RELAZIONE
SULL'ATTIVITA' SVOLTA DAL DIFENSORE CIVICO REGIONALE
NELL'ANNO 2004

(art.11 della L.R. 16 dicembre 2003, n. 25)

SOMMARIO: ***Oggetto della relazione - Nota sul criterio di rilevazione statistica*** *(I dati statistici)* - ***L'attività svolta - a) le vicende che hanno interessato i controlli***
(Soppressione dei controlli: a) del controllo eventuale- b) del controllo sostitutivo (e un caso di diniego ad esercitare tale controllo) –***b) L'attività svolta ai sensi dell'art. 16 della legge 15 maggio 1997, n. 127*** *– (Indebito pensionistico – Determinazione ISE e ISEE – Altri casi)* ***b) L'attività svolta in ambito regionale*** *(Gestione del diritto allo studio universitario - Compartecipazione dei familiari alle spese di assistenza sociale. dd. Lgs 109/1998 e 130/2000 - Diritto di accesso - Alcune risposte fornite con burocratica superficialità – Altri casi)* – ***Attività svolta nei confronti di Comuni convenzionati*** - ***Attività svolta nei confronti dei comuni non convenzionati*** - ***I principi sulla difesa civica affermati dal nuovo statuto – Il garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza.***

Oggetto della relazione

Questa relazione si apre con una nota sul criterio che ho seguito per la rilevazione e il riferimento dei dati statistici, innovando sul passato per la ragioni che saranno esposte. La spiegazione richiederà molto spazio e di questo mi scuso, anche perché non sarà la sola lungaggine.

La competenza del difensore civico regionale – incentrata su questo ruolo – abbraccia tre livelli di amministrazioni (sovraregionale, regionale e locale) e, di fatto, si espande in ambiti non istituzionalmente propri, ma data l'unicità del ruolo da cui la competenza promana ritengo opportuno presentare una relazione unitaria, comprensiva dei tre livelli. Peraltro presenterò una specifica e dettagliata relazione a ciascuna delle amministrazioni comunali convenzionate.

Sia per il livello sovraregionale che per quello regionale non riferirò casi rilevanti (tranne uno concernente il diniego di nominare un commissario *ad acta* nell'esercizio di potere sostitutivo del sindaco di Reggio Emilia e un altro concernente il rifiuto di collaborazione di

ente statale), ma proporrò alcune questioni che mi sembra possano rivestire un interesse particolare per le assemblee elettive. L'intento di proporre una questione e non di riferire un caso specifico richiede, mio malgrado, adeguato spazio. Le questioni di cui trattasi concernono la ripetizione dell'indebito pensionistico, la determinazione della situazione reddituale, ai fini della partecipazione alla spesa dell'utente per le attività socio-assistenziali, la gestione del diritto allo studio universitario, il diritto di accesso. Vorrei sottolineare in modo marcato la questione concernente la gestione del diritto allo studio universitario.

Ho ritenuto infine opportuno riferire le innovazioni che nel 2004 sono state apportate all'istituto del difensore civico dal nuovo statuto regionale e da leggi e sentenze della corte costituzionale.

Nota sul criterio di rilevazione statistica

I dati statistici esposti in questa relazione sono rilevati, rispetto agli anni precedenti, con un diverso criterio, che mira soprattutto a costituire dal prossimo anno una base di rilevazione attendibile, per quanto concerne sia la qualità tecnica relativa all'immissione dei dati sia il criterio di selezione (ossia: quali *input* devono essere presi in considerazione e quali no).

Spiego la ragione di quest'ultimo aspetto, che non è un modo per giustificare il calo che i "numeri" del 2004 registrano rispetto al 2003 e ancor più rispetto ad anni precedenti. Il Sole 24 Ore, ragionando sul rapporto tra il 2003 in calo rispetto al 2002, intitolò il proprio servizio sulla relazione del 2003 "*Il difensore civico perde peso*". E il "peso" dei numeri è invero rilevante per valutare l'utilità sociale e democratica del servizio di difesa civica, a condizione che essi siano rappresentativi di azioni di tutela civica chiaramente definite e tra loro omogenee. E' quindi necessario chiarire che i "numeri" del 2004 che sto per riferire non sono omogenei e comparabili con quelli del 2003, non solo perché nel 2004 il difensore civico non ha esercitato funzioni di tutela civica nei confronti del Comune di Bologna, che, nel 2003, aveva comportato la trattazione di 202 pratiche, e non solo perché nel 2004 si è riversata sul servizio una fatale e per taluni profili ingiustificabile coincidenza di circostanze, che hanno quasi dimezzato le presenza del personale e pressoché bloccato il centralino telefonico, vale a dire il cuore del servizio stesso - perché se il cittadino telefona e non si mette in contatto desiste forse per sempre dal rivolgersi al difensore civico -, e per alcuni periodi hanno addirittura paralizzato il servizio. Ma il vero è che i dati del 2004 non sono comparabili con i dati degli anni precedenti perché diverso è il

metodo di rilevazione statistica, ispirato quest'anno a un criterio selettivo, che intendo rendere ancora più selettivo. A parità di criterio i "numeri" non sarebbero stati diversi.

Vorrei quindi tornare a ben chiarire che non esprimo e non intendo esprimere giudizi su passate gestioni, perché non c'è alcuna ragione per esprimere giudizi, giacché si tratta pur sempre di rappresentare l'attività svolta dal servizio del difensore civico nel suo complesso (titolare dell'ufficio e suoi addetti). Voglio solo spiegare la ragione per cui ho inteso adottare un criterio diverso per selezionare i dati statistici. Ragione che è data dal seguente problema: i cittadini che si rivolgono al servizio del difensore civico pongono, in un gran numero di casi, talvolta un numero rilevante di casi, problemi che attengono ad ambiti istituzionalmente estranei alla sua attività; e in molti casi il rapporto col servizio inizia e termina senza che il difensore civico si sia occupato o si occupi del caso.

Le richieste spaziano in tutti i settori della vita amministrativa e non raramente investono rapporti privati, non esigono solo tutela civica nei confronti di atti o fatti di *maladmnistration*, ma tendono ad avere risposte più o meno semplici o pertinenti, più o meno complesse, informazioni, pareri, consulenze. Tali richieste non si possono eludere o rifiutare eccependo l'incompetenza del difensore civico, giacché chi gli si rivolge intende innanzi tutto esorcizzare quelli che egli vede come riti della burocrazia. Né si possono mandare deluse le aspettative spiegando che il difensore civico non ha poteri e può solo tentare di persuadere l'amministrazione a modificare i propri provvedimenti o comportamenti, ma non può imporre alcunché.

Una parte dell'attività del difensore civico, che le statistiche possono variamente e persino arbitrariamente rappresentare, spazia dunque in ambiti istituzionalmente non propri o incerti. I cittadini interagiscono quotidianamente con grandi aziende oramai privatizzate, che erogano servizi di grande importanza per i cittadini, con società per i servizi postali, telefonici, di trasporto. Ma in questi casi si potrebbe ben sostenere la competenza del difensore civico ragionando in base ai principi che si vengono affermando in giurisprudenza per estendere la competenza dei giudici amministrativi e, in particolare, della corte dei conti. Non sostanzialmente diverso è il discorso quando i suoi interventi sono rivolti nei confronti di amministrazioni statali di livello nazionale e di enti locali che non hanno istituito il difensore civico o non l'hanno nominato e non sono convenzionati con la Regione. In questi casi l'incompetenza del difensore civico è fuori discussione, ma sostanzialmente si tratta di interventi di tutela civica. La pubblica amministrazione s'è aperta, tende a farsi trasparente, a tenere comportamenti democratici, ad agire con spirito di leale collaborazione, e se il difensore civico, benché privo di competenza, effettua

interventi in spirito di leale collaborazione, spesso ottiene la collaborazione richiesta. Su questo aspetto positivo non sembra incidere negativamente il fatto che l'azione di tutela viene esercitata da difensori civici dei vari livelli (regionale e locali), dando luogo a una sorta di difesa civica *free lance*, che obiettivamente è una confusione istituzionale ma non saprei proprio come si potrebbe fare per mettervi ordine.

L'espansione dell'attività del difensore civico, peraltro, non dipende solo dalla necessità di non deludere i cittadini che si rivolgono a lui, ma anche dalla ragione stessa della sua esistenza, che consiste nel dover superare la fase di mera raccolta di reclami e lamentele, di mera rappresentazione dei problemi, per concorrere a trovare in collaborazione con le amministrazioni interessate la concreta individuazione e soluzione dei problemi.

Di tutt'altra e affatto diversa natura è il discorso quando il difensore civico viene chiamato a dare informazioni e pareri anche in campo privatistico o al difensore civico, inteso come servizio, ci si rivolge per chiedere informazioni le più svariate, in ogni campo. Si apre in questa direzione una larga zona grigia nell'attività del servizio del difensore civico, che statisticamente può essere rappresentata secondo criteri i più disparati, raccogliendo dati statistici che si possono allungare e restringere come un elastico, sottratti al controllo del difensore civico, ma che rappresenta una quantità di lavoro che è legittimo interesse dei collaboratori vedere riconosciuto, ma non, o almeno non interamente, tra i dati relativi alla tutela civica. Ci sono dunque due zone non bene delimitabili: 1) tutela civica (che convenzionalmente possiamo definire *procedimenti*) e 2) carichi di lavoro che non sfociano in azioni di tutela (che convenzionalmente possiamo definire *informazioni*). La prassi ha portato a fonderne la rappresentazione statistica nella relazione annuale, anche se le informazioni non erano "ufficialmente" o "formalmente" trattate e neppure conosciute dal difensore civico. Nel 2003 i procedimenti (583) e le informazioni (822) erano stati persino registrati separatamente, ma infine furono ugualmente fusi nella relazione.

Le informazioni comprendono una serie di attività, dai pareri alle consulenze prestate esclusivamente dai funzionari, e che oggettivamente non possono che essere prestate da loro, perché in questi casi il colloquio tra il funzionario e il cittadino non costituisce una prima fase istruttoria ma si esaurisce definitivamente con l'espressione o di una semplice informazione o di un parere. Ancora più chiaro è l'esempio se ci riferisce ai rapporti telefonici che si esauriscono con l'informazione fornita dal personale addetto al centralino.

Siccome il difensore civico non prende parte a questa attività e di essa egli non porta la responsabilità, mi sono posto il problema di come renderlo responsabile di parte (e ovviamente solo di parte) di quella attività; problema difficile perché non è oggettivamente

agevole individuare un criterio oggettivo e sicuro di selezione in un campo che per intero non appartiene alla competenza del difensore civico. D'altronde sarebbe ingiusto ignorare una buona parte del lavoro, il più impegnato e responsabile dei funzionari. La soluzione che ho adottato è stata quella di disporre che anche l'archiviazione delle "informazioni" deve essere sempre disposta dal difensore civico, previa ratifica, mentre le semplici informazioni di scarsa rilevanza, non soggette a ratifica, non sono registrate e quindi riferite nella relazione annuale. Non sono mancati casi in cui la prestazione non è stata ratificata, come in quello, assai rilevante, della cauzione richiesta dall'Hera di Ravenna ai cittadini che non disponessero di un conto corrente bancario, a garanzia del pagamento della tariffa sui rifiuti, ed è stata sostituita da una mia diversa decisione. Il calo del numero delle "informazioni" rispetto al 2003 credo che stia a testimoniare la capacità selettiva del criterio adottato: nel 2004 sono state registrate (e ratificate) 288 informazioni contro le 822 informazioni del 2003.

Parzialmente diverso è il criterio adottato per il Comune di Ravenna. Sono state ugualmente da me ratificate le informazioni fornite dai funzionari che si recano presso quel Comune una volta la settimana, secondo quando dispone la convenzione. Ma, beninteso a parte, distinti dai "dati" ufficiali, sono registrati anche tutti i contatti col pubblico avuti dall'impiegata addetta quotidianamente all'ufficio del difensore civico presso quel Comune, allo scopo di dare visibilità al suo specifico lavoro.

Devo aggiungere che, a decorrere dal 2005, è stato finalmente adottato un nuovo programma informatico, accantonando il vecchio programma DBASE IV in MS-DOS, gestito esclusivamente dal personale di segreteria. Al nuovo programma possiamo accedere direttamente, oltre al personale di segreteria, io e tutti i funzionari, i quali sono ora i responsabili dell'immissione dei dati relativi alle pratiche da ciascuno di essi curate e dei loro aggiornamenti. Io, dal canto mio, ho modo di verificare e all'occorrenza di modificare le schede, correggendo dati che ritengo non siano stati immessi regolarmente, e, all'atto del provvedimento di archiviazione della pratica, verifico definitivamente ciascuna scheda. A cominciare dalla prossima relazione, i dati avranno dunque una più che tranquillante base di affidabilità specialmente nella definizione dell'oggetto, nella individuazione dell'ente verso cui si svolge l'intervento, nella codificazione degli esiti, di cui ora non posso essere sicuro garante. A parte questi miglioramenti, che possono dare garanzia in ordine all'immissione dei dati, l'imputazione del programma informatico è ancora lo stesso di prima e ha bisogno di essere razionalizzato e aggiornato. Situazione, questa, che, tranne per i Comuni, convenzionati e non, mi induce a dare una sintetica

rappresentazione statistica, per grandi numeri e a non assumermi la responsabilità dei dettagli.

I dati statistici

Nel 2004 è stato eliminato tutto l'arretrato, giacché risultavano non archiviate alcune pratiche aperte sin dal 1999. La natura della difesa civica impone che la trattazione delle pratiche si concluda in tempi ragionevolmente brevi, tali da assicurare l'efficacia dell'intervento. La collaborazione delle amministrazioni è ovviamente indispensabile a questo fine, ma occorre anche l'impegno del mio ufficio nel tenere sotto più attento monitoraggio le pratiche in corso, grazie anche al nuovo programma informatico e al parziale riparo posto alle denunciate difficoltà. Segnalo perciò come dato disfunzionale (anche se giustificato dall'eccezionale situazione di emergenza) l'esistenza di 46 pratiche, aperte nel 2003, che non risultavano ancora archiviate al 31 dicembre 2004.

Tornando agli anni precedenti, al 31 dicembre 2004 sono state archiviate: 7 pratiche aperte nel 1999; 15 aperte nel 2000; 14 nel 2001 e 39 nel 2002.

Più significativi i dati del 2003 e, a maggior ragione, del 2004. Nel 2003 erano stati aperti 581 procedimenti e date 822 informazioni. Dei procedimenti residuati al 31 dicembre 2003, nel 2004 ne sono stati trattati e archiviati 191. Nel 2004 sono stati aperte 781 pratiche e ne sono state trattate 634: 346 procedimenti e 288 informazioni. Per un totale complessivo di 900 casi.

L'attività svolta

a) le vicende che hanno interessato i controlli

L'art. 16 della legge 15 maggio 1997, n. 127, come è noto, ha esteso la tutela non giurisdizionale del difensore civico regionale, fino all'istituzione del difensore civico nazionale, nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato, con le medesime funzioni di richieste, di proposta, di sollecitazione e di informazione che il rispettivo ordinamento regionale gli attribuisce nei confronti delle strutture regionali, limitatamente all'ambito territoriale di competenza del difensore civico regionale, con esclusione delle amministrazioni che operano nei settori della difesa, della sicurezza pubblica e della giustizia.

A questo nucleo, che si può definire proprio benché provvisorio di funzioni della difesa civica se ne sono aggiunte altre scarsamente attinenti con la difesa civica e in effetti non

praticate, quali, senza ricordarle tutte, il controllo eventuale previsto dal tuttora vigente art. 127 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL) e il controllo sostitutivo per omissione o ritardo di atti obbligatori da parte di enti locali previsti dall'art. 136 dello steso TUEL.

Soppressione dei controlli: a) del controllo eventuale

La soppressione dei controlli rappresenta la naturale evoluzione della legge Bassanini, che, per questo aspetto, aveva assunto carattere transitorio e ne preannunciava come sbocco finale, per l'appunto, la soppressione. Essa, infatti, ponendosi in questa prospettiva, ma considerando che ciò presupponeva la soppressione dell'art. 130 Cost., era orientata verso un drastico ridimensionamento dei controlli medesimi. Come è noto, erano stati mantenuti in vita quattro tipi di controlli: a) un controllo preventivo necessario; b) un controllo eventuale su iniziativa della giunta; c) un controllo eventuale su iniziativa dei consiglieri; e d) un controllo sostitutivo in caso di inerzia. Questo sistema di controlli è stato poi recepito dal testo unico delle leggi sull'ordinamento locale (Tuel, artt. 124 ss. e dalla legge regionale n. 3 del 1999, artt. 36 e ss.). L'organo competente ad esercitare il controllo eventuale su iniziativa di consiglieri era il difensore civico provinciale o comunale, se istituito, ovvero il comitato regionale di controllo. L'organo competente ad esercitare il controllo sostitutivo, regolato, dall'articolo 136, era invece il difensore civico regionale, se istituito, ovvero il comitato regionale di controllo. Il potere sostitutivo del difensore civico era stato mantenuto strettamente all'interno della previsione di cui all'originario comma 45 dell'art. 17 della legge Bassanini bis, poi trasfuso nell'art. 136 del Tuel e, diversamente da quanto previsto da altre regioni, non era stato esteso ad altri ambiti, tant'è che, con l'art. 16 della l. reg. n. 3 del 1999, era stato previsto e disciplinato un più esteso potere sostitutivo della regione "nei casi in cui vi sia una accertata e persistente inattività nell'esercizio di funzioni conferite e ciò sia lesivo di rilevanti interessi del sistema regionale e locale, nelle forme stabilite d'intesa nella conferenza regione-autonomie locali", non attribuito al difensore civico regionale, facendo naturalmente salva la competenza dello steso ai sensi del citato comma 45. Tale potere sostitutivo regionale, non spettante al difensore civico, è stato quindi disciplinato in forma aggiornata dall'art. 30 della l. reg. n. 6 del 2004.

La Regione Emilia-Romagna, a differenza di quanto stabilito da altre Regioni in materia di controllo sostitutivo, aveva quindi ispirato la sua legislazione alla stretta attuazione della finalità perseguita dalla legge Bassanini *bis*.

La riforma costituzionale del 2001 (l. cost. n. 3 del 2001), completando l'abbozzo della legge Bassanini, è intervenuta con due norme di notevole rilevanza per il sistema dei controlli poco prima decritto: l'art. 9, 2° comma ha abrogato l'art. 130 Cost. e l'art. 6 ha sostituito l'art. 120 Cost., introducendo una nuova disciplina dei controlli sostitutivi. L'abrogazione dell'art. 130 Cost. ha comportato la soppressione dei controlli sugli enti locali, ma non l'immediata estinzione dei comitati regionali di controllo, che, istituiti con legge regionale, necessitavano di una apposita legge che li sopprimesse. Quanto alla soppressione dei controlli non mancavano coloro i quali ritenevano, a mio avviso con maggiore fondamento, che l'abrogazione dell'art. 130 Cost. avesse solo privato la disciplina ordinaria dei controlli della copertura costituzionale assicurata dall'art. 130, per cui sarebbe stato necessario un intervento del legislatore ordinario (statale) per abrogare la disciplina dei controlli. A questa opinione avevo ritenuto di aderire nella relazione presentata l'anno scorso, senza potere tener conto della l. reg. n. 6 del 2004 (*Riforma del sistema amministrativo regionale e locale. Unione europea e relazioni internazionali. Innovazione e semplificazione. Rapporti con l'università*), promulgata e pubblicata, rispettivamente il 24 e 25 marzo 2004, pochi giorni prima della scadenza del termine per la presentazione della mia relazione al consiglio regionale. L'art. 6 di detta legge ha dichiarato cessato dalla data di entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001 il controllo preventivo di legittimità sugli atti degli enti locali e ha soppresso il comitato regionale di controllo dalla data di entrata in vigore della legge medesima. Ed è questa la situazione che, di diritto, vige nella regione Emilia – Romagna, adeguandosi alla pratica desuetudine già toccata a queste norme. Il fenomeno, tra desuetudine, irrilevanza e inefficacia, si estende ad altri ambiti, come cercherò di dire nel corso di questa relazione e dovrebbe indurre ad attente riflessioni sul ruolo del difensore civico.

Per completezza bisogna aggiungere che lo schema di decreto legislativo concernente l'individuazione delle funzioni fondamentali e adeguamento dell'ordinamento degli enti locali alle disposizioni della legge costituzionale 18 0ttobre 2001, n. 3, a norma dell'articolo 2 della legge 5 giugno 2003, n. 131, all'art. 17 prevede l'abrogazione degli articoli da 124 a 134 del Tuel, e cioè del sistema di controlli previsto da quel testo unico.

b) del controllo sostitutivo (e un caso di diniego ad esercitare tale controllo)

La citata l. reg. n. 6 del 2004 ha lasciato in vita il controllo sostitutivo da parte del difensore civico (almeno nel senso che non ha espressamente disposto, come per il controllo eventuale, che esso fosse cessato alla data di entrata in vigore della legge costituzionale

di riforma del titolo V). Ma la corte costituzionale, con sentenza n. 112 del 2004, ha risolto in senso negativo la questione della configurabilità, in capo al difensore civico regionale, di un potere d'intervento sostitutivo nei confronti degli enti locali. Questo principio è stato affermato in relazione alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della regione Marche n. 10 del 2002 (*Misure urgenti in materia di risparmio energetico e contenimento dell'inquinamento luminoso*), il quale prevede che il difensore civico regionale, decorso inutilmente il termine assegnato ai comuni che abbiano omesso o ritardato di adottare gli atti obbligatori previsti dalla detta legge, sentito l'ente inadempiente, nomina un commissario *ad acta* che provvede in via sostitutiva; ed è stato ribadito con la successiva sentenza n. 173, con la quale la corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, 1° comma (limitatamente alla parte che sostituisce l'art. 3, 1° comma) della legge della regione Toscana n. 35 del 2002, nella parte in cui disciplina l'esercizio, ad opera del difensore civico regionale e, in caso di vacanza dell'ufficio, ad opera del presidente della giunta regionale, dei poteri sostitutivi ad esso attribuiti da leggi statali o regionali.

Il percorso argomentativo della corte costituzionale si collega ad alcune sue recenti sentenze (nn. 43, 69, 70, 71, 72 e 73 del 2004) relative alla configurazione del potere sostitutivo previsto dal secondo comma dell'art. 120 Cost., con le quali la corte costituzionale ha affermato che le regioni hanno il potere di sostituirsi agli enti locali, benché l'art. 120, 2° comma Cost. non lo preveda, purché, in continuità con la giurisprudenza pregressa, vengano rispettate alcune condizioni, tra cui quella che vuole che l'esercizio del potere sostitutivo deve essere affidato a un organo di governo della regione o deve comunque svolgersi sulla base di una decisione di questo, stante l'attitudine dell'intervento a incidere sull'autonomia costituzionale dell'ente sostituito.

Le declaratorie d'incostituzionalità rese nei confronti delle citate disposizioni di legge marchigiana e toscana si basano sul constatato difetto di questa condizione, dovendosi escludere che il difensore civico sia annoverabile tra gli «organi di governo».

Detto in termini più semplici, la corte costituzionale ha ritenuto che l'autonomia degli enti locali è garantita se il potere sostitutivo per l'omesso compimento dei loro atti è esercitato da un organo di governo della regione e tale non è il difensore civico. La logica di questa tesi non trova unanime consenso, essendosi chiesto da alcuni se, all'opposto, l'autonomia di tali enti non è meglio garantita se ad esercitarla sia il difensore civico, cioè da un organo non politico e indipendente.

Questa *ratio decidendi*, benché costruita nell'ambito delle due regioni interessate, si estende ad un buon numero di disposizioni statali e regionali, in particolare si estende all'art. 136 del Tuel. Altre regioni e, tra queste, ovviamente, Marche e Toscana, hanno esteso i poteri di controllo sostitutivo del difensore civico anche all'interno del proprio ordinamento.

Le citate decisioni della corte costituzionale pongono il problema se la declaratoria d'incostituzionalità si estende anche a tali altre disposizioni. Risulterebbe che difensori civici non direttamente toccati dalle norme regionali dichiarate incostituzionali continuino a nominare commissari *ad acta* per il compimento di atti degli enti locali anche in applicazione del citato art. 136 del Tuel. Io non concordo con questa linea, perché mi pare difficile negare che nel caso in esame sia ravvisabile quella incompatibilità diretta dell'art. 136 Tuel con l'autonomia riconosciuta agli enti locali dalla Costituzione, secondo l'interpretazione data dalla corte costituzionale, tale da comportarne l'incostituzionalità, in conformità all'opinione prevalente in dottrina e ai principi affermati dalla corte costituzionale in particolare con le sentenze nn. 1/1956 e 84/1996.

In base a tali considerazioni, a prescindere dal merito della questione che mi era stata posta, ho ritenuto di non poter prendere in considerazione la richiesta dei consiglieri del gruppo AN el Comune di Reggio Emilia di provvedere in via sostitutiva, stante l'asserita inerzia del sindaco, che non avrebbe provveduto, ai sensi dell'art. 50, comma 9, del Tuel a nominare entro 50 giorni dall'insediamento i vertici di enti, aziende e istituzioni.

b) L'attività svolta ai sensi dell'art. 16 della legge 15 maggio 1997, n. 127.

Come accennato, questa attività è stata esercitata, a livello sovraregionale, anche in ambiti istituzionali non propri del difensore civico. A livello sub-regionale è stata pure esercitata nei confronti di enti locali non convenzionati con l'ufficio di presidenza.

La risposta dei soggetti verso cui ho indirizzato i miei interventi è stata sostanzialmente positiva.

Risalta quindi come sorprendentemente negativa, soprattutto per il modo in cui si è espressa, la risposta dell'agenzia per il demanio di Bologna, che ha rifiutato di fornirmi le informazioni e i chiarimenti richiesti con l'infondata motivazione che gli enti pubblici economici non sono tenuti a collaborare col difensore civico. Dopo alcuni solleciti ricevetti una telefonata da un funzionario dell'agenzia per spiegarmi una situazione di grave difficoltà operativa dovuta a carenza di personale e assicurarmi che mi avrebbero risposto

a fine anno. Acconsentii a questa richiesta. Ma un paio di mesi dopo telefonò un altro funzionario per troncare il rapporto con la riferita motivazione che gli enti pubblici economici non sono soggetti ad azioni di difesa civica.

Per il resto, di tutta l'attività svolta, cui accennerò sinteticamente per titoli e indicativamente, mi sembra di dover segnalare il problema della ripetizione dell'indebito pensionistico e della determinazione dell'ISE e ISEE.

Indebito pensionistico

Più volte è stato posto il problema della eccessiva lunghezza dei tempi per la determinazione definitiva del trattamento di pensione e, ancora più, per il contestuale avvio, in molti casi, del procedimento di recupero delle somme in più corrisposte col trattamento provvisorio (ripetizione dell'indebito pensionistico). Dato il tempo lasciato decorrere l'indebito di cui si chiede la ripetizione talvolta assomma a cifre molto significative. Sono situazioni che in alcuni casi possono essere determinate da comportamenti non corretti delle amministrazioni previdenziali per i loro ritardi o cattiva applicazione delle norme, ma, anche quando non si configurano casi di mala amministrazione, determinano crisi economiche nelle famiglie dei pensionati e diffondono risentimento nei confronti della pubblica amministrazione.

Ho sottoposto all'attenzione degli enti previdenziali interessati che la ripetizione d'indebito oggettivo in materia pensionistica non può essere esaminata e risolta soltanto da un punto di vista civilistico, occorrendo tenere conto, da un lato, della legislazione speciale che regola l'indebito pensionistico in vario modo, generalmente favorevole al pensionato, disponendo in quali casi e limiti si fa luogo alla ripetizione dell'indebito (disposizioni che hanno dato luogo alla proposizione da parte dei giudici di diverse questioni di legittimità costituzionale) e, d'altro lato, occorre tenere conto della giurisprudenza della Corte dei conti sull'indebito pensionistico medesimo.

Da questo punto di vista un elemento non trascurabile è il notevole lasso di tempo che trascorre per la determinazione della pensione definitiva. E non si può mancare di considerare che l'atto di liquidazione provvisoria della pensione è in sé atto definitivo, come il provvedimento di liquidazione definitiva: il primo di provvisorio ha soltanto il contenuto. Si tratta, in sostanza, di un pagamento immediato della pensione sulla base dei soli elementi di computo certi alla data del collocamento a riposo, e perciò

tendenzialmente variabile in relazione all'incidenza nella determinazione della pensione finale di eventuali futuri provvedimenti amministrativi, il cui *iter* procedimenatale, al momento del collocamento a pensione, non è ancora giunto a conclusione ovvero non è ancora iniziato. La previsione del successivo conguaglio è, dunque, legata alle sole modificazioni del trattamento pensionistico inerenti alla valutazione di elementi di computo originariamente incerti o sopravvenuti, e non è affatto diretta a concedere alla pubblica amministrazione una generale possibilità di rimediare agli errori commessi indipendentemente dalle conseguenze che tali errori abbiano sugli interessi primari del pensionato. Ne consegue che la pubblica amministrazione non ha un illimitato potere di recuperare l'indebito.

Non ignoro, peraltro, che le Sezioni riunite della Corte dei conti, in fattispecie di conguaglio scaturito fra pensione provvisoria e trattamento definitivo, ha ammesso la ripetibilità anche in casi in cui "sia decorso un notevole lasso di tempo" in regime di provvisorietà. Ma neppure ignoro che non mancano decisioni di segno diverso e, forse, più che a un contrasto sui principi, bisognerebbe pensare, almeno in certi casi, come influente sulle decisioni, al peso delle diverse circostanze. Il giudice, essendo pacifica la natura indebita della somma pagata, si preoccupa talvolta, in questi casi, di accertare se sia fondata la domanda di restituzione per la somma richiesta dall'ente previdenziale e, ravvisando nella fattispecie una vicenda particolare e singolare (il lungo tempo trascorso e la mancata percezione dell'errore non solo da parte del pensionato, ma, per molti anni, dalla stessa amministrazione liquidatrice), ritiene che si sia così determinata una situazione di stabilità idonea a giustificare il ragionevole affidamento del pensionato sulla correttezza della pensione erogata. I giudici che così hanno ragionato hanno quindi sentenziato la restituzione delle somme recuperate dall'ente, maggiorate da interessi legali e rivalutazione monetaria.

I miei interventi non hanno avuto esito positivo, come peraltro c'era da aspettarsi, ma hanno riscosso l'apprezzamento degli interessati per l'interessamento e non hanno lasciato indifferenti i dirigenti degli enti. Il direttore di una sede provinciale Inpdap s'è premurato di comunicarmi che riteneva assolutamente condivisibili in linea di principio le mie osservazioni e mi ha fatto presente le condizioni in cui operano gli enti, concludendo che l'unica strada percorribile dal pensionato per evitare la ripetizione dell'indebito è ancora quella del ricorso, stante anche l'indirizzo giurisprudenziale in materia diviso su posizioni opposte. Questo direttore mi ha riferito che l'Inpdap, per la materia pensionistica statale, agisce in qualità di mero esecutore secondario di spesa ed è tenuto ad applicare,

trattandosi di atti esecutivi, i decreti relativi a pensione emanati dalle varie amministrazioni di appartenenza e non gli è dato di entrare nel merito di quanto da esse disposto. Inoltre, in quanto ente pubblico non economico, soggetto al controllo della Corte dei conti, è comunque tenuto al recupero dei propri crediti erariali (a questo proposito sarebbero state emanate disposizioni univoche dagli organi centrali dell'istituto).

La soluzione del problema, che non deve essere sottovalutato può trovare dunque soluzione in una riforma del sistema.

Determinazione ISE e ISEE

In riferimento alla valutazione della situazione reddituale ai fini della partecipazione alla spesa dell'utente per le attività socio-assistenziali, ai sensi di quanto stabilito dal d. legislativo n. 109/1998 e successive modifiche e integrazioni si pongono problemi che sembrano richiedere una riconsiderazione della normativa. La questione è esaminata in seguito, in sede di esposizione di difesa civica nei dell'azione confronti delle amministrazioni regionali, e a tale esposizione rinvio.

Altri casi

Per quanto concerne rimanenti interventi, restando in campo pensionistico, sono stati trattati reclami o fornite informazioni in merito a ritardi nella determinazione della pensione definitiva, ad assegni alimentari erogati dall'INPDAP, a trattenute da ratei di pensione, a ricongiungimenti pensionistici, a rimborsi contributi volontari INPS, alla liquidazione quota INPS spettante agli eredi, a mancata esecuzione sentenza su INPS, a ricostituzione di pensione per maternità, al diniego dell'INPS di pagare interessi su indebite trattenute, al riconoscimento di pensione di reversibilità, a iscrizione a ruolo INPS per contributi commercio, ecc.

Sono stati inoltre trattati reclami o forniti chiarimenti e informazioni in merito, tra l'altro, alla contestazione di fatture telefoniche, a danni causati dall'interruzione di linea telefonica, al riconoscimento della cittadinanza italiana, al mancato rilascio di patente di guida, all'attribuzione della qualifica di guardia giurata, all'assunzione al lavoro di extracomunitari, all'autorizzazione all'acquisto di arma da caccia, al risarcimento danni per il distacco di linea telefonica, all'auto-giustificazione delle assenze di alunni maggiorenni, alla riscossione di vaglia postali, alla disdetta di abbonamento RAI-TV, all'abilitazione per conducente di taxi, alla formazione di graduatorie all'impiego, ad infortunio professionale in *itinere*, all'installazione di barriere antirumore lungo la rete ferroviaria, a black out elettrico,

a comportamento non corretto di impiegato postale, a rinnovo del permesso di soggiorno, al rilascio di duplicato patente, a contestazione bolletta Enel alterata a causa di incrostazione calcarea, a denegato rimborso supplemento Eurostar, a rimborso abbonamento mensile Trenitalia, al servizio auto al seguito, ad accertamento sanitario per esenzione leva, alla pulizia argine linea ferroviaria, a disdetta contratto Wind, a cure odontoiatriche (intervento presso l'Ordine dei medici), a borsa di studio da amministrazione penitenziaria ministero giustizia, a soppressione Eurostar linea Milano-Pescara.

b) L'attività svolta in ambito regionale

Gestione del diritto allo studio universitario

Mi preme in modo particolare sottoporre al Consiglio regionale la questione che passo subito ad esporre.

Si tratta dell'intervento esercitato (ma farei meglio a dire dell'intervento che ho tentato di esercitare) in merito alla revoca, adottata dal direttore di un'azienda regionale per il diritto allo studio (Arstud di Bologna), di benefici concessi per l'anno accademico 2003-2004 e per la contestuale richiesta di restituire entro un breve termine i contributi erogati (1914,70 euro), perché lo studente reclamante M.M. si era iscritto al corso universitario oltre il termine stabilito dal bando.

Il mancato rispetto del termine e il carattere perentorio del termine stesso sono incontestabili. Lo studente non aveva rispettato una clausola del bando e, tuttavia, la sola visione delle date in cui il provvedimento di revoca era stato adottato e consegnato all'interessato e della rilevante entità della cifra chiesta in restituzione lasciavano trasparire una gestione delle borse di studio caratterizzata da comportamenti ritardati o irregolarmente compiuti, dei quali solo lo studente veniva chiamato a pagarne le conseguenze. Ritenni pertanto necessario intervenire a tutela di un diretto interesse dello studente in riferimento a comportamenti ritardati o comunque irregolarmente compiuti da parte di servizi e uffici dell'azienda (art. 2, c. 1, l.r. 25 del 2003).

Il comportamento dell'amministrazione, a questo punto, meritava di essere indagato alla luce del seguente fatto: allo studente M.M., nonostante la sua irregolare iscrizione in graduatoria, erano stati erogati 1914,70 euro, che egli aveva speso per le normali esigenze della vita e dello studio. Dopo di che, con enorme ritardo, gli erano stati revocati i benefici ricevuti e gli era stata intimata la sollecita restituzione di una somma ragguardevole, di cui lo studente non aveva l'immediata disponibilità e che gli era difficile