ATTI PARLAMENTARI

XIV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **CXXVIII**
n. **4/15**

RELAZIONE

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

(Anno 2004)

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

Presentata dal difensore civico della Regione Emilia-Romagna

Trasmessa alla Presidenza il 17 marzo 2005

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

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

procurarsi. Si aggiunga che in base a una convenzione tra azienda e università – in palese violazione dell'art. 34 della Costituzione in quanto introduce una irragionevole limitazione al diritto allo studio, nonché in violazione di fondamentali diritti individuali - la conclusione degli studi è subordinata al soddisfacimento di presunti diritti di credito. Era dunque evidente che lo studente stava subendo un danno ingiusto, a prima vista almeno in senso sostanziale. Si concorre ai benefici previsti per il diritto allo studio e si può essere o non essere ammessi a beneficiarne. Ma essere ammessi, ricevere i benefici, utilizzarli e doverli poi restituire è ben altro, è un danno grave, che si subisce per colpa dei ritardi e delle inefficienze dei servizi e uffici competenti, quindi un danno ingiusto. Se poi questi soldi, a causa dei notevoli ritardi con cui vengono eseguiti gli accertamenti, non sono utilizzati per rendere effettivo il diritto allo studio a favore di altri studenti, ma finiscono per costituire un risparmio per l'azienda, allora si produce un *vulnus* al principio costituzionale sancito dall'art. 34 Cost., si ha un fallimento del progetto costituzionale che vuole rendere effettivo il diritto allo studio, assicurando ai capaci e meritevoli il diritto di raggiungere i gradi più elevati degli studi, anche se privi di mezzi.

Per dare l'idea della grave patologia delle procedure adottate per la gestione del diritto allo studio nell'azienda basti rilevare che sono state revocate 39+273 posizioni, per un ammontare complessivo di 361.895,74 euro. E' il dato che ricavo dalla determinazione del direttore generale della stessa azienda del 29.7.2004, da cui deduco che soltanto in tale data l'azienda si accorge di aver erogato 361.895,75 euro a concorrenti non in possesso dei requisiti di legge. E' facile dedurre che gli accertamenti vengono eseguiti con notevoli e ingiustificati ritardi, con conseguenze gravissime a carico degli stessi studenti e in particolare della gestione dei benefici per il diritto allo studio, essendo probabile che poi sia mancato il tempo per convertire tale ingente somma a favore di studenti in regola.

I dati relativi all'iscrizione sono agli atti degli uffici dal 1° gennaio 2004, quelli relativi al merito dall'agosto 2003, quelli relativi al reddito, infine, risultano prima del 31 dicembre 2003 da autocertificazioni contestuali alle domande per la concessione dei benefici. Il procedimento, con la temporizzazione delle sue varie fasi, è minutamente descritto nelle *Norme Generali del bando di concorso*, ma i tempi previsti per effettuare gli accertamenti risultano lungamente disattesi senza alcuna ragione, tanto più che ho potuto accertare che gli accertamenti in altre sedi universitarie, tra cui quella di Roma, vengono compiuti in tempi strettissimi.

Sulla base di queste considerazioni di fondo e di una larga serie di considerazioni giuridiche esposte al direttore dell'azienda – e non potendo esercitare più estesi e

penetranti poteri di indagine sulla gestione del procedimento amministrativo - chiedevo di riesaminare e rivedere il provvedimento. Ricevetti una risposta del tutto elusiva, che non prendeva in considerazione una sola delle mie osservazioni e si limitava a ripetere che la revoca era stata disposta a causa della tardiva iscrizione, per cui dovetti replicare in altri termini e altra forma, aggiungendo ulteriori considerazioni.

Considerando, d'altra parte, che la difesa civica deve aver riguardo soprattutto all'attività amministrativa piuttosto che al singolo atto – anche se la vigente normativa preclude al difensore civico o gli crea difficoltà nel procedere in questa direzione -, indirizzai le mie considerazioni, per conoscenza, all'assessore regionale alla scuola, formazione professionale, università, lavoro e pari opportunità, al presidente dell'azienda regionale, al magnifico rettore dell'università di riferimento e al garante dello studente, perché fossero informati della criticabile gestione del procedimento amministrativo e valutassero l'opportunità di adottare i provvedimenti che fossero stati ritenuti necessari ed opportuni per garantire una gestione amministrativa più efficiente. Con discrezione avevo rappresentato l'esigenza che le varie fasi del procedimento fossero definite più precisamente con determinazione di termini e di responsabilità.

Sulla mia replica al direttore dell'azienda è intervenuto il presidente dell'azienda per chiudermi la porta in faccia. Mi comunicava, infatti, che aveva chiesto al direttore di non rispondere alla mia seconda lettera, perché la questione era già stata trattata e definita in sede tecnica con la prima risposta. Ma poi tornava egli stesso sui presunti esaustivi aspetti tecnici, e cioè sull'unico motivo della tardiva iscrizione, che, come è evidente, è un aspetto del tutto irrilevante ai fini della valutazione della questione. Il presidente dell'azienda si è dunque inserito, in violazione del principio di separazione e autonomia dell'amministrazione, in un intervento del difensore civico nei confronti del direttore dell'azienda, del funzionario che è l'unico ed esclusivo responsabile del provvedimento oggetto di difesa civica e ha "chiesto" al direttore di non dare più corso al mio intervento. Se la difesa civica è una "magistratura di persuasione", io ero ancora impegnato a "persuadere" e, a questo scopo, a chiarire, a meglio argomentare e a stabilire un proficuo colloquio col direttore dell'azienda, ma il mio impegno è stato stroncato dal presidente dell'azienda.

Preso atto di quest'inaccettabile comportamento, disposi l'archiviazione del fascicolo e mi riservai di riferire all'ufficio di presidenza del consiglio regionale, in sede di relazione annuale, dando il risalto che la rilevanza e la gravità della questione meritano.

Il problema giuridico non verte sulla tardiva iscrizione: senza dubbio lo studente non avrebbe dovuto essere incluso nella graduatoria finale. Ma si da il caso che una formale graduatoria finale non è stata approvata e che allo studente siano state pagate rate della borsa di studio. Il problema concerne la gestione del diritto allo studio, rispetto alla quale il caso dello studente M.M. è un sintomo di una generale inefficienza, non un fatto su cui intervenire con un provvedimento di autotutela, il quale – ove ne ricorrevano le condizioni, che, secondo me, non ricorrevano – avrebbe dovuto colpire il provvedimento di concessione dei ratei della borsa di studio.

Messo a fuoco il problema, avevo fatto presente quali circostanze avevano determinato la tardiva iscrizione, chiarendo peraltro che tali circostanze non giustificavano il ritardo nell'iscrizione, benché anche di esse bisognava tenere debito conto, in un contesto di più ampie considerazioni, al momento dell'adozione del provvedimento di revoca. Lo studente di cui si tratta è un extracomunitario sordomuto e non ha una buona conoscenza della lingua italiana; la tardiva iscrizione è dovuta a un equivoco comunicativo dovuto a tali handicap e al cambio di procedura per concorrere all'assegnazione delle borse di studio; nelle poche decine di giorni di ritardo della sua iscrizione ha sostenuto quattro esami con buon profitto.

La revoca concludeva un procedimento preordinato allo svolgimento di un'attività amministrativa, che avrebbe dovuto tendere a soddisfare in pieno il principio di buon andamento della pubblica amministrazione stabilito dall'art. 97 Cost., e in particolare, per quanto riguarda il diritto agli studi universitari, a rendere effettivo tale diritto con borse di studio, assegni alle famiglie e altri assegni (art. 34 Cost. e relative leggi statali e regionale d'attuazione). Per rendere effettivo il diritto occorre svolgere *ordinatamente, correttamente e nei tempi dovuti* le varie fasi del procedimento amministrativo. Nel caso in questione, la gestione non corretta del procedimento amministrativo ha compromesso l'effettività del diritto e tuttavia le conseguenze si sono scaricate solo sullo studente. Non sorge il dubbio che ci sia qualcosa da rivedere nell'andamento dell'attività amministrativa? Che la revisione di 312 posizioni per circa 362.000 euro sia un segnale allarmante?

Com'è noto la legge 2 dicembre 1991, n. 390 (*Norme sul diritto agli studi universitari*) prevede che Stato, regioni e università, nell'ambito delle proprie competenze, attuino interventi per favorire il diritto agli studi universitari. In particolare, allo stato spettano l'indirizzo, il coordinamento e la programmazione degli interventi in materia; le regioni attivano gli interventi volti a rimuovere gli ostacoli d'ordine economico e sociale per la

concreta realizzazione del diritto e le università organizzano i propri servizi in modo da rendere effettivo e proficuo lo studio universitario (art. 3).

La Regione Emilia-Romagna ha disciplinato il diritto allo studio universitario con legge n. 50 del 24 dicembre 1996, che prevede interventi rivolti alla generalità degli studenti e servizi attribuibili per concorso e sovvenzioni straordinarie. Possono partecipare al concorso gli studenti che abbiano i requisiti previsti dall'apposito bando (art. 10, comma 3).

L'iscrizione a un corso universitario è ovviamente condizione per la concessione dei benefici previsti (lapalissianamente: chi non è iscritto non ha diritto) ed è prescritto dal bando che l'iscrizione debba (doveva) essere effettuata entro il 31. 12. 2003, esclusivamente allo scopo di accedere ai benefici previsti, giacché dopo l'iscrizione, per così dire, normale può essere effettuata anche dopo tale termine, salvo a pagare un diritto di mora.

Le Norme generali dei bandi di concorso per l'anno accademico 2003/2004 delineano un procedimento per la concessione e l'erogazione delle borse di studio e degli altri benefici previsti, che si suddivide in quattro fasi, delle quali le prime devono (dovevano) svolgersi entro il 31 dicembre 2003.

1) Presentazione delle domande e relativi termini di scadenza (paragrafo 8.1).

2) Formazione e pubblicazione delle graduatorie provvisorie e predefinitive (paragrafo 9.1). Tra la formazione e pubblicazione delle graduatorie provvisorie e la formazione e pubblicazione delle graduatorie predefinitive si inserisce un sub-procedimento contenzioso: contro le graduatorie provvisorie possono essere presentati ricorsi entro venti giorni dalla pubblicazione. Entro il 31 dicembre 2003 gli studenti interessati, come già detto, si sarebbero dovuti iscrivere al proprio corso (paragrafo 7).

3) Accertamento dei requisiti di merito ed economici e della regolarità delle iscrizioni.

4) Formazione delle graduatorie definitive (nota 28 al paragrafo 9.1, secondo cui le graduatorie definitive sono elaborate successivamente agli accertamenti sui requisiti di merito e sulla regolarità delle iscrizioni).

Non sono previsti i termini entro i quali si sarebbero dovute concludere queste due ultime fasi. Sottolineo questa omissione: non appena il procedimento viene a interessare la discrezionalità dell'amministrazione lo scenario muta: niente termini e niente responsabilità.

Ho accertato che gli studenti idonei hanno avuto comunicazione, entro il 31 dicembre 2003, della concessione dei benefici, a condizione che dagli accertamenti fossero risultati confermati i requisiti di reddito ed economici autocertificati e l'iscrizione e sono stati

avvertiti che i controlli sui requisiti di merito e sull'iscrizione sarebbero stati effettuati dall'Università e quelli sui dati economici dall'azienda.

Il paragrafo 11 delle citate *Norme generali* prevede come l'azienda paga la borsa di studio e i contributi, ma non prevede quando paga.

I troppi silenzi nella definizione del procedimento ampliano la sfera della discrezionalità dell'amministrazione e favoriscono comportamenti omissivi e arbitrari. Anche se, in base al principio di buon andamento della pubblica amministrazione, deve ritenersi che le suddette due ultime fasi (accertamento dei requisiti di merito ed economici e della regolarità dell'iscrizione) devono concludersi entro **termini ragionevoli** per consentire l'efficiente e ordinata erogazione dei benefici, in condizioni di certezza e di efficienza e, quindi, quando tutti gli accertamenti sono stati compiuti, salvi, per la ragione che dirò tra poco, gli accertamenti aggiuntivi al campione concernenti il reddito. Un conto, infatti, è non ricevere sussidi, altro riceverli, usufruirne e doverli poi restituire, peraltro, in tempi brevi. Se questo è il risultato dell'attività amministrativa, vuol dire che c'è qualcosa che non va. Significativamente il quarto comma del paragrafo 12 del bando stabilisce che i controlli sui dati economici sono effettuati con metodologia a campione che interessa almeno il 20% degli idonei, pur non escludendo che in tempi successivi si proceda fino ad effettuare il controllo su tutti gli idonei. Il senso di questa disposizione è chiarissimo: il controllo precede la formazione delle graduatorie definitive e, per consentire il sollecito compimento di queste due operazioni ed erogare i benefici previsti in tempi utili, è consentito un controllo a campione sulle condizioni economiche, in quanto trattasi del controllo che presenta maggiori difficoltà di attuazione, senza escludere che il controllo possa essere effettuato successivamente (e cioè successivamente alla formazione e pubblicazione delle graduatorie definitive e all'erogazione dei benefici, con eventuali conseguenze aventi carattere sanzionatorio, il che è ben giustificato giacché verrebbero a colpire dichiarazioni non veritiere se non false).

Ne consegue che, ad eccezione del controllo sui dati economici, i controlli sui requisiti di merito e sull'iscrizione devono essere effettuati **prima** della formazione e pubblicazione delle graduatorie definitive e dell'erogazione dei benefici, tenuto anche conto che le moderne tecnologie favoriscono e rendono veloce l'effettuazione di tali controlli. Un controllo tardivo sarebbe in contrasto col principio di buon andamento della pubblica amministrazione, perché i ritardi e le irregolarità dell'attività amministrativa non possono e non devono ritorcersi a danno dei diritti costituzionalmente riconosciuti degli studenti. Il procedimento è la forma del provvedimento amministrativo - che fa registrare nel campo

della legislazione amministrativa un significativo progresso perché l'attività amministrativa sia efficace, efficiente e si svolga in condizioni di massima trasparenza - e deve svolgersi correttamente e in modo ordinato, altrimenti si risolve in una violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

Nel caso specifico la tardiva iscrizione è stata accertata ("recepita" dice ambiguamente il provvedimento) dal direttore dell'azienda regionale con determinazione n. 73 del 23 luglio 2004 (sette mesi dopo la scadenza del termine!) e comunicata all'interessato con nota n. 18372 del 9 settembre successivo (due mesi per spedire il provvedimento!), ben dopo l'erogazione dei benefici. Le graduatorie definitive non risultano approvate. Si tratta, quindi, di un provvedimento di autotutela, che richiede non solo l'esistenza di un errore (in questo caso: un errore dell'amministrazione, che non ha effettuato controlli regolari e tempestivi), ma anche (e soprattutto) nell'esigenza di tutelare una ragione di pubblico interesse. Tutto all'opposto, nel caso specifico, a parte il danno causato allo studente in particolare stato di difficoltà, ciò che viene offeso è l'interesse pubblico, costituzionalmente garantito, di rendere effettivo il diritto allo studio con assegni ed altre provvidenze, che consentano ai capaci e ai meritevoli, anche se privi di mezzi, di raggiungere i gradi più alti degli studi (art. 34 Cost. cit.). Il diritto allo studio non è un quiz televisivo, che dispensa premi ai fortunati, giustamente negati a coloro che danno la risposta dopo il suono del gong, facendo risparmiare soldi all'azienda.

Compartecipazione dei familiari alle spese di assistenza sociale. dd lg 109/1998 e 130/2000

La questione può essere ricondotta al quesito se gli enti erogatori di servizi di assistenza sociale a oggetti anziani o portatori di handicap siano tenuti o meno a sostituirsi a chi versa in stato di bisogno e non è in grado di provvedere al proprio mantenimento. Prevale pressoché incontrastata sia in dottrina sia in giurisprudenza la tesi negativa, alla quale ritengo di aderire sul piano giuridico. Parrebbe, peraltro, che a questa tesi non si atterrebbero gli enti locali della regione (e di altre regioni).

E' stato in primo luogo affermato che i decreti legislativi 109/1998 e 130/2000 non farebbero altro che confermare la disciplina civilistica in materia di alimenti, visti gli abusi perpetrati dagli enti erogatori. Sussiste, peraltro, un elemento di ambiguità nel decreto 130, là dove si precisa (art. 2, comma 1) che la valutazione della situazione economica del richiedente è determinata "*con riferimento alle informazioni relative al nucleo familiare di appartenenza*". Ma è agevole sostenere che la valutazione estesa ai familiari deve

necessariamente coordinarsi con il principio sopra indicato, che è enunciato in modo esplicito, per cui deve ritenersi che se gli alimenti non venissero richiesti dall'assistito o i parenti tenuti a corrisponderli non li versassero spontaneamente, nel caso che l'assistito non li richiedesse l'ente erogatore non potrebbe fare altro che riferirsi alle sole condizioni economiche dell'assistito, nei confronti del quale potrebbe agire anche esecutivamente ove avesse propri redditi magari cospicui. Peraltro, la Cassazione, con qualche pronuncia (ad es. Cass. 16 marzo 2001, n. 3822) ha riportato inopinatamente in vita, dopo un lungo letargo, la legge 3 dicembre 1931, n. 1580 recante norme per la rivalsa delle spese di spedalità e manicomiali, che si reputava fosse stata implicitamente abrogata dalle legge 180/1978 sulla chiusura dei manicomi e dalla legge 833/1978 istitutiva del servizio sanitario nazionale. Comunque, se tale legge non si considerasse abrogata già anteriormente, essa deve ritenersi abrogata dal decreto 109, in base al principio generale per cui la legge posteriore abroga quella anteriore. Infatti la rivalsa non potrebbe riguardare le prestazioni strettamente cliniche e sanitarie, ma solo quelle c.d. alberghiere di permanenza e soggiorno nella struttura, ma queste si inquadrerebbero sostanzialmente in quelle assistenziali di cui alla legge 328/2000 e rientrerebbero, pertanto, nella previsione del decreto 109. Altro aspetto del problema concerne il combinato disposto dell'art. 25 della legge 328/2000 e dell'art. 1, ultimo comma novellato, del decreto 109, secondo cui per le prestazioni sociali fornite ai soggetti con handicap grave e agli ultrasessantacinquenni non autosufficienti si deve far riferimento esclusivamente alla loro situazione economica personale (redditi e beni). Orbene, gli enti erogatori avrebbero eccepito che questo disposto non sarebbe operativo in quanto l'art. 3, comma 2 *ter* del decreto 109 precisa, quanto alle prestazioni sociali agevolate, erogate a domicilio o in ambiente residenziale, a ciclio diurno o continuativo, rivolte ai suddetti soggetti, che le disposizioni del decreto stesso si applicano nei limiti stabiliti da altro decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri; e si aggiunge che tale decreto non è mai stato emanato (e non risulta ancora emanato), per cui, fino alla emanazione di esso, non sarebbe operante il principio di esclusione della possibilità, per gli enti erogatori, di richiedere il pagamento delle rette ai parenti del ricoverato. Ma anche in questo si sostiene agevolmente che si tratta di un'interpretazione assolutamente infondata. Già prima dell'intervento legislativo tale possibilità era esclusa dalla logica emergente dalla disciplina degli alimenti nel codice civile; il decreto 109 non ha fatto altro che dare una sua corretta interpretazione di una normativa precedente, non ha aggiunto nulla di nuovo e dunque non

vi è certo bisogno di un ulteriore decreto per precisare e specificare un principio già di per sé del tutto chiaro e senza ambiguità.

Questa ricostruzione della disciplina legislativa si scontra con l'orientamento del tutto opposto degli enti erogatori e ha provocato diversi interventi. Anche se talvolta la posizione degli enti erogatori è stata sostenuta con argomenti del tutto risibili, ritengo che il conflitto chiama in causa due valori, rendendone difficile la loro conciliazione: il rispetto del principio di legalità e il rispetto del principio di solidarietà.

I difensori civici regionali, per quanto concerne gli interventi posti in essere e di cui sono a conoscenza, hanno sostanzialmente assunto la tutela del principio di legalità, ma non hanno potuto mettere in atto azioni qualificabili come interventi di difesa civica regionale in senso proprio, non avendone la competenza, che appartiene ai difensori civici comunali. Si sono quindi mossi in due direzioni: tentando di sensibilizzare, da una parte, l'interessamento di livelli di governo aventi potere normativo o, dall'altra parte, di agenzie di pressione ovvero esercitando direttamente, in un certo qual modo, una forma di pressione, ad esempio promuovendo un censimento tra i Comuni della regione per conoscere il loro comportamento. Sono a conoscenza che, in un caso, avendone la competenza, è stato avviato un procedimento per esercitare un provvedimento di intervento sostitutivo, ma ora, come è noto, i difensori civici non possono più esercitare tale potere, dichiarato illegittimo dalla corte costituzionale con sentenza n. 112 del 2004.

Un altro difensore civico, rilevando le intime contraddizioni del sistema, le ha segnalate al Parlamento, ritenendo che esse richiedano necessariamente un intervento legislativo nazionale. A questa linea mi adeguo con questa relazione .

Questo ufficio s'era pure indirizzato nella direzione di suscitare l'interessamento del servizio sociale regionale, col quale si sono avuti alcuni incontri, senza esito, ma di ciò mi rendo ben conto. I funzionari regionali hanno fatto presente che la Regione non avrebbe un potere di iniziativa (sul che concordo), stante nel caso in questione la competenza degli enti locali. Semmai, a loro avviso, una parziale soluzione poteva essere data dalla previsione del fondo sociale europeo ex art. 46 lr 12.03.2003, n. 2, ma per la concreta applicazione si sarebbe dovuta attendere la direttiva del Consiglio regionale ex art. 49 l. citata. Anche se nutro sfiducia sulla praticabilità di questa soluzione, mi permetto di richiamare l'attenzione della nuova legislatura.

Diritto di accesso

Numerose sono le richieste relative al *diritto di accesso* nei confronti di amministrazioni d'ogni livello (statale, regionale e locale), che però non danno luogo al ricorso formale previsto dall'art. 25 della legge sul procedimento amministrativo, ma, per essere generalmente presentate oltre il termine previsto per il ricorso (sia al difensore civico sia al Tar), richiedono di essere trattate informalmente.

Può darsi che anche questo sia un indice idoneo a misurare il "peso" effettivo del difensore civico e sicuramente è opportuno valutare l'efficacia che esercita o può esercitare il ricorso formale. Al quale (nell'ambito di un'ampia riforma della legge sul procedimento amministrativo) la recentissima legge 11 febbraio 2005, n. 15 ha arrecato alcune modifiche.

Il quarto comma dell'art. 25 della legge sul procedimento amministrativo, nel testo sostituito dall'art. 15 della legge n. 340 del 24 novembre 2000, riconosce, nel caso che la richiesta di accedere agli atti della pubblica amministrazione sia stata respinta o sia stata accolta con differimento del diritto di accesso, la facoltà di attivare un intervento del difensore civico competente prima di adire il giudice amministrativo. E' opinione comune che tale disposizione avrebbe introdotto interessanti novità, ma non mi pare contestabile che l'intervento del difensore civico si riveli praticamente inefficace. Il detto quarto comma è ora stato sostituito dall'art. 17, comma 1, lett. *a*), della legge 15/2005. Le modifiche che riguardano il difensore civico sono le seguenti; a) la competenza del difensore civico *competente* per ambito territoriale è limitata nei confronti delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali. Di conseguenza viene meno la competenza del difensore civico regionale nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato; b) Qualora il difensore civico competente per ambito territoriale non è stato costituito, la competenza è attribuita al difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore. Di conseguenza, nella Regione Emilia-Romagna, si "legittima" la competenza del difensore civico regionale nei confronti di molte amministrazioni comunali. c) Nei confronti degli atti delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato il ricorso deve essere inoltrato presso la Commissione centrale per l'accesso, istituita, ai sensi del (nuovo) art. 27 (v. art. 18 legge 15/2005), presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. Peraltro, ai sensi dell'art. 23, comma 3, legge 15/2005, le nuove disposizioni di cui sopra hanno effetto dalla data di entrata in vigore del regolamento, previsto dal comma 2, inteso a integrare o modificare il vigente regolamento n. 352/1992.

Per motivare questa affermazione analizzo la struttura del procedimento.

Un soggetto, avendo interesse, presenta una motivata istanza di accesso, la quale 1) può essere accolta in tutto o in parte, 2) può essere accolta con differimento dell'accesso e, infine, 3) può essere respinta a) con provvedimento emesso ad *hoc* dall'Amministrazione o b) col semplice decorso di trenta giorni dalla sua presentazione. (Il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso, ai sensi del comma 3 dell'art. 25, sono ammessi nei casi e nei limiti stabiliti dall'art. 24; la richiesta, inoltre, s'intende respinta, ai sensi del comma 4, primo periodo, dell'art, 25 decorsi inutilmente trenta giorni dalla richiesta.)

A questo punto il richiedente si trova di fronte a un bivio, potendo 1) presentare ricorso al tribunale amministrativo o 2) chiedere l'intervento del difensore civico.

Ricorso al tribunale amministrativo regionale. Contro le determinazioni amministrative concernenti il diritto di accesso e nei casi in cui l'intervento del difensore civico risulti infruttuoso, nel senso che sarà precisato più avanti, l'istante può ricorrere, nel termine di trenta giorni, al tribunale amministrativo regionale, il quale decide in camera di consiglio entro trenta giorni dalla scadenza del termine per il deposito del ricorso, uditi i difensori delle parti che ne abbiano fatto richiesta. La decisione del *tar*, ai sensi del comma 5 dell'art. 25, è appellabile, entro trenta giorni dalla notifica della stessa, al consiglio di stato, il quale decide con le stesse modalità e negli stessi termini. In caso di totale o parziale accoglimento del ricorso, il giudice amministrativo, sussistendone i presupposti, ordina, ai sensi del comma 6, l'esibizione dei documenti richiesti. Il ricorrente può stare in giudizio personalmente, senza assistenza di difensore, sia davanti al *tar* sia davanti al consiglio di stato, secondo quanto dispone il comma 3 dell'art. 2 della legge n. 205 del 2000.

Richiesta d'intervento del difensore civico (art. 25, comma 4). Anche l'intervento del difensore civico può essere richiesto nel termine di trenta giorni. In questo caso se il difensore civico ritiene illegittimo il diniego o il differimento, lo comunica al funzionario che l'ha disposto. Costui, nei successivi trenta giorni:

1) può adottare un provvedimento con cui, revocando o annullando il precedente diniego o differimento, accolga espressamente l'istanza di accesso. L'intervento del difensore civico si conclude con successo solo in questo caso;
2) può serbare un silenzio significativo (silenzio-accoglimento) per tutti i suddetti trenta giorni (il citato 4° comma dice che se il funzionario che aveva disposto il diniego o il differimento non emana il provvedimento confermativo motivato, l'accesso è consentito). In questo caso il silenzio serbato dall'amministrazione a seguito delle censure formulate dal difensore civico viene considerato *ex lege* accoglimento

dell'istanza di accesso, ma nella realtà questa *fictio juris* esplica scarsa efficacia e costringe a ricorrere a ulteriori procedure;

3) può emanare un provvedimento di conferma del rigetto totale o parziale ovvero del differimento del rigetto. In questo caso il soggetto interessato, entro trenta giorni dalla ricezione del provvedimento confermativo, può adire il giudice amministrativo (*tar*), il quale decide secondo la procedura prima descritta. Il termine di trenta giorni per presentare ricorso al *tar* decorre dalla data di ricevimento, da parte del richiedente, dell'esito della sua istanza al difensore civico.

L'intervento del difensore civico si concreta, dunque, solamente nella formulazione e comunicazione al funzionario responsabile delle illegittimità riscontrate, giacché gli è precluso l'esercizio di poteri decisionali e coercitivi con efficacia nei confronti del responsabile del procedimento. Questo è un punto critico e, per il vero, non è mancato in dottrina chi l'ha segnalato, notando che la complessa procedura prevista sarà probabilmente poco utilizzata (e, in base all'esperienza dello scrivente, risulta in effetti poco utilizzata), per due ordini di motivi. Il primo è costituito dalla mancanza di forme di coercizione per assicurare l'esecuzione del silenzio-assenso formatosi dopo l'intervento del difensore civico. In secondo luogo le censure del difensore civico possono essere messe facilmente nel nulla con la semplice emissione di un provvedimento motivato di conferma da parte della pubblica amministrazione. Non si comprenderebbe quindi perché i soggetti interessati dovrebbero attivare interventi praticamente inefficaci di difesa civica, per dover poi adire il giudice amministrativo al quale si sarebbero potuti rivolgere sin dal primo momento. Si aggiunga poi che il ricorso al giudice amministrativo, nonché efficace, è altrettanto semplice quanto il ricorso al difensore civico, attesa la celerità del giudizio camerale e la possibilità data al soggetto interessato di rappresentare personalmente le proprie ragioni senza l'assistenza di difensore.

L'osservazione in contrario secondo cui il ricorso al *tar* potrebbe essere scoraggiato dal fatto che questo contenzioso, potendosi sempre sviluppare nel doppio grado e produrre quindi un certo danno, per lo meno nel senso del rinvio nel tempo dell'effettivo accesso agli atti, in primo luogo sembra avere scarso fondamento, giacché il ricorso al difensore civico rischia di aprire un terzo grado di giudizio e, se ne avesse, motiverebbe l'opportunità del ricorso al difensore civico alla sola condizione che questo intervento abbia un apprezzabile grado di efficacia. Si deve anche aggiungere, d'altra parte, che l'operato del difensore civico può essere di sostanziale ausilio per i soggetti interessati ai fini dell'eventuale successiva proposizione del ricorso al giudice amministrativo, perché

consente ai ricorrenti, specialmente nei casi in cui non si avvalgano dell'assistenza di un difensore, di utilizzare i rilievi formulati dal difensore civico. Si deve inoltre considerare che i due ricorsi non sono alternativi, per cui l'intervento del difensore civico può espletarsi anche in pendenza del ricorso giurisdizionale, potendo giungere a conclusione positiva prima che questo si concluda. A questo scopo è utile l'informazione fornita ai soggetti che richiedono l'intervento del difensore civico, ma non basta.

Passando quindi alla fase propositiva, si ritiene che possano articolarsi le seguenti tre proposte:

1) bisognerebbe curare una larga ed efficace informazione. A questo scopo potrebbe essere opportuno disporre che i responsabili di procedimenti devono comunicare al difensore civico le richieste di accesso agli atti amministrativi a loro rivolte, per consentire al difensore civico di indirizzare agli istanti opportune informative sulle procedure che possono essere attivate in caso di diniego all'accesso o differimento dello stesso;
2) sarebbe opportuna una integrazione della vigente normativa sul difensore civico, in base alla quale si faccia obbligo all'amministrazione di recepire le censure del difensore civico ovvero, qualora non intenda farlo, di proporre ricorso al *tar*. Si fa presente in proposito che non si avrebbe un aggravio di spese per l'amministrazione, giacché, ai sensi del citato comma 3 dell'articolo 1 della legge n. 205 del 2000 l'amministrazione può essere rappresentata e difesa da un proprio dipendente, purché in possesso della qualifica di dirigente, autorizzato dal rappresentante legale dell'ente;
3) il richiedente l'accesso può proporre ricorso al *tar* a condizione che sia stato previamente adito il difensore civico e questo non abbia riscontrato profili d'illegittimità nel diniego/differimento/limitazione dell'accesso. Questa terza e ultima proposta richiederebbe una integrazione alle disposizioni in materia di giustizia amministrativa, magari della stessa legge n. 205 del 2000 e darebbe maggiore efficacia e spessore all'intervento del difensore civico se fosse accompagnato dall'attuazione, da parte della regione, della precedente seconda proposta.

Alcune risposte fornite con burocratica superficialità

Segnalo ora alcuni casi di collaborazione fornita con burocratica superficialità tanto più rimarchevole in quanto proveniente da istituzioni sanitarie quali due Policlinici della Regione.

Alla richiesta di chiarimenti su un reclamo concernente uno spiacevole episodio di visita a un paziente gravemente ammalato (e deceduto nei giorni successivi) mi fu risposto con la rappresentazione di una condivisibile strategia di gestione degli orari di visita ai pazienti, la cui efficacia veniva affidata ad una discrezionalità saggia e comprensiva dei risvolti umani e sociali recati dalla malattia, ma senza nulla chiarire sull'episodio di cui si trattava e neppure accennarvi, mentre, secondo quanto aveva riferito la moglie del paziente, in quella occasione tale strategia era stata del tutto ignorata. Alla risposta erano state allegate due lettere non aventi alcuna attinenza col detto episodio, bensì riguardanti fatti diversi accaduti prima.

Analogamente, in relazione ad un esposto riguardante i tempi lunghi di attesa per visite ed esami indirizzatomi dal Centro per la tutela dei diritti del malato (CTDM) di Ferrara, al quale si erano rivolti due cittadini di quella città. Ebbi in risposta una documentazione che non corrispondeva per nulla al caso e alla mia richiesta di chiarimenti. Lo feci presente addebitando il fatto a un disguido o errore materiale di trasmissione e, in dettaglio, esposi nuovamente il caso, specificando che cosa ritenevo opportuno conoscere e cosa, invece, mi era stato risposto in modo del tutto non pertinente. Questa mia seconda lettera non ha mai avuto risposta.

Altri casi

Indico ora sommariamente e indicativamente – e tralasciando quelli che erano stati attivati anteriormente al 2003 – interventi svolti nei confronti:

- *della Direzione generale ambiente e difesa del suolo*: circa la manutenzione dell'argine di un canale; l'indizione di un'asta pubblica per l'assegnazione di pertinenze idrauliche in precedenza di competenza dell'Agenzia del demanio; l'asserita mancata corresponsione dell'indennità per una espropriazione per pubblica utilità; la formazione dell'albo dei tecnici acustici; la richiesta di ripubblicare uno studio preliminare di impatto ambientale di una bretella autostradale; la concessione di porzione di ex canale di scolo; la realizzazione di un argine a protezione di abitazione privata; la competenza regionale o comunale a provvedere alla manutenzione e pulizia di un corso d'acqua;
- *della Direzione generale Attività produttive, commercio e turismo*: circa il diritto di attivare o cedere i diversi rami di un'azienda);
- *della Direzione generale Risorse finanziarie e strumentali*: circa una ripetizione di indebito pagamento; il pagamento del bollo auto; l'esenzione di tasse

automobilistiche per autoveicoli di interesse storico; l'accesso al servizio di assistenza telefonica ACI funzionante su numerazione telefonica e fax di tipo 199 a pagamento; tasse di circolazione pagate in eccedenza; il rimborso di tasse automobilistiche pagate in eccedenza.

- *della Direzione generale Sanità e politiche sociali*: circa il trasferimento di una disabile da residenza psichiatrica a casa di cura; il pagamento di ticket per un importo maggiorato; il mancato inserimento di un disabile nella graduatoria ex l. regionale n. 29/1997 per l'erogazione di un contributo per acquisto di un autoveicolo. Sempre in materia di assistenza sanitaria, farmaceutica, veterinaria, prevenzione, sanità, segnalo interventi in merito ad una richiesta dell'ENPA rivolta ad una azienda Usl affinché venissero tutelate le persone che lavorano all'interno della struttura sia come dipendenti che come volontari; alla fornitura di scarpe ortopediche da parte del meccanico ortopedico di un a azienda Usl; al rilascio cartella clinica incompleta da parte di una azienda Usl; a ritardo nella esecuzione di un intervento da parte di un ospedale; a mancato rimborso quote ticket;
  - *del servizio Programmazione della Distribuzione Commerciale*: circa l'erogazione dei contributi ex l. regionale n. 41/1997 concernente interventi nel settore del commercio per la valorizzazione delle imprese minori della rete distributiva;
  - *del servizio Tributi:* per il rimborso della tassa regionale per il diritto allo studio, in seguito all'accesso ad un posto di borsa di studio;
  - *della Azienda Usl di Bologna* (in ordine a inconvenienti igienici rilevati in diversi condomini; a ritardi nella definizione di procedimenti concernenti il riconoscimento di invalidità civile; all'inoltro all'Inps della pratica per l'erogazione della pensione di invalidità civile; al riconoscimento dell'indennità di accompagnamento);
  - *dell'Azienda Usl di Ferrara* in ordine a difficoltà e disguidi per la scelta del medico di base; alla mancata risposta a una Associazione per i diritti del malato a un esposto sul comportamento di un sanitario nei confronti dì un assistito.
  - *dell'Istituto Giovanni XXIII di Bologna* per un esposto circa le modalità dell'assistenza prestata a un assistito e a mancata informazione riguardo alle terapie applicate;
  - *di Consorzi di Bonifica* in ordine alla determinazione o alla stessa debenza di contributi consortili;
- *dell'Acer Azienda Casa Emilia-Romagna* in ordine a: ritardo nella stipulazione dell'atto di acquisto di un locale da adibire ad autorimessa; osservazioni in merito al piano di

vendita degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e dei posti auto pertinenziali; rivendicazione del diritto a ottenere il trasferimento dell'alloggio a prezzo agevolato in considerazione della situazione di profugo italiano rimpatriato dall'estero dell'esponente; segnalazione della probabile presenza di amianto nell'immobile di residenza; manutenzioni varie (di ascensore soggetto a frequenti blocchi per infiltrazioni d'acqua nel pozzetto; di impianto elettrico difettoso da anni; rifacimento dell'impianto elettrico fatiscente; sostituzione tapparelle; impianto di riscaldamento; sostituzione della vasca da bagno con piatto doccia, stante la condizione di invalidità di un componente il nucleo familiare;) rideterminazione del canone di un alloggio di edilizia residenziale pubblica; cambio alloggio; contribuzione alle spese di installazione impianto servoscala; ritardi nella procedura di cessione di alloggi a favore di assegnatari; decadenza assegnazione alloggio motivata con il superamento delle condizioni di reddito del nucleo familiare;

Inoltre sono stati dati chiarimenti o espressi pareri su: invio cartella esattoriale per mancato pagamento bollo auto; accordo della Regione con i comuni sopra i 50.000 abitanti per contenere l'inquinamento; modalità di ricorso contro verbale della Capitaneria di porto; esenzione bollo auto per disabili; sanzione per esercizio della pesca senza aver pagato la corrispondente tassa di concessione; adozione cani; criteri circa la procedura selettiva per assunzione CFL; valutazione titoli e formazione; sanzione per ritardato pagamento di tasse automobilistiche; mancata risposta a richiesta di informazioni relative a graduatoria conseguente pubblico concorso; rinegoziazione mutuo agevolato; annullamento dello Statuto della Comunalia di Albareto; estinzione anticipata di mutuo agrario; opportunità di mezzi pubblici meno inquinanti e gratuiti; richiesta di rimborso di contributo sanitario non dovuto; segnalata mancanza, nella maggior parte delle case di cura private, di sale di rianimazione.

Le conferenze dei difensori civici nazionale e regionale

Nel 2004 ho partecipato A Roma alle riunioni del 19 marzo, 30 aprile e 17 settembre della conferenza dei difensori civici regionali e delle province autonome. Non ho potuto partecipare alla riunione del 17 dicembre, in cui sono stato sostituito dalla responsabile del servizio dott.ssa Gloria Guicciardi. Nel corso di tali riunioni sono stati discussi i seguenti argomenti: prospettive di collegamento con il Médiateur européen; forme di collegamento tra i difensori civici regionali e locali; sussidiarietà e convenzioni tra i difensori civici

regionali e gli enti Locali; deontologia del difensore Civico; problema relazione annuale ed eventuali sintesi e/o griglie comuni; problematiche relative agli statuti ed al controllo degli atti; rapporti con i mass-media; collegamenti europei ed internazionali; collegamenti con università, centri studi, scuole di pubblica amministrazione.

Inoltre, ho convocato tre riunioni del coordinamento dei difensori Civici comunali e provinciali, previsto dall'art. 13 della legge regionale, che si sono svolte presso il mio ufficio il 23 marzo, il 19 maggio e il 14 ottobre, discutendo i seguenti argomenti: regolamento interno del coordinamento: esame del regolamento approvato dal precedente Coordinamento e definizione delle eventuali modifiche; competenze e poteri del difensore civico; ampiezza e libertà di azione nell'ambito degli Enti locali di riferimento; problematiche di interesse generale presentate ai difensori Civici locali – valutazione del coordinamento; definizione delle linee di intervento sul problema del pagamento delle rette di ricovero in residenze assistenziali convenzionate degli anziani ultra sessantacinquenni non autosufficienti.

Attività svolta nei confronti di Comuni convenzionati.

Di questa attività tratto in modo specifico nelle relazioni a ciascun consiglio comunale. Qui espongo i dati numerici essenziali, indicando il numero delle pratiche aperte nel 2004 e quello, complessivo e distinto per anno di apertura, delle pratiche definite.

A Ravenna sono state aperte 101 pratiche e definite 102 di cui 78 aperte nel 2004, 17 aperte nel 2003, 5 aperte nel 2002, 1 aperta nel 2001 e 1 aperta nel 2000.

A Imola sono state aperte 26 pratiche e definite 25, di cui 19 aperte nel 2004, 4 aperte nel 2003, 1 aperta nel 2002 e 1 aperta nel 2000.

A Castel San Pietro Terme sono state aperte 10 pratiche e definite 12, di cui 7 aperte nel 2004, 3 aperte nel 2003 e 2 aperte nel 2002.

A Crevalcore sono stati aperte 4 pratiche e definite 3, di cui 2 aperte nel 2004 e 1 nel 2003.

A Sant'Agata Bolognese sono state aperte 2 pratiche e ne è stata definita 1.

A Dozza *è stata aperta una pratica e ne è stata definita 1.*

A Zola Predosa sono state aperte 9 pratiche e definite 8, di cui 7 aperte nel 2004 e 1 nel 2003.

A Casalecchio di Reno sono state aperte 8 pratiche e definite 17, di cui 5 aperte nel 2004 e 12 nel 2003.

A Pieve di Cento è stata aperta e definita 1 pratica

A Budrio sono state aperte 5 pratiche e ne è stata definita 1.

A Borgo Tossignano *è stata aperta e definita 1 pratica.*

A Fontanelice è stata aperta e definita 1 pratica.

Attività svolta nei confronti dei comuni non convenzionati

Nei confronti di comuni convenzionati, pur non avendo alcuna competenza, sono stati esercitati interventi in spirito di leale collaborazione, che hanno incontrato buona predisposizione da parte delle amministrazioni. Sono state complessivamente aperte 85 pratiche e ne sono state definite 119, di cui 72 aperte nel 2004, 36 nel 2003, 6 nel 2002, 3 nel 2001 e 2 nel 2000.

I principi sulla difesa civica affermati dal nuovo statuto.

Il nuovo statuto della regione Emilia-Romagna definisce i principi relativi al difensore civico nel Titolo VIII (*Garanzie e controlli*) – non esistente nei due precedenti statuti - il quale prevede *La consulta di garanzia statutaria* (art. 69), *Il difensore civico* (art. 70), *Il garante regionale per l'infanzia e l'adoloscenza* (art. 71) e, infine, *Il controllo di gestione e l'integrazione della sezione di controllo della corte dei conti* (art. 72).

Il primo statuto regionale del 1971 non aveva previsto la figura del difensore civico, che fu istituito con legge ordinaria solo nel 1984; il secondo statuto del 1989 l'aveva previsto all'art. 45 del titolo VI, concernente l'amministrazione regionale, limitandosi a dare copertura statutaria all'istituzione della difesa civica, posta a garanzia dei diritti e degli interessi dei cittadini, e a determinare per linee generali compiti e modalità d'intervento del difensore civico.

La diversa collocazione del nuovo statuto non risolve, ma, anzi, accentua, l'ambiguità che rende incerta la natura dell'istituto, oscillante, per l'appunto, tra organo di controllo e organo di garanzia. Anche la corte costituzionale, con le citate sentenze concernenti il potere sostitutivo del difensore civico, rileva incidentalmente tale incertezza, anche se, pur propendendo, nell'ambito degli ordinamenti regionali presi in considerazione, per la

qualificazione del difensore civico quale organo di controllo, finisce tuttavia col non fornire indicazioni univoche in merito.

L'art. 70 del nuovo statuto definisce il difensore civico organo autonomo e indipendente della regione e gli riconosce una propria autonomia finanziaria e organizzativa. Stabilisce che il difensore civico è posto a garanzia dei diritti e degli interessi dei cittadini, nonché delle formazioni sociali che esprimono interessi collettivi e diffusi e svolge funzioni di promozione e stimolo della pubblica amministrazione. Demanda, quindi, alla legge il compito di determinare compiti, requisiti e modalità d'intervento del difensore civico e stabilisce infine che il difensore civico può segnalare alle commissioni assembleari situazioni di disagio e di difficoltà dei cittadini nell'applicazione di norme regionali.

Questa previsione è certamente quella che assume in maniera più spiccata il carattere di norma-cornice, sicché si pone come inderogabile l'esigenza di approvare una nuova legge d'attuazione dei principi affermati. Contiene, peraltro, una norma concreta di grande interesse, immediatamente operativa, quella la quale prevede che il difensore civico possa segnalare alle competenti commissioni consiliari situazioni di difficoltà e di disagio dei cittadini in merito all'applicazione di norme regionali e avanzare proposte per la soluzione di tali problemi. In questo caso, ed è questo che merita di essere sottolineato, le commissioni sono tenute a pronunciarsi sulle proposte del difensore civico entro trenta giorni.

Il nuovo statuto, infine, appare in linea con l' istituto "consolidato" quale, come è stato rilevato in sede di coordinamento nazionale dei difensori civici, si presenta nel diritto internazionale e comunitario, dalla prima risoluzione dell'ONU che nel 1946 invitava gli stati membri ad istituire *l'ombudsman*, alla risoluzione n. 48 della stessa Assemblea delle Nazioni unite del dicembre 1993, che individua i parametri di autonomia ed indipendenza dell'organo; dalla fondamentale risoluzione del Consiglio d'Europa n.80/1999 che elenca puntualmente i principi generali cui gli stati membri debbono ispirarsi nella disciplina del Difensore civico, all'istituzione, nel 1995, del Mediatore europeo ed alla proposta di costituzionalizzazione dell'organo nel nuovo progetto di Costituzione europea. Tali documenti definiscono le caratteristiche fondamentali dell'organo di tutela civica e le sue principali competenze, precisando che la funzione del difensore civico non è solo quella di assistere il cittadino, in un ottica eminentemente conciliativa (di mediatore appunto), ma anche quella di stimolare l'Amministrazione ad adottare comportamenti virtuosi, ad essere promotore di buona amministrazione.

Il legislatore statutario di volta in volta mostra, dunque, un crescente interesse per la difesa civica ma questa progressiva attenzione è rimasta finora scritta sulla carta. C'è disarmonia tra gli statuti e le leggi che regolano la difesa civica e tra le leggi e loro concreta attuazione, in particolare tra le leggi e l'organizzazione del servizio di difesa civica. Questo pessimismo è confermato dalla nuova legge sul difensore civico n. 25 del 2003, stranamente approvata mentre la commissione consiliare per la revisione dello statuto stava elaborando il nuovo testo statutario. Eppure, mentre la nuova legge stabilisce, ribadendo un principio già affermato dalla precedente legislazione, che «*La Regione assicura al Difensore civico, non sottoposto ad alcuna forma di dipendenza gerarchica o funzionale, lo svolgimento della sua attività in condizioni di autonomia, libertà, indipendenza, efficacia e provvede a dotare gli uffici competenti delle adeguate risorse umane e strumentali*», nessuna di queste garanzie è in effetti assicurata alla difesa civica. Così non fosse l'anno 2004 non sarebbe stato l'*annus horribilis*, e mi auguro irripetibile, per la difesa civica che è stato.

Ne consegue che l'attuazione dei nuovi principi statutari richiede, come prima cosa, una radicale riforma dell'istituto per una attuazione di tali principi (e per definire il coordinamento con la recente legge n. 9 del 2005 istitutiva del garante per l'infanzia, giacché la semplice previsione di cui all'art. 12, secondo cui il garante per l'infanzia si avvale della struttura del difensore civico, è una ingenua esorcizzazione del problema).

Il garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza

Il nuovo statuto prevede all'art. 71 anche l'istituzione del garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza col compito di garantire la piena attuazione dei diritti e degli interessi, sia individuali che collettivi, dei minori, istituto che, auspicavo, si sarebbe dovuto attuare contestualmente con l'auspicata riforma della difesa civica.

L'istituzione del garante dei minori risponde a convenzioni internazionali e nazionali e attualmente è in discussione al senato un ddl unificato che si prefigge di dare attuazione ai principi affermati con le suddette convenzioni, istituendo un'autorità specializzata a livello nazionale e articolata a livello regionale. L'impostazione statutaria, con la previsione del garante regionale dei minori quale figura distinta dal difensore civico, è dunque in linea con il disegno che si sta costruendo a livello nazionale e con le esigenze di questa forma di tutela specializzata già prevista a livello regionale con norma di rango statutario. Se, infatti, al difensore civico non sono precluse alcune forme di tutela dei minori e degli

adolescenti, occorre che al garante dei minori siano attribuiti altri poteri concreti e specializzati. E mi pare che il disegno di legge cui accennavo si muova in questa direzione.

Ciò premesso, segnalo che la conferenza nazionale dei difensori civici regionali e delle province autonome ha approvato recentissimamente un documento, di cui avrei riferito in questa relazione se non fossi stato anticipato dall'approvazione della legge. Quel documento, ferma restando l'impostazione dualistica delle suddette due forme di tutela, auspicava che si potesse utilizzare il servizio della difesa civica regionale per organizzare anche la tutela dei minori, secondo moduli che possono essere variamente concepiti dal legislatore. L'auspicio era suggerito soprattutto dalla preoccupazione che una settorializzazione e frammentazione della tutela non giurisdizionale potrebbe moltiplicare a cascata le istituzioni di garanzia (garanti per i disabili, per gli anziani, per i detenuti, per i candidati a concorsi pubblici, per l'ambiente; lo statuto di uno dei comuni convenzionati prevede tredici forme di tutela non giurisdizionale) e potrebbe indebolire ulteriormente l'istituto della difesa civica, che non ha ancora acquistato peso e, anzi, ne va perdendo.

È ben vero che negli ordinamenti di vari paesi europei la settorializzazione esiste ma è anche vero che in questi paesi l'istituto della difesa civica è forte e ben radicato. Perché il punto è proprio questo: in Italia la difesa civica è debole, non è penetrata nella nostra cultura istituzionale e, in questi ultimi tempi, va indebolendosi ulteriormente e, almeno per ora, è stata archiviata ogni proposta di legge quadro statale sulla difesa civica, mentre, per contro, come accennato, sono stati limitati i poteri del difensore civico in materia di accesso agli atti ex legge 241/90 escludendone gli uffici periferici dello Stato.

Da questa situazione nasce la preoccupazione che processi di settorializzazione della tutela non giurisdizionale, in un contesto di debolezza istituzionale dell'*Ombdusman* in Italia, possano contribuire ad accentrare il ruolo marginale del difensore civico, quando, invece, si dovrebbe valorizzare – come il nuovo statuto prevede tra gli obiettivi dell'azione regionale - quello che ha la potenzialità per divenire un grande istituto liberale a garanzia di tutti i cittadini.

Infine, una rapida comparazione tra le due leggi istitutive del difensore civico e del garante per l'infanzia rivela differenze, di cui non è agevole rendersi conto, in ordine ai principi di garanzia sanciti con maggiore enfasi per il difensore civico; al coordinamento col servizio col difensore civico, cui ho prima accennato; alla durata in carica, non legata alla durata della legislatura per il difensore civico e vincolata per il garante dell'infanzia; alla *prorogatio*, non ammessa per il difensore civico e ammessa per il garante dell'infanzia,

all'indennità (per il difensore civico la nuova legge ha soppresso l'indennità di residenza, mentre la legge istituiva del garante per l'infanzia la prevede). Con la precedente relazione, definendo la soppressione dell'indennità un ossimoro istituzionale, chiesi che venisse ripristinata a partire dal prossimo difensore civico. Prendo atto di un secondo ossimoro e chiedo una parificazione di dignità istituzionale, in un senso o nell'altro. Ma ribadisco la richiesta della mia esclusione dall'eventuale ripristino dell'indennità.



Antonio Martino