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

Nonostante nel presente rapporto di ricerca si sia fatto riferimento ad una casistica esistente ed agli ambiti in cui la stessa si è sviluppata, non si deve cadere nel rischio di ritenere assimilabile questo rapporto alla relazione sull'attività svolta che annualmente il Difensore civico presenta al Consiglio regionale.

Prima di tutto perché questo rapporto rifugge da qualsiasi indagine statistica.

In secondo luogo non è un rendiconto dell'attività svolta dall'Ufficio regionale di Difesa civica e proprio per questo non è orientato a presentarsi come un surrogato della relazione tipica.

Questo lavoro si propone, piuttosto, come un'indagine che, mettendo in luce le due modalità di azione della Difesa civica, consente di coglierne i tratti caratterizzanti così da meglio delineare la configurazione istituzionale della Difesa civica ed il suo valore nei confronti dei cittadini e delle Istituzioni.

1b. Originalità del rapporto di ricerca

Considerato che la letteratura sulla Difesa civica si qualifica per un carattere prevalentemente teorico-dottrinale, destinato soprattutto ad indagare le problematiche riguardanti la natura giuridica di questa Istituzione e la sua collocazione nel sistema ordinamentale, la presente ricerca si presenta con caratteri di originalità.

Infatti, l'impostazione seguita nel presente lavoro si connota per la sua natura induttiva. Non si sono pertanto applicate categorie generali alla casistica esistente ma, attraverso un percorso dal particolare al generale, sono stati enucleati per astrazione i criteri generali di operatività della Difesa civica regionale del Veneto.

2. Indicazioni emergenti

In ordine agli esiti desumibili dal "processo" di ricerca, si può agevolmente sottolineare come la massiccia prevalenza del numero di istanze concluse con piena soddisfazione degli istanti deponga decisamente in favore di un auspicabile consolidamento del ruolo della Difesa civica nel nostro sistema istituzionale e alimenti, pertanto, una prospettiva di ricerca destinata a sondare quale intensità possa assumere il ruolo del Difensore civico nell'opera di avvicinamento delle Pubbliche Amministrazioni alle esigenze dei cittadini, nonché di radicamento di una

"cultura della Difesa civica e dei diritti umani" atta, da un lato, a rendere più consapevoli della propria cittadinanza gli amministrati e, dall'altro, a rendere meno asimmetrici i rapporti tra poteri pubblici e cittadini.

Tabella 1. Rapporto tra schede-campione allegate ed esiti istanze

AMBITI DI INTERVENTO	NUMERO SCHEDE-CAMPIONE ALLEGATE	ISTANZE AD ESITO POSITIVO	ISTANZE AD ESITO NEGATIVO	ISTANZE AD ESITO NEUTRO
Istruzione e diritto allo studio	17	13	0	4
Formazione professionale	1	1	0	0
Sanità e sociale	17	17	0	0
Urbanistica e pianificazione territoriale	3	3	0	0
Ambiente	16	13	0	3
Trasporti	1	1	0	0
Residenza - immigrazione - soggiorno	7	7	0	0
Tributi	5	3	1	1
Accesso agli atti	8	8	0	0
Controllo sulla legittimità degli atti	12	12	0	0
TOTALI	**87**	**78**	**1**	**8**

*Legenda: esito positivo= esito che soddisfa le aspettative dell'istante;
esito negativo= esito non conforme alle aspettative dell'istante;
esito neutro= esito indifferente rispetto all'oggetto dell'istanza

In particolare, poi, l'analisi condotta delle singole istanze permette di esprimere un *giudizio di piena efficacia* sull'azione della Difesa civica regionale; efficacia intesa nel senso della "capacità" del Difensore civico di tradurre le

istanze a lui rivolte dai cittadini che promuovono la sua azione, in garanzia di concreta aderenza dell'attività amministrativa ai dettati normativi, anche svolgendo un'attività di mediazione "propulsiva" e non meramente risolutiva nei rapporti tra cittadini e Pubblica Amministrazione.

In questo senso meritano di essere evidenziate le decisioni e sottolineati gli esiti che mettono in luce la capacità della Difesa civica regionale di attivare "*tavoli di lavoro congiunto*" tra gli istanti, le Pubbliche Amministrazioni coinvolte e lo stesso Difensore civico, per giungere ad una migliore definizione dei contrapposti e delicati interessi in gioco. Situazioni queste in cui, con più evidenza che in altre, il Difensore civico emerge con un ruolo di "terzo" rispetto agli altri soggetti coinvolti.

Ma anche in quelle occasioni in cui l'azione della Difesa civica regionale si propone con carattere propulsivo e/o sollecitatorio nei confronti della Pubblica Amministrazione, emerge un Difensore civico in un ruolo di "*pontifex*" tra cittadini ed Istituzioni, capace di facilitarne i rapporti.

3. Prospettive future

Infine, sia consentito un cenno in ordine alla valenza di questa ricerca; nel senso delle sue potenzialità sviluppabili in un eventuale prosieguo di indagine.

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

In particolare può essere ipotizzata una continuazione della ricerca, in una prospettiva storico-comparatistica, individuando, ad esempio, un altro anno di riferimento dell'attività del Difensore che consenta di cogliere, rispetto ai parametri analitici utilizzati, l'andamento evolutivo dell'azione della Difesa civica regionale.

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

Sul versante, in conclusione, del possibile raccordo tra gli ambiti tematici considerati nella presente ricerca e la dimensione culturale e scientifica delle tecniche di tutela dei diritti umani, si possono percepire svariati sviluppi potenziali.

Viene, ad esempio, in evidenza in tal senso, la possibilità di approfondire l'indagine sulla riconducibilità dell'azione della Difesa civica, anche in quanto istituzione, nell'alveo dei presidi a tutela dei diritti umani.

In quest'ottica, ad esempio, potrebbero essere oggetto di ulteriore indagine le seguenti tematiche:

- il ruolo del Difensore civico regionale come garante dei diritti umani in situazioni nelle quali si presentano interessi e diritti non direttamente giustiziabili;

- l'intervento del Difensore civico regionale tutorio dei diritti fondamentali nei casi di *maladministration*;

- il carattere di "magistrato naturale dei diritti umani" del Difensore civico regionale in quanto ispirato, nella sua azione, a presidiare la tutela di principi di equità sostanziale, laddove questi siano negletti dai dettati del diritto positivo;

- il nesso tra cultura della Difesa civica, cultura della legalità e diffusione di una cultura del rispetto integrale dei diritti umani fondamentali;

- il rapporto tra l'originalità delle tecniche tutorie poste in essere dal Difensore civico regionale, rispetto agli altri rimedi giurisdizionali ed extra-giurisdizionali e tecniche politiche e giuridiche di tutela dei diritti umani;

- il ruolo dell'azione della Difesa civica regionale nella realizzazione del paradigma di amministrazione

"condivisa", ovvero anche ispirata da una cultura del rispetto dei diritti fondamentali di cittadinanza;

- la promozione da parte della Difesa civica regionale di garanzie effettive e sostanziali dei diritti di cittadinanza sociale e dei diritti dei "soggetti deboli".

In sintesi

Si può ritenere, in conclusione, che questo lavoro di ricerca, costruito sul paradigma euristico fondato sui parametri del criterio della legittimità e del principio di equità, rappresenti solo un primo livello di indagine.

L'azione di ricerca qui adottata, infatti, non è da considerasi solo come uno sforzo tassonomico per sistematizzare, sulla base di criteri nuovi, la casistica esistente, ma anche come un modello di indagine per successive e diversificate applicazioni future.

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**

ISTRUZIONE
E DIRITTO ALLO STUDIO

(a cura di Stefano Piazza)

N.R. 45/2004	**Oggetto:** Diritto all'istruzione Sottomateria: Integrazione scolastica)	**Tipo di azione:** Richiamo ai termini di legittimità

La denuncia	L'istante lamenta l'insorgenza di comportamenti ostativi da parte di componenti del CdC dell'Istituto scolastico di servizio e della Dirigenza scolastica allo svolgimento di attività di sostegno ai fini dell'integrazione con conseguente nocumento dell'utenza interessata.
L'analisi del Difensore	Ricognizione normativa; segnatamente *–inter alia* - L. 104/1992; D.P.R. 24/2/1994; confronto con le deduzioni in fatto.
L'istruttoria	Il DCR provvede a richiedere alla dirigenza esaustiva e puntuale informazione nel merito del sollevato caso ed in ordine alle disposizioni regolative e di indirizzo della problematica in oggetto (ivi comprese OO.MM, CC. MM., DD. MM, e Direttive); riscontra piena legittimità del comportamento dell'istante ed esplicita sollecitazione raccomandatoria in ordine al rispetto della vigente normativa specifica per il caso di specie. A seguito di nuova segnalazione, il DCR chiede verifica del rispetto della precedente nota civica raccomadandatoria
La decisione	Il DCR provvede all'accertamento del mancato rispetto della vigente normativa da parte della Dirigenza scolastica e direttamente induce quest'ultima all'ottemperanza degli obblighi previsti, dando esaustivo seguito alle plurime note civiche maturate a seguito di istruttoria.
Gli esiti	Istanza soddisfatta.

N.R. 110/2004	**Oggetto:** Diritto all'istruzione (Diritto al trasporto)	**Tipo di azione:** Richiamo ai termini di legittimità; Evidenza di questione di opportunità; Soluzione secondo criteri di equità.

La denuncia	Gli istanti contestano la sospensione del servizio di trasporto scolastico con conseguente lesione del diritto all'istruzione.
L'analisi del Difensore	Ricognizione della legislazione anche regionale (L. R. 2/04/1985, n. 31) in materia e della normativa sublegislativa vigente. Accertamento delle competenze ed individuazione degli adempimenti. Richiamo all'eventuale esercizio dei poteri sostitutivi ex art. 136 D. lgs 267/2000 (T. U. delle leggi sull'ordinamento degli EE. LL.).
L'istruttoria	Valutazione del caso di specie alla luce delle vigenti normative e ricognizione delle possibili soluzioni operative sostenibili sotto i profili di legittimità.
La decisione	Intervento diretto sollecitatorio presso l'Amministrazione comunale interessata funzionale all'attivazione del servizio richiesto dagli istanti, anche per motivi di EQUITA' a fronte del principio di garanzia del diritto allo studio per i gli utenti in situazioni di disagio economico, familiare o sociale, peraltro ribadito ex art. 5, L. R. 2/04/1985, n. 31.
Gli esiti	Istanza soddisfatta alla luce delle soluzioni prospettate dalla Amministrazione di competenza.

N.R. 144/2004	**Oggetto:** diritto all'istruzione	**Tipo di azione:** Richiamo ai termini di legittimità

La denuncia	Gli istanti chiedono alla DD statale interessata di promuovere le attività didattico-formative di facilitazione all'accesso anticipato alla scuola dell'obbligo.
L'analisi del Difensore	Il DCR entrando nel merito della richiesta degli istanti rileva la sussistenza della legittimità della loro richiesta anche alla luce dei principi di continuità educativa e di collaborazione fra scuola dell'infanzia ed istituzioni scolastiche ad essa contigue di cui alle indicazioni nazionali per i Piani Personalizzati delle Attività educative nelle Scuole dell'Infanzia, nonché in riferimento all'art. 2 della legge 28/3/2003, n. 53.
L'istruttoria	Si richiedono le delucidazione del caso alla D.D. competente.
La decisione	Il DCR procede alla sola richiesta di chiarimenti relativa alla comunicata impossibilità della D.D. competente a dar soddisfazione alla richiesta degli istanti.
Gli esiti	La D. D. successivamente provvede all'accoglimento della richiesta degli utenti. Istanza soddisfatta.

N.R. 151/2004	**Oggetto:** Diritto all'istruzione	**Tipo di azione:** neutra

La denuncia	Gli istanti richiedono il ritiro della "Riforma Moratti"
L'analisi del Difensore	Il DCR accerta l'incompetenza in rodine all'istanza ex art. 8, comma 3, L. R. n. 28/1988 ed ex art. 16, comma 1, L. 127/1997.
L'istruttoria	Nulla
La decisione	Dichiarazione di non competenza
Gli esiti	Neutri

N.R. 179/2004	**Oggetto:** diritto all'istruzione	**Tipo di azione:** neutra

La denuncia	L'istante lamenta che, per effetto della vigente normativa, al compimento del 18 anno di età gli alunni stranieri si trovano nell'alternativa o di lavorare o di subire l'espulsione dal territorio nazionale con conseguente abbandono degli studi.
L'analisi del Difensore	Il DCR valuta l'impossibilità di intervento nel merito dell'istanza atteso che la materia è preclusa alla sua competenza ex art. 16, L, n. 127/1997.
L'istruttoria	Nulla
La decisione	Dichiarazione di non competenza
Gli esiti	Neutri

N.R. 301/2004	**Oggetto:** Diritto all'istruzione (Sottomateria Integrazione scolastica)	**Tipo di azione:** Richiamo ai termini di legittimità) Proposta di soluzione di opportunità e di equità

La denuncia	L'istante denuncia il mancato accoglimento della domanda di iscrizione alla classe prima di un Istituto tecnico di Stato di alunni diversamente abili.
L'analisi del Difensore	Il DCR procede alla individuazione della eventuale presenza di possibili soluzioni al caso in esame sulla scorta dell'art. 12 della l: n. 104/1992 e dei contenuti dei DD. MM. 14/07/1998, n. 331 e 03/06/1999, n. 141.
L'istruttoria	Il DCR esamina le delibere del CDI sull'accoglimento degli alunni diversamente abili e le conseguenti determinazione del DS. Si ravvisa l'opportunità di dar corso, nel caso di specie, all'applicazione del disposto di cui all'art. 10, comma 2, del D.M. n. 141/1999 che consente la presenza di più di un alunno diversamente abile nel caso di handicap lieve.
La decisione	Il DCR suggerisce all'Istituzione scolastica interessata la opportunità di recepire le risultanza propositive emerse in istruttoria, anche ribadendo la possibilità di iscrizione degli alunni diversamente abili in sezioni diverse da quelle originariamente richieste dai genitori.
Gli esiti	Istanza soddisfatta in ragione del recepimento delle indicazioni del DCR

N.R. 310/2004	**Oggetto:** Diritto all'istruzione (Sottomateria: Integrazione scolastica)	**Tipo di azione:** Proposta di soluzione di opportunità; adozione di criteri di equità

La denuncia	Richiede l'istante, genitrice di alunna ipoacusica di scuola elementare, l'assegnazione di insegnante di sostegno specializzato.
L'analisi del Difensore	In base alle pervenute risultanze, seguite alla richiesta di riscontro – anche documentale - del DCR nei confronti della DDS territorialmente competente, si prende atto della correttezza e della piena legittimità della azione della competente DDS. La questione sollevata dall'istante è ritenuta risolvibile sotto il profilo dell'opportunità.
L'istruttoria	Analisi dei chiarimenti pervenuti dalla DDS competente e della pertinente azione amministrativa del CSA territorialmente competente, nonché della normativa vigente e delle CC. MM. di interesse.
La decisione	Prodromico intervento del DCR per le vie brevi ed informali presso l'Amministrazione interessata; richiesta formale di chiarimenti.
Gli esiti	Istanza soddisfatta con esaustivi riscontri da parte della DDS competente.