Università degli studi di Padova

Centro interdipartimentale
di ricerca e servizi
sui diritti della persona e dei popoli

RAPPORTO DI RICERCA

L'AZIONE DELLA DIFESA CIVICA DELLA REGIONE DEL VENETO: ANALISI DELLA CASISTICA

ANNO DI RIFERIMENTO: 2004

A cura di: Mariella Mazzucchelli – Stefano Piazza

Venezia – Padova, *giugno 2005*

PAGINA BIANCA

Indice

Introduzione

Il contesto progettuale tra finalità di carattere generale ed obiettivi specifici .....

1. Le finalità di carattere generale .....

2. Gli obiettivi specifici della ricerca .....

Parte I

L'organizzazione della ricerca .....

1. Gli aspetti progettuali.
   L'articolazione nelle diverse fasi .....

2. Il metodo di indagine .....

   2a. Arco diacronico prescelto .....

   2b. Individuazione dei settori di intervento .....

   2c. Ideazione di uno "schema analitico-tipo" .....

Parte II

Note conclusive .....

1. La valenza della ricerca .....

   1a. Il rapporto di ricerca e la relazione annuale sull'attività della Difesa civica: tipologie non interscambiabili .....

   1b. Originalità del rapporto di ricerca .....

2. Indicazioni emergenti .....

3. Prospettive future .....

3a. Indagine sull'evoluzione dell'azione della Difesa civica .....

3b. Difesa civica e tecniche di tutela dei diritti umani .....

Parte III

Allegati .....

Schede-campione relative alla casistica esaminata raggruppate nei seguenti ambiti di azione della Difesa civica regionale del Veneto:

- istruzione e diritto allo studio .....
- formazione professionale .....
- sanità e sociale .....
- urbanistica e pianificazione territoriale .....
- ambiente .....
- trasporti .....
- residenza - immigrazione – soggiorno .....
- tributi .....
- accesso agli atti .....
- controllo sulla legittimità degli atti .....

Tavole sinottiche riepilogative .....

Introduzione

Il contesto progettuale tra finalità di carattere generale ed obiettivi specifici.

La ricerca illustrata in questo rapporto, riferita all'anno 2004 di attività della Difesa civica della Regione del Veneto, impone, *in primis*, alcune osservazioni introduttive volte a mettere in luce il contesto progettuale in cui la stessa è stata ideata e realizzata.

1. Le finalità di carattere generale.

Questa ricerca si colloca tra le attività contemplate in un progetto di più ampio respiro destinato alla promozione ed alla implementazione di una cultura della Difesa civica e della sua azione nel nostro sistema, oggetto della Convenzione intercorsa tra l'Ufficio della Difesa civica della Regione del Veneto ed il Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli dell'Università degli Studi di Padova.

Il Difensore civico della Regione del Veneto, investito in base alla Legge regionale istitutiva (L.R. 28, 6 giugno 1988) della tutela degli interessi e diritti dei cittadini a fronte di casi di abusi o disfunzioni della Pubblica Amministrazione, è chiamato, infatti, a svolgere anche un'azione di promozione ed informazione dell'attività svolta,

adottando tutte quelle iniziative che risultino adeguate a promuovere una corretta conoscenza dei profili di questa Istituzione ed un'adeguata informazione sull'attività che le è propria.

L'azione quotidiana a tutela del cittadino e l'attività di informazione ed implementazione di una cultura della Difesa civica sia nei confronti del cittadino che delle Istituzioni, rappresentano due aspetti diversi di un unico contesto operativo e contribuiscono a definire, nello stesso tempo, i tratti identificativi di questa Istituzione.

Sotto il profilo teleologico generale, questa ricerca si propone di indagare l'efficacia dell'azione della Difesa civica regionale, anche sondando la sussistenza o meno di buone ragioni che possano giustificare l'attivazione e l'azione dell'istituto della Difesa civica in generale e di quella regionale del Veneto, in particolare.

In tal senso, l'eventuale esistenza di *best practices* o di attività di *good governance* del Difensore civico, ne renderebbe apprezzabile e pienamente sostenibile il ruolo ordinamentale e, *lato sensu*, sociale, anche in riferimento alla sua *performance* istituzionale.

2. Gli obiettivi specifici della ricerca

All'interno delle finalità generali precedentemente delineate, sono stati definiti gli obiettivi specifici di questa

ricerca volti all'individuazione delle principali modalità decisionali adottate dal Difensore civico nella sua azione, a partire da una ricognizione della casistica tratta dall'attività svolta dall'Ufficio della Difesa civica della Regione del Veneto.

Affrontando, in quest'ottica, l'analisi dei pronunciamenti a rilevanza esterna del Difensore civico regionale, sono venuti ad emersione almeno due criteri classici che costituiscono, in prevalenza, le movenze ispiratrici delle decisioni assunte: il *criterio della legittimità* ed il *principio di equità*.

In ragione del **primo criterio** - "***criterio della legittimità***" - il Difensore civico interviene evidenziando l'illegittimità del comportamento commissivo od omissivo della Pubblica Amministrazione collegato alla situazione di *maladministration* venuta ad emersione, o di vera e propria lesione dei diritti degli amministrati o di nocumento dei loro interessi giuridicamente protetti.

In forza del **secondo criterio** - "***principio di equità***" - il sindacato del Difensore civico non rileva la presenza di una situazione di illegittimità, ma censura il contenuto, la sostanza, gli effetti dell'azione (o dell'inerzia) amministrativa che, pur legittima, disconosce o addirittura colpisce i diritti dei destinatari, rivelandosi sostanzialmente iniqua.

Questi criteri sono stati indagati alla luce dell'attività istruttoria svolta in relazione a ciascuna singola istanza pervenuta all'Ufficio e delle conseguenti determinazioni con efficacia esterna assunte dal Difensore civico nel suo ruolo di *Mediatore* tra tutela del cittadino e promozione del buon andamento della Pubblica Amministrazione.

Parte I
L'organizzazione della ricerca

Con riguardo ai profili realizzativi della ricerca, appare opportuno porre in evidenza, come si conviene in ogni documento scientifico di carattere consuntivo, sia gli aspetti progettuali sia quelli metodologico-esecutivi.

1. Gli aspetti progettuali. L'articolazione nelle diverse fasi

Lo svolgimento complessivo di questo percorso, si è dipanato attraverso almeno 4 fasi.

Le stesse possono essere individuate in una prima fase di riflessione prodromica alla progettazione, seguita dalla fase di progettazione vera e propria, da quella di esecuzione del progetto di ricerca ed infine, da quella di elaborazione e redazione del rapporto finale di ricerca.

La **prima fase, di riflessione**, si è caratterizzata per un'intensa attività di scambio di osservazioni e riflessioni, funzionale alla predisposizione del progetto di ricerca, anche a partire da uno *screening* preventivo tra le varie prospettive progettuali prese in considerazione, posto in essere a seguito di molteplici riunioni operative.

Pur prendendo in considerazione il disegno sistematico peculiare delle relazioni del Mediatore europeo e gli impianti

analitici desumibili, in genere, dalle relazioni dei Difensori civici regionali, si è optato per una prospettiva progettuale che consentisse la migliore adeguatezza del progetto di ricerca alle finalità generali ed agli obiettivi specifici della ricerca medesima, anche sulla scorta dello sforzo di sistemazione scientifica della casistica affrontata nel normale svolgimento dell'attività dal Difensore civico regionale del Veneto.

La **seconda fase, di progettazione**, ha condotto, in seguito ad una prima ideazione condivisa con il Difensore civico regionale, alla stesura del progetto di ricerca prescelto che, facendo seguito ai periodici contatti con il Difensore civico regionale, è stato sottoposto, per una preliminare verifica, al Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli dell'Università di Padova.

Nel progetto di ricerca si è concentrata l'attenzione sull'opportunità di trattare i dati emergenti dall'ampia casistica della Difesa civica regionale approntando una sistematica ispirata a criteri scientifici.

La **terza fase, di esecuzione dell'ordito progettuale**, si è caratterizzata per la consultazione, scelta ed analisi dei fascicoli contenenti le pratiche relative alle istanze trattate dal Difensore civico regionale.

Particolarmente funzionale allo svolgimento di queste operazioni si è rivelato il repertorio messo a disposizione dall'Ufficio del Difensore civico dal quale si è potuta trarre una prima valutazione complessiva in ordine sia alla tipologia delle materie afferenti alle istanze, sia alla frequenza delle medesime nei diversi settori di competenza del Difensore civico.

La **quarta fase, di elaborazione e redazione del rapporto finale di ricerca**, ha comportato, *in primis*, la definizione di una struttura espositiva congeniale all'ideazione ed alla esecuzione del progetto di ricerca.

In tal senso, per agevolare una miglior comunicazione dell'impianto complessivo relativo al "procedimento" di ricerca, sono state allegate "schede-campione" relative alla casistica esaminata negli ambiti di azione della Difesa civica regionale, raggruppate per materia.

2. Il metodo di indagine

La presente ricerca ha necessariamente comportato un'attività di indagine "*su campo*" svolta, vale a dire, attingendo il materiale oggetto della successiva analisi presso la stessa struttura in cui si svolge l'attività istituzionale della Difesa civica regionale del Veneto.

L'elevato numero di pratiche affrontate dall'Ufficio ha indotto la necessità di operare scelte di indagine idonee a

conseguire il più efficacemente possibile gli obiettivi della ricerca, garantendone – allo stesso tempo – una successiva intelligibilità.

Queste scelte si sono così concretizzate:

a. individuazione dell'arco diacronico afferente la casistica analizzata;

b. individuazione dei settori di intervento della Difesa civica della Regione del Veneto;

c. ideazione di uno "*schema analitico-tipo*" da utilizzare per la ricognizione della casistica presa in considerazione.

2a. Arco diacronico prescelto

L'elevato numero di pratiche consultabili ed i ristretti tempi a disposizione per l'effettuazione della ricerca hanno suggerito una limitazione dell'arco diacronico all'anno 2004.

La scelta del 2004 quale periodo di riferimento è apparsa giustificabile poiché, in questo periodo, appare essersi stabilizzato un *trend* di incremento progressivo ed esponenziale del numero delle istanze affrontate dall'Ufficio regionale della Difesa civica fin dalla sua attivazione, così come si può agevolmente desumere dalle relazioni annuali sull'attività di questa Istituzione.

Va peraltro rilevato come la ricerca non potesse affrontare anche la casistica dell'anno 2005, poiché la stessa è stata realizzata nei primi mesi dell'anno in corso.

2b. Individuazione dei settori di intervento

Pur limitando lo studio della casistica all'arco diacronico specificato (2004), si è ritenuto opportuno procedere all'enucleazione di ambiti di intervento della Difesa civica regionale del Veneto alla luce dell'oggetto delle singole istanze e della frequenza con la quale lo stesso si proponeva.

Per quelle istanze, in particolare, che presentavano punti di contatto con più di un ambito di intervento della

Difesa civica regionale, si è provveduto ad individuare l'oggetto immediato o preminente della richiesta di tutela avanzata dal cittadino con l'istanza. Tale individuazione ha, a sua volta, determinato l'afferenza dell'istanza a quell'ambito di intervento della Difesa civica che appariva più aderente al profilo di tutela considerato.

Sulla scorta di questa premessa, i casi presi in esame sono stati raggruppati nei seguenti "*ambiti*":

- istruzione e diritto allo studio;
- formazione professionale;
- sanità e sociale;
- urbanistica e pianificazione territoriale;
- ambiente;
- trasporti;
- residenza - immigrazione – soggiorno;
- tributi;
- accesso agli atti;
- controllo sulla legittimità degli atti.

E' opportuno, peraltro, rilevare che questi ambiti, così definiti per ragioni di metodo, coprono tendenzialmente l'intero spettro dell'attività della Difesa civica regionale; sicché le schede-campione afferenti ai diversi ambiti sopra elencati ed allegate nella parte III di questo rapporto di

ricerca, sono in realtà rappresentative del *modus operandi* o *stylus agendi* della Difesa civica regionale.

2c. Ideazione di uno "schema analitico-tipo"

L'adozione di uno "*schema analitico-tipo*" si è presentata come necessaria per il prosieguo della ricerca al fine di pervenire a risultanze analitiche omogenee, a fronte della evidente diversificazione e disomogeneità dei casi presi in considerazione.

Alla luce dell'andamento casistico dell'attività della Difesa civica, si è progettato uno schema analitico-tipo in grado di conseguire due obiettivi:

1) cogliere distintamente le articolazioni procedurali dell'intervento del Difensore civico in relazione a ciascun caso, scandendole nella seguente successione:

la denuncia – l'analisi del Difensore – l'istruttoria – la decisione – gli esiti;

2) percepire e mettere in luce due fondamentali criteri che informano le determinazioni finali del Difensore civico, determinazioni che si propongono, per ogni singolo caso, a tutela del cittadino e del buon andamento della Pubblica

Amministrazione: il *criterio della legittimità* ed il *principio di equità*.