per le Entrate ha risposto al Difensore civico che erano stati emessi ben due mandati di pagamento non riscossi, mandati che evidentemente l'interessata non aveva mai ricevuto. L'Ufficio consigliò l'interessata a rivolgere una nuova richiesta sulla base della risposta data al Difensore civico. L'interessata non ha più dato notizie.

Analogamente, una cittadina ha chiesto il rimborso di una tassa automobilistica pagata due volte: il decreto è stato predisposto, ma l'Unità locale dell'Agenzia delle Entrate non è in grado di fare previsioni circa i tempi dell'effettivo rimborso per ... mancanza dei fondi necessari.

Anche in due altri casi l'Agenzia delle Entrate, dopo aver emesso l'ordine di rimborso di due crediti IRPEF di importo notevole, ha dovuto ammettere che la somma a rimborso sarà materialmente erogata quando ... saranno stanziati i relativi fondi!

Respinta, perché tardiva, la richiesta di un cittadino il quale lamentava danni alle vecchie pareti di un'autorimessa a suo dire causati dalla cattiva manutenzione di un muro di cinta di un'area demaniale.

Espropriazioni

Si segnala un solo caso degno di nota.

Il Difensore civico è intervenuto nei confronti dell'ANAS e della Prefettura per sollecitare la liquidazione dell'indennità di esproprio in un caso in cui il decreto di occupazione temporanea e d'urgenza impediva ai proprietari di un terreno di utilizzarlo, in quanto non gli era stata resa nota la reale superficie oggetto

dell'esproprio. L'Anas ha prontamente risposto comunicando che sarà riconosciuto in tempi brevi un acconto sull'indennità che l'amministrazione stessa intende offrire.

Privacy

Si è rivolto al Difensore un cittadino che lamentava di aver ricevuto la notifica di un ricorso per separazione promosso dalla moglie mediane consegna del plico aperto a mani di un vicino di casa. Il Difensore ha dovuto prendere atto che, prima del 1.1.2004, data di entrata in vigore del D. Lgs. 196/2003 che ha riformato l'art. 137 c.p.c. prevedendo l'utilizzazione della busta chiusa e sigillata per la consegna degli atti notificandi a persona diversa dal destinatario, la notifica effettuata all'istante era corretta in base al diritto vigente.

Pensioni, rendite e benefici assistenziali

Un cittadino ha lamentato il ritardo nella ricostituzione della sua pensione, dovutagli a seguito di presentazione di certificato rilasciato dall'INAIL di riconoscimento dell'esposizione ad amianto per un periodo di più di dieci anni. L'INPS ha risposto affermando che il proprio Regolamento di Disciplina del diritto di accesso, emanato in virtù della L. 241/'90, prevede, per i provvedimenti di ricostituzioni delle pensioni, un tempo massimo di 180 giorni dalla presentazione della domanda.

Un cittadino ha chiesto al Difensore civico di intervenire per accelerare i tempi di erogazione dell'assegno di accompagnamento già riconosciuto dalla Prefettura ad un suo parente gravemente invalido. L'intervento ha prodotto l'effetto di accelerare la trasmissione della pratica dalla Prefettura all'INPS, ente pagatore.

Un assegno di incollocabilità, disposto dal Ministero della Difesa nel 1999, nel 2003 era rimasto ancora in attesa di essere liquidato a favore degli eredi del titolare. Alla richiesta di chiarimenti del Difensore l'INPDAP ha risposto di avere dato corso al pagamento degli arretrati.

Risposta negativa da parte dell'INPS a seguito di una domanda tendente ad ottenere il riscatto a fini pensionistici di un corso di aggiornamento frequentato da un cittadino negli anni '70: in allora non era prevista la possibilità di riscattare i corsi di aggiornamento professionale che, seppure trascritti sul libretto di lavoro, non fossero coperti da contribuzione obbligatoria.

Niente da fare anche per il caso di un cittadino che ha subito una forte decurtazione della sua rendita INAIL a causa di un errore di calcolo effettuato dall'ente, ma non prontamente rilevato dall'interessato. L'INAIL pur ammettendo l'errore e pur comunicando la cifra in ipotesi dovuta come differenza, ne ha eccepito la prescrizione. Al cittadino, che comunque era già in causa con un legale, non rimane che proseguire nell'azione avanti all'autorità giurisdizionale per la tutela dei suoi diritti soggettivi.

E' stata invece riliquidata dall'INPDAP, a seguito dell'intervento del Difensore, una pensione privilegiata ordinaria a seguito di una Sentenza del TAR.

Si è risolta positivamente una vertenza che contrapponeva un cittadino all'INPS per una questione di contributi per il nucleo familiare ai sensi della L. 448/1998 e del D.M. 306/1999. Al cittadino infatti spettava un'integrazione del contributo, inizialmente quantificato in misura errata e successivamente rideterminato e la questione era stata a lungo palleggiata tra il Comune e l'I.N.P.S.

Pare essersi risolta positivamente anche una questione che vedeva contrapposta una cittadina all'I.N.P.S. per un ritardo nella definizione di un indennizzo per la cessazione definitiva di un'attività commerciale. In attesa della definizione del complesso iter burocratico, all'interessata il Presidente del Comitato provinciale ha assicurato la liquidazione di un acconto sul dovuto.

Si è risolto invece solo con una promessa di accelerazione dell'iter burocratico l'interessamento svolto dal Difensore a favore di una cittadina che da troppo tempo attendeva la liquidazione di una pensione a suo favore a seguito del riconoscimento di un periodo di contributi figurativi per le discriminazioni subite all'epoca delle leggi razziali contro i cittadini ebrei.

Scuola

Lamentavano la perdita della loro insegnante di materie letterarie gli studenti di una terza liceo classico per effetto della riduzione del numero degli alunni e quindi per effetto della contrazione del numero di ore complessivo assegnate alla scuola. Gli studenti lamentavano che il sistema informativo del MIUR aveva elaborato i dati in modo da produrre risultati che gli studenti giudicavano diversi per situazioni analoghe. Gli studenti lamentavano perciò che "a causa di accidenti burocratici" essi venivano privati della continuità didattica. Il fatto veniva ripreso anche dalla stampa con un vivace scambio di battute tra gli studenti e le RSU. Al Difensore non è rimasto che prendere atto della risposta fornita dall'Ufficio scolastico regionale con cui veniva ribadito che la Direzione aveva dovuto tener conto, nella costituzione delle cattedre, di quanto stabilito dal sistema informativo del Ministero e che perciò la cattedra era stata regolarmente costituita.

E' stato richiesto l'intervento del Difensore in un caso assai spiacevole in cui, all'atto del pensionamento, un dipendente dell'amministrazione scolastica aveva ricevuto una sgradevole e risentita lettera di, per così dire, commiato. Nonostante le ripetute richieste di chiarimento inviate dal C.S.A. al Dirigente scolastico in questione ed i solleciti del Difensore, quel dirigente non ha mai fornito chiarimento alcuno circa il contenuto di quella lettera e circa l'auspicata conciliazione tra le parti.

Si segnala infine un solo caso in cui al Difensore Civico è stata chiesta la nomina di un Commissario *ad acta* ai sensi dell'art. 136 del D. Lgs. 18 agosto 2000 n. 267 da parte dell'Agenzia Autonoma per la Gestione dell'Albo dei Segretari Comunali e Provinciali. Il Difensore Civico ha dichiarato di non accogliere la richiesta posto che la norma non si applica alle regioni a Statuto speciale ed alle province autonome di Trento e Bolzano se incompatibili con le attribuzioni previste dagli statuti e dalle relative norme di attuazione.

ALLEGATO n. 2

DISPOSIZIONI STATUTARIE IN MATERIA DI DIFENSORE CIVICO

Proposte del Gruppo di lavoro tecnico - politico della III[a] Commissione del Congresso delle Regioni

16 Maggio 2003

Questo documento ha lo scopo di dare attuazione ad uno degli obiettivi determinati dalla risoluzione approvata dal congresso delle Regioni il 05/06/2002.

Il Gruppo di lavoro costituito in esecuzione della citata risoluzione individua le linee essenziali per la definizione di disposizioni statutarie in materia di Difesa civica con un duplice scopo. Innanzitutto per assicurare in ogni Regione e Provincia autonoma il radicamento statutario dell'istituto del difensore civico. In secondo luogo per tratteggiarne gli elementi essenziali di profilo istituzionale che ne connotino, al di là di possibili ulteriori caratterizzazioni, la natura specifica di organo elettivo ausiliario, monocratico, indipendente, tecnicamente qualificato e adeguatamente dotato di risorse, con compiti sia di tutela non giurisdizionale degli interlocutori delle amministrazioni, sia di proposta sul piano normativo, organizzativo, gestionale per migliorare la qualità e la trasparenza dei rapporti che si instaurano tra Amministrazione e contesto in cui la stessa opera.

Le indicazioni del Gruppo di lavoro traggono ispirazione dall'obiettivo che la risoluzione approvata dal Congresso ha così individuato: "Le Regioni e le Province autonome, a fronte della necessità di riequilibrare il rapporto fra cittadino e pubblica amministrazione, intendono completare e consolidare la Difesa civica italiana, anche come strumento di mediazione e "conciliazione", finalizzato al contenimento della conflittualità e delle controversie giurisdizionali, secondo i parametri di qualità ed efficacia che possono vantare le più avanzate esperienze europee di Difesa civica, sotto i profili dell'indipendenza nell'organizzazione e nell'azione, dell'attenzione ai soggetti più deboli, della qualificazione tecnica e adeguatezza delle risorse commisurate alla popolazione da servire.

Le Regioni e le Province autonome, consapevoli delle crescenti responsabilità che il riparto di competenze legislative fissato dal nuovo art. 117 della costituzione assegna loro in materia di difesa civica, si impegnano a radicare nei loro Statuti e a definire nelle loro leggi, nel rispetto dell'autonomia locale, un sistema generalizzato di Difesa civi-

ca "a rete", improntato ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e coordinamento fra Difesa civica regionale e locale, allo scopo di rendere effettiva ad ogni livello la tutela del difensore civico per tutti i cittadini e per ogni altro soggetto titolare di diritti, nei confronti degli atti e dei comportamenti di tutti gli enti, organizzazione e persone che esercitano funzioni pubbliche, con mezzi e secondo criteri efficaci ed omogenei".

A questo obiettivo le indicazioni del gruppo di lavoro intendono dare concretezza e realizzazione in armonia con i principi internazionali sanciti – tra l'altro – dai documenti delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa, con particolare riferimento alla risoluzione dell'Assemblea Generale della Nazioni Unite 48/134 del 1993 e alla Risoluzione del Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio d'Europa n° 80 del 1999, che individuano nella Difesa civica, uno strumento di mediazione con effetti deflattivi del contenzioso in sede giurisdizionale e una forma di tutela azionabile in particolare dai soggetti più deboli.

Il principio di buona Amministrazione, espresso dall'art. 97 della Costituzione con una formulazione di diritto obiettivo, è oggi rafforzato, con un connotato del cui valore giuridico – a livello di diritto positivo – non è più possibile dubitare, dall'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea. Appare chiaro, dunque, che ormai si tratta di un vero e proprio diritto del cittadino, che specifica e completa il principio costituzionale e, saldandosi con esso, determina la giustificazione di un organo destinato a vegliare proprio sui rapporti del cittadino con l'Amministrazione, prima al di sopra della patologia dei rapporti che rimane appannaggio del contenzioso amministrativo. Il difensore civico supplisce, dunque, alle carenze dell'organizzazione pubblica, arrivando prima delle sue degenerazioni patologiche nel quadro della loro eliminazione fin dall'origine.

Il gruppo di lavoro consegna al Congresso delle Regioni, alla Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, del Consigli regionali e delle Province autonome e a tutti coloro che sono protagonisti nella elaborazione dei nuovi Statuti il proprio contributo di proposte, formulate avendo presente che:

a. ***il pressoché totale venir meno dei controlli preventivi di legittimità sugli atti, le maggior responsabilità riconosciute alla burocrazia, l'applicazione sempre più estesa dei principi di sussidiarietà verticale e orizzontale richiedono la presenza di una difesa civica incisiva ed efficace capillarmente presente su tutto il territorio nazionale;***
b. ***la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea pone (art. 41) tra i diritti fondamentali il diritto alla buona amministrazione ed individua (art. 43) il Médiateur Europeo (e per noi il difensore civico) quale organo cui si ha diritto di aderire per tutelare l'effettività del diritto alla buona amministrazione;***
c. ***la competenza legislativa in materia di Difesa civica regionale e locale in base all'art. 117 Cost. è delle Regioni e delle Province autonome;***
d. ***il difensore civico deve trovare un'esplicita e non equivocabile collocazione nell'assetto istituzionale delineato dai nuovi Statuti: questa collocazione è di organo ausiliario, monocratico e indipendente;***
e. ***la legislazione statale può favorire l'obiettivo di costruire e consolidare una forte rete di Difesa civica locale inserendo ex art. 117, 2°c. Cost. la funzione di Difesa civica tra le funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle città metropolitane (let. p.) e nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (let. m.);***
f. ***per raggiungere l'obiettivo di reti territoriali di Difesa civica è necessario un impegno comune Regioni – Province autonome – Autonomie locali;***
g. ***le Regioni a Statuto Speciale e le Province autonome adotteranno le particolari procedure e modalità richieste dai loro specifici ordinamenti.***

In adesione alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea il gruppo di lavoro ritiene che negli Statuti delle nuove regioni, componenti essenziali della nuova costruzione europea, debba essere afferma-

to, nell'ambito dei principi generali l'esplicito riconoscimento del diritto alla buona amministrazione e del diritto di ricorrere al difensore civico quale organo specificamente preposto a garantirne l'effettività.

Le proposizioni normative, alla cui formulazione il gruppo di lavoro è pervenuto a seguito di un approfondito confronto, non costituiscono necessariamente il testo di un articolo da inserire tout court negli Statuti. Tuttavia esse fissano i concetti essenziali che in sede statutaria devono configurare la natura dell'istituto, la sua collocazione istituzionale e le sue finalità e "lanciano", nel contempo, la normazione ordinaria che ne consegue coerentemente.

Proposizioni Normative Statutarie

1. **Ogni persona ed ente ha diritto alla buona amministrazione e di appellarsi al Difensore Civico, che ne è il garante.**

2. **La Regione/Provincia Autonoma istituisce il difensore civico regionale/provinciale e promuove lo sviluppo della difesa civica sul territorio come funzione di garanzia, mediazione e proposta secondo i parametri internazionali emergenti dai documenti delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa, anche ai fini di una deflazione delle controversie nei confronti della Pubblica Amministrazione.**

3. **Il Difensore Civico è organo ausiliario, monocratico ed indipendente. E' eletto dal Consiglio regionale e ad esso riferisce.**

4. **Il Difensore Civico agisce a tutela dei diritti e degli interessi di persone ed enti nei confronti dei soggetti, individuati dalla legge, che esercitano una funzione pubblica o di interesse pubblico per garantire l'imparzialità, il buon andamento e la trasparenza nell'azione amministrativa.**
5. **Il Difensore Civico interviene, su domanda o di propria iniziativa, secondo criteri e procedure non giurisdizionali, affinchè gli organi e le strutture competenti pongano rimedio agli abusi, alle irregolarità e alle iniquità accertati e ne rimuovono le cause**

6. **Il Difensore civico integra e coordina la propria attività con quelle delle analoghe istituzioni che operano ai diversi livelli istituzionali in ambito nazionale ed internazionale.**

7. **La legge disciplina – in base ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione – i requisiti e le procedure per la nomina e la revoca, lo status e le modalità d'intervento del difensore civico e determina i principi per l'organizzazione della funzione di difesa civica e per l'attribuzione delle risorse necessarie al suo esercizio, al fine di assicurarne l'indipendenza, l'efficacia, la prossimità all'utenza e il coordinamento funzionale sul territorio.**